

IFEL

Fondazione ANCI

**PERSONALE COMUNALE
E FORMAZIONE:
*COMPETENZE E SCENARI***

Terza edizione

2022



Il Rapporto è realizzato da IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione

Direzione: Walter Tortorella
Coordinamento: Laura Chiodini e Giorgia Marinuzzi

Gruppo di lavoro:

Il Capitolo 1 è a cura di Giorgia Marinuzzi
Il Capitolo 2 è a cura di Laura Chiodini e Francesca Tracò

Gli apparati statistici del Capitolo 2 sono stati elaborati da Alessia Brinciotti

Si ringrazia per l'attività svolta l'Ufficio Formazione IFEL:
Simonetta Albanesi, Francesco Carta, Elisabetta Ceccarelli,
Laura Chiodini, Alessio Ditta, Nicola Lori, Silvia Pasqualino,
Federica Rampini, Giuliana Ruiu, Luisa Russo, Francesca Scano,
Anna Verrelli, Elvira Zollerano

Si ringrazia per la collaborazione Giovanni Crescenzi -
Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del Personale e
l'analisi dei costi del lavoro pubblico (IGOP) del Ministero
dell'Economia e delle Finanze

Codice ISBN 978-88-6650-213-5

Impaginazione a cura di Mirus

Indice

Il personale comunale in servizio / 11

- 1.1 Dinamiche e principali caratteristiche / 11
- 1.2 I dirigenti a tempo indeterminato / 22
- 1.3 I dipendenti a tempo indeterminato / 23
- 1.4 Le spese di formazione per il personale comunale / 27
- 1.5 La gestione della formazione del personale comunale dipendente / 31

I numeri della formazione nel 2021 / 39

- 2.1 I temi e la copertura territoriale / 40
- 2.2 L'offerta formativa on line di IFEL / 49
- 2.3 I comuni da fidelizzare e i comuni da raggiungere / 54
- 2.4 La Scuola IFEL / 56

Introduzione

Sin dai primi giorni di lockdown, le Amministrazioni comunali, e in generale tutte le amministrazioni pubbliche, hanno cercato soluzioni e modi per superare gli ostacoli posti dall'emergenza, pur non essendo preparate alla dimensione delle sfide gestionali, tecnologiche e culturali che la pandemia ci ha posto di fronte. In questo contesto, la formazione ha ricoperto un ruolo essenziale, nonostante le difficoltà e le necessità di riprogrammarla nei tempi, nei modi e nei contenuti.

L'esperienza ha insegnato molto: ha liberato le potenzialità - latenti nelle organizzazioni e nelle risorse - in grado di ripensare i processi in un'ottica innovativa e ha fatto emergere le competenze digitali e gestionali sulle quali investire con politiche formative. Non è stato, e non è, un processo semplice.

La velocità del cambiamento e l'accresciuta connettività impongono ai lavoratori un aggiornamento continuo delle proprie competenze e alle organizzazioni una revisione costante dei servizi erogati e dei relativi processi di produzione. I salti tecnologici offrono alle organizzazioni l'opportunità di migliorare l'efficacia e l'efficienza delle proprie performance rispetto alla missione loro assegnata. Ma è un'occasione che bisogna saper cogliere.

La Pubblica Amministrazione, in particolare, gioca un ruolo strategico nel riuscire a restituire al sistema nazionale un "premio di produttività" che dipenderà da quanto sarà in grado di rispondere alle sfide poste non solo dal contesto locale di riferimento, ma anche da quello internazionale.

La dimensione del turnover del personale, la necessità di aggiornare le modalità attraverso cui

l'amministrazione svolge il proprio ruolo nella società e le sollecitazioni che arrivano dal contesto giocano a favore di un cambiamento che trova il suo perno nelle risorse umane e nei modelli organizzativi. Se le risorse umane sono il fattore strategico del cambiamento, la formazione rappresenta il luogo e il tempo dove permettere alle persone che fanno parte di un'organizzazione di cambiare insieme, in un processo continuo di crescita, revisione e manutenzione delle competenze.

Dopo anni di blocco del turnover e delle spese per la formazione del personale pubblico, che oltre a ridurre il numero hanno avuto pesanti conseguenze anche in termini di qualificazione degli addetti, si è finalmente assistito ad un cambio di rotta. Sono previsti nuovi ingressi nelle amministrazioni comunali e nuove risorse per la formazione delle risorse umane impegnate in tali realtà. Il rilancio della formazione dei dipendenti pubblici è uno snodo cruciale per la "transizione amministrativa", elemento imprescindibile per il raggiungimento degli obiettivi di crescita economica e di benessere collettivo previsti dal PNRR.

Passata l'emergenza, durante la quale si è assistito al proliferare, più o meno appropriato, di piattaforme per l'erogazione di contenuti formativi on line, il mondo della formazione, in particolare di quella indirizzata alla Pubblica Amministrazione, sta vivendo un periodo di importante trasformazione. Al di là degli aspetti meramente metodologici - e dell'utilizzo più o meno adeguato degli strumenti - il risultato ottenuto nel breve periodo è stato una fiducia crescente dei discenti, che hanno compreso, in prima battuta, come fosse possibile fruire di interventi formativi di durata contenuta (solitamente non eccedente i 90 minuti), accedere

immediatamente ai materiali didattici al termine della "lezione", e interagire in chat e porre domande al docente o agli altri partecipanti senza i filtri inibitori tipici dell'interazione in presenza.

Il principale elemento di novità è la grande difficoltà a pensare percorsi didattici che prevedano tout court un ritorno in aula, con modalità di fruizione tradizionali come lezioni frontali, la cui durata ecceda le due ore. L'esperienza dei primi mesi dell'anno evidenzia un fabbisogno di formazione specialistica che continua a privilegiare la forma a distanza, finalizzata verso una conoscenza che possa essere immediatamente impiegata nell'attività quotidiana, di tipo prestazionale e meno enciclopedica e, soprattutto, che possa essere fruita secondo la propria disponibilità di tempo.

Il ripensamento della formazione - in un mix di on line e on site - dei dipendenti pubblici è uno snodo cruciale per la "transizione amministrativa". Gli "spazi della formazione" devono essere ridisegnati in un'ottica sempre più ibrida, mixando canali, modalità e tempistiche, per rendere l'esperienza utente il più possibile "su misura", in linea con le esigenze individuali, ma integrandola con occasioni di approfondimento e confronto in spazi, fisici e virtuali, di networking e spazi di incontro (fisico e virtuale).

Il Rapporto "Personale comunale e formazione: competenze e scenari", giunto alla Terza edizione, parte dall'analisi dei numeri del personale comunale e si concentra, nella seconda parte, sulle azioni formative, esclusivamente on line, realizzate da IFEL nel corso del 2021, anche alla luce della difficile situazione sanitaria. Il Capitolo 1 analizza, sulla base dei dati del Conto Annuale della Ragioneria

Generale dello Stato - IGOP, le dinamiche e le principali caratteristiche del personale comunale, con approfondimenti dedicati alle aree operative di appartenenza e alle spese sostenute dai comuni per la formazione dei propri dipendenti. Il Capitolo 2 presenta in dettaglio i risultati quali/quantitativi della formazione offerta da IFEL nel 2021. La situazione emergenziale ha avuto un rilevante impatto sulle attività formative, sia in termini quantitativi che di tematiche affrontate. Sono stati realizzati complessivamente 237 eventi di formazione, a cui hanno partecipato complessivamente poco più di 54mila soggetti, appartenenti a 4.407 comuni (pari al 56% del totale dei comuni italiani).

Alessandro Canelli
Sindaco di Novara e Presidente IFEL



1

Il personale comunale in servizio

1.1 Dinamiche e principali caratteristiche

Dall'analisi dei dati del Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato-IGOP, emerge che nel 2020 il personale in servizio delle amministrazioni comunali ammonta a 348.036 unità distribuite su 7.621 comuni (Grafico e Tabella 1)¹.

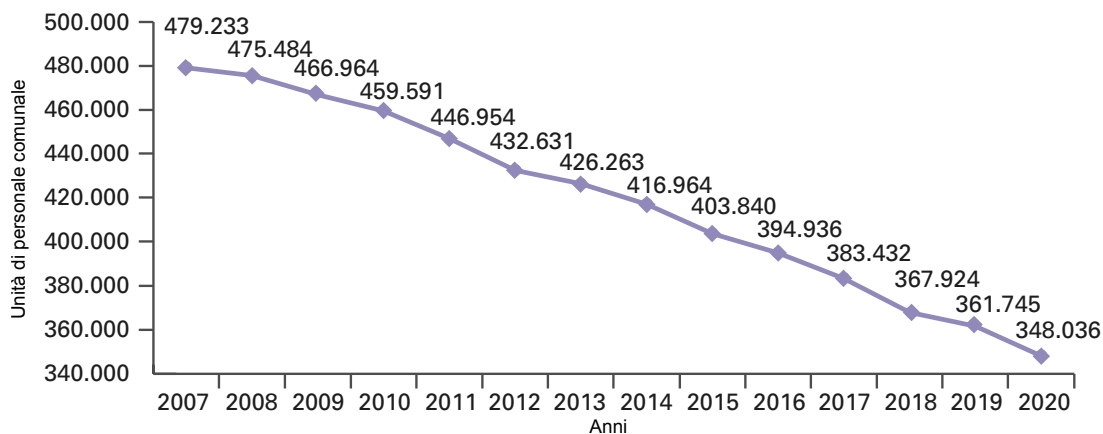
Negli ultimi 14 anni il personale comunale in servizio ha subito una progressiva e sensibile riduzione. Se, infatti, nel 2007 ammontava a 479.233 unità, nel 2020 il valore diminuisce del 27,4% (Grafico 1). Le riduzioni percentuali più significative, pari al -3,2%, al -3,1% e al -4,0%, sono quelle rilevate nel passaggio tra il 2011 e il 2012, tra il 2014 e il 2015 e tra il 2017 e il 2018: nel primo periodo, infatti, il personale comunale in servizio è diminuito, in valore assoluto, di oltre 14mila unità, nel secondo periodo di 13mila e nel terzo di oltre 15mila unità. Anche nel passaggio dal 2019 al 2020 la variazione percentuale è significativa e pari al -3,8%.

Anche ponderando il numero di unità di personale comunale in servizio per 1.000 abitanti nell'intervallo temporale osservato, si registra una riduzione del dato, passato da 8,04 nel 2007 a 5,94 nel 2020 (Grafico 2).

Le evidenze suddette sono la conseguenza di specifiche scelte del decisore pubblico, che ha agito nel corso degli ultimi anni su molteplici fronti, dai blocchi retributivi, alle misure di contenimento del numero di occupati (es. limitazione del turnover o blocco delle assunzioni da parte dei comuni per il ricollocamento dei dipendenti soprannumerari delle province).

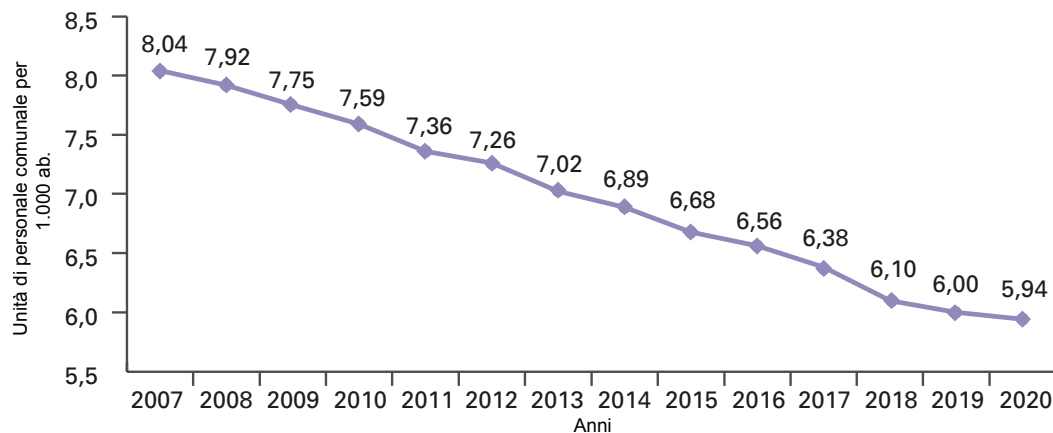
1) Dei 7.903 comuni italiani esistenti al 31.12.2020 è stato censito il personale in servizio in 7.621 comuni, nei quali vive complessivamente il 99% della popolazione residente in Italia.

Grafico 1. Il personale in servizio delle amministrazioni comunali, 2007-2020



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Grafico 2. Il personale in servizio delle amministrazioni comunali, per 1.000 abitanti, 2007-2020



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Nel 2020 il personale comunale si compone di 342.084 dipendenti, 3.457 dirigenti, 2.474 segretari comunali e 21 direttori generali² presenti solo in 11 regioni (Tabella 1).

I dipendenti comunali in servizio si suddividono in 316.848 unità a tempo indeterminato e 22.933 con un rapporto di lavoro flessibile. I contrattisti e i collaboratori a tempo determinato ammontano a 2.303 unità (Tabella 2).

I dirigenti comunali si suddividono in 2.241 unità a tempo indeterminato e 770 a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110 comma 1 del TUEL; sono 446 i dirigenti e le alte specializzazioni fuori dotazione organica ai sensi dell'articolo 110 comma 2 del TUEL.

