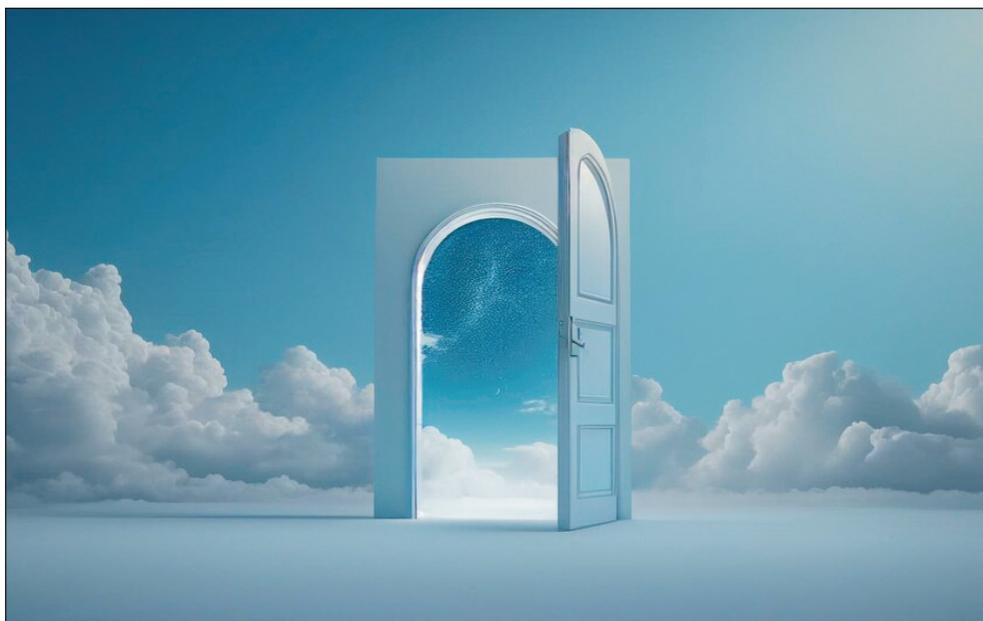


Ripensare i profili professionali per una PA evoluta

Eliminare stereotipi
valorizzando la formazione

a cura di Sabrina Luccarini



FrancoAngeli 



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: [Pubblica con noi](#)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "[Informatemi](#)" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

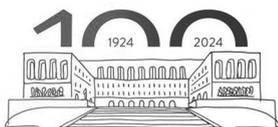
Ripensare i profili professionali per una PA evoluta

Eliminare stereotipi
valorizzando la formazione

a cura di Sabrina Luccarini

FrancoAngeli 

Questo volume è stato pubblicato grazie al contributo dell'Università degli Studi di Trieste



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TRIESTE**

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale (CC-BY-NC-ND 4.0)

L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835165255

Indice

Prefazione , a cura del Rettore, Prof. Roberto Di Lenarda	pag. 7
Introduzione. Concepire le risorse umane come un investimento , di <i>Andrea Crismani</i>	» 9
Sistemi di formazione per Risorse Umane nella Pubblica Amministrazione , di <i>Monica Parrella</i>	» 21
Programmazione strategica delle competenze e del reclutamento nelle pubbliche amministrazioni , di <i>Leonello Tronti</i>	» 28
La transizione amministrativa , di <i>Fabrizio Fracchia</i>	» 40
“Nuovi” dirigenti pubblici: quali competenze e come misurarle? , di <i>Sabrina Bandera</i>	» 46
La formazione continua nella Pubblica Amministrazione. Principali risultati della prima edizione di INDACO-PA , di <i>Roberto Angotti</i>	» 62
Criteri di reclutamento e contenuti formativi nell’esperienza del Corso-Concorso della SNA , di <i>Efsio Espa</i>	» 77
Nuove competenze per la Pubblica Amministrazione , di <i>Elio Gullo</i>	» 88
Considerazione conclusive , di <i>Sabrina Luccarini</i>	» 103

Prefazione

del Prof. Roberto Di Lenarda *

La Pubblica Amministrazione rappresenta un pilastro fondamentale della società, con un impatto diretto sulla vita dei cittadini. Tuttavia, si trova di fronte a sfide significative che richiedono un cambiamento profondo e radicale. Uno degli aspetti cruciali è la necessità di eliminare gli stereotipi e di porre una maggiore enfasi sulla formazione come mezzo per una trasformazione efficace.

Questo libro rappresenta il frutto del confronto di esperti del settore, professionisti e accademici in occasione del convegno nazionale “Ripensare i profili professionali per una PA evoluta. Eliminare stereotipi valorizzando la formazione”, tenutosi presso l’Università degli Studi di Trieste il 21 giugno 2021 e la sua pubblicazione in occasione del centenario dell’Ateneo triestino rappresenta un tributo alla visione e all’impegno della nostra Università nel promuovere la riflessione critica e l’innovazione nel settore della Pubblica Amministrazione.

Il pensiero critico e la formazione sono strumenti essenziali per creare individui consapevoli e istituzioni capaci di affrontare le sfide complesse del mondo moderno. L’eliminazione degli stereotipi costituisce un passo fondamentale verso il raggiungimento di questo obiettivo. Gli stereotipi ci costringono in schemi preconfezionati, impedendoci di vedere al di là delle convenzioni e limitando la nostra capacità di adattarci in modo efficace alle nuove realtà che ci circondano. Per superare questa sfida, dobbiamo avere la forza di mettere in discussione le idee preconcepite, di sfidare le nostre convinzioni e di essere aperti alla diversità di prospettive.

La formazione riveste un ruolo di fondamentale importanza. La formazione si eleva come uno strumento potente per promuovere il pensiero critico

* Rettore dell’Università degli Studi di Trieste, Componente nella Giunta della Conferenza dei Rettori (CRUI).

e non dovrebbe essere vista solo come l'acquisizione di conoscenze specifiche, ma come il percorso verso lo sviluppo della capacità di analizzare, sintetizzare e collegare idee provenienti da diverse fonti e discipline. Secondo Edgar Morin, una "testa ben formata" è caratterizzata non solo dalla quantità di informazioni acquisite, ma dalla capacità di affrontare problemi in modo generale e di applicare principi organizzatori per trovare soluzioni innovative. La funzione amministrativa del futuro richiede una prospettiva profondamente diversa rispetto al passato. Non basta più essere semplici esecutori di procedure o esperti asettici nel senso tradizionale weberiano. Al contrario, occorre sviluppare una "testa ben fatta" che sia in grado di affrontare le sfide complesse e in evoluzione che caratterizzano il mondo moderno.

Questo è ciò di cui abbiamo bisogno all'interno della Pubblica Amministrazione: abbiamo bisogno di persone in grado di analizzare situazioni problematiche in modo approfondito, considerando molteplici prospettive e approcci. Abbiamo bisogno di persone dotate di un pensiero critico e analitico che vada oltre la mera applicazione di regole predefinite.

La formazione non dovrebbe limitarsi alle sole competenze tecniche, ma deve abbracciare anche l'educazione umanistica. La riflessione sui problemi umani fondamentali e la comprensione del contesto sociale, politico e culturale in cui operiamo sono essenziali per una Pubblica Amministrazione che desidera veramente servire i cittadini.

Questo pensiero ci spinge a ripensare il nostro approccio alla formazione all'interno della Pubblica Amministrazione. Dobbiamo investire in competenze trasversali, promuovere la diversità di prospettive e stimolare il pensiero critico tra i nostri funzionari pubblici. Inoltre, è cruciale eliminare gli stereotipi che limitano la nostra visione e ostacolano l'innovazione.

In conclusione, per ripensare la Pubblica Amministrazione in modo significativo, dobbiamo abbracciare la formazione come uno strumento fondamentale per il cambiamento. Possiamo creare una Pubblica Amministrazione più aperta, flessibile e orientata al futuro, capace di affrontare con successo le sfide complesse che ci attendono. Questo obiettivo potrebbe sembrare troppo ambizioso, ma rappresenta un passo essenziale, e quindi dovuto, verso una società più equa, efficiente e consapevole.

Introduzione.

Concepire le risorse umane come un investimento

di Andrea Crismani*

Ripensare i profili professionali per una Pubblica Amministrazione più evoluta rappresenta una sfida che si interseca con le dinamiche del mondo del lavoro contemporaneo, profondamente influenzato dalla digitalizzazione, dalla globalizzazione e conseguente de-globalizzazione e dalle nuove esigenze sociali. La modernizzazione dei ruoli professionali nella Pubblica Amministrazione non solo riflette la necessità di adeguarsi a un contesto sempre più dinamico e interconnesso, ma anche di rispondere in modo efficace ed efficiente alle esigenze di una società che si evolve rapidamente.

In questo panorama, un primo aspetto consiste nell'analizzare in modo critico i ruoli esistenti all'interno della Pubblica Amministrazione, valutandone la congruenza rispetto alle funzioni attuali e future che la Pubblica Amministrazione è chiamata a svolgere. Questo percorso di analisi necessariamente coinvolge non solo esperti in gestione delle risorse umane e organizzazione, ma anche figure professionali che possono apportare una visione multidisciplinare, capace di integrare competenze tecnologiche, legali, economiche e sociali.

La riflessione sui profili professionali dovrebbe anche essere improntata a una visione proiettata al futuro, cercando di anticipare le tendenze, le tecnologie emergenti e le possibili evoluzioni nel contesto socio-economico. L'introduzione di figure professionali in grado di gestire e interpretare i dati (data analyst, data scientist), esperti in cybersecurity, o specialisti nella gestione di servizi digitali alla cittadinanza, potrebbe rappresentare non solo una risposta alle esigenze contemporanee, ma anche una strategia proattiva di rafforzamento delle competenze interne all'amministrazione.

L'evoluzione dei profili professionali dovrebbe anche prevedere un adeguamento delle competenze di coloro che già operano all'interno della

* Università degli Studi di Trieste.

Pubblica Amministrazione. Attraverso percorsi formativi mirati e continui, i dipendenti possono essere messi in condizione di rispondere efficacemente alle nuove sfide, garantendo al tempo stesso la continuità operativa e la salvaguardia della memoria storica e delle competenze acquisite nel corso degli anni.

È inoltre essenziale che la ristrutturazione dei profili professionali sia accompagnata da un'analisi degli assetti organizzativi, dei processi lavorativi e delle modalità di erogazione dei servizi alla cittadinanza. Un approccio sistematico e integrato permetterebbe di allineare le competenze professionali con gli obiettivi strategici dell'amministrazione e con le effettive necessità non solo dei cittadini e delle imprese ma della stessa Pubblica Amministrazione e dello Stato in generale. Va considerato che l'attuale contesto vede lo Stato inserito in una molteplice dimensione intersoggettiva di relazioni multiformi spesso di solo apparente partenariato che richiede competenze e abilità nell'intera e dell'intera filiera organizzativa.

Vi è una combinazione di ruoli che lo Stato è chiamato a rivestire e che va dallo "Stato fiscale", "dipendente dalla" e "responsabile di fronte alla" collettività, che si lega (e contrappone) allo "Stato indebitato", "dipendente dai" e "responsabile di fronte ai" propri creditori che sono le banche e le loro "società di recupero crediti", ed entrambi sono riconducibili alla figura dello "Stato consolidato", caratterizzato dal partenariato finanziario attraverso il semestre europeo e dal tendenziale deficit democratico dell'Unione Europea.

Negli ultimi anni in particolare a seguito della pandemia e del poderoso finanziamento in sede di PNRR riemerge con enfasi il concetto della capacità istituzionale e amministrativa della Pubblica Amministrazione. La capacità istituzionale e amministrativa è l'insieme dei processi d'intervento introdotti per "costruire" o "rafforzare" le capacità della Pubblica Amministrazione funzionali all'efficienza e all'efficacia delle politiche pubbliche.

La capacità istituzionale e amministrativa della Pubblica Amministrazione è un punto focale nel contesto descritto, in particolare considerando le diverse sfaccettature e i molteplici ruoli che lo Stato è chiamato a rivestire – quali "Stato fiscale", "Stato indebitato" e "Stato consolidato". Ognuno di questi ruoli implica una diversa relazione e responsabilità verso i cittadini, i creditori e le istituzioni finanziarie internazionali ed europee, mettendo in gioco diversi livelli di autonomia e obblighi.

Il panorama organizzativo delle strutture pubbliche e amministrative si ritrova a dover gestire queste complesse e a volte contrastanti dinamiche. Le risorse umane, in questo contesto, non sono soltanto esecutori di politiche e processi, ma assumono un ruolo chiave nella creazione, implementazione e valutazione delle strategie politico-amministrative.

Le persone che lavorano all'interno della Pubblica Amministrazione non solo devono possedere competenze specifiche legate al proprio ruolo e settore, ma anche una profonda conoscenza del contesto istituzionale, normativo e sociale in cui operano, per poter agire con efficacia tra gli obblighi e le aspettative dei vari "Stati" menzionati e nelle pubbliche amministrazioni "sottostanti" che in definitiva come prevede l'art. 1 della L. n. 196/2009, concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione Europea e ne condividono le conseguenti responsabilità.

L'accento posto sulla costruzione e il rafforzamento delle capacità istituzionali e amministrative fa emergere la necessità di investire non solo nelle competenze tecniche delle risorse umane, ma anche nelle loro capacità di leadership, gestione del cambiamento e innovazione. Particolarmente in seguito a crisi come quella pandemica, le strutture pubbliche devono dimostrare resilienza e la capacità di adattarsi a scenari in rapida evoluzione.

Guardando al futuro e considerando le sfide emergenti – come il cambiamento climatico, la digitalizzazione e le disuguaglianze sociali ed economiche – è imperativo che le risorse umane nelle strutture pubbliche siano equipaggiate non solo con competenze attuali, ma anche con la capacità di apprendere e adattarsi continuamente.

In sintesi, un'efficace capacità amministrativa e istituzionale passa attraverso la valorizzazione, formazione e gestione strategica delle risorse umane, che diventano il fulcro attraverso il quale le politiche pubbliche sono interpretate, implementate e valutate in un contesto nazionale ed europeo sempre più complesso e dinamico.

Quindi in un panorama organizzativo, e in particolare all'interno delle strutture pubbliche e amministrative, le risorse umane rappresentano un pilastro centrale, avendo il compito non soltanto di garantire la funzionalità operativa dell'ente, ma anche di proiettare la stessa entità verso obiettivi di efficienza, innovazione e sviluppo.

La considerazione delle risorse umane non dovrebbe quindi essere relegata a una mera visione economico finanziaria, che le vede esclusivamente come una voce di costo nel bilancio dell'organizzazione, bensì bisognerebbe valorizzarle come un investimento strategico nell'ambito della gestione e della proiezione futura dell'ente stesso.

Questo paradigma concepisce il personale non solamente come esecutori di compiti e funzioni, ma come veri e propri "asset", ovvero risorse di valore, che, attraverso le loro competenze, esperienze, e abilità, arricchiscono l'organizzazione, elevando la qualità dei servizi erogati e contribuendo allo sviluppo e al miglioramento continuo della stessa. Le risorse umane, in questa

ottica, diventano elementi portanti dell'infrastruttura amministrativa, poiché contribuiscono a definire, con il loro operato, le performance, la reputazione e la competitività dell'ente nel panorama in cui opera.

Inoltre, concepire le risorse umane come un investimento significa anche promuovere e supportare il loro sviluppo e crescita professionale, attraverso iniziative formative e percorsi di carriera stimolanti, in quanto la valorizzazione e l'ampliamento delle competenze individuali si traduce in un elevamento delle capacità complessive dell'organizzazione. È un ciclo virtuoso in cui l'investimento nelle persone si riflette in un incremento delle performance organizzative e, di conseguenza, nell'abilità dell'ente di realizzare la propria mission e di perseguire efficacemente gli obiettivi strategici stabiliti.

L'impegno nella crescita e nel benessere delle risorse umane si trasforma, inoltre, in un significativo ritorno in termini di motivazione, senso di appartenenza e soddisfazione lavorativa, fattori che non solo aumentano la produttività, ma promuovono anche un clima lavorativo positivo e coeso, alimentando un ambiente in cui le persone sono incentivate a dare il meglio e a contribuire proattivamente al successo dell'organizzazione.

In tale scenario, il ruolo del settore delle risorse umane diviene essenziale, in quanto deve saper non soltanto gestire aspetti legati all'amministrazione e alla regolamentazione del personale, ma anche saper progettare e implementare strategie atte a valorizzare, sviluppare e mantenere il capitale umano dell'ente, considerando il medesimo come un elemento chiave per la sostenibilità, l'innovazione e il successo dell'organizzazione nel lungo termine. Pertanto, l'approccio verso le risorse umane come investimento e non come costo, rappresenta una visione strategica, orientata al futuro e alla sostenibilità dell'ente, capace di unire sviluppo organizzativo e benessere individuale.

L'analisi dell'organizzazione e funzionamento della Pubblica Amministrazione rivela una complessità intrinseca che deriva da due nature concomitanti e talvolta contrastanti: quella di entità economica e quella di componente del sistema politico. L'interazione e talvolta la tensione tra queste due sfere, ciascuna con le proprie necessità, logiche operative e obiettivi, rappresentano un nodo cruciale nella definizione di strategie, metodologie e prassi gestionali all'interno dell'amministrazione stessa.

Da un lato, la visione della Pubblica Amministrazione come organizzazione economica spinge verso un modello gestionale caratterizzato da flessibilità, discrezionalità, e una certa dose di autoamministrazione. In questo contesto, l'amministrazione viene percepita e strutturata come un'entità che, pur operando nel contesto pubblico e dunque sottostando a logiche e vincoli specifici, cerca di adottare dinamiche, meccanismi e strumenti propri delle organizzazioni di mercato, prediligendo efficienza, efficacia e capacità di

adattamento alle mutevoli esigenze del contesto esterno e interno. La sfida è garantire un funzionamento snello e performante, in grado di rispondere tempestivamente ai bisogni dei cittadini e alle dinamiche del contesto socio-economico, mantenendo comunque un rigoroso rispetto delle normative e dei principi etico sociali che devono guidare l'azione della Pubblica Amministrazione.

Dall'altro lato, la Pubblica Amministrazione come parte del sistema politico tende a muoversi secondo logiche e dinamiche profondamente radicate nella predeterminazione, nel vincolo e nel comando. Questa impostazione si configura in un modello più rigido e normato, in cui le decisioni, i processi e le azioni sono fortemente influenzati, se non determinati, dai dettami politici, legislativi e burocratici. In tale ottica, la Pubblica Amministrazione è vista principalmente come uno strumento attraverso cui attuare le politiche e le direttive stabilite dai livelli superiori, garantendo coerenza e allineamento con gli indirizzi politico strategici definiti a monte. L'obiettivo, in questo caso, è garantire stabilità, coerenza e controllo, assicurando che l'azione amministrativa sia sempre e comunque in linea con i principi, gli obiettivi e i valori del contesto politico di riferimento.

La tensione tra questi due modelli gestionali e concettuali non è facilmente risolvibile e richiede una continua opera di bilanciamento, attraverso la quale cercare di coniugare la necessità di un'azione amministrativa efficiente, proattiva e orientata al cittadino, con la necessità di mantenere un allineamento costante con gli indirizzi, i valori e i principi definiti dal contesto politico. La soluzione a questa dicotomia risiede forse in un modello di Pubblica Amministrazione che sappia armonizzare al suo interno queste due anime, strutturandosi come un'entità in grado di garantire al tempo stesso efficienza e coerenza, dinamicità e stabilità, innovazione e controllo. Un compito che pone sfide notevoli ma che, se affrontato con strategicità e lungimiranza, può contribuire significativamente al rafforzamento e alla valorizzazione del ruolo dell'amministrazione pubblica nel contesto sociale ed economico contemporaneo.

Queste considerazioni ci permettono quindi di affrontare il tema in modo diverso o almeno da un'angolazione differente evidenziando alcuni aspetti critici.

I concorsi pubblici, teoricamente, dovrebbero essere strumenti attraverso cui la Pubblica Amministrazione seleziona il proprio personale in maniera trasparente, equa e basata sul merito. Esistono però critiche circa la reale capacità dei concorsi di individuare le competenze necessarie e di orientarsi veramente al merito, principalmente a causa della burocratizzazione delle procedure, dell'inefficienza e a volte per la mancanza di criteri di valutazione chiari e oggettivi o per scelta di criteri non adeguati o appropriati.

Desidererei evidenziare alcuni aspetti a mio avviso fondamentali, i quali necessitano di un'attenta riflessione e, possibilmente, di un approfondimento condiviso al fine di costruire una base di lavoro solida e in sintonia con le diverse esigenze manifestate.

Il primo aspetto riguarda l'accessibilità e l'equità nei concorsi pubblici, specificatamente focalizzata sulle divergenze educative e qualificative tra i partecipanti. Questo aspetto getta una luce critica sul meccanismo di selezione e assunzione all'interno della Pubblica Amministrazione. Il cuore della questione risiede in uno squilibrio competitivo evidente, dove i laureati, e in particolare quelli magistrali, emergono frequentemente come vincitori nei concorsi destinati a diplomati o laureati triennali, instaurando un clima di disparità e potenziale frustrazione tra i candidati. E su questo aspetto la giurisprudenza è allineata in termini di stretto formalismo. Tuttavia a un'osservazione più approfondita, tale fenomeno non soltanto mette in luce le sfaccettature dell'iniquità ma svela altresì un panorama di sfide tangibili in termini di valutazione delle competenze, generando scenari in cui la Pubblica Amministrazione potrebbe non sfruttare appieno le competenze avanzate dei laureati magistrali, soprattutto quando sono assunti in posizioni per cui risultano essere sovra qualificati. L'inevitabile sottoprodotto di questa dinamica è un ampio spettro di candidati che, pur possedendo i requisiti formali, si trovano emarginati o non favoriti da un sistema che non riesce a valorizzarli appieno.

Nell'esplorare le possibili soluzioni a questa problematica, la differenziazione più marcata dei bandi rappresenta un primo passo fondamentale verso la creazione di un ambiente concorsuale più equilibrato e giusto. Un approccio che veda una chiara segmentazione e specificità nei bandi di concorso, limitando la partecipazione a candidati che possiedono le qualifiche strettamente necessarie, potrebbe contribuire a mitigare gli squilibri esistenti e promuovere un contesto più inclusivo e rappresentativo della diversità delle competenze presenti sul territorio.

Allo stesso tempo, valorizzare le competenze specifiche attraverso meccanismi che riconoscano e premiano le abilità e le conoscenze acquisite durante i differenti percorsi formativi, nonché implementare sistemi di punteggio che riflettano adeguatamente le diversità tra i vari livelli di studio e formazione, appare come un ulteriore passo essenziale verso un sistema più giusto e meritocratico.

È indiscutibile, tuttavia, che affrontare una questione di tale complessità richiede un impegno olistico che non si limiti alla sola fase di selezione, ma che preveda piani di carriera solidi, opportunità di formazione continua e un dialogo robusto tra università e Pubblica Amministrazione, allo scopo di

assicurare che l'educazione e la formazione siano veramente allineate con le esigenze presenti e future del settore pubblico.

Il secondo aspetto riguarda la preparazione ai concorsi che è fondamentale per garantire candidature solide e competitive. Attualmente, gran parte della preparazione è effettuata dai candidati in proprio o attraverso corsi privati, i quali possono avere costi e, di conseguenza, non essere accessibili a tutti, creando una potenziale barriera socio-economica. Avere un soggetto pubblico che gestisca la preparazione ai concorsi potrebbe garantire una standardizzazione dei contenuti e un livello qualitativo omogeneo, assicurando che tutti i candidati abbiano accesso alle stesse informazioni e materiali di preparazione. Potrebbe altresì contribuire a ridurre il gap tra candidati che possono permettersi i corsi di preparazione e chi non ha tali risorse, lavorando, quindi, in un'ottica di maggior uguaglianza delle opportunità. La preparazione ufficiale ai concorsi pubblici da parte di un ente pubblico accreditato potrebbe garantire una maggiore trasparenza circa quanto è realmente richiesto nei concorsi e assicurare che la preparazione sia strettamente allineata con le competenze e conoscenze che verranno poi valutate.

Infine, un tale sistema offrirebbe un orientamento ufficiale per i candidati, che avrebbero un quadro chiaro e univoco delle attitudini e delle competenze necessarie per operare efficacemente all'interno della Pubblica Amministrazione. Un'entità pubblica o privata accreditata dedicata potrebbe altresì lavorare in modo continuativo sull'aggiornamento dei materiali e dei percorsi formativi, assicurandosi che siano sempre in linea con le esigenze attuali dell'amministrazione e in linea con le evoluzioni normative e tecnologiche. In definitiva sarebbe un modo per integrare innovazioni e metodologie didattiche avanzate, massimizzando l'efficacia della preparazione.

Un terzo aspetto apparentemente banale solleva una questione di non poco conto chi si inserisce alle osservazioni appena fatte. La dottrina più attenta sul tema osserva come chi partecipa a più di un concorso in varie amministrazioni è tenuto a affrontare l'intero insieme di prove d'esame in ogni occasione, nonostante queste ultime tendano a essere ripetitive: la maggior parte dei concorsi, per esempio, comporta un esame di diritto amministrativo, uno di contabilità pubblica, uno di informatica, uno di lingua inglese, ecc. Indubbiamente ciò complica ulteriormente le procedure dei concorsi, che spesso vantano un elevato numero di partecipanti, e porta a una valutazione delle prove che può risultare frettolosa.

Un modo per snellire e semplificare i processi concorsuali potrebbe consistere nel prevedere la sostituzione delle prove d'esame o di quella parte delle stesse con la valutazione di titoli precedentemente acquisiti e pertinenti alle specifiche materie oggetto del concorso. La prospettiva di rimodellare i

processi concorsuali mediante l'implementazione di una metodologia basata sull'analisi di titoli specifici, declinando dunque l'usuale percorso di selezione mediante prove d'esame, introdurrebbe un paradigmatico cambio di rotta nelle prassi amministrative, dando luogo a una serie di potenzialità e sfide nel sistema di selezione. Indubbiamente la minimizzazione delle ripetizioni di prove simili attraverso concorsi diversi ottimizza l'investimento temporale e preparatorio degli aspiranti e genera un alleggerimento del carico amministrativo, mitigando le responsabilità inerenti alla gestione, correzione e valutazione delle prove.

La questione della garanzia di equità e trasparenza nel processo di valutazione dei titoli è cruciale, richiedendo meccanismi robusti che prevengano qualsiasi forma di discriminazione o favoritismo e assicurino la chiarezza e coerenza dei criteri valutativi. Una sfida connaturata è la necessità di assicurare l'attualità, la rilevanza e l'autenticità dei titoli in rapporto alle competenze e conoscenze necessarie per la posizione concorsuale, considerando anche l'eterogeneità dei contesti e dei livelli di acquisizione dei titoli. Il rischio di esclusione di candidati, seppur dotati delle competenze necessarie ma carenti dei titoli richiesti, evidenzia spesso un ulteriore ostacolo nella selezione basata su titoli.

In termini di possibili soluzioni e vie percorribili, si presenta l'opportunità di elaborare un sistema uniforme a scala nazionale, che detti linee guida chiare e condivise circa i titoli ammissibili e la loro valutazione nei diversi contesti concorsuali. Parallelamente, l'istituzione di un database nazionale, che funga da registro verificato dei titoli detenuti dai candidati, potrebbe facilitare le amministrazioni nella verifica e nella gestione dei titoli presentati. Un approccio valutativo composito, che integri l'analisi dei titoli con altre metodologie, quali colloqui strutturati o assessment di gruppo, potrebbe assicurare una comprensione migliore delle competenze e potenzialità dei candidati. Per non determinare situazioni di esclusione, meccanismi alternativi per candidati con percorsi atipici o carenti di titoli specifici, potrebbero essere integrati, permettendo la dimostrazione delle competenze attraverso altre modalità, come l'analisi delle esperienze professionali o della formazione informale.

E qui arriviamo a ulteriore aspetto che si lega alla questione appena affrontata. L'impostazione proposta contribuisce a sgomberare il campo dalle condivise critiche della dottrina che gli esami tradizionali nei concorsi pubblici, strutturati attraverso prove scritte e orali, o anche preceduti da quiz di preselezione, mostrano una propensione verso un approccio eminentemente teorico e mnemonico nella fase di preparazione. Infatti, le metodologie convenzionali impiegate nelle procedure di selezione, attraverso l'utilizzo di prove scritte e orali, sono frequentemente oggetto di scrutinio e critica a cau-

sa della loro marcata inclinazione a favorire un approccio prevalentemente nozionistico alla preparazione dei candidati.

Tale propensione ha radici storiche e metodologiche che, seppur robuste e consolidate, dimostrano una certa resistenza all'innovazione e all'adattamento ai cambiamenti del panorama professionale e formativo. In quest'ottica, la tendenza a privilegiare la mera conoscenza teorica e la capacità di memorizzazione delle informazioni palesa i suoi limiti, soprattutto quando confrontata con la crescente necessità, in molti ambiti professionali, di disporre di competenze trasversali e soft skill. La richiesta di abilità di pensiero critico, la capacità di affrontare e risolvere problemi in maniera autonoma e proattiva, nonché le competenze nel lavoro di squadra e nella gestione delle relazioni interpersonali, diventano sempre più centrali nel definire un profilo professionale adeguato e competitivo nell'attuale mercato del lavoro. Sul punto si rinvia al recente report *The future of jobs 2020* elaborato dal World Economic Forum, che colloca le competenze trasversali tra le categorie centrali nei processi di assunzione.

Nel panorama attuale, il mondo lavorativo e quello accademico stanno subendo una profonda trasformazione, maturando una consapevolezza sempre più marcata riguardo all'importanza di sviluppare e valutare tali competenze nei futuri lavoratori. È pertanto imprescindibile che i processi di selezione, specialmente quelli attuati attraverso concorsi pubblici, si adattino a questa evoluzione, garantendo che i profili selezionati non siano soltanto depositari di una solida preparazione teorica, ma siano anche dotati di quelle competenze pratiche e trasversali che consentono di muoversi con agilità ed efficacia nel complesso tessuto delle sfide professionali quotidiane.

La riqualificazione delle modalità valutative nei concorsi pubblici dovrebbe, quindi, orientarsi verso un modello che, pur mantenendo un rigoroso controllo sulla verifica delle competenze teoriche, sia in grado di esplorare e valutare in maniera accurata anche le abilità pratiche e comportamentali dei candidati. Ciò potrebbe realizzarsi attraverso l'introduzione di metodologie di valutazione più innovative, come simulazioni, *case studies* o dinamiche di gruppo, che possano esaminare i candidati in un contesto più vicino possibile alle sfide e alle situazioni con cui si troveranno a confrontarsi nel loro percorso professionale all'interno della Pubblica Amministrazione.

In tale scenario, i sistemi di selezione assumerebbero un ruolo cruciale non solo nel garantire l'accesso a posizioni lavorative attraverso il possesso di specifiche conoscenze, ma anche nel contribuire a delineare un profilo professionale completo e competente, in grado di muoversi con dimestichezza ed efficacia nel panorama lavorativo contemporaneo, arricchendo con il proprio contributo l'intero tessuto della Pubblica Amministrazione.

Infine, per concludere, l'inserimento di un lavoratore competente all'interno di un organismo, come la Pubblica Amministrazione, sottolinea una prospettiva olistica che va oltre il semplice adempimento delle proprie funzioni e responsabilità lavorative. Quando una figura qualificata viene integrata in un ambiente di lavoro, le ripercussioni del suo operato e della sua presenza possono, e dovrebbero, estendersi ben oltre il suo singolo percorso professionale, arrecando benefici su tutto l'ecosistema lavorativo nel quale è inserito.

Un lavoratore che vanta un insieme di competenze, sia tecniche che trasversali, non soltanto eroga un contributo diretto attraverso l'esecuzione delle proprie mansioni, ma diventa anche un veicolo di crescita e sviluppo per l'intera organizzazione. Questo accade perché la competenza, intesa in senso lato, non si traduce unicamente nella capacità di svolgere compiti e risolvere problemi, ma anche nella capacità di generare un impatto positivo sul proprio ambiente di lavoro, favorendo dinamiche collaborative, stimolando l'innovazione e promuovendo un approccio al lavoro che sia orientato al miglioramento continuo.

Da una parte, il lavoratore competente, attraverso l'esemplificazione delle proprie competenze e l'applicazione delle proprie conoscenze, può involontariamente divenire un punto di riferimento per i colleghi, un faro che, con la propria operosità e il proprio modo di affrontare le sfide quotidiane, traccia un percorso possibile di crescita e miglioramento per gli altri. Egli può, pertanto, funzionare da catalizzatore per l'elevazione delle competenze collettive, incentivando, sia attraverso il suo esempio sia mediante una condivisione più diretta delle proprie conoscenze e abilità, un incremento del capitale umano dell'intera struttura.

D'altro canto, la crescita non dovrebbe essere percepita come una via a senso unico. Lo stesso lavoratore competente dovrebbe perpetuamente trovarsi in una posizione di apprendimento e di ricezione rispetto al contesto in cui è inserito. La consapevolezza che vi sia sempre spazio per l'apprendimento e per il miglioramento sono caratteristiche fondamentali di un professionista efficace e di successo. Perciò, egli dovrebbe saper cogliere stimoli, feedback e lezioni dai propri colleghi, indipendentemente dal loro ruolo o livello di esperienza, accrescendo a sua volta il proprio bagaglio di competenze e conoscenze.

In tale dinamica, l'organizzazione può trasformarsi in un ambiente di crescita reciproca, in cui la condivisione delle competenze, l'apprendimento collettivo e l'incremento delle capacità individuali e di gruppo diventano prassi quotidiana, contribuendo non solo al miglioramento delle performance individuali, ma anche a elevare l'efficacia, l'efficienza e l'innovatività

dell'intera entità organizzativa. In questo contesto, la Pubblica Amministrazione non soltanto beneficia delle competenze del singolo lavoratore ma, attraverso un processo di osmosi delle competenze e una dinamica virtuosa di crescita condivisa, vede incrementare il proprio capitale umano e migliorare il proprio funzionamento complessivo, a beneficio di tutto il collettivo sociale che essa serve e rappresenta.

Sistemi di formazione per Risorse Umane nella Pubblica Amministrazione

di Monica Parrella*

Le cose stanno cambiando in maniera molto veloce: la crisi degli ultimi 10 anni ci consegna una PA numericamente più snella, a seguito dei blocchi ripetuti delle assunzioni, relativamente più povera sia per impoverimento delle risorse, anche quelle destinate alla formazione, sia delle retribuzioni dei dipendenti. Tuttavia, oggi stiamo entrando in una fase nuova e questa consapevolezza ci deve guidare nei ragionamenti che facciamo quando parliamo della Pubblica Amministrazione. Sicuramente è molto invecchiata, abbiamo nelle amministrazioni centrali un'età media di 54 anni e siamo davvero un'amministrazione ancora legata a schemi lavorativi organizzativi novecenteschi, così come gran parte del mondo del lavoro italiano. La crisi dovuta all'emergenza epidemiologica ha però messo un po' in discussione tutto. E soprattutto ha accentuato la necessità per le organizzazioni pubbliche e private di ripensare se stesse. Siamo stati costretti a farlo in maniera brusca e repentina. Alcune organizzazioni fortunatamente avevano già cominciato a riflettere su nuovi modelli organizzativi e sono proprio quelle che probabilmente sono riuscite meglio a far fronte a una crisi che ha sconvolto il nostro modo di lavorare e che ha anche accresciuto la domanda di servizi pubblici da parte delle persone. In un contesto come questo l'amministrazione ha l'occasione di cambiare e innovarsi soltanto se punta sulle sue persone, quelle che vengono definite comunemente "risorse umane", come se si trattasse di un bacino da sfruttare, e che preferisco definire come capitale umano. Quello che ovviamente già c'è, ma soprattutto quello che è in corso di reclutamento, e sul quale occorre investire.

Ritengo quindi il capitale umano un aspetto molto importante: come già accennato proveniamo da anni di blocco delle assunzioni ma adesso improv-

* Ministero Economia e Finanza, Direzione del personale.

visamente si può reclutare. Il tema è che i nostri giovani non sono abituati a vederci, neanche a immaginarci, come datori di lavoro. Non lo siamo stati per più di dieci anni e le persone si sono impiegate altrove o hanno studiato pensando a sbocchi lavorativi nel settore privato. Quindi le persone con le qualità professionali che servono alla PA sono di solito già stabilizzate in altri contesti organizzativi. Noi della Pubblica Amministrazione dobbiamo avviare un reclutamento mirato che punti anche su quelle persone che già sono inserite in contesti lavorativi e che magari desiderano mettersi al servizio del Paese, avendone l'occasione. Perché è sulla qualità che il reclutamento pubblico deve puntare. Non a caso, la Pubblica Amministrazione è riuscita a reggere e a sorreggere il Paese in questo momento: perché la qualità umana e professionale delle nostre risorse è altissima e deve rimanere tale.

Non dobbiamo, tuttavia, nasconderci che nel pubblico impiego occorre colmare quello che è riconosciuto come uno dei maggiori problemi del mercato del lavoro italiano: il mismatch tra competenze possedute e competenze necessarie, anche in questo caso causato dal decennale mancato reclutamento. Questo gap nel settore pubblico può avere un impatto ancora più ampio proprio perché ha un riflesso diretto sull'intera collettività destinataria dei servizi pubblici. Non avere le competenze necessarie nella PA non significa, come nel caso delle imprese, che i business diventano obsoleti e le imprese chiudono, ma, ed è più grave, che non si offrono alla collettività servizi pubblici ai livelli adeguati.

Strettamente connesso a questo tema è l'attrattività del pubblico impiego, perché è vero che è finito il blocco alle assunzioni, ma adesso tutti stanno ricercando personale, e quindi dobbiamo trovare il modo per attrarlo, perché ancora l'amministrazione pubblica è vittima di stereotipi culturali e viene concepita come antitetica al concetto stesso di modernità. Abbiamo, perciò, bisogno di un recupero di immagine sull'esterno, di parlare molto più all'esterno rispetto all'interno.

È all'esterno che dobbiamo rivolgere una corretta campagna di comunicazione, diretta soprattutto ai potenziali prossimi collaboratori, affinché abbiano la possibilità di conoscere le reali caratteristiche che rendono peculiare e gratificante il lavoro nel settore pubblico e colgano l'occasione di mettersi al servizio del Paese.

Tornando all'argomento principale che mi è stato chiesto di approfondire, quello della formazione, è chiaro che nel momento in cui abbiamo un personale pubblico con un'età media molto elevata, e al contempo la necessità di reclutare molto velocemente nuovo personale pubblico, abbiamo bisogno di evitare che il mismatch di competenze si perpetui e quindi, per come vedo io le cose, ci sono almeno tre linee direttrici di formazione nella

Pubblica Amministrazione su cui bisognerebbe maggiormente investire: La capacità amministrativa; Le competenze digitali; La leadership del management pubblico. Una prima direttrice, probabilmente la più importante, quella di cui si parla anche di più, adesso anche nei testi normativi, è la capacità amministrativa.

La direttrice della capacità amministrativa è fondamentale. Da ultimo nei decreti legge relativi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ma anche in quello sulla governance del PNRR ci sono accenni importanti a questa necessità di rafforzamento con risorse e strutture della capacità amministrativa; un impegno che obiettivamente è molto più forte rispetto a quello che abbiamo visto in passato. Pensiamo per esempio al focus sul rafforzamento della capacità amministrativa delle stazioni appaltanti, che è fondamentale.

Perché le spese necessarie per realizzare gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza non potranno realizzarsi se le stazioni appaltanti non avranno la capacità di portare avanti attraverso affidamenti e attraverso gare quelli che sono gli obiettivi. L'articolo 11 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante "Governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure" proprio al fine di rafforzare la capacità amministrativa delle stazioni appaltanti, prevede, in particolare, che siano messi a disposizione delle pubbliche amministrazioni specifici contratti, accordi-quadro e servizi di supporto tecnico, realizzando altresì un programma di informazione, formazione e tutoraggio nelle procedure di acquisto e progettualità.

L'obiettivo è facilitare sostanzialmente l'operato delle stazioni appaltanti, e in questo modo anche garantire un rafforzamento della capacità dei pubblici dipendenti di svolgere al meglio le proprie funzioni. Il tema della capacità amministrativa è particolarmente rilevante perché occorre ricordare che nel confronto con altri Paesi europei la nostra capacità di spesa, e di spesa lungimirante e proficua, è particolarmente bassa.

Ci sono dei limiti che emergono con chiarezza nel confronto comparativo con gli Stati dell'Unione Europea: ricordo alcuni rapporti come il *Quality of Government Index* dell'Università di Göteborg¹, lo studio EUPACK realizzato da un team di esperti per la DG Occupazione dell'Unione. Ecco da molti studi emerge una carenza strutturale italiana di capacità amministrativa. E in questo periodo in cui ci avviamo verso "una congestione amministrati-

¹ <https://www.gu.se/en/quality-government/qog-data/data-downloads/european-quality-of-government-index>.

va”, perché mai tante risorse in contemporanea le amministrazioni pubbliche sono state chiamate a gestire, e mai tanti reclutamenti in contemporanea occorre realizzare, è chiaro che mette particolare ansia la necessità di avere persone che riescano a portare avanti con efficacia ed efficienza tutti gli obiettivi che sono stati ben definiti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

E dunque naturalmente per valorizzare al massimo questo capitale, e cioè i dipendenti pubblici che verranno reclutati e quelli che già operano, occorrerà iniziare immediatamente con una formazione specifica e mirata per il rafforzamento della capacità amministrativa.

Solo così si potranno garantire ai dipendenti pubblici elevate capacità di programmazione, attuazione, rendicontazione e valutazione delle ingenti risorse economiche disponibili per le missioni del PNRR.

Sui dirigenti pubblici bisogna poi fare un ragionamento anche più ampio, perché i dirigenti sono chiamati, oggi più che in passato, a raccogliere sfide di crescente complessità istituzionale, economica e sociale, e a contribuire alla costruzione, e poi all’attuazione, di nuove strategie di sviluppo, spesso di derivazione europea e sovranazionale, operando in contesti in rapido cambiamento.

D’altro canto, se da un lato al dirigente pubblico sono attribuite responsabilità di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, dall’altro in questo specifico contesto storico si sente in particolare il bisogno che si irrobustisca nella classe dirigente pubblica la capacità di interpretazione e selezione delle istanze di cittadini e stakeholder.

Il dirigente pubblico non è chiamato, infatti, solo ad attuare policy. Il rafforzamento delle sue capacità amministrative in realtà passa per un rafforzamento della sua capacità di divenire “imprenditore di policy”, cioè capace di essere il punto di congiunzione tra la politica e i bisogni di cittadini e di imprese: interprete, dal punto di vista ovviamente operativo, delle esigenze degli stakeholder per la proposta al decisore politico di nuove politiche pubbliche, poi da implementare efficacemente e presidiare attraverso accurate valutazioni *in itinere* ed *ex post*.

Tra l’altro, è importante che i dipendenti pubblici non continuino a interiorizzare un senso di “subalternità” all’Accademia, come osservato di recente dall’ex Presidente della Scuola Nazionale dell’Amministrazione Stefano Battini, che ha rilevato come la burocrazia sembri complessivamente aver “introiettato” una subalternità culturale rispetto alla categoria degli “esperti”, riconoscendosi in una comunità di “pratici” chiamati passivamente ad attingere dagli interventi formativi dei “teorici” le istruzioni applicative per operare nel ruolo di macchina di esecuzione neutrale delle statuizioni poste dal potere politico. Anzi occorre ripartire proprio dall’esperienza di tipo pratico

e operativo che insieme alla formazione può portare a risultati migliori per il sistema Paese, cioè a individuare modelli organizzativi e operativi diversi da quelli che evidentemente, in alcuni contesti, non ci hanno fatto registrare ottime performance dal punto di vista, per esempio, della spesa dei fondi comunitari. Quindi è importante puntare molto sulla formazione dirigenziale e far riacquistare anche al dirigente quel ruolo di proposizione che spesso non viene esercitato nel dovuto modo anche per scarsa iniziativa da parte dei dirigenti stessi. Siamo in una fase di ricostruzione in cui tutti, soprattutto noi che siamo dentro l'amministrazione ci dobbiamo sentire "chiamati alle armi" e vocati a una missione superiore: contribuire alla ricostruzione di un Paese, fortemente colpito dall'emergenza sanitaria con numeri drammatici, di oltre 130 mila morti, peggio di una guerra, oltre che da una crisi economica mai vista dal dopoguerra. Non possiamo non essere parte attiva di questo momento di ripresa del Paese che dobbiamo fortemente incoraggiare; in particolare noi dirigenti pubblici siamo chiamati a dimostrare un senso di responsabilità e uno spirito di servizio ancora più alto di tanti altri soggetti del nostro Paese.

L'altro tema su cui ritengo che la formazione debba fortemente insistere sono le competenze digitali. Ora può sembrare una considerazione banale, visto che ne parliamo da decenni di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, ma in realtà non si è fatta neanche una mappatura strutturata delle effettive capacità digitali possedute dal personale pubblico. Sono poche le amministrazioni che hanno contezza delle caratteristiche dei propri dipendenti dal punto di vista delle competenze digitali, e anche questo, in occasione della pandemia, ha determinato una Italia a due o più velocità con:

- organizzazioni pubbliche sostanzialmente indietro rispetto alla digitalizzazione, in particolare dei servizi, che hanno registrato notevoli difficoltà dovute alla necessità di remotizzare in breve tempo l'erogazione dei servizi;
- contesti organizzativi in cui l'utilizzo massivo del lavoro agile emergenziale, e il relativo mutamento dell'approccio lavorativo, ha comportato un'accelerazione digitale, realizzando talvolta semplificazioni e innovazioni di processo notevoli. In tali PA è emerso che utilizzando la tecnologia molti processi, a volte obsoleti, si possono radicalmente innovare e digitalizzare la PA e completamente dematerializzare con evidenti risparmi di costi e soprattutto di tempo.

Rappresenta perciò un'occasione da non perdere ai fini del rafforzamento delle competenze digitali dei dipendenti pubblici la circostanza che una buona parte delle risorse attribuite all'Italia nell'ambito del Programma Next Generation EU siano destinate a realizzare la Missione I del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

La Missione I del Piano, denominata Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, ha come obiettivo generale, tra gli altri, “l’innovazione del Paese in chiave digitale, grazie alla quale innescare un vero e proprio cambiamento strutturale”, e investe ampi settori di intervento: digitalizzazione della PA; modernizzazione della PA; innovazione organizzativa della giustizia.

Sono appostati 11,75 miliardi per questo obiettivo; non abbiamo mai avuto tante risorse dedicate a questi obiettivi, e quindi un’occasione straordinaria. Non bastano le risorse: bisogna ben programmarle, ben valutare dove allocarle e poi verificare che siano spese effettivamente per gli obiettivi previsti. Si tratta di processi importantissimi che sono a carico della dirigenza pubblica, innanzitutto, oltre che della politica che deve sovrintendervi. In queste risorse è compresa anche la spesa per la formazione, perché è chiaro: una volta mappate le competenze andranno ovviamente rafforzate con la formazione le competenze inesistenti o anche individuate magari quelle eccellenze che possono innescare cambiamenti virtuosi nelle amministrazioni.

Anche se ci sarebbe ancora tanto di cui parlare, vorrei da ultimo soffermarmi sul terzo tema che dovrebbe essere oggetto di percorsi formativi specifici e rafforzati ovvero la leadership. Nessun cambiamento può portare a definire un’agenda strategica se non si colloca nello scenario istituzionale il ruolo degli attori manageriali.

Ci si è resi conto in questo contesto emergenziale di quanto non basti semplicemente il management. Non basta soltanto gestire risorse, persone, strumenti, ecc. Occorre una visione e la visione è quella che i leader offrono alle organizzazioni. Non mi riferisco ai leader, uomo o donna, carismatici, unici al centro o al vertice di una struttura, alla cosiddetta leadership eroica, ma a persone in grado di agire come steward organizzativi allo scopo di rafforzare una *new way of working* basato sulla fiducia e sui valori fornendo ai propri dipendenti le competenze, gli strumenti e gli ambienti di lavoro più idonei.

Si tratta di andare a incentivare leadership “diffuse” e a rafforzare la capacità di leadership adattiva delle persone, dirigenti pubblici a tutti i livelli, ma anche degli stessi dipendenti.

Molti l’hanno sviluppata in questo periodo. Sono stati costretti, e ci sono riusciti, ad adattare il modo di lavorare, il proprio modo di gestire i team in maniera encomiabile; tanti altri non ci sono riusciti. Naturalmente veniamo da una cultura organizzativa di dirigenza pubblica, molto simile peraltro alla dirigenza privata, basata su schemi novecenteschi “comando e controllo”. Quindi la nostra capacità di verificare, pianificare e poi verificare obiettivi sulla base di indicatori di misurazione di risultato è tuttora piuttosto limitata, e dunque questa capacità va sviluppata senz’altro, unitamente a una capacità adattiva dei dirigenti

pubblici che si può anche insegnare, basata la consapevolezza della necessità dell'amministrazione di portare avanti gli obiettivi secondo tempi strettissimi e secondo logiche sfidanti, che sono quelle indispensabili oggi per portare il Paese alla ripresa. La c.d. resilienza, in alcune organizzazioni, parlo per esempio di quelle del MEF che si è trasformata addirittura in "anti-fragilità".

Le attività del MEF non si sono mai arrestate, questo è stato possibile anche grazie all'esperienza pregressa maturata nell'applicazione del lavoro agile nonché grazie a investimenti di carattere informatico e infrastrutturale che hanno assicurato, in pochissimo tempo, a tutto il personale l'accesso da remoto agli applicativi e ai sistemi in uso. L'utilizzo massivo del lavoro agile emergenziale, seppure con caratteristiche diverse rispetto al modello che si era consolidato in un regime sperimentale al MEF già dal 2017, ha innescato un sensibile mutamento dell'approccio lavorativo, in alcuni casi comportando semplificazioni e innovazioni di processo con soluzioni innovative di tipo tecnico, organizzativo o informatico. Un'amministrazione tutt'altro che fragile.

L'amministrazione pubblica italiana si appresta a gestire le relevantissime risorse attribuite dal c.d. Recovery Plan e a reclutare dipendenti, probabilmente in misura senza precedenti, a tutti i livelli di governo e in un arco temporale molto breve, sia per le esigenze connesse all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, sia per colmare le rilevanti scoperture di organico accumulate negli anni di blocco del turnover e aggravatesi in relazione alle scelte normative in tema previdenziale degli ultimi anni.

Mai come in questo periodo il funzionamento della macchina pubblica e l'operato dei pubblici dipendenti, attraverso i quali queste risorse così rilevanti sono destinate a transitare, sono stati così importanti nel determinare le condizioni di benessere dei cittadini.

Eppure, proprio nel momento nel quale con decisione democratica è affidata alla burocrazia una parte tanto grande del benessere collettivo, la parola stessa "burocrazia" continua ad avere valenza prevalentemente negativa nella considerazione generale. Stiamo affidando alla burocrazia un potere enorme: tutto il Paese è in mano oggi alla burocrazia italiana, eppure la consideriamo ancora un ostacolo e in alcuni casi sostanzialmente inaffidabile. È chiaro che c'è bisogno di un recupero d'immagine, perché la burocrazia ha anche tante inefficienze ma ha anche tante qualità.

Per uscire da questa contraddizione è necessario un vero salto qualitativo, da un lato di consapevolezza da parte dei pubblici funzionari del proprio ruolo, e dall'altro di capacità delle amministrazioni di realizzare gli interventi pianificati con efficacia, tempestività e economicità, tenendo sempre presente che la formazione dei pubblici funzionari è una delle principali leve di *capacity building* a cui affidarsi.

Programmazione strategica delle competenze e del reclutamento nelle pubbliche amministrazioni

di Leonello Tronti*

1. Il DPR 16 aprile 2013, n. 70 e il suo seguito

Se valutazioni in tema di programmazione delle competenze e del reclutamento del personale vengono effettuate nelle singole amministrazioni quasi esclusivamente quando si apre la possibilità di assunzioni anche solo di rimpiazzo dei pensionamenti, ancora non esiste a livello centrale un luogo cui sia affidato il compito di approfondire, possibilmente su di un orizzonte previsionale non minimale, le caratteristiche, la numerosità e le competenze dei dipendenti pubblici – ovvero, in termini speculari, i caratteri della domanda di servizi pubblici cui la Pubblica Amministrazione dovrebbe rispondere ora e dovrà rispondere in un futuro più o meno lontano.

Questo lavoro presenta una concettualizzazione del processo necessario alla costruzione di un simile strumento, sulla base di analisi, valutazioni e proposte elaborate a partire dall'esperienza maturata da chi scrive alla direzione dell'Ufficio per la formazione del personale delle amministrazioni pubbliche del Dipartimento della Funzione Pubblica e, poi, nel quadro del successivo impegno alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, alla direzione della prima indagine statistica sulle competenze dei dipendenti pubblici italiani.

Può non essere inutile notare che l'interessamento al tema non era frutto esclusivo di curiosità intellettuale o frequentazione dell'OCSE¹, ma trovava fondamento e consentaneità nella norma del 2013 che prevedeva la riorganizzazione delle scuole della Pubblica Amministrazione: il DPR 16 aprile 2013, n. 70, "Regolamento recante riordino del sistema di reclutamento e

* Università Roma Tre.

¹ Organizzazione impegnata allora nella messa a punto di un modello di *World Class Civil Service*, così come nella costruzione della OECD Global Network of Schools of Government.

formazione dei dipendenti pubblici e delle scuole pubbliche di formazione”. Quella norma, per dare un impulso razionalizzatore e riformatore alla formazione dei dipendenti pubblici, all’art. 3 comma 1, stabiliva che il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri entro il 30 aprile di ciascun anno redigesse un “Piano triennale previsionale di reclutamento di dirigenti e funzionari nelle amministrazioni dello Stato anche a ordinamento autonomo e negli enti pubblici non economici”.

Il Piano avrebbe dovuto essere elaborato sulla base di “un modello di previsione quantitativa e qualitativa del fabbisogno di reclutamento delle amministrazioni centrali”, e il modello avrebbe dovuto tenere conto di tre criteri: a) il numero di posti vacanti; b) gli obiettivi generali di dimensionamento degli organici; c) la valutazione strategica delle missioni e dei programmi assegnati alle pubbliche amministrazioni. Il Piano avrebbe dovuto essere predisposto con riferimento al triennio decorrente dall’anno successivo a quello di elaborazione ed essere approvato dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro da lui delegato, entro il 30 giugno di ogni anno.

2. È possibile realizzare un piano triennale di reclutamento?

Il Piano triennale non è mai stato varato dal Consiglio dei Ministri, né tantomeno è stato costruito il modello di previsione che avrebbe dovuto informarne la realizzazione. Quattro anni dopo, però, il punto è stato ripreso dal decreto legislativo 75/2017, che all’art. 6 indicava: “allo scopo di ottimizzare l’impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell’articolo 6-ter”. E quest’ultimo articolo specificava: “con decreti di natura non regolamentare adottati dal Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, sono definite, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, linee di indirizzo per orientare le amministrazioni pubbliche nella predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni di personale [...] definite anche sulla base delle informazioni rese disponibili dal sistema informativo del personale del Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. [...] Le modalità di acquisizione dei dati del personale sono a tal fine implementate per consentire l’acquisizione delle informazioni

riguardanti le professioni e relative competenze professionali, nonché i dati correlati ai fabbisogni. Ciascuna amministrazione pubblica comunica [...] le predette informazioni e i relativi aggiornamenti annuali [...] al Dipartimento della Funzione Pubblica. [...] in assenza di tale comunicazione, è fatto divieto alle amministrazioni di procedere alle assunzioni”.

Dunque, nel 2017 la competenza dell’esercizio di pianificazione passa dal Dipartimento della Funzione Pubblica (che si limita a orientare le amministrazioni con linee di indirizzo) alle singole amministrazioni, cui è demandato il compito di realizzare i piani facendo uso dei dati sulle professioni e le competenze dei dipendenti pubblici predisposte dalla Ragioneria generale dello Stato, coordinandone i risultati con i piani di programmazione della performance e non potendo procedere ad assunzioni se non dopo averne trasmesso i risultati al Dipartimento.

L’attività di programmazione formale del reclutamento da parte delle amministrazioni sulla base di quanto disposto dal d.lgs. 75/2017, meglio specificato dalle “Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche” (2018), sembra che a oggi sia stata esercitata una volta sola, consentendo i risultati evidenziati dal DPCM “Autorizzazione ad avviare procedure di reclutamento” del 29 marzo 2022. Uno dei principali problemi su cui si è scontrata la possibilità di redigere piani omogenei (oltre al fatto che il decreto del 2017 e le linee di indirizzo del 2018, a differenza del DPR 70, non facevano cenno a un “modello di previsione quantitativa e qualitativa”, sui risultati del quale fondare la previsione) è stato la mancanza di un’informazione statistica adeguata e sufficientemente articolata.

In realtà, già a fine dicembre 2014 si era concluso il progetto Organizzazione, Apprendimento e Competenze nella Pubblica Amministrazione (OAC-PA) (PCM-FP, 2015), la prima indagine campionaria sulle competenze dei dipendenti pubblici condotta in Italia, realizzata da FormezPA su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica: uno strumento essenziale per gestire e sviluppare le competenze del personale pubblico. L’obiettivo conoscitivo di OAC-PA era individuare la diffusione e la frequenza di impiego delle competenze trasversali (potenzialmente comuni a tutti i profili professionali) messe in atto da dipendenti e dirigenti pubblici nel loro lavoro. In particolare, l’indagine ha rilevato la diffusione delle competenze strategiche ai fini dell’apprendimento organizzativo e del miglioramento continuo di processi e servizi, caratterizzate da una rilevante trasversalità rispetto ai comparti e alle qualifiche².

² L’indagine OAC-PA ha coinvolto 1.983 dipendenti contrattualizzati (ad esclusione di militari, magistrati, diplomatici, prefetti, professori universitari), in 203 istituzioni pubbliche di tut-

Purtroppo, per motivi ignoti (eccesso di innovatività?), i risultati dell'indagine non sono mai stati diffusi né tanto meno utilizzati.

In seguito, nel 2016, il MEF, congiuntamente con l'INAPP e l'ISTAT, ha realizzato un'indagine sperimentale sulle professioni svolte nella Pubblica Amministrazione (INAPP, 2017), volta a potenziare il Sistema Conoscitivo del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche (SICO)³. Il questionario richiedeva ai dipendenti di indicare autonomamente, attraverso l'ausilio di alcuni strumenti informatici, i tre compiti eseguiti più frequentemente e l'unità professionale relativa alla professione “realmente” svolta all'interno dell'amministrazione. L'indagine, purtroppo, rimasta allo stadio sperimentale non è ancora entrata a regime.

Parallelamente, sotto il profilo dell'approfondimento metodologico, a luglio del 2017 è stato pubblicato il rapporto DFP-ARAN mirato a inquadrare e approfondire possibili modelli e i connessi problemi informativi della misurazione dei fabbisogni di personale delle amministrazioni pubbliche (DFP-ARAN, 2017a). Mentre a novembre dello stesso anno è stato pubblicato un secondo lavoro di ricerca DFP-ARAN, incentrato sull'obiettivo di approfondire le potenzialità e i limiti delle rappresentazioni statistiche disponibili delle figure professionali della Pubblica Amministrazione e delle competenze che le caratterizzano (DFP-ARAN, 2017b).

3. Un processo in quattro fasi

Va però notato che strumenti simili al Piano triennale previsto dal DPR 70 sono in uso da tempo in molti Paesi europei. Non è forse privo di fondamento ritenere che, al fine di dotare stabilmente anche l'Italia di questo uti-

ti i livelli. È stata progettata in modo da raccogliere informazioni su: competenze agite da dipendenti e dirigenti nell'esercizio del loro lavoro (diffusione e frequenza); modalità di acquisizione delle stesse; presenza e diffusione di pratiche e modelli organizzativi atti a favorire lo sviluppo delle competenze-chiave per il miglioramento continuo di processi e servizi; competenze che i lavoratori ritengono di dover rafforzare per svolgere meglio i propri compiti; diffusione nelle amministrazioni di luoghi di lavoro “ad alta performance” (AP), caratterizzati da specifiche pratiche organizzative che favoriscono la diffusione della collaborazione, della partecipazione e dell'apprendimento continuo e, per questa via, maggiore efficienza organizzativa, più ampia soddisfazione dei dipendenti per il proprio lavoro e più agevole adattamento all'innovazione.

³ La rilevazione è stata condotta su un campione di amministrazioni pubbliche con lo scopo di effettuare un test sulla fattibilità, la metodologia e gli strumenti di codifica relativi alla Classificazione Ufficiale delle Professioni ISTAT, al fine di integrare il dato sulla professione svolta dai dipendenti con le informazioni rilevate dalla Ragioneria. Alcuni aspetti dei dati rilevati sono consultabili online attraverso un cruscotto interattivo disponibile sul sito dell'INAPP (2017).

le strumento di gestione del pubblico impiego, sia possibile (e auspicabile) realizzare e sperimentare, almeno in alcune amministrazioni selezionate, un prototipo di modello di previsione quantitativa e qualitativa dei fabbisogni tenendo in considerazione anche gli elementi fondamentali rilevati in altri Paesi europei. E quindi servirsi dei risultati della sperimentazione per assestare una metodologia standard di *Programmazione strategica delle competenze e del reclutamento* dei dipendenti pubblici (o almeno di dirigenti e funzionari) che il DFP o le amministrazioni possano utilizzare per redigere Piani triennali funzionali, coerenti e confrontabili tra loro e nel tempo.

Sulla base di questa ipotesi, chi scrive aveva effettuato nel 2014, con i colleghi Della Rocca e Tomassini, nell’ambito del semestre italiano di presidenza dell’Unione Europea, per incarico del DFP e grazie all’impegno di FormezPA, un’indagine sulla gestione delle competenze nei Paesi europei (PCM-FP *et al.*, 2014; Tronti *et al.*, 2014) volta a raccogliere informazioni anche su questo tipo di strumenti, nel caso in cui essi fossero di uso corrente. L’indagine rilevò che strumenti indirizzati alla finalità di programmare in anticipo il reclutamento e le competenze dei dipendenti pubblici erano in uso in diversi altri Paesi (per l’esattezza, Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Romania, Spagna e Svezia), seppure con caratteristiche diverse.

Una razionalizzazione dei risultati dell’indagine consentiva di chiarire che, in linea teorica, il processo di costruzione del modello generale poteva essere suddiviso in quattro fasi distinte e sequenziali rispetto al risultato finale, le cui caratteristiche possono essere sintetizzate come indicato alla tabella 1.

Tab. 1 – Le quattro fasi della programmazione strategica del reclutamento e delle competenze (SWPC: Strategic Workforce and Competence Planning)

<i>Fasi</i>	<i>Attività</i>
1	Con riferimento all’arco di tempo dell’esercizio di pianificazione (tipicamente 3-5 anni), previsione della popolazione (per dimensione, età, salute ecc.) e, di conseguenza, del fabbisogno di servizi pubblici (qualità e quantità)
2	Mappatura dello stato attuale delle competenze dei dipendenti delle amministrazioni
3	Sulla base dei risultati delle fasi 1 e 2, rilevazione dei gap di competenza attuali e futuri, e individuazione delle competenze necessarie (qualità e quantità)
4	Sulla base dei risultati della fase 3, programmazione della gestione del personale pubblico con l’utilizzo di turnover, mobilità, reclutamento, formazione e sviluppo delle competenze

La prima fase, con riferimento a un arco previsionale che si può ipotizzare vada dai tre ai cinque anni, richiede di approntare una previsione della

popolazione per dimensioni caratteristiche: per es. numerosità, collocazione territoriale, età, genere, stato di salute, altri caratteri rilevanti ai fini della definizione del fabbisogno di servizi. Una volta disponibile la previsione, l'esercizio dovrebbe essere approfondito con ipotesi sulla quantità e qualità di servizi necessari a rispondere al fabbisogno previsto.

La seconda fase prevede l'esecuzione regolare di indagini che realizzino una mappatura dello stato attuale delle competenze dei dipendenti, da effettuare attraverso rilevazioni standardizzate sul modello di OAC-PA del FormezPA o di INDACO-PA dell'INAPP (Angotti, 2021) o di altro strumento da costruire.

La terza fase, probabilmente la più complessa, ha il compito di individuare i rapporti esistenti tra i fabbisogni di servizi pubblici della popolazione attuale, i servizi effettivamente assicurati e le competenze dei dipendenti pubblici impegnati nel servizio (individuando anche i gap di competenza attuali). In questo modo diverrebbe possibile evidenziare le competenze necessarie a colmare i gap individuati e rispondere ai fabbisogni attesi nel periodo di previsione.

L'ultima fase consiste nel programmare nell'arco di previsione le misure di gestione del personale necessarie ad assicurare la dotazione delle competenze attese, attraverso l'utilizzo di diversi strumenti, quali il turnover, la mobilità, il reclutamento, la formazione e lo sviluppo delle competenze.

4. Le esperienze europee

All'indagine "Managing Competencies in European Public Administrations", realizzata dal DFP nell'ambito della rete EUPAN (Tronti *et al.*, 2014)⁴, 18 Paesi hanno dichiarato che le assunzioni di personale avvengono attraverso una qualche forma di Programmazione strategica del reclutamento (PSR) che copre almeno in parte le fasi indicate nella tabella 1. L'orizzonte temporale modale per il processo di programmazione è di tre o quattro anni (8 Paesi), mentre due Paesi adottano un periodo di programmazione almeno quinquennale, cinque elaborano piani biennali e sette annuali. L'Austria e i Paesi Bassi adottano più di un periodo di programmazione secondo uno schema multi-level.

⁴ Il questionario fu sottoposto, tramite la rete EuPAN (European Public Administration Network), a 36 Paesi: i 28 Paesi allora membri dell'Unione Europea, sei Paesi candidati (Albania, Islanda, Macedonia, Montenegro, Serbia e Turchia) e due Paesi europei non membri dell'Unione (Norvegia e Svizzera). I rispondenti furono 27, di cui 24 erano membri UE.

Tab. 2 – Elementi chiave della programmazione strategica del reclutamento e delle competenze

<i>Paesi</i>	<i>Mappatura delle competenze</i>	<i>Programmazione strategica del reclutamento (PSR)</i>	<i>PSR basato sui fabbisogni della popolazione</i>	<i>Totali di riga</i>
SV, NL, LV, IR, SP, F, BE, LX	•	•	•	8
FIN, AT, RO, PT, IT, GR	•	•		6
CY, SK		•	•	2
NO, EST, D, BG, MT	•			5
KRO, SLO		•		2
DK, PL, TK				3
Totale	19	18	10	

Per la metà dei Paesi che assumono personale pubblico attraverso una forma di PSR, la procedura viene effettuata a livello sia centrale sia decentrato, mentre cinque Paesi (Portogallo, Austria, Lussemburgo, Grecia e Cipro) producono piani soltanto a livello centrale, e altri quattro (Finlandia, Lettonia, Spagna e Francia) solo a livello decentrato. Nella metà dei Paesi che determinano le assunzioni attraverso una qualche forma di programmazione strategica, la programmazione e le procedure di assunzione avvengono a livello sia centrale che decentrato, mentre per cinque Paesi i piani sono definiti soltanto a livello centrale, e per altri quattro, tra cui la Francia, solo a livello decentrato.

Se si dividono i processi che regolano il percorso di programmazione strategica in tre aspetti fondamentali – cioè mappatura delle competenze da un lato, programmazione strategica del reclutamento dall'altro e infine programmazione basata sui fabbisogni della popolazione –, il primo step viene realizzato da 19 Paesi (tab. 2). Sono invece 18 i Paesi che attuano una forma di programmazione strategica del reclutamento, mentre 10 Paesi programmano l'entità del reclutamento e delle competenze sulla base di una previsione dei fabbisogni della popolazione.

Il fatto che più di un terzo dei Paesi rispondenti utilizzi una previsione della popolazione e dei suoi fabbisogni futuri per programmare offerta di servizi ed entità del reclutamento dà dimostrazione di una notevole volontà e, sperabilmente, capacità di anticipare i cambiamenti. Non sappiamo quanto spesso queste anticipazioni (che comunque vengono assestate ogni anno) si dimostrino esatte; ma è preferibile anticipare il cambiamento e sbagliarsi non di troppo, piuttosto che attendere che il cambiamento abbia luogo e trovarsi impreparati a farvi fronte.

5. Cosa si potrebbe fare in Italia

Nel caso in cui il Ministro per la PA volesse dotare anche l'Italia di uno strumento di programmazione delle competenze e del reclutamento dei dipendenti pubblici, il percorso di realizzazione del progetto dovrebbe prevedere le quattro fasi del modello presentato in tabella 1.

La prima è quella della previsione, in un orizzonte in prima ipotesi triennale, delle uscite dalle amministrazioni per pensionamento, e quindi del conseguente turnover sulla base delle normative vigenti. La previsione andrebbe integrata con i risultati della mappatura delle attuali competenze dei dipendenti, al fine di disporre di una valutazione delle ricadute delle uscite e del turnover sul patrimonio di competenze dell'amministrazione. La mappatura

andrebbe realizzata con strumenti del tipo di OAC-PA, INDACO-PA o altri, possibilmente applicati in tutte le amministrazioni osservate e su tutto il personale oggetto di previsione. La disponibilità di questi dati e la possibilità di integrarli con altre fonti statistiche o amministrative, per esempio il SICO della RGS e la classificazione delle professioni ISTAT-INAPP, potrebbe consentire di raggiungere un livello avanzato di profilazione dei dipendenti pubblici per professione e competenze, sufficiente a fornire una base solida alla previsione del depauperamento del capitale umano in assenza di programmazione delle competenze e del reclutamento.

La seconda fase è quella della previsione della popolazione e dei suoi fabbisogni di servizi pubblici. Elaborando le previsioni che l'ISTAT realizza annualmente e integrandole con le informazioni delle anagrafi dovrebbe essere possibile avere una previsione della popolazione non inattendibile per caratteri come sesso, età, luogo di residenza, luogo di nascita, nazionalità, titolo di studio. Il problema tecnico maggiore sarà quello di dimensionare su queste previsioni i fabbisogni di servizi pubblici nell'arco triennale. Per agevolare questo processo è consigliabile affiancare alle rilevazioni statistiche analisi di tipo *judgemental* realizzate, per esempio, attraverso interviste o panel Delphi rivolti ai dirigenti delle amministrazioni stesse, finalizzati a individuare l'evoluzione nel tempo del fabbisogno di interventi della Pubblica Amministrazione a partire dalle trasformazioni della popolazione. A complemento di questo lavoro sarebbero utili anche analisi comparative con altri grandi Paesi europei.

La costruzione del modello prevede poi la terza fase, che ha per finalità l'individuazione dei gap attuali di servizi (e, parallelamente, delle situazioni di *overmanning*), ovvero dei servizi e delle competenze che oggi mancano o sono carenti rispetto ai fabbisogni della popolazione (come anche delle opposte situazioni di eccesso di offerta). Alla valutazione dello stato presente va poi aggiunta un'analisi dell'evoluzione di questi squilibri nel corso del triennio, in mancanza di interventi correttivi. In conseguenza di questa analisi, il modello dovrebbe consentire di giungere all'individuazione dei fabbisogni professionali delle amministrazioni per qualità e quantità. Al termine di questa fase saremmo quindi giunti a disporre di quel "modello di previsione quantitativa e qualitativa del fabbisogno di reclutamento" che nel 2013 il DPR 70 individuava come base per la costruzione del "Piano triennale previsionale di reclutamento di dirigenti e funzionari nelle amministrazioni dello Stato".

I risultati del modello consentirebbero di definire il livello obiettivo della dotazione delle competenze delle amministrazioni per il triennio previsionale, e quindi di programmare e dimensionare gli strumenti di gestione delle

risorse umane necessari a raggiungerlo (ultima fase). A partire dall'individuazione delle professionalità e competenze necessarie, andrebbero da un lato programmati la formazione e gli altri strumenti di sviluppo professionale del personale occupato, dall'altro perseguita la dotazione quali-quantitativa ottimale non solo attraverso il turnover e il reclutamento, ma facendo ricorso anche alla mobilità e al mercato.

6. Conclusioni

Il percorso qui sinteticamente delineato traccia un itinerario indubbiamente caratterizzato da una forte impronta illuministica: un cammino intensivo di razionalità e conoscenza, da approfondire nel tempo, man mano che se ne realizzino i necessari supporti di carattere metodologico e informativo. Se si vuole creare uno strumento davvero utile e non troppo macchinoso, non si può pensare che la prima realizzazione del modello sia valida e completa. Inizialmente la costruzione dovrà essere per necessità snella e basata su informazioni essenziali e aggregate; poi, quando l'ossatura del modello sia sufficientemente robusta, sarà possibile aggiungere i dettagli e le complessità necessari. Saranno opportune più di una sperimentazione, su amministrazioni grandi e piccole, complesse come l'INPS o semplici come qualche autorità indipendente. Bisognerà soprattutto verificare l'effettiva fattibilità di qualche elemento che a tavolino sembra percorribile ma potrebbe invece dimostrarsi inaccessibile.

L'indubbia complessità dell'obiettivo non è, però, un buon motivo per rinunciare a perseguirlo. Al contrario, il processo di costruzione di uno strumento di questa natura e la valutazione *in itinere* della sua utilità possono costituire per le amministrazioni una preziosa occasione per riflettere su se stesse. Chi scrive è stato collaboratore di Ezio Tarantelli, il quale era autore di un modello di previsione macro-economica che utilizzava assiduamente nel suo impegno professionale⁵. A noi che lavoravamo con lui diceva: “vedete, questo modello non pretende di prevedere con esattezza quello che succederà, ma serve a discutere, a confrontarsi e a comprendere le alternative. Il modello non è che un tavolo: qualcosa di concreto che serve a far sedere attorno a sé le persone e a farle dialogare. Se vogliono avanzare l'ipotesi A o l'ipotesi B, possono vederne almeno in prima approssimazione le con-

⁵ Su Tarantelli e sul suo modello econometrico del mercato del lavoro (MomeI) si veda, tra le altre fonti, la voce su di lui curata da Nicola Acocella (2019) per il Dizionario biografico Treccani.

seguenze. In questo modo il campo delle opzioni si restringe e diventa più facile convergere su quella che porta beneficio a tutti”.

Il percorso qui delineato per costruire il modello previsto “futuristicamente” dal DPR 70/2013 è ovviamente rilevante per sé, per l’importanza dello strumento che si propone di costruire. Ma si caratterizza altresì per il fatto che può essere in grado di innescare un altrettanto rilevante processo di riflessione della Pubblica Amministrazione su se stessa, sui suoi servizi e sulle sue competenze. Lo sviluppo di questo secondo aspetto può essere notevolmente agevolato dall’introduzione, nel normale funzionamento delle amministrazioni, di nuove tecnologie digitali, strumenti di automazione delle procedure e, soprattutto, pratiche di lavoro capaci di diffondere l’apprendimento collettivo e il miglioramento continuo di processi, servizi e organizzazione. Il modello di programmazione strategica delle competenze e del reclutamento potrebbe essere un ottimo viatico per il cammino della Pubblica Amministrazione italiana in questa direzione.

Riferimenti bibliografici/sitografici

- Acocella N. (2019), “Ezio Tarantelli”, in *Dizionario Biografico Treccani*, vol. 94, https://www.treccani.it/enciclopedia/ezio-tarantelli_%28Dizionario-Biografico%29/.
- Angotti R. (2021), *Digitalizzazione, nuova domanda di competenze e diffusione delle pratiche formative nella PA. Risultati dell’indagine INDACO-PA*, https://inapp.org/it/cerca?search_api_views_fulltext=indaco.
- DFP-ARAN (2017a), *Modelli di analisi e di gestione dei fabbisogni di personale nelle amministrazioni pubbliche* (a cura di P. Mastrogiuseppe, C. Peiti, C. Vignocchi), https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/Normativa%20e%20Documentazione/studi/Rapporto_ARAN-REF_Fabbi.pdf.
- DFP-ARAN (2017b), *Modelli di rappresentazione delle professioni e relative competenze: ipotesi di lavoro per la PA* (a cura di P. Mastrogiuseppe, S. Lovergine), https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/Normativa%20e%20Documentazione/studi/Rapporto_ARAN%20_Professioni.pdf.
- INAPP – Istituto Nazionale per l’Analisi delle Politiche Pubbliche (2017), *Le professioni della PA*, Cruscotto interattivo su alcuni aspetti dei dati rilevati, <https://ww7.inapp.org/professioni/le-professioni-della-pubblica-amministrazione/>.
- PCM-FP – Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, FormezPA, ISFOL (2015), *Organizzazione, apprendimento, competenze nella Pubblica Amministrazione (OAC-PA). Rapporto di ricerca* (a cura di L. Tronti), dattiloscritto disponibile su richiesta al curatore. Una sintetica presentazione dei risultati è disponibile all’indirizzo <https://slideplayer.it/slide/12638914/>.

PCM-FP – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, EuPAN – European Public Administration Network, Italia2014.eu, FormezPA (2014), *Managing Competencies in European Public Administrations. Final Report* (a cura di L. Tronti), dattiloscritto disponibile su richiesta al curatore.

Tronti L., Della Rocca G., Tomassini M. (2014), *Managing Competencies in European Public Administrations. Preliminary Results*, 18 November, PCM-FP – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, EuPAN (European Public Administration Network), Italia2014.eu, FormezPA, https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2014_2_IT_Managing_Competencies_in_European_Public_Administrations.pdf.

La transizione amministrativa

di Fabrizio Fracchia*

I

La presente riflessione mira ad analizzare il tipo di formazione e il “profilo” del dipendente pubblico che, nel periodo di trasformazione che stiamo vivendo e che investe anche le amministrazioni (“transizione amministrativa”), risultino più consoni a raccogliere le sfide del presente.

Posto che la materia è davvero sconfinata, si è ritenuto opportuno considerare due specifici scenari problematici, nella speranza che essi possano aiutare a definire alcune esigenze essenziali rispetto alle quali la formazione e il modo di essere dei dipendenti debbono essere coerenti.

In primo luogo, quello relativo all’amministrazione chiamata ad agire, gestendo rilevanti poteri, nella delicata fase caratterizzata dalla necessità di dare attuazione al PNRR; in secondo luogo, quello in cui si colloca il dipendente che osserva come, in una fase così importante di riforme impresse dalla politica, la sua carriera e la sua attività vengono valutati.

II

Iniziamo considerando il dipendente che, gestendo i poteri pubblicistici, può condizionare e addirittura ostacolare sia le riforme, sia, più in generale, le legittime aspirazioni dei privati e degli attori sociali e del mercato.

Un tema che viene immediatamente in evidenza è quello dei “colli di bottiglia” che i soggetti pubblici possono generare con la loro attività concreta.

* Università Bocconi.

Il termine “colli di bottiglia” ricorre con una significativa frequenza nel PNRR, non solo là dove esso si riferisce all’amministrazione, ma anche in altri contesti.

Va precisato che non è un “collo di bottiglia”, o un ostacolo, l’amministrazione in quanto tale: nel Piano, infatti, si parla diffusamente di amministrazione e sono previsti numerosi investimenti a favore della stessa. Il soggetto pubblico, cioè, è un perno essenziale di questo grappolo di riforme, sicché è presumibile che il perimetro complessivo dell’amministrazione non verrà limitato a seguito della loro attuazione. Quanto osservato significa che rimane ampio spazio anche per il diritto amministrativo e per le sue garanzie.

Si capisce forse meglio cosa possa essere un “collo di bottiglia” guardando ai documenti europei. L’amministrazione pubblica efficace è cruciale perché bisogna non rallentare l’attuazione delle riforme; l’amministrazione non efficace potrebbe, infatti, essere un ostacolo per la realizzazione del Piano.

Un primo punto di vista che può essere assunto, dunque, è quello che considera l’amministrazione inefficace come un ostacolo o un “collo di bottiglia” rispetto all’attuazione del Piano. Invero, l’amministrazione può essere un ostacolo rispetto a valori anche molto diversi rispetto all’efficienza e all’efficacia: si pensi a concorrenza e trasparenza, legalità, giustizia, tutela del terzo.

A ogni buon conto, la connessione tra ostacoli e inefficienza è meno banale di quello che può apparire a prima vista, perché ci sono alcuni casi in cui l’amministrazione è un ostacolo pur essendo molto efficiente ed efficace (si pensi, per esempio, a un regime autorizzatorio), altri in cui, invece, un’amministrazione inefficiente di per sé non è un ostacolo (pensiamo al silenzio assenso) per qualche soggetto. Il vero problema, dunque, non è l’amministrazione in sé, come ostacolo, ma è l’ostacolo indebito.

Sussiste, al riguardo, un riferimento normativo molto importante per definire quale sia l’ostacolo che va rimosso o aggredito. Si tratta dell’articolo 3 della Costituzione che fa proprio riferimento agli ostacoli.

Si coglie in tal guisa che è un dovere della Repubblica la rimozione degli ostacoli: in questo contesto si collocano anche le amministrazioni inefficienti o le amministrazioni che pongono un indebito “collo di bottiglia”. Proprio per questo è suggestivo pensare al Piano nazionale come a una forma di adempimento dell’articolo 3, Cost. che, in qualche misura, direttamente o indirettamente, consente di eliminare ostacoli nel nostro ordinamento.

Ciò chiarito in generale, giova individuare i problemi essenziali generati dall’amministrazione chiamata ad agire e a esercitare poteri per “transitare” dalla condizione attuale a una che sia auspicabilmente migliore.

Una prima criticità è quella di un’amministrazione indolente e che non decide. Pensiamo ai silenzi e a tutti gli interventi normativi posti in essere

di questi ultimi anni per ovviare alle inerzie, nessuno veramente risolutivo. La loro moltiplicazione è l'ammissione, in qualche misura, dell'incapacità di risolvere il tema dell'amministrazione indolente.

Un secondo problema è quello del frazionamento delle determinazioni (una sorta di stillicidio decisionale). Il legislatore è intervenuto, soprattutto nei procedimenti a istanza di parte, ma probabilmente occorre ulteriormente provvedere, correggendo cultura e quadro normativo.

Infine, vi è il tema dell'amministrazione che decide male; anche quando non è indolente, cioè, la qualità degli atti prodotti dal soggetto pubblico è spesso criticabile.

Ecco, in sintesi, emergere sia il criterio per qualificare come indebiti i colli di bottiglia (essi sono tali quando vi è indolenza, stillicidio decisionale, cattiva qualità degli atti), sia spunti di riflessione in ordine al "profilo" che il dipendente pubblico deve esibire per agire al meglio onde non essere un ostacolo.

Quel profilo non sembra potere prescindere da un'adeguata formazione giuridica, la quale va garantita a tutti i dipendenti, compresi i tecnici che saranno assunti in vista dell'attuazione del PNRR.

La decisione di qualità, che non crei problemi di stillicidio, oppure ancora in grado di superare l'indolenza, infatti, richiede la conoscenza del quadro giuridico, dei relativi meccanismi e dei principi della materia, pur se non si tratta ovviamente dell'unica competenza da possedere. Le abilità in campo giuridico vanno acquisite con una formazione continua, piuttosto che esclusivamente al momento dell'ingresso. L'obiettivo da perseguire, infatti, è quello non già di ottenere tecnici che siano esperti giuristi, bensì di accrescere progressivamente la sensibilità giuridica degli operatori, adattandola alla luce delle continue fibrillazioni normative e giurisprudenziali.

Si ponga mente alla frequenza dei casi in cui, anche in capo a un tecnico, quella sensibilità può essere essenziale per gestire al meglio la complessità procedimentale (due esempi sono costituiti dai meccanismi di preclusione di cui all'art. 10-bis, L. 241/1990 e dalle procedure a evidenza pubblica), oppure al fine di "tutelare" il dipendente (la questione intercetta il tema della burocrazia difensiva e la disciplina di *favor* per l'azione rispetto all'inerzia: art. 21, DL 76/2020, conv. nella L. 120/2021). E appunto la "sensibilità" giuridica che consente di comprendere quando occorre fermarsi, riflettere, chiedere aiuto al servizio legale e, comunque, approfondire la questione.

III

Passiamo a considerare il dipendente che, in una fase di “transizione”, “osserva” come sono costruiti i concorsi, come viene valutato, nonché, più in generale, come viene coinvolto e “trattato” dalle riforme.

In ordine al primo punto, premesso che l’amministrazione deve ovviamente rispettare i principi costituzionali, preme segnalare in via generale che, in tema di concorsi, si profilano due istanze, la seconda delle quali spesso non sufficientemente valorizzata. I concorsi, cioè, servono a curare al meglio l’interesse pubblico, ma anche (come accade, fatte le debite differenze, per le procedure poste in essere in vista della stipulazione di contratti pubblici) per assicurare la “concorrenza sul mercato”, in questo caso del lavoro. Quanto qui rilevato deve spingerci a riflettere in ordine all’efficacia dei tradizionali rigidi sistemi di reclutamento dei dipendenti (ma anche, più nello specifico, dei meccanismi di selezione impiegati anche in università: l’accesso ai dottorati, ormai basato in modo preponderante su progetti di ricerca senza alcuna altra tradizionale forma di selezione, non sembra per esempio adeguato a rispondere alle aspirazioni dei giovani ricercatori). Come si è cercato, pur con una certa difficoltà, di fare nel settore dell’evidenza pubblica, occorre invece valorizzare l’autonomia dell’amministrazione (concetto cui deve fare da contraltare la responsabilità) onde consentire risposte “flessibili” e al contempo “programmate” alle esigenze delle amministrazioni. Rigidi concorsi con cadenza pluriennale, che ignorano del tutto le aspirazioni e le abilità degli aspiranti dipendenti pubblici costituiscono – per riprendere lo spunto sopra introdotto – indebiti colli di bottiglia.

Circa la valutazione del merito nelle amministrazioni, occorre evitare esenzioni o “zone franche” poco giustificabili. In passato, invece, abbiamo sperimentato meccanismi avvertiti dai dipendenti come “calati” dall’alto e che non si applicavano ai vertici politici.

In relazione alle riforme, infine, è essenziale rispettare i “codici” dei vari sistemi investite dalle stesse. Le riforme, cioè, non devono provocare una sensazione di liquidità, caratterizzata dal fatto che tutto è indistinto e privo di tratti specifici. Per citare un esempio: costituisce operazione dannosa eliminare la rilevanza del diritto e delle sue regole, immaginando di sostituire questa dimensione con la managerialità. A differenza dei privati, infatti, nelle amministrazioni pubbliche il principio di legalità è molto più pervasivo e ammantato di sé tutte le scelte e i procedimenti decisionali, sicché non può essere “barattato” con altri valori, pur se questi possono a esso venire proficuamente accostati.

Più in generale, bisogna tener conto dei meccanismi di reazione dei sistemi, che, “irritati” dalle riforme (e anche la transizione amministrativa può

essere ricondotta a tale categoria), non si adeguano docilmente agli impulsi esterni, ma elaborano proprie strategie interne, quali “contromisure” normative e giuridiche per ridurre la rinnovata complessità; a queste dinamiche, essenzialmente, è legato il successo della riforma.

Utile, al riguardo, è la chiave di lettura che attinge alla prospettiva luhmanniana e che consente di spiegare la reazione dell’ordinamento amministrativo, inteso come sistema, al tentativo di imporre codici diversi (si pensi a quello “merito/non merito”) in luogo del tradizionale “diritto/non diritto”. Le difficoltà, sorte nel passato, di innestare per imposizione normativa una cultura d’ispirazione aziendalistica – soprattutto se a scapito dei profili della legittimità e della legalità – si spiegano agevolmente in questa prospettiva. Il sistema giuridico segue logiche sue proprie – si pensi al tema del riparto di competenza – ed è illusorio che esso diventi arrendevole esecutore di direttive esterne.

Sempre indulgiando sul concetto di irritazione, giova aggiungere che nulla è neutro, e ciò vale anche per gli indicatori, i sistemi di valutazione, gli obiettivi. I dipendenti osservano come vengono fissati standard e criteri e, superato un certo livello di complessità e, appunto, di irritazione, mettono in atto strategie autoreferenziali di elaborazione che possono anche vanificare le riforme.

L’amministrazione, come sistema complesso, incarna funzioni che vanno accuratamente identificate e selezionate, evitando di sovraccaricarla di compiti, di incombenze, di aspettative e di valenze improprie. Tra le raccomandazioni più rilevanti da seguire apprestandosi a progettare o a porre in essere una riforma, vi è perciò quella di non accrescere inutilmente la complessità delle istituzioni pubbliche. Le riforme che, sulla carta, costruiscono architetture procedurali o organizzative eccessivamente complicate, ovvero che, magari inavvertitamente o in forza dell’estensione di meccanismi uniformi, finiscono per incrementano compiti e funzioni, rischiano di incontrare molti ostacoli, posto che, appunto, il sistema non potrà sopportare un “carico” eccessivo di input. La semplificazione che ne scaturisce è spesso letta come fallimento della riforma, ma, in taluni casi, essa rappresenta null’altro che la sua riduzione in termini più accettabili. La reazione si concretizza nella spinta a trasformare la complessità esterna in una complessità interna che sia sopportabile e sostenibile.

Anticorruzione, concorrenza, trasparenza, managerialità, digitalizzazione: quando il legislatore, tra l’altro con interventi a costo zero, ha perseguito negli anni obiettivi anche nobili, aggiungendo però ingenti compiti e impegni in contesti giù saturi di incumbenti, si è talora avverato il rischio di una vanificazione della riforma da parte dell’amministrazione.

Per altro verso, quelle riforme hanno avuto anche un effetto secondario dannosissimo, quello di indurre le amministrazioni a dedicare le proprie prioritarie energie ad autocontrollarsi, a impegnarsi nella trasparenza, a gestire

nuovi processi, con pregiudizio della missione principale dei soggetti pubblici che è quella di curare l'interesse principale "agendo".

IV

L'amministrazione – innanzitutto una risorsa per il "sistema Paese" – è anche un problema. Da quest'ultimo punto di vista, però, non è un problema banale, sicché va affrontato in una logica multi-scalare e non già ipotizzando di utilizzare un unico punto di vista.

D'altro canto, la stagione tragica del coronavirus ha mostrato che essa ha plurime dimensioni; abbiamo sperimentato il volto compassionevole e caritatevole degli operatori sanitari così come quello più autoritativo delle rigide misure restrittive contro la pandemia.

Pensando a questi due anni (e suggerendo una metafora), si coglie l'importanza della formazione somministrata (quasi fosse un vaccino) a tutti i dipendenti e su basi scientifiche, con opportuni richiami, superando le resistenze, in particolare, delle fasce più anziane della popolazione.

Onde intervenire sull'amministrazione e governare correttamente la "transizione amministrativa", infine, occorre non perdere di vista l'obiettivo finale, che chiaramente emerge dai documenti e dal dibattito culturale sulla next generation.

Anche l'amministrazione, a sua volta asset essenziale delle nostre società che va preservato e consegnato in eredità alle generazioni future, deve concorrere all'idea di sostenibilità nella gestione delle risorse, che debbono essere curate in una prospettiva di responsabilità inter e intra-generazionale.

Questo tema intercetta il concetto di giustizia e va dunque trattato anche dai giuristi.

Soprattutto affrontando le problematiche ambientali, gli scienziati del diritto sono d'altro canto da tempo in possesso di un sofisticato corredo concettuale che può essere impiegato per affrontare i problemi della sostenibilità.

Un'essenziale raccomandazione, che si salda con quanto già osservato, è quella di impiegare un approccio multi scalare: onde fronteggiare le nuove sfide del presente (comprese le istanze di riforma) non basta l'economia; essenziali sono la storia, la cultura e anche le istituzioni del diritto amministrativo.

Sotto altro profilo, come per i problemi ambientali, occorre far perno sulla centralità della politica, sulle responsabilità, su un approccio sistemico, su processi circolari, sulla revisionabilità delle scelte e sulla loro trasparenza.

L'accento alla responsabilità si sposa bene con l'aspetto di cui si è fin qui discusso, perché anche la formazione è un tassello di questo paradigma, presupponendo il dovere di istruire e l'onere di formarsi.

“Nuovi” dirigenti pubblici: quali competenze e come misurarle?

di Sabrina Bandera*

1. Verso un approccio competence-based per lo sviluppo della Pubblica Amministrazione italiana

Nel 2021 l'OCSE ha inserito tra le grandi sfide alle quali le amministrazioni pubbliche dovranno dare risposta nel prossimo futuro il passaggio da una logica di selezione e valutazione delle risorse umane basata prevalentemente su titoli di studio e conoscenze a una logica c.d. competence-based, legata alla valutazione delle competenze analitiche e comportamentali (OECD, 2021)¹. Sempre l'OCSE nel 2019, nelle Raccomandazioni sulla leadership e le competenze delle amministrazioni pubbliche, tra le indicazioni per lo sviluppo di servizi adeguati, innovativi e al passo con i tempi aveva sottolineato la necessità di: a) identificare le abilità e le competenze necessarie per trasformare la visione politica in servizi che forniscano valore alla società; b) attrarre e trattenere personale che possiede le competenze richieste dal mercato del lavoro; c) reclutare e selezionare attraverso processi trasparenti, aperti e meritocratici che valorizzino le competenze; d) sviluppare le abilità e le competenze necessarie creando una cultura e un ambiente di apprendimento continuo (OECD, 2019). La Commissione Europea ha, infine, individuato il 2023 come “Anno europeo delle competenze” (Commissione Europea, 2022), nel quadro del più ampio piano strategico pluriennale promosso con l'Agenda per le competenze europee per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza del 2020.

* Coordinatrice Servizio Ricerca, Innovazione e Strategia, Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA).

¹ Le altre sfide individuate sono relative a come: a) attrarre i talenti; b) rendere il pubblico impiego più inclusivo e diverso in termini di genere, origini etniche e background; c) favorire la selezione dei profili specialistici; d) conciliare velocità e innovazione nei processi di selezione.

Lo sviluppo delle competenze per la crescita del settore pubblico è previsto anche nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) “Italia Domani”, approvato nel 2021. Il PNRR, nell’ambito delle azioni di rafforzamento e ammodernamento della Pubblica Amministrazione assegna, infatti, particolare importanza alla valutazione delle competenze trasversali nei processi di selezione, formazione e sviluppo, carriera dei dipendenti pubblici. Le competenze rappresentano uno dei quattro assi di intervento principale della riforma della Pubblica Amministrazione delineata dal PNRR, insieme alla giustizia una delle riforme di natura trasversale all’intero sistema economico e sociale: accanto a nuove modalità di selezione (accesso), semplificazione delle norme e delle procedure (buona amministrazione) e digitalizzazione come strumento trasversale per realizzare le riforme del Piano, vi è appunto l’asse delle competenze, con l’obiettivo di allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una rinnovata PA.

La centralità delle competenze in relazione alla riforma della PA è stata declinata, a partire da giugno 2021, nelle nuove modalità di accesso della dirigenza e nella previsione a livello normativo delle competenze come contenuto dei profili professionali del personale non dirigenziale. Per quanto riguarda le nuove modalità di accesso alla dirigenza (DL 80/2021)² è stata esplicitata la necessità della valutazione delle “capacità, attitudini e motivazioni individuali”, che si traduce in modalità di selezione che devono necessariamente prevedere la valutazione delle competenze accanto alla tradizionale valutazione delle conoscenze, o ancora meglio a modalità di selezione che permettano di valutare congiuntamente conoscenze e competenze.

Il DL 80/2021 ha affidato alla Scuola Nazionale dell’Amministrazione (SNA) la predisposizione delle “Linee guida sull’accesso alla dirigenza pubblica”, che sono state approvate in sede di Conferenza Unificata Stato Regioni e adottate con un decreto del Ministro della Pubblica Amministrazione a settembre 2022³ (SNA, 2022).

Le Linee guida propongono indicazioni in materia di procedure e soluzioni metodologiche per lo svolgimento dei concorsi con il duplice obiettivo di: a) offrire alle amministrazioni alcune indicazioni e buone pratiche utili per l’individuazione di soluzioni e metodologie omogenee ed efficaci per la selezione della dirigenza; b) presentare i principi metodologici dell’Assessment

² Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 (“Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del PNRR e per l’efficienza della giustizia”).

³ Le Linee guida sono state sviluppate dalla SNA nell’ambito di un apposito Advisory Board, che ha coinvolto esperti di procedure concorsuali, esperti di assessment e rappresentanti di amministrazioni centrali e locali.

Center, quale strumento di comprovato successo nei processi di selezione di figure manageriali, finalizzati alla valutazione delle competenze che caratterizzano la posizione da ricoprire. Il documento rappresenta, quindi, un contributo conoscitivo e metodologico nell'ottica di fornire un concreto supporto a tutte le amministrazioni nella scelta di come strutturare le selezioni.

Le nuove modalità di accesso prevedono inoltre che i bandi di concorso definiscano gli ambiti di competenza da valutare. In letteratura, e nella prassi organizzativa (e amministrativa), troviamo numerose definizioni di "competenza" (Luccarini, 2022)⁴. Nel PNRR quello di competenza è uno dei concetti maggiormente ricorrenti: il termine competenza (al singolare o al plurale) compare 213 volte.

L'accezione di competenze utilizzata nelle Linee guida fa riferimento alla combinazione di conoscenze, abilità e comportamenti che si traducono in buone prestazioni necessarie per svolgere bene un determinato lavoro; solitamente identificate e convalidate attraverso l'osservazione e l'analisi (OECD 2011). Tale accezione sottolinea due aspetti fondamentali di un approccio competence-based per la gestione delle risorse umane: a) la necessità di identificare preliminarmente le competenze; b) le modalità di valutazione delle stesse. Le Linee guida intervengono su entrambi questi aspetti, approfonditi nei paragrafi che seguono, individuando il modello di competenze dei dirigenti della Pubblica Amministrazione italiana e presentando le modalità per la valutazione delle stesse.

2. Il modello di competenze dei dirigenti della Pubblica Amministrazione italiana

La valutazione delle competenze presuppone la preliminare individuazione del set di competenze, come previsto anche dalle linee guida internazionali in materia di Assessment Center (International Task Force on Assessment Center Guidelines, 2015). La predisposizione di un modello di competenze richiede un lavoro di analisi del contesto organizzativo del ruolo, individuando attività, responsabilità e requisiti richiesti dalla posizione per pervenire alla definizione delle competenze comportamentali rilevanti per il dirigente.

Le *Linee guida sull'accesso alla dirigenza* identificano per la prima volta in Italia un modello di competenze di riferimento per i dirigenti della PA ita-

⁴ Sabrina Luccarini ne ha individuate almeno 50 nell'intervento al XXXI convegno nazionale del Coordinamento dei responsabili amministrativi "L'Università nella transizione culturale: obiettivi e sfide per la gestione efficace del cambiamento" (Bologna, 14 ottobre 2022).

liana: l'individuazione del modello di competenze è, probabilmente, il contributo più rilevante delle Linee guida poiché permette, per la prima volta in Italia, di avere un quadro di riferimento unitario sulle competenze trasversali dei dirigenti della Pubblica Amministrazione centrale e locale.

I modelli di competenza (competency framework) sono strumenti organizzativi finalizzati a standardizzare le aspettative di comportamento per lavorare in un'organizzazione. Sono composti da un set di competenze trasversali, utili per orientare i processi di reclutamento e selezione, formazione e sviluppo, carriera e retribuzione (Boyatzis, 1982; Spencer e Spencer, 2017). Possono essere sviluppati secondo diverse metodologie, attraverso un approccio top-down con il coinvolgimento del management e/o di esperti o bottom-up, che privilegia il coinvolgimento dei dipendenti nell'analisi dei comportamenti ritenuti maggiormente efficaci per l'esercizio del ruolo (Horton, 2000).

Per quanto riguarda i modelli di competenze sviluppati in ambito pubblico, alcuni Paesi hanno optato per un modello standard per tutte le amministrazioni (per esempio il Belgio), altri per modelli diversi per tipologia di amministrazione (per esempio la Svezia), altri ancora per modelli differenziati per famiglie professionali. Dall'analisi dei diversi modelli emerge un'ampia eterogeneità nei metodi utilizzati per definirli, ma una complessiva convergenza nelle competenze definite (Saporito, 2016). Nel caso della dirigenza della Pubblica Amministrazione italiana si è optato per l'individuazione, attraverso le Linee guida, di un modello di riferimento standard, la cui adozione è di fatto obbligatoria per le amministrazioni centrali e fortemente raccomandata per gli Enti Locali e le altre amministrazioni pubbliche.

Il modello italiano individua 15 competenze articolate in cinque aree: area cognitiva, area manageriale, area realizzativa, area relazionale, area del self-management (fig. 1), nell'ambito del modello sono individuate sei competenze considerate più rilevanti (c.d. competenze core), che si raccomanda di includere sempre nel set di competenze da osservare inserito nei bandi per la selezione della dirigenza. Tali competenze sono relative a: soluzione dei problemi, gestione dei processi, sviluppo dei collaboratori, decisione responsabile, gestione delle relazioni interne ed esterne, tenuta emotiva. La descrizione dettagliata delle competenze che compongono il modello è riportata in allegato al presente contributo.

Fig. 1 – Modello di competenze dei dirigenti della Pubblica Amministrazione italiana

<i>Area cognitiva</i>	<i>Area manageriale</i>	<i>Area realizzativa</i>	<i>Area relazionale</i>	<i>Area del self-management</i>
Soluzione dei problemi	Gestione dei processi	Decisione responsabile	Gestione delle relazioni interne ed esterne	Tenuta emotiva
Visione strategica	Sviluppo dei collaboratori	Orientamento al risultato	Negoziazione	Self-development
Pensiero sistemico	Guida del gruppo		Orientamento alla qualità del servizio	Consapevolezza organizzativa
	Promozione del cambiamento			

Fonte: SNA (2022)

Nel modello, per ciascuna competenza sono indicati anche alcuni indicatori di comportamento specifici e osservabili, utili ai fini della valutazione della competenza stessa: per rilevare le competenze occorre, infatti, che le stesse siano “operazionalizzate”, rese cioè misurabili attraverso la costruzione di almeno quattro indicatori di comportamento specifici e osservabili. Tali indicatori dovrebbero essere omogenei all’interno della competenza e ben distinti dagli indicatori presenti nelle altre competenze. La tabella 1 ne presenta alcuni, a titolo esemplificativo.

Anche per il personale non dirigenziale, le nuove norme sull’accesso alla PA adottate ad aprile 2022 (DL 36/2022)⁵ prevedono l’accertamento del possesso delle competenze, intese come “insieme delle conoscenze e delle capacità tecniche o manageriali”, che devono essere specificate nel bando e definite in maniera coerente con la natura dell’impiego per il profilo richiesto. Anche in questo caso sono state approvate a luglio 2022 specifiche linee guida – *Le linee di indirizzo per l’individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche*⁶ – preliminari alla definizione di un modello di competenze generale di riferimento per tutte le amministrazioni, attualmente in corso di definizione, nell’ambito di un apposito gruppo di lavoro coordinato dalla SNA⁷.

⁵ Decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 “Ulteriori misure urgenti per l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)”.

⁶ Decreto 22 luglio 2022 “Definizione di linee di indirizzo per l’individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche”.

⁷ “Gruppo di lavoro per la definizione di un framework delle competenze per il personale di qualifica non dirigenziale”, istituito con decreto del 2 febbraio 2023 del Dipartimento

Tab. 1 – Indicatori di comportamento (esemplificazione)

<i>Competenza</i>	<i>Indicatori</i>
Visione strategica	<ul style="list-style-type: none"> – Analizza le situazioni organizzative, ipotizzando sviluppi futuri – Delinea obiettivi e strategie realistici e coerenti con lo scenario in evoluzione della propria area/organizzazione – Valuta gli effetti nel medio-lungo periodo delle diverse linee di azione – Anticipa le possibili criticità e opportunità che potranno emergere in futuro
Guida del gruppo	<ul style="list-style-type: none"> – Condivide con il gruppo gli obiettivi generali e le strategie dell'amministrazione – Coordina le attività e gli sforzi del gruppo, sia in presenza che a distanza – Facilita lo scambio e la condivisione di informazioni nel gruppo – Promuove la coesione e lo spirito di squadra, integrando e valorizzando le differenze
Orientamento al risultato	<ul style="list-style-type: none"> – Individua obiettivi sfidanti e funzionali alla performance dell'amministrazione di appartenenza e del "sistema" – Mantiene l'impegno anche davanti a ostacoli o criticità perseverando nel raggiungimento del risultato – Agisce in modo autonomo assicurando il raggiungimento del risultato nei tempi previsti – Si fa carico in prima persona dei problemi anche al di là di quanto esplicitamente previsto
Negoziazione	<ul style="list-style-type: none"> – Si attiva nel ricercare margini di manovra e di accordo tra i diversi interlocutori portatori di prospettive differenti – Accoglie e stimola l'individuazione di soluzioni vantaggiose e utili a soddisfare le aspettative di tutti – Agisce per ridurre e ricomporre le conflittualità, facendone un'opportunità di sviluppo e integrazione per tutti i soggetti coinvolti – Affronta direttamente divergenze di opinioni e tensioni, bilanciando fermezza e apertura
Self-empowerment	<ul style="list-style-type: none"> – Mostra consapevolezza dei propri punti di forza e delle aree di miglioramento – Riflette sulle esperienze vissute e ne trae occasione di apprendimento – Chiede feedback a responsabili, colleghi e collaboratori utili a migliorarsi – Ricerca opportunità di apprendimento per sviluppare nuove competenze

Fonte: elaborazione SNA (2023)

della Funzione Pubblica. La costruzione di un modello di competenze per il personale non dirigenziale si inserisce nell'ambito della riforma del mercato del lavoro della PA (R 2.3.1), prevista dal PNRR, che ha promosso la riprogettazione del sistema dei profili professionali, in un modello articolato su conoscenze, competenze e capacità caratteristiche della posizione da ricoprire.

3. Metodologie e strumenti per la valutazione delle competenze in ambito pubblico

Come anticipato, accanto all'individuazione del modello di competenze, l'altro aspetto fondamentale quando si opera secondo un approccio competence-based alla gestione delle risorse umane, è relativo a come si misurano e valutano le competenze. Le nuove procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza prevedono esplicitamente la valutazione, oltre che delle conoscenze, di "capacità, attitudini e motivazioni individuali" (DL 80/2021), anche attraverso prove, scritte e orali, finalizzate alla loro osservazione e valutazione comparativa, definite secondo metodologie e standard riconosciuti. Da questo punto di vista, le Linee guida propongono la metodologia dell'Assessment Center per la selezione, la mappatura delle competenze, la valutazione del potenziale, l'analisi delle esigenze formative e lo sviluppo delle risorse umane. Si tratta di una delle più diffuse metodologie utilizzate, in ambito privato, e più recentemente anche in ambito pubblico⁸.

L'Assessment Center è una procedura di valutazione che, attraverso l'utilizzo di una molteplicità di strumenti standardizzati, ha l'obiettivo di analizzare e valutare il possesso (e il relativo livello) di un set predefinito di competenze comportamentali (o trasversali) di una persona, ritenute necessarie per ricoprire con successo un ruolo specifico in un'organizzazione. Si tratta di una metodologia complessa e articolata che ha l'obiettivo di ridurre al minimo le possibili fonti di distorsioni e di errori nel processo di valutazione, al fine di produrre una rilevazione quanto più possibile obiettiva (Moses e Byham, 1977; Thornton e Byham, 1982).

La comunità scientifica internazionale ha progressivamente definito, nel corso degli anni, i requisiti minimi che deve possedere l'Assessment Center. Tali indicazioni sono riportate in apposite linee guida, pubblicate per la prima volta nel 1975 e successivamente aggiornate, per tenere conto sia dei cambiamenti verificatisi nel mondo del lavoro sia dei risultati delle ricerche scientifiche (International Task Force on Assessment Center Guidelines 2015). Esse definiscono l'Assessment Center come "una valutazione standardizzata del comportamento basata su molteplici input" (p. 1248), rappresentati sia dalla molteplicità di prove sia dalla presenza di più assessor. Dal punto di vista tecnico, l'Assessment Center si fonda, infatti, sull'uso combinato di più prove e di più valutatori, adeguatamente formati (c.d. assessor),

⁸ Nel contesto pubblico la metodologia dell'Assessment Center si è progressivamente diffusa nelle amministrazioni dei Paesi OCSE (Saporito, 2016) e anche in alcune amministrazioni italiane, soprattutto a livello locale (Saporito, 2021).

che contribuiscono ciascuno per la sua parte alla valutazione complessiva, derivante dal confronto e dall'integrazione delle diverse osservazioni. Tale metodologia, se accuratamente progettata, permette di rilevare, attraverso l'osservazione del comportamento, il possesso di una serie di competenze comportamentali o di potenzialità, che risultano associate al successo manageriale, e di misurarne il livello.

Come sottolineano anche nelle linee guida internazionali in materia di assessment, il tipo e il contenuto delle dimensioni da valutare variano in funzione dell'obiettivo dell'Assessment Center. Più in particolare, la scelta delle competenze dovrebbe sempre derivare da un'analisi puntuale della posizione di lavoro target e del contesto organizzativo di riferimento. Dal punto di vista metodologico, per la misurazione delle competenze selezionate, è importante che vengano rispettati i seguenti criteri (Consiglio e Tinelli, 2019):

- ciascuna competenza si articola e viene operazionalizzata attraverso un numero variabile di indicatori comportamentali direttamente osservabili, eventualmente graduati rispetto al livello della competenza espresso;
- le competenze è opportuno siano ben distinte tra loro e presentare indicatori omogenei e non sovrapposti con quelli di altre competenze, in modo da minimizzare il rischio di errori nella codifica del comportamento osservato nella dimensione di appartenenza e ridurre l'effetto “alone”, ossia il rischio di generalizzare una valutazione da una competenza alle altre;
- in un Assessment Center dovrebbero idealmente essere misurate complessivamente non più di 9 competenze comportamentali, per consentire la corretta distinzione tra di esse.

Per la valutazione delle competenze possono essere utilizzati un set articolato di strumenti, suddivisibili in tre tipologie: prove situazionali, test e colloqui motivazionali, che vengono di seguito sinteticamente descritte, mentre si rimanda alle *Linee guida sull'accesso alla dirigenza pubblica* per un'analisi dettagliata delle stesse e per l'indicazione circa il loro utilizzo nei processi di valutazione delle competenze in sede concorsuale (SNA, 2022).

Le prove situazionali rappresentano il principale strumento di valutazione delle competenze utilizzato nell'Assessment Center. Esse sono caratterizzate da simulazioni o stimoli proposti ai partecipanti, individualmente o in gruppo, contenenti una serie di situazioni, assimilabili a quelle lavorative, al fine di osservarne e valutarne i comportamenti messi in atto per farvi fronte. Possono essere distinte in due macro-categorie: prove situazionali individuali e prove situazionali di gruppo (tab. 2) e devono avere una griglia di osservazione/valutazione ancorata al modello di competenze individuato.

Tab. 2 – Prove situazionali: tipologie

Tipologia	Prove
Prove situazionali individuali	In-basket
	Studio di caso
	Casi gestionali
	Presentazione
	Interview simulation
Prove situazionali di gruppo	Intervista comportamentale
	Discussione di gruppo a ruoli liberi
	Discussione di gruppo a ruoli assegnati

Fonte: SNA (2022)

Una seconda tipologia di strumenti di valutazione delle competenze, facilmente integrabili nell'ambito di un Assessment Center, è rappresentata dai test: strumenti obiettivi, standardizzati e validati, costituiti da una serie di stimoli idonei ad attivare, in situazione controllata, un campione di comportamento individuale riferito a specifiche dimensioni psicologiche, producendo una misura oggettiva e standardizzata (Rubini, 1984). I test, sviluppati e validati per il contesto lavorativo, rilevanti ai fini della selezione in ambito pubblico possono essere distinti in:

- test cognitivi per la valutazione di conoscenze e attitudini;
- test autodescrittivi per la misurazione di stili, valori e motivazioni;
- test situazionali che permettono di valutare il comportamento in specifiche situazioni lavorative.

Infine, la valutazione delle competenze trasversali necessita di essere sostenuta e integrata con la rilevazione della motivazione del candidato a ricoprire la posizione in oggetto, aspetto particolarmente rilevante in ambito pubblico. Il colloquio motivazionale indaga le inclinazioni motivazionali, i valori, le aspettative e gli obiettivi professionali del candidato per poter prevedere il futuro fit (integrazione) dello stesso con il ruolo e con il contesto organizzativo.

Il processo di Assessment Center può essere articolato con modalità differenti, in funzione di una serie di variabili interne ed esterne all'amministrazione. A titolo esemplificativo, ma non esaustivo, tra queste variabili rientrano la complessità e strategicità del ruolo ricercato, le competenze presenti nel profilo, le dimensioni dell'amministrazione, le risorse (di tempo ed economiche) a disposizione, il numero dei candidati ecc. È pertanto opportuno definire la quantità e la tipologia delle prove in una logica modulare, customizzata e flessibile, capace di adattare il metodo dell'Assessment Cen-

ter alle esigenze specifiche delle procedure concorsuali. È possibile, altresì, utilizzare una e più prove di carattere comportamentale all'interno delle varie fasi del processo selettivo, senza sviluppare un Assessment Center vero e proprio. Per esempio, è possibile, in una logica di processo di selezione "a imbuto", utilizzare una prova come l'analisi dei casi gestionali o un questionario situazionale insieme a test di conoscenze per la preselezione dei candidati.

4. Utilizzo del modello di competenze: il bando del 9° Corso-Concorso SNA per dirigenti pubblici

Un primo utilizzo del modello di competenze dei dirigenti della PA italiana individuato nelle *Linee guida sull'accesso alla dirigenza pubblica* si è avuta nel bando per il concorso di accesso al 9° Corso-Concorso SNA per dirigenti pubblici, finalizzato al reclutamento di 294 dirigenti nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici non economici.

Il bando, pubblicato a dicembre 2022⁹, individua accanto all'accertamento delle conoscenze – diritto costituzionale, diritto amministrativo, diritto dell'Unione Europea, economia politica, politica economica, economia delle amministrazioni pubbliche, management pubblico e innovazione digitale, analisi delle politiche pubbliche, lingua inglese – la valutazione delle capacità e attitudini con riferimento a sei competenze specifiche: soluzione dei problemi, gestione dei processi, sviluppo dei collaboratori, promozione del cambiamento, decisione responsabile, gestione delle relazioni interne ed esterne, dettagliate nel bando (tab. 3).

Tali competenze saranno valutate nella prova preselettiva attraverso 12 quesiti situazionali (due per ciascuna delle sei competenze) e 12 quesiti di ragionamento verbale e logico astratto, mentre nelle prove scritte è stata prevista una specifica prova di tipo *in-basket*, della durata di due ore, volta ad accertare le capacità e attitudini dei candidati attraverso la simulazione di situazioni di lavoro che richiedono l'esercizio del ruolo dirigenziale in un contesto organizzativo.

⁹ Concorso pubblico, per esami, per l'ammissione di 352 allievi al Corso-Concorso selettivo di formazione dirigenziale per il reclutamento di 294 dirigenti nelle amministrazioni statali, anche a ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici (GU n. 103 del 30 dicembre 2022).

Tab. 3 – Competenze bando 9° Corso-Concorso SNA per dirigenti pubblici

<i>Competenza</i>	<i>Definizione</i>
Soluzione dei problemi	Individuare tempestivamente i problemi, anche complessi, analizzando in modo critico e ampio dati e informazioni, per focalizzare le questioni più rilevanti, così da identificare e proporre soluzioni efficaci, rispondenti alle esigenze della situazione e coerenti con il contesto di riferimento
Gestione dei processi	Strutturare efficacemente le attività proprie e altrui, programmando, organizzando, gestendo e monitorando efficacemente le risorse assegnate (economico-finanziarie, umane, strumentali, temporali), tenendo conto dei vincoli e in coerenza con le strategie delineate e gli obiettivi da perseguire
Sviluppo dei collaboratori	Riconoscere i bisogni e valorizzare le differenti caratteristiche, risorse e contributi dei collaboratori, favorendone la crescita, l'apprendimento e la motivazione attraverso la valutazione, il feedback, il riconoscimento e la delega, nel rispetto dei principi di trasparenza ed equità organizzativa
Promozione del cambiamento	Accogliere positivamente i cambiamenti, favorendo e stimolando l'introduzione di modalità nuove di gestione di processi, attività e servizi in una logica di miglioramento continuo e incoraggiando gli altri a vivere il cambiamento come un'opportunità
Decisione responsabile	Riconoscere gli elementi controversi di una decisione e gli aspetti potenzialmente critici anche per l'amministrazione e l'interesse pubblico, scegliere tra le differenti opzioni con consapevolezza e tempestività, anche in condizioni di incertezza, complessità, carenza di informazioni, valutando pro e contro e combinando il rispetto dei vincoli con la finalizzazione della decisione. Assumersi la responsabilità delle decisioni e delle azioni proprie e dei collaboratori (accountability)
Gestione delle relazioni interne ed esterne	Gestire reti di relazioni complesse comunicando efficacemente con i diversi interlocutori interni, anche in una logica di interfunzionalità, o esterni all'organizzazione, inclusi quelli istituzionali, cogliendone le esigenze e costruendo relazioni positive, orientate alla fiducia e collaborazione

Fonte: GU n. 103 del 30 dicembre 2022

5. Una “rivoluzione culturale” da accompagnare

Il passaggio da modalità di selezione della dirigenza pubblica basate prevalentemente, se non esclusivamente, sulla valutazione delle conoscenze tecnico-specialistiche (inerenti alle materie del bando di concorso) a modalità basate sulla valutazione combinata sia delle conoscenze sia delle competenze (capacità e attitudini) e delle motivazioni individuali rappresenta una fase di particolare rilievo e attenzione nel quadro della più complessiva riforma della Pubblica Amministrazione italiana prevista dal PNRR. Occorre, infatti, investire su un cambiamento innanzitutto culturale e sull'introduzione di un nuovo approccio generale alla gestione delle risorse umane, basato sulle

competenze, che investa non solo il reclutamento e la selezione ma anche la rilevazione dei fabbisogni formativi e lo sviluppo professionale, lo sviluppo di carriera, la valutazione delle performance e, più in generale, lo sviluppo organizzativo.

Per questa ragione l'applicazione delle *Linee guida sull'accesso alla dirigenza pubblica* è supportata da un'attività di monitoraggio e accompagnamento delle amministrazioni interessate realizzata dalla SNA, di concerto con il Dipartimento della Funzione Pubblica. La SNA ha, infatti, maturato nel corso degli ultimi anni una significativa esperienza nella mappatura, analisi e valutazione delle competenze dei dirigenti, grazie a un ampio progetto di ricerca-intervento che coinvolge le principali amministrazioni centrali italiane, nell'ambito del quale sono stati progressivamente sviluppati sia modelli di competenze sia processi e strumenti di assessment in presenza e online¹⁰.

La SNA, pertanto, oltre alla gestione diretta delle procedure di reclutamento e selezione dei dirigenti delle amministrazioni centrali a essa affidate – Corso-Concorso per dirigenti pubblici e procedure comparative per il passaggio dal ruolo di funzionari al ruolo di dirigenti delle amministrazioni centrali – ha promosso la realizzazione di iniziative di monitoraggio, accompagnamento e capacity building dedicate a tutte le amministrazioni, sia centrali sia locali, tra cui:

- il supporto alle amministrazioni per l'individuazione del proprio modello di competenze, a partire dal modello generale;
- l'organizzazione e realizzazione di corsi di formazione dedicati alle nuove procedure selettive, al fine di consentire sia al personale che opera nelle Aree Risorse Umane delle amministrazioni sia ai componenti delle commissioni di acquisire conoscenze e competenze specialistiche sugli strumenti e sulle modalità dell'Assessment Center;
- l'attivazione di una comunità di pratica dei responsabili della selezione del personale;
- la realizzazione di attività di certificazione degli assessor che possono supportare le amministrazioni nell'implementazione delle attività di valutazione delle competenze nelle procedure di selezione.

È previsto in particolare la realizzazione presso la SNA, nel quadro delle attività finanziate dal PNRR¹¹, dell'Assessment e Development Center per

¹⁰ SNA, Programma di ricerca “Mappatura, valutazione e sviluppo delle competenze delle amministrazioni pubbliche” (2019-in corso).

¹¹ PNRR “Italia domani”, Sub-investimento 2.3.1 – Titolo progetto: “Investimenti in istruzione e formazione – Servizi e soluzioni tecnologiche a supporto dello sviluppo del capitale umano delle pubbliche amministrazioni”.

la PA italiana per la valutazione e lo sviluppo delle competenze dei dirigenti della PA centrale e locale. L'Assessment e Development Center sarà sviluppato come centro di competenze a supporto delle amministrazioni e nell'ambito delle sue attività è previsto, in particolare, lo sviluppo di prove situazionali, di strumenti di assessment e dei relativi metodi di valutazione.

Allegato – Modello di competenze dei dirigenti della Pubblica Amministrazione italiana

Descrizione delle competenze (fonte: SNA, 2022)

Area cognitiva

- 1) *Soluzione dei problemi.* Individuare tempestivamente i problemi, anche complessi, analizzando in modo critico e ampio dati e informazioni, per focalizzare le questioni più rilevanti, così da identificare e proporre soluzioni efficaci, rispondenti alle esigenze della situazione e coerenti con il contesto di riferimento.
- 2) *Visione strategica.* Leggere le situazioni e i contesti immaginando i possibili scenari prospettici e ipotizzando i loro impatti nel medio e lungo termine, così da delineare obiettivi e strategie da perseguire che siano realizzabili e in grado di anticipare le evoluzioni future della propria area/organizzazione.
- 3) *Pensiero sistemico.* Integrare i diversi elementi, fattori, piani che influenzano un contesto, una situazione o un problema individuando correlazioni e relazioni, così da creare una visione d'insieme che consenta di inquadrarli in uno scenario più ampio.

Area manageriale

- 4) *Gestione dei processi.* Strutturare efficacemente le attività proprie e altrui, programmando, organizzando, gestendo e monitorando efficacemente le risorse assegnate (economico-finanziarie, umane, strumentali, temporali), tenendo conto dei vincoli e in coerenza con le strategie delineate e gli obiettivi da perseguire.
- 5) *Sviluppo dei collaboratori.* Riconoscere i bisogni e valorizzare le differenti caratteristiche, risorse e contributi dei collaboratori, favorendone la crescita, l'apprendimento e la motivazione attraverso la valutazione, il feedback, il riconoscimento e la delega, nel rispetto dei principi di trasparenza ed equità organizzativa.
- 6) *Guida del gruppo.* Coordinare il gruppo per il raggiungimento degli obiettivi, trasferendo valori e strategie organizzative, assegnando le attività, promuovendo l'inclusione, facilitando lo scambio di informazioni e il lavoro di squadra anche a distanza.
- 7) *Promozione del cambiamento.* Accogliere positivamente i cambiamenti, favorendo e stimolando l'introduzione di modalità nuove di gestione di processi,

attività e servizi in una logica di miglioramento continuo e incoraggiando gli altri a vivere il cambiamento come un'opportunità.

Area realizzativa

- 8) *Decisione responsabile.* Riconoscere gli elementi controversi di una decisione e gli aspetti potenzialmente critici anche per l'amministrazione e l'interesse pubblico; scegliere tra le differenti opzioni con consapevolezza e tempestività, anche in condizioni di incertezza, complessità e carenza di informazioni, valutando pro e contro e combinando il rispetto dei vincoli con la finalizzazione della decisione. Assumersi la responsabilità delle decisioni e delle azioni proprie e dei collaboratori (accountability).
- 9) *Orientamento al risultato.* Definire, tenendo conto del mandato organizzativo, obiettivi sfidanti e risultati attesi, per sé e per la propria struttura, orientati alla creazione di Valore pubblico; agire proattivamente e con determinazione per assicurare il risultato finale nei tempi previsti e per migliorare costantemente gli standard qualitativi dell'azione pubblica.

Area relazionale

- 10) *Gestione delle relazioni interne ed esterne.* Gestire reti di relazioni, anche complesse, comunicando efficacemente con i diversi interlocutori interni – anche in una logica di interfunzionalità – o esterni all'organizzazione – inclusi quelli istituzionali – cogliendone le esigenze e costruendo relazioni positive, orientate alla fiducia e collaborazione.
- 11) *Negoziazione.* Ricercare, nel confronto tra posizioni o interessi divergenti, spazi di mediazione per raggiungere un accordo o una soluzione condivisa che possa soddisfare tutte le parti coinvolte. Promuovere, in modo credibile, la risoluzione costruttiva dei conflitti, ricomponendo le divergenze e i disaccordi tra gli interlocutori.
- 12) *Orientamento alla qualità del servizio.* Riconoscere le esigenze degli stakeholder interni ed esterni e adoperarsi per rispondervi al meglio adottando azioni mirate all'ascolto e all'individuazione dei bisogni, al monitoraggio della qualità percepita e identificando le priorità di intervento per il miglioramento dei servizi pubblici.

Area del self-management

- 13) *Tenuta emotiva.* Rispondere alle situazioni lavorative di pressione, difficoltà, conflitto, crisi o incertezza con spirito costruttivo, calma e lucidità, mantenendo inalterata la qualità della prestazione. Riconoscere l'impatto sulla vita lavorativa delle emozioni, proprie e degli altri, e attivare le risorse interne necessarie per far fronte alle criticità.
- 14) *Self-development.* Ricercare il miglioramento continuo attraverso la riflessione sulle esperienze vissute, la messa in discussione, la richiesta di feedback costanti e l'aggiornamento, in una logica di apprendimento, sviluppo e crescita, professionale e personale.

- 15) *Consapevolezza organizzativa*. Agire mettendo al centro gli interessi dell'amministrazione, promuovendo gli obiettivi e i valori dell'organizzazione, incoraggiando i principi di correttezza, trasparenza e imparzialità nel lavoro e tutelando l'interesse pubblico.

Riferimenti bibliografici

- Boyatzis R.E. (1982), *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*, Wiley, New York.
- Commissione europea (2022), *Proposta di Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un Anno europeo delle competenze 2023*, COM(2022) 526 final.
- Consiglio C., Tinelli E. (2019), *Assessment Center. Tra rigore metodologico e sfide del mondo che cambia*, FrancoAngeli, Milano.
- Horton S. (2000), "Introduction. The Competency Movement: Its Origins and Impact on the Public Sector", *International Journal of Public Sector Management*, 13, pp. 306-318.
- International Task Force on Assessment Center Guidelines (2015), "Guidelines and ethical considerations for assessment center operations", *Journal of Management*, 41, pp. 1244-1273, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0149206314567780>.
- Luccarini S. (2022), *La centralità del capitano umano e le nuove competenze per la PA digitale*, intervento al XXXI Convegno nazionale Coordinamento dei Responsabili Amministrativi "L'Università nella transizione culturale: obiettivi e sfide per la gestione efficace del cambiamento", Bologna, 14 ottobre 2022.
- Moses J.L., Byham W.C. (1977), *Applying the assessment center method*, Pergamon Press, New York.
- OECD (2011), *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264166707-en>.
- OECD (2019), *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*, OECD/LEGAL/0445, adopted on 17/01/2019, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445>.
- OECD (2021), *Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>.
- Rubini V. (1984), *Test e misurazioni psicologiche*, il Mulino, Bologna.
- Saporito R. (2016), "Analisi comparata dei sistemi di selezione della dirigenza delle amministrazioni centrali", in *Sistemi di selezione e di valutazione dei dirigenti pubblici in Europa. Spunti per la riforma in Italia*, OCAP, White Paper n. 1.
- Saporito R. (2021), "Concorsi competency-based: analisi comparata di quattro procedure innovative negli Enti Locali italiani", *Giornale di Diritto Amministrativo*, 3, pp. 346-353.
- SNA (2022), *Proposta di Linee guida sull'accesso alla dirigenza pubblica*, adottate con Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 28 settembre 2022

recante “Adozione di linee guida per l’accesso alla dirigenza pubblica, ai sensi dell’articolo 3, comma 6, del decreto-legge 80 del 2021”, https://www.funzione-pubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/proposta_di_linee_guida.pdf.

Spencer L.M., Spencer S.M. (2017), *Competenza nel lavoro. Modelli per una performance superiore*, FrancoAngeli, Milano.

Thornton III G.C., Byham W.C. (1982), *Assessment Centers and Managerial Performance*, Academic Press, New York.

La formazione continua nella Pubblica Amministrazione. Principali risultati della prima edizione di INDACO-PA

di Roberto Angotti*

1. Introduzione

La necessità di investire maggiormente nello sviluppo delle competenze La progressiva riduzione della dimensione quantitativa del personale della Pubblica Amministrazione, l'aumento dell'età media dei dipendenti, l'esigenza di adattamento dei processi di lavoro all'utilizzo delle tecnologie digitali e l'emergere di nuovi ambiti di competenza giustificano l'enfasi, a volte retorica, sull'esigenza di “investire in maniera concreta sulle conoscenze, sulle competenze, sulle nuove skill e sulle capacità relazionali” dei dipendenti pubblici (Espa, 2020).

La pandemia ha reso ancora più urgente questo tema, come emerge anche dal dibattito in corso in merito alle azioni da intraprendere nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Una rinnovata attenzione che ha posto il problema del forte disinvestimento operato nel decennio precedente, con la perdita di oltre 100 milioni di euro l'anno a causa del dimezzamento delle risorse operato nel 2010¹ e una spesa media per dipendente pari a 48 euro (FPA, 2020).

L'analisi dell'evoluzione dell'offerta formativa per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni negli ultimi anni evidenzia pertanto un quadro altamente contraddittorio, nel quale l'enfasi posta sulla necessità di investire maggiormente sulle competenze dei dipendenti pubblici si è scontrata su vincoli di natura strutturale. Mentre gli enti pubblici rivelatisi più capaci di

* INAPP, Responsabile Gruppo di Ricerca “Formazione Continua e Apprendimento degli Adulti”, National Coordinator “ReferNet Italy”, Roma.

¹ Cfr. legge 122/2010, Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica; Tronti (2016).

rispondere alle domande derivanti dalla pandemia e di ripensare la propria organizzazione del lavoro sono stati proprio quelli che avevano potuto investire sull'innovazione e sul capitale umano. In tal senso, la questione che si è posta nell'ultimo decennio alle pubbliche amministrazioni ha dunque riguardato il tema di come implementare una maggiore offerta di servizi e di migliore qualità pur disponendo, rispetto al periodo precedente, di un volume molto ridotto di risorse umane e finanziarie (Tronti, 2016).

2. L'indagine INDACO-PA. I dati strutturali

Nel presente contributo si ricostruisce il quadro della diffusione della formazione nella PA, sulla base dei dati statistici della prima edizione della nuova Indagine INDACO-PA², realizzata da INAPP. Attraverso alcuni indicatori chiave, normalmente utilizzati per misurare il fenomeno della formazione, i dati forniscono una stima dell'incidenza delle unità che offrono opportunità formative al proprio personale sul totale delle unità operanti in Italia, della partecipazione formativa, sui volumi dell'investimento formativo realizzato dalle amministrazioni nonché informazioni quali-quantitative sui modelli organizzativi prevalenti, sulla domanda di competenze legata alla digitalizzazione e sulle pratiche esistenti di seniority management utilizzate per ridurre l'impatto della tecnologia su una forza lavoro a forte rischio di obsolescenza.

Nonostante questo forte disinvestimento da parte dello Stato, le pubbliche amministrazioni hanno comunque provato a soddisfare le esigenze formative dei propri dipendenti. L'Indagine INDACO-PA ha infatti riscontrato che

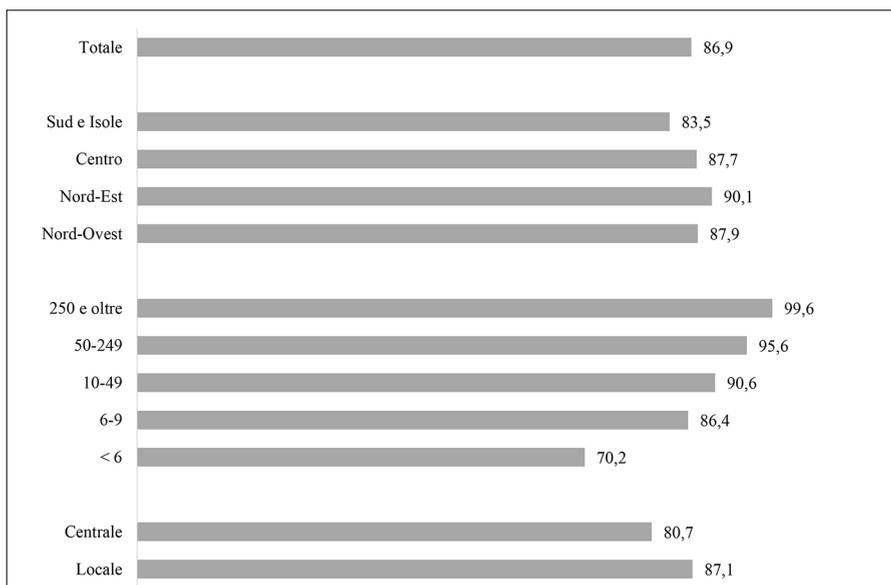
² INDACO-PA (*Indagine sulla conoscenza nella Pubblica Amministrazione*) è una rilevazione censuaria, realizzata dal Gruppo di Ricerca "Formazione Continua e Apprendimento degli Adulti" (responsabile Roberto Angotti) di INAPP (Istituto per l'Analisi delle Politiche Pubbliche), con l'obiettivo di rilevare le caratteristiche dell'offerta di formazione erogata dalle istituzioni pubbliche a favore dei propri dipendenti, in relazione alle strategie di investimento in attività di aggiornamento e di sviluppo delle competenze del proprio capitale umano. Il campo di osservazione è costituito dalle Istituzioni pubbliche (ISTAT, Registro Asia-IP, lista S13, che comprende le unità istituzionali classificate in base alla legge n.196/2009). L'unità di rilevazione è costituita dall'unità istituzionale pubblica, come sopra definita. All'Indagine hanno risposto 3.682 unità istituzionali pubbliche, con un tasso di partecipazione del 33,1% (influenzato dal periodo di realizzazione dell'indagine, in parte sovrapposto all'emergenza Covid-19). INDACO-PA condivide gli stessi contenuti informativi della seconda e terza edizione di INDACO-Imprese e, in parte, dell'indagine CVTS di Eurostat. I risultati di INDACO-PA sono quindi parzialmente confrontabili con INDACO Imprese-CVTS: per l'annualità 2018 è disponibile, per la prima volta in Italia, un confronto su questi temi fra il settore pubblico (unità istituzionali) e il settore privato (imprese).

L'87% delle unità istituzionali della Pubblica Amministrazione ha investito nell'aggiornamento e nello sviluppo delle conoscenze del proprio personale, con una propensione a realizzare interventi formativi maggiore nelle amministrazioni locali (87,1%) e nel Nord-Est (90,1%) del Paese, e crescente all'aumentare del personale in servizio.

Queste amministrazioni hanno offerto ai propri dipendenti corsi di formazione per un totale di più di 9 milioni di ore di formazione e un numero medio di 24,5 ore per partecipante. I corsi hanno una durata maggiore nelle amministrazioni centrali (+15,8 ore) rispetto agli Enti Locali, in particolare nelle regioni del centro-Italia (fra le 5 e le 10 ore in più rispetto alle altre aree del Paese).

Il 61,8% del personale delle pubbliche amministrazioni ha frequentato corsi di formazione, con una prevalenza del genere femminile ma senza che ciò comporti per esse, in linea generale, una maggiore intensità della formazione fruita. Tuttavia, si nota una maggiore durata dei corsi a vantaggio delle donne nelle unità istituzionali più piccole mentre il contrario avviene nelle unità di maggiori dimensioni.

Fig. 1 – Unità istituzionali che realizzano attività di formazione, per livello di amministrazione, classe di personale in servizio e ripartizione territoriale (% delle unità istituzionali)



Fonte: INAPP, INDACO-PA

L'offerta formativa è però composta maggiormente da attività poco strutturate, ossia alternative rispetto ai tradizionali corsi, come avviene nel 78,2% dei casi, a fronte di un 66% in cui vengono offerti corsi. Entrando nel dettaglio di ciascuna modalità formativa offerta, anche in questo caso si osserva come la propensione alla formazione aumenti al crescere del personale in servizio. A livello geografico, per i corsi di formazione il quadro non risulta del tutto omogeneo, con una propensione molto più alta nell'area nord-orientale del Paese (76,6%) e una più bassa nel Meridione e nelle Isole (60%); al contrario, i valori degli interventi formativi diversi dai corsi di formazione sono molto allineati tra loro e si discostano di poco dalla media.

Nell'ambito degli interventi alternativi ai corsi di formazione, l'attività svolta più frequentemente è la partecipazione a convegni, workshop, seminari e presentazioni di prodotti/servizi (65,3%), seguita dall'autoapprendimento mediante formazione a distanza (58,5%). Meno di un terzo delle unità istituzionali svolge attività di training on the job nel 2018 e importanza ancora minore ricoprono la partecipazione a circoli di qualità e gruppi di autoformazione (9,2%) e la rotazione nelle mansioni lavorative (6,5%).

Limitatamente ai corsi di formazione, sono state rilevate informazioni quantitative relative alla durata e ai costi.

L'intensità media dei corsi di formazione è pari a circa 24,5 ore per partecipante, con picchi registrati nelle amministrazioni centrali, nelle unità istituzionali più grandi e al Centro. In media, non risulta un significativo scostamento tra l'intensità della formazione a livello di genere, e infatti il dato delle lavoratrici è più alto di quello dei lavoratori di circa 1 ora. Tale differenza diventa comunque più apprezzabile quando si vanno a osservare le unità istituzionali più piccole. A livello territoriale, emerge un divario tra l'area del Nord-Ovest, in cui in media un lavoratore uomo viene formato per 1,5 ore in più, e quella del Meridione e delle Isole, dove invece è l'intensità relativa al personale femminile a essere maggiore di 3,1 ore.

Per quanto riguarda i costi, in media, il costo orario di un corso di formazione è pari a 11,1 euro. Le unità centrali spendono però 7,4 euro l'ora in più rispetto a quelle locali. Tali discrepanze rimangono consistenti anche quando si passa a rapportare il costo sostenuto dalle unità istituzionali al costo totale del lavoro: la formazione incide per lo 0,7% nelle amministrazioni centrali, mentre solo per lo 0,3% a livello locale.

Le unità istituzionali, in media, sostengono un costo orario pari a 11,1 euro; il costo medio di formazione per partecipante, invece, è di 270 euro circa.

Tra le unità istituzionali che erogano corsi di formazione, quasi il 93% ha affidato l'organizzazione e la gestione dei corsi a soggetti esterni, mentre meno della metà gestisce i corsi internamente. Tale divario si registra prin-

principalmente per le unità istituzionali con meno di 250 lavoratori; quelle più grandi, invece, mostrano una convergenza di valori.

Gli erogatori di corsi di formazione di cui le unità istituzionali si avvalgono maggiormente sono gli enti di formazione o le agenzie formative pubbliche e private, diffusi tra il 56,9% delle unità che svolgono formazione tramite corsi, e le società di consulenza e/o formazione private (49,2%) ma si tratta per lo più di corsi di breve durata. La formazione interna riguarda circa un quarto delle unità che svolgono però corsi di durata maggiore. I formatori interni sono presenti in circa un quarto dei casi ma forniscono una quota ridotta di ore. Meno presente è il caso dei corsi forniti da altre unità istituzionali (17,9%) o dalle università, a cui si sono rivolte meno del 10% delle unità istituzionali, con volumi di durate erogate molto bassi.

Per ciò che concerne le tematiche oggetto dei corsi di formazione, la macro-tematica più diffusa è quella riguardante “contabilità, controllo di gestione e finanza” (69,9%). Seguono le materie relative a “leggi, norme, giurisprudenza, contrattazione e diritto amministrativo” (68,8%), “contratti, appalti e acquisti” (67%), e le materie erogate in adempimento agli obblighi di legge (63,1%). Diffuso tra più della metà delle unità è anche il tema del trattamento e della protezione dei dati personali. Tutte le altre materie sono meno frequenti: “informatica” e “gestione di processi e persone, comunicazione e relazioni interne” riguardano solamente circa un quarto delle unità istituzionali. Seguono “lavoro d’ufficio e segreteria” con il 18,9%, “utilizzo di tecnologie specifiche, impianti, apparecchiature” con il 15,6% e “gestione relazioni con il pubblico ed esterne in generale” (14,1%). Le tematiche in assoluto meno affrontate sono invece “strategia e programmazione” (11,1%) e “lingue straniere” (4,6%).

Tuttavia, se si osserva la distribuzione delle ore di corso per ciascuna tematica, emerge una situazione completamente diversa. Fatto 100 il totale delle ore erogate, sono i corsi svolti per la “gestione delle relazioni con il pubblico ed esterne in generale” e i corsi in adempimento agli “obblighi di legge” a coprire la quota maggiore di ore, con il 21% e il 19,7% rispettivamente. Una percentuale di poco minore riguarda la “gestione di processi e persone, comunicazione e relazioni interne” (14,1%), mentre i corsi concernenti “leggi, norme, giurisprudenza, contrattazione e diritto amministrativo” coprono l’8,5% delle ore. Ognuna delle altre tematiche rappresenta meno del 5% del totale delle ore; è interessante notare che tra queste si trovano anche i corsi che trattano di “contabilità, controllo di gestione e finanza”, “contratti, appalti e acquisti” e “trattamento e protezione dei dati personali”, che sono erogati da un numero molto elevato di unità.

Il tasso di partecipazione formativa, vale a dire la percentuale di addetti formati sul totale dei dipendenti di tutte le unità censite, risulta pari al 61,8%,

ben al di sopra del suo equivalente nel settore privato (43,2%), rilevato attraverso l'Indagine INDACO Imprese-CVTS³. A livello sia territoriale sia dimensionale, la grande variabilità che si riscontra in entrambi i settori segue uno schema simile: si possono infatti osservare picchi nelle aree settentrionali del Paese e valori minimi al Sud e nelle Isole, così come fra unità istituzionali di minore dimensione e micro-imprese, da un lato, e unità istituzionali più grandi e grandi imprese, dall'altro. Emerge inoltre una sostanziale differenza di genere nella partecipazione tra settore pubblico e privato: nel primo, i valori registrati sono a favore della componente femminile, con una differenza, in media, di oltre 9 punti percentuali, mentre nel secondo il gap è a favore di quella maschile (in media 3,3 punti percentuali).

3. I modelli organizzativi prevalenti

Sulla base dei dati fin qui illustrati, è possibile ricostruire i modelli organizzativi della formazione maggiormente diffusi fra le amministrazioni, di cui sono il prodotto.

In merito alle modalità di gestione dell'attività formativa, si riscontra un ricorso prevalente a forme di esternalizzazione: il 93% delle unità ha infatti affidato l'organizzazione e la gestione dei corsi a soggetti esterni, mentre meno della metà gestisce i corsi anche internamente. A questo proposito, vale la pena osservare come da un'analisi condotta attraverso la stima di regressioni *probit* mostra che rispetto a una gestione dei corsi mista, quella esclusivamente esterna è associata a tassi di accesso più bassi. Al contrario, se a svolgere un corso è un formatore individuale incaricato direttamente dall'unità istituzionale, i tassi di accesso aumentano. Si può quindi concludere che l'eccessivo ricorso alla gestione esterna affidata a enti e agenzie (pubbliche o private) può essere considerata una causa dei bassi tassi di accesso alla formazione da parte dei dipendenti pubblici registrati mentre sarebbe auspicabile un rafforzamento della capacità gestionale e programmatoria interna, anche promuovendo maggiormente l'utilizzo di formatori individuali incaricati direttamente dalle amministrazioni.

Sempre riguardo alle configurazioni prevalenti assunte dal processo formativo, oltre al massiccio ricorso all'esternalizzazione nella gestione dei

³ Come sopra anticipato, l'armonizzazione metodologica fra le rilevazioni INDACO-PA e INDACO Imprese-CVTS consente di effettuare, per la prima volta in Italia, un confronto fra il settore pubblico (unità istituzionali) e il settore privato (imprese). Si tratta di un'innovazione che riteniamo significativa per la statistica pubblica in Italia.

corsi, emerge che meno di un terzo delle unità istituzionali ha predisposto una rilevazione dei fabbisogni formativi e, di queste, la maggior parte l'ha effettuata in modo parziale.

Per realizzare l'analisi dei fabbisogni formativi, le unità istituzionali fanno un utilizzo diffuso dell'analisi dei dati relativi alla formazione realizzata negli anni precedenti e delle interviste a figure interne di direzione e coordinamento, ma la metà delle unità istituzionali non elabora un documento formalizzato contenente l'esito dell'analisi dei fabbisogni formativi. Le amministrazioni centrali dimostrano una maggiore propensione ad attuare una rilevazione dei fabbisogni formativi e a elaborare un documento. Più del 40% delle amministrazioni centrali ha inoltre utilizzato i risultati dell'analisi dei fabbisogni formativi sia per progettare che per valutare successivamente la formazione erogata.

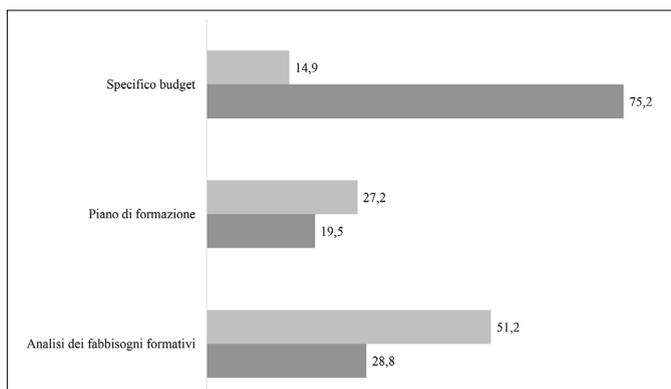
Ancora più preoccupante è quanto emerge in merito all'analisi del processo di pianificazione della formazione: meno di un quinto delle unità istituzionali svolge un'attività di progettazione specifica per i corsi di formazione e redige un piano o un programma per la formazione del proprio personale. Ciò avviene più frequentemente fra le amministrazioni centrali rispetto a quelle locali. Questo dato è particolarmente allarmante in quanto dal 2013⁴ le amministrazioni statali (anche quelle a ordinamento autonomo) e gli enti pubblici non economici sono tenuti ad adottare, entro il 30 giugno di ogni anno, un Piano triennale di formazione del personale che rappresenti le esigenze formative del proprio personale. Come nota la stessa SNA, tale previsione normativa ha evidentemente ricevuto un'attuazione parziale e insoddisfacente. Fra le ragioni di tale insuccesso, si richiamano le modifiche del contesto normativo, determinatesi a partire dal 2014, ma soprattutto il fatto che il Piano triennale di formazione del personale è stato spesso vissuto dalle amministrazioni come un adempimento formale e, fra l'altro, non sempre è stato soddisfatto tempestivamente (Bandera *et al.*, 2021).

È interessante, a tale proposito, notare la grande differenza di approccio esistente fra il settore pubblico e quello privato. La figura 2 evidenzia infatti una netta differenziazione fra pubblico e privato in merito alla pianificazione formativa: mentre gran parte delle unità istituzionali, predispongono un apposito capitolo di spesa per la formazione, la realizzazione di un'analisi dei fabbisogni e la redazione di un piano per la formazione sono molto meno frequenti. Nel settore privato, invece, a fronte di una bassa quota di imprese che predispongono un budget annuale per la formazione, una parte molto più

⁴ Cfr. il DPR 16 aprile 2013, n. 70 relativo al “Riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle scuole pubbliche di formazione”.

alta verifica con regolarità le esigenze di formazione del personale o realizza un piano di formazione. Ciò sembra confermare l'ipotesi che la pianificazione della formazione sia ancora considerata, da parte delle amministrazioni, un mero adempimento burocratico.

Fig. 2 – Unità istituzionali della PA e imprese che adottano una strategia di formazione, per strumento impiegato. Anno 2018 (in % delle unità istituzionali e delle imprese)



Fonte: INAPP, INDACO-PA

In media, meno di un quinto delle unità istituzionali redige un piano o un programma per la formazione del proprio personale. Le amministrazioni centrali più frequentemente redigono un piano o un programma per la formazione del proprio personale rispetto alle amministrazioni locali. Se ci si concentra sulla distribuzione per classe di personale in servizio emerge che le amministrazioni di piccole dimensioni fanno ricorso a piani o programmi per la formazione in quota molto ridotta (5,8%), a differenza di quelle con 250 lavoratori e oltre (84,3%). Le dimensioni del piano per la formazione più utilizzate sono gli obiettivi delle azioni formative da raggiungere, le aree professionali del personale da coinvolgere e le risorse finanziarie da utilizzare. Un'alta percentuale di unità istituzionali predispone annualmente uno specifico capitolo di spesa per la formazione, ma anche in questo caso la classe di personale in servizio ha una forte influenza e le unità con un alto numero di dipendenti sono maggiormente inclini a predisporlo.

In merito all'attività di valutazione, il 35% delle unità istituzionali mette in atto una valutazione finale dei corsi realizzati. Fra questi, il 42,6% ha utilizzato criteri espliciti per l'individuazione dei corsi di formazione a cui riferire la valutazione finale. I due sistemi più utilizzati per valutare la for-

mazione sono stati la compilazione di questionari da parte dei partecipanti e le verifiche individuali di apprendimento. Le unità istituzionali diversificano gli elementi su cui basare tale attività poiché tutti i criteri individuati vengono utilizzati diffusamente. È interessante notare come la quasi totalità delle unità ritiene che i corsi di formazione abbiano migliorato le capacità dei partecipanti di agire i propri compiti e responsabilità lavorative, che abbiano incrementato la qualità dei servizi erogati e che abbiano determinato l'individuazione di nuove e ulteriori aree di saperi e competenze sulle quali intervenire con la formazione. La netta maggioranza dei partecipanti ha espresso un significativo interesse professionale per la formazione e l'apporto che essa poteva dare al miglioramento del lavoro; solo una quota marginale pensa che fare formazione significhi sottrarre tempo libero al lavoro.

Poco più di un quinto delle unità istituzionali ha messo in essere un accordo integrativo che promuove o sostiene la formazione. Le unità istituzionali con alti numeri di lavoratori più facilmente sottoscrivono e applicano un accordo integrativo a sostegno della formazione. Il 43,8% delle unità istituzionali coinvolge i rappresentanti sindacali nelle decisioni relative alla formazione ma tale partecipazione è limitata a un numero ristretto di ambiti formativi, tra cui la definizione degli obiettivi della formazione e i contenuti.

La quasi totalità delle unità istituzionali ritiene che i corsi di formazione abbiano migliorato le capacità dei partecipanti di agire i propri compiti e responsabilità lavorative e, quote comunque importanti, che abbiano incrementato la qualità dei servizi erogati dall'unità e che abbiano determinato l'individuazione di nuove e ulteriori aree di saperi e competenze sulle quali intervenire con la formazione.

La netta maggioranza dei partecipanti ha espresso un significativo interesse professionale per la formazione e l'apporto che essa poteva dare al miglioramento del lavoro (percentuale pari a un 92,6%); solo una quota irrisoria pensa che fare formazione significhi sottrarre tempo libero al lavoro.

Alla luce della valutazione effettuata risultano varie dimensioni tecniche della formazione che, nel breve periodo, dovrebbero essere oggetto di miglioramento, prima fra tutte l'analisi dei bisogni formativi seguita dalla pianificazione dell'offerta formativa.

A conferma della grande rilevanza che ha per le amministrazioni pubbliche l'adozione di una chiara strategia formativa, si consideri quanto emerge dall'analisi effettuata sui dati INDACO-PA, che ha evidenziato come, a parità di altre condizioni, predisporre un piano o un programma di formazione aumenta la probabilità di svolgere attività formative dell'11,7%; leggermente minore è l'effetto stimato per la previsione di un capitolo di spesa in bilancio, pari a un 10,6%; se questi strumenti sono utilizzati insieme, l'effetto

totale consiste in un aumento della propensione del 13,6%. Altri fattori significativi, anche se di minore intensità, sono la presenza attiva del ruolo dei sindacati e la conduzione di un'analisi preventiva dei fabbisogni formativi.

L'effettuazione di un'analisi dei fabbisogni formativi, invece, ha un effetto positivo su tutte le specificazioni del tasso di accesso, così come anche le attività di progettazione e di valutazione della formazione. L'attività di valutazione della formazione mostra anche un'associazione positiva con l'intensità, pari a un 5%.

Da tali evidenze emerge quindi l'assoluta rilevanza della pianificazione formativa ai fini dell'aumento della propensione formativa delle pubbliche amministrazioni e un'ancor maggiore rilevanza dell'analisi dei fabbisogni, che mostra di avere un impatto non solo sull'aumento della propensione formativa ma anche sull'incremento dei tassi di accesso generale, di quello femminile e degli over 50. Anche l'attività di progettazione e di valutazione producono un effetto positivo sul tasso di accesso mentre l'attività di valutazione può produrre un incremento anche dell'intensità. Il basso utilizzo di questi strumenti può essere quindi considerato alla base di performance insoddisfacenti del processo formativo nella PA e ne andrebbe quindi auspicato un forte incremento.

4. Competenze e digitalizzazione

Il tema delle competenze è oggi al centro del dibattito soprattutto per l'esigenza di accelerare il processo di digitalizzazione. L'utilizzo diffuso delle tecnologie digitali rappresenta ormai una necessità e non solo una sfida, nell'obiettivo di accrescere l'efficienza della macchina amministrativa, contenendone i costi e sviluppando una relazione più proficua e trasparente con cittadini e imprese, basata sulla riconfigurazione dei servizi e sulla riduzione degli adempimenti a loro carico.

Dai dati INDACO-PA emerge che il personale della Pubblica Amministrazione ritiene che per poter erogare un servizio ottimale siano necessarie nuove competenze, non sempre presenti. La quasi totalità delle unità istituzionali considera importanti, per esempio, l'attitudine alla risoluzione dei problemi, il relazionarsi con colleghi e/o con l'utenza esterna e le competenze informatiche; solo poco più di un terzo, invece, considera importante la capacità di interagire e gestire informazioni in lingua estera; quest'ultimo dato è molto influenzato da quanto accade nelle amministrazioni locali, in quanto le abilità linguistiche hanno un peso superiore a livello centrale.

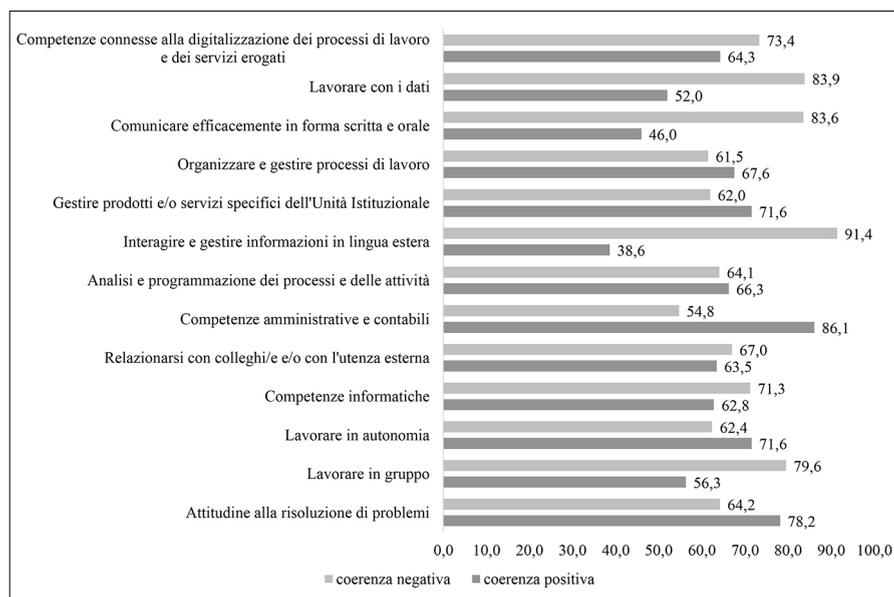
La padronanza delle competenze da parte del personale in servizio è ritenuta adeguata da quote di unità istituzionali che oscillano tra il 90% e il

40%, a seconda della specifica competenza. La padronanza non soddisfacente di determinate competenze dovrebbe essere il motivo che spinge le unità istituzionali a investire nel loro adeguamento. Analizzando la rilevanza delle competenze all'interno dei corsi di formazione, tra le più frequenti si trovano le competenze amministrative e contabili e l'attitudine al problem solving. Le quote minori, inferