

IFEL 2010 Rapporto sulla Formazione per la finanza locale



© 2011: Cittalia
Via del Leone, 13
00186 Roma

www.cittalia.it

Il rapporto di ricerca è stato
realizzato nell'ambito del Piano
di attività dell'Ufficio Formazione
Servizi e Progetti di IFEL

Coordinamento:
Francesco Monaco (IFEL)
Paolo Testa (Cittalia)

Gruppo di lavoro:
Alessandra Caldarozzi (Cittalia)
Domenico De Siena (Cittalia)
Annalisa Gramigna (Cittalia)
Fabrizio Fazioli (IFEL)

Elaborazione copertina e impaginazione:
ComuniCare Anci - Sergio Carravetta

IFEL 2010 Rapporto sulla Formazione per la finanza locale

Presentazione	3	4. La formazione a distanza: occasione di aggiornamento continuo	83
Introduzione	5	4.1. L'evoluzione del lavoro e delle professioni	85
1. Il contesto	7	4.2. Le organizzazioni pubbliche alla prova della riforma: il ruolo della formazione	87
1.1. Il quadro delineato dalla legge n. 42 del 2009	10	4.3. La formazione delle amministrazioni pubbliche negli ultimi dieci anni	89
1.2. I decreti legislativi adottati in ottemperanza alla legge n. 42 del 2009	12	4.4. Il ruolo dei media nei processi formativi	91
1.3. Gli schemi di decreto legislativo in corso di approvazione	17	4.5. Progettare l'e-learning	94
1.4. Altri provvedimenti normativi di interesse per la fiscalità locale	18	4.6. Quale formazione a distanza per gli operatori della finanza locale	97
2. I partecipanti e il gradimento dei corsi realizzati	27	5. Proposte per lo sviluppo del Piano Ifel 2011: verso una nuova cultura della finanza locale	105
2.1. I partecipanti ai corsi Ifel 2010	29	5.1. Le azioni di sistema per il Piano Ifel 2011	107
2.2. I livelli di soddisfazione dei partecipanti per l'anno 2010	33	5.2. Consolidare: attività didattiche mirate e strumenti di coordinamento	108
2.3. Alcuni miglioramenti possibili	61	5.3. Valorizzare: diffusione dei materiali e comunicazione	110
3. Fabbisogni formativi: le priorità per il 2011	69	5.4. Innovare: alta formazione e e-learning	112
3.1. L'analisi dei fabbisogni formativi nel processo di progettazione formativa	71		
3.2. Il processo seguito per l'analisi dei fabbisogni formativi	74		
3.3. I temi "urgenti"	75		
3.4. Le nuove competenze richieste	80		
3.5. I metodi della formazione	82		

Le trasformazioni in atto nel contesto socio-economico e all'interno del contesto istituzionale, hanno conseguenze dirette sul sistema degli enti locali ed in particolare sui Comuni italiani. Il loro ruolo cruciale, nel garantire la definizione di politiche pubbliche che sappiano rispondere ai problemi contingenti ma che abbiano anche una visione verso lo sviluppo della società, richiede la presenza di figure professionali competenti.

La sfida è decisamente importante. Per questo servono uomini e donne esperti, in grado di comprendere ed analizzare i problemi e, soprattutto, in grado di approntare le soluzioni più efficaci anche attraverso l'utilizzo di strumenti innovativi.

In particolare, il quadro normativo che regola la finanza locale in questi ultimi anni è in continua evoluzione e siamo certamente in una fase cruciale del processo di trasformazione dei rapporti fra Enti locali e altri livelli di governo. Gli operatori della finanza locale sono chiamati ad un compito non semplice: tradurre in azione il federalismo fiscale. Le implicazioni da gestire sono molteplici a partire dalla capacità di reperire risorse attraverso nuovi e differenti canali. Per molte amministrazioni, poi, l'introduzione del federalismo fiscale significherà cambiamenti organizzativi importanti che porteranno verso nuove forme di associazionismo, da gestire sotto il profilo strutturale e sotto quello comunicativo (sia per i cittadini che per gli operatori). Sono da rafforzare, quindi, le competenze già possedute da tutti gli operatori ed è opportuno, altresì, introdurre nuove conoscenze che sappiano trasformarsi in competenze sempre più solide ed adeguate. Pare evidente, quindi, la necessità di attività di informazione e di formazione continue.

IFEL, in questo quadro, si pone sempre di più come riferimento necessario per gli operatori della finanza lo-

cale anche, ma non solo, con riguardo ai loro percorsi di crescita professionale e di formazione.

Consapevoli delle differenti necessità che gli operatori della finanza locale esprimono, messe in evidenza anche in questa edizione 2010 del Rapporto sulla Formazione per la finanza locale come già nelle precedenti edizioni, le attività del 2011 porranno maggiore attenzione alle specificità determinate dalle dimensioni degli enti ai quali ci si rivolge ed alle diverse figure professionali.

Molti sono i temi che saranno affrontati dalla formazione di IFEL nel corso del 2011 a partire dagli argomenti di maggiore attualità (come, per esempio, il patto di stabilità, la riscossione delle entrate, la partecipazione dei comuni al contrasto dell'evasione fiscale ecc.) introducendo nuove occasioni di sviluppo del sapere, sia sul fronte dei contenuti sia sul fronte dei metodi che saranno sperimentati, a partire dalla formazione a distanza.

L'obiettivo è quello di migliorare costantemente l'offerta formativa integrando i già numerosi seminari brevi, attraverso la proposta di nuove occasioni d'apprendimento anche di più ampio respiro a partire da un maggior coinvolgimento di dirigenti delle Città metropolitane e dei Comuni capoluogo.

La sfida che abbiamo di fronte ci impegna nell'organizzazione di una formazione sempre più di qualità, anche grazie all'utilizzo di tecnologie funzionali ad una costante collaborazione *con* e *tra* gli operatori della finanza locale, oltre che grazie alla collaborazione con Scuole di formazione d'eccellenza, docenti di primo piano ed altri attori rilevanti a livello nazionale.

Giuseppe Franco Ferrari
Presidente IFEL

L'erogazione di attività formative caratterizza fortemente la missione istituzionale di IFEL quale tecnostruttura di riferimento per il sistema dei comuni nelle materie economico-finanziarie, fiscali e di bilancio.

I risultati conseguiti nell'ultimo triennio testimoniano di un costante impegno volto al miglioramento del servizio. In particolare, l'attività di formazione della Fondazione è stata indirizzata a migliorare la programmazione e progettazione degli interventi, incrementare il numero di giornate realizzate e il numero dei partecipanti, individuare i target di riferimento, coinvolgere il maggior numero di comuni.

In tre anni, dal 2008 al 2010, si è passati dalle 116 giornate del 2008 a circa 200 del 2010, con un incremento del 74%; il numero delle presenze è passato dalle oltre 5.500 del 2008 alle 7.000 circa del 2010, con un incremento del 17%. Nel 2010 i comuni "intercettati" dalla formazione IFEL sono stati il 25% circa del totale, distribuiti in tutte le regioni italiane, comprese quelle a statuto speciale.

Per una diffusione più capillare delle iniziative sono state attivate nove partnership istituzionali contro le cinque del 2008.

I soggetti attuatori sono stati individuati tra quelli indicati dal DM istitutivo di IFEL e tra le pubbliche amministrazioni particolarmente qualificate nel campo della formazione in materia di tributi (Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze).

E' stata inoltre promossa, sul tema della partecipazione dei comuni all'attività di accertamento delle imposte erariali, un'intensa e proficua collaborazione con l'Agenzia delle Entrate che ha permesso di realizzare iniziative formative in quasi tutte le grandi città italiane.

Per il conseguimento di obiettivi ambiziosi lo sforzo è stato notevole e ha investito tutte le fasi della filiera che sottende l'organizzazione di attività formative.

Sono state "elaborate", e aggiornate di anno in anno, specifiche *linee di intervento*, ognuna con peculiarità proprie circa l'oggetto, i destinatari e le modalità operative; è stata potenziata l'attività di ricognizione dei *fabbisogni formativi*, realizzata con la disseminazione di questionari ai partecipanti o con interviste a testimoni privilegiati del sistema delle autonomie locali; è stata affinata la capacità della *progettazione* attraverso una puntuale identificazione delle tematiche ed una progressiva introduzione di metodologie didattiche volte ad esaltare gli aspetti pratico operativi dei processi.

Tra le novità che a breve verranno introdotte, la più rilevante riguarderà l'affiancamento alla tradizionale formazione in aula di alcuni moduli sperimentali di formazione a distanza.

In effetti, la difficoltà di raggiungere tutti gli utenti potenziali a causa di una consistenza numerica significativa segnala una criticità del sistema. Si punterà quindi sull'innovazione tecnologica per coinvolgere il più ampio numero di addetti e per una progressiva riduzione dei costi.

La formazione a distanza rappresenterà però solo un primo passo verso l'implementazione di una più ampia piattaforma per la condivisione della conoscenza attraverso la quale favorire il dialogo e l'interazione tra tutti gli attori del sistema della finanza locale e trasferire soluzioni e buone pratiche utili allo svolgimento della vita professionale.

Nel 2011, infatti, in collaborazione con istituzioni universitarie e centri di eccellenza formativa in materia di fiscalità locale, dovranno essere realizzate attività sperimentali di alta formazione (MASTER) finalizzate a rendere ancora più robusta la dotazione di conoscenze scientifiche degli addetti comunali alla finanza locale. La programmazione delle linee di intervento della for-

6 mazione IFEL per il 2011, tenendo conto della necessità di approfondire un quadro normativo che - sebbene consolidato con la riforma dell'autonomia impositiva comunale necessita comunque di un completamento con la definizione di una "carta delle Autonomie" - non potrà prescindere dalla consapevolezza dell'urgenza di dover accompagnare gli addetti ai lavori lungo un percorso che con il trasferimento di funzioni e competenze condurrà le amministrazioni locali verso una condizione di maggiore responsabilizzazione finanziaria.

In questo quadro, ANCI - anche attraverso IFEL, soggetto istituzionalmente preposto ad erogare formazione e servizi ai dipendenti degli enti locali - sarà chiamata a svolgere nei prossimi anni un ruolo decisivo sia in termini di mediazione ed interpretazione delle istanze dei comuni sia attraverso la predisposizione di un set di interventi finalizzati ad offrire adeguato supporto e assistenza nella traduzione pratica delle novità che verranno progressivamente introdotte.

Amministratori e tecnici dovranno in effetti ripensare il proprio ruolo sia in relazione al nuovo sistema di *governance multilivello* introdotto dalla riforma federalista, sia rispetto alle modalità organizzative e gestionali con cui tradurre e declinare l'attività programmatoria

in interventi finalizzati alla erogazione dei servizi e più in generale allo svolgimento delle funzioni proprie dei comuni.

Il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi e fabbisogni standard obbligherà a ripensare la programmazione e la gestione lungo un tracciato che sempre più dovrà essere ispirato a criteri di razionalità finanziaria, gestione attiva delle risorse, dialogo con il mercato.

In quest'ottica, la comprensione delle potenzialità delle basi imponibili dei tributi assegnati, la capacità di attingere a risorse non più trasferite dal centro (soprattutto per finanziare gli investimenti), il ricorso alle opportunità derivanti dall'assunzione di modelli organizzativi nuovi e, non ultimo, l'accesso a informazioni e dati contenuti nel sistema informativo delle pubbliche amministrazioni, costituiscono degli *asset* la cui portata strategica dovrà in qualche modo essere compresa e metabolizzata dal sistema delle autonomie locali e al cui approfondimento ed analisi IFEL intende contribuire, anche attraverso le attività di formazione.

Angelo Rughetti

Segretario Generale ANCI

1.
Il contesto

In questo capitolo sono descritte le maggiori innovazioni normative adottate nel corso del 2010 e nei primi due mesi del 2011 in materia di fiscalità locale; per i provvedimenti normativi relativi agli anni precedenti si rimanda quindi alle trattazioni che di questi sono state fatte nei precedenti Rapporti¹.

Tuttavia, al fine di permettere una visione complessiva del tema trattato, viene qui proposta una breve ricostruzione dei nuovi assetti fiscali delineati dalla legge delega 2009 sul federalismo fiscale, da cui discende l'adozione dei decreti attuativi di seguito descritti. In questa trattazione sono poi indicati ulteriori provvedimenti normativi adottati nel corso del 2010, tra cui il d.l. 78/2010, la legge di stabilità 2011 e il cosiddetto Milleproroghe.

1. Cittalia – Anci Ricerche, Ifel 2009, *Rapporto sulla formazione per la finanza locale*, 2010; Cittalia – Anci Ricerche, Ifel 2008, *Rapporto sulla formazione per la finanza locale*, 2009; Cittalia – Anci Ricerche, *Percorsi di apprendimento e reti di conoscenze. Analisi dei fabbisogni sulla finanza locale*, 2007.

1.1. Il quadro delineato dalla legge n.42 del 2009

Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione

10 Il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali delineato dalla legge n. 42 del 2009 è basato sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a comuni, province, città metropolitane e regioni, nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale².

Il passaggio dal sistema dei trasferimenti basato sulla spesa storica a quello dell'attribuzione di risorse basate sull'individuazione dei fabbisogni standard, necessari a garantire sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali, è uno degli obiettivi principali della legge n. 42.

La legge definisce la struttura fondamentale delle entrate di regioni ed enti locali, indica i principi che regoleranno l'assegnazione di risorse perequative agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento e delinea gli strumenti attraverso i quali sarà garantito il coordinamento fra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica.

Nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge distingue tra le spese connesse alle funzioni corrispondenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, quelle inerenti le funzioni fondamentali degli enti locali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p), Costituzione - per le quali si prevede l'integrale copertura del fabbisogno - e le altre fun-

zioni, per le quali si prevede la perequazione delle capacità fiscali.

Tra le funzioni riconducibili al suddetto vincolo costituzionale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione sono comprese la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni di carattere amministrativo già ora attribuite alle regioni. Per tali funzioni, concernenti diritti civili e sociali, spetta allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza; ad essi sono associati i costi standard necessari alla definizione dei relativi fabbisogni.

La legge propone quindi un doppio canale perequativo, valido per tutti i livelli di governo. Tale modello garantisce una perequazione integrale dei fabbisogni, valutati a costi standard, per ciò che attiene i livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali e le funzioni fondamentali degli enti locali, mentre le altre funzioni o tipologie di spese decentrate saranno finanziate secondo un modello di perequazione che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale (ma non integrale) livellamento delle differenti capacità fiscali dei diversi territori, il cui ordine dovrà rimanere inalterato.

Relativamente alle modalità di finanziamento delle funzioni, nella legge si afferma, quale principio generale, che il loro normale esercizio dovrà essere finanziato dalle risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di regioni ed enti locali, dalle partecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo.

Conseguentemente, è prevista l'eliminazione dal bilancio statale delle previsioni di spesa per il finanziamento delle funzioni attribuite agli enti territoriali (tranne le spese per i fondi perequativi e le risorse per gli interventi speciali). La legge reca pertanto i criteri direttivi volti ad indivi-

2. Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Relazione semestrale ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42, 30 novembre 2010.

duare il paniere di tributi propri e compartecipazioni da assegnare ai diversi livelli di governo secondo il principio della territorialità e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, nonché le modalità di attribuzione agli stessi di cespiti patrimoniali, definendo un quadro diretto a consentire l'esercizio concreto dell'autonomia tributaria da parte dei governi decentrati, nonché un adeguato livello di flessibilità fiscale.

Alle regioni, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato, viene attribuito il potere di istituire, con proprie leggi, tributi regionali; per i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni, queste possono, con propria legge, determinare variazioni delle aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti fissati dalla legislazione statale. Si prevede che le regioni possano anche istituire, con propria legge, nuovi tributi dei comuni, delle province e delle città metropolitane nel proprio territorio.

Tra gli altri criteri direttivi di carattere generale si ricordano il principio della tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio, finalizzato a favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa, nonché la previsione del coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale.

Per ciò che concerne le entrate tributarie, è comunque esclusa ogni doppia imposizione, fatte salve le addizionali previste dalla legge statale o regionale.

Non mancano poi nella legge previsioni circa l'attivazione di meccanismi di premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti (in termini di equilibri di bilancio, qualità

dei servizi, contenuto livello della pressione fiscale e incremento dell'occupazione) e sanzionatori per gli enti che non rispettano gli obiettivi di finanza pubblica, che possono giungere sino all'individuazione dei casi di illeggibilità nei confronti degli amministratori responsabili di stati di dissesto finanziario.

Per gli enti che non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni ovvero l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, le misure sanzionatorie possono determinare anche l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione³.

L'attuazione della delega dovrà poi, in via generale, risultare compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita europeo; dovrà inoltre essere garantita la simmetria tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, al fine di evitare ogni duplicazione di funzioni e quindi di costi, oltre che essere salvaguardato l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva, anche nel corso della fase transitoria.

3. Costituzione della Repubblica Italiana, art. 120, comma 2, "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione".

1.2. I decreti legislativi adottati in ottemperanza alla legge n. 42 del 2009

12

La legge 42 attribuisce al Governo la delega di adottare uno o più decreti legislativi, secondo le scadenze fissate dalla stessa legge, con l'obiettivo di ridefinire il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a comuni, province, città metropolitane e regioni.

La legge del 2009 fissa il termine generale per l'esercizio della delega in 24 mesi dalla data di entrata in vigore della stessa⁴, prevedendo tuttavia che almeno uno dei decreti legislativi sia adottato entro un termine più breve di 12 mesi⁵. Inoltre, un termine più ampio di 36 mesi è previsto per l'adozione dei decreti legislativi che recano

l'istituzione delle città metropolitane.

In ottemperanza a tale disposizione, nel corso del 2010 e nei primi mesi del 2011 sono stati adottati quattro decreti legislativi: il primo il 28 maggio, il D.lgs. n. 85, relativo all'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, il cosiddetto federalismo demaniale; il secondo il 17 settembre, il D.lgs. n. 156, relativo all'ordinamento transitorio di Roma capitale; il terzo il 26 novembre, il D.lgs. n. 216, in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province, il quarto il 14 marzo 2011, il D.lgs. n. 23, relativo al federalismo fiscale municipale.

4. La legge 5 maggio 2009 n. 42, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 6 maggio è entrata in vigore il 21 maggio 2009.

5. Articolo 2, comma 6, della legge n. 42/2009, come sostituito dalla legge n. 196 del 2009.

**Il D.lgs. 28 maggio 2010, n. 85
- federalismo demaniale**

Il decreto legislativo 85/10 prevede l'individuazione dei beni statali che possono essere attribuiti a comuni, province, città metropolitane e regioni, operata attraverso uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, e la successiva attribuzione dei beni agli enti medesimi.

Lo Stato, previa intesa in sede di Conferenza unificata, individua i beni da attribuire a titolo non oneroso secondo i criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale. L'ente territoriale, a seguito dell'attribuzione, dispone del bene nell'interesse della collettività rappresentata ed è tenuto a favorirne la "massima valorizzazione funzionale". I beni trasferiti possono peraltro anche essere inseriti dalle regioni e dagli enti locali in processi di alienazione e dismissione; la deliberazione dell'ente territoriale di approvazione del piano di alienazioni e valorizzazioni dovrà tuttavia essere trasmessa ad una apposita conferenza di servizi volta ad acquisire le autorizzazioni, gli assensi e le approvazioni necessari alla variazione di destinazione urbanistica dei beni. Inoltre i beni trasferiti in attuazione del decreto, che entrano a far parte del patrimonio disponibile degli enti territoriali, possono essere alienati solo previa valorizzazione attraverso le procedure per l'adozione delle varianti allo strumento urbanistico, ed a seguito di apposita attestazione di congruità rilasciata da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio. Resta comunque riservata allo Stato la dichiarazione dell'eventuale passaggio al patrimonio dei beni demaniali trasferiti agli enti territoriali.

**Il D.lgs. 17 settembre 2010, n. 156
- Roma capitale**

La delega relativa alla definizione dell'ordinamento transitorio di Roma capitale risulta solo parzialmente esercitata; infatti, l'applicazione di alcune norme quali quella relativa ai poteri dell'Assemblea capitolina e quella relativa allo status degli amministratori di Roma capitale (artt. 3 e 5 del decreto) sono subordinate all'entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione dei principi e dei criteri direttivi di cui all'articolo 24, comma 5, lettera a), della legge n. 42 del 2009, il quale dovrà specificare le funzioni di Roma capitale e definire le modalità per il trasferimento delle relative risorse umane e dei mezzi. Pertanto, il decreto legislativo attua la delega limitatamente alla disciplina degli organi di governo di Roma capitale, individuati nell'Assemblea capitolina, nella Giunta capitolina e nel Sindaco⁶.

6. Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Relazione semestrale ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42, 30 novembre 2010.

Il D.lgs. 26 novembre 2010, n. 216: fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province

14

I fabbisogni standard sono i nuovi parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali degli enti locali, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica.

Tale superamento costituisce uno dei punti cardine del nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali delineato dalla legge delega, incentrato sull'abbandono del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a enti locali e regioni, nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale.

Pertanto, il nuovo sistema di ripartizione delle risorse nei confronti degli enti territoriali dovrà essere basato sull'individuazione dei fabbisogni standard necessari a garantire sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali.

Il federalismo fiscale municipale

Il decreto legislativo sul federalismo fiscale municipale interviene sull'assetto delle competenze fiscali tra Stato ed enti locali a decorrere, in una prima fase di avvio triennale, dal 2011, e poi disciplinato a regime a decorrere dal 2014, con l'introduzione, in sostituzione di tributi vigenti, dell'imposta municipale unica (IMU).

Nello specifico, le maggiori novità introdotte riguardano:

- **La fiscalità immobiliare.** Dal 2011 vengono attribuiti ai comuni: a) l'intero gettito dell'Irpef sui redditi fondiari (escluso il reddito agrario) e quello relativo alle imposte di registro e bollo sui contratti di locazione immobiliare; b) una quota, pari al 30%, del gettito delle imposte di registro, ipotecarie e catastali sugli atti di trasferimento immobiliare ed una quota, pari al 21,7% nel 2011 ed al 21,6% dal 2012, del gettito della cedolare secca sugli affitti. I gettiti in questione affluiscono ad un Fondo sperimentale di riequilibrio, di durata triennale, finalizzato a realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione dei gettiti medesimi ai Comuni; il Fondo verrà ripartito sulla base di un accordo in sede di Conferenza Stato-città, nell'osservanza, comunque, di due specifici criteri: una quota del 30% del Fondo andrà ripartita in base al numero dei residenti e, al netto di tale quota, una ulteriore percentuale del 20% dovrà essere destinata ai piccoli comuni.
- **L'istituzione di un Fondo perequativo.** L'articolo 13 del decreto istituisce, per il finanziamento delle spese dei comuni e delle province successivo alla determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali, un Fondo perequativo a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni svolte dai predetti enti, articolato in due compo-

nenti con riferimento alle funzioni fondamentali e non fondamentali.

- **La compartecipazione dei Comuni al gettito IVA.** Questa dovrà essere determinata con apposito DPCM in misura finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2% al gettito dell'IRPEF. I criteri di attribuzione del gettito ai singoli Comuni dovranno essere stabiliti con apposito DPCM, che dovrà assumere a riferimento il territorio su cui si è determinato il consumo che ha dato luogo al versamento dell'imposta; in prima applicazione l'assegnazione ai Comuni avverrà sulla base del gettito IVA per provincia, suddiviso per il numero degli abitanti di ciascun ente locale.
- **Il potenziamento dell'attività di contrasto all'evasione.** Sono inasprite le sanzioni amministrative per l'inadempimento degli obblighi di dichiarazione concernenti gli immobili – ivi comprese quelle in materia di canone di locazione nell'ambito della nuova disciplina sulla cedolare secca – nonché che ampliano l'interscambio informativo sui dati catastali. Viene poi incentivato il ruolo dei Comuni, prevedendosi che ad essi sia assegnata una quota pari al 50% del gettito derivante dalla loro attività di accertamento, e che tale quota sia assegnata, anche in via provvisoria, sulle somme riscosse a titolo non definitivo.
- **L'istituzione della cedolare secca sugli affitti.** Per i proprietari di immobili concessi in locazione vi è la possibilità di optare, dal 2011, in luogo dell'ordinaria tassazione Irpef sui redditi dalla locazione, per un regime sostitutivo, che assorbe anche le imposte di registro e bollo sui contratti, le cui aliquote sono pari al 21% per i contratti a canone libero ed al 19% per quelli a canone concordato. Oltre a severe sanzioni in caso di omessa od irregolare registrazione (in cui

si prevede automaticamente un durata del contratto pari a quattro anni e l'applicazione di un canone ridotto che fa riferimento al triplo della rendita catastale) si prevede che in caso di contratto a canone concordato il locatore, se opta per la cedolare secca, non potrà richiedere aggiornamenti del canone per tutta la durata del contratto.

- **La modifica delle aliquote di tassazione delle transazioni immobiliari.** Queste sono individuate al 2% nel caso di prima casa di abitazione ed al 9% nelle restanti ipotesi (le attuali aliquote sono stabilite rispettivamente al 3% ed al 10%, comprese alcune imposte indirette che vengono eliminate).
- **L'introduzione di nuove aliquote dell'imposta di registro.** Queste sostituiscono, a decorrere dal 2014 – data di entrata in vigore delle stesse, l'imposta di bollo e le imposte ipocatastali, nonché i tributi speciali e le tasse ipotecarie.
- **Lo sblocco selettivo dell'addizionale IRPEF.** Viene inoltre introdotta la possibilità, con criteri da definirsi in un provvedimento amministrativo, di aumentare l'addizionale IRPEF da parte dei comuni nei quali non risulti finora stabilita oltre la percentuale dello 0,4%, che comunque costituirà il limite massimo raggiungibile; l'aumento non potrà in ogni caso eccedere lo 0,2% annuo.
- **L'istituzione dell'imposta di soggiorno.** Viene affidata ai comuni capoluogo di provincia ed alle città turistiche e d'arte la possibilità di istituire un'imposta fino a 5 euro per notte a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive, con destinazione del relativo gettito ad alcune specifiche finalità, tra cui quelle a favore del turismo.

Una nuova disciplina dell'imposta di scopo. La nuova disciplina dell'imposta di scopo per il finan-

ziamento di opere pubbliche, ora prevista nella Legge 296/2006, dovrà essere stabilita con un apposito DPCM.

- **L'introduzione, a decorrere dal 2014 dell'imposta municipale unica (IMU).** L'IMU sarà introdotta a decorrere dal 2014, in sostituzione, per la componente immobiliare, dell'Irpef (e relative addizionali) dovuta per i redditi fondiari relativi ai beni non locati, nonché dell'ICI, ed ha per presupposto il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale, cui pertanto non si applica, incluse le pertinenze. La relativa aliquota è stabilita nello 0,76%, ridotta alla metà per gli immobili locati, con la facoltà per i Comuni di estendere in tutto o in parte tale riduzione anche agli immobili posseduti da soggetti cui si applichi l'imposta sul reddito delle società (Ires); i Comuni medesimi possono peraltro modificare la suddetta aliquota di 0,3 punti percentuali, in aumento o in riduzione (la modificabilità è invece fino a 0,2 punti nel caso della aliquota ridotta alla metà per gli immobili locati). Sono esenti dall'IMU gli immobili posseduti dalle amministrazioni pubbliche, nonché alcune

categorie di immobili già esentati ai sensi della normativa dell'ICI (fabbricati destinati ad usi culturali, all'esercizio del culto, utilizzati dalle società non profit ecc).

- **L'introduzione, sempre a decorrere dal 2014, dell'imposta municipale secondaria.** Questa sarà stabilita con deliberazione del consiglio comunale (che potrà anche prevederne esenzioni ed agevolazioni) in sostituzione degli attuali tributi sull'occupazione di aree pubbliche, sulle affissioni e sull'installazione dei mezzi pubblicitari; la relativa disciplina verrà dettata con successivo regolamento, sulla base di alcuni criteri tra i quali la previsione che il presupposto del tributo è l'occupazione di spazi appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei comuni e che il soggetto del tributo medesimo è quello che effettua l'occupazione.

1.3. Gli schemi di decreto legislativo in corso di approvazione

L'armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali

Il 17 dicembre 2010 il Consiglio dei ministri ha approvato lo schema di decreto legislativo che armonizza i sistemi contabili e i bilanci delle Regioni, delle Province e degli enti locali. È prevista la realizzazione graduale del decreto: sperimentale per due esercizi finanziari prima di andare a regime.

Le amministrazioni, regioni, comuni, province, città metropolitane, comunità montane, comunità isolate e unioni di comuni, al fine di garantire il consolidamento ed il monitoraggio dei conti pubblici, nonché il miglioramento della raccordabilità dei conti delle amministrazioni pubbliche con il Sistema europeo dei conti nazionali nell'ambito delle rappresentazioni contabili, adottano un comune piano dei conti integrato. Il piano è ispirato a comuni criteri di contabilizzazione, ed è costituito dall'elenco delle articolazioni delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economico-patrimoniali, definito in modo da consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali.

L'elenco dei conti economico-patrimoniali comprende i conti necessari per le operazioni di integrazione, rettifica e ammortamento, effettuate secondo le modalità e i tempi necessari alle esigenze conoscitive della finanza pubblica.

Allo scopo di assicurare maggiore trasparenza delle informazioni riguardanti il processo di allocazione delle risorse pubbliche e la destinazione delle stesse alle politiche pubbliche settoriali, e per permettere la confrontabilità dei dati di bilancio in coerenza con le classificazioni economiche e funzionali individuate dai regolamenti comunitari, le amministrazioni pubbliche adottano uno schema di bilancio articolato per missioni e programmi che evidenzia le finalità della spesa.

Lo schema di decreto introduce inoltre: a) criteri per la specificazione e classificazione delle spese; b) criteri per la specificazione e la classificazione delle spese e delle entrate; c) strumenti di flessibilità degli stanziamenti di bilancio; d) una tassonomia per gli enti in contabilità civilistica.

1.4. Altri provvedimenti normativi di interesse per la fiscalità locale

18 Nel corso del 2010 sono stati approvati altri provvedimenti che intervengono direttamente sulla fiscalità locale. In particolare, il decreto legge 78/10 che prevede un taglio dei trasferimenti correnti erariali come contributo al risanamento dei conti pubblici nazionali; la legge 13 dicembre 2010, n. 220 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”, la legge di stabilità 2011; il decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, il cosiddetto Milleproroghe.

Il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78

Il decreto legge 78/2010 “misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica” convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, oltre a prevedere un marginale alleggerimento della manovra finanziaria per il solo 2010, attraverso la possibilità di escludere dal computo del saldo valido ai fini del Patto i pagamenti in conto capitale fino al concorso dello 0,75% dei residui passivi in conto capitale sussistenti alla fine del 2008, stabilisce una decurtazione lineare dei trasferimenti correnti dello Stato per una misura pari a 1.500 milioni di euro per il 2011, che aumenta a 2.500 milioni a partire dal 2012.

Il taglio lascia tuttavia immutati gli obiettivi previsti dai provvedimenti precedenti, andandosi così a sommare in termini di aggravio finanziario agli obblighi di finanza locale già stabiliti per i comuni⁷.

Nella parte che segue sono riportate alcune delle più rilevanti previsioni introdotte dal d.l. 78/10 con rilevanza per la fiscalità locale.

Patto di stabilità interno

Nello specifico, il D.L. n. 78 all’art. 14 “Patto di stabilità interno ed altre disposizioni sugli enti territoriali” stabilisce che, ai fini della tutela dell’unità economica della Repubblica, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013 nelle misure seguenti in termini di fabbisogno e indebitamento netto:

7. Ifel, Il quadro finanziario dei comuni, luglio 2010, su <http://portale.webifel.it/articoli.do?metodo=dettaglioArticolo&idNotizia=24946>

a) le regioni a statuto ordinario per 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e per 4.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012;

b) le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano per 500 milioni di euro per l'anno 2011 e 1.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012;

c) le province per 300 milioni di euro per l'anno 2011 e per 500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, attraverso la riduzione di cui al comma 2;

d) i comuni per 1.500 milioni di euro per l'anno 2011 e 2.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, attraverso la riduzione di cui al comma 2. Al comma 2 è indicato che i trasferimenti erariali dovuti ai comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti dal Ministero dell'interno sono ridotti di 1.500 milioni per l'anno 2011 e di 2.500 milioni annui a decorrere dall'anno 2012. Le predette riduzioni a province e comuni sono ripartite secondo criteri e modalità stabiliti in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali e recepiti con decreto annuale del Ministro dell'interno, secondo principi che tengano conto dell'adozione di misure idonee ad assicurare il rispetto del patto di stabilità interno, della minore incidenza percentuale della spesa per il personale rispetto alla spesa corrente complessiva e del conseguimento di adeguati indici di autonomia finanziaria. In caso di mancata deliberazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali entro il termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione (legge 30 luglio 2010, n. 122) e per gli anni successivi al 2011 entro il 30 settembre dell'anno precedente, il decreto del Ministro dell'interno è comunque emanato entro i successivi trenta giorni, ripartendo la riduzione dei trasferimenti secondo un criterio proporzionale.

Al successivo comma 3 dello stesso articolo viene poi stabilito che, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità

interno relativo agli anni 2010 e successivi, i trasferimenti dovuti agli enti locali che risultino inadempienti nei confronti del patto di stabilità interno sono ridotti, nell'anno successivo, in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato. La riduzione è effettuata con decreto del Ministro dell'interno, a valere sui trasferimenti corrisposti dallo stesso Ministero, con esclusione di quelli destinati all'onere di ammortamento dei mutui. A tal fine il Ministero dell'economia comunica al Ministero dell'interno, entro i 60 giorni successivi al termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al patto di stabilità interno, l'importo della riduzione da operare per ogni singolo ente locale. In caso di mancata trasmissione da parte dell'ente locale della predetta certificazione, entro il termine perentorio stabilito dalla normativa vigente, si procede all'azzeramento automatico dei predetti trasferimenti con l'esclusione sopra indicata. In caso di insufficienza dei trasferimenti, ovvero nel caso in cui fossero stati in parte o in tutto già erogati, la riduzione viene effettuata a valere sui trasferimenti degli anni successivi.

Obbligatorietà della gestione in forma associata delle funzioni fondamentali per i comuni di minore dimensione

Sempre all'art. 14, le disposizioni dei commi dal n. 26 al n. 31 sono dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni. In particolare, al comma 28, le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, esclusi le isole monocomune ed il comune di Campione d'Italia.

Tali funzioni sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti. I comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata. La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa (comma 29). È poi la regione (comma 30) che, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua con propria legge, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni con dimensione territoriale inferiore a quella ottimale, delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, fermo restando quanto stabilito dal comma 28 del presente articolo. Nell'ambito della normativa regionale i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa. I comuni capoluogo di provincia e i comuni con un numero di abitanti superiore a 100.000 non sono obbligati all'esercizio delle funzioni in forma associata.

In relazione a queste ultime disposizioni, l'ANCI, con apposita nota del giugno 2010⁸ aveva espresso le proprie perplessità, chiedendo, con riferimento all'allora decreto legge n.78, lo stralcio integrale dei commi dal n. 25 al n.

8. AnCI, Audizione in Commissione Bilancio sul decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, giugno 2010.

32 dell'art. 14, in quanto trattanti una materia estranea rispetto ad un provvedimento di natura economico finanziaria e in considerazione dell'iter avviato di esame di un disegno di legge con il medesimo oggetto.

Divieto di costituire società

Inoltre, al comma 32 dello stesso articolo, è previsto che i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire società. Anche in questo caso, l'ANCI, con la stessa nota sopra richiamata, esprime la propria criticità in particolare nel caso in cui si trattasse di un divieto assoluto, per i comuni entro la soglia demografica indicata, di costituire ogni tipo di società.

TARSU – TIA

Il comma 33 dell'art. 14 riguarda invece la TARSU - TIA e prevede che le disposizioni di cui all'articolo 238 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si interpretano nel senso che la natura della tariffa ivi prevista non è tributaria. Le controversie relative alla predetta tariffa, sorte successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, rientrano nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Nella richiamata nota dell'ANCI viene sottolineato come tale previsione sia in contrasto con la sentenza della Corte costituzionale n. 238 del luglio 2009 che sancisce la natura tributaria della TIA.

Inoltre il decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, conferma, sino alla revisione della disciplina relativa alla gestione dei rifiuti solidi urbani, la validità dei regolamenti concernenti la tassa sui rifiuti solidi urbani e la tariffa di igiene

ambientale. Ciò non toglie la possibilità ai comuni di adottare la tariffa integrata ambientale.

L'accertamento tributario e contributivo

Tra le misure volte a contrastare l'evasione fiscale e contributiva, è prevista la partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario e contributivo (art. 18). Ad esempio, i comuni con popolazione superiore a cinquemila abitanti sono tenuti ad istituire (comma 2), laddove non vi abbiano già provveduto, il **Consiglio tributario**, mentre i Comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, laddove non abbiano già costituito il Consiglio tributario, sono tenuti a riunirsi in consorzio, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per la successiva istituzione del Consiglio tributario. Inoltre, per potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, in attuazione dei principi di economicità, efficienza e collaborazione amministrativa la partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale e contributivo è incentivata mediante il riconoscimento di una quota pari al 33%⁹ delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo nonché delle sanzioni civili applicate sui maggiori contributi riscossi a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del comune che abbia contribuito all'accertamento stesso.

Poi, con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, d'intesa con l'INPS e la Conferenza unificata, sono stabilite le modalità tecniche di accesso alle banche dati e di trasmissione ai comuni, anche in via telematica, di copia delle dichiarazioni relative ai contribuenti in essi

residenti, nonché quelle della partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale e contributivo. Per le attività di supporto all'esercizio di detta funzione di esclusiva competenza comunale, i comuni possono avvalersi delle società e degli enti partecipati dai comuni stessi ovvero degli affidatari delle entrate comunali i quali, pertanto, devono garantire ai comuni l'accesso alle banche dati utilizzate. Con il medesimo provvedimento sono altresì individuate le ulteriori materie per le quali i comuni partecipano all'accertamento fiscale e contributivo; in tale ultimo caso, il provvedimento, adottato d'intesa con il direttore dell'Agenzia del territorio per i tributi di relativa competenza, può prevedere anche una applicazione graduale in relazione ai diversi tributi.

L'aggiornamento del catasto

Nella stessa legge, all'art. 19, è previsto l'aggiornamento del catasto. Dal 1° gennaio 2011 è attivata l'"Anagrafe Immobiliare Integrata" costituita e gestita dall'Agenzia del Territorio secondo quanto disposto dall'articolo 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, attivando le idonee forme di collaborazione con i comuni in coerenza con gli articoli 2 e 3 del proprio statuto. L'Anagrafe Immobiliare Integrata attesta, ai fini fiscali, lo stato di integrazione delle banche dati disponibili presso l'Agenzia del Territorio per ciascun immobile, individuandone il soggetto titolare di diritti reali (comma 1). L'accesso gratuito all'Anagrafe Immobiliare Integrata è garantito ai Comuni sulla base di un sistema di regole tecnico-giuridiche emanate entro e non oltre sessanta giorni dal termine di cui al comma 1 con uno o più decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze, previa intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali (comma 2). I decreti di cui al comma 2 devono assicurare comunque ai

9. Percentuale aumentata al 50% dal D. Lgs n. 23/11 relativo all' federalismo fiscale municipale.

La Legge 13 dicembre 2010, n. 220, legge di stabilità 2011

22

comuni la piena accessibilità ed interoperabilità applicativa delle banche dati con l'Agenzia del territorio, relativamente ai dati catastali, anche al fine di contribuire al miglioramento ed aggiornamento della qualità dei dati, secondo le specifiche tecniche e le modalità operative stabilite con i medesimi decreti (comma 2-bis).

Nella fase di prima attuazione (comma 5), al fine di accelerare il processo di aggiornamento e allineamento delle banche dati catastali, le funzioni catastali connesse all'accettazione della registrazione degli atti di aggiornamento sono svolte dai comuni e dall'Agenzia del Territorio sulla base di un sistema di regole tecnico-giuridiche uniformi e in attuazione dei principi di flessibilità, gradualità, adeguatezza, stabilito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e previa intesa presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Le suddette regole tecnico-giuridiche costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento e si applicano anche nei territori delle regioni a statuto speciale. Ove non esercitate dai comuni, le attività connesse alle predette funzioni sono esercitate dall'Agenzia del Territorio, sulla base del principio di sussidiarietà.

Nella sopra richiamata nota dell'ANCI, la nuova disciplina in materia di catasto viene valutata come un passo indietro, in quanto da funzione comunale diventa a tutti gli effetti funzione di competenza statale, riducendo il ruolo dei comuni a terminali dell'Agenzia del territorio con compiti di supporto e meramente esecutivi.

La legge 220/2010, legge di stabilità 2011, riscrive, nei commi da 87 a 124, tutta la disciplina del patto di stabilità, stabilendo i passaggi per la definizione del saldo programmatico di ogni ente locale per il prossimo triennio.

L'aspetto più rilevante è la definizione di una regola generale (comma 90) che stabilisce un saldo strutturale pari a «zero» per le autonomie locali, sempre calcolato in termini di competenza mista, e il contributo che i comuni offrono per il risanamento dei conti pubblici. Per la determinazione del saldo programmatico è necessario procedere per gradi¹⁰. Il punto di partenza è l'applicazione delle percentuali (comma 88 della legge 220/2010); dell'11,4% per i comuni alla spesa corrente media del triennio 2006/08. Sparisce, quindi, la base rappresentata da un saldo di partenza più o meno lontano nel tempo, sostituita da un parametro che offre stabilità. L'importo così ottenuto deve essere ridotto per una somma pari al taglio dei trasferimenti subito dagli enti per effetto dell'articolo 14 del d.l. 78/2010 e determinato dal Ministero dell'Interno con il decreto del 9 dicembre 2010. Il cambio di regola ha fatto sì che, per alcuni enti, la nuova impostazione determinasse sensibili differenze di obiettivo (sia positive, sia negative), incidendo sulla programmazione pluriennale. Per attenuare le differenze, solo per il primo anno, il legislatore ha previsto che l'obiettivo finale sia corretto per un importo pari alla metà della differenza tra il saldo determinato con la nuova disciplina e il saldo programmatico calcolato con le precedenti regole (articolo 77-bis del d.l. 112/2008). Se il nuovo obiettivo è inferiore a quello vecchio, il correttivo aumenta l'obiettivo determinato con le nuove regole; in caso

10. Alessandro Beltrami, *Il saldo obiettivo non può superare una quota della spesa corrente. Più tutela per gli enti medio-piccoli*, Il Sole 24 Ore, 28.02.2011.

Decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225 – cosiddetto Milleproroghe

contrario la metà del differenziale va in detrazione del saldo programmatico 2011. Per il solo 2011, inoltre, il comma 93 prevede una riduzione della manovra per complessivi 480 milioni per interventi necessari in ragione di impegni internazionali e al fine di garantire un contributo equo degli enti alla manovra. Il fondo deve prevedere la copertura delle spese di investimento per Expo 2015 dal comune di Milano e, per effetto della conversione del d.l. 225/2010, dalla provincia. L'accordo, in conferenza Stato-Città ha destinato 130 milioni per Expo (110 al comune e 20 alla provincia), 310 milioni ai comuni e 40 milioni alle province. Gli importi per i comuni si traducono in una clausola di salvaguardia definita in ragione della dimensione demografica degli enti. In particolare, se il saldo obiettivo supera la soglia definita dall'importo che scaturisce dall'applicazione delle percentuali definite nell'accordo alla spesa corrente media 2006-2008, allora il saldo programmatico è pari alla soglia medesima. Le percentuali sono del 5,4% per i comuni fino a 9.999 abitanti, del 7% per comuni con popolazione compresa tra i 10mila e 200mila abitanti e 10,5% per i comuni sopra i 200mila abitanti. Il Dpcm prevede, infine, che per tutti gli enti, le entrate straordinarie possono essere considerate rilevanti ai fini del saldo utile per il rispetto del patto di stabilità interno.

Nel corso dell'anno, il saldo programmatico può essere modificato per due cause: l'applicazione del patto di stabilità regionale (normato dai commi da 138 a 143) e l'applicazione del comma 122, che prevede una riduzione degli obiettivi annuali del patto (con criteri e modalità da definirsi con apposito decreto) per un importo pari alla differenza, registrata nel 2010, tra il saldo programmatico assegnato e il saldo programmatico conseguito dagli enti inadempienti al patto di stabilità interno.

Il decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie, il cosiddetto Milleproroghe, è stato recentemente convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10.

Nello specifico, alcuni dei temi di interesse per la finanza locale trattati dal Milleproroghe riguardano: a) disposizioni in materia di rifiuti (Articolo 2, comma 2 bis e 2 ter) ; b) presentazione delle dichiarazioni relative ad immobili non registrati in catasto (art. articolo 2, comma 5 bis); c) disposizioni concernenti regioni, province autonome ed enti locali (Articolo 2, comma 33); d) limiti all'indebitamento degli enti locali (Articolo 2, comma 39); e) proventi delle concessioni edilizie (Articolo 2, comma 41); e) società partecipate dai comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti (Articolo 2, comma 43); f) determinazione dei trasferimenti erariali agli enti locali (Articolo 2, comma 45).

Disposizioni in materia di rifiuti

Nelle more della completa attuazione delle disposizioni di carattere finanziario in materia di ciclo di gestione dei rifiuti, comprese le disposizioni contenute negli articoli 11 e 12 del d.l. n. 195/2009, lex n. 26/2010 (Rifiuti in Campania), la copertura integrale dei costi diretti ed indiretti dell'intero ciclo di gestione dei rifiuti può essere assicurata, anche in assenza di una dichiarazione dello stato di emergenza ed anche in deroga alle vigenti disposizioni in materia di sospensione, sino all'attuazione del federalismo fiscale, del potere di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuiti agli enti territoriali, con le seguenti modalità:

- si consente l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 5-quater della legge n. 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), introdotto dal provvedimento in esame concernente il potere, attribuito al Presidente della Regione colpita da calamità naturali, di coprire gli oneri derivanti con aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, delle imposizioni tributarie attribuite alla regione, nonché elevando la misura dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, fino ad un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita; viene raddoppiato, tuttavia, in tal caso, il limite di incremento di imposta previsto dal comma 5-quater;
- i comuni e le province possono deliberare una maggiorazione delle addizionali all'accisa sull'energia elettrica in misura non superiore al vigente importo delle addizionali.

I Comuni della regione Campania destinatari della riduzione dei trasferimenti, deliberano, a decorrere dall'anno 2011, anche in assenza di una dichiarazione dello stato di emergenza, un'apposita maggiorazione dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica. La maggiorazione è applicata con un'aliquota indifferenziata e deve determinare un gettito non inferiore all'importo annuale dei trasferimenti ridotti, incrementato fino al 10%¹¹.

11. ANCI, nota di lettura della legge 26 febbraio 2011, n. 10 di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie, a cura di Mariella Sorrenti- Ufficio Legislativo ANCI, 26 febbraio 2011.

Presentazione delle dichiarazioni relative ad immobili non registrati in catasto

Il comma 5-bis reca la proroga al 30 aprile 2011 del termine per gli adempimenti relativi alla presentazione delle dichiarazioni di immobili non registrati in catasto (c.d. case fantasma) o che siano stati oggetto di interventi edilizi che abbiano determinato una variazione di consistenza ovvero di destinazione parimenti non dichiarata in catasto. Viene inoltre disciplinata la procedura di notifica dell'attribuzione della rendita presunta, disponendo che, in considerazione della massa delle operazioni di attribuzione della rendita presunta, essa avvenga mediante affissione all'albo pretorio dei comuni dove sono ubicati gli immobili. Dell'avvenuta affissione è data notizia con comunicato da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, sul sito internet dell'Agenzia del Territorio, nonché presso gli Uffici provinciali ed i comuni interessati. Trascorsi 60 giorni dalla data di pubblicazione del comunicato in Gazzetta Ufficiale, decorrono i termini per la proposizione del ricorso dinanzi alla Commissione tributaria provinciale competente.

Disposizioni concernenti regioni, province autonome ed enti locali

Ai fini dell'applicazione del comma 138 della legge di stabilità 2011 - con cui le regioni possono autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il loro saldo programmatico attraverso un aumento dei pagamenti in conto capitale e contestualmente e per lo stesso importo procedono a rideterminare il proprio obiettivo programmatico in termini di cassa o di competenza - le Regioni definiscono criteri di virtuosità e modalità operative previo confronto in sede di Consiglio delle autonomie lo-

cali e, ove non istituito, con i rappresentanti regionali delle autonomie locali.

Gli enti locali dichiarano all'ANCI, all'UPI, alle Regioni e alle Province autonome, entro il 15 settembre di ciascun anno, l'entità dei pagamenti che possono effettuare nel corso dell'anno. Entro il termine del 31 ottobre, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze, con riferimento a ciascun ente beneficiario, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica.

Limiti all'indebitamento degli enti locali

L'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate ed a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 12% per l'anno 2011, il 10% per l'anno 2012 e l'8% a decorrere dall'anno 2013 delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui. Per le comunità montane si fa riferimento ai primi due titoli delle entrate.

Proventi delle concessioni edilizie

Viene prorogata fino al 2012 la possibilità (prevista per gli anni 2008, 2009 e 2010) offerta ai Comuni di utilizzare i proventi da concessioni edilizie e da sanzioni previste dal Testo Unico sull'edilizia per una quota non superiore

al 50% per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25% alle spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale.

Società partecipate dai Comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti

Slitta al 31 dicembre 2013 il termine entro cui i comuni sotto i 30 mila abitanti mettono in liquidazione le società già costituite ovvero ne cedono le partecipazioni. Le disposizioni non si applicano ai comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti nel caso in cui le società già costituite: abbiano, al 31 dicembre 2013, il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi; non abbiano subito, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio; non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali il comune sia stato gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime.

Determinazione dei trasferimenti erariali agli enti locali

Il comma 45 dispone l'attribuzione ai comuni delle regioni a statuto ordinario di una somma calcolata in misura pari ai pagamenti effettuati da tali enti nel primo trimestre dello scorso anno. Tale quota è corrisposta, a titolo di acconto, dal Ministero dell'interno entro il mese di marzo 2011, ai sensi del decreto interministeriale 21 febbraio 2002.

2.
I partecipanti e il gradimento
dei corsi realizzati

2.1. I partecipanti ai corsi Ifel 2010

In questo capitolo si prendono in esame le caratteristiche di coloro che hanno partecipato alle attività formative sulla finanza locale proposte nel corso del 2010 e si analizzano i giudizi espressi relativamente all'organizzazione delle attività formative proposte.

Avere indicazioni quantitative relative ai partecipanti, alla loro provenienza e al loro livello di soddisfazione, consente di ripensare e migliorare le attività formative che saranno programmate nel 2011, sia rispetto alla collocazione territoriale dei seminari, sia rispetto all'organizzazione delle attività d'aula (argomenti, docenti, location, aule, ecc.).

Le giornate formative che si sono svolte complessivamente nel corso del 2010 sono state 213.¹ Il numero delle presenze in aula ha sfiorato quota **7.000**. I singoli dirigenti e funzionari che hanno partecipato, almeno una volta, a questi seminari, sono oltre **4.500**. Ciò significa che ci sono diverse persone che durante l'anno hanno frequentato più di un corso di formazione. E' vero, infatti, che l'offerta formativa prevede diverse iniziative per ogni regione, nelle quali si affrontano temi differenti. In questo modo le amministrazioni hanno l'occasione di scegliere fra più seminari che si svolgono non distanti dalla loro sede e, anche a seconda dell'organizzazione del lavoro di ogni realtà, può partecipare più volte la stessa persona oppure possono partecipare a uno o più seminari più persone di uno stesso ente o persone differenti per argomenti diversi.

Gli operatori della finanza locale che hanno preso parte alle iniziative formative del 2010 provengono da **1.935 comuni** che rappresentano il **24% del totale** dei comuni italiani. Una parte dei partecipanti proviene anche da altri enti interessati alle tematiche affrontate (provincia, comunità montana, unioni di comuni, ecc.).

Come sono dislocati questi comuni all'interno delle venti regioni?

1. L'elenco completo dei seminari si trova al termine di questo capitolo.

Tab. 1 Appartenenza regionale dei comuni partecipanti

<i>Regioni</i>	<i>Numero comuni per regione</i>	<i>Comuni coinvolti nella formazione</i>	<i>% dei comuni coinvolti sul tot. dei comuni della regione</i>
Abruzzo	305	82	27%
Basilicata	131	36	27%
Calabria	409	103	25%
Campania	551	164	30%
Emilia Romagna	348	178	51%
Friuli Venezia Giulia	218	60	28%
Lazio	378	150	40%
Liguria	235	71	30%
Lombardia	1546	185	12%
Marche	239	82	34%
Molise	136	54	40%
Piemonte	1206	139	12%
Puglia	258	72	28%
Sardegna	377	108	29%
Sicilia	390	84	22%
Toscana	287	125	44%
Trentino Alto Adige	333	63	19%
Umbria	92	37	40%
Valle d'Aosta	74	36	49%
Veneto	581	106	18%
TOTALE	8.094	1.935	24%

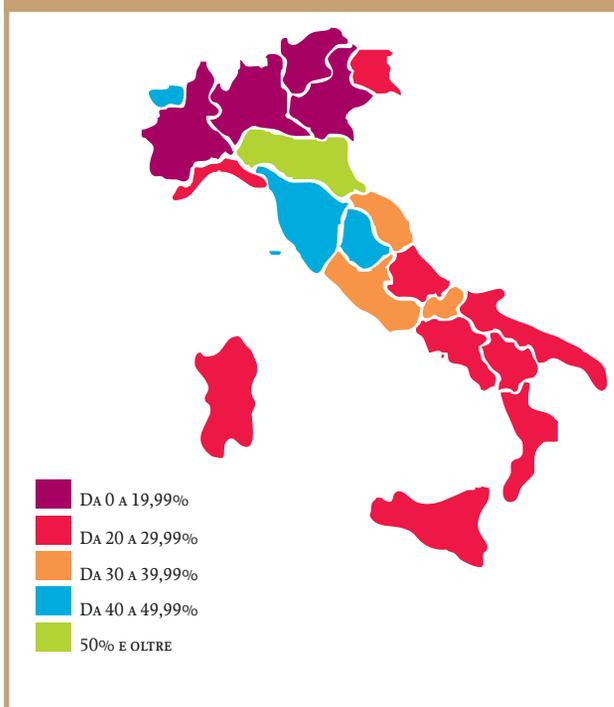
Fonte: Elaborazione Cittalia su dati Ifel e Istat

La Tabella 1 mostra percentuali diverse, che vanno dal 51% dell'Emilia Romagna al 12% di Lombardia e Piemonte. E' utile sottolineare che in valori assoluti i comuni di Lombardia e Piemonte che hanno preso parte alle attività formative sono praticamente gli stessi che provengono dall'Emilia Romagna ma Lombardia e Piemonte sono le due regioni con un numero di comuni di gran lunga superiori alle altre.

Conoscere la distribuzione territoriale dei partecipanti (visualizzata sulla Mappa 1), consente di proporre successive riflessioni riguardo l'organizzazione territoriale delle attività formative e diverse modalità di comunicazione per il coinvolgimento dei comuni, specie delle regioni del nord (Piemonte, Lombardia, Trentino Alto Adige e Veneto).

E' interessante capire, inoltre, in quale percentuale sono presenti comuni piccoli, medi e grandi.

Mappa 1 – Appartenenza regionale dei comuni partecipanti



Tab. 2 La classe dimensionale dei comuni partecipanti

Classe dimensionale	N. comuni che hanno partecipato	N. comuni per classe dimensionale	% sul totale dei comuni della classe
Meno di 5.000 abitanti	946	5.692	17%
5.000 – 19.999	702	1.886	37%
20.000 – 49.999	192	367	52%
50.000 – 99.999	59	104	57%
100.000 e più	36	45	80%
Totale	1.935	8.094	24%

Fonte: Elaborazione Cittalia su dati Ifel e Istat

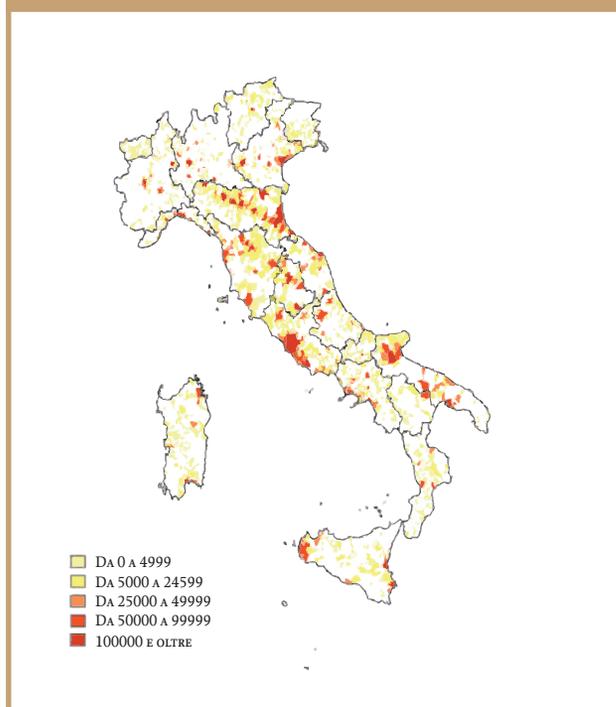
Come si vede dalla Tabella 2 i comuni che prendono parte alle attività formative sono, in valore assoluto, comuni piccoli e medi; se, però, osserviamo la percentuale di comuni partecipanti sul totale dei comuni che appartengono alle singole classi dimensionali prese in considerazione, osserviamo come nel 2010 siano stati raggiunti ben **l'80% dei comuni grandi** (con una popolazione uguale o maggiore a 100.000 abitanti) e solo **il 17% dei comuni piccoli** (quelli con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti). Anche in questo caso, ovviamente, vale la riflessione fatta poc'anzi re-

lativamente ai comuni partecipanti calcolati sul totale dei comuni di ogni regione italiana: il numero di comuni grandi è di gran lunga più basso del numero di comuni piccoli. E' un'impresa coinvolgere oltre 5.600 comuni rispetto alla possibilità di coinvolgerne meno di 50!

I comuni con popolazione tra i 5.000 abitanti e i 20.000 che hanno partecipato ai percorsi formativi sono circa il 37% del totale dei comuni di questa classe dimensionale. Infine, per quanto riguarda i comuni medi, oltre la metà hanno seguito la formazione 2010: il 52% dei comuni che stanno tra i 20.000 e i 50.000 abitanti e il 57% di quelli che si trovano nella fascia 50.000 – 99.999.

Ma non è esatto continuare a parlare al maschile degli operatori della finanza locale che hanno partecipato alle attività formative perché **il numero delle donne supera quello degli uomini**: le donne sono **oltre il 60%**.

Mappa 2 – Distribuzione dei comuni per classe dimensionale



2.2. I livelli di soddisfazione dei partecipanti per l'anno 2010

Più della metà dei partecipanti alle attività formative (circa il 53%) ha espresso il proprio giudizio riguardo i seminari ai quali ha preso parte, compilando un breve questionario di customer satisfaction. I questionari compilati sono stati in tutto 3.414. La restituzione di queste informazioni è preziosa perché consente di ottenere indicazioni utili alla riprogettazione e all'innovazione delle attività formative di Ifel.

L'analisi che segue riguarda l'insieme delle azioni formative proposte; non si tratta di un'attività di verifica o di controllo rispetto alle singole iniziative e/o riguardo i singoli docenti. Come ogni indagine di customer satisfaction, ha una finalità specifica: il miglioramento del servizio cioè il miglioramento dell'organizzazione dei corsi, il miglioramento dell'attività didattica e l'eventuale innovazione cioè la creazione di nuovi servizi che rispondano più coerentemente alle necessità degli operatori della finanza locale.

Di seguito viene analizzata, quindi, la soddisfazione espressa -in generale- rispetto ai diversi elementi del "pacchetto dei servizi" offerti. Dopo di che si procede con l'analisi della soddisfazione secondo diversi 'lenti di osservazione': il **ruolo** di coloro che hanno risposto, la **dimensione** degli enti di appartenenza, le **provenienze** territoriali (nord, centro, sud). Queste tre diverse 'lenti di osservazione' sono state scelte per individuare eventuali differenze nei giudizi espressi, che possano dipendere da attese particolari legate, appunto, a questi tre elementi. Per integrare le riflessioni che nascono dall'analisi dei dati vengono utilizzati anche i suggerimenti inseriti dai partecipanti al termine del questionario, che consentono di introdurre nell'analisi utili elementi qualitativi.

Si propone, poi, un'analisi diacronica della soddisfazione espressa con riguardo alle attività formative del 2008, del 2009 e del 2010. Il confronto dell'andamento degli ultimi tre anni consentirà di osservare quali eventuali cambiamenti, già suggeriti negli scorsi anni e realizzati, hanno avuto effetto sulla soddisfazione dei partecipanti.

Il gradimento delle attività di formazione nel loro complesso

34 Coerentemente con le proposte formative offerte e con i temi trattati nel corso dei seminari, più dell'80% dei partecipanti che hanno risposto al questionario di customer satisfaction appartiene a uffici o settori che si occupano di **tributi**, il 10,7% si occupa, invece di **bilancio/ragioneria** e sono circa il 9% coloro che provengono da altri uffici.

I dati raccolti mostrano una generale soddisfazione dei partecipanti che promuovono a pieni voti i docenti mentre esprimono qualche critica in più su alcuni aspetti

organizzativi. Ad ogni modo i giudizi sono, complessivamente, molto positivi: se i docenti prendono un bel 9, l'organizzazione si merita comunque tra il 7 e l'8.²

Vediamo nel dettaglio quali sono i giudizi espressi dai partecipanti.

La valutazione complessiva della soddisfazione relativa ai percorsi formativi (figura 2) è decisamente positiva: il 78,4% sono i molto e i piuttosto soddisfatti; il 16% sono

fig. 1 – Ufficio di appartenenza

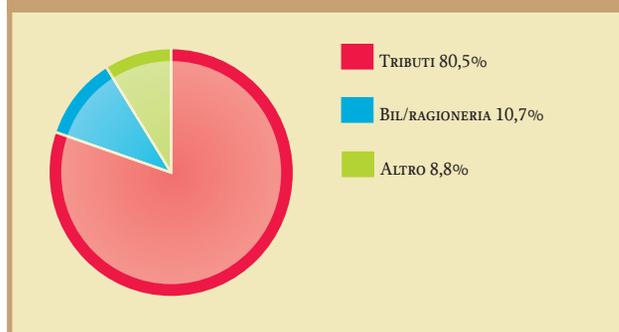
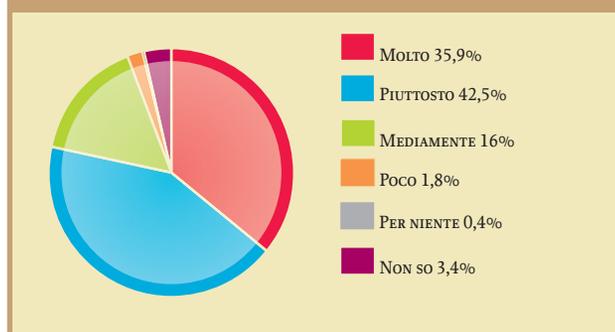


fig. 2 – Gradimento complessivo dei corsi



2. Questi voti sono le medie dei giudizi espressi sulla scala da 1 a 5, tradotto in decimi.

mediamente soddisfatti e solo il 2% si dichiara poco o per niente soddisfatto.

I docenti sono giudicati molto positivamente per quanto riguarda la **chiarezza espositiva**: ben il **92,8%** si dichiara **più che soddisfatto** e solamente lo 0,4% (13 persone) si dichiara poco o per niente soddisfatto. Un giudizio intermedio viene espresso dal 6,2% di coloro che hanno risposto a questa domanda.

I docenti, quindi, sono molto chiari nell'esporre le loro materie anche se, in qualche caso, i partecipanti ritengono che –probabilmente qualche docente più di altri- abbia difficoltà nel tenere viva l'attenzione. **Questa difficoltà può dipendere, più che dal solo docente, dalla “qualità dell’interazione” tra docente e partecipante** che si base, anche, sulla capacità ricettiva del discente condizionata da molteplici fattori (competenze, problemi contingenti da risolvere, motivazione professionale, ecc.).

fig. 3 – Chiarezza espositiva dei docenti

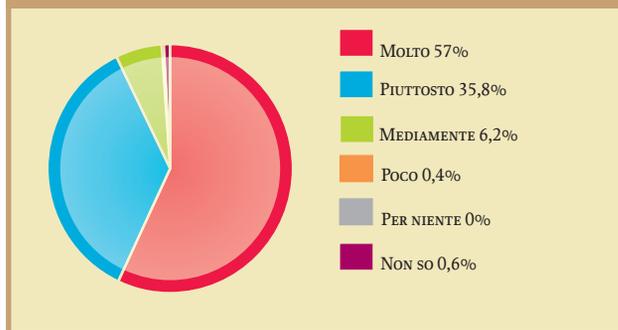
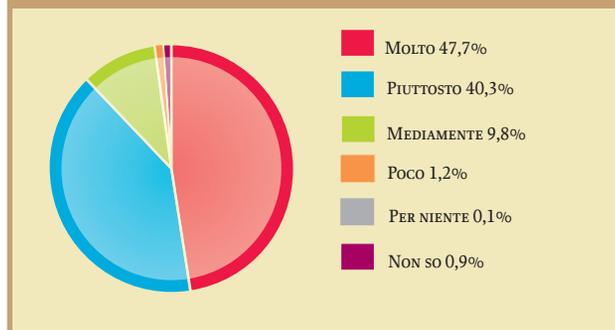


fig. 4 – Capacità dei docenti di tenere viva l'attenzione



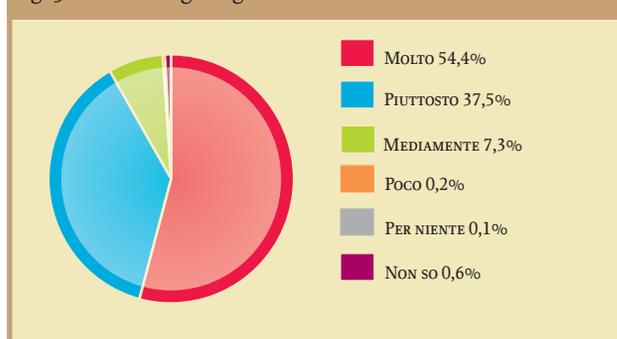
E' molto positivo anche il giudizio espresso riguardo la capacità dei docenti di **tenere viva l'attenzione**: l'**88%** è stato **più che soddisfatto** e solo l'1,3% si è dichiarato poco o per niente soddisfatto. Circa il 10%, invece, ha espresso un giudizio intermedio, dichiarandosi mediamente soddisfatto.

Per quanto attiene all'**utilità degli argomenti trattati** (figura 5) sono proprio in pochi a ritenersi poco o per niente soddisfatti: solamente 9 persone, pari allo 0,3%. Ben il **91,9%**, invece, si ritiene **più che soddisfatto** mentre il 7,3% si dichiara mediamente soddisfatto.

Questo dato è interessante, perché ci indica che una delle principali ragioni che hanno portato alla scelta del percorso formativo è l'interesse per gli argomenti proposti e trattati ritenuti utili da una percentuale molto alta. Nonostante tutto, però, una parte dei partecipanti aveva attese diverse da quanto ha poi potuto sperimentare in aula, tant'è che si è dichiarato mediamente oppure poco o addirittura per niente soddisfatto. **Quasi otto persone su cento ritengono che il docente abbia scelto di declinare gli argomenti del corso in modo differente da quelle che erano le loro attese.** Questo elemento deve essere considerato ai fini del miglioramento della progettazione didattica e della comunicazione dei programmi dei seminari.

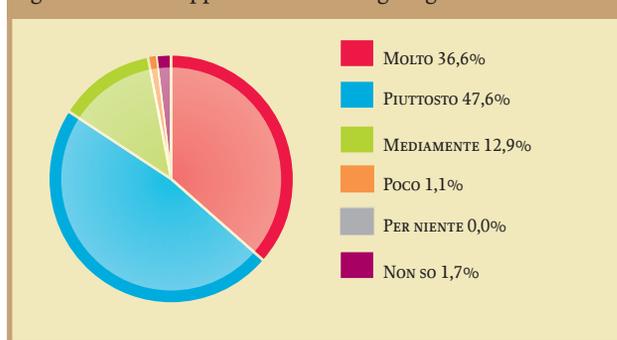
Altro elemento che, indubbiamente, ha generato una complessiva soddisfazione dei partecipanti ai seminari formativi 2010 è il livello di **approfondimento degli argomenti trattati** durante la giornata formativa (figura 6). L'**84,2%** si è dichiarato più che soddisfatto delle modalità di sviluppo dei temi, il 12,9% mediamente soddisfatto e solo l'1,1% poco soddisfatto. Nessuno è stato completamente insoddisfatto.

fig. 5 – Utilità degli argomenti trattati



Ci potrebbe essere una relazione tra la non completa soddisfazione relativa agli approfondimenti degli argomenti trattati e la capacità di tenere viva l'attenzione da parte dei docenti. E' possibile, infatti, che alcuni partecipanti abbiano avuto difficoltà oppure abbiano provato noia nel seguire le spiegazioni dei docenti, a causa del livello (troppo basso oppure troppo alto) degli approfondimenti. Va ricordato, infatti, che l'offerta dei seminari formativi si rivolge indistintamente ad amministrazioni che hanno, necessariamente, caratteristiche differenti in termini di dimensioni e di strutture organizzative. Coloro che prendono parte alle attività formative non possiedono, necessariamente, lo stesso bagaglio di conoscenze. Il docente, rivolgendosi ad ogni platea, non conosce nel dettaglio il livello delle competenze e delle capacità dei suoi interlocutori. **Non è da escludere, quindi, che per alcuni gli interventi siano 'starati'** cioè siano poco approfonditi, rispetto alle esigenze, oppure, al contrario, entrino nel merito di aspetti che non sono coerenti con le loro necessità. In questo senso, quindi, si può leggere la parziale insoddisfazione di alcuni partecipanti rispetto al livello di approfondimento degli argomenti e la conseguente difficoltà a tenere viva l'attenzione.

fig. 6 – Livello di approfondimento degli argomenti trattati



La soddisfazione relativa all'**utilità delle indicazioni teoriche** e **delle indicazioni pratiche** che i docenti hanno proposto (figura 7 e figura 8) è piuttosto alta: **l'81%** si dichiara più che soddisfatto dell'utilità delle **indicazioni teoriche** e **il 78,6%** più che soddisfatto delle **indicazioni pratiche**. **Le indicazioni pratiche hanno, quindi, soddisfatto un po' meno**: i mediamente soddisfatti e gli insoddisfatti rispetto alle indicazioni teoriche, infatti, sono quasi il 15% mentre per le indicazioni pratiche aumentano a 17,7%.

Se confrontiamo, quindi, i giudizi relativi all'utilità degli argomenti, al loro livello di approfondimento e questi ultimi, relativi all'utilità delle indicazioni teoriche e pratiche, possiamo dire che il livello di approfondimento dei temi e, soprattutto, le indicazioni pratiche offerte, determinano una minore soddisfazione dei partecipanti.

Per leggere questi giudizi vengono in aiuto i commenti

e i suggerimenti inseriti dai partecipanti nella parte "aperta" del questionario. Tra questi suggerimenti spesso si propone di inserire nella trattazione dei temi, più esempi e casi pratici. E' possibile, quindi, che questa sia una delle principali ragioni della relativa soddisfazione espressa da alcuni partecipanti.

fig. 7 – Utilità delle indicazioni teoriche proposte

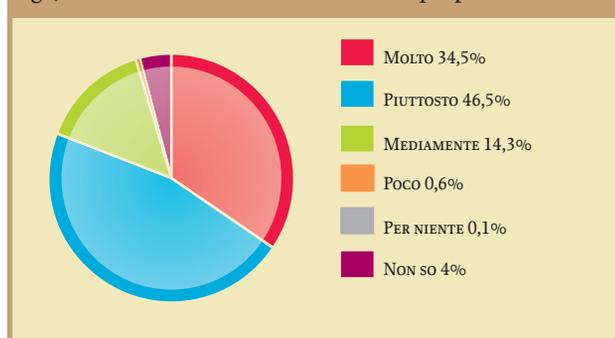
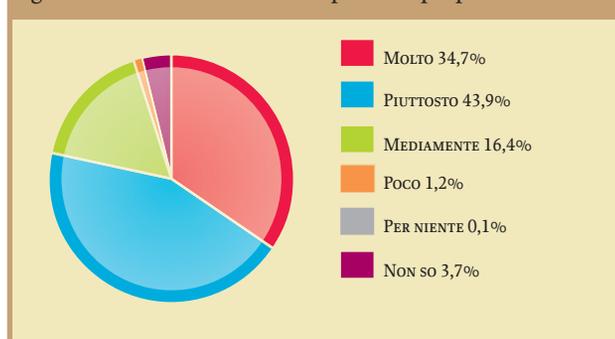
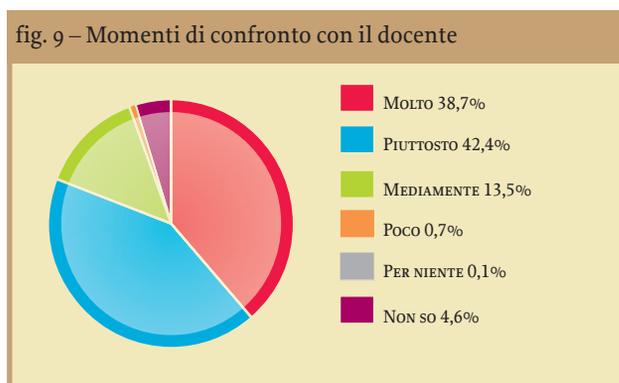


fig. 8 – Utilità delle indicazioni pratiche proposte



Ben **l'81,1%** dei partecipanti si dichiara **più che soddisfatto dal confronto con il docente**, il 13,5% è mediamente soddisfatto e lo 0,8% invece poco o per niente soddisfatto.



Minore soddisfazione ha generato il **confronto con gli altri partecipanti** (figura10): poco più del **63% dice di essere molto o piuttosto soddisfatto**, a fronte del 27% che si dichiara mediamente soddisfatto e del 3,85% poco o per niente soddisfatto.

Due sono le considerazioni da fare a commento di questi giudizi: anzitutto va rilevato che a questa domanda non ha dato risposta il 6,1% di coloro che hanno restituito il questionario compilato. Segno, questo, di una criticità legata all'eventuale confronto tra i partecipanti che, per ragioni di tempo e/o di scelte didattiche, potrebbe anche non esserci stato. E' possibile, infatti, che nel corso di seminari molto affollati oppure all'interno di giornate

intense, dal punto di vista della quantità degli argomenti da trattare, non ci siano state occasioni di scambio e confronto tra i partecipanti. In questo senso, quindi, si possono reinterpretare una parte dei giudizi negativi: **non tanto riferiti alla non utilità del confronto quanto all'assenza dello stesso** che, invece, per alcuni poteva essere occasione di apprendimento e risoluzione di problemi presso la propria amministrazione. Altra chiave di lettura, che si integra e non esclude la precedente, è quella che arriva da alcuni commenti che sottolineano il "fastidio" delle interruzioni sistematiche di alcuni partecipanti nel corso della lezione. E' possibile, quindi, che **alcuni considerino questo scambio tra il docente e i partecipanti, più una perdita di tempo che un'occasione di apprendimento**.

Va detto che, nella maggior parte dei casi, i seminari territoriali hanno una durata molto breve (in genere una giornata) e questo, indubbiamente, incide sulla scelta che i docenti fanno di dare poco spazio all'interazione con i partecipanti soprattutto quando la platea è molto vasta (il numero medio dei partecipanti ai corsi è di circa 32 persone ma va considerato che, in alcuni casi, ai seminari sono presenti anche 90 partecipanti e oltre).

fig. 10 – Momenti di confronto con gli altri partecipanti

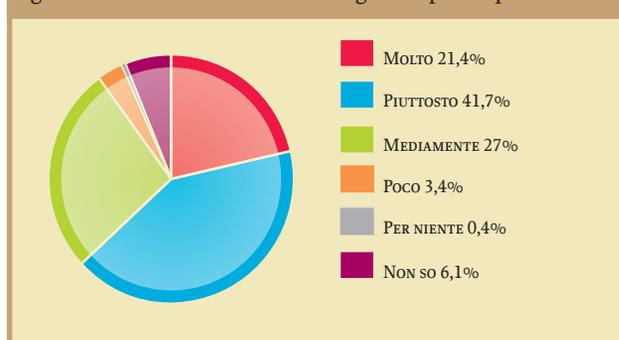
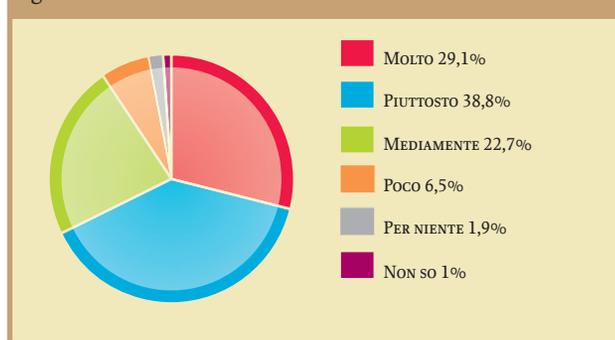


fig. 11 – Comodità delle aule



Come anticipato, qualche criticità emerge rispetto all'organizzazione logistica e all'organizzazione operativa, in particolare, con riguardo alle aule scelte per ospitare i seminari formativi. Sono, comunque, ben oltre la metà coloro che si dichiarano più che soddisfatti sia delle **aule** che dei **materiali didattici** ma, indubbiamente, su questi aspetti organizzativi, che non subiscono le variabili della singola giornata formativa (stato d'animo del docente, dimensione relazionale e clima d'aula, ecc.) si individuano possibilità di miglioramento più immediato.

Rispetto alla **comodità delle aule** (figura 11) si dichiara **più che soddisfatto quasi il 68%** dei partecipanti. I mediamente soddisfatti sono il 22,7%, i poco soddisfatti più del 6% e i totalmente insoddisfatti quasi il 2%. Circa un terzo dei partecipanti ha dichiarato, quindi, di non essere particolarmente soddisfatto o di essere moderatamente soddisfatto della comodità delle aule. Questo, anche sulla base dei commenti e dei

suggerimenti raccolti, può dipendere, di volta in volta, dalla temperatura e dalla climatizzazione delle aule, dalla loro collocazione (distante, per esempio, dalla stazione ferroviaria), dalla mancanza di tavolini per scrivere, dalla scomodità delle sedie, ecc.

Il giudizio relativo ai **materiali didattici**, scomposto nel questionario in due diversi item: la **completezza** e **l'adeguatezza** (figura 12 e figura 13), mostra una valutazione abbastanza simile sui due aspetti. I materiali didattici, infatti, vengono giudicati **completi dal 68,3%** e **adeguati dal 73%** di coloro che hanno risposto a questa domanda dichiarandosi più che soddisfatti. Sono mediamente soddisfatti della completezza dei materiali il 21,3% dei rispondenti e sono poco o per niente soddisfatti quasi il 3,3%. Percentuali simili si riscontrano rispetto al giudizio dato alla completezza dei materiali didattici: quasi il 22% si dichiara mediamente soddisfatto e poco più del 3% è rimasto poco o per niente soddisfatto.

fig. 12 – Completezza dei materiali didattici

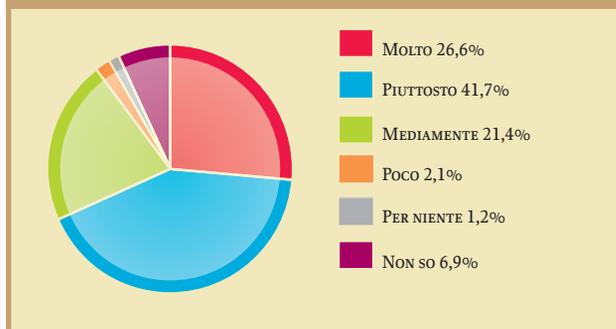


fig. 14 – Durata del corso

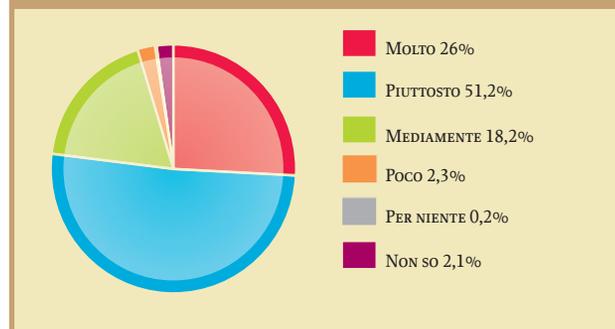
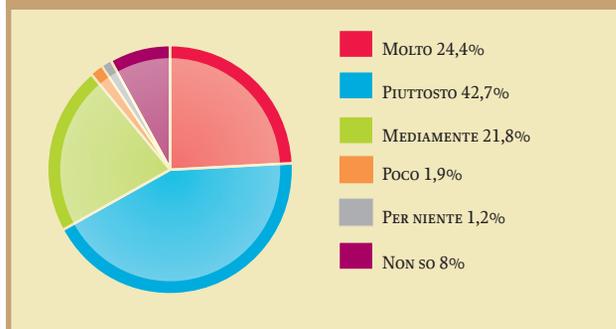


fig. 13 – Adeguatezza dei materiali didattici



Anche in questo caso l'elevato numero delle mancate risposte (i "non so"), insieme ai commenti e suggerimenti, aiutano a comprendere i giudizi espressi rispetto ai materiali didattici. In diversi, infatti, chiedono di poter ricevere i materiali prima del corso. E' possibile, quindi,

che per molti **non sia semplice esprimere un giudizio relativo a supporti appena ricevuti o che, magari, deve ancora ricevere.**

La **durata del corso** (figura 14) ha soddisfatto il **77,2%** dei partecipanti che hanno risposto al questionario. Sono rimasti insoddisfatti, invece, il 2,5% dei partecipanti e si sono dichiarati mediamente soddisfatti il 18,2%. E' possibile che **la non completa soddisfazione derivi dalla rilevanza e dalla complessità degli argomenti trattati.** Rispetto all'articolazione degli argomenti trattati, infatti, è probabile che i corsi **siano risultati troppo brevi.** Anche in questo caso i commenti e i suggerimenti aiutano a comprendere: alcuni suggeriscono di ampliare il seminario a due giornate e altri, invece, propongono di ridurre l'orario di lezione evitando, magari, il pranzo.

Le esigenze, quindi, sono differenti, in alcuni casi addirittura opposte.

I giudizi secondo i diversi ruoli e figure professionali

In questa sezione viene proposta una lettura dei dati relativi alla soddisfazione dei partecipanti ai corsi, secondo un criterio che tiene conto delle differenze **dei ruoli e delle figure professionali**. Il giudizio espresso, infatti, potrebbe derivare dai diversi bisogni dei partecipanti che si creano a seconda delle diverse responsabilità e/o del ruolo amministrativo o politico. In particolare, quindi, vengono analizzate le differenze –eventuali- che si riscontrano rispetto alla chiarezza espositiva del docente, all'utilità degli argomenti, al livello di approfondimento degli argomenti proposti in aula dal docente, rispetto alla soddisfazione espressa per i momenti di confronto con il docente e con gli altri partecipanti, infine rispetto alla durata dei corsi.

Per prima cosa è utile considerare che ruolo hanno coloro che hanno risposto al questionario di customer satisfaction del 2010.

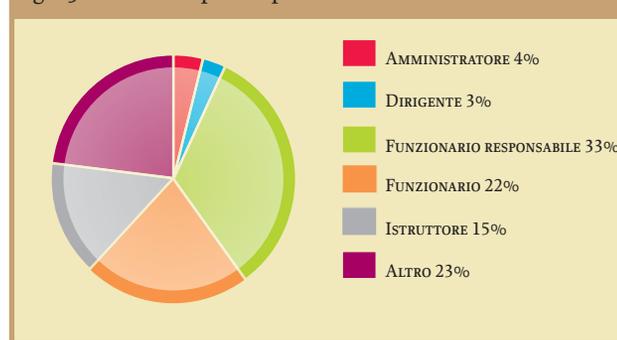
Come si vede dalla figura 15, il 55% dei partecipanti sono **funzionari**, in alcuni casi 'responsabili'; il 15% si è definito **istruttore**³, mentre il 4% dei partecipanti è **amministratore** cioè riveste un ruolo politico. Solo il 3% dei partecipanti è, invece, **dirigente**.

Tra coloro che non si sono identificati nelle precedenti categorie -quindi si trovano in "altro"- ci sono collaboratori, messi, addetti, segretari comunali, ecc.

Vediamo, di seguito, qual è stato il livello di soddisfazione espresso da queste diverse figure professionali e, soprattutto, se si possono rilevare differenze attribuibili al ruolo.

3. Nelle risposte previste dal questionario non è indicata la figura dell'istruttore ma ben 444 persone hanno precisato – in "altro" – di essere, appunto, *istruttore*.

fig. 15 – Ruolo dei partecipanti



Per quanto riguarda la **chiarezza espositiva** (figure 16, 17, 18 e 19), sono i dirigenti e i funzionari responsabili ad esprimere la maggiore soddisfazione: in entrambe i casi circa il 95% si ritiene molto o piuttosto soddisfatto (96,2% di dirigenti e 94,1% di funzionari responsabili). A conferma di quanto già detto nella valutazione complessiva, la chiarezza è sicuramente la caratteristica più apprezzata da parte di tutti i partecipanti. Si vede, però, una leggera flessione dei giudizi dati da amministratori e istruttori che si dichiarano più che soddisfatti (molto e piuttosto soddisfatti) in meno del 90% dei casi: 89,9% gli amministratori e 89,7% gli istruttori.

Sono 8, in totale, coloro che si dichiarano poco o per niente soddisfatti e nessuno di questi è dirigente o amministratore.

fig. 16 – Istruttori: chiarezza espositiva dei docenti

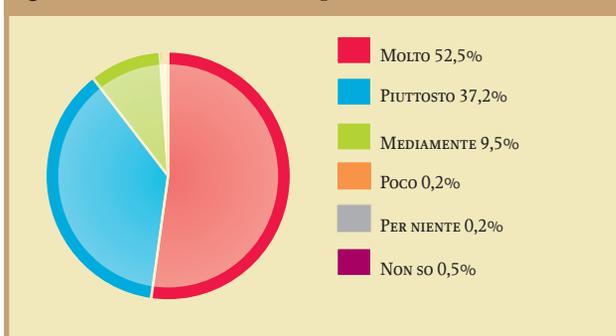


fig. 18 – Amministratori: chiarezza espositiva dei docenti

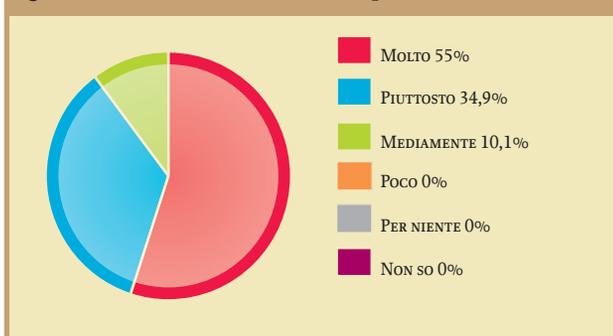


fig. 17 – Funzionari resp.: chiarezza espositiva dei docenti

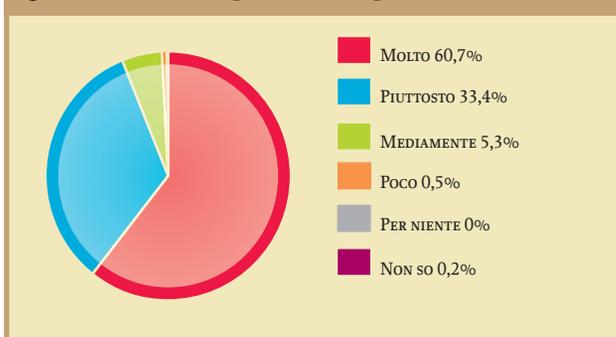
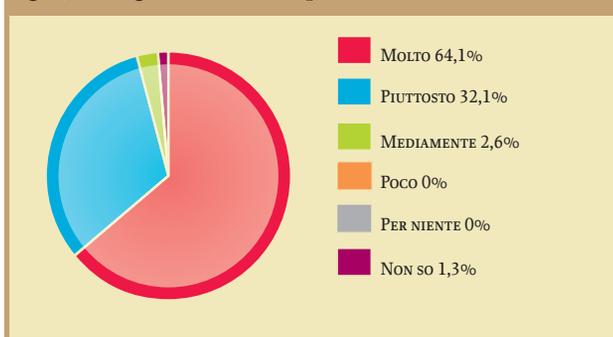


fig. 19 – Dirigenti: chiarezza espositiva dei docenti



I dirigenti che hanno preso parte ai corsi, rispetto al totale dei partecipanti, sono stati pochi però si sono rivelati i più soddisfatti della chiarezza espositiva dei docenti.

Rispetto **all'utilità degli argomenti trattati** si può rilevare una generale soddisfazione che arriva, in tutti i casi, oltre il 90%, se si considerano i molto soddisfatti e i piuttosto soddisfatti. Non sembra esserci, quindi, una distinzione nel giudizio che possa dipendere dal ruolo.

L'unica notazione deriva dalla percentuale di poco soddisfatti tra **gli istruttori** che raggiunge quasi l'1%. Anche in questo caso si tratta di poche unità che, però, appartengono quasi esclusivamente a questa categoria.

fig. 20 – Istruttori: utilità degli argomenti trattati

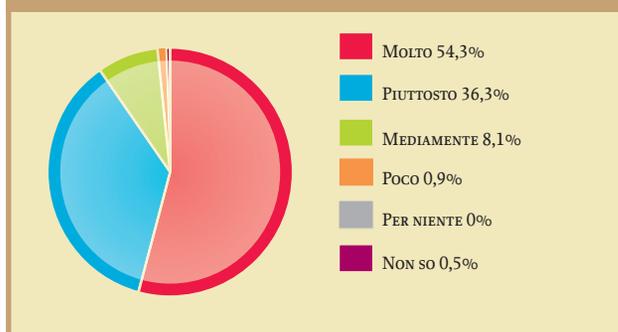


fig. 22 – Amministratori: utilità degli argomenti trattati

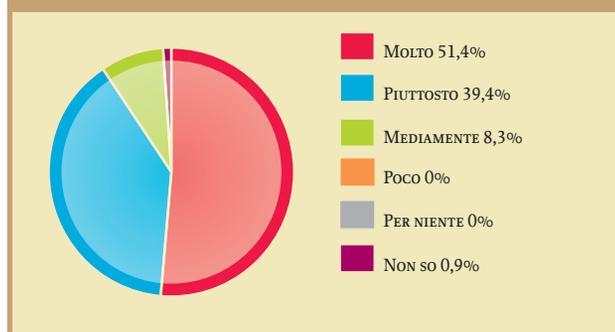


fig. 21 – Funzionari resp.: utilità degli argomenti trattati

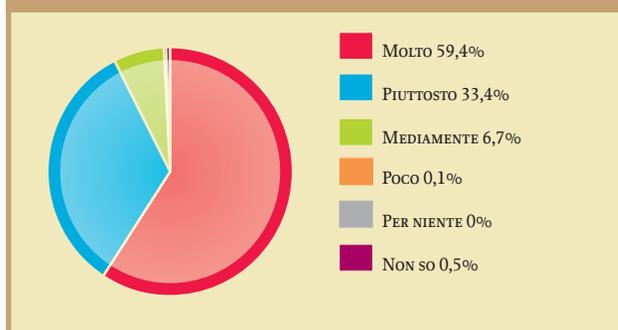
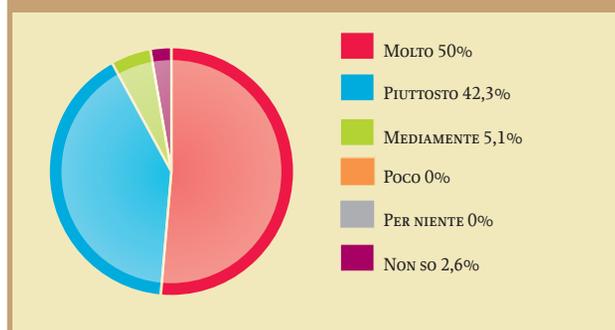


fig. 23 – Dirigenti: utilità argomenti trattati



Per confermare l'idea che le necessità degli istruttori siano, in parte, diverse da quelle delle altre categorie, prendiamo in esame i giudizi espressi rispetto al **livello di approfondimento degli argomenti trattati** (figure 24, 25, 26 e 27).

Anche in questo caso si rileva una leggera differenza tra i giudizi di funzionari responsabili, dirigenti ed amministratori, rispetto ai giudizi degli istruttori. **I più che soddisfatti delle diverse categorie** (coloro che hanno risposto di essere molto o piuttosto soddisfatti) **arrivano circa all'85%, tranne nel caso degli istruttori dove si fermano all'81%**.

Nessuno si dichiara completamente insoddisfatto ma il 2% degli istruttori, così come l'1% dei funzionari e l'1,8% degli amministratori, si dichiara poco soddisfatto del livello di approfondimento degli argomenti.

Non viene messa tanto in discussione l'utilità, quindi, quanto il livello di approfondimento che, per alcuni, potrebbe essere eccessivo, per altri, invece, rimanere troppo in superficie (come si diceva sopra).

fig. 24 – Istruttori: livello di approfondimento degli argomenti trattati

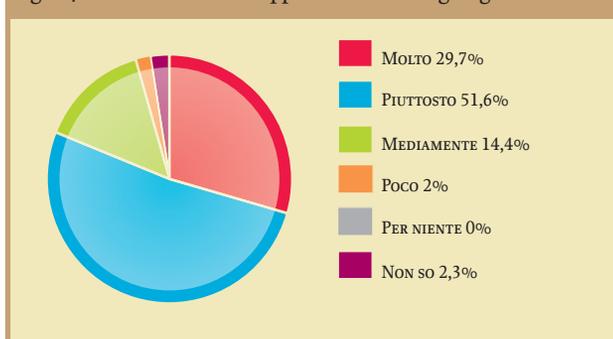
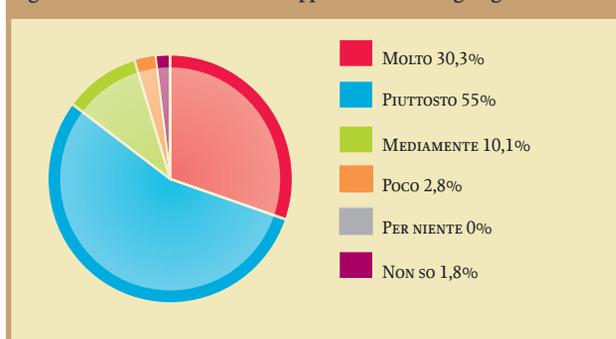


fig. 25 – Funzionari resp.: livello di approfondimento degli argomenti trattati



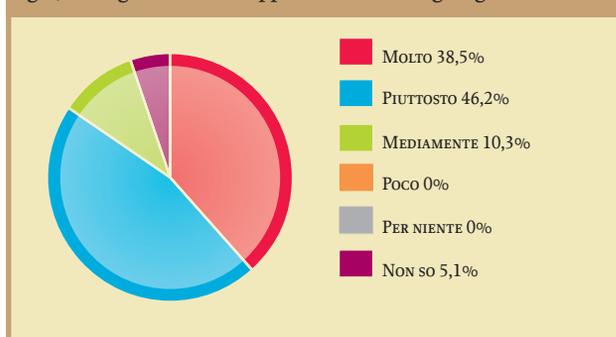
fig. 26 – Amministratori: livello di approfondimento degli argomenti trattati



Queste valutazioni, quindi, possono mettere in evidenza come la **segmentazione dei partecipanti**, in fase di progettazione dei corsi, sia utile per tarare al meglio gli interventi dei docenti in aula. Accade, infatti, che all'interno delle aule, specie quelle numerose, la compresenza di livelli diversi di conoscenze e di necessità differenti di approfondimento, generi una diversa soddisfazione rispetto al percorso seguito.

L'insoddisfazione è rappresentata, sicuramente, da percentuali molto basse ma prendere in considerazione i giudizi non positivi consente di riflettere sui possibili miglioramenti da programmare per le future azioni formative.

fig. 27 – Dirigenti: livello di approfondimento degli argomenti trattati



Rispetto alle **indicazioni pratiche e teoriche** che i docenti hanno offerto nel corso delle attività formative, il giudizio è, ancora una volta, sostanzialmente positivo (tabella 3): tutte le categorie considerate si dichiarano molto o piuttosto soddisfatte all'incirca nell'80% dei casi. **Tra l'utilità delle indicazioni teoriche e di quelle pratiche, però, convincono, in generale, di più quelle teoriche.** Sono gli amministratori ad esprimere un giudizio critico: il 20% si dichiara mediamente soddisfatto e quasi il 3% poco soddisfatto. I più soddisfatti delle indicazioni pratiche offerte, invece, sono i funzionari: il 15,6% si dichiara mediamente soddisfatto e solo l'1,3% poco soddisfatto.

Nessuno, in nessuna categoria, si è dichiarato per niente soddisfatto.

A conferma di quanto emerso sopra, i meno soddisfatti dei **momenti di confronto con i docenti** (tabella 4) sono gli istruttori che si dichiarano molto o piuttosto soddisfatti nel 79% dei casi. Tutte le altre categorie, invece, superano l'80% di soddisfazione piena con una punta dell'**84,7% dei dirigenti.**

Più bassa, invece, è la generale soddisfazione riguardo ai **momenti di confronto con gli altri partecipanti** (tabella 4): anche in questo caso i più soddisfatti sono i funzionari (66,8% sono molto o piuttosto soddisfatti) e i meno soddisfatti gli istruttori (60,3% sono molto o piuttosto soddisfatti).

Gli amministratori che si sono dichiarati poco o per niente soddisfatti di questi momenti sono l'8,2%.

Tabella 3 Giudizi relativi all'utilità delle indicazioni teoriche e pratiche⁴

Funzionario responsabile					
	PER NIENTE SODDISFATTO	POCO SODDISFATTO	MEDIAMENTE SODDISFATTO	PIUTTOSTO SODDISFATTO	MOLTO SODDISFATTO
utilità indicazioni teoriche	0%	0,6%	12,8%	45,9%	37%
utilità indicazioni pratiche	0%	1,3%	15,6%	42,9%	37,5%
Istruttore					
	PER NIENTE SODDISFATTO	POCO SODDISFATTO	MEDIAMENTE SODDISFATTO	PIUTTOSTO SODDISFATTO	MOLTO SODDISFATTO
utilità indicazioni teoriche	0%	1,1%	16,4%	48,2%	30,6%
utilità indicazioni pratiche	0%	1,6%	17,8%	43,7%	33,1%
Dirigente					
	PER NIENTE SODDISFATTO	POCO SODDISFATTO	MEDIAMENTE SODDISFATTO	PIUTTOSTO SODDISFATTO	MOLTO SODDISFATTO
utilità indicazioni teoriche	0%	0%	11,5%	42,3%	37,2%
utilità indicazioni pratiche	0%	1,3%	16,7%	29,5%	47,4%
Amministratore					
	PER NIENTE SODDISFATTO	POCO SODDISFATTO	MEDIAMENTE SODDISFATTO	PIUTTOSTO SODDISFATTO	MOLTO SODDISFATTO
utilità indicazioni teoriche	0%	1,8%	17,4%	47,7%	30,3%
utilità indicazioni pratiche	0%	2,8%	20,2%	45%	27,5%

4. Nella Tabella 3 non è presente la percentuale dei "non so"

Tabella 4 Giudizi relativi ai momenti di confronto con docente e con i partecipanti⁵

Funzionario responsabile					
	PER NIENTE SODDISFATTO	POCO SODDISFATTO	MEDIAMENTE SODDISFATTO	PIUTTOSTO SODDISFATTO	MOLTO SODDISFATTO
confronto con il docente	0%	0,4%	13,2%	41,1%	41,1%
confronto con altri partecipanti	0,1%	2,9%	25,3%	43,8%	23%
Istruttore					
	PER NIENTE SODDISFATTO	POCO SODDISFATTO	MEDIAMENTE SODDISFATTO	PIUTTOSTO SODDISFATTO	MOLTO SODDISFATTO
confronto con il docente	0%	0,9%	16%	43,2%	36%
confronto con altri partecipanti	0%	4,7%	29,3%	41,4%	18,9%
Dirigente					
	PER NIENTE SODDISFATTO	POCO SODDISFATTO	MEDIAMENTE SODDISFATTO	PIUTTOSTO SODDISFATTO	MOLTO SODDISFATTO
confronto con il docente	0%	1,3%	9%	46,2%	38,5%
confronto con altri partecipanti	0%	5,1%	21,8%	43,6%	19,2%
Amministratore					
	PER NIENTE SODDISFATTO	POCO SODDISFATTO	MEDIAMENTE SODDISFATTO	PIUTTOSTO SODDISFATTO	MOLTO SODDISFATTO
confronto con il docente	0%	1,8%	11,9%	41,3%	41,3%
confronto con altri partecipanti	1,8%	6,4%	24,8%	39,4%	22,9%

5. Nella Tabella 4 non è presente la percentuale dei "non so"

Tabella 5 Giudizi relativi alla durata dei corsi⁶

	PER NIENTE SODDISFATTO	POCO SODDISFATTO	MEDIAMENTE SODDISFATTO	PIUTTOSTO SODDISFATTO	MOLTO SODDISFATTO
Istruttore	0,2%	2%	20,7%	50%	25%
Funzionario responsabile	0,1%	1,6%	18,3%	50,8%	27,8%
Dirigente	0%	1,3%	19,2%	50%	25,6%
Amministratore	0%	0,9%	21,1%	49,5%	27,5%

Pur non avendo certezza delle ragioni che hanno determinato i giudizi relativi ai momenti di confronto fra i partecipanti si possono immaginare diverse ragioni -in parte anche tra loro opposte- che vanno dalla casualità di questi momenti, non programmati e quindi generati da richieste specifiche di alcuni partecipanti, fino all'assenza di questi momenti a causa della presenza di molti partecipanti in aula che renderebbero l'interazione confusa e dispersiva (come si diceva sopra).

Ultimo elemento da considerare è il giudizio espresso riguardo la **durata dei corsi** (tabella 5). La percentuale di istruttori molto e piuttosto soddisfatti è pari al 75%, i dirigenti molto o piuttosto soddisfatti sono il 75,6%, gli amministratori il 77% e i funzionari il 78,6%. In generale, comunque, la soddisfazione piena riguarda circa un quarto dei partecipanti mentre gli insoddisfatti oscillano tra lo 0,9% e il 2,2%. Come si diceva, anche i giudizi relativi

alla durata dei seminari formativi derivano da necessità opposte (corsi di più giornate oppure orari più ridotti nel corso della stessa giornata) che, però, non sembrano direttamente attribuibili al ruolo ricoperto nell'ambito dell'ente di appartenenza.

Sulla base dei dati analizzati, pur avendo riscontrato una **generale soddisfazione** relativa ai diversi elementi dei percorsi formativi maggiormente legati alla didattica, si deve pur sottolineare la generale **minor soddisfazione degli istruttori, a fronte di una maggiore soddisfazione dei dirigenti e dei funzionari responsabili**. Questa indicazione potrà essere utilizzata per 'ritarare' gli interventi formativi futuri, facendo maggiore attenzione ai diversi target: a ruoli diversi, infatti, corrisponde sia una diversa preparazione di base che, ancora di più, un diverso interesse per gli argomenti e il loro livello di approfondimento.

6. Nella Tabella 5 non è presente la percentuale dei "non so"

Le differenze territoriali

50

Proviamo, ora, ad analizzare i giudizi espressi dagli operatori della finanza locale sulla base dell'appartenenza territoriale (nord, centro, sud). Questo elemento è interessante soprattutto perché l'organizzazione locale dei seminari è affidata a soggetti diversi. In questo caso analizzeremo, in particolare, alcuni aspetti della didattica –che sono collegati ai gruppi di docenti che hanno svolto attività d'aula nelle diverse sedi– e analizzeremo aspetti organizzativi legati, in particolare, alle aule.

Coloro che hanno risposto alle domande del questionario di customer satisfaction relative all'anagrafica, quindi hanno consentito di georeferenziare la loro provenienza, sono per il 38% del nord, per il 39% del sud e per il 23% del centro Italia.

Gli operatori che hanno risposto ai questionari appartengono prevalentemente a comuni piccoli o medi (coerentemente con il fatto che il 78% e 79% dei comuni del nord e del sud hanno al massimo 25.000 abitanti, come il 72% dei comuni del centro) va segnalato, però, che ben l'8% degli operatori dei comuni del nord appartengono a realtà grandi che superano i 100.000 abitanti, come il 4,7% degli operatori dei comuni del centro e il 2,9% degli operatori dei comuni del sud. La maggioranza degli amministratori appartiene a enti del sud.

Per quanto attiene alla **chiarezza espositiva** dei docenti **al sud si trovano i più soddisfatti**: circa il 96%, infatti, si dichiara molto o piuttosto soddisfatto e nessuno si dichiara insoddisfatto (cioè poco o per niente soddisfatto). I più critici, se così si può dire, si trovano **al centro** dove la soddisfazione piena è espressa da circa il 90% dei partecipanti a fronte **dell'1,5% di insoddisfatti**. Al nord i più che soddisfatti sono circa il 92% a fronte di uno 0,1% di poco soddisfatti.

fig. 28 – Provenienza dei partecipanti

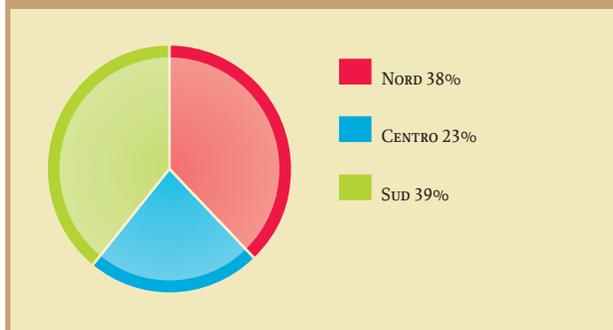


fig. 29 – Nord: chiarezza espositiva dei docenti

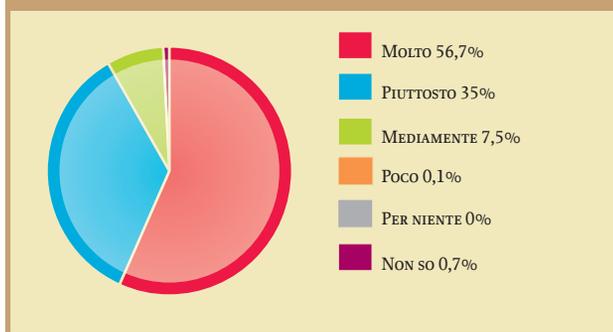


fig. 30 – Centro: chiarezza espositiva dei docenti

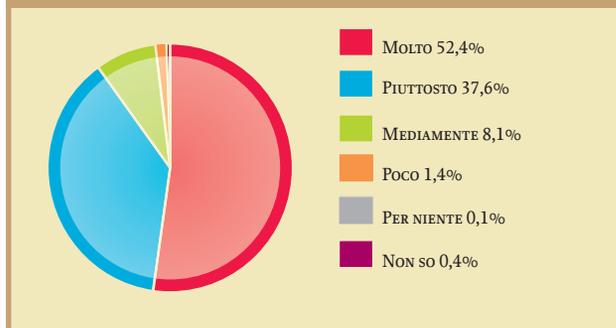
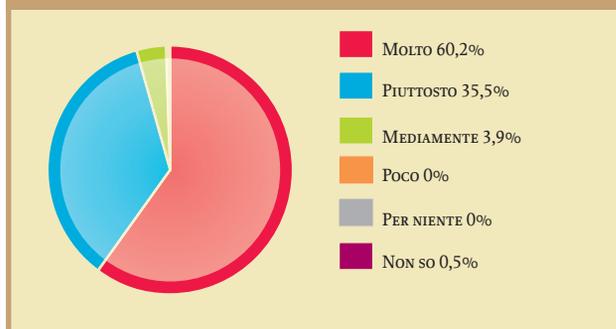


fig. 31 – Sud: chiarezza espositiva dei docenti



Complessivamente positivo anche il giudizio relativo **all'utilità degli argomenti trattati**. Anche in questo caso i partecipanti ai corsi di formazione del centro sono leggermente meno generosi: i più che soddisfatti sono circa l'88,6%, a fronte dei 90,1% del nord e dei 95,8% del sud. Rispetto all'utilità degli argomenti al nord si registrano anche uno 0,5% di insoddisfatti (poco o per niente soddisfatti), al centro lo 0,3% si dichiara poco soddisfatto e al sud i poco soddisfatti sono solo lo 0,1% dei partecipanti.

Al centro si rileva anche una maggiore insoddisfazione relativa alla **capacità dei docenti di mantenere viva l'attenzione**: a fronte della piena soddisfazione espressa dall'83% dei partecipanti del centro (che si sono dichiarati molto o piuttosto soddisfatti), ben il 3,5% ha espresso la propria insoddisfazione dichiarandosi poco o per niente soddisfatto. I giudizi migliori, come sopra, sono espressi dai partecipanti del sud: quasi il 92% dei partecipanti si dichiarano più che soddisfatti e solo lo 0,5% dice di essere poco soddisfatto. Al nord i più che soddisfatti sono l'87,2% e i poco soddisfatti lo 0,8%.

Il **livello di approfondimento degli argomenti trattati** ha ottenuto giudizi piuttosto alti: i più che soddisfatti sono pari all'83% al nord, all'82% al centro e all'87% al sud. Anche in questo caso i poco soddisfatti sono, prevalentemente al centro (2,3%), poi al nord (1,2%) e infine al sud (0,2%).

Analizzando i giudizi relativi **all'utilità delle indicazioni teoriche e pratiche** offerte dai docenti in aula va segnalato un generale apprezzamento per le prime ritenute utili dall'81% degli operatori del nord che si dichiarano molto o piuttosto soddisfatti, dall'84% degli operatori del sud e dal 77% degli operatori del centro.

Inferiori, invece, i giudizi relativi all'utilità delle **indicazioni pratiche** giudicate positive dal 77% degli operatori del nord (che si sono dichiarati molto o piuttosto soddisfatti), dall'83% degli operatori del sud e dal 74% degli operatori del centro dove, però, si registrano anche quasi il 3% di poco o per niente soddisfatti a fronte dell'1,2% di insoddisfatti del nord e dello 0,5% di insoddisfatti del centro.

Prima di passare agli aspetti organizzativi, prendiamo in esame i giudizi relativi alla soddisfazione per i momenti di confronto con il docente e fra i partecipanti. Partiamo a ritroso con le criticità più evidenti: al centro coloro che si dichiarano insoddisfatti dei momenti di **confronto fra partecipanti** sono ben il 5,3% a fronte di un 63% di molto o piuttosto soddisfatti (20,5% molto e 42,4 piuttosto soddisfatti); anche al nord sono circa il 3,4% degli operatori a dichiararsi insoddisfatti di questa occasione di confronto, a fronte del 59% di molto o piuttosto soddisfatti (18% molto e 41% piuttosto soddisfatti). Anche al sud il 3,2% si dichiara poco o per niente soddisfatto

fig. 32 – Nord: comodità delle aule

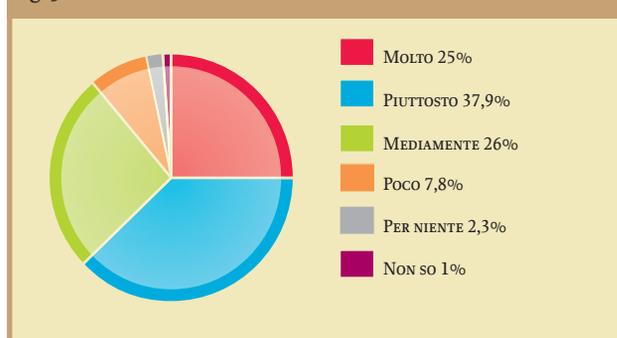
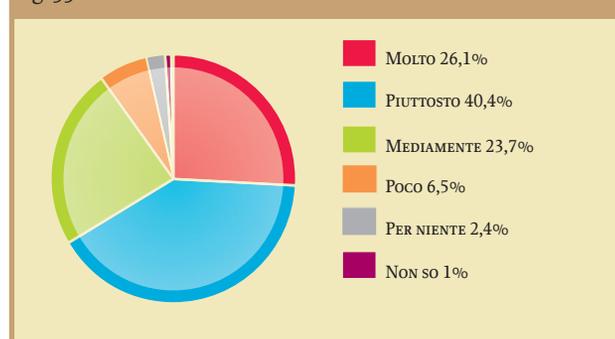


fig. 33 – Centro: comodità delle aule

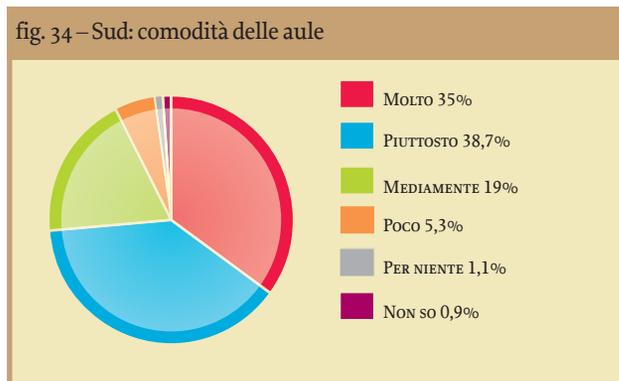


a fronte del 67,3% che si dichiara più che soddisfatto (25,2% molto e 4,1% piuttosto soddisfatto). Maggiore soddisfazione hanno sortito, invece, i momenti di **confronto con i docenti** che hanno reso più che soddisfatto quasi l'80% degli operatori del nord, l'85,3% degli operatori del sud e il 77% degli operatori del centro.

Per quanto riguarda gli aspetti logistici e organizzativi emerge come criticità la location dei corsi. Il giudizio dato alle **aule** (figure 32, 33 e 34) è più che positivo al sud (quasi 74% di molto e piuttosto soddisfatti), discreto al centro (66,5% di molto e piuttosto soddisfatti) e leggermente inferiore al nord (quasi 59% di molto e piuttosto soddisfatti).

I poco o per niente soddisfatti delle aule nei seminari del nord sono ben il 10,1% e scendono a quasi il 9% al centro e al 6,4% al sud. Le ragioni dell'insoddisfazione sono varie e, ancora una volta, alcuni utili spunti arrivano dai commenti: le temperature (troppo caldo in estate e freddo in inverno), la mancanza di tavolini per scrivere, la sco-

fig. 34 – Sud: comodità delle aule



modità delle sedie, il cattivo funzionamento dell'impianto audio, la dimensione ecc. Probabilmente anche la difficoltà di raggiungere la sede, la mancanza di parcheggio e la distanza dai mezzi di trasporto possono incidere sui giudizi espressi relativamente all'aula.

Rispetto alle attività d'aula, quindi, la maggiore soddisfazione viene espressa, in generale, dai partecipanti dei seminari che si sono tenuti nelle città del sud mentre i giudizi più critici arrivano dal centro. Per quanto riguarda la logistica, invece, le criticità maggiori vengono segnalate con riferimento ai seminari che si sono tenuti nelle regioni del nord.

Fatti contingenti, oggettivi e/o soggettivi (la mancanza del riscaldamento o la noia provata nel corso della lezione), portano i partecipanti ad esprimere giudizi non sempre positivi. Si può dire, però, che **al sud le aspettative dei partecipanti siano state, in generale, maggiormente soddisfatte.**

I giudizi secondo la dimensione degli enti

54

In questa sezione proponiamo il confronto dei giudizi espressi dai partecipanti a seconda della dimensione dell'ente di appartenenza: comune molto piccolo (< 5.000 abitanti), comune piccolo (5.000 – 25.000), comune medio (25.000 – 50.000), comune grande (50.001 – 100.000) o molto grande (> 100.000).

Anche la diversa dimensione dell'ente, infatti, potrebbe essere fonte di particolari aspettative e, di conseguenza, di giudizi condizionati da scelte didattiche ritenute non adatte alla propria realtà di provenienza. In questo caso si considerano, in particolare, tutti quegli aspetti delle attività formative legate, principalmente all'utilità degli argomenti trattati, al loro livello di approfondimento e ai momenti di interazione con il docente e con i partecipanti. Non si ritiene rilevante, invece, rapportare la dimensione degli enti di provenienza con la percezione relativa alla logistica e ai materiali didattici.

I più che soddisfatti (molto e piuttosto soddisfatti) riguardo la **chiarezza espositiva dei docenti** sono oltre il 93% dei partecipanti in tutte le classi dimensionali con una punta del 95,5% per gli operatori dei comuni che hanno oltre 100.000 abitanti, seguito dal 95,4% della fascia 25.001-50.000.

Anche **l'utilità e il livello di approfondimento degli argomenti** non sono messi in discussione. Per quanto riguarda l'utilità i più che soddisfatti vanno dal 91,7% dei comuni 5.000-25.000, al 93,5% dei comuni con meno di 5.000 abitanti e quelli della fascia 50.001-100.000. L'unica considerazione che si può aggiungere è che alcuni partecipanti che provengono da comuni inferiori ai 5.000 e da comuni della fascia 5.000 - 25.000 hanno espresso poca soddisfazione (rispettivamente lo 0,1% e lo 0,2%).

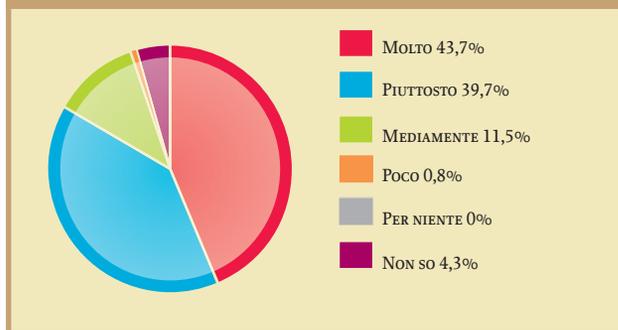
Il livello di approfondimento è giudicato in modo più che positivo da quasi l'88% dei partecipanti dei comuni con meno di 5.000 abitanti, dall'86,5% dei partecipanti dei comuni più grandi (oltre 100.000 abitanti), dall'84% e oltre degli altri partecipanti.

Qualche considerazione si può fare confrontando i giudizi espressi rispetto all'utilità delle indicazioni teoriche e pratiche, a quelli relativi ai momenti di confronto con i docenti e, soprattutto ai giudizi che riguardano i momenti di confronto tra i partecipanti.

Il giudizio **sull'utilità delle indicazioni teoriche e pratiche** è leggermente superiore per i partecipanti dei comuni molto piccoli (<5.000 abitanti) e piccoli (5.000 – 25.000) che si dichiarano più che soddisfatti rispettivamente nell'83,1% e nell' 83,2% dei casi riguardo le indicazioni teoriche. Per le altre classi dimensionali i giudizi più che positivi son il 79,5% sia per i comuni 25.001 – 50.000 che per quelli con oltre 100.000 abitanti. Riguardo **le indicazioni pratiche i comuni molto piccoli esprimono il maggior livello di soddisfazione** con l'81% di molto e piuttosto soddisfatti. Per tutte le altre classi dimensionali i più che soddisfatti sono circa l'80% tranne per i comuni della fascia 25.001-50.000 dove si scende al 76,3% di molto e piuttosto soddisfatti.

I **momenti di confronto**, invece, mostrano una maggiore differenziazione sempre per quanto riguarda i comuni molto piccoli che risultano maggiormente soddisfatti sia rispetto al confronto con il docente, sia dei momenti di confronto fra i partecipanti (figure 35 3 36).

fig. 35 – <5000 abitanti: momenti di confronto con il docente



Come si vede, il confronto con il docente ha generato maggiore soddisfazione (pari all'83,4%) del confronto con i partecipanti (a conferma, ovviamente, di quanto già detto nei paragrafi precedenti). Proprio su questo aspetto si evidenziano le differenze maggiori, in particolare per quanto riguarda i comuni grandi (dai 50.000 abitanti in su).

fig. 36 – <5000 ab.: momenti di confronto confronto con altri partecipanti

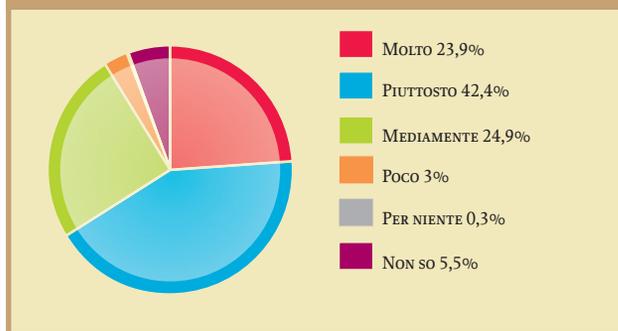


fig. 37 – 50001-100000 ab.: momenti di confronto con altri partecipanti

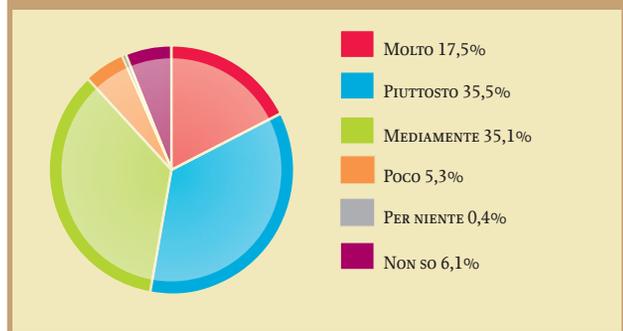
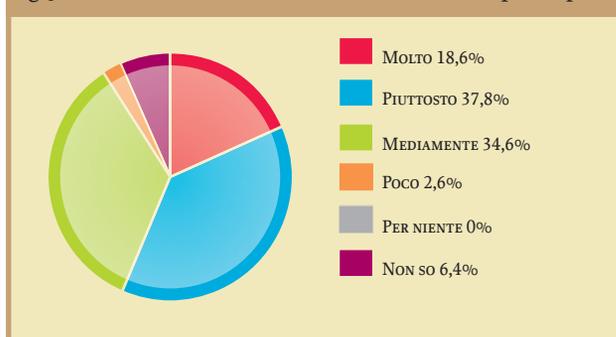


fig. 38 – > 100000 ab.: momenti di confronto con altri partecipanti



Nei comuni medio-grandi (50.001-100.000) i più che soddisfatti sono il 53% e nei comuni grandi (oltre 100.000) il 56,4% mentre in tutte le classi dimensionali superano il 62% e arrivano a 66,3% nei comuni molto piccoli (figure 37 e 38). Questo dato potrebbe significare che le modalità di confronto con i partecipanti, laddove sono state presenti (l'alta percentuale di 'non so' restituisce l'idea che in diverse circostanze non ci siano stati momenti dedicati a questo confronto) non sono state adeguate alle realtà dei comuni più grandi o, comunque non sono state gradite dai partecipanti di queste realtà.

Prendendo in esame tutti i giudizi espressi e mettendoli a confronto sulla base della dimensione degli enti **non pare che le variazioni dei giudizi possano dipendere strettamente dall'appartenenza dei partecipanti a comuni piccoli, medi o grandi.**

Il gradimento delle attività di formazione: un confronto diacronico

Per confrontare l'andamento delle attività formative nel corso del 2008, 2009 e 2010 è stato calcolato il voto medio espresso dai partecipanti nel corso delle differenti edizioni. Nei questionari, infatti, i giudizi vanno dall'1= per niente soddisfatto, al 5= molto soddisfatto.

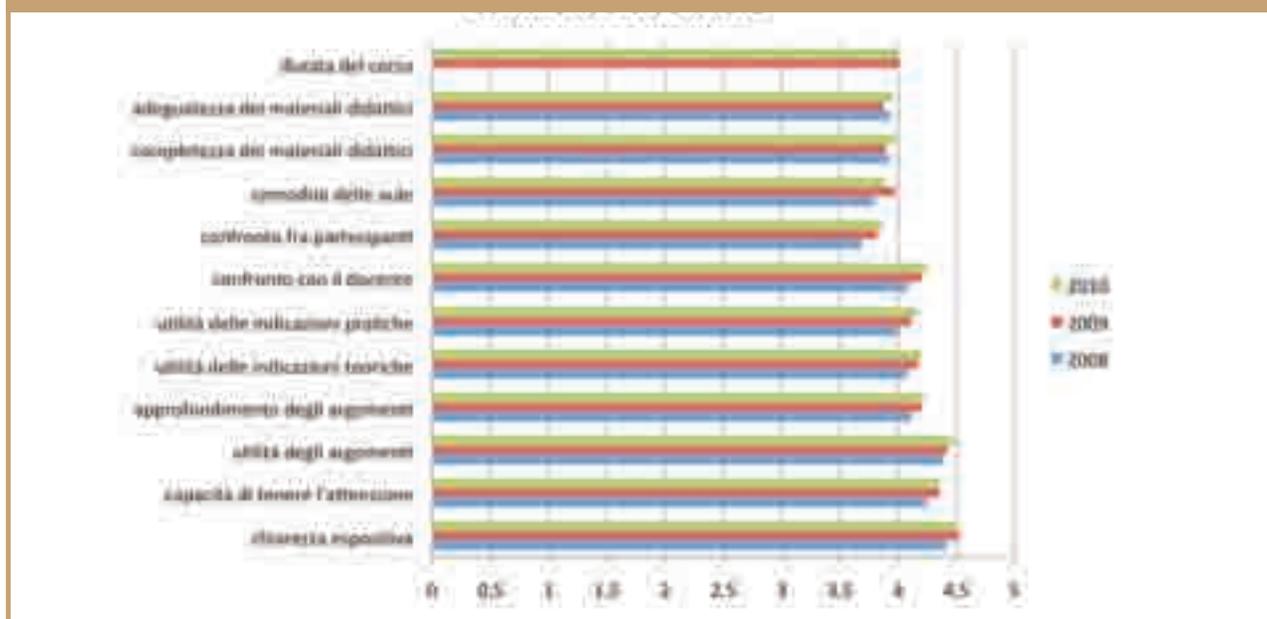
Come si vede a colpo d'occhio (figura 39) in generale i giudizi espressi dai partecipanti delle attività formative in tutti e tre gli anni, superano il 4 (piuttosto soddisfatto) rispetto a tutte le componenti legate all'attività didattica

e, quindi, condizionate dalla capacità e dalle conoscenze dei docenti. La maggiore criticità riguarda, come abbiamo visto, i momenti di confronto fra i partecipanti. Sono leggermente inferiori, invece, i giudizi –pur positivi– espressi con riguardo alla comodità delle aule e ai materiali didattici.

Queste tendenze sono comuni a tutte e tre le annualità anche se, osservando la figura, si può rilevare qualche differenza nell'andamento dei tre anni.

57

fig. 39 – Confronto dei giudizi 2008, 2009, 2010



Anzitutto i giudizi del 2010 tendono ad essere leggermente migliori di quelli espressi nei due anni precedenti eccezion fatta per la comodità delle aule che ha ottenuto giudizi migliori nel corso del 2009. Si osserva, comunque, un generale miglioramento dei giudizi nel tempo, tranne nel caso dei materiali didattici che avevano ottenuto giudizi migliori nel 2008 rispetto al 2009. Il 2010, però, registra un nuovo piccolo aumento delle valutazioni anche su questi aspetti.

La chiarezza espositiva del docente rimane l'elemento che ottiene maggior consenso, attestandosi intorno al 4,5 nel 2009 e nel 2010 e leggermente al di sotto nel 2008. L'altro elemento giudicato in modo molto positivo è **l'utilità degli argomenti trattati** che raggiunge quasi il 4,5 nel 2010 ed è leggermente inferiore nei due anni precedenti.

La capacità di tenere viva l'attenzione ottiene, praticamente, gli stessi giudizi (intorno al 4,3) sia nel 2009 che nel 2010 mentre è all'incirca di 4,2 nel 2008.

L'utilità delle indicazioni teoriche e il **confronto con il docente** ottengono giudizi che superano, anche se di poco, il 4 e, anche in questo caso, si rileva un piccolo incremento tra il 2008, superato dal 2009, superato a sua volta dal 2010.

I due elementi meno 'brillanti' delle attività d'aula sono le **indicazioni pratiche**, ritenute mediamente piuttosto utili (giudizio medio intorno al 4) e il **confronto fra i partecipanti** che, invece, rimane al di sotto del 4. Anche per questi due elementi va detto che il giudizio espresso nel 2008, 2009 e 2010 è leggermente aumentato ogni anno. Ad ogni modo il confronto con i partecipanti è l'aspetto dell'intero "pacchetto di servizi" che ha convinto di meno e che ha ottenuto giudizi più critici.

La durata dei corsi (di cui non si dispone il giudizio medio per l'anno 2008) è giudicata piuttosto soddisfacente con un voto medio pari a 4 sia nel 2009 che nel 2010.

I commenti dei partecipanti

Il questionario proposto per la raccolta delle informazioni che sopra sono state elaborate, prevede una parte *aperta* nella quale, cioè, le risposte non sono precodificate. Si è chiesto, quindi, a tutti coloro che hanno compilato il questionario di gradimento di rispondere anche a questa domanda: “Oltre alle indicazioni che ha già dato, ha qualche consiglio per migliorare il nostro servizio?”. Oltre 200 sono state le risposte e, di seguito, proviamo a darne conto riorganizzandole in due grandi classi: le indicazioni che si riferiscono allo svolgimento delle **attività d’aula** e tutto ciò che riguarda, invece, la **dimensione organizzativa** e logistica. C’è poi un terzo gruppo di suggerimenti che vanno dall’organizzazione del questionario ai complimenti per la buona riuscita dei corsi.

I commenti raccolti aiutano ad integrare la lettura quantitativa delle informazioni, attraverso elementi qualitativi. L’analisi di questi commenti facilita il ripensamento dei processi di organizzazione e promozione dei corsi, la progettazione didattica e, infine, il momento dell’erogazione.

Le attività d’aula

Rispetto a quanto accade in aula i partecipanti mettono l’accento su tre aspetti: le caratteristiche dei seminari formativi, la didattica e i temi da trattare in prossime edizioni dei seminari territoriali.

- I seminari formativi

Sono in molti a rilevare che gli argomenti trattati nei seminari (ritenuti, come visto sopra, sempre di grande in-

teresse) sono complessi per cui il **seminario dovrebbe essere di almeno due giorni**. Alcuni propongono di **intensificare la cadenza degli incontri** formativi rendendoli più frequenti.

Da queste segnalazioni si rileva una prima criticità nell’organizzazione delle giornate formative legate alla scelta di mantenere una sola giornata formativa pur affrontando argomenti molto complessi o molto vasti.

- La didattica

Altre segnalazioni riguardano, invece, la didattica quindi hanno a che fare con le scelte che il docente fa nella progettazione e nella realizzazione degli interventi formativi.

La maggior parte delle indicazioni si riferisce a due aspetti: i momenti di interazione tra il docente e i partecipanti e il taglio dato all’intervento. Per quanto riguarda **l’interazione partecipanti-docenti** alcuni segnalano la necessità di organizzare meglio i momenti di confronto prevedendo, per esempio, tempi dedicati alle domande magari dopo che il relatore abbia concluso la presentazione del proprio argomento. Le interruzioni continue dei partecipanti, infatti, non sono apprezzate da molti soprattutto perché vengono percepite come perdite di tempo (e questa può essere la ragione dei giudizi mediamente o poco soddisfatti dei momenti di confronto tra i partecipanti, come si diceva).

L’altra questione sollevata riguarda, invece, il **taglio troppo teorico** che il docente imprime alla lezione. Pur essendo molto apprezzati gli interventi dei docenti (come si è visto sopra) da più parti arriva la richiesta di inserire nella presentazione anche qualche caso pratico,

esempi più concreti e indicazioni o consigli per le amministrazioni. Alcuni partecipanti si aspettano, quindi, di acquisire qualche abilità in più per rendere operativa la teoria.

- I temi

Alcuni suggerimenti dati hanno a che fare con possibili temi da affrontare all'interno di nuovi seminari territoriali: tosap e pubblicità, cosap, modalità d'uso del portale *puntofisco* e viene suggerito anche di proporre prove pratiche e simulazioni sul portale. Altri argomenti proposti sono le normative sui redditi, poco conosciute dagli operatori comunali, gli aggiornamenti sugli accertamenti e ancora, corsi pratici per l'utilizzo delle banche dati (SIA-TEL - SISTER).

Gli aspetti organizzativi del corso

Per quanto riguarda, invece, gli aspetti organizzativi del corso ci sono diverse segnalazioni ricorrenti: anzitutto la necessità di **rispettare gli orari** soprattutto quelli dell'avvio delle attività didattiche e i rientri dalle pause. Alcuni suggeriscono di razionalizzare i tempi **limitando la durata della pausa pranzo**. Sul tema pranzo, inoltre, alcuni suggeriscono di evitare il ristorante e di organizzare un **light lunch** anche se laddove è stato organizzato il buffet in piedi si richiede, per maggiore comodità, di avere a disposizione sedie e tavoli.

Come è emerso anche nell'analisi quantitativa, alcune criticità sono legate alla comodità delle aule e, in particolare, si segnala la **temperatura**, troppo bassa d'inver-

no e troppo alta d'estate. Altro aspetto critico, che evidentemente ha riguardato aule molto numerose, è l'impianto di amplificazione e il **funzionamento dei microfoni**. Ancora, alcuni segnalano la **scomodità delle sedie** e la necessità di avere a **disposizione fogli e penne**, oltre che tavoli o **ribaltine** per poter scrivere più agevolmente gli appunti. Riguardo le sedi, poi, alcuni segnalano la scomodità derivata dalla **difficoltà di raggiungere le aule** a causa della distanza dalla stazione, dell'assenza di segnaletica, dall'assenza di parcheggio.

Molti, infine, chiedono di poter avere il **materiale didattico prima del corso**, magari potendolo scaricare dal sito internet.

Altre indicazioni

Importanti, infine, anche le indicazioni relative all'organizzazione del questionario: in diversi fanno notare che il questionario prevede un giudizio complessivo relativo ai docenti mentre i giudizi, in presenza di più docenti, potrebbero non essere identici. Sarebbe utile, quindi, nelle aule in cui si ha compresenze di docenti, modificare il questionario per facilitare i partecipanti nell'esprimere il loro giudizio.

Diversi partecipanti hanno utilizzato lo spazio libero per confermare di essere stati molto soddisfatti dell'esperienza vissuta. **Questo rafforza i giudizi positivi che, come visto sopra, sono stati espressi dai partecipanti e testimonia la buona qualità dei pacchetti formativi offerti.**

2.3. Alcuni miglioramenti possibili

Partendo dalle criticità che sono emerse sia dall'analisi quantitativa che dall'analisi qualitativa, realizzata grazie ai commenti raccolti, si propongono di seguito alcuni suggerimenti finalizzati al miglioramento dell'offerta formativa per il 2011.

Organizzare gli argomenti proposti in funzione dei tempi disponibili

E' stata rilevata qualche criticità legata all'organizzazione dei tempi delle attività d'aula rispetto alla complessità dei temi che richiederebbero più tempo a disposizione per la trattazione e l'approfondimento.

Prendendo in considerazione i giudizi espressi rispetto alla durata dei corsi, al livello di approfondimento dei temi trattati, ai momenti di confronto fra i partecipanti e aggiungendo i commenti relativi alla razionalizzazione dei tempi delle pause, **si ritiene che gli argomenti proposti all'interno delle singole giornate formative siano sovrabbondanti**. Servirebbe, cioè, più tempo per affrontarli adeguatamente.

Per questo si consiglia di ripensare all'organizzazione dei seminari potendo percorrere due vie:

- **ampliare la durata dei seminari** da una a due giornate, anche se va detto che questa soluzione, proposta anche da alcuni partecipanti, potrebbe non essere adeguata con la capacità di spesa di alcuni enti oppure conciliarsi con i tempi-lavoro di molti;
- **ridurre l'ampiezza dei temi** da trattare nei seminari giornalieri e, in questo caso, potrebbero essere au-

mentate le iniziative formative che, però, dovrebbero essere dedicate ad argomenti più puntuali.

La soluzione a questa problematica potrebbe essere risolta considerando anche il secondo aspetto di seguito indicato, cioè l'organizzazione di seminari rivolti a target più mirati.

Organizzare seminari rivolti a target specifici

Attualmente i seminari, nella maggior parte dei casi, si rivolgono a un pubblico indistinto che è composto, come abbiamo visto, da figure professionali differenti che provengono da realtà comunali di dimensioni diverse. Abitualmente il docente, prima di entrare in contatto con i presenti, non ha informazioni dettagliate che li riguardino e che consentano, quindi, di organizzare in modo più finalizzato la presentazione degli argomenti. Da qui i giudizi dati dalle diverse figure professionali che, pur non essendo marcatamente distanti, offrono l'occasione di riflettere sull'opportunità di organizzare percorsi formativi più mirati distinguendo, per esempio, coloro che gestiscono gli uffici con responsabilità precise (dirigenti o funzionari) dagli istruttori amministrativi che hanno compiti più operativi e competenze differenti da sviluppare.

La scelta di rivolgersi a target specifici consentirebbe, per altro, ai docenti di avere un minimo di indicazioni rispetto alle necessità di articolazione e approfondimento degli argomenti proposti.

Si potrebbe anche utilizzare qualche strumento per rilevare preliminarmente il livello di competenze di

coloro che, iscritti ai corsi, dovranno poi parteciparvi: queste informazioni, infatti, facilitano il docente nella progettazione delle attività didattiche.

Organizzare seminari più focalizzati su alcuni target potrebbe, come si diceva, facilitare anche nella focalizzazione dei temi da trattare scegliendo, poi, se proporre percorsi formativi brevi, medi o più lunghi. Queste scelte devono essere strettamente legate alla terza proposta relativa alla necessità di utilizzare una didattica differente.

Utilizzare una didattica diversa integrando alla teoria anche la pratica

Più volte è stata confermata la capacità dei docenti anche se i dati quantitativi e le informazioni qualitative confermano la necessità di affrontare gli argomenti non solo sul piano puramente teorico ma **integrando anche indicazioni più operative e pratiche**, magari attraverso esempi, esercitazioni o consigli.

Da questo punto di vista, quindi, la definizione più puntuale e ridotta dei temi da trattare e la definizione dei target ai quali rivolgersi, potrebbe poi facilitare l'organizzazione della didattica creando casi di studio o presentando best practices.

In alcuni casi, poi, si richiede un'attività più pratica, attraverso simulazioni che consentano di acquisire non solo conoscenze ma anche abilità. E' il caso, per esempio, dell'uso delle banche dati o di certi siti (come *puntofisco*). L'uso dei dati (propri e di altri attori istituzionali),

infatti, sta diventando una necessità sempre più pressante anche per gli uffici tributi.

Anche i momenti di confronto tra i partecipanti devono essere organizzati e non estemporanei. Succede, infatti, che alcuni partecipanti prendano confidenza con il docente e tendano a riportare quanto detto ai loro casi particolari. Questo non sempre è gradito agli altri partecipanti che ritengono, in molti casi, inopportune le richieste dei colleghi che sottraggono tempo alla trattazione dei temi.

I casi concreti sono utili e possono essere utilizzate anche le esperienze dei partecipanti ma devono inserirsi adeguatamente nel complesso della giornata per essere considerati come momenti didatticamente equiparabili alla presentazione della teoria da parte del docente.

Comunicare meglio

Nonostante la grande soddisfazione relativa ai corsi seguiti, colpisce che una parte dei partecipanti non sia stata particolarmente soddisfatta dell'utilità degli argomenti trattati. Significa quindi che, rispetto alle attese iniziali, l'esperienza vissuta in aula non è stata coerente: gli argomenti oggetto del corso, motivazione principale che ha indotto alla partecipazione, in effetti, poi, non sono risultati adeguati alle aspettative.

Uno degli strumenti fondamentali che può guidare gli operatori nella definizione delle loro attese, rispetto ai seminari formativi, è la comunicazione che aiuta a rappresentare tutti gli elementi significativi del "pacchetto

di servizi” offerto. La scelta di partecipare al corso, quindi, dipende dal titolo, dalla presentazione dei docenti che svolgeranno le attività formative ma anche dalla descrizione degli argomenti e dall’organizzazione degli stessi. Per questo **i programmi devono essere accurati, presentare i temi in modo non sommario e individuare una tempistica adeguata alla progettazione didattica realizzata dal docente** (o dai docenti).

Organizzare la distribuzione dei materiali didattici

Altro aspetto rilevante è il momento della distribuzione dei materiali didattici: se i materiali possono essere utili ai fini della miglior fruizione dei seminari formativi è utile che i partecipanti li ricevano anticipatamente. Se, invece, si ritiene che siano materiali utili ad approfondire quanto trattato in aula possono essere distribuiti anche al termine della lezione. In questo caso, però, deve essere chiaro ai partecipanti il criterio della scelta.

Alcuni suggeriscono di consentire **l’acquisizione dei materiali attraverso internet**. Questa soluzione, come le altre, può essere integrata all’interno di un “pacchetto di servizi” più ampio, ripensato sulla base del maggior utilizzo delle tecnologie come strumenti di fidelizzazione e di integrazione con le attività d’aula tradizionali.

Curare l’organizzazione e il confort delle aule

Diverse criticità sono emerse rispetto alle aule: **il setting della formazione è uno degli aspetti centrali e**

va adeguatamente curato. Se i partecipanti sono numerosi e, di conseguenza, le aule sono ampie, è importante che i microfoni funzionino bene così come è importante che i partecipanti possano prendere appunti. Anche **gli aspetti del confort sono rilevanti**, a partire dalla temperatura: rimanere molte ore fermi al freddo o al caldo incide anche sull’attenzione.

Progettazione di momenti integrativi della formazione d’aula

Come si diceva all’inizio, le indagini di customer satisfaction aiutano ad individuare i possibili miglioramenti ma supportano anche l’innovazione di servizio. In questo caso si propone di avviare, anche sperimentalmente, **occasioni di integrazione tra le attività tradizionali d’aula e altri momenti informativi e formativi realizzati on line**. Simulazioni, lavoro di gruppo, presentazione di casi di studio, ecc. sono tutte attività che potrebbero essere sviluppate in parte in presenza e in parte a distanza, oltre alla possibilità di attingere a materiali didattici di altri corsi e altro ancora. In questo modo, quindi, si potrebbe recuperare il tempo della trattazione teorica, comunque necessaria e a volte basilare, e i momenti più pratici.

A questo riguardo nel capitolo che segue si offrono alcuni spunti di riflessione sulla formazione a distanza, in generale, e sulla possibilità dell’e-learning in particolare per gli operatori della finanza locale.

Elenco dei seminari tenuti nel 2010

64

	Data	Sede	Tema
1	12/1/10	Viareggio	Prelievo connesso alla gestione dei rifiuti
2	28/1/10	Firenze	La costruzione dei piani economici di gestione nei progetti
3	3/2/10	Firenze	La gestione ordinaria del contenzioso tributario
4	4/2/10	Parma	Recupero evasione fiscale
5	5/2/10	Firenze	Strumenti innovativi per il finanziamento degli investimenti
6	8/2/10	Bologna	Recupero evasione fiscale
7	11/2/10	Isernia	Il nuovo ruolo dei comuni nei controlli fiscali
8	15/2/10	Ravenna	Recupero evasione fiscale
9	17/2/10	Firenze	Il patto di stabilità 2009-2011
10	3/3/10	Firenze	La gestione associata dei servizi
11	9/3/10	Firenze	I controlli della Corte dei Conti
12	10/3/10	Firenze	Fase coattiva e precotattiva delle entrate. L'ingiunzione. Gli agenti della riscossione.
13	15/3/10	Napoli	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
14	16/3/10	Firenze	La gestione ordinaria del contenzioso tributario
15	16/3/10	Salerno	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
16	17/3/10	Viareggio	Acquisto beni e servizi. Gestione in economia. Mercato elettronico
17	17/3/10	Caserta	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
18	18/3/10	Avellino	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
19	18/3/10	Benevento	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
20	19/3/10	Penne	La nuova disciplina dichiarativa ICI
21	24/3/10	Firenze	La rendicontazione dei progetti con finanziamenti UE
22	26/3/10	Firenze	Federalismo fiscale
23	1/4/10	Firenze	La rendicontazione sociale
24	12/4/10	Salerno	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
25	12/4/10	Napoli	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
26	13/4/10	Firenze	La gestione dell'IVA

	Data	Sede	Tema
27	14/4/10	Caserta	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
28	15/4/10	Torino	Recupero evasione fiscale
29	15/4/10	Avellino	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
30	16/4/10	Benevento	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
31	19/4/10	Napoli	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
32	20/4/10	Roma	Recupero evasione fiscale
33	20/4/10	Salerno	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
34	21/4/10	Caserta	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
35	22/4/10	Torino	Recupero evasione fiscale
36	22/4/10	Avellino	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
37	23/4/10	Benevento	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
38	26/4/10	Napoli	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
39	27/4/10	Roma	Recupero evasione fiscale
40	28/4/10	Salerno	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
41	28/4/10	Caserta	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
42	28/4/10	Firenze	Strategie di ottimizzazione dei servizi
43	29/4/10	Torino	Recupero evasione fiscale
44	29/4/10	Avellino	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
45	30/4/10	Benevento	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
46	3/5/10	Napoli	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
47	4/5/10	Roma	Recupero evasione fiscale
48	5/5/10	Salerno	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
49	5/5/10	Caserta	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
50	6/5/10	Venezia	Recupero evasione fiscale
51	6/5/10	Avellino	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
52	7/5/10	Benevento	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
53	10/5/10	Napoli	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
54	11/5/10	Roma	Recupero evasione fiscale
55	11/5/10	Roma	Accertamento e riscossione delle entrate locali: CORSO BASE
56	11/5/10	Salerno	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
57	12/5/10	Caserta	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
58	12/5/10	Roma	Accertamento e riscossione delle entrate locali: CORSO BASE
59	13/5/10	Venezia	Recupero evasione fiscale

	Data	Sede	Tema
60	13/5/10	Avellino	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
61	14/5/10	Benevento	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
62	18/5/10	Roma	Recupero evasione fiscale
63	18/5/10	Salerno	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
64	19/5/10	Caserta	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
65	19/5/10	Amelia	ICI - Aree fabbricabili
66	20/5/10	Matera	La riscossione delle entrate
67	20/5/10	Venezia	Recupero evasione fiscale
68	20/5/10	Avellino	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
69	21/5/10	Benevento	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
70	24/5/10	Paestum Capaccio	Tosap-Cosap-Icp-Cimp
71	24/5/10	Verbania	L'accertamento dei tributi locali
72	24/5/10	Napoli	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
73	25/5/10	Roma	Recupero evasione fiscale
74	25/5/10	Settimo Torinese	Novità in materia di tributi locali
75	25/5/10	Salerno	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
76	26/5/10	Caserta	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
77	26/5/10	Catania	Tarsu/tia
78	27/5/10	Avellino	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
79	27/5/10	Carini	ICI - Aree fabbricabili
80	27/5/10	Monza	L'accertamento dei tributi locali
81	27/5/10	Castrolibero	Tarsu/tia
82	27/5/10	Recanati	ICI - fabbricati rurali
83	28/5/10	Benevento	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
84	31/5/10	Castellana Grotte	L'accertamento dei tributi locali
85	31/5/10	Napoli	Valorizzazione Patrimonio Immobiliare
86	31/5/10	Santa Maria Capua Vetere	Messi Notificatori
87	1/6/10	Santa Maria Capua Vetere	Messi Notificatori
88	3/6/10	Crema	Il contenzioso tributario

	Data	Sede	Tema
89	4/6/10	Battaglia Terme	Accertamento e sanzioni nei tributi locali
90	8/6/10	Genova	Recupero evasione fiscale
91	10/6/10	Genova	Recupero evasione fiscale
92	10/6/10	Monza	Messi Notificatori
93	11/6/10	Monza	Messi Notificatori
94	11/6/10	Genova	Recupero evasione fiscale
95	14/6/10	Pontecurone	Messi Notificatori
96	15/6/10	Pontecurone	Messi Notificatori
97	16/6/10	Valmontone	Tarsu/tia
98	17/6/10	Pontassieve	ICI
99	18/6/10	Acqui Terme	La riscossione delle entrate
100	18/6/10	Imola	ICI
101	21/6/10	Bari	Tarsu
102	22/6/10	Bari	ICP - Tosap
103	22/6/10	Portogruaro	ICI - Aree fabbricabili
104	22/6/10	Taranto	ICI - Aree fabbricabili
105	22/6/10	Viggiano	ICI
106	22/6/10	Roma	Accertamento e riscossione delle entrate locali: CORSO BASE
107	23/6/10	Roma	Accertamento e riscossione delle entrate locali: CORSO BASE
108	23/6/10	Bari	ICI
109	24/6/10	Bari	Contenzioso tributario: Parte Generale
110	25/6/10	Bari	Contenzioso tributario: Parte Speciale
111	28/6/10	Bari	Ingiunzione fiscale: Parte Generale
112	29/6/10	Bari	Ingiunzione fiscale: Parte Speciale
113	29/6/10	Savona	ICI
114	29/6/10	Merano	La riscossione delle entrate
115	1/7/10	Belluno	La riscossione coattiva e le quote inesigibili
116	2/7/10	Aversa	L'accertamento dei tributi locali
117	7/7/10	Sassuolo	La riscossione coattiva e le quote inesigibili
118	9/7/10	Lanciano	La riscossione delle entrate

Data	Sede	Tema	
119	13/9/10	Napoli	Recupero evasione fiscale
120	14/9/10	Pontecurone	Messi Notificatori
121	15/9/10	Pontecurone	Messi Notificatori
122	16/9/10	Pordenone	Tributi minori
123	20/9/10	Napoli	Recupero evasione fiscale
124	20/9/10	Roma	Tributi minori
125	21/9/10	Roma	Tributi minori
126	23/9/10	Rottofreno	La riscossione delle entrate
127	27/9/10	Napoli	Recupero evasione fiscale
128	27/9/10	Bellaria Igea Marina	Il contenzioso tributario
129	28/9/10	Pozzilli	ICI
130	29/9/10	Gorizia	Tarsu/tia
131	5/10/10	Aosta	La riscossione delle entrate
132	5/10/10	Ascoli Piceno	La riscossione delle entrate
133	5/10/10	Cesinali	ICI
134	5/10/10	Cagliari	Recupero evasione fiscale
135	7/10/10	Jesi	Il contenzioso tributario
136	7/10/10	Vico del Gargano	La riscossione delle entrate
137	7/10/10	Milano	Recupero evasione fiscale
138	11/10/10	Bressanone	ICI - fabbricati rurali
139	11/10/10	Milano	Recupero evasione fiscale
140	12/10/10	Point Saint Martin	L'accertamento dei tributi locali
141	13/10/10	Concesio	ICI - Aree fabbricabili
142	13/10/10	Viterbo	ICI - Aree fabbricabili
143	14/10/10	Arezzo	ICI - Base imponibile fabbricati
144	14/10/10	Cagliari	Recupero evasione fiscale
145	14/10/10	Milano	Recupero evasione fiscale
146	18/10/10	Galliate	Il contenzioso tributario
147	19/10/10	Levanto	Il contenzioso tributario
148	19/10/10	Pineto	L'accertamento dei tributi locali
149	19/10/10	Cagliari	Recupero evasione fiscale
150	20/10/10	Zagarolo	L'accertamento dei tributi locali

Data	Sede	Tema	
151	21/10/10	Grosseto	Tarsu/tia
152	21/10/10	Villafranca di Verona	ICI - Base imponibile fabbricati
153	21/10/10	Milano	Ingiunzione fiscale: Parte Generale
154	22/10/10	Milano	ICI
155	25/10/10	Roma	ICI
156	25/10/10	Milano	TARSU
157	26/10/10	Roma	TARSU
158	26/10/10	Milano	Ingiunzione fiscale: Parte Speciale
159	26/10/10	Milano	Contenzioso tributario: Parte Generale
160	28/10/10	Milano	Contenzioso tributario: Parte Speciale
161	28/10/10	L'Aquila	Le principali novità contenute nel D.L. 78/2010
162	28/10/10	Olbia	Tarsu/tia
163	3/11/10	Firenze	Recupero evasione fiscale
164	4/11/10	Firenze	Recupero evasione fiscale
165	4/11/10	Viterbo	La riscossione delle entrate e recupero evasione
166	5/11/10	Firenze	Recupero evasione fiscale
167	8/11/10	Città di Castello	La riscossione delle entrate
168	11/11/10	Falerna	La riscossione delle entrate
169	15/11/10	Gagnano	Il federalismo fiscale municipale
170	15/11/10	Siena	La riscossione delle entrate comunali
171	16/11/10	Finale Ligure	Tarsu/tia
172	16/11/10	Siracusa	ICI - Base imponibile fabbricati
173	16/11/10	Gaeta	ICI e TARSU - Accertamento e sanzioni
174	16/11/10	Riccia	La gestione associata dei servizi
175	16/11/10	Cassino	La riscossione delle entrate e recupero evasione
176	17/11/10	Latina	La riscossione delle entrate e recupero evasione
177	17/11/10	Avezzano	Le principali novità contenute nel D.L. 78/2010
178	18/11/10	Termoli (CB)	Tarsu/tia

	Data	Sede	Tema
179	18/11/10	Firenze	La riscossione delle entrate comunali
180	18/11/10	Roma	Il processo tributario
181	19/11/10	Firenze	Federalismo demaniale
182	19/11/10	Roma	Il processo tributario
183	22/11/10	Albano	La riscossione delle entrate e recupero evasione
184	23/11/10	Viareggio	La riscossione delle entrate comunali
185	23/11/10	Guglionesi	La partecipazione dei comuni all'attività di accertamento
186	24/11/10	Varese	La riscossione delle entrate
187	24/11/10	Teramo	Il patrimonio immobiliare pubblico alla luce delle ultime novità legislative
188	24/11/10	San Cesareo	La riscossione delle entrate e recupero evasione
189	25/11/10	Oristano	Tarsu/tia
190	25/11/10	Lucca	Il riassetto dei comuni sotto i 5000 ab.
191	25/11/10	Poggio Mirteto	La riscossione delle entrate e recupero evasione
192	26/11/10	Quartu Sant'Elena	La riscossione delle entrate
193	29/11/10	Siena	Federalismo demaniale
194	30/11/10	Imola	La riscossione delle entrate

	Data	Sede	Tema
195	30/11/10	Firenze	PPP per gli investimenti pubblici
196	1/12/10	Staletti	L'accertamento dei tributi locali
197	2/12/10	Valderice	La riscossione delle entrate
198	2/12/10	Villetta Barrea	La gestione associata dei servizi
199	9/12/10	Grottaferrata	Messi Notificatori
200	9/12/10	Grottaferrata	Messi Notificatori
201	9/12/10	Ortona	Il patrimonio immobiliare pubblico alla luce delle ultime novità legislative
202	13/12/10	Imola	Patto di stabilità territoriale
203	14/12/10	Cesena	Recupero evasione fiscale
204	14/12/10	Piacenza	Federalismo demaniale
205	14/12/10	Reggio Emilia	La riscossione delle entrate
206	15/12/10	Pescara	Recupero evasione fiscale
207	16/12/10	Modena	Recupero evasione fiscale
208	16/12/10	Parma	Patto di stabilità territoriale
209	16/12/10	Roma	L'ingiunzione fiscale
210	17/12/10	Roma	L'ingiunzione fiscale
211	21/12/10	Parma	Recupero evasione fiscale
212	29/12/10	Ascoli Piceno	Messi notificatori
213	30/12/10	Ascoli Piceno	Messi notificatori

**3.
Fabbisogni formativi:
le priorità per il 2011**

3.1. L'analisi dei fabbisogni formativi nel processo di progettazione formativa

Dopo aver presentato il metodo di rilevazione seguito per l'analisi dei fabbisogni, in questo capitolo vengono indicati i temi che, alla luce della rilevazione condotta¹, appaiono essere maggiormente rilevanti nel prossimo futuro e sui quali sono auspicabili, considerata la loro portata innovativa, interventi formativi mirati a partire dal 2011. Successivamente si indicano le principali competenze richieste agli operatori degli uffici tributi a seguito delle innovazioni introdotte e sono infine riportate alcune suggestioni emerse durante gli incontri con i nostri interlocutori in merito a forme alternative di interventi formativi.

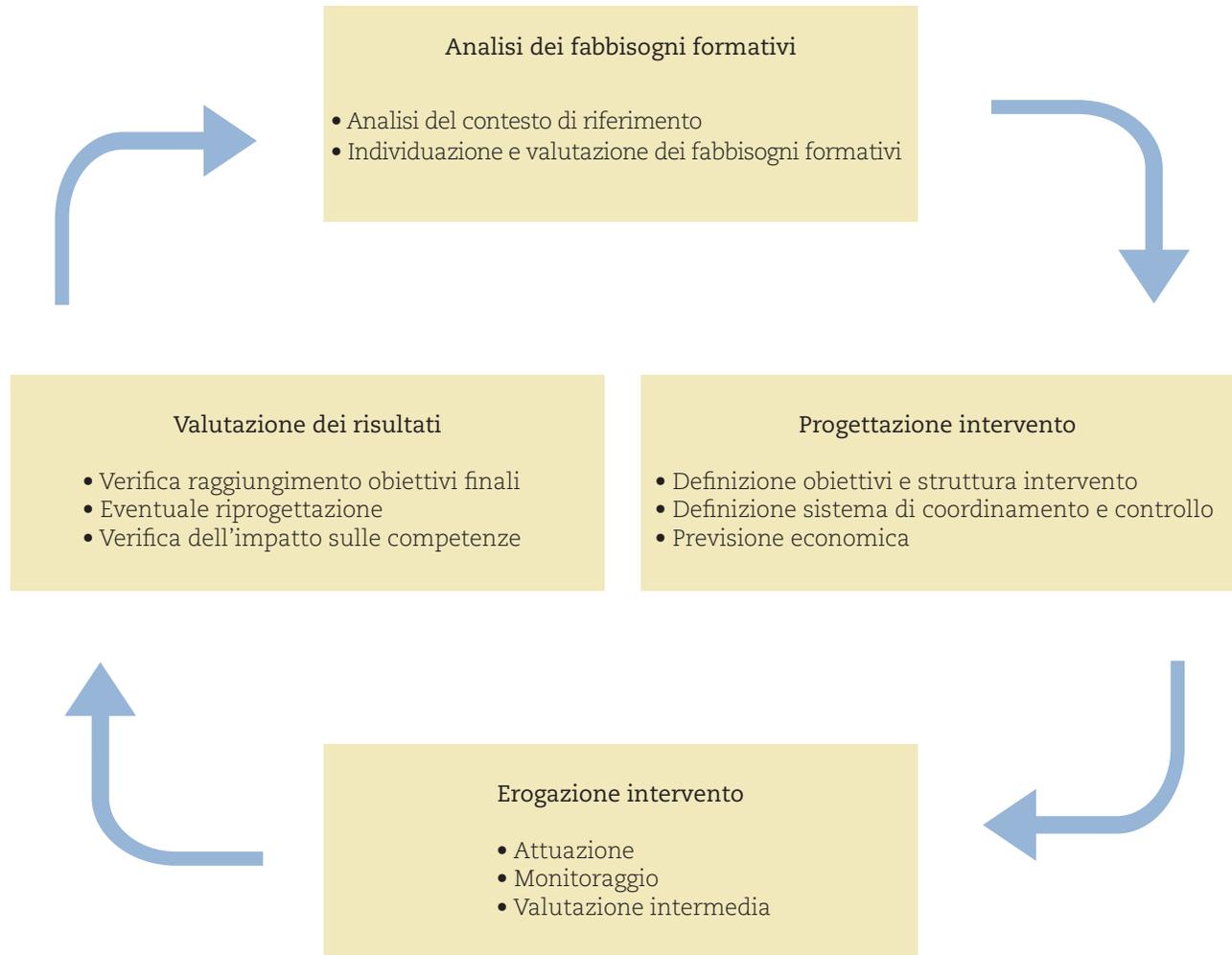
L'analisi dei fabbisogni formativi è lo strumento attraverso cui sono rilevate le necessità formative; rappresenta la prima fase del processo formativo e precede le fasi di progettazione, realizzazione dell'intervento, valutazione dei risultati e dell'efficacia dell'intervento di formazione.

Le definizioni di fabbisogno formativo sono per lo più legate al concetto di gap da superare tra le abilità, conoscenze, competenze, attitudini, performance che occorre idealmente garantire per svolgere un determinato lavoro e quelle attualmente possedute dal soggetto che lo dovrebbe fare².

La rilevazione dei fabbisogni è quindi essenziale per verificare la necessità di interventi formativi nel contesto lavorativo, per fissare obiettivi e risultati da raggiungere e per decidere quali sono le metodologie e gli strumenti maggiormente idonei per svolgere efficacemente l'intervento di formazione.

1. Le informazioni utilizzate per l'analisi dei fabbisogni formativi sono state ricavate dalle interviste semi-strutturate condotte con alcuni esperti di finanza locale e testimoni privilegiati del settore. I soggetti intervistati, verso i quali va il nostro ringraziamento, sono: Giuseppe Franco Ferrari, Presidente IFEL, Andrea Ferri, responsabile Ufficio Entrate Ifel, Salvatore Parlato, responsabile Ufficio Studi e Ricerche economico-finanziarie Ifel, e Alessandro Beltrami, responsabile Area di coordinamento economico-finanziaria del Comune di Milano.

2. Quaglino G., Carrozzi G., *Il processo di formazione. Dall'analisi dei bisogni alla valutazione dei risultati*, Franco Angeli, 2004.



L'analisi dei fabbisogni formativi non dovrebbe limitarsi alla raccolta dei bisogni espressi dall'organizzazione e derivanti dalla rilevazione di una differenza tra le attese dell'azienda e le capacità effettive espresse dei lavoratori, ma dovrebbe tener presente anche le potenzialità, le motivazioni, le aspettative degli utenti stessi del processo formativo.

Ci sono poi altri attori, oltre all'impresa e all'utente della formazione, che possono essere annoverati tra i destinatari dell'analisi dei fabbisogni formativi, ovvero gli esperti del settore che, come descritto nel paragrafo successivo, sono i soggetti a cui è stato fatto riferimento per la rilevazione.

3.2. Il processo seguito per l'analisi dei fabbisogni formativi

74

Il primo elemento da considerare per la definizione dei fabbisogni formativi, come abbiamo visto, è il contesto di riferimento. Nel caso specifico, come è possibile rilevare dalla lettura del capitolo dedicato alla descrizione dell'attuale contesto istituzionale e normativo (cfr. cap.1), è importante sottolineare come nel corso degli ultimi due anni sono intervenute numerose e significative innovazioni che stanno modificando in modo sostanziale il ruolo dei comuni in ambito di finanza locale.

L'attuale contesto, segnato dalla crisi economica, non solo italiana, e dal percorso legislativo, ormai in fase molto avanzata, condurrà verso una maggiore responsabilizzazione finanziaria di tutta la pubblica amministrazione, a partire dagli enti locali. Per questo saranno necessari interventi formativi mirati per supportare gli operatori degli uffici tributi nell'affrontare il cambiamento che si troveranno di fronte nella loro azione quotidiana. Inoltre, sarà necessario ripensare a possibili forme organizzative che permettano di affrontare più agevolmente le trasformazioni in atto.

In considerazione dei profondi - e a volte radicali - cambiamenti in atto, ancora non del tutto definiti a livello normativo e che vedranno la loro concreta implementazione solo nei prossimi mesi, in questa IV edizione del Rapporto, l'analisi dei fabbisogni formativi si è rivolta essenzialmente ad un panel di testimoni privilegiati, esperti - a vario titolo - di finanza locale. La scelta di questa tipologia di destinatari è stata dettata dall'esigenza di rilevare, direttamente da coloro che hanno contribuito, con il loro supporto scientifico e tecnico, alla costruzione del percorso di elaborazione normativa, i temi con cui, nei prossimi anni, i comuni saranno costretti a confrontarsi e le nuove competenze richieste a coloro che, all'interno degli uffici tributi, sono chiamati a gestire questa nuova fase.

Le informazioni necessarie all'analisi dei fabbisogni formativi possono essere rilevate attraverso metodi e strumenti sia quantitativi che qualitativi, tra i quali i più comuni sono: le interviste strutturate e semi-strutturate, i focus group, i questionari e l'analisi della documentazione aziendale.

Nel caso specifico, essendo, come detto sopra, l'esigenza prioritaria della rilevazione dei fabbisogni formativi quella di evidenziare le innovazioni introdotte nella normativa, alcune delle quali ancora in corso di approvazione, la tecnica utilizzata è stata quella dell'intervista semi-strutturata rivolta a testimoni privilegiati. Nel complesso, le domande formulate sono state finalizzate a:

- analizzare soluzioni e modalità organizzative che consentano ai comuni di far fronte all'importante cambiamento in corso (socio-economico e normativo-istituzionale);
- individuare competenze necessarie che devono essere sviluppate dagli operatori comunali della finanza locale;
- definire eventuali priorità che la formazione deve affrontare per colmare lacune diffuse degli stessi operatori comunali.

3.3. I temi “urgenti”

In considerazione delle innovazioni normative ed istituzionali in atto nel campo della finanza locale, come descritti nel capitolo 1, gli obiettivi che l'attività formativa dovrebbe avere nel corso del 2011 sono prioritariamente due: in primo luogo supportare il cambiamento, anche attraverso forme di informazione volte a sensibilizzare gli operatori degli uffici tributi circa le novità introdotte; in secondo luogo incidere sul cambiamento culturale all'interno dell'amministrazione, ovvero promuovere un percorso formativo il cui fine è quello di rendere consapevoli gli operatori dei servizi finanziari e tributari delle logiche di fondo del cambiamento e degli effetti che le novità producono sulla loro attività lavorativa e sul loro ruolo.

Le questioni maggiormente segnalate da tutti i nostri interlocutori, quelle sulle quali viene posta con più forza l'attenzione, si riferiscono a due categorie principali: la dimensione degli enti e le attività di informazione. Il tema della dimensione degli enti viene posto con riferimento a due aspetti principali: il primo fa riferimento alla diversificazione della scelta dei temi della formazione e quindi a quanto i comuni possano essere più o meno direttamente interessati a determinati argomenti; il secondo aspetto riguarda l'organizzazione stessa dell'ente o, meglio, la sua riorganizzazione in termini di adesione ad una forma associativa tra comuni e alle ricadute che questa può avere in termini di gestione della finanza locale.

Il tema delle attività di informazione si riferisce invece alla particolare rilevanza che in questa fase di cambiamento viene attribuita al modo in cui sia gli operatori degli uffici tributi sia i cittadini sono messi a conoscenza delle trasformazioni in atto e delle conseguenze dirette che queste comporteranno per ciascuna categoria di soggetti. Nella fase di descrizione dei temi sono già evidenziate

le competenze richieste agli operatori, competenze di seguito specificate in un apposito paragrafo.

Come è stato sopra riportato e come hanno evidenziato gli attori da noi intervistati, accanto ad un'attività di formazione è estremamente utile, nella fase attuale, caratterizzata da cambiamenti istituzionali e normativi e ancora contrassegnata dall'incertezza, mettere in atto anche interventi di informazione al fine di condividere le innovazioni introdotte o previste.

Nel nuovo scenario, istituzionale e normativo, che si va prospettando ci sono elementi operativi che avranno un cambiamento immediato e che richiederanno un'attività formativa diretta, per altri sono previste modifiche nel medio termine e, anche per questi, sarà necessario avviare una programmazione degli interventi. Di seguito sono indicate alcune delle nuove tematiche con cui i responsabili dei servizi finanziari e degli uffici tributi si confronteranno nei prossimi mesi.

L'associazionismo tra comuni

Uno degli elementi di maggior cambiamento, che può avere degli effetti sia sul federalismo che sugli aspetti di carattere fiscale degli enti locali, è quello relativo all'obbligo per i comuni di minore dimensione di gestire in forma associata le funzioni fondamentali introdotto con l'art. 14, comma 28, del d.l. 78/10.

Il tema dell'associazionismo avrà nei prossimi mesi un considerevole impatto sugli enti locali. È possibile infatti ipotizzare un rapporto molto stretto tra la forma associata dei comuni ed economicità ed elasticità di gestione degli stessi.

Ne deriva che la gestione di forme associative è una questione cruciale soprattutto per parti del territorio nelle quali questa non si è ancora sviluppata. L'adesione ad una

forma associativa va ad incidere direttamente sulla riorganizzazione interna dell'ente e sarà un aspetto con cui dovranno confrontarsi in particolare i comuni di piccole dimensioni; fallire la costruzione della struttura organizzativa di una forma associata rischia infatti di compromettere il raggiungimento stesso degli obiettivi.

In questa fase, rilevante diviene quindi promuovere attività formative rivolte a presentare opzioni alternative di strutture associative e corrispondenti ipotesi di riorganizzazione interna dell'ente (per dimensione, collocazione geografica, caratteristiche legate alla mobilità, ecc.). Inoltre, nell'arco dei prossimi tre o quattro anni, i comuni diventeranno titolari di una parte molto importante di entrate fortemente basata sui tributi immobiliari, in uno spettro di fenomeni molto più ampio di quello che oggi è rappresentato dall'ICI.

L'associazione tra comuni può rappresentare uno strumento utile in presenza di significative diversità in materia di politica fiscale, di capacità di accertamento, di stile dei rapporti con i contribuenti. L'obbligo di associazione per i comuni su tutte le cosiddette funzioni fondamentali avrà dunque un effetto considerevole ed è in questo modo che bisognerebbe trattarlo – anche in sede di attività formativa - sia in termini di requisiti organizzativi che di effetti sulle gestioni come quella fiscale e tributaria.

I fabbisogni standard

La formazione diviene una leva importante al fine della condivisione della riforma federalista nella sua strutturazione complessiva. L'obiettivo è quello di diffondere modelli di rilevazione contabile, indicatori di performance per il benchmarking, quindi trasmettere l'importanza del contenuto informativo del bilancio.

Ad esempio, i comuni sia di piccole che di grandi dimensioni si trovano oggi a dover affrontare la compilazione di questionari per la rilevazione dei dati da utilizzare per la determinazione dei fabbisogni standard. La complessità dell'operazione consiste nella raccolta, sistematizzazione e diffusione dei dati. Anche per queste attività sarebbero quindi utili delle sessioni formative dedicate. La questione centrale e strategica per l'ente è infatti quella, non tanto di come compilare il questionario, ma piuttosto avere un'organizzazione tale che nel momento in cui arrivano determinate richieste sia in grado di rispettare nei tempi il reperimento dei dati.

Il Patto di stabilità e la spesa

Il patto di stabilità rappresenta il principale vincolo di bilancio delle amministrazioni comunali. Sul tema è utile ricordare che il Patto di stabilità regionale consente di rideterminare gli obiettivi programmatici di ciascun ente locale, individuati, originariamente, con il Patto di stabilità interno così da garantire un pieno utilizzo delle risorse, soprattutto quelle per gli investimenti, e sostenere gli enti in maggiore difficoltà evitando loro di incorrere in gravi sanzioni.

Tuttavia, per i comuni conoscere il meccanismo che determina l'obiettivo del Patto di stabilità è sì determinante, così come rispettare il patto senza tagliare la spesa, ma l'aspetto su cui diventa prioritario concentrare l'attività di formazione diventa, non tanto come calcolare il patto di stabilità, che può essere descritto attraverso singoli incontri dedicati, ma come fare a rispettare quell'obiettivo e quali sono le risorse che il comune ha a disposizione per arrivarci, risorse delle quali, a volte, l'ente stesso non ha conoscenza.

Per quanto riguarda il versante della spesa, invece, sia i vincoli imposti dal patto di stabilità che i limiti all'indebitamento hanno determinato una sensibile contrazione di quella destinata agli investimenti.

In questo particolare contesto, va segnalata la possibilità di ricorrere a strumenti alternativi di finanziamento che, oltre ad avere un impatto limitato sul bilancio, possono garantire l'accesso alle risorse da destinare soprattutto al finanziamento degli investimenti in opere infrastrutturali. Questi strumenti sono quelli comunemente denominati di **"Partenariato Pubblico Privato"** che, ciascuno con le sue peculiarità, offrono una serie di vantaggi sia ai Comuni sia alle imprese; tra questi, quello più utilizzato è il **Project financing**.

Al tema del federalismo demaniale è invece intimamente connessa l'estensione agli Enti locali della disciplina di favore in materia di valorizzazione, gestione e alienazione del patrimonio immobiliare introdotta dall'art. 58 del DL 112/2008, con la quale si è inteso attribuire ai comuni strumenti più incisivi: fondi immobiliari, concessioni di valorizzazione, Società di trasformazione urbana, cartolarizzazioni. L'utilizzo di tali strumenti consentirà di reperire risorse da destinare agli investimenti tentando di rallentare il processo che porta al ricorso all'indebitamento e di incrementare il volume complessivo delle entrate.

Anche in questo caso può essere utile ribadire la necessità di una più proficua collaborazione tra gli Uffici. Il patrimonio immobiliare degli enti locali, ad esempio, è stato troppo spesso considerato solo con riferimento agli aspetti fiscali, ovvero in ragione della possibilità di trarne vantaggio in quanto oggetto di tassazione. Con l'utilizzo degli strumenti sopra citati, invece, si vuole porre l'accento sulla gestione e valorizzazione dei beni, sia sotto il profilo della programmazione che della gestione operativa.

In quest'ottica è probabile che ad essere sguarniti delle professionalità in grado di utilizzare gli strumenti sopra elencati siano soprattutto gli enti di medie e piccole dimensioni.

Quest'ultima considerazione mette in rilievo l'opportunità di programmare gli interventi di formazione in relazione ad una serie di variabili, tra cui, appunto, la dimensione dell'ente.

Da considerare poi che l'efficientamento della spesa rappresenta sia un obiettivo finanziario che uno strumento finalizzato a garantire un più elevato livello dei servizi. Le risorse "liberate", infatti, dovrebbero essere destinate a migliorare i servizi resi e ad implementarne di nuovi. Le modalità e gli strumenti per raggiungere l'obiettivo possono essere molteplici ed è ipotizzabile che sarà necessario acquisire nuove professionalità all'interno delle dotazioni organiche. La gestione associata delle funzioni fondamentali, di cui si è già trattato in questo capitolo, può rappresentare uno strumento importante per generare quelle economie di scala dei fattori produttivi utili a liberare risorse da destinare ai servizi. Ovviamente ciò richiederà una ricognizione della qualità delle dotazioni organiche ed un'attenta valutazione circa la struttura organizzativa al fine di orientare l'azione amministrativa al conseguimento degli obiettivi di mandato.

La riscossione delle entrate

Alla scadenza del periodo transitorio della riforma del 2005 sarà obbligatorio ricorrere alle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento all'esterno delle attività di accertamento e riscossione. Gli enti quindi saranno chiamati a valutare l'opportunità di gestire direttamente le proprie entrate, con tutto ciò che ne consegue in termini gestionali nonché di riorganizzazione della strut-

tura, o di esternalizzare le attività ricorrendo però allo strumento della gara.

Malgrado il quadro di riferimento presenti ancora evidenti lacune, qualora gli enti optassero per la seconda ipotesi si vedranno costretti ad effettuare una attenta ricognizione delle implicazioni connesse a tale modalità di gestione. In questo senso appare necessaria l'attivazione di un'azione finalizzata a fornire un adeguato supporto alla redazione degli schemi di bando e dei relativi capitolati per l'affidamento in concessione, rivolgendo particolare attenzione al presidio del patrimonio informativo rilevante ai fini della gestione delle politiche fiscali e agli strumenti volti a garantire la certezza dei flussi finanziari generati.

Allo stesso modo, tematiche di particolare interesse ed attualità, sulle quali può essere utile programmare interventi informativi/formativi riguardano la conoscenza dei dati contenuti nell'anagrafe tributaria e le relative modalità di accesso, la cui portata sarà meglio precisata nel paragrafo seguente, nonché alcuni principi di funzionamento dei processi catastali, vista anche la forte matrice legata al territorio che informa tutto il processo federalista.

La partecipazione dei comuni al contrasto dell'evasione fiscale

Dal 2005, anno della riforma della riscossione, con una serie di interventi non solo legislativi, è stata potenziata l'attività di partecipazione dei comuni all'accertamento dei tributi erariali. Con il D.Lgs. in materia di federalismo fiscale municipale, di recentissima approvazione, è stata inoltre elevata dal 33% al 50% la quota di compartecipazione al gettito riscosso e contestualmente implementato l'accesso da parte dei comuni ai dati contenuti nell'anagrafe tributaria relativi alle utenze domestiche, agli affitti e alle dichiarazioni dei redditi. Con modalità

ancora da definire i comuni avranno inoltre accesso a tutte le informazioni sugli immobili siti nel proprio territorio e sui soggetti aventi domicilio fiscale nel comune, contenute in qualsiasi banca dati pubblica e utili ad agevolare l'attività di contrasto all'evasione dei tributi locali ed erariali.

Per questo motivo e per tali finalità sono quindi richieste agli operatori degli uffici tributi nuove competenze, necessarie per la lettura dei flussi informativi resi disponibili in particolare dall'Agenzia delle entrate e utili per lo svolgimento dei controlli fiscali.

In quest'ottica, accanto ad una collaborazione intraistituzionale tra i vari settori dell'amministrazione comunale quali appunto l'ufficio tributi, l'anagrafe, i servizi sociali, gli uffici tecnici e, non ultimo, la polizia municipale, assume rilevanza anche un più intenso rapporto di collaborazione interistituzionale con alcuni soggetti quali l'Agenzia delle entrate, l'Agenzia del Territorio e l'INPS. La conoscenza delle fonti informative, delle basi dati detenute da altre pubbliche amministrazioni, sono infatti aspetti sui quali vi è attualmente una criticità in termini di competenza; la difficoltà consiste nell'accedere a fonti informative che possono essere funzionali a migliorare la qualità dell'attività accertativa.

Per la lettura di questi dati si presenta quindi la necessità di una attività mirata di formazione volta a fornire gli strumenti per una lettura integrata delle informazioni disponibili.

Bilancio e contabilità

Nella programmazione del secondo semestre 2011 i temi del bilancio e della contabilità diventeranno di estrema attualità, ovvero quando, con molta probabilità, il decreto sull'armonizzazione del bilancio sarà approvato.

Allo stato attuale non tutti ne conoscono la portata ed è quindi importante avviare fin da ora un percorso di informazione che potrà poi trasformarsi in una vera attività formativa nella seconda parte dell'anno.

Quando si parla di bilancio, si parla anche di schemi di bilancio e come costruirli ma anche di politiche di bilancio; i comuni si trovano di fronte al tema delle cartolarizzazioni, dei fondi immobiliari, alla gestione e valorizzazione del patrimonio e devono essere preparati ad affrontarli.

Ad esempio, i fondi immobiliari sono strumenti ancora poco conosciuti, sui quali può essere opportuno programmare delle attività formative. Quindi, le competenze tecniche che gli operatori dovrebbero avere in questo ambito riguardano essenzialmente la gestione finanziaria del patrimonio immobiliare e la conoscenza circa le possibili ricadute delle operazioni di valorizzazione sul patrimonio dell'ente.

3.4. Le nuove competenze richieste

80

All'interno delle amministrazioni oggi prevalgono competenze di tipo giuridico, con una maggiore predisposizione alla conoscenza della norma e meno spesso orientate alla valutazione degli effetti dell'applicazione della norma stessa e dei risultati conseguiti. Ciò richiede l'incremento di competenze tecnico-statistiche di valutazione di impatto delle scelte, con l'introduzione di modelli statistici ed economici. Questo significa quindi aggiungere nuove competenze e valutare quanto sia possibile ed opportuno formare per tali scopi personale interno all'amministrazione oppure delegare tali attività a soggetti esterni.

Inoltre, in questa fase diventa fondamentale trasmettere all'ente la rilevanza di comunicare ai cittadini i cambiamenti che si metteranno in atto e, conseguentemente, le modalità più adeguate attraverso cui comunicare determinate informazioni a specifici gruppi di destinatari.

A seguito dell'introduzione delle innovazioni normative descritte nel capitolo 1 ed in parte evidenziate nei temi sopra riportati, viene richiesta alle amministrazioni locali da una parte una riorganizzazione complessiva dell'ente, dall'altra una riqualificazione del personale. Con riferimento al primo aspetto, alcuni dei nostri interlocutori sostengono l'utilità della costituzione di una struttura all'interno dell'ufficio tributi che si occupi direttamente di formulare analisi circa l'impatto delle decisioni adottate per gestire le politiche tributarie attive.

In previsione si renderanno necessari uffici statistici ben strutturati, con banche dati locali. La specializzazione e la complessità richiederanno competenze diverse, per questo, come è stato sopra richiamato, una soluzione è quella della forma associata, in questo modo è, ad esempio, possibile una maggiore specializzazione delle competenze: le attività vengono suddivise tra enti e le com-

petenze diversificate. Si rileva poi la necessità di avere altri uffici a supporto, in particolare per la gestione delle informazioni, e quindi di banche dati, con un sistema previsionale che consenta di gestire l'autonomia di ogni ente. Può divenire strategico quindi conoscere l'andamento delle compravendite per poter stimare il gettito del contributo ed evitare un buco di bilancio, per questa operazione sono richieste delle ricerche ad hoc, da cui competenze specifiche in merito.

Gli operatori degli uffici tributi dovranno essere messi nelle condizioni di valutare gli effetti delle scelte tributarie; a questo scopo, è necessario formare non solamente alla pratica gestionale del tributo ma fornire anche insegnamenti di scienze delle finanze. Come diretta conseguenza, determinante diventa la selezione delle professionalità dei formatori che, in questo caso, dovranno essere economisti e esperti di scienze delle finanze.

Per fare un solo esempio, nel caso della scelta della tassazione sugli immobili per i proprietari di seconde case, nell'individuazione dell'aliquota vi deve essere la consapevolezza che l'aliquota in aumento per la seconda casa non ottiene necessariamente un gettito pari alla moltiplicazione di quell'aliquota per la base imponibile perché, essendoci una forte differenza tra i costi sostenuti dal proprietario di prima casa e quello di seconda casa, c'è un forte incentivo a trasformare la seconda casa in prima casa attraverso nuove intestazioni, cambi di residenza, ecc. E' importante quindi prevedere cosa succede quando vengono adottate decisioni di questo tipo, che per il singolo comune possono avere effetti dirompenti.

All'interno di questo paragrafo dedicato alle nuove competenze richieste, è opportuno fare riferimento anche al tema della **esternalizzazione delle stesse competenze**.

Questa può essere perseguita quando si riscontra la capacità di altri attori di erogare un servizio di maggior qualità e minor costo (quando ad esempio esistono operatori qualificati che riescono a fare economie di scala).

L'autonomia fiscale richiederà infatti una più attenta valutazione circa la possibilità di gestire direttamente le entrate, tenendo conto delle risorse disponibili.

Ma esternalizzare non significa non possedere determinate competenze, deve infatti essere trattenuta la funzione di controllo, quindi è necessario che, anche in presenza di forme di esternalizzazione di alcune funzioni, il comune abbia le competenze necessarie per poter agire sulla valutazione delle attività e dei risultati.

3.5. I metodi della formazione

82

Dalle interviste emergono anche alcune indicazioni relative ai metodi che la formazione dovrebbe adottare. Come è stato detto in precedenza, oltre alla formazione e ai fabbisogni formativi, di cui nello specifico si parla in questo capitolo, una attenzione particolare è stata rivolta anche alle attività di informazione. Informare gli operatori degli uffici tributi circa gli effetti che le recenti norme adottate produrranno sulle attività che questi si vedranno obbligati ad implementare, ma informare anche i cittadini circa i nuovi compiti attribuiti ai comuni e, conseguentemente, il modo in cui cambia il rapporto tra cittadino residente ed ente locale.

In entrambi i casi citati, l'informazione verso gli operatori e i cittadini può camminare attraverso vari canali: opuscoli informativi, sito web del comune, media locali, ecc.

Relativamente invece alle diverse forme della formazione, accanto a quelle tradizionali, quali sono la formazione in presenza con docenti specializzati nelle materie in oggetto, oppure la formazione a distanza attraverso l'uso delle più moderne forme di comunicazione on-line, è stata indicata l'opportunità di utilizzare come attività di formazione anche la trasmissione delle cosiddette *buone pratiche*. I docenti sono gli stessi operatori degli uffici tributi che, in sessioni dedicate, possono trasmettere le loro conoscenze ad esempio sul modo in cui hanno affrontato determinate questioni, non solo da un punto di

vista teorico ma soprattutto pratico: la sequenza delle delibere, le norme citate, le resistenze che si è dovuto superare, le tecniche o gli strumenti a disposizione per superare tali resistenze.

Oltre alla trasmissione delle *buone pratiche*, l'attività formativa dovrebbe poi prevedere la descrizione delle esperienze maturate dagli enti, mettendo ad esempio a confronto diverse soluzioni di tipo tecnico od organizzativo che, utilizzate per rispondere al medesimo problema, hanno prodotto risultati diversi, da cui evidenziare vantaggi e svantaggi anche in relazione alle specifiche caratteristiche dell'ente.

All'interno di un più complessivo scenario di riorganizzazione, come potrebbe determinarsi a seguito dell'adesione a forme associate di comuni, e in presenza di nuove forme di coordinamento tra settori dell'amministrazione, l'attività di formazione dei responsabili degli uffici tributi è sicuramente un aspetto molto importante del percorso lavorativo e di aggiornamento, anche se non può essere considerato come un elemento esclusivo.

In conclusione, è possibile sostenere che la formazione è una leva importante nel processo di professionalizzazione e riqualificazione degli operatori degli uffici tributi, in particolare in periodi, come quello attuale, di intensi e continui cambiamenti normativi.

4.
La formazione a distanza:
occasione di aggiornamento continuo

4.1. L'evoluzione del lavoro e delle professioni

In questo capitolo si propongono anzitutto riflessioni generali sull'evoluzione della formazione nei sistemi organizzativi e nella pubblica amministrazione in particolare. L'articolata presentazione, che parte dalla descrizione dell'evoluzione del ruolo della formazione nei diversi contesti del lavoro e delle professioni, si addentra nelle organizzazioni pubbliche per raccontare dapprima del rapporto tra la formazione e la riforma, e successivamente di come, nei fatti, la formazione sia utilizzata all'interno delle realtà pubbliche. Successivamente si affronta il tema del ruolo dei media nei processi formativi per poi passare ad alcune generali considerazioni sull'e-learning e a riflessioni specifiche sull'applicazione dell'e-learning per gli operatori della finanza locale.

E' a partire dagli anni Ottanta che la formazione comincia ad essere collegata sempre di più al concetto di "professionalità" ovvero all'idea di un articolato sistema di saperi, capacità operative e modi di comportarsi e relazionarsi che determinano la "prestazione eccellente" e connotano -in termini professionali- l'esecuzione di un'attività lavorativa. Si supera, quindi, il paradigma tradizionale che associava la formazione all'acquisizione di conoscenze e abilità operative necessarie per l'esecuzione del ruolo. Tradizionalmente, infatti, la formazione assumeva una funzione subordinata nei confronti del lavoro¹: era sostanzialmente addestramento, all'interno di realtà organizzative fordiste o tayloriste nelle quali erano chiaramente identificabili le attività di lavoro e le relative competenze professionali richieste.

La diversa concezione della formazione, quindi, deriva dai cambiamenti del lavoro all'interno di organizzazioni cosiddette "postfordiste" nelle quali l'orientamento ai risultati, l'attenzione per il mercato e per i clienti, richiedono uno sviluppo delle professionalità che non si possono limitare alla padronanza di tecniche di esecuzione di compiti lavorativi rigidamente prescritti.

Nel corso degli anni Novanta, poi, ci sono stati rapidi cambiamenti delle condizioni produttive che hanno determinato nuove immagini del lavoro: l'impresa a rete, la flessibilizzazione del lavoro, l'imporsi del paradigma della qualità, ecc. Queste nuove forme del lavoro e i nuovi modi di produrre hanno richiesto **competenze sempre più elevate e articolate**.

La formazione, all'interno di questo scenario, è diventata

1. Reggi P., *Formazione, lavoro e professioni*, in A cura di Mariani A.M., Santerini M., *Educazione adulta. Manuale per una formazione permanente*, Edizioni Unicopli, 2002, 201-226.

sia una forma di specializzazione, per l'acquisizione di competenze esperte e di alto livello, sia una forma di sostegno per l'acquisizione di competenze 'trasversali' utili per ricoprire con efficacia il ruolo lavorativo in evoluzione. Le competenze 'trasversali' sono quei saperi e modi di agire che vanno al di là delle abilità operative, per esempio: la capacità di riconoscere i problemi, la capacità di relazione, la capacità di pianificazione e controllo del proprio lavoro, la capacità di apprendere, ecc. **La conoscenza** –intesa come sistema di competenze- ha assunto valenza di capitale personale e sociale, in grado di produrre innovazione e sviluppo nelle condizioni lavorative²; **è diventata essa stessa elemento di innovazione**. Questo vale per tutti i tipi di organizzazione, sia private che pubbliche.

Ci sono problematiche di contesto che hanno inciso, anche di recente, sulla concezione e l'organizzazione della formazione e che, indubbiamente, valgono per tutti i sistemi organizzativi sia privati che pubblici ed in particolare:

- le dinamiche del mercato del lavoro (competitività e concorrenza, processi di internazionalizzazione dei mercati, ...). Sono tra i fattori che hanno influito sulla trasformazione della formazione verso l'acquisizione di saperi complessi, in una logica **multidisciplinare e continua**;
- la crescente complessità delle professioni, il ruolo sempre più rilevante delle tecnologie e la necessità di agire anche sui comportamenti. Sono fattori che hanno determinato mutamenti nelle **modalità di erogazione della formazione** con un ruolo sempre più

importante delle agenzie formative esterne alle singole organizzazioni.

Inoltre ci sono problematiche specifiche, legate al mondo delle amministrazioni pubbliche, che incidono sulla formazione e sui suoi effetti, quindi sull'acquisizione di conoscenze e competenze:

- le **modalità di selezione** in ingresso, ancora prevalentemente centrate sulle conoscenze giuridico-normative a fronte di ruoli sempre più complessi che necessitano di competenze articolate che vanno oltre la norma e la capacità di attuazione della stessa;
- il **blocco di nuove assunzioni**, specie nelle amministrazioni locali, dovuto all'applicazione del patto di stabilità che limita fortemente l'inserimento delle nuove generazioni (maggiormente scolarizzate e tecnologicamente avanzate);
- la **carenza di competenze** interne alle amministrazioni **per la gestione** e lo **sviluppo del personale**: molto spesso le attività degli uffici personale sono ancora di tipo prevalentemente amministrativo e non di supporto all'innovazione organizzativa.

4.2. Le organizzazioni pubbliche alla prova della riforma: il ruolo della formazione

La recente riforma introdotta con il decreto legislativo 150 del 2009 obbliga le amministrazioni pubbliche a trasformare la funzione di amministrazione del personale in una più complessa attività di **gestione e sviluppo delle risorse umane**. In questo senso, quindi, richiede di ripensare all'intero ciclo di gestione del personale che inizia con la selezione ed il reclutamento, continua con la definizione delle competenze, prosegue con la formazione manageriale e tecnica e si conclude con la gestione dell'interruzione del rapporto di lavoro. La formazione, in questo diverso contesto, diventa **strumento di cambiamento e strumento di aggiornamento delle conoscenze**.

Secondo la filosofia della riforma, la formazione deve diventare **un investimento e non una spesa**, attraverso una **ricaduta importante in termini di miglioramento organizzativo** che consenta un aumento della produttività. Ma per pensare alla formazione in modo diverso è necessario considerare, anzitutto, che le amministrazioni pubbliche sono assimilabili ad organizzazioni di *know-how* più che ad organizzazioni di servizi³.

Il patrimonio di queste organizzazioni è costituito dal **livello di conoscenze che coesistono** all'interno del sistema organizzativo e la formazione non è più solamente il momento dell'aula ma è anche quella **on the job**, cioè quella che si sperimenta sul lavoro. A questa va aggiunta la **formazione individuale** che può anche realizzarsi al di fuori del contesto organizzativo. In questo tipo di organizzazioni la formazione è strumento di gestione dei cambiamenti ma è anche strumentale all'innovazione,

3. Hinna L., *Il ruolo della formazione nel processo di riforma in atto*, in 13° Rapporto sulla formazione della pubblica amministrazione, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, 2009, 193-205.

alla creatività, alla soluzione di problemi e alla sperimentazione. Come si diceva sopra, la conoscenza diventa essa stessa innovazione.

Se è vero, allora, che le amministrazioni sono organizzazioni di *know how* è importante che la funzione formazione cresca e sviluppi le proprie attività all'interno di politiche della gestione del personale coerenti con le strategie -e le politiche- dell'intera organizzazione.

Con il decreto 150 del 2009 si introducono nuovi modelli gestionali (gestione della *performance*, nuovo sistema premiante, ecc.) e questo, necessariamente, ha un effetto sui differenti tipi di interventi formativi che si rendono necessari⁴:

- una **formazione manageriale** per i dirigenti che devono essere sensibilizzati sugli aspetti manageriali della riforma: valutare i dipendenti, motivare le persone, distribuire premi diversi a seconda delle *performance* individuali e di gruppo raggiunte, ...;
- la **formazione on the job**, quella che consente di "apprendere facendo" che può essere utile per agire sulla leva motivazionale per superare la diffidenza, sempre forte davanti alle novità;
- la **formazione tecnica** che si affianca e completa la formazione necessaria di sensibilizzazione sui grandi temi della riforma. Questa formazione ha come focus l'utilizzo dei nuovi strumenti e tecniche che la riforma ha introdotto. Per esempio il tema della valutazione delle *performance* individuali richiede formazione mirata e diversa per i valutatori e per i valutati; i temi degli indicatori, della qualità, della tra-

4. Hinna L., cit.

sparenza, dell'integrità, sono tutti contenuti della riforma che devono diventare operatività e pratiche.

La formazione relativa alla riforma in atto **deve coinvolgere tutto il personale pubblico** e, anche per questo, si dovrebbe pensare all'utilizzo di nuovi supporti didattici cioè all'uso della tecnologia per la diffusione delle novità introdotte.

In realtà, però, non è così frequente che le amministrazioni adottino questi strumenti per lo svolgimento delle loro attività formative.

4.3. La formazione delle amministrazioni pubbliche negli ultimi dieci anni⁵

Secondo le recenti indagini la formazione nelle amministrazioni pubbliche, negli ultimi dieci anni, si è consolidata e diffusa ed è diventata una **realtà costante della vita professionale** di tutto il personale pubblico.

Se nel 2001 le evidenze dell'analisi - nei comuni in particolare - mostravano la formazione come strumento organizzativo residuale, soprattutto nelle realtà di piccola dimensione e nelle amministrazioni del sud, nel 2008 i dati mettevano in evidenza un profondo cambiamento per il quale la formazione era realtà ormai consolidata. Sicuramente in questi anni si sono evidenziate differenti tendenze derivanti dalle innovazioni istituzionali promosse dalle normative oltre che dalle necessità di cambiamento contingenti delle singole realtà organizzative per cui, per esempio, si assiste nel periodo 2001-2008 ad un **aumento della partecipazione della dirigenza** alle attività formative.

Può essere utile ricordare che nel 2001 il Ministro della funzione pubblica ha emanato la Direttiva sulla formazione e la valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni che, stabilisce la necessità di istituire strutture dedicate alla formazione: «è necessario istituire, se assenti, strutture dedicate alla formazione e alla valorizzazione delle risorse umane, che assicurino la pianificazione e la programmazione delle attività formative».

Secondo i dati raccolti nel 2001, meno del 60% delle amministrazioni censite avevano una struttura dedicata alla formazione e meno del 20% predisponavano un piano di formazione. Nel 2008 il 72% delle amministrazioni censite aveva, invece, una struttura organizzativa dedicata.

5. Questo paragrafo prende spunto e contenuti dal 13° Rapporto sulla formazione della pubblica amministrazione, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, 2009.

Relativamente alla **programmazione della formazione** la Direttiva dispone quanto segue: «le singole Amministrazioni predisporranno, entro il 31 marzo di ciascun anno, un piano di formazione del personale, tenendo conto: dei fabbisogni rilevati, delle competenze necessarie in relazione agli obiettivi e ai nuovi compiti, della programmazione delle assunzioni e delle innovazioni normative e tecnologiche introdotte. Il piano di formazione dovrà indicare gli obiettivi e le risorse finanziarie necessarie; prevedere l'impiego delle risorse interne e di quelle comunitarie; le metodologie formative da adottare in riferimento ai diversi destinatari, prevedendo anche attività di formazione interne, gestite in forma diretta, individuando quindi dirigenti e funzionari da coinvolgere in tali attività»⁶.

Nel 2009 la percentuale di amministrazioni che dispongono di un piano formativo approvato entro marzo, come previsto dalla norma, varia tra il 90% circa delle regioni e degli enti pubblici, ed il 50% circa dei comuni.

La **forte contrazione delle risorse** ha portato le amministrazioni ad essere particolarmente attente alla spesa e la formazione, soprattutto presso i comuni, in questi ultimi anni, è stata genericamente ridotta. A fronte di questa contrazione di risorse le amministrazioni hanno cercato soluzioni possibili per continuare a svolgere e sviluppare le attività formative. E' interessante osservare quali strumenti sono stati utilizzati dalle amministrazioni per contenere la spesa ed aumentare i volumi di attività⁷:

6. L'indicazione della Direttiva sul piano della formazione è diventata obbligo di legge con la legge 3 del 16 gennaio 2003.

7. 13° Rapporto sulla formazione della pubblica amministrazione, cit, pag. 83.

- è **diminuito il ricorso alle missioni** per la partecipazione a corsi ed attività formative: l'incidenza della spesa per trasferte, all'interno della spesa per la formazione degli enti pubblici, è scesa tra il 2002 e il 2008 dal 37% al 21%;
- si è fatto maggiormente ricorso ai **docenti interni**; è diminuita la partecipazione a seminari esterni a pagamento, a favore dell'attività formativa realizzata **presso l'amministrazione**;
- è stata esercitata una **maggior pressione sui fornitori** –specie privati- per ottenere prezzi più bassi, anche attraverso il ricorso a procedure di gara.

Un'opportunità utilizzata nel corso del decennio per sostenere la formazione sono stati i **fondi strutturali**. Infatti, nel periodo di programmazione 2000-2006, il regolamento del Fse ha consentito l'utilizzo dei fondi anche per finanziare la formazione rivolta ai dipendenti pubblici. Questo non era stato possibile nel periodo precedente e la riforma dei fondi strutturali del 2007 riduce nuovamente questa possibilità limitandola alle aree in ritardo di sviluppo.

Un meccanismo di razionalizzazione della spesa per la formazione, che si va diffondendo presso i comuni, è costituito dallo svolgimento di **attività in associazione**.

E' molto interessante il dato relativo alle **nuove metodologie formative** che, attraverso l'uso delle tecnologie, potrebbe portare a forme di razionalizzazione e contenimento della spesa per la formazione. L'utilizzo di queste metodologie –formazione a distanza, e-learning, ecc.- pare ancora **poco in uso** presso le amministrazioni pubbliche.

Le metodologie utilizzate per la formazione in questo decennio in realtà non sono cambiate: nel 2008 l'aula rimane la modalità di gran lunga prevalente. Secondo i dati raccolti⁸, più di 4 corsi su 5 si sono svolti in aula; ancora nel 2008, **l'aula ha costituito la modalità ampiamente maggioritaria** di erogazione della formazione.

Le attività in **e-learning** sono da anni sperimentate in diverse amministrazioni e sono in essere esperienze interessanti ma, come è evidente, si tratta ancora di una **modalità formativa del tutto residuale**.

Nonostante questo dato, è certo che l'utilizzo di internet, in termini formativi o semplicemente informativi, è entrato nell'esperienza quotidiana di molti dipendenti pubblici che sistematicamente si occupano, in autonomia, del loro aggiornamento⁹.

8. Rapporto cit.

9. Nella rilevazione realizzata nel 2007 relativamente ai fabbisogni formativi degli operatori della finanza locale emergeva che la partecipazione a seminari, workshop e convegni e l'aggiornamento attraverso siti internet e stampa specializzata erano le due modalità più frequenti di informazione e formazione. Così in *Percorsi di apprendimento e reti di conoscenze, Analisi dei fabbisogni formativi sulla finanza locale*, Ifel – Citalia, 2007.

4.4. Il ruolo dei media nei processi formativi

Il ruolo dei media nei processi di formazione si può ricondurre a tre diversi usi¹⁰:

- i media possono essere impiegati come **supporto dell'intervento formativo** e in questo caso essi offrono al formatore che fa lavoro d'aula almeno quattro possibilità: la gestione/presentazione d'informazioni (per es. una presentazione in Powerpoint); la documentazione relativa a realtà o esperienze non direttamente accessibili in aula (per es. dvd educational); il supporto al dibattito o al lavoro d'aula su un determinato argomento (per es. film o sito web); la discussione di un caso (per es. materiali filmati);
- diversa da questa prima modalità d'impiego è quella in cui i media funzionano da **oggetto dell'intervento formativo**. Si tratta del cosiddetto *educational*, cioè di quel tipo di produzione mediale la cui finalità è esplicitamente quella di produrre formazione. Rispetto al loro uso come supporto, in questo caso i media si emancipano dalla presenza del formatore e si offrono ai soggetti come opportunità autonoma di autoformazione;
- un ultimo impiego dei media, infine, è quello che consente di considerarli come **spazio di formazione**. E' la modalità d'utilizzo forse più attuale che trova impulso dallo sviluppo delle nuove tecnologie e dalle applicazioni della rete internet alla formazione. In questo caso, i media sono l'ambiente stesso entro cui il processo formativo si dispiega a diversi livelli: dal reperimento di informazioni, allo scaricamento di materiali e do-

cumenti, all'interazione sincrona (chat) e asincrona (forum), fino alle forme più sofisticate d'apprendimento cooperativo e di coprogettazione.

Il potenziale della formazione on line è notevole: la disponibilità in rete dei materiali e la possibilità di gestire l'interazione coerentemente con i propri tempi, possono favorire l'autonomia formativa del singolo; allo stesso tempo la possibilità d'interazione con i docenti o con gli altri partecipanti, sottrae l'intero processo formativo alle rigidità dell'autoistruzione facilitando lo scambio e il confronto.

Dall'altra parte, però, si corre il rischio di ridurre la formazione con i media all'autoistruzione, assecondando le esigenze di personalizzazione d'apprendimento tipiche dell'adulto ma configurando una situazione caratterizzata da un apprendimento un po' meccanico e poco incisivo sulla capacità stessa di apprendere.

In realtà, le tecnologie della rete consentono di evitare che il mezzo sia solo un accessorio, potendo creare **spazi di interazione e collaborazione** molto proficui per l'apprendimento.

Le tecnologie sono un'importante risorsa per la formazione almeno per tre ragioni:

- la "leggerezza" della formazione on line soddisfa le esigenze di flessibilità e "comodità cognitiva" dell'adulto;
- la disponibilità delle tecnologie configura processi di autoistruzione che rispondono ai bisogni d'autonomia di quei soggetti che sono poco inclini a situazioni d'apprendimento troppo direttive e strutturate;
- la grande flessibilità d'uso delle tecnologie è compatibile con la specificità dei profili cognitivi già formati che sono tipici dell'età adulta.

10. Rivoltella P.C., *I media e l'educazione degli adulti*, in A cura di Mariani A.M., Santerini M., *Educazione adulta. Manuale per una formazione permanente*, Edizioni Unicopli, 2002, 171-186.

L'organizzazione e lo sviluppo dei prodotti formativi "a distanza", soprattutto attraverso internet (e-learning), non dipende tanto dalle opportunità offerte dai diversi strumenti della rete, bensì **dall'approccio pedagogico** scelto e, di conseguenza, dagli obiettivi formativi che si ritiene di dovere (e potere) raggiungere. Il collegamento con le teorie della psicologia dell'apprendimento è, quindi, necessario: le tecniche più avanzate di e-learning, che usano lo strumento dell'aula virtuale per creare un sistema di supporto da parte del tutor e degli altri componenti del gruppo di apprendimento, per esempio, prendono spunto dalle teorie del cognitivismo sociale (Vygotskij e Piaget) che individuano l'influenza dell'ambiente esterno e delle basi biologiche dell'individuo sul processo di apprendimento e riconoscono l'importanza del linguaggio e dei meccanismi di interazione sociale¹¹. Queste teorie sono alla base delle successive teorie del costruttivismo per le quali la conoscenza è costruita attivamente da chi apprende attraverso assimilazione e accomodamento che genera nuovo apprendimento. Centrale è la conoscenza che l'individuo già possiede e il ruolo della propria comunità di appartenenza. A questo proposito sono di grande interesse alcuni dei principi della teoria di David Merrill (Università di stato dello Utah, 1991):

- il sapere deriva da un processo personale di costruzione della conoscenza e le conoscenze di ognuno si strutturano in base all'esperienza personale;
- l'apprendimento avviene se il discente vuole appren-

dere quindi il docente è un facilitatore di questo processo e non un soggetto che può effettivamente trasferire conoscenze;

- il processo di apprendimento si costruisce cooperativamente all'interno del gruppo dei pari;
- è necessario un ambiente di apprendimento che consenta di creare le conoscenze sulla base di esperienze pratiche, affrontando problemi reali; per questo un gruppo che condivide esperienze operative nel settore di studio è una soluzione ottimale (la *comunità di pratica*);
- la valutazione e il processo di apprendimento non devono essere due attività separate.

Ci sono altri importanti autori che fanno parte del gruppo dei costruttivisti, per esempio Howard Gardner, il teorico delle intelligenze multiple; è grazie a loro che nel corso degli anni '90 si sono sviluppati **modelli didattici centrati sulle comunità di apprendimento** (che presentano un forte livello di strutturazione e di suddivisione dei ruoli e impongono il rispetto di un complesso sistema di regole comportamentali) che, in realtà, non sono particolarmente adatte agli adulti ai quali si adatta maggiormente il modello della **comunità di pratiche**¹².

Vari autori si sono occupati delle comunità di pratiche e delle comunità professionali¹³ analizzando queste organizzazioni anche attraverso la loro interazione in rete. Per supportare lo scambio dei soggetti che fanno parte di queste comunità è importante che la tecnologia sia

11. Rosso G., *Comunità on-line per la formazione e la professione*, in Alessandrini G., *Manuale per l'esperto di processi formativi*, Carocci editore, 2005, 229-242.

12. Si è trattato di questo tema con riferimento nel Rapporto sulla Formazione per la finanza locale, Ifel - Cittalia, 2008 nel capitolo intitolato *Le comunità di pratiche on line come sistema di gestione della conoscenza*, 97-145.

adeguata, mettendo a disposizione strumenti che favoriscano le pratiche collaborative e per l'apprendimento condiviso. Le tecnologie del **web 2.0** (i media sociali) sono, da questo punto di vista, di estrema utilità consentendo di sviluppare sistemi di social networking.

Il web contemporaneo è caratterizzato da una pluralità di strumenti la cui principale caratteristica è quella di permettere la costruzione distribuita di contenuti all'interno di reti sociali tra diversi soggetti che contribuiscono a produrli. Strumenti come Twitter, Facebook, YouTube, così come varie piattaforme che offrono servizi di *content management*, hanno radicalmente cambiato il panorama della rete. La popolarità e la diffusione dell'uso di blog, wiki e social network discende dalla loro capacità di **mettere al centro le relazioni e con esse gli individui**.

Certo, il *digital divide* rappresenta una criticità per la diffusione e l'utilizzo di questi strumenti. Nonostante il numero di navigatori attivi continui a crescere, rimangono notevoli sacche di analfabetismo tecnologico di vario genere¹⁴:

- *divide generazionale*: gli "immigrati digitali" hanno spesso una visione limitata della rete che utilizzano passivamente oppure la considerano un fenomeno che non li riguarda;
- *divide culturale*: nella rete chi non riesce ad esprimersi per iscritto, chi non ha qualcosa da dire o da condividere rischia di essere tagliato fuori;
- *divide di genere*: per molte donne il computer è una barriera all'accesso, a volte anche per mancanza di tempo libero.

E' complesso rendere un utente da passivo ad attivo sulla rete; ci sono, infatti, diversi freni: la mancanza di conoscenze che porta a non utilizzare forme di interazione diverse da quelle note; la mancanza di tempo da dedicare alla creazione di contenuti e all'interazione sociale; la mancanza di fiducia nell'attività spontanea e non professionale; la naturale resistenza alle novità.

Per progettare attività di e-learning è molto importante tenere presenti tutti i vantaggi potenziali dei media e delle tecnologie che possono essere utilizzate a supporto della formazione ma è altrettanto importante considerare le resistenze e i limiti all'uso di questo strumento dovuti ai diversi fattori ora elencati.

13. Tra gli altri, in particolare, Etienne Wenger a partire dalla fine degli anni '80.

14. De Baggis M., *World Wide We*, Apogeo, 2010.

4.5. Progettare l'e-learning

94

La formazione a distanza, come detto, può essere realizzata attraverso vari strumenti più o meno interattivi (dispense e opuscoli piuttosto che dvd, internet o televisione) e può essere concepita come attività principalmente volta all'aggiornamento oppure come attività di addestramento o come formazione in senso più stretto.

Una delle modalità che si va maggiormente diffondendo, per ragioni di efficacia e di maggior efficienza, è la formazione on line: l'**e-learning**. Questo anche grazie all'evoluzione di piattaforme open (come Moodle, per esempio) che non essendo proprietarie non impongono costi di licenza, inoltre coinvolgono un'ampia community che, sotto il profilo tecnico e sotto quello dei contenuti, sono estremamente flessibili e consentono l'integrazione di molteplici conoscenze, strumenti e funzionalità.

Il vantaggio di queste piattaforme consiste, quindi, nella grande potenzialità delle tecnologie che, però, vanno adeguatamente adattate agli obiettivi didattici. Le potenzialità dell'e-learning, infatti, non derivano solamente dall'uso delle tecnologie ma, piuttosto, dall'adeguatezza e dalla coerenza dei pacchetti formativi a necessità specifiche. Contenuti, progettazione didattica e scelta delle tecnologie sono parte di un unico processo che può rendere la formazione più o meno interessante e più o meno efficace.

La 'cellula' principale di un'azione formativa di e-learning è il **learning object** ovvero il singolo oggetto formativo che corrisponde, in genere, ad una specifica unità didattica.

OBIETTIVO FORMATIVO → UNITÀ DIDATTICA → LEARNING OBJECT

L'autoconsistenza del *learning object* consente di proporre una singola unità didattica per volta, oppure di organizzare percorsi più articolati, potendo collegare tra loro di-

versi oggetti formativi. Questa opzione porta numerosi vantaggi sia a coloro che offrono formazione, sia a coloro che, invece, ne usufruiscono. Per esempio, l'uso della stessa piattaforma consente accordi di collaborazione tra attori della formazione che possono portare ad economie di scala e razionalizzazione delle risorse, senza contare che gli utenti possono giovare dello sviluppo di percorsi formativi integrati.

Gli oggetti formativi, quindi, sono riutilizzabili oltre l'occasione specifica per la quale sono stati creati.

Il *learning object* può assumere forme diverse a seconda delle scelte che vengono fatte rispetto a:

- **uso di supporti multimediali.** Si può trattare, semplicemente, di un gruppo di slide animate ma anche di animazioni molto complesse o addirittura di fiction. Le opzioni sono tutte aperte anche se, evidentemente, ogni scelta ha effetti e costi diversi. Di certo l'interattività e l'uso di materiali multimediali anima lo svolgimento dei percorsi formativi ma va scelta come modalità di supporto quindi coerente con le modalità di apprendimento dei discenti;
- **livello di autonomia nella fruizione** del percorso formativo. Si può prevedere che ci sia un'attività di tutoraggio che facilita la fruizione del percorso formativo oppure, invece, si può decidere che l'utente sviluppi in totale solitudine il suo apprendimento. Questa scelta può dipendere da diversi fattori (compreso quello economico) ma è utile che sia ben progettata nel complesso dell'azione formativa;
- **livello e modalità di collaborazione tra i partecipanti.** A seconda degli obiettivi didattici e delle caratteristiche degli utenti a cui è rivolto il corso si può modulare il livello di scambio e di socialità fino ad evitarlo completamente nel caso in cui si preveda un percorso to-

talmente autonomo del singolo che si autoforma. Le modalità di collaborazione possibili sono di tipo diverso, anche grazie alle tecnologie disponibili: aula virtuale, chat, forum, video conferenza, wiki, ... che combinati in modo diverso tra loro consentono di realizzare attività di gruppo oppure di sviluppare riflessioni comuni su documenti prodotti in autonomia (magari offline). Le modalità d'uso di questi strumenti possono essere pensate anche in funzione della presenza o dell'assenza di figure come i tutor e in considerazione, anche, dell'effettivo ruolo che il tutor è chiamato a svolgere per facilitare il gruppo e i singoli;

- **articolazione dei percorsi formativi.** Si può progettare un'unità didattica che esaurisce tutti gli obiettivi didattici oppure può essere necessario strutturare un'articolazione più ampia che si compone di più unità didattiche. Questa scelta va fatta sulla base degli obiettivi formativi. Inoltre la formazione può essere *blended* cioè prevedere momenti in presenza, oltre alle attività a distanza;
- **modalità di valutazione dell'apprendimento.** Anche in questo caso sono gli obiettivi didattici che portano a scegliere le modalità di verifica dell'apprendimento. Si possono utilizzare questionari a risposta aperta oppure a risposta chiusa o ancora questionari a risposta multipla; i questionari possono essere progettati per essere compilati più volte oppure una sola volta. In presenza di tutor o di docenti che organizzano incontri all'interno dell'ambiente di lavoro (aula virtuale oppure chat, ecc.) si possono proporre anche attività di gruppo e restituire immediatamente feedback oppure gli utenti possono produrre, in autonomia, materiale che sarà caricato nella piattaforma e verrà giudicato dagli esperti di contenuti ovvero dai docenti.

Per la creazione dei *learning object* servono diverse figure che hanno ruoli complementari:

- gli **esperti di contenuti**, che spesso non sono esperti di progettazione didattica;
- gli **esperti di progettazione didattica**, che in genere non sono esperti di contenuti;
- i **tecnici**, che devono integrare le diverse funzionalità immaginate in sede di progettazione didattica e, anche in questo caso, le competenze che possono servire sono differenti se, per esempio, si debba produrre una fiction o semplicemente inserire forum e chat nell'ambiente che si crea ad hoc per l'esperienza formativa.

Ci sono poi figure necessarie per la realizzazione e la verifica delle attività formative: i **tutor**, i **docenti** e, ovviamente, gli **utenti**.

Le piattaforme di e-learning sono molto utili anche per ottenere informazioni relative ai comportamenti degli utenti e queste informazioni possono essere utilizzate sia per riflettere sulle modalità d'uso dei sistemi e migliorare, di conseguenza, l'offerta dei servizi, sia invece per avere sotto controllo e valutare l'attività formativa realizzata. La **reportistica** che le piattaforme consentono di elaborare è molto ampia: numero delle pagine singole visitate, tempi di ogni visita, entrate e uscite dalla piattaforma, numero delle ripetizioni dei test (se è previsto che il test possa essere compilato più volte), risultati dei test, ecc. Questi dati consentono di poter 'misurare' l'attività didattica definendo anche dei parametri temporali utili alla rendicontazione¹⁵ e alla certificazione delle attività effettivamente svolte, oltre all'evidenza dei risultati conseguiti.

La formazione a distanza si può integrare con incontri

in presenza (cosiddetti percorsi *blended*) che possono servire a diversi scopi: per presentare il corso e mostrare le modalità di funzionamento della piattaforma; per integrare l'attività didattica; per condividere in presenza i momenti dei test e della valutazione; ecc. Naturalmente i vantaggi della formazione a distanza e quelli della formazione in presenza possono essere complementari a meno che non ci siano, a monte, ragioni precise che hanno portato alla scelta della formazione a distanza come soluzione esclusiva con l'idea di far fronte a necessità precise come, per esempio, quando il problema è dato dalla numerosità dei partecipanti e dai conseguenti costi della formazione. Un caso può essere ripreso da quanto detto sopra nel paragrafo *Le organizzazioni pubbliche alla prova della riforma: il ruolo della formazione*. Si è fatto riferimento, infatti, alla necessità di formare **tutti** i dipendenti pubblici alle novità della riforma introdotta dal decreto 150/09: a questo fine potrebbero essere creati strumenti standard fruibili in autonomia dai singoli dipendenti, escludendo completamente l'attività d'aula¹⁶. I fattori della qualità della formazione a distanza (anche on line) indicati da importanti studiosi, possono essere così sintetizzati¹⁷:

- Il fatto di impiegare tecnologie più sofisticate non implica necessariamente una migliore qualità formativa, c'è invece una diretta relazione tra la qualità del programma e la qualità di elaborazione del progetto, a cui va aggiunta la qualità di uno staff di tutor qualificati;
- Un programma di educazione a distanza di buona qualità non deve solo distribuire informazioni di alta qualità, ma deve consentire ai partecipanti di interagire con quelle informazioni per trasformarle in conoscenza personale. L'interazione deve essere a sua volta pianificata e accuratamente facilitata;
- Insegnare a distanza ha le sue tecniche che vanno apprese. La qualità rimane povera se vi si trasferiscono le semplici tecniche utilizzate in 'presenza';
- Centralizzare il processo di insegnamento pregiudica un buon approccio in cui è necessario il supporto periferico di chi apprende.

15. Ci sono casi in cui, per esempio, l'attività formativa regolarizza posizioni di lavoro ed esistono indicazioni prescrittive (nel mondo delle amministrazioni pubbliche possono derivare anche dalle normative) che obbligano a seguire percorsi con una lunghezza definita (per es. il numero delle ore). È importante, quindi, avere una certificazione oggettiva del tempo speso per la formazione.

16. Nel 13° Rapporto sulla formazione, cit., Luciano Hinna (CIVIT) sostiene: "Non si può pensare di portare in aula tre milioni e sei-

centomila persone, né si può pensare di realizzare la riforma senza formazione. Qui la tecnologia può venire in aiuto. Ad esempio, per i seminari di sensibilizzazione si potrebbe produrre un dvd da distribuire alle varie Pubbliche Amministrazioni o da divulgare attraverso la varie reti intranet ... Non è pensabile che ogni Ente progetti in maniera diversa seminari diversi per obiettivi comuni ...".

17. Questi quattro fattori sono indicati da Michael Grahame Moore, professore dell'Università della Pennsylvania, considerato un guru della formazione a distanza e dell'e-learning.

4.6. Quale formazione a distanza per gli operatori della finanza locale

Proviamo a declinare quanto detto sopra, all'interno di una possibile progettazione dell'e-learning per gli **operatori della finanza locale**. Va detto che questa –ideale– comunità professionale attualmente non ha mai sperimentato l'uso massivo di tecnologie e social network utili alla formazione o alla produzione e scambio di conoscenze. **La rete, attualmente, viene utilizzata principalmente come fonte informativa.**

Nel momento in cui si pensa di proporre agli operatori della finanza locale rilevanti innovazioni come un percorso di formazione on line, è importante analizzare le caratteristiche dell'offerta formativa per loro abituale. Non deve sfuggire, infatti, che la **dimensione soggettiva gioca un ruolo essenziale nei processi formativi**¹⁸: le caratteristiche della persona, la sua dotazione di risorse

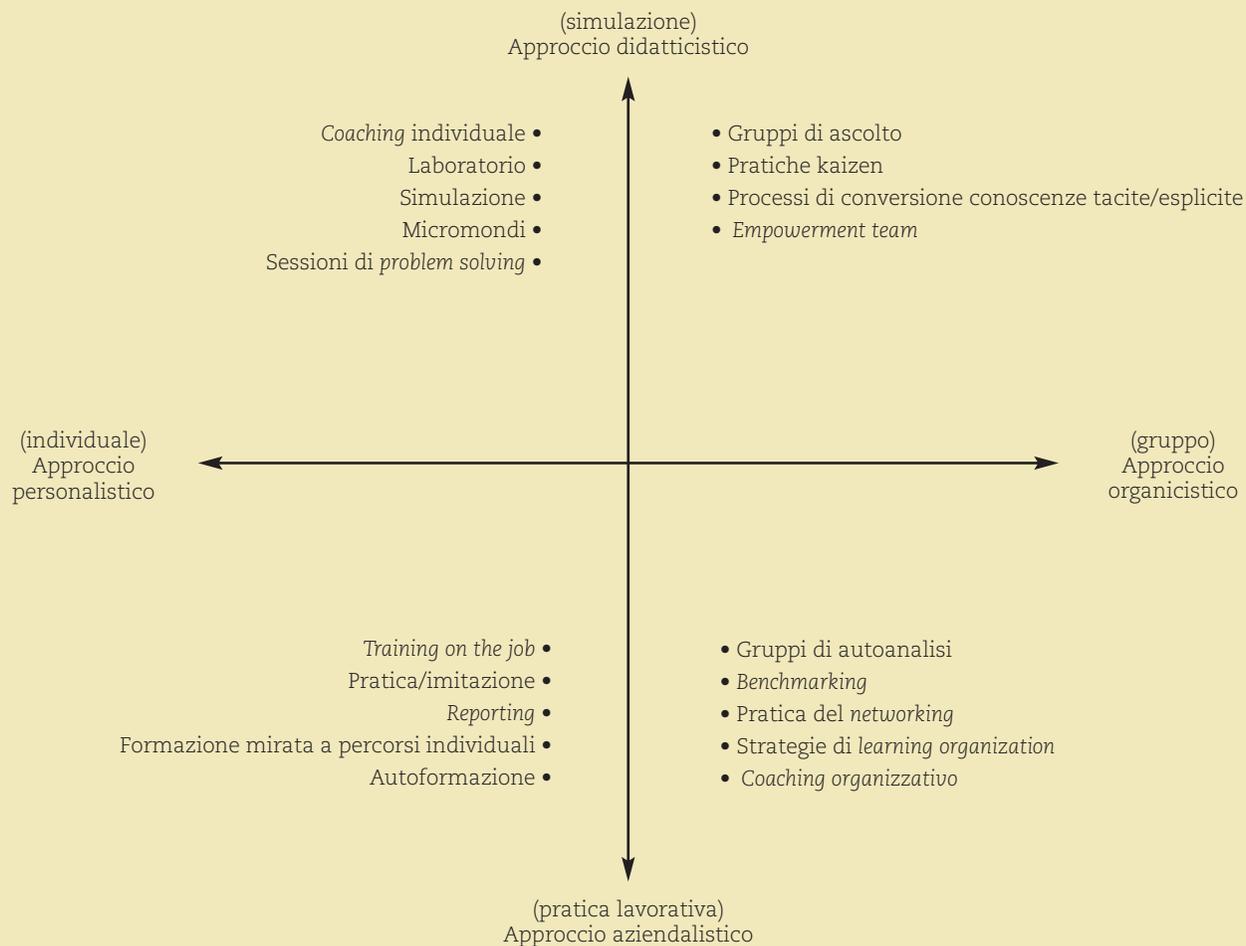
intelletuali, la sua disposizione, hanno un peso determinante nel definire la qualità del percorso formativo. Per analizzando le caratteristiche delle proposte formative offerte fino ad ora (attraverso giornate seminariali principalmente frontali con eventuali momenti di scambio tra il docente e i partecipanti), proviamo ad utilizzare un modello che incrocia 4 diversi approcci didattici¹⁹. All'approccio **personalistico** (dove si privilegia l'individuo come focus dell'attività formativa) si contrappone quello **organicistico** (dove il focus non è l'individuo ma il gruppo o l'azienda) e all'approccio **didatticistico** (dove si privilegia il primato della didattica che si esprime nella simulazione), quello **aziendalistico** (dove si privilegiano, invece, situazioni formative dentro l'ambiente di lavoro dei partecipanti).

97

18. Fraccaroli F., *Apprendimento e formazione nelle organizzazioni*, Il Mulino, 2007, 123.

19. Alessandrini G., *Manuale per l'esperto di processi formativi*, cit., 118 – 121.

Modello di intervento multidimensionale per la progettazione della formazione continua



In ogni quadrante (il territorio che si crea tra i due approcci -che si trovano uno sull'asse orizzontale e uno sull'asse verticale-) si leggono gli elenchi di metodologie. Questi elenchi sono solo indicativi e potrebbero allungarsi.

Le metodologie del quadrante che incrocia l'approccio didatticistico e quello personalistico puntano principalmente sul soggetto senza far riferimento ad obiettivi aziendali o al ruolo vissuto in azienda. I metodi indicati nel quadrante che incrocia la modalità aziendalistica con quella personalistica sono riferiti alla crescita del soggetto ma rispetto agli obiettivi aziendali.

La modalità *personalistica*, che si richiama al primato della persona come soggetto e oggetto dei percorsi for-

mativi è il riferimento concettuale delle attività formative rivolte, fin'ora, alla comunità professionale degli operatori della finanza locale. La modalità *organicistica*, invece, contempla la possibilità di sviluppo del soggetto ma in riferimento alla sua vita organizzativa e al contesto nel quale si muove ed è una modalità tutta da sperimentare.

Per incamminarci verso una prima proposta di e-learning, proviamo di seguito ad elencare alcuni aspetti dell'approccio formativo tradizionale -quello utilizzato fin'ora- che possono generare criticità. A fronte delle criticità individuate si propongono soluzioni utili ad un'efficace progettazione dell'e-learning e finalizzate alla sua buona riuscita:

<i>Approccio tradizionale</i>	<i>Criticità dell'approccio tradizionale</i>	<i>Proposte per l'e-learning</i>
<p>Nella tradizionale formazione rivolta agli operatori della finanza locale gli approcci sono stati guidati da una logica personalistica nella quale ogni utente della formazione, sia nelle attività d'aula che nella pratica lavorativa, ha sviluppato il proprio sapere principalmente in autonomia e come singolo.</p>	<p>La frequenza a corsi di formazione ha contribuito a definire l'atteggiamento generale che gli operatori hanno nei confronti della formazione, le loro aspettative, una rappresentazione di sé nel contesto formativo e, in generale, un certo tipo di emotività con la quale affrontano le nuove attività di formazione. La "storia formativa" delle persone potrebbe incidere sui nuovi modi di apprendere generando resistenze alle nuove proposte.</p>	<p>Le prime esperienze di e-learning devono essere vicine alla storia formativa dei partecipanti e introdurre semplici (e coerenti) novità. Da questo punto di vista può essere utile procedere, prima della progettazione di dettaglio dell'unità didattica, ad alcune interviste dirette per acquisire maggiori informazioni sul vissuto (in termini di condizioni professionali, bagaglio culturale di riferimento, esperienze formative,...) e comprendere le principali cause di eventuali resistenze all'e-learning.</p>

Approccio tradizionale	Criticità dell'approccio tradizionale	Proposte per l'e-learning
<p>Gli operatori della finanza locale scelgono, abitualmente, di formarsi e aggiornarsi attraverso la partecipazione a convegni o a seminari formativi brevi nei quali si offrono indicazioni sulle norme e sulla loro applicazione.</p>	<p>Il cambiamento in atto non può limitarsi a possibili e contingenti 'aggiustamenti' all'interno dei singoli contesti organizzativi; serve, invece, un cambiamento culturale e di sistema cioè dell'intero comparto. L'azione formativa deve rafforzarsi, allora, prima che sui metodi sui contenuti.</p>	<p>L'e-learning può essere pensato ad integrazione delle attività tradizionali ma va verificato se possa essere anche il fronte dell'innovazione tematica. Sicuramente si può occupare di alcuni dei contenuti più 'semplici', inoltre si potrebbero sperimentare prime semplici unità didattiche integrative e/o sostitutive all'aula.</p>
<p>La richiesta di confronto con buone pratiche e soluzioni operative è continua ma il "metodo dei casi"²⁰ non è così in uso nelle aule tradizionali.</p>	<p>Sono in tanti a segnalare la sensazione di 'perdere tempo' durante le lezioni, a causa di domande continue su problematiche contingenti che non interessano necessariamente tutti i partecipanti. In generale, però, è diffusa la domanda di declinazione pratica delle novità normative.</p>	<p>L'e-learning può essere un'ottima occasione per proporre buone pratiche e utilizzare il metodo dei casi. Proprio questa potrebbe essere l'occasione collaborativa individuale, oppure di gruppo. Questa seconda modalità, però, richiede una maggiore abilità nell'uso di applicazioni "sociali" (wiki, per esempio) o aula virtuale.</p>

20. "... presentazione di una situazione problematica riguardante fatti accaduti in un ambiente di lavoro reale. Il testo presentato deve contenere,.. una serie di elementi Il principio di base su cui si fonda il metodo parte dall'idea che per fare acquisire capacità di analisi e di diagnosi rispetto a situazioni reali, è utile poter osservare e analizzare situazioni in cui tali capacità possano cominciare ad esprimersi, essere quindi messi nella condizione di avere non solo una visione teorica, ma anche pratica di situazioni reali sulle quali formare le proprie capacità. ...". Alessandrini G., cit., 110 - 115.

<i>Approccio tradizionale</i>	<i>Criticità dell'approccio tradizionale</i>	<i>Proposte per l'e-learning</i>
<p>Gli operatori della finanza locale sono una comunità ampia che può essere segmentata almeno per tre caratteristiche:</p> <ul style="list-style-type: none"> -dimensione dell'ente di appartenenza; -ruolo; -ufficio di appartenenza. 	<p>La dimensione 'sociale' e l'approccio organicistico non sono abituali per chi frequenta attività formative tradizionali e vanno proposti con attenzione, sulla base delle diverse necessità (che possono derivare dalla dimensione dell'ente e dall'ufficio di appartenenza) e dei differenti ruoli.</p>	<p>La diversità delle unità didattiche, quindi la scelta dei temi, dei casi e degli strumenti (sia quelli della formazione che quelli della valutazione), deve essere progettata differenziando, ruolo, ufficio di appartenenza e dimensione degli enti. In questo modo le attività individuali e quelle collaborative saranno maggiormente orientate alle esigenze dei partecipanti.</p>

Un primo percorso formativo in e-learning dovrà essere quindi molto semplice e riferirsi a tematiche già consolidate e non particolarmente innovative.

Si può immaginare che le prime unità didattiche progettate on line siano integrative dei percorsi formativi d'aula affinché l'esperienza dell'aula faccia da traino (motivazionale ed emotivo) alla formazione on line. Si potrebbe sperimentare una nuova metodologia attraverso l'uso di casi di studio chiedendo, per esempio, di produrre riflessioni off line e in autonomia e invitando a condividere on line il lavoro svolto che diventerà oggetto di confronto e discussione all'interno dell'aula virtuale.

La strategia proposta, quindi, è quella di **utilizzare le modalità tradizionali del seminario in presenza per veicolare i nuovi contenuti formativi**, quelli innovativi che devono incidere su un nuovo modo di essere della finanza locale introducendo, invece, qualche **novità metodolo-**

gica attraverso la formazione on line riferita a temi più conosciuti. L'idea è che l'approfondimento on line dei temi già presidiati possa maggiormente motivare al confronto e allo scambio attraverso la rete.

E' importante, infine, realizzare delle unità didattiche on line che siano 'targettizzate' soprattutto facendo riferimento alle questioni legate alla diversa dimensione degli enti e ai diversi uffici di appartenenza.

Si propone di utilizzare la piattaforma **Moodle**, una piattaforma open, pensata per creare classi virtuali e permettere coinvolgenti esperienze di apprendimento in rete. Moodle si fonda sui principi pedagogici del costruzionismo sociale²¹ da cui parte per esaltare le potenzialità didattiche della rete.

Ci sono diversi ruoli che gli utilizzatori di Moodle possono giocare:

Ruolo	Azioni possibili
Amministratore	Gli amministratori sono coloro che gestiscono tutto il sistema e possono fare tutto, in tutti i corsi.
Creatore di corsi	I creatori di corsi possono creare nuovi ambienti per la formazione all'interno dei quali svolgere le attività didattiche. Si tratta di un lavoro di progettazione che va realizzato in sinergia con eventuali esperti di contenuti.

21. I sociologi Berger e Luckmann intendono con il termine di *costruzione sociale* quel processo attraverso il quale le persone creano continuamente per mezzo delle loro azioni e delle loro interazioni una realtà comune e condivisa.

Ruolo	Azioni possibili
Insegnante	Gli insegnanti possono creare e gestire le attività didattiche e valutare gli studenti.
Insegnante “senza diritto di modifica”	Gli insegnanti “senza diritto di modifica” possono insegnare nei corsi e valutare gli studenti, ma non possono modificare e gestire le attività didattiche.
Studenti	Lo studente può utilizzare tutte le risorse rese disponibili per lo svolgimento del percorso formativo, svolgere le attività definite e, se abilitato dall'insegnante, visionare i propri risultati.
Ospiti	Gli ospiti possono solamente entrare nei corsi nei quali è loro permesso l'accesso. Di norma possono solo visionare i corsi, ma non interagire.

Vediamo di seguito le caratteristiche principali degli strumenti collaborativi e di interazione messi a disposizione da Moodle: forum, chat e wiki.

Forum

I forum sono un potente strumento di comunicazione all'interno di un corso di Moodle. Sono bacheche online dove docenti e studenti possono conversare con gli altri.

Il vantaggio del forum è che si può tenere traccia facil-

mente delle conversazioni individuali. I forum sono lo strumento primario per discussioni online

Gli studenti possono scrivere sui forum in qualsiasi momento e ovunque si trovino, tramite una connessione internet. Trattandosi di una comunicazione 'asincrona' non è necessario che gli studenti siano contemporaneamente tutti connessi. Questa caratteristica dei forum favorisce gli studenti che possono prendere tutto il tempo che serve per comporre le loro risposte. La natura asincrona dei forum crea molte opportunità per creare nuove attività che sono difficili da realizzare nel contesto della classe.

Chat

La chat è un semplice strumento di comunicazione sincrono che permette di comunicare in tempo reale. In una chat, è necessario essere connessi tutti nello stesso tempo, al fine di poter comunicare.

Nella maschera che si apre scegliendo l'interazione attraverso la chat si devono digitare i messaggi nella casella di testo nella parte inferiore dello schermo e, premendo "Invio" il messaggio viene immediatamente trasmesso e si visualizza sulla pagina con un piccolo margine di tempo perché la chat aggiorna la schermata dei messaggi ogni cinque secondi.

Chat di gruppo

Si possono impostare e organizzare chat che coinvolgono gruppi di studenti, in modo che ogni gruppo possa avere la propria chat per la comunicazione e l'interazione esclusiva tra i membri del gruppo.

Wiki

Un wiki è un insieme di pagine web scritte in collaborazione. Il punto di partenza di questo lavoro di collaborazione è la pagina iniziale che viene creata per consentire agli studenti di inserire contenuti, commenti, oppure di modificare la pagina o aggiungere altre pagine. Le vecchie versioni di ogni pagina non si perdono e possono essere visualizzate selezionando la cronologia della pagina. I wiki possono essere un potente strumento per il lavoro collaborativo. Tutta la classe può modificare un documento insieme, oppure è possibile creare wiki di gruppo che sono modificabili dai membri del gruppo. I wiki sono uno strumento semplice e flessibile per la collaborazione. Essi possono essere utilizzati per realizzare diversi tipi di attività: dalla creazione di semplici elenchi di link, alla costruzione di intere enciclopedie²².

La creazione di ogni singolo *learning object* sarà un lavoro di collaborazione tra diverse figure, a partire dagli esperti di contenuto che dovranno essere affiancati dagli amministratori di Moodle ma anche dai creatori di corsi i quali dovranno tradurre in 'metodo' gli obiettivi didattici che i discenti dovranno raggiungere attraverso il percorso di e-learning.

²² Wikipedia è la più grande wiki nel mondo (<http://www.wikipedia.org>). A partire da agosto 2007, Wikipedia conteneva oltre 2.000.000 articoli soltanto in lingua inglese.

**5.
Proposte per lo sviluppo
del Piano Ifel 2011: verso una
nuova cultura della finanza locale**

5.1. Le azioni di sistema per il Piano Ifel 2011

I capitoli precedenti, rappresentando i principali cambiamenti in corso nel contesto normativo-istituzionale e presentando vantaggi, criticità ma anche prospettive della formazione sulla finanza locale, consentono di evidenziare almeno tre possibili orientamenti per le attività di Ifel nel corso del 2011:

- organizzare e realizzare attività formative tradizionali ancor più mirate ai bisogni degli operatori tenendo in considerazione la dimensione territoriale, i diversi livelli di competenze degli operatori locali e le necessità contingenti che emergono dalle diverse realtà organizzative;
- valorizzare la conoscenza prodotta sui temi della finanza locale, a partire dai materiali creati e distribuiti nelle aule in occasione dei seminari e dei corsi di formazione;
- integrare le attività formative tradizionali con modalità innovative, avendo uno sguardo attento anche ai sistemi della finanza locale di altri paesi europei, introducendo, quindi, una vista internazionale.

Coerentemente con questi tre orientamenti le attività del Piano Ifel 2011 possono essere organizzate in tre grandi azioni di sistema sintetizzabili con tre 'imperativi':

- **Consolidare** sia sul fronte dell'offerta che sul fronte organizzativo. Significa pensare strategicamente alla progettazione e all'organizzazione delle attività e, contestualmente, portare a sistema modalità organizzative e metodi di lavoro che consentano di agire con maggiore chiarezza nei confronti dei fornitori e nei confronti degli utenti delle attività formative;
- **Valorizzare** per non disperdere il capitale di conoscenza prodotta sia attraverso le attività formative,

sia attraverso attività di ricerca e analisi. Si tratta di coordinare e mettere a disposizione il know how prodotto a livello centrale, utile ai territori per avere indicazioni operative ma anche per comprendere i cambiamenti –estremamente rilevanti- che a livello culturale sono necessari per la nuova gestione della finanza locale. Dall'altra parte, si rende necessario valorizzare le esperienze e le buone pratiche sperimentate presso le amministrazioni;

- **Innovare** per diversificare l'offerta formativa e creare nuove occasioni di conoscenza, apprendimento e crescita degli operatori della finanza locale nazionale. Si tratta di programmare attività nuove che consentano agli operatori di avere uno sguardo più ampio sulle tematiche che li riguardano, superando la visione 'spicciola' delle questioni contingenti. Ciò è necessario in un momento nel quale molte soluzioni non sono date a priori ma vanno costruite anche grazie alla capacità di chi opera direttamente a contatto con le realtà locali. E' necessario, però, uno sguardo lungimirante e 'di sistema' che la formazione, in tutte le sue forme, può contribuire a formare.

5.2. Consolidare: attività didattiche mirate e strumenti di coordinamento

108

Il consolidamento riguarda due diversi ordini di attività: quelle formativo-didattiche, da una parte, e quelle organizzative e di coordinamento, dall'altra.

Per quanto riguarda le attività formativo-didattiche abbiamo visto nel Capitolo 2, relativo al gradimento espresso dai partecipanti nel corso del 2010, come i giudizi confermino la validità delle scelte sin'ora fatte con riferimento ai temi trattati, alla durata dei corsi e sicuramente alla scelta dei docenti. Ci sono, ad ogni modo, alcune riflessioni da fare per il miglioramento del "pacchetto dei servizi" offerto e per incrementare la partecipazione degli operatori alle attività formative.

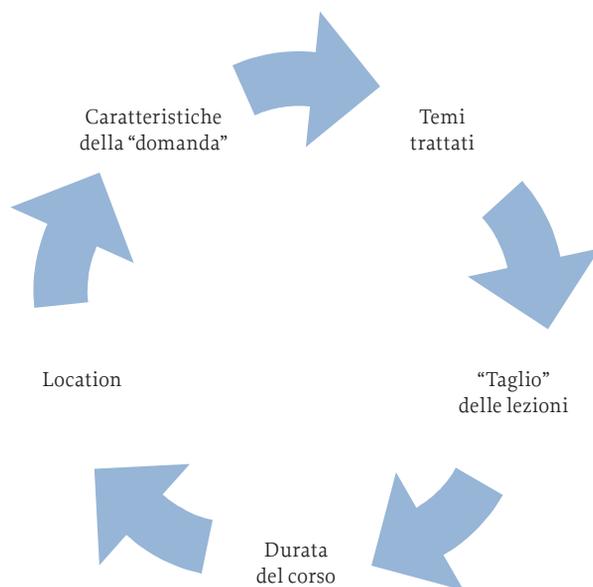
In più di dieci regioni italiane i **comuni** che hanno partecipato alle attività formative sono meno del 30%. Un primo obiettivo per Ifel può essere quello di incrementare questo numero, tenendo conto anche della dimensione dei comuni da coinvolgere e delle figure professionali che devono essere formate.

Le attività tradizionali vanno ripensate, quindi, in funzione di una **più mirata diffusione territoriale** delle iniziative, oltre che sulla base delle **caratteristiche della 'domanda'** cioè la dimensione dei comuni e i ruoli degli operatori. Questi elementi favoriscono la definizione degli argomenti da proporre, la scelta del taglio da dare alle lezioni (più o meno pratiche) e la definizione della durata dei corsi tradizionali (una o due giornate).

Si potranno proporre seminari di una giornata (molto apprezzati dai partecipanti) dedicati, però, a temi più definiti e meno ampi, aumentando il numero dei seminari, soprattutto nelle regioni in cui, attualmente, le percentuali di risposta sono più basse. Inoltre si possono proporre percorsi formativi di due giornate nelle quali presentare argomenti più articolati. Potrebbe essere utile integrare le docenze tradizionali con la presenza di testi-

moni privilegiati non solo pubblici ma anche privati come, per esempio, le banche. Il tema della valorizzazione del patrimonio, per esempio, potrebbe più facilmente essere trattato con la presentazione degli strumenti e delle offerte che le banche stanno predisponendo. Il confronto diretto tra punti di vista di attori diversi, ma sullo stesso oggetto, può essere estremamente utile per comprendere quali strade alternative a quelle note si possono percorrere e sperimentare.

Figura 1. Elementi del "pacchetto di servizi" da rendere sinergici



Per coordinare meglio le attività formative e consolidare quanto già appreso da Ifel nel corso di questi anni, sarà importante creare ed utilizzare strumenti ad hoc per la progettazione, la gestione e la valutazione dei corsi come:

- un **Albo dei formatori** e una **mappa delle loro competenze**. Questo strumento consentirà di organizzare in un unico elenco i docenti Ifel e consentirà, altresì, di valorizzare le loro competenze in funzione degli obiettivi formativi che, di volta in volta, sarà necessario raggiungere. La comunità dei formatori costituirà, inoltre, un grande patrimonio a supporto della comunità degli operatori, da coinvolgere anche in attività diverse da quelle seminariali tradizionali;
- un metodo per il **controllo di coerenza** tra i contenuti delle convenzioni formalizzate con i gestori della formazione e le effettive attività realizzate. A questo proposito si potranno introdurre **procedure aperte** utili ad una accurata selezione dei soggetti attuatori, che si possono affiancare alle modalità di affidamento diretto;
- ideazione di strumenti per una maggiore trasparenza dell'azione di Ifel come, per esempio, un **Codice deontologico** al quale dovranno attenersi tutti i fornitori e i docenti del sistema della formazione per Ifel. Questo strumento consentirà di definire regole comuni di comportamento per la gestione delle attività d'aula e per attività organizzative quali la produzione e la distribuzione dei materiali didattici, il rispetto dei programmi e degli orari, la realizzazione di attività di valutazione, ecc.

Nell'analizzare i giudizi relativi ai corsi 2010 abbiamo rilevato una criticità legata alla produzione e, soprattutto, alla distribuzione dei materiali didattici. Per facilitare una maggiore uniformità di comportamento da parte dei gestori, sui territori, delle azioni formative, si propone di creare una sorta di *manualetto* per coordinare l'elaborazione e la distribuzione dei materiali didattici e per indirizzare tutte le attività di organizzazione delle giornate di formazione.

5.3. Valorizzare: diffusione dei materiali e comunicazione

110

Le attività da progettare e realizzare all'interno di questa azione di sistema sono funzionali a:

- la valorizzazione della conoscenza prodotta nel corso delle attività formative e, più in generale, prodotte all'interno del sistema Anci;
- la valorizzazione delle esperienze e delle buone pratiche realizzate presso le amministrazioni;
- la maggior circolazione delle informazioni.

Per quanto riguarda il primo aspetto, va sottolineato che attualmente i materiali didattici sono prodotti e distribuiti solamente ai partecipanti dei seminari organizzati nelle diverse sedi territoriali. Inoltre il sistema Anci produce molti materiali che hanno diverse finalità e che, rivolgendosi idealmente agli stessi destinatari, possono essere interessanti anche per gli operatori della finanza locale. Definire e applicare le nuove politiche relative alla finanza locale, per esempio, ha sicuramente implicazioni organizzative –per esempio per i comuni medio piccoli- e avrà effetti sul sistema dei servizi pubblici nonché sul sistema delle relazioni di governance a livello locale, regionale e nazionale. Il tema del reperimento delle risorse necessarie per l'erogazione dei servizi e per l'attuazione di tutte le politiche pubbliche, per esempio, è collegato, anche in questo caso, ad aspetti di organizzazione, ai possibili diversi sistemi di gestione ed erogazione dei servizi, ma anche al tema delle risorse nazionali e comunitarie disponibili. Insomma, le tematiche trattate da diversi attori del mondo Anci (Ifel e Cittalia, per esempio) sono sicuramente utili anche agli operatori della finanza locale, soprattutto ai decisori e a coloro che hanno compiti gestionali.

Per **diffondere e valorizzare** i diversi materiali esistenti, utili ai referenti della finanza locale, sarà necessario procedere in modo sistematico a:

- **mappatura** dei prodotti a partire dai materiali e documenti pubblicati on line (sito di Ifel, Cittalia, e Anci). Anche i materiali didattici consegnati in occasione dei seminari formativi possono essere oggetto di mappatura e diffusione. Si dovranno analizzare anche gli eventi pubblicizzati per darne visibilità, quando si ritiene opportuno, attraverso i diversi siti e le newsletter collegate;
- individuazione e **classificazione** dei materiali utili e coerenti con i temi che gravitano intorno alle politiche di finanza locale che, come si diceva, possono avere una valenza più interna alle amministrazioni e di tipo organizzativo, oppure più esterna e relative quindi, al contesto socio-economico;
- **integrazione** delle pagine del portale web della Fondazione Ifel attraverso nuovi materiali mappati e classificati secondo le logiche dette. Sarà sufficiente inserire dei link a questi materiali senza replicarne la presenza on line.

La valorizzazione potrà anche portare alla creazione di **materiali inediti** come, per esempio, dossier, elenchi di Faq o semplici manuali. A questa attività potrà essere affianca **la raccolta e la diffusione di esperienze e di buone pratiche**.

Al fine della diffusione e della valorizzazione dei diversi contributi (teorici, pratici, esperienziali, normativi, ecc.) sarà anche definitivamente messo a regime il sistema di **Knowledge Hub** realizzato nel corso del 2010. Questo luogo fungerà da laboratorio. Da questa unica piattaforma, infatti, si possono avere informazioni relative alle attività formative, ci si può iscrivere e si possono scaricare i materiali didattici. Inoltre è il luogo dello scambio di esperienze. Ci sono funzionalità appositamente pensate per favorire la risposta a domande ma anche per scambiarsi

informazioni legate alle difficoltà di applicazione pratica di alcune novità normative. **Chat e forum** avranno proprio questa funzione: facilitare lo scambio e tenere traccia dei confronti che saranno lanciati sui diversi temi. Inoltre questo potrà essere il riferimento unico anche per l'iscrizione ai corsi e la raccolta dei giudizi relativi alle esperienze formative seguite da ogni operatore. In questo luogo, inoltre, sarà pubblicato un **calendario** che aiuterà a tenere memoria degli eventi e delle iniziative proposte sui temi della finanza locale. Si potranno inserire anche **oggetti multimediali** come le registrazioni audio-video che potrebbero diventare un'utile integrazione alle attività didattiche seguite in presenza: si potrebbero ascoltare (o riascoltare) alcuni degli interventi più interessanti che i docenti hanno te-

nuto in aula e renderli disponibili così a tutta la comunità cioè sia a coloro che hanno preso parte all'incontro sia, invece, a coloro che non erano presenti. Per diffondere maggiormente informazioni, novità, materiali, ecc. sarebbe molto utile creare uno strumento di informazione più diretto come una **newsletter periodica** che possa facilmente tenere in collegamento la comunità degli operatori della finanza locale sui temi e sulle iniziative della formazione anche, come si diceva, in questa logica di valorizzazione dei materiali e dei documenti prodotti dal sistema Anci. In generale, quindi, la valorizzazione implicherà anche **attività di comunicazione** più continue e mirate per raggiungere gli operatori, informarli, fidelizzarli e renderli gradualmente parte attiva di questa community.

5.4. Innovare: alta formazione e e-learning

112

Un fronte di innovazione possibile è sicuramente quello che si rivolge ad una **nuova cultura della finanza locale**. Le condizioni di contesto, non solo nazionali ma internazionali, richiedono un nuovo modo di concepire la gestione degli enti territoriali e, di conseguenza, della finanza locale. La maggiore autonomia dei comuni dallo Stato centrale -che le riforme federaliste stanno immaginando- necessita di cambiamenti importanti a livello locale e non tutti gli operatori sono, probabilmente, profondamente a conoscenza delle implicazioni che la nuova visione porta con sé e delle possibili soluzioni. Per questo, a partire dalle città metropolitane e dalle realtà più complesse e strutturate, si ritiene utile ampliare l'offerta formativa creando occasioni di apprendimento a più ampio raggio, volte ad una maggiore apertura prima di tutto culturale.

A questo fine si pensa sarebbe importante organizzare attività di alta formazione come, per esempio, un **Master** con una prospettiva internazionale anche per confrontarsi con modelli di altri paesi e osservare l'Europa come risorsa.

Obiettivi del Master

Di fronte ad un contesto economico e sociale che presenta all'Italia la pressante richiesta di interventi per far fronte alle diverse crisi in corso e di fronte alla necessità, comunque, di sviluppo del Paese, i dirigenti responsabili della finanza locale, soprattutto quelli delle città metropolitane e delle grandi città, svolgono in questo contesto un ruolo delicato. Per questo è importante il loro aggiornamento continuo oltre che lo sviluppo di nuove competenze, necessarie per far fronte anche ai consistenti cambiamenti istituzionali e normativi in atto.

Gli obiettivi di un percorso di alto livello, articolato come sarà quello di un Master, dovranno essere:

- acquisire una **conoscenza comparata dei sistemi della finanza locale europei**;
- acquisire un **approccio interdisciplinare** nella definizione delle soluzioni;
- acquisire una **nuova visione del loro ruolo**.

Al termine del Master ci si aspetta che i dirigenti abbiano acquisito:

- tutte le conoscenze aggiornate relative alle novità legislative e istituzionali nazionali;
- la capacità di lettura del contesto (anche attraverso la capacità di analisi e di lettura dei dati) e la capacità di supportare le decisioni relative alla definizione e all'attuazione delle policy dei loro enti di appartenenza;
- la comprensione dei vantaggi dati dalla collaborazione tra livelli di governo -compreso tra amministrazioni comunali- e le modalità più adeguate per realizzare forme di collaborazione;
- la conoscenza di strumenti innovativi per il recupero delle risorse (gestione del patrimonio immobiliare, strumenti di finanza innovativa, e per la razionalizzazione della spesa (forme di partenariato pubblico-privato, procedure e prodotti bancari, ecc.).

A chi è rivolto il Master

Il Master sarà rivolto **ai dirigenti** delle città metropolitane e quelli delle città medie e grandi. Le realtà più piccole, invece, avranno altre occasioni di incontro e di confronto. La dimensione dei comuni, infatti, genera un bisogno differente a partire dalla necessità di affrontare temi che, per i comuni più piccoli, sono di minor rilevanza (per esempio la valorizzazione dei patrimoni immobiliari).

Approccio pedagogico

Si intende promuovere un **approccio collaborativo** tra i partecipanti, sia nei momenti in presenza che negli eventuali momenti a distanza. Inoltre sarà opportuno definire un **percorso individuale** di sviluppo della conoscenza attraverso diverse occasioni di apprendimento come, per esempio, organizzazione di visite presso amministrazioni di interesse; autoformazione (anche on line); momenti di autoverifica;

Le giornate formative e, in generale, l'intero percorso, sarà caratterizzato da un **approccio pratico** che si concretizzerà, per esempio:

- nella presentazione di esempi e casi di studio che mostrino concrete soluzioni adottate presso amministrazioni (nazionali e non);
- presentazione di best practices;
- lavoro di gruppo e project work. I project work potranno prevedere momenti di lavoro in presenza e altri, invece, a distanza.

Nella formazione agli adulti, in particolare quando si coinvolgono figure professionali che hanno maturato competenze complesse, com'è il caso dei dirigenti, è necessario **valorizzare le conoscenze e l'esperienza dei singoli** e sfruttare l'occasione del gruppo per favorire la condivisione e la creazione di **nuova conoscenza**.

A questo fine potrebbe essere analizzato il livello di competenza posseduta da ogni partecipante, anche attraverso un pre-test ad hoc, proposto prima dell'avvio del Master. Il percorso formativo dovrà essere organizzato in vari moduli didattici auto consistenti rispetto ai quali dovranno essere individuati, in modo più dettagliato, gli obiettivi formativi, i metodi di lavoro e i docenti da coinvolgere. Si dovrà decidere come inserire i project work che po-

trebbero essere presenti all'interno di ogni modulo oppure, invece, come attività conclusiva.

Sarà necessario prevedere la presenza di un tutor d'aula che potrebbe svolgere un ruolo rilevante anche nel coordinamento delle attività organizzate 'a distanza'.

Per favorire il confronto, lo scambio e la partecipazione i partecipanti dovranno formare aule non molto numerose.

Si potranno valutare eventuali **partnership con Università, Scuole e Centri di alta formazione anche internazionali** per favorire lo scambio di esperienze e di soluzioni.

Durata, location e accoglienza

La durata e la location dovranno essere definiti anche in accordo con eventuali partner e/o soggetti gestori. La scelta della durata potrà determinare anche la possibilità di ottenere un determinato **titolo di studio** (attestato di partecipazione, diploma o altro).

Ai fini della scelta della location, e in considerazione della durata del percorso formativo e della sua organizzazione, sarà necessario organizzare l'**accoglienza dei partecipanti** che potranno essere ospitati in strutture residenziali ad hoc oppure, invece, dovranno far riferimento alle strutture ricettive presenti sul territorio.

E-learning

Altra innovazione possibile nel corso del 2011, oltre all'alta formazione, potrà essere la **sperimentazione della formazione a distanza** attraverso l'uso del web. Come detto nel capitolo 4, la formazione a distanza potrebbe integrare quella d'aula e/o essere proposta come esperienza a sé stante.

Si prospettano almeno tre diverse possibilità:

- creare *learning object* auto consistenti che possono essere fruiti in totale autonomia dagli utenti;
- organizzare semplici percorsi formativi on line che consentano di integrare momenti di autoformazione con momenti di confronto e/o di lavoro di gruppo;
- prevedere occasioni di approfondimento o di integrazione delle attività d'aula tradizionali.

In tutti i casi sarà necessario progettare oggetti formativi che facilitino il trasferimento di conoscenze, per esempio attraverso brevi filmati nei quali i docenti presentano gli argomenti che possono essere approfonditi attraverso materiali vari (dispense, normativa, articoli, ecc.).

Si dovranno prevedere, nell'organizzazione del singolo percorso formativo, uno o più momenti di verifica dell'apprendimento attraverso **test**. Anche rispetto alla valutazione sarà necessario decidere le modalità più adeguate agli obiettivi formativi, infatti è possibile prevedere che le prove siano sostenute solamente una volta, evidenziando le eventuali lacune della preparazione, oppure che i test possano essere 'tentati' più volte. Il vantaggio, nel primo caso, è che l'utente eviterà di affrontare la prova quando la sua preparazione è ancora insufficiente mentre il test che si può compilare più volte può offrire già un orientamento sugli aspetti della materia meno noti e, quindi, da approfondire, facilitando in questo modo lo studio.

Nel caso in cui si sperimenti l'autoformazione sarà necessario prevedere la presentazione accurata dell'intero percorso e delle modalità di verifica o attraverso una sorta di tutor virtuale (che potrebbe anche essere il docente attraverso un video registrato), oppure attraverso altre forme (una breve "guida all'uso", per esempio).

Se si prevedono attività di confronto o collaborative è indispensabile la presenza di uno o più **tutor** che facilitino e coordinino il lavoro. Si potranno organizzare momenti di **incontro virtuale** ai quali potrebbero partecipare anche i docenti, sia per eventuali approfondimenti (magari dopo aver raccolto le domande dei partecipanti nel corso del loro percorso formativo) che per integrare, magari con esempi concreti, le video lezioni.

Le possibilità che la tecnologia apre sono molteplici ma occorre sfruttarle nel modo più coerente alle **caratteristiche dei partecipanti** (potenziali e reali) e **agli obiettivi didattici** che verranno definiti. A questo fine sarebbe importante prevedere la presenza delle diverse figure indicate sopra, nel Capitolo 4: non solo il docente e l'amministratore della piattaforma di e-learning, quindi, ma anche il progettista dei corsi, per esempio, cioè una figura che sappia tradurre gli obiettivi didattici in *learning object*. Questo ruolo non è da sottovalutare soprattutto perché i docenti che abitualmente svolgono attività formative sui temi della finanza locale, non hanno conoscenze pedagogiche e didattiche che, invece, sono necessarie per trasferire contenuti all'interno di un efficace percorso formativo a distanza.

Tipografia Grasso sas
via Anicio Paolino, 27 – 00187 Roma

Finito di stampare nel mese di aprile 2011



Via del Leone 13
00186 Roma
TEL. 06.68404611
FAX 06.68806832
E-MAIL info@cittalia.it

www.cittalia.it