2) La figura del direttore generale si riscontra nei comuni che nel 2010 avevano già effettuato la nomina; dal 2010, per effetto dell'art. 1, c. 1-quater, lett. d), D.L. n. 2/2010, convertito dalla L. n. 4/2010 la nomina di tale figura è consentita solo nei comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti.

Tabella 1. Il personale in servizio delle amministrazioni comunali, per regione, 2020

Regione	Dipendenti comunali	Dirigenti comunali	Segretari comunali	Direttori generali	Totale personale	N. comuni censiti
Piemonte	24.307	283	203	1	24.794	1.116
Valle d'Aosta	1.199	7	32	0	1.238	74
Lombardia	51.877	501	317	3	52.698	1.409
Trentino-Alto Adige	9.595	91	185	0	9.871	282
Veneto	23.737	234	156	2	24.129	546
Friuli-Venezia Giulia	8.785	71	54	0	8.910	215
Liguria	11.704	164	60	0	11.928	234
Emilia-Romagna	25.744	306	96	5	26.151	320
Toscana	23.089	290	108	2	23.489	271
Umbria	4.913	69	35	0	5.017	92
Marche	8.761	78	70	1	8.910	223
Lazio	36.997	350	141	1	37.489	370
Abruzzo	6.125	90	76	0	6.291	288
Molise	1.427	19	28	0	1.474	127
Campania	24.182	258	290	0	24.730	540
Puglia	14.184	219	150	2	14.555	251
Basilicata	2.766	26	46	0	2.838	127
Calabria	11.128	59	120	1	11.308	378
Sicilia	41.634	230	198	1	42.063	387
Sardegna	9.930	112	109	2	10.153	371

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022

Tabella 2. I dipendenti ed i dirigenti in servizio delle amministrazioni comunali, per regione, 2020

Regione	Dipendenti comunali				Dirigenti comunali			
	A tempo indeterminato	Con rapporto di lavoro flessibile*	Altro**	Totale	A tempo indeterminato	A tempo determinato	Fuori dot. organica	Totale
Piemonte	23.466	742	99	24.307	209	42	32	283
Valle d'Aosta	1.153	46	0	1.199	7	0	0	7
Lombardia	50.170	1.523	184	51.877	337	82	82	501
Trentino-Alto Adige	8.694	891	10	9.595	91	0	0	91
Veneto	22.747	941	49	23.737	168	59	7	234
Friuli-Venezia Giulia	8.354	412	19	8.785	44	18	9	71
Liguria	11.195	473	36	11.704	113	35	16	164
Emilia-Romagna	23.985	1.605	154	25.744	163	85	58	306
Toscana	22.090	796	203	23.089	173	83	34	290
Umbria	4.602	273	38	4.913	49	16	4	69
Marche	7.948	776	37	8.761	44	25	9	78
Lazio	34.284	2.315	398	36.997	244	58	48	350
Abruzzo	5.520	521	84	6.125	46	27	17	90
Molise	1.206	217	4	1.427	6	5	8	19
Campania	21.436	2.558	188	24.182	127	83	48	258
Puglia	13.319	775	90	14.184	160	41	18	219
Basilicata	2.458	292	16	2.766	12	12	2	26
Calabria	8.548	2.530	50	11.128	30	15	14	59
Sicilia	36.595	4.452	587	41.634	147	62	21	230
Sardegna	9.078	795	57	9.930	71	22	19	112
Totale	316.848	22.933	2.303	342.084	2.241	770	446	3.457

*Tempo determinato, formazione lavoro, contratti interinali, LSU.

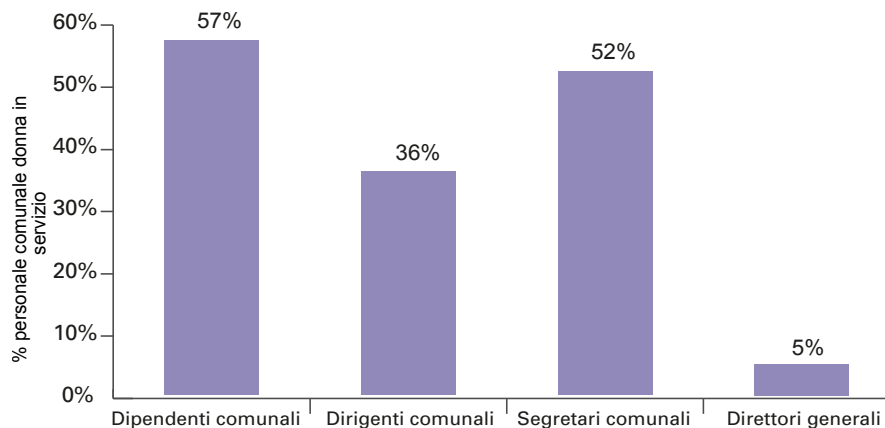
**Contrattisti e collaboratori a tempo determinato.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022

Analizzando la ripartizione per genere del personale comunale in servizio (Grafico 3) si rileva come tra i dipendenti ed i segretari comunali si assista ad un'equa rappresentanza dei generi, con una leggera prevalenza di quello femminile (57% e 52% del totale rispettivamente). L'incidenza percentuale delle donne risulta contenuta tra i dirigenti comunali (36%) e minima (5%) tra i direttori generali.

Come prima anticipato, i dipendenti comunali in servizio sono 342.084, in media 5,85³ ogni 1.000 abitanti (Tabella 3). Questo dato è, però, territorialmente eterogeneo. Emerge il caso dei comuni della Valle d'Aosta, dove il numero di dipendenti ogni 1.000 cittadini è prossimo alle 10 unità. Seguono le amministrazioni della Sicilia e del Trentino-Alto Adige, con circa 9 dipendenti in media ogni 1.000 residenti. I valori più bassi si riscontrano

Grafico 3. L'incidenza percentuale di personale di genere femminile in servizio nelle amministrazioni comunali, 2020



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022

3) Il dato differisce da quello riportato nella Figura 2 poiché la Tabella 3 si riferisce ai soli dipendenti, escludendo pertanto dirigenti comunali, segretari comunali e direttori generali.

invece nelle amministrazioni comunali della Puglia, dove i dipendenti comunali sono meno di 4 ogni 1.000 abitanti e in Veneto, Abruzzo e Campania, dove il dato è inferiore a 5 unità.

Tabella 3. Il numero di dipendenti comunali in servizio per 1.000 abitanti, per regione, 2020

Regione	N. dipendenti comunali	
	Totale	Per 1.000 abitanti
Piemonte	24.307	5,75
Valle d'Aosta	1.199	9,66
Lombardia	51.877	5,31
Trentino-Alto Adige	9.595	8,91
Veneto	23.737	4,92
Friuli-Venezia Giulia	8.785	7,31
Liguria	11.704	7,71
Emilia-Romagna	25.744	5,92
Toscana	23.089	6,26
Umbria	4.913	5,68
Marche	8.761	5,92
Lazio	36.997	6,55
Abruzzo	6.125	4,83
Molise	1.427	5,12
Campania	24.182	4,34
Puglia	14.184	3,63
Basilicata	2.766	5,27
Calabria	11.128	6,16
Sicilia	41.634	8,64
Sardegna	9.930	6,28

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze ed Istat, 2022

Con riferimento alla taglia demografica dei comuni, si osserva che il numero di dipendenti ogni 1.000 abitanti supera il dato medio nelle classi di ampiezza demografica estreme e nella classe "100.001-250.000" (Grafico 4). Nelle realtà amministrative più piccole, fino a 1.000 abitanti, e in quelle più grandi, ossia sopra i 250mila abitanti, si raggiungono i valori massimi: 9,26 e 8,96 dipendenti ogni 1.000 residenti rispettivamente. È invece nei comuni di medie dimensioni, con una popolazione compresa tra i 5.000 e i 60.000 abitanti, che si rilevano i valori più bassi dell'indicatore (poco meno di 5 dipendenti

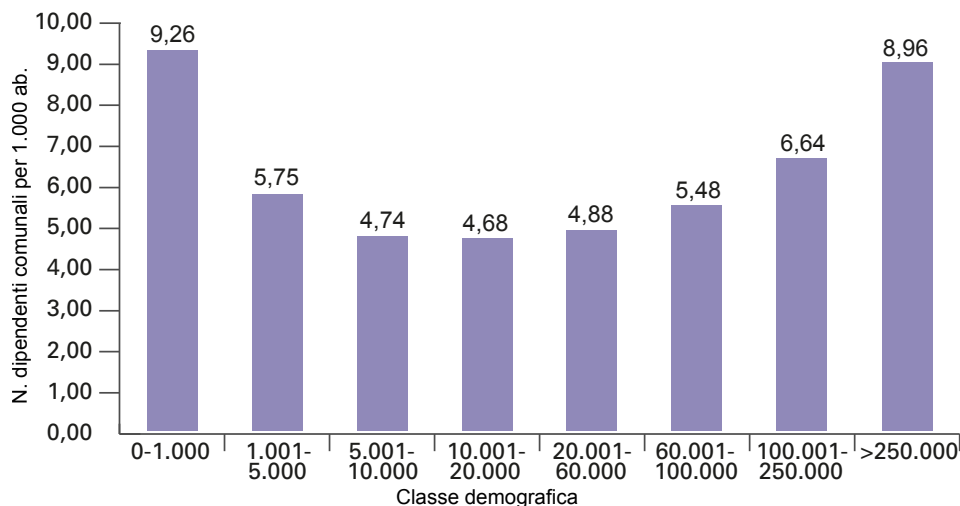
ogni 1.000 cittadini).

Nel 2020, le unità di personale in servizio che nei comuni italiani hanno un rapporto di lavoro flessibile ammontano a 22.933 (Tabella 4). Questa categoria include il personale comunale che ha un rapporto di lavoro a tempo determinato, interinale, di formazione lavoro o è un lavoratore socialmente utile.

Se si confronta tale valore con il numero di dipendenti comunali in servizio, si rileva che il 6,7% dei dipendenti comunali è inquadrato con un contratto di lavoro flessibile.

I valori che l'indicatore assume a livello geografico, tra le amministrazioni comunali del Paese, sono

Grafico 4. Il numero di dipendenti comunali in servizio per 1.000 abitanti, per classe demografica, 2020



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze ed Istat, 2022

molto differenti. Nei comuni della Calabria, ad esempio, il rapporto tra le unità di personale in servizio con lavoro flessibile ed il numero totale dei dipendenti comunali si attesta al 22,7%. In Molise il rapporto supera il 15% e in Sicilia, Campania e

Basilicata raggiunge poco più del 10%. L'indicatore presenta i valori più contenuti, inferiori al 4%, nelle amministrazioni comunali del Piemonte, della

Tabella 4. L'incidenza del rapporto di lavoro flessibile nelle amministrazioni comunali, per regione, 2020

Regione	Personale comunale con rapporto di lavoro flessibile (a)	Dipendenti comunali (b)	Incidenza del rapporto di lavoro flessibile sul numero di dipendenti (a/b)
Piemonte	742	24.307	3,1%
Valle d'Aosta	46	1.199	3,8%
Lombardia	1.523	51.877	2,9%
Trentino-Alto Adige	891	9.595	9,3%
Veneto	941	23.737	4,0%
Friuli-Venezia Giulia	412	8.785	4,7%
Liguria	473	11.704	4,0%
Emilia-Romagna	1.605	25.744	6,2%
Toscana	796	23.089	3,4%
Umbria	273	4.913	5,6%
Marche	776	8.761	8,9%
Lazio	2.315	36.997	6,3%
Abruzzo	521	6.125	8,5%
Molise	217	1.427	15,2%
Campania	2.558	24.182	10,6%
Puglia	775	14.184	5,5%
Basilicata	292	2.766	10,6%
Calabria	2.530	11.128	22,7%
Sicilia	4.452	41.634	10,7%
Sardegna	795	9.930	8,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022

Valle d'Aosta, della Lombardia e della Toscana. Dalla Tabella 5 emerge come la maggior parte del personale con rapporto di lavoro flessibile abbia un contratto a tempo determinato (il 70,8%) e che la flessibilità interessi soprattutto le donne. Infatti, queste ultime costituiscono il 61,4% delle unità annue di personale con rapporto di lavoro flessibile. Nello specifico, tra i soli tempi determinati, 2/3 sono di genere femminile.

La seconda tipologia di rapporto flessibile più frequente nelle amministrazioni comunali del Paese è quella dei lavoratori socialmente utili (LSU), il 20,1%. Da rilevare che questa tipologia contrattuale presenta l'incidenza percentuale di donne più bassa (45,2%). I contratti interinali e i contratti di formazione lavoro risultano poco diffusi, il 7,4%, e l'1,6% dei rapporti flessibili.

Considerando l'impegno di IFEL-Fondazione ANCI nell'erogazione di servizi formativi destinati al personale comunale, appare cruciale fare una premessa sulla distribuzione del personale

comunale per area operativa, informazione che si può dedurre attraverso le Relazioni allegate al Conto Annuale IGOP-MEF⁴ (Grafico 5).

Ciò che emerge è un impegno nel 2020 di quasi un terzo del personale nell'area "organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria, contabile e controllo" (28,9%), un dato in crescita rispetto al 2015, quando in tale area era impiegato il 27,7% del personale comunale. Seguono gli individui in servizio nella polizia municipale e polizia amministrativa locale (15,2%) e negli uffici tecnici che si occupano di pianificazione urbanistica ed edilizia (il 14,9%).

Tuttavia, come verrà esposto in modo più approfondito nel Capitolo 2 del presente Rapporto,

4) Attraverso la Relazione allegata al Conto Annuale del MEF-IGOP è possibile risalire alle ore lavorate dal personale comunale all'interno di ciascuna area operativa. Dividendo tale valore per il numero di ore lavorate in un anno si ottiene un'approssimazione del numero delle "teste" occupate nell'area di interesse.

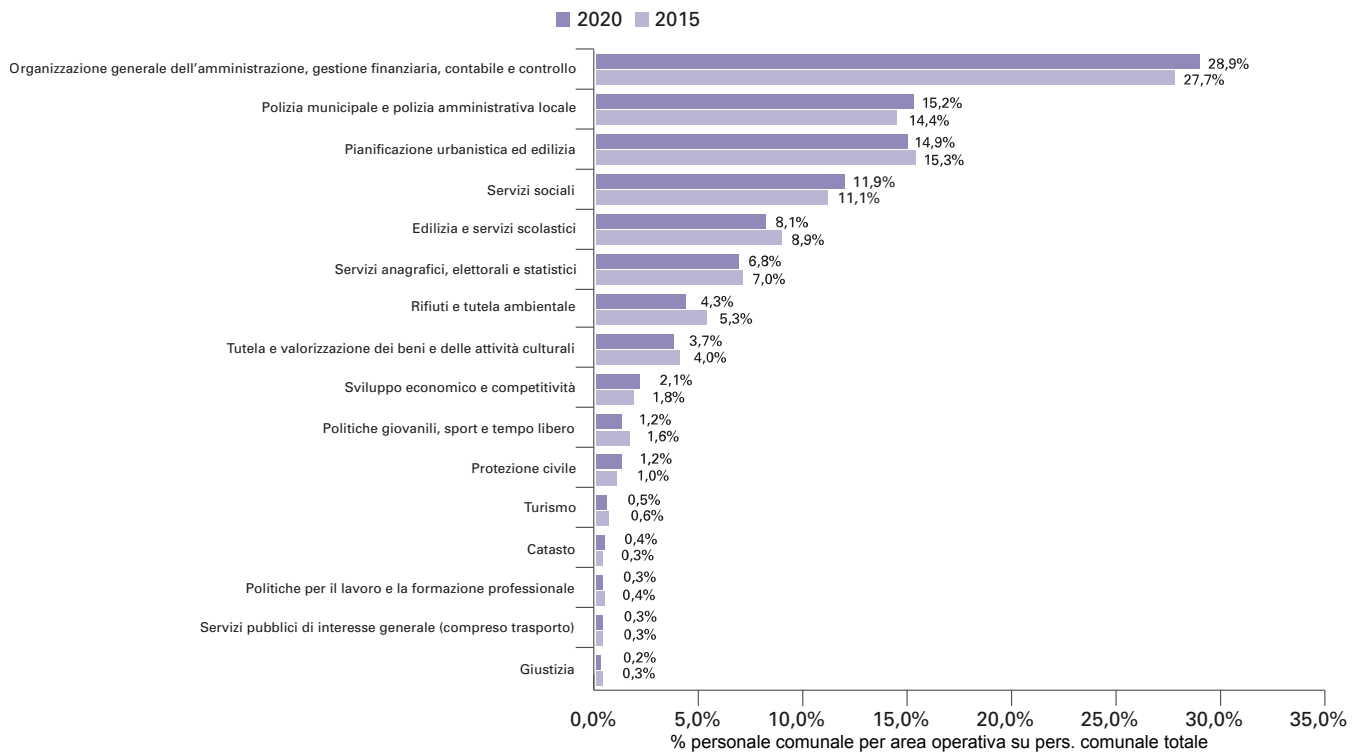
Tabella 5. Il personale con rapporto di lavoro flessibile nelle amministrazioni comunali, per tipologia contrattuale e genere, 2020

Tipologia contrattuale	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Tempo determinato	5.518	10.725	16.243	70,8%	66,0%
Formazione lavoro	195	182	377	1,6%	48,4%
Contratti interinali	611	1.083	1.694	7,4%	63,9%
LSU	2.530	2.090	4.620	20,1%	45,2%
Totale	8.854	14.080	22.933	100,0%	61,4%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022

poiché IFEL-Fondazione ANCI ha tra gli obiettivi statutari quello di realizzare attività formative prevalentemente in materia di economia e finanza pubbliche, non stupisce che la maggior parte dei partecipanti ai propri corsi sia operativa in uffici che

Grafico 5. Incidenza percentuale del personale comunale per area operativa, confronto 2015 e 2020



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

si occupano dei servizi finanziari e tributari.

1.2 I dirigenti a tempo indeterminato

Come prima anticipato, i dirigenti comunali a tempo indeterminato⁵ sono 2.241 e di questi il 37,3% è donna (Tabella 6).

La loro età media è di 56 anni. La maggior parte di essi, il 30,5% e il 30,1%, si colloca nelle fasce di età "55-59" e "60 e oltre" rispettivamente. Dei restanti, il 25,6% si trova nella classe "50-54", il 10,4% in quella "45-49" anni e il 2,5% nella classe "40-44". I dirigenti comunali a tempo indeterminato con meno di 40 anni sono lo 0,8% del totale.

Tra i dirigenti di età compresa tra i 45 e i 59 anni l'incidenza percentuale delle donne supera il valore medio, con un picco prossimo al 40% nella fascia

"45-49".

L'anzianità lavorativa media dei dirigenti comunali a tempo indeterminato è di 19 anni. I "nuovi" dirigenti, in servizio con tale carica da meno di 6 anni, sono il 17,8%, mentre i "senior", con più di 35 anni di servizio, sono il 6,7% (Tabella 7).

L'incidenza percentuale più elevata di donne, superiore al 40%, si rileva tra i dirigenti con

5) I dirigenti a tempo indeterminato sono pari al numero dei dirigenti comunali in dotazione organica al netto dei dirigenti a tempo determinato.

Tabella 6. L'età dei dirigenti comunali a tempo indeterminato, per genere, 2020

Classi di età	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Fino a 29	0	0	0	0,0%	0,0%
30 - 39	13	5	18	0,8%	27,8%
40 - 44	39	18	57	2,5%	31,6%
45 - 49	141	93	234	10,4%	39,7%
50 - 54	350	224	574	25,6%	39,0%
55 - 59	415	269	684	30,5%	39,3%
60 e oltre	448	226	674	30,1%	33,5%
Totale	1.406	835	2.241	100,0%	37,3%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022

Tabella 7. L'anzianità di servizio dei dirigenti comunali a tempo indeterminato, per genere, 2020

Anni di servizio	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Fino a 5	263	135	398	17,8%	33,9%
6 - 10	167	70	237	10,6%	29,5%
11 - 15	138	62	200	8,9%	31,0%
16 - 20	148	95	243	10,8%	39,1%
21 - 25	266	181	447	19,9%	40,5%
26 - 30	184	141	325	14,5%	43,4%
31 - 35	138	103	241	10,8%	42,7%
36 - 40	82	41	123	5,5%	33,3%
Oltre 40	20	7	27	1,2%	25,9%
Totale	1.406	835	2.241	100,0%	37,3%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022

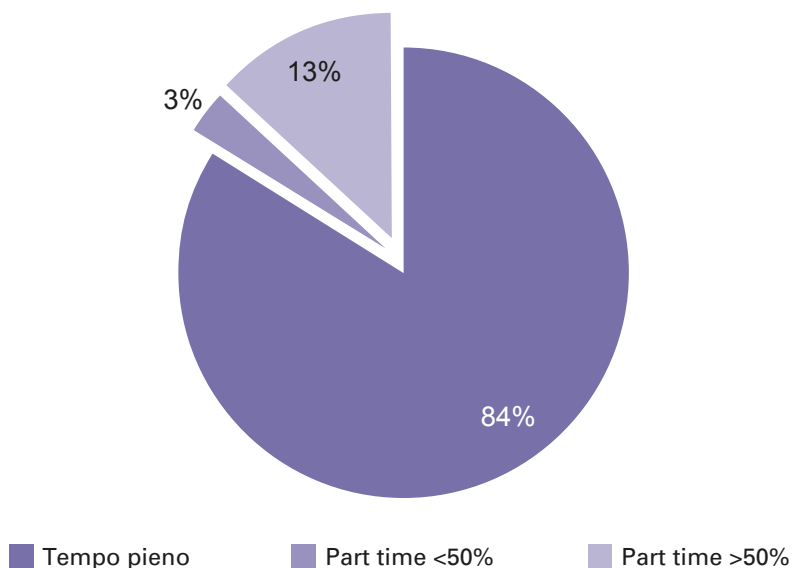
un'anzianità di servizio compresa tra i 21 e i 35 anni.

1.3 I dipendenti a tempo indeterminato

Come già anticipato, al 31 dicembre 2020 i dipendenti a tempo indeterminato nelle amministrazioni comunali del Paese sono 316.848. Si tratta di un universo composto in maniera quasi equivalente da donne e da uomini (Tabella 8), con una leggera

prevalenza delle prime sui secondi (56,5%).

L'84% dei dipendenti comunali a tempo indeterminato ha una tipologia di rapporto di lavoro full time, il 13% ha un part time con orario di lavoro superiore al 50% di quello ordinario e infine il 3% ha un part time con meno della metà delle ore ordinarie

Grafico 6. I dipendenti comunali a tempo indeterminato, per tipologia di rapporto di lavoro (valori percentuali), 2020

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022

(Grafico 6).

L'età media dei dipendenti comunali a tempo indeterminato è di 52 anni, 4 anni in meno rispetto ai dirigenti. La classe che registra la maggiore concentrazione di lavoratori, pari al 24,6%, è quella dei 55-59enni (Tabella 8); a seguire la classe dei dipendenti con 60 anni d'età e oltre, a cui appartiene il 21,4% dei dipendenti a tempo indeterminato.

Le donne costituiscono più della metà dei dipendenti comunali in servizio nelle classi di età con meno di 60 anni. La maggiore incidenza dei dipendenti di genere femminile, pari al 62,3%, si registra nella fascia di età "35-39". Tra gli over 60 le donne sono

Tabella 8. L'età dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, per genere, 2020

Classi di età	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Fino a 29	1.960	2.082	4.042	1,3%	51,5%
30 - 34	3.725	5.062	8.787	2,8%	57,6%
35 - 39	6.463	10.688	17.151	5,4%	62,3%
40 - 44	11.550	18.312	29.862	9,4%	61,3%
45 - 49	18.177	29.248	47.425	15,0%	61,7%
50 - 54	25.491	38.104	63.595	20,1%	59,9%
55 - 59	33.745	44.313	78.058	24,6%	56,8%
60 e oltre	36.593	31.335	67.928	21,4%	46,1%
Totale	137.704	179.144	316.848	100,0%	56,5%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022

soltanto il 46,1%.

Poco più della metà dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, il 54,9%, è in possesso di un diploma di scuola superiore come massimo titolo di studio conseguito (Tabella 9). Il 18,1% ha terminato gli studi con la scuola dell'obbligo, il 27% ha conseguito la laurea (breve o magistrale) o titoli superiori.

In generale, in corrispondenza dei titoli di studio "più avanzati" si riscontrano le percentuali più elevate di dipendenti comunali a tempo indeterminato di genere femminile: ad esempio tra i dipendenti con laurea breve, laurea, dottorato e altri titoli post laurea, le donne sono oltre il 60,0%. Al contrario, l'incidenza percentuale delle donne si riduce al 40,5% tra chi ha terminato la propria formazione con

Tabella 9. Il titolo di studio dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, per genere, 2020

Titolo di studio	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Scuola dell'obbligo	34.167	23.294	57.461	18,1%	40,5%
Scuola superiore	74.557	99.362	173.919	54,9%	57,1%
Laurea breve	3.516	8.112	11.628	3,7%	69,8%
Laurea	24.004	45.705	69.709	22,0%	65,6%
Dottorato	830	1.667	2.497	0,8%	66,8%
Altro titolo post laurea	630	1.004	1.634	0,5%	61,4%
Totale	137.704	179.144	316.848	100,0%	56,5%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022

la scuola dell'obbligo.

L'anzianità di servizio media dei dipendenti comunali a tempo indeterminato è di 19 anni. La classe di anzianità con oltre 40 anni di carriera conta l'1,3% dei dipendenti comunali a tempo indeterminato (Tabella 10).

Le donne costituiscono la maggioranza dei dipendenti in tutte le classi ad eccezione di quella "31-35". In particolare, l'incidenza maggiore del personale di genere femminile, pari al 61,3%, si

Tabella 10. L'anzianità di servizio dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, per genere, 2020

Anni di servizio	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Fino a 5	24.680	34.994	59.674	18,8%	58,6%
6 - 10	8.901	12.891	21.792	6,9%	59,2%
11 - 15	16.939	26.793	43.732	13,8%	61,3%
16 - 20	20.250	26.583	46.833	14,8%	56,8%
21 - 25	17.797	24.613	42.410	13,4%	58,0%
26 - 30	15.913	20.536	36.449	11,5%	56,3%
31 - 35	18.344	17.171	35.515	11,2%	48,3%
36 - 40	12.858	13.497	26.355	8,3%	51,2%
Oltre 40	2.022	2.066	4.088	1,3%	50,5%
Totale	137.704	179.144	316.848	100,0%	56,5%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022

rileva nella classe con 11-15 anni di servizio.

1.4 Le spese di formazione per il personale comunale

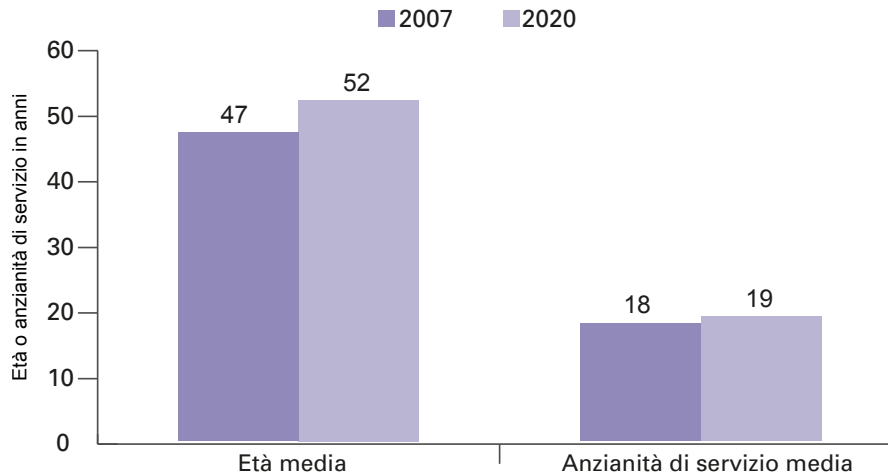
La presenza di blocchi occupazionali, soprattutto se protratti nel tempo, oltre a ridurre il numero di addetti nel comparto dei comuni, ha modificato profondamente la struttura della forza lavoro innalzando l'età media e l'anzianità di servizio del personale.

Il Grafico 7 mette infatti a confronto proprio queste due variabili a distanza di 14 anni: l'età media dei dipendenti comunali a tempo indeterminato nel 2007 era pari a 47 anni, contro i 52 anni del 2020,

così come l'anzianità di servizio è passata dai 18 anni del 2007 ai 19 anni del 2020.

Tali condizioni hanno prodotto inevitabilmente conseguenze dirette sull'adeguatezza in termini di qualificazione degli addetti e sulla capacità di sostenere nuovi impegni lavorativi. Le reiterate norme sul blocco del turnover hanno mortificato infatti le politiche di ricambio generazionale, l'autonomia organizzativa e la ricerca di nuove professionalità in grado di far fronte alle crescenti richieste di competenze indispensabili per l'operatività dei comuni, veri "enti di prossimità"

Grafico 7. L'età media e l'anzianità media di servizio dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, 2007/2020



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

nell'erogazione dei servizi ai cittadini.

A peggiorare il quadro appena descritto si aggiunge l'imposizione, da parte del legislatore, di vincoli alle spese per la formazione del personale comunale⁶ che si attestano su livelli dimezzati rispetto a quelli pre 2011. Nonostante una lieve ripresa nel 2019, negli ultimi 4 anni tali spese si aggirano infatti tra i 18 e 19 milioni di euro complessivamente, ossia circa 50 euro per unità di personale, contro la media 2007-2010 di 42 milioni di euro in valori assoluti e di 89 euro pro capite (Tabella 11 e Grafico 8).

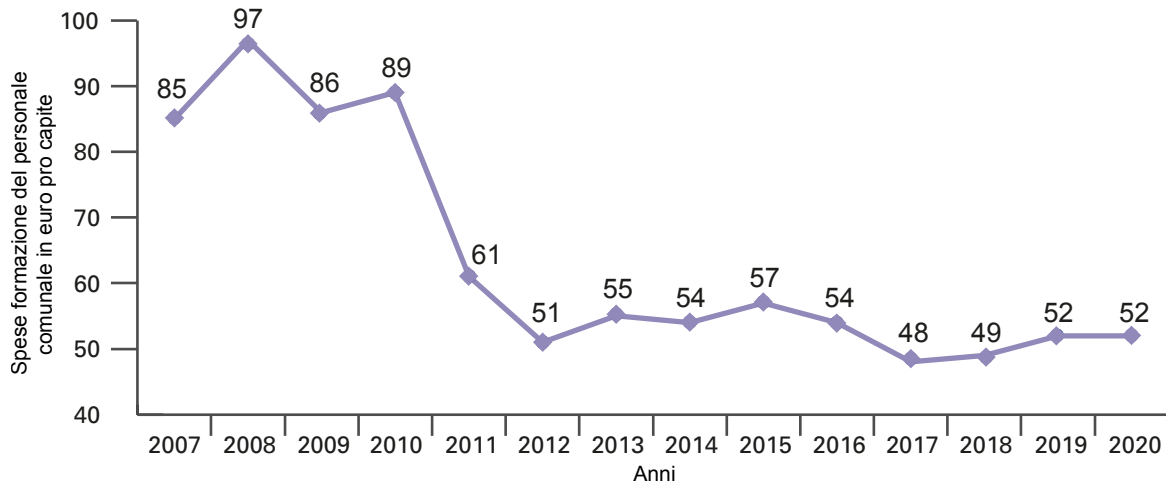
Tali tagli rischiano di determinare un'oggettiva difficoltà da parte delle amministrazioni comunali di adeguare conoscenze e competenze del proprio organico alle esigenze determinate dalle nuove sfide che coinvolgono i comuni in quanto protagonisti

6) Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. L'articolo 6, comma 13, prevede: «A decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. La disposizione di cui al presente comma non si applica all'attività di formazione effettuata dalle Forze armate, dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco e dalle Forze di Polizia tramite i propri organismi di formazione, nonché dalle università». Il vincolo, per le amministrazioni comunali, viene parzialmente mitigato dalla Legge 21 giugno 2017, n. 96, conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50 "manovra correttiva".

Tabella 11. La spesa per la formazione del personale comunale, 2007-2020

Anni	Unità di personale (a)	Spese formazione del personale in euro (b)	Spese formazione del personale in euro pro capite (b/a)
2007	479.233	40.970.011	85
2008	475.484	46.128.307	97
2009	466.964	39.940.544	86
2010	459.591	40.996.641	89
2011	446.954	27.073.013	61
2012	432.631	21.879.663	51
2013	426.263	23.584.979	55
2014	416.964	22.356.275	54
2015	403.840	23.186.814	57
2016	394.936	21.451.307	54
2017	383.432	18.379.626	48
2018	367.924	18.018.295	49
2019	361.745	18.808.492	52
2020	348.036	18.207.441	52

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Grafico 8. La spesa per la formazione del personale comunale in euro pro capite, 2007-2020

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

dello sviluppo locale.

1.5 La gestione della formazione del personale comunale dipendente

Grazie alla disponibilità del MEF-IGOP è stato possibile per IFEL-Fondazione ANCI inserire nei questionari del Conto Annuale 2020 alcune domande volte ad approfondire aspetti organizzativi inerenti alla formazione dei dipendenti comunali.

Dei circa 7.700 comuni rispondenti, è emerso, ad esempio, che nell'84,3% dei casi non era previsto un piano formativo interno per l'annualità 2020 (Tabella 12). Al contrario, nel restante 15,7% dei casi il piano formativo c'era (annuale nel 12,6% dei comuni e

pluriennale nel 3,1% dei casi).

Tuttavia, tale evidenza nasconde una forte eterogeneità dei dati in relazione alla taglia demografica comunale. All'aumentare della popolosità si registra un'incidenza sempre più elevata di comuni che optano per una pianificazione formativa; viceversa, più i comuni sono piccoli, maggiori sono le frequenze di assenza di un piano formativo nel 2020. Concentrandosi sui due casi estremi si rileva infatti che il 92,3% degli enti fino a 1.000 abitanti non ha predisposto un piano formativo; al contrario tale percentuale si abbatte al 16,7% nei comuni con più di 250mila abitanti e al 23,5% nei comuni con una popolazione compresa

Tabella 12. È stato predisposto un piano di formazione nel comune per l'anno 2020?

Classe demografica	Risposte in %			
	Si, annuale per il 2020	Si, pluriennale	No	Totale
0 - 1.000	6,4%	1,3%	92,3%	100,0%
1.001 - 5.000	11,2%	2,0%	86,9%	100,0%
5.001 - 10.000	16,0%	2,0%	82,1%	100,0%
10.001 - 20.000	21,3%	6,0%	72,7%	100,0%
20.001 - 60.000	22,5%	12,1%	65,3%	100,0%
60.001 - 100.000	30,4%	23,2%	46,4%	100,0%
100.001 - 250.000	35,3%	41,2%	23,5%	100,0%
>250.000	41,7%	41,7%	16,7%	100,0%
Totale	12,6%	3,1%	84,3%	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022

tra i 100mila e i 250mila residenti.

Un aspetto connesso con quello appena esaminato riguarda la presenza di un responsabile della formazione del personale dipendente per l'annualità 2020.

Solo il 7,9% dei circa 7.700 comuni rispondenti dichiara di avere un responsabile della formazione, ma come nel caso precedente tale evidenza è fortemente influenzata dai comuni di ridotta taglia demografica nei quali tale figura è quasi del tutto assente (Tabella 13). Al contrario, l'incidenza più elevata di comuni con un apposito ufficio dedicato alla formazione si rileva tra quelli con una popolazione compresa tra i 100mila e i 250mila

Tabella 13. Nel comune è presente nel 2020 un responsabile della formazione del personale dipendente?

Classe demografica	Risposte in %			
	Sì, esiste un apposito Ufficio/Servizio	No, ma la funzione è esercitata da un altro ufficio	No	Totale
0 - 1.000	3,0%	14,0%	83,0%	100,0%
1.001 - 5.000	4,6%	15,9%	79,5%	100,0%
5.001 - 10.000	9,0%	17,2%	73,7%	100,0%
10.001 - 20.000	16,5%	20,8%	62,7%	100,0%
20.001 - 60.000	24,8%	24,3%	50,9%	100,0%
60.001 - 100.000	51,8%	12,5%	35,7%	100,0%
100.001 - 250.000	88,2%	0,0%	11,8%	100,0%
>250.000	75,0%	8,3%	16,7%	100,0%
Totale	7,9%	16,5%	75,7%	100,0%

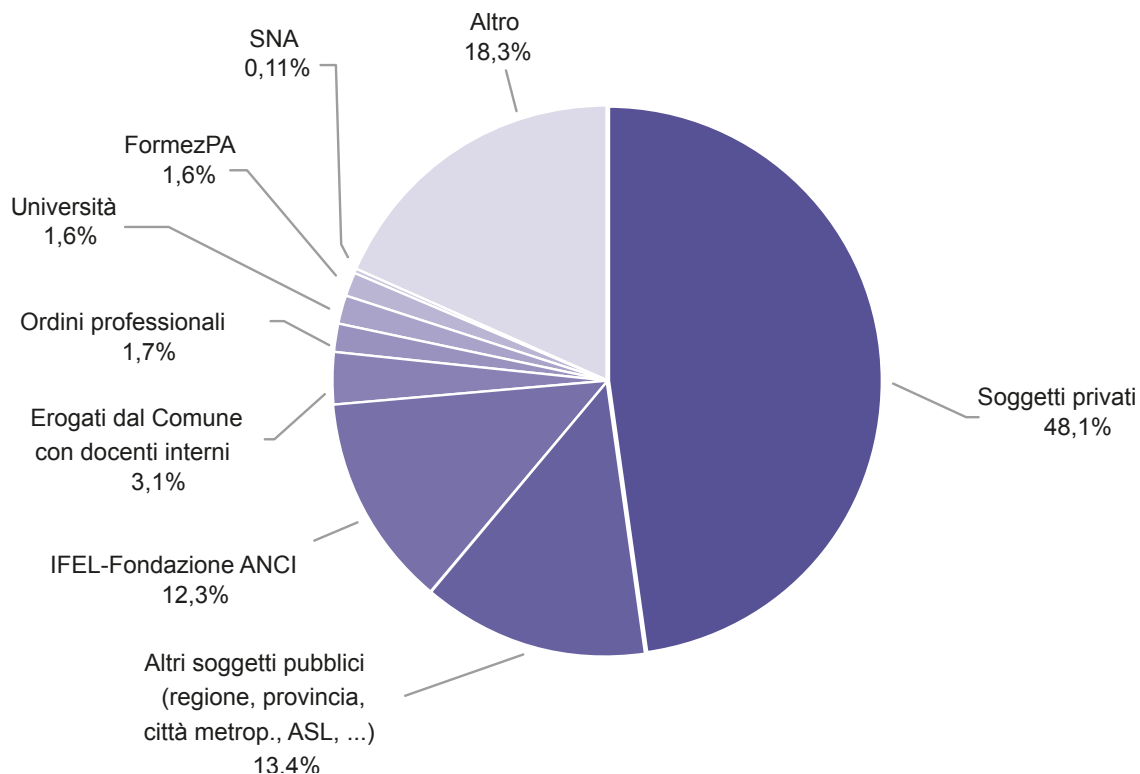
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022

abitanti (88,2%).

Il questionario proposto ai comuni indaga anche le tipologie di soggetti che hanno erogato corsi di formazione nel 2020. Nel Grafico 9 sono rappresentati per categorie: i soggetti privati sono primi, con poco meno della metà dei corsi (48,1%);

seguono “altri soggetti pubblici” come regioni, province, città metropolitane, ASL (13,4% dei corsi complessivi dell’anno) e IFEL-Fondazione ANCI che da sola si è occupata nel 2020 di proporre ai comuni un’ampia offerta formativa che si è tradotta nel 12,3% dei corsi a cui dichiarano di aver partecipato

Grafico 9. I soggetti erogatori dei corsi di formazione ai quali hanno partecipato dipendenti comunali nel 2020



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022

i comuni. Il 3,1% dei corsi è stato erogato dagli stessi comuni ricorrendo a docenti interni, mentre gli ordini professionali, le Università e il Formez PA si attestano al di sotto del 2% di interventi di formazione.

Nel 2020 le aree per le quali si sono registrati i numeri più elevati di dipendenti formati sono “sicurezza” e “trasparenza e anticorruzione”, con circa il 25% e il 23% dei dipendenti formati rispettivamente. Segue, per rilevanza in termini di dipendenti formati, l’area tematica “politiche sociali ed educative” (16%).



2

I numeri della formazione nel 2021

L'anno 2021 segna un anno di svolta nelle attività formative di IFEL. A causa del protrarsi della situazione emergenziale dovuta al Covid-19, non sono state realizzate giornate in presenza. Anche a seguito di ciò, sono state ulteriormente sviluppate le attività formative a distanza. Nel corso dell'anno sono stati avviati i laboratori a distanza: attività formative dedicate ad una platea ristretta di soggetti (generalmente non oltre 40), che consentono una maggiore interazione tra docenti e discenti.

Inoltre, accanto alla formazione specialistica sulle tematiche attinenti alla finanza locale e all'organizzazione interna dell'ente comunale erogata tramite webinar e laboratori on line, è stata avviata una nuova linea formativa: la **Scuola IFEL**, percorsi di formazione a distanza (elearning) pensati per essere fruiti in maniera asincrona in qualsiasi luogo e da qualunque device, rivolta alle migliaia di nuovi assunti, ma anche a quanti, pur lavorando già da tempo all'interno dell'amministrazione comunale, necessitano di una formazione di base su specifiche tematiche, anche a seguito di assegnazione a nuovo ufficio/settore.

Infine, sempre a causa della situazione emergenziale, nel corso dello scorso anno la collaborazione con le ANCI regionali è stata limitata alle sole attività formative (laboratori) previste dalla Convenzione siglata con MEF-SNA-UI-ANCI sui temi della contabilità economico patrimoniale (CEP).

2.1 I temi e la copertura territoriale

Nel 2021, come prevedibile, si è registrato un decremento rispetto all'anno precedente, sia delle attività che dei partecipanti alle attività formative.

Le attività on line erogate complessivamente da IFEL sono state 237, così ripartite:

- webinar IFEL: 189
- webinar IFEL con ANCI regionali¹: 1
- laboratorio on line IFEL: 25
- laboratorio on line IFEL con ANCI regionali, erogate nell'ambito della Convenzione sui temi della contabilità economico patrimoniale (CEP), siglata con MEF-SNA-UPI-ANCI: 22.

I partecipanti complessivi alle attività formative

sono stati 54.264², così suddivisi:

- webinar IFEL: 53.436 partecipazioni e 23.587 partecipanti unici
- webinar IFEL con ANCI regionali: 35 partecipazioni/partecipanti unici
- laboratorio on line IFEL: 412 partecipazioni e 328 partecipanti unici
- laboratorio on line IFEL con ANCI regionali: 381 partecipazioni e 205 partecipanti unici.

I partecipanti unici sono stati 23.971: ciò significa che, in media, ciascun partecipante ha preso parte a 2,26 eventi formativi.

Tabella 1. Comuni raggiunti per ente e tipologia di attività, 2021

Ente	N. comuni raggiunti*
IFEL	4.397
Webinar	4.361
Laboratorio on line	166
IFEL CON ANCI REGIONALI	125
Webinar	104
Laboratorio on line	21
Totale	4.407

**Si ricorda che i comuni sono conteggiati una sola volta; perciò, il totale di colonna non è dato dalla somma algebrica dei dati.*

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione, 2022

1) Si tratta di un webinar realizzato da ANCI Piemonte nell'ambito della convenzione 2020, erogato nel 2021.

I comuni complessivamente raggiunti sono stati 4.407, il 56% del totale nazionale.

Sono 13 le regioni in cui è stata raggiunta una copertura territoriale superiore al 50%, cui si aggiungono anche l'Abruzzo (48,9%), la Campania (49,1%) e il Lazio (49,7%). La regione con la

partecipazione di comuni più elevata è, in termini percentuali, la Toscana (85%), seguita da Emilia-Romagna (78,4%) e Puglia (77%). Al contrario il Trentino-Alto Adige, il Piemonte ed il Molise sono quelle in cui si è raggiunto poco più di un terzo dei loro comuni.

Tabella 2. Comuni raggiunti dalla formazione on line, per regione, 2021

Regione	N. comuni	N. comuni raggiunti	% comuni raggiunti
Abruzzo	305	149	48,9%
Basilicata	131	69	52,7%
Calabria	404	180	44,6%
Campania	550	270	49,1%
Emilia-Romagna	328	257	78,4%
Friuli-Venezia Giulia	215	126	58,6%
Lazio	378	188	49,7%
Liguria	234	129	55,1%
Lombardia	1.506	887	58,9%
Marche	228	143	62,7%
Molise	136	51	37,5%
Piemonte	1.181	424	35,9%
Puglia	257	198	77,0%
Sardegna	377	267	70,8%
Sicilia	390	259	66,4%
Toscana	273	232	85,0%
Trentino-Alto Adige	282	86	30,5%
Umbria	92	59	64,1%
Valle d'Aosta	74	44	59,5%
Veneto	563	389	69,1%

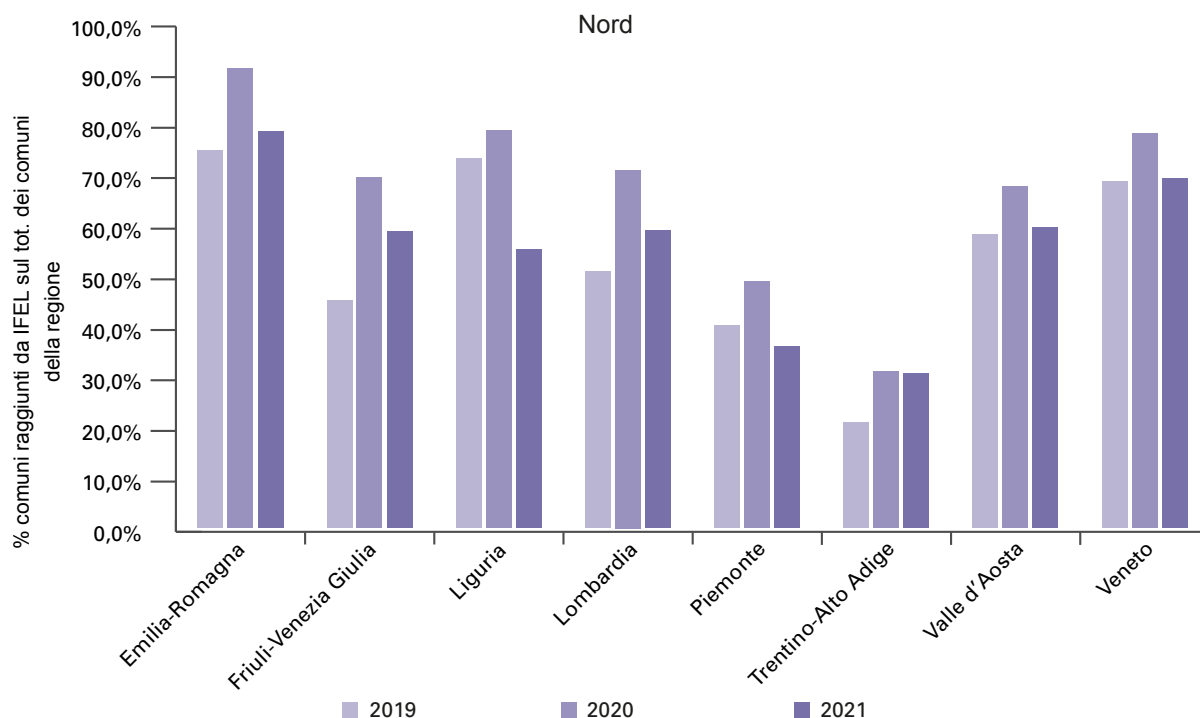
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione, 2022

Rispetto al 2020 (anno del lockdown), il numero di comuni raggiunti è inferiore in quasi tutte le regioni, ad eccezione di Toscana e Trentino-Alto Adige che mantengono stabile la percentuale di comuni raggiunti. Raffrontando i tassi di copertura regionali, si evidenzia un andamento parallelo tra i due anni, con il 2021 su livelli, in alcuni casi (Abruzzo, Liguria e Umbria), significativamente inferiori.

Confrontando invece il 2021 con il 2019 (anno

precedente la pandemia), la situazione che emerge è completamente diversa: con poche eccezioni, il numero dei comuni raggiunti dalle attività formative è generalmente superiore a quello rilevato nel 2019. Fanno eccezione, il Piemonte, il Lazio, l'Abruzzo, il Molise, la Sicilia, e soprattutto la Liguria.

Grafico 1. Trend percentuale comuni raggiunti dalla formazione, per regione, ripartizione Nord, 2019-2021

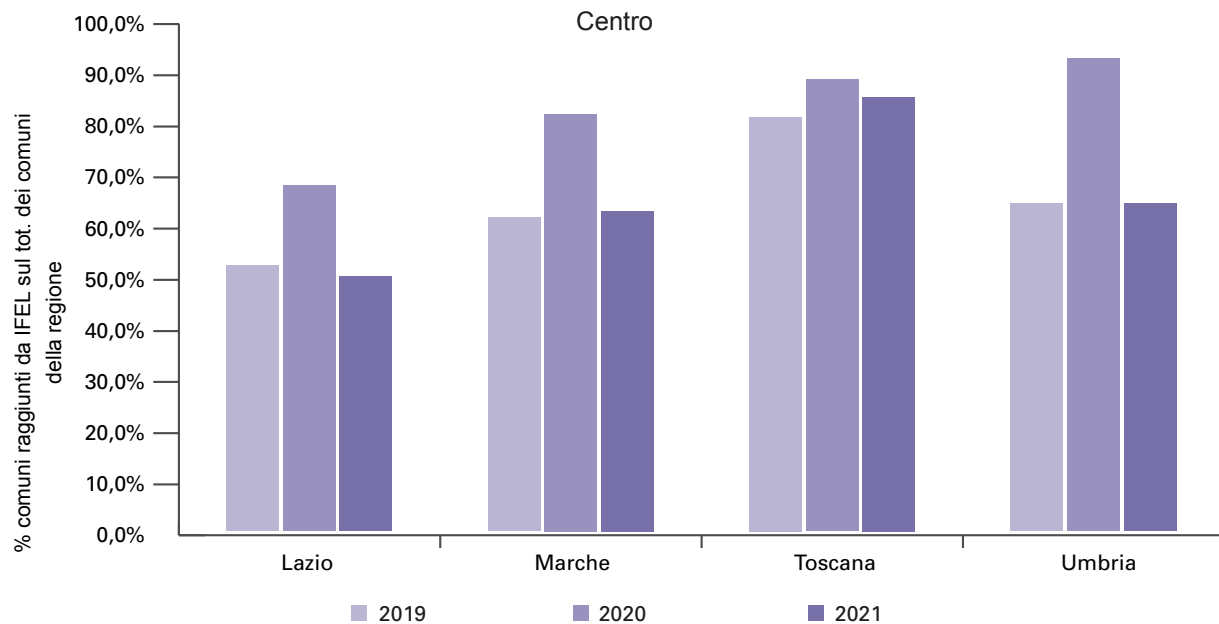


Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione, 2022

Al contrario, si evidenzia un forte incremento delle amministrazioni raggiunte in Basilicata, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Puglia e Trentino-Alto Adige.

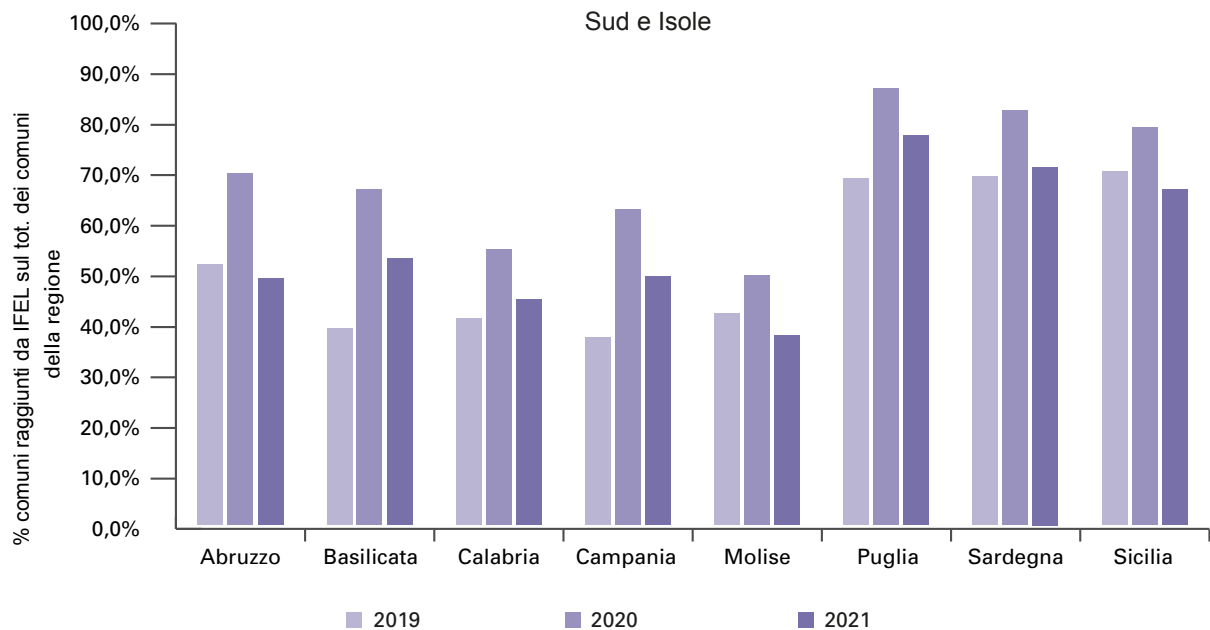
In generale, la percentuale dei comuni raggiunti è quasi sempre superiore (o prossima) alla metà delle amministrazioni presenti nella regione di appartenenza, con punte dell'85% in Toscana e di oltre il 70% in Emilia-Romagna, Puglia e Sardegna.

Grafico 2. Trend percentuale comuni raggiunti dalla formazione, per regione, ripartizione Centro, 2019-2021



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione, 2022

Grafico 3. Trend percentuale comuni raggiunti dalla formazione, per regione, ripartizione Sud e Isole, 2019-2021



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione, 2022

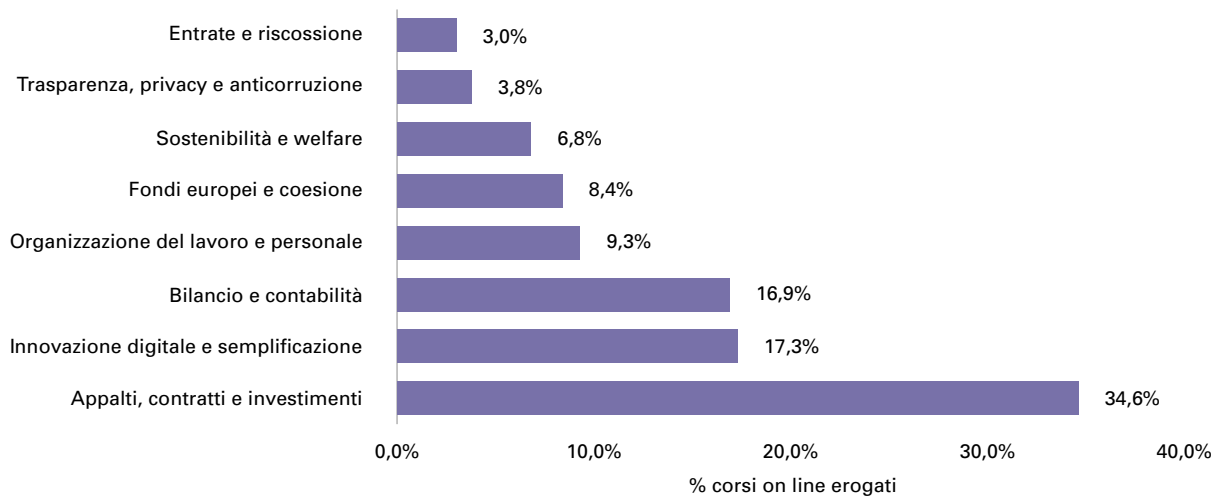
L'articolazione per tematica evidenzia come più di un terzo delle attività formative si concentri su "Appalti, Contratti ed Investimenti": rientrano in questa area le giornate formative erogate a favore di RUP e personale delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza nazionali, regionali e locali nell'ambito della PNRR Academy, nonché i webinar di approfondimento di specifiche tematiche del Codice degli appalti e del BIM.

Tra le altre aree di presidio didattico, numerose sono anche le attività formative realizzate nell'ambito della tematica "Innovazione digitale e semplificazione" (17,3%) e di "Bilancio e contabilità" (16,9%): nel primo caso si tratta di webinar erogati nell'ambito di specifici progetti ai quali IFEL ha collaborato nel corso dell'anno.

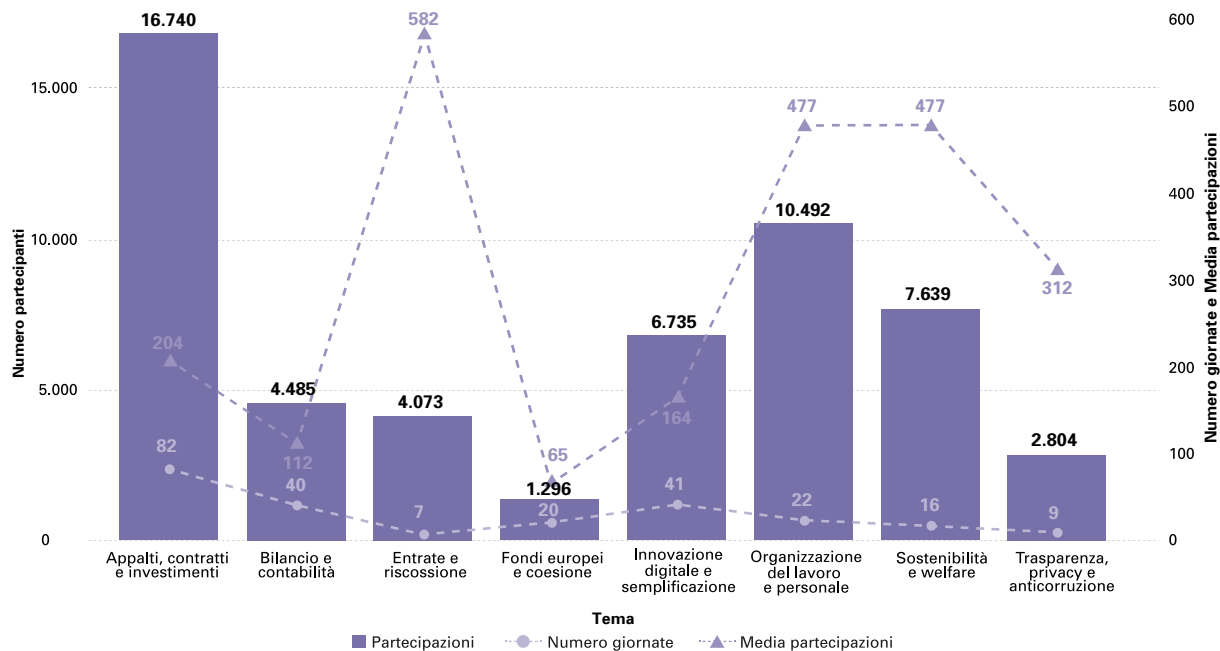
Poco meno del 10% dei webinar realizzati nel 2021 rientra nella tematica "Organizzazione del lavoro e personale": si tratta delle attività formative aventi ad oggetto le assunzioni del personale, dei fondi decentrati e della contrattazione collettiva, dei concorsi pubblici per l'accesso alle amministrazioni comunali e del lavoro agile.

Guardando, invece, al dato medio dei partecipanti per area tematica, emerge la forte attenzione suscitata dai webinar erogati nell'ambito di "Entrate e riscossione" (concentrati principalmente sul tema ARERA), con 582 discenti medi ad evento.

Grafico 4. La formazione on line, per tema (valori percentuali), 2021



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione, 2022

Grafico 5. Giornate e partecipanti formazione on line (webinar+laboratori), per area tematica, 2021

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione, 2022

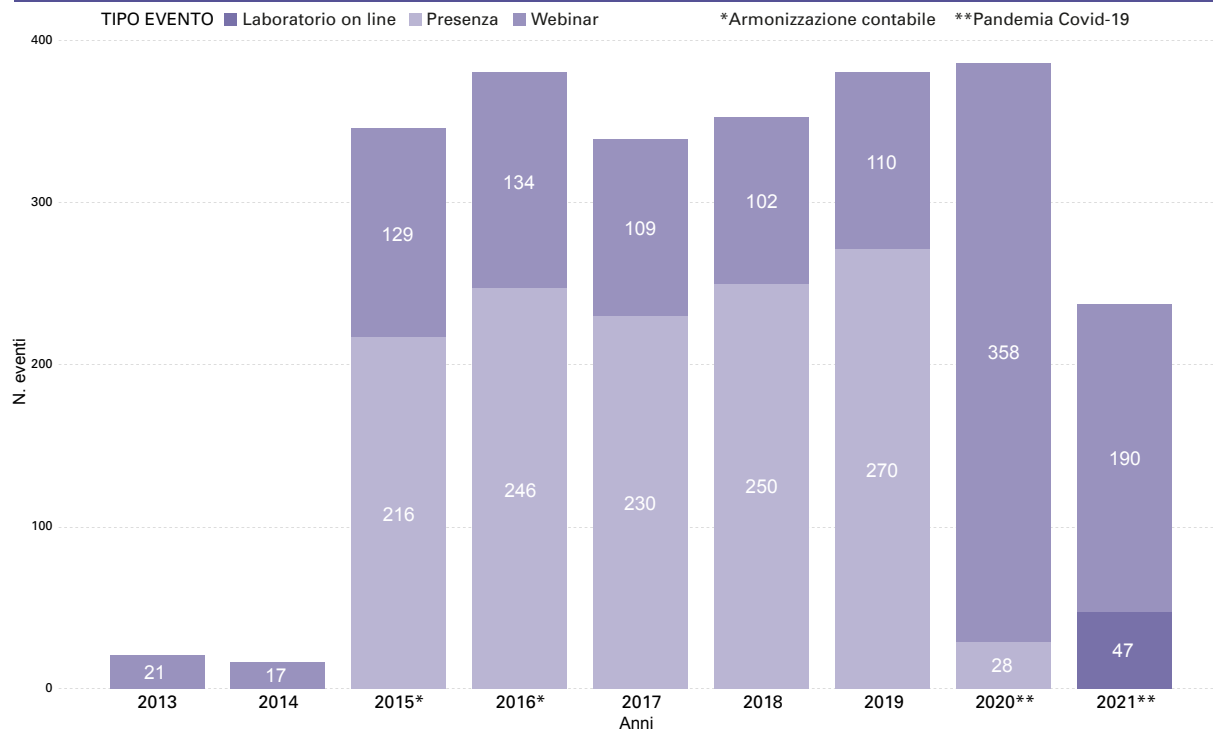
Elevata anche la partecipazione media ai webinar di “Organizzazione del lavoro e personale” e “Sostenibilità e welfare”, entrambi con 477 discenti medi ad evento. Il dato medio di “Bilancio e contabilità” (112) è in parte stato determinato dai laboratori organizzati nell’ambito delle attività formative sui temi della contabilità economico-patrimoniale.

Se consideriamo infatti per quest’ultima area tematica i soli webinar (8), in media i discenti sono stati 497.

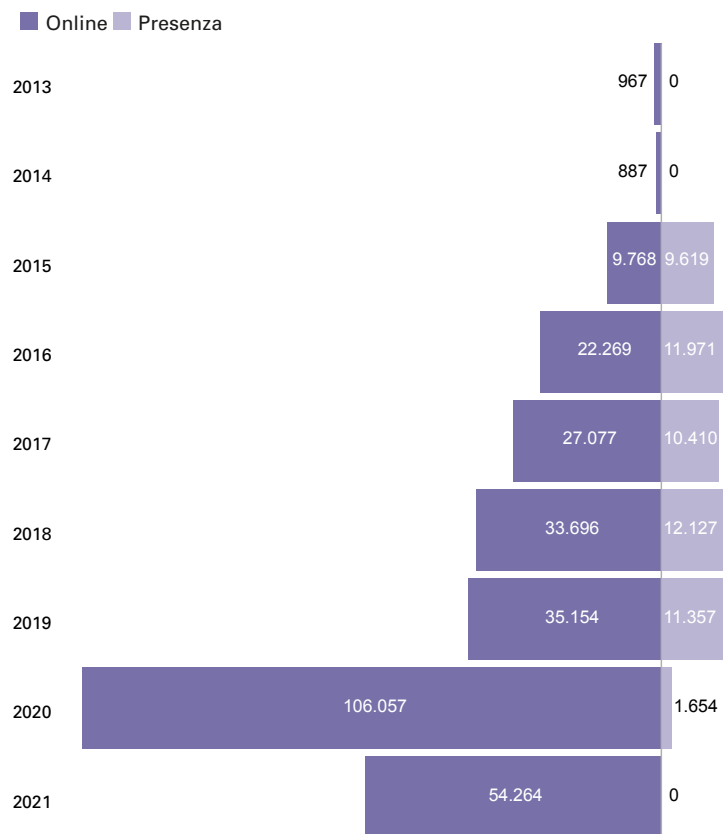
Nel corso degli anni si è assistito ad un forte

incremento degli interventi formativi erogati da IFEL, soprattutto relativamente all'attività on line, che ha visto un forte sviluppo a partire dal 2015 con i webinar erogati a supporto dell'introduzione della riforma contabile. Nel biennio 2020-2021 l'attività formativa è stata erogata quasi esclusivamente in modalità on line, a causa, come più volte ribadito, delle restrizioni imposte dalla pandemia da Covid-19.

Grafico 6. N. giornate erogate per tipologia di attività (presenza e webinar), 2013-2021



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione, 2022

Grafico 7. Partecipanti per tipologia di attività (presenza e webinar), 2013-2021

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione, anni vari

La partecipazione alla formazione evidenzia la costante crescita della preferenza verso le attività on line. A partire dal 2013, si osserva una crescita costante delle partecipazioni grazie ad una sempre maggiore focalizzazione dei seminari come risposta ai reali fabbisogni formativi degli utenti

che determina, nel tempo, un incremento della partecipazione (complessiva e media) agli eventi. La partecipazione in presenza, con la sola esclusione dell'ultimo biennio, si mantiene più o meno costante negli anni.

2.2 L'offerta formativa on line di IFEL

L'emergenza sanitaria dovuta al Covid-19 ha inciso profondamente anche sulla programmazione della formazione on line erogata nel corso del 2021.

Complessivamente IFEL ha erogato 214 eventi on line, di cui 189 webinar, a cui hanno partecipato 53.848 discenti e una partecipazione media di 251,6 soggetti (e 23.803 utenti unici) (Tabella 3). Il raffronto con il 2019 evidenzia il forte incremento delle attività on line, anche a seguito della mancanza della formazione in presenza, e del numero di soggetti coinvolti. Anche il numero dei comuni raggiunti ha registrato un significativo incremento, passando da 3.257 amministrazioni nel 2019 a 4.397 nel 2021.

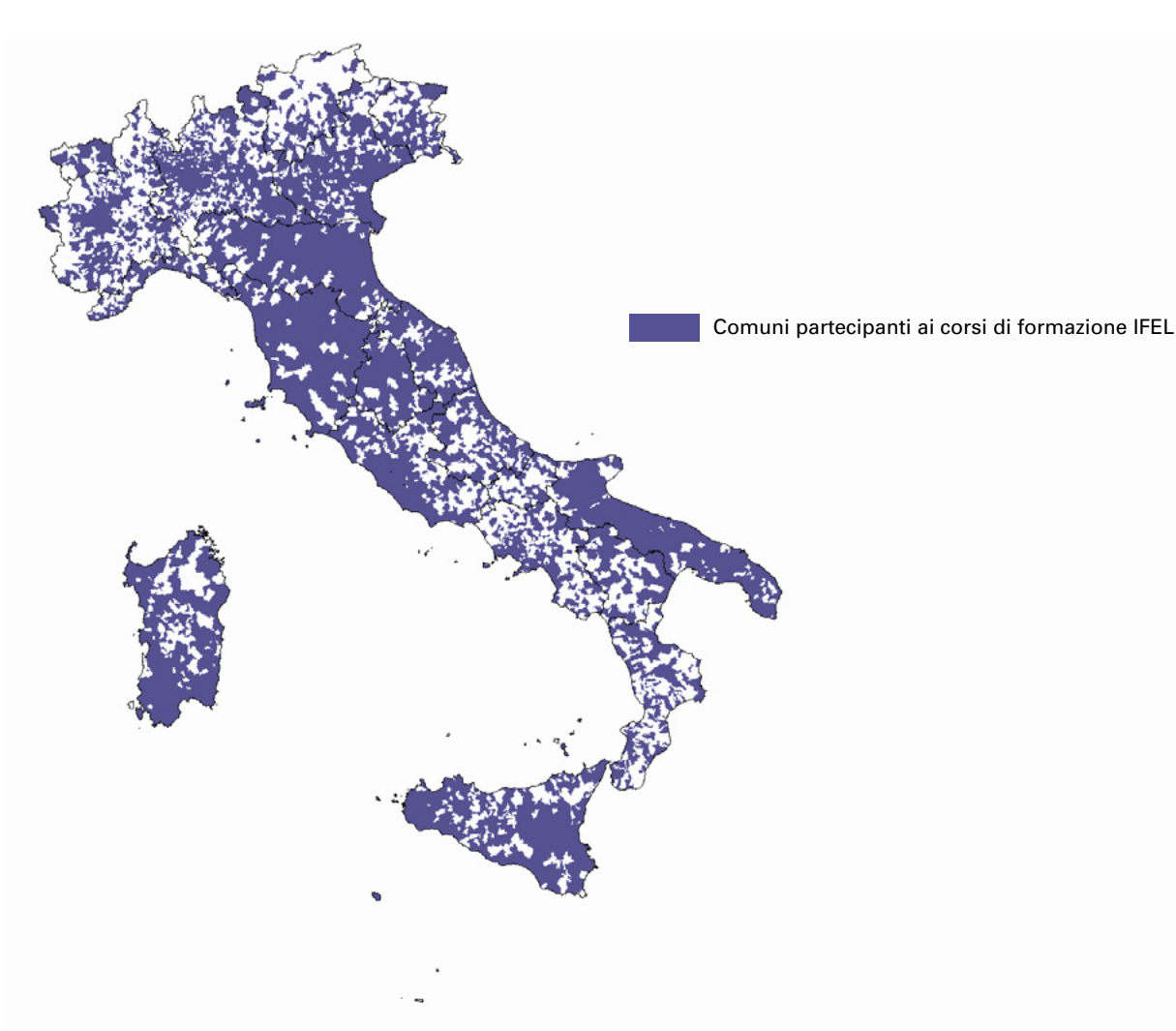
Nel corso del 2021, inoltre, si sono registrate 1.713 nuove iscrizioni al canale Youtube della Formazione IFEL, mentre le visualizzazioni dei webinar asincroni sul canale Youtube sono state 276.521.

Tabella 3. Raffronto 2019-2021, solo attività on line erogata direttamente da IFEL

	2019	2020	2021
N. attività erogate	110	258	214
N. partecipanti	35.154	100.822	53.848
N. partecipanti unici	n.d.	37.764	23.803
N. comuni raggiunti	3.257 (41%)	5.247 (66%)	4.397 (56%)

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione, anni vari

Figura 1. I comuni raggiunti dai corsi di formazione erogati da IFEL, 2021



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione, 2022

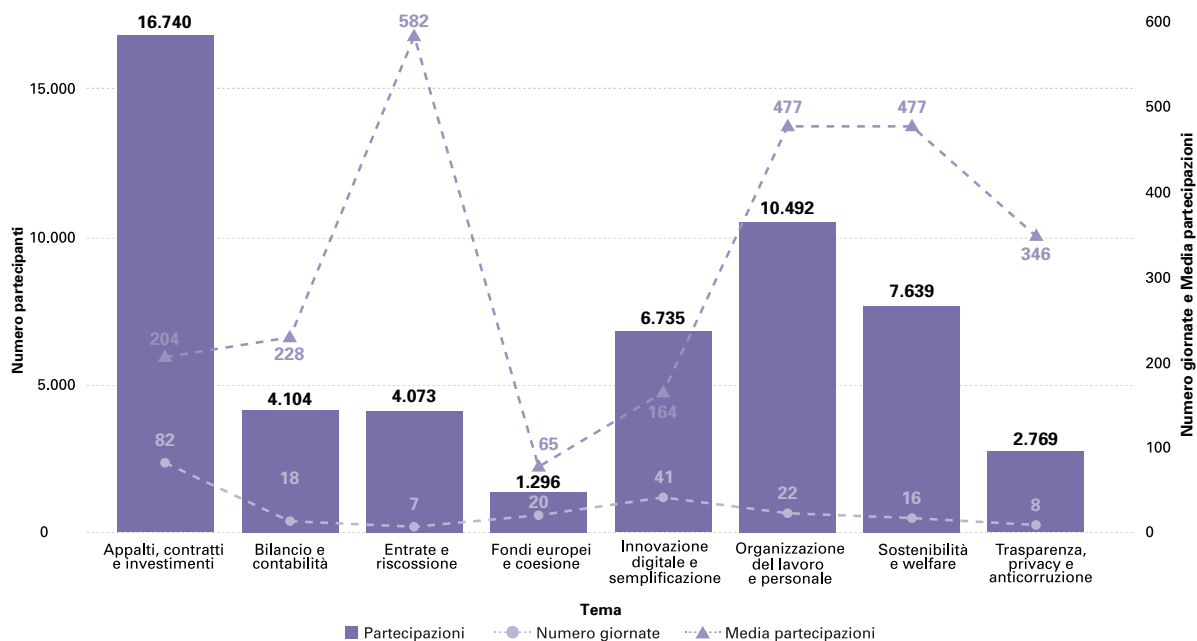
Tabella 4. Attività on line (webinar+laboratori) realizzate, per tema, 2021

Tema	N. eventi	N. partecipanti	% eventi	% partecipanti	Partecipazione media
Bilancio e contabilità	18	4.104	8,4%	7,6%	228,0
Entrate e riscossione	7	4.073	3,3%	7,6%	581,9
Fondi europei e coesione	20	1.296	9,3%	2,4%	64,8
Innovazione digitale e semplificazione	41	6.735	19,2%	12,5%	164,3
Appalti, contratti e patrimonio	82	16.740	38,3%	31,1%	204,1
Organizzazione del lavoro e personale	22	10.492	10,3%	19,5%	476,9
Sostenibilità e welfare	16	7.639	7,5%	14,2%	477,4
Trasparenza, privacy e anticorruzione	8	2.769	3,7%	5,1%	346,1

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione, 2022

Grande attenzione è stata posta al tema “Appalti, contratti e patrimonio”: poco meno del 40% dei webinar ha affrontato questioni ed approfondimenti legati a tale tematica. In particolare, degli 82 webinar realizzati, 49 sono stati erogati nell’ambito della PNRR Academy. I webinar incentrati sulle novità normative in materia di personale comunale e di lavoro agile hanno avuto un’ampia diffusione: sebbene rappresentino il 10% del totale dei webinar erogati da IFEL, i partecipanti sono poco meno di un quinto del totale dei discenti. Anche la partecipazione media è tra le più elevate e pari a 477 persone per evento.

Grafico 8. N. giornate erogate e N. di partecipanti medi e complessivi delle attività on line erogate da IFEL, per tematica, 2021



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione, 2022

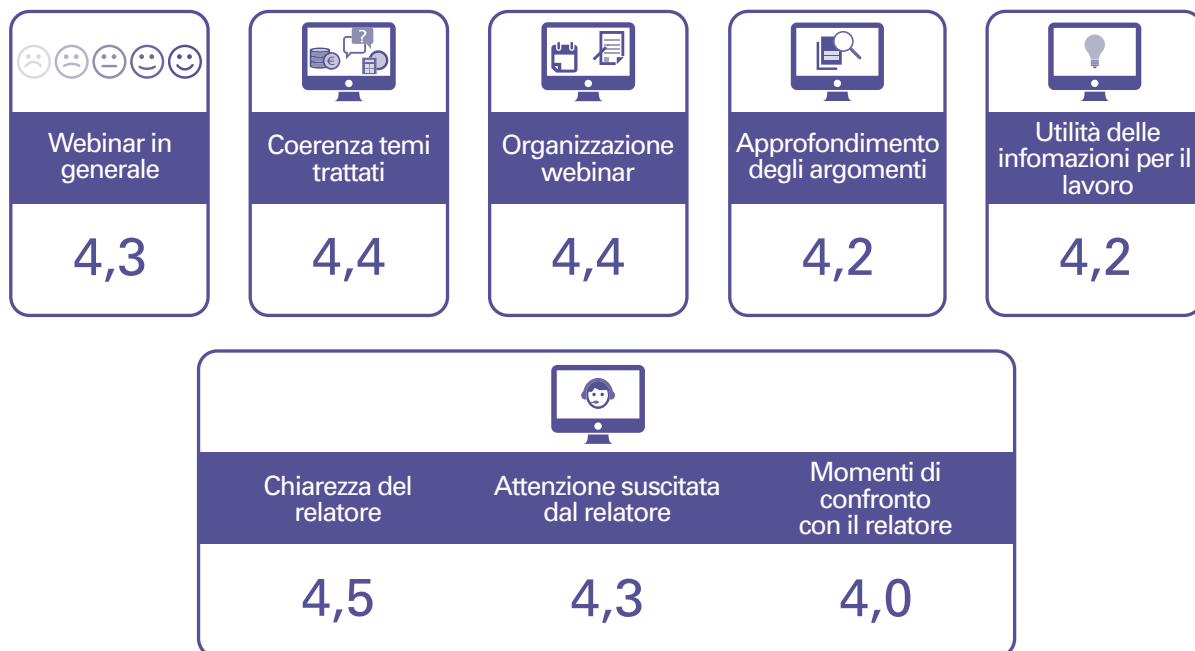
Infine, molto seguiti sono stati i webinar realizzati nell'ambito delle materie "core" di IFEL: la formazione on line su "Entrate e riscossione", sebbene rappresenti solo il 3% delle attività formative on line complessivamente erogate, ha visto la partecipazione di oltre il 7% dei discenti complessivi, evidenziando anche la partecipazione media tra le più elevate (581,9 discenti per evento). Il dato relativo alla partecipazione a "Bilancio e

contabilità" è influenzato dai laboratori erogati, sia nell'ambito del progetto CEP, sia da specifiche attività laboratoriali, che per la specifica natura dell'attività, hanno coinvolto poche decine di discenti per ciascun evento.

Il livello di soddisfazione espresso dai partecipanti alle attività formative on line erogate da IFEL è significativamente alto: il giudizio medio è 4,3 su una scala che va da 1 (per niente soddisfatto) a 5 (completamente soddisfatto). Mediamente più che soddisfacenti i giudizi su tutti gli aspetti relativi alla formazione a distanza, con punte di 4,5

relativamente alla chiarezza espositiva dei docenti, che hanno dimostrato una grande capacità di tener viva l'attenzione nonostante "la distanza telematica" e di 4,4 relativamente all'organizzazione e supporto tecnico nel corso del webinar ed alla coerenza dei temi trattati rispetto alle aspettative dei partecipanti.

Figura 2. Il grado di soddisfazione dei partecipanti alle attività formative, 2021



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione, 2022

2.3 I comuni da fidelizzare e i comuni da raggiungere

L'analisi per classe demografica sembra confermare quanto già evidenziato negli anni precedenti.

Le attività formative on line di IFEL hanno raggiunto tutti i comuni con oltre 60mila abitanti: significa che almeno un dipendente di tutti i comuni con oltre 60mila abitanti ha partecipato ad un evento formativo organizzato, direttamente o in partnership, dalla Fondazione.

Per quanto riguarda invece i piccoli comuni, ossia quelli con meno di 5mila abitanti, si osserva una significativa contrazione del tasso di partecipazione rispetto al 2020 (anno difficilmente confrontabile), ma una crescita rispetto al 2019.

Tabella 5. Comuni raggiunti dalla formazione on line, per classe demografica, 2021

Classe demografica	N. comuni raggiunti	N. comuni	% comuni raggiunti
0 - 4.999	2.339	5.490	43%
5.000 - 9.999	940	1.197	79%
10.000 - 19.999	636	709	90%
20.000 - 59.999	390	406	96%
60.000 - 249.999	90	90	100%
>= 250.000	12	12	100%
Totale	4.407	7.904	56%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione, 2022

Gli operatori che hanno partecipato alle attività formative erogate da IFEL (Tabella 6) appartengono prevalentemente ai servizi finanziari (16%) e al settore dei lavori pubblici (15,6%), cui si aggiungono i discenti appartenenti alle risorse umane (14,3%). Questi ultimi dati sono sicuramente influenzati dall'alto numero di attività formative svolte nell'ambito dell'Osservatorio Investimenti e della PNRR Academy, nonché delle attività formative riconducibili alle tematiche dell'aggiornamento della normativa in materia di contrattazione collettiva, assunzioni e del lavoro agile. Seguono i dipendenti del settore politiche sociali (11,4%), anche in questo

caso riconducibile ai numerosi webinar erogati nell'ambito del PON Inclusione.

Guardando al grado di fidelizzazione, anche nel 2021 gli utenti dei seminari on line si distribuiscono in maniera netta tra partecipanti one shot (59,4% degli utenti totali) e utenti di ritorno, con diversi gradi di fidelizzazione. Gli utenti "fedeli" sono oltre il 40%: il 33,5% ha seguito da 2 a 5 seminari, il 5,5% da 6 a 10 e quasi il 2% più di 10 (in questi ultimi casi, il dato è influenzato dall'attività svolta nell'ambito della Convenzione per la formazione dei RUP – PNRR Academy –, siglata col MIMS in collaborazione con ITACA e SNA).

Tabella 6. Le partecipazioni avvenute ai corsi di formazione IFEL, in presenza e webinar, per settore professionale del partecipante, 2021

Ufficio	% partecipazioni
Servizi finanziari	16,0%
Lavori pubblici/trasporti/urbanistica	15,6%
Risorse umane	14,3%
Politiche sociali	11,4%
Amministrativo/affari generali/legali	10,0%
Appalti/gare/contratti	9,4%
Servizi tributari	6,9%
Ambiente e patrimonio	5,6%
Istruzione/cultura/turismo/sport	4,4%
Anticorruzione/trasparenza/controlli	2,3%
Attività economiche e produttive	1,7%
Polizia e tutela dell'ordine pubblico	1,2%
Informatica/comunicazione	1,2%
Totale	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione, 2022

2.4 La Scuola IFEL

Da luglio 2021, è on line la piattaforma eLearning IFEL, nell'ambito della quale sono stati avviati i corsi di Basic Knowledge della Scuola IFEL. Si tratta di corsi di alfabetizzazione, rivolti principalmente ai neo immessi in ruolo e ai neo assunti nelle amministrazioni comunali, con l'obiettivo di dotare il personale degli enti locali delle conoscenze necessarie per svolgere la propria funzione nel modo più efficace.

I corsi di Basic Knowledge della Scuola IFEL hanno inaugurato una nuova modalità di fruizione delle attività formative: si tratta, infatti, di percorsi di apprendimento asincroni, fruibili in totale autonomia, le cui unità didattiche hanno una durata massima di 30 minuti. Al termine di ciascun ciclo formativo, e previo il completamento di un test, è anche rilasciato un attestato di partecipazione.

Nel corso del 2021, sono stati erogati i seguenti corsi:

1. Atti e procedimenti amministrativi. Si concentra sul funzionamento dell'ente locale e, in particolare, sul procedimento amministrativo; è suddiviso in tre corsi tra loro complementari:

- il procedimento amministrativo e la decisione amministrativa (12 videolezioni, per un totale di 6 ore)
- semplificazione, trasparenza e modelli alternativi di esercizio dell'azione amministrativa (7 videolezioni, per un totale di 3,5 ore)
- istruttoria, tecniche di redazione ed emanazione degli atti e dei provvedimenti amministrativi (13 videolezioni, per un totale di 6,5 ore)

2. Trasparenza ed anticorruzione. Illustra le conoscenze e gli strumenti utili ad attuare la strategia di prevenzione della corruzione di cui ciascuna amministrazione si deve dotare attraverso l'adozione del Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, anche in relazione al quadro normativo nazionale (17 videolezioni, per un totale di 7,5 ore).

I risultati raggiunti nel corso del 2021 sono riportati nella tabella seguente.

Tabella 7. Principali risultati dei corsi di Basic Knowledge erogati nell'ambito della Scuola IFEL, 2021

Nome corso	Numero iscritti	Data pubblicazione corso on line	Numero utenti che hanno terminato il corso	Attestato
Atti e procedimenti amministrativi				
Corso 1 - Il procedimento amministrativo e la decisione amministrativa	2.021	23/07/2021	540	531
Corso 2 - Semplificazione del procedimento, trasparenza e modelli alternativi di esercizio dell'azione amministrativa	636	14/09/2021	178	155
Corso 3 - Istruttoria, tecniche di redazione ed emanazione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, notifica	390	14/09/2021	145	134
Trasparenza ed anticorruzione	1.701	28/10/2021	856	791

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione, 2022

I corsi on line disponibili all'interno della Scuola IFEL trattano specificatamente tematiche attinenti al funzionamento delle amministrazioni comunali: non stupisce pertanto come il 75% degli iscritti siano utenti comunali.

Come detto, a differenza delle attività formative on line che hanno un taglio specialistico e di aggiornamento sulle principali novità normative, i corsi della Scuola sono finalizzati a colmare un

gap di conoscenza di base sul funzionamento degli enti locali e sono, pertanto, indirizzati per lo più ai neo immessi in ruolo e ai neo assunti. Ed infatti, il 64% degli iscritti alla Scuola sono nuovi utenti delle attività formative IFEL: si tratta, infatti, di soggetti che non hanno frequentato webinar nel corso del 2020 e del 2021; il restante 36%, invece, ha frequentato almeno un webinar nel biennio precedente.

Tabella 8. Classificazione dei partecipanti alla Scuola IFEL, per ente di appartenenza, 2021

Ente di appartenenza	% utenti
Comune	76%
Altra PA	11%
Unione o altra gestione associata intercomunale	3%
Città metropolitana	1%
Altro*	9%
TOTALE	100%

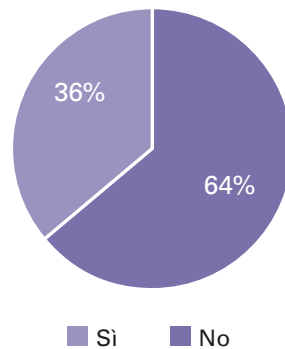
**I partecipanti classificati nella voce "Altro" non sono riconducibili a nessuna delle voci previste dalla classificazione.*

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione, 2022

Tra i nuovi utenti delle attività formative della Scuola, 8 su 10 provengono da un'amministrazione comunale, percentuale maggiore rispetto a quanti già partecipano alla formazione erogata dalla Fondazione. Tra le altre categorie di enti prevalgono invece gli utenti che già partecipavano alle attività formative.

Tra gli utenti comunali iscritti esclusivamente alla attività erogate dalla scuola IFEL (1.799), poco più di un quarto appartiene a comuni di ampiezza demografica inferiore a 10mila abitanti.

Grafico 9. Percentuale iscritti alla Scuola IFEL già fruitori delle attività formative IFEL, 2021



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione, 2022

Tabella 9. Iscritti alla Scuola IFEL, per ente di appartenenza, 2021

Ente di appartenenza	Utenti formazione	
	NO	Sì
Comune	79%	70%
Altra PA	9%	11%
Città metropolitana	1%	1%
Unione o altra gestione associata intercomunale	3%	5%
Altro	9%	14%
Totale	100%	100%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione, 2022

Inoltre, i corsi della Scuola IFEL hanno raggiunto non solo nuovi partecipanti, ma anche nuove amministrazioni che nel corso del 2021 non hanno partecipato alle attività formative sincrone IFEL. Di questi, i 3/4 sono comuni con meno di 5mila abitanti. La ripartizione regionale degli utenti della Scuola IFEL non mostra grandi differenze rispetto a quella osservata per le attività formative on line sincrone: prevalgono partecipanti appartenenti alle amministrazioni della regione Emilia-Romagna, Lombardia e Toscana, ciascuna con percentuali superiori al 14%.

Si osserva, invece, grande eterogeneità nella fruizione dei diversi corsi a livello regionale. In Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Piemonte, Sicilia e Trentino-Alto Adige la percentuale dei partecipanti è omogenea per tutti e 4 i corsi. In altre regioni, invece, si osserva uno spiccato interesse per le tematiche legate alla trasparenza ed anticorruzione (Calabria, Toscana, Lombardia e Sardegna), in altre ancora per i 3 temi del procedimento amministrativo (Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria e Puglia).

Tabella 10. Iscritti alla Scuola IFEL, appartenenti ad amministrazioni comunali, e che non hanno partecipato alle attività formative di IFEL, per classe demografica, 2021

Classe demografica	% utenti
0 - 4.999	13%
5.000 - 9.999	14%
10.000 - 19.999	14%
20.000 - 59.999	29%
60.000 - 249.999	24%
>= 250.000	6%
Totale	100%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione, 2022

Tabella 11. Iscritti alla Scuola IFEL, per corso e per regione, 2021

Regione	Il procedimento amministrativo e la decisione amministrativa	Semplificazione del procedimento, trasparenza e modelli alternativi di esercizio dell'azione amministrativa	Istruttoria, tecniche di redazione ed emanazione degli atti	Trasparenza ed anticorruzione
Abruzzo	2,1%	2,1%	2,1%	0,9%
Basilicata	1,0%	1,5%	1,6%	1,5%
Calabria	1,9%	2,9%	2,5%	4,5%
Campania	7,7%	9,3%	8,8%	4,1%
Emilia-Romagna	19,0%	16,6%	18,3%	14,2%
Friuli-Venezia Giulia	1,4%	1,1%	1,2%	1,2%
Lazio	6,0%	5,5%	6,2%	4,6%
Liguria	3,4%	3,3%	2,9%	3,8%
Lombardia	13,5%	11,1%	11,7%	14,8%
Marche	2,9%	4,1%	4,4%	1,2%
Molise	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%
Piemonte	6,7%	7,5%	6,9%	7,0%
Puglia	7,8%	8,8%	8,4%	3,8%
Sardegna	3,3%	4,4%	4,5%	6,4%
Sicilia	3,9%	3,7%	3,5%	4,9%
Toscana	8,6%	9,8%	8,2%	19,7%
Trentino-Alto Adige	0,4%	0,5%	0,3%	0,1%
Umbria	2,2%	1,8%	1,5%	0,3%
Valle d'Aosta	2,4%	0,3%	0,3%	0,2%
Veneto	5,8%	5,5%	6,6%	6,5%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione, 2022

I corsi

- Il procedimento amministrativo e la decisione amministrativa
- Semplificazione del procedimento, trasparenza e modelli alternativi di esercizio dell'azione amministrativa
- Istruttoria, tecniche di redazione ed emanazione degli atti

sono tra loro complementari, concentrandosi in particolare sulla serie di atti e di processi di cui si compone il procedimento amministrativo.

Dai dati emerge come il 23% degli iscritti a questi corsi ha partecipato a tutti e 3 i corsi. Il 69% è iscritto ad un solo corso, mentre l'8% è iscritto a due corsi. Gli utenti one shot, ossia che hanno seguito un solo corso, sono il 77%, mentre quelli che si sono iscritti a tutti e 4 i corsi pubblicati nel 2021 sono il 6% degli iscritti.

Tabella 12. Iscritti alla Scuola IFEL, per numero di corsi seguiti, 2021

N. corsi	% utenti
1	77,0%
2	8,1%
3	8,9%
4	6,0%
TOTALE	100%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione, 2022

Tra gli utenti che seguono un corso soltanto sembrano essere privilegiate le tematiche della trasparenza e anticorruzione (51% del totale) e quelle sul procedimento amministrativo e la decisione amministrativa (45%).

Tabella 13. Iscritti che seguono un solo corso della Scuola IFEL, per corso, 2021

	Il procedimento amministrativo e la decisione amministrativa	Semplificazione del procedimento, trasparenza e modelli alternativi di esercizio dell'azione amministrativa	Istruttoria, tecniche di redazione ed emanazione degli atti	Trasparenza ed anticorruzione
% utenti	45%	1%	3%	51%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione, 2022

ISBN 978-88-6650-213-5



9 788866 502135



iFEL Fondazione ANCI
Istituto per la Finanza e l'Economia Locale

Piazza San Lorenzo in Lucina 26 - 00186 Roma
Tel. 06.688161 - Fax 06.68816268
e-mail: info@fondazioneifel.it
www.fondazioneifel.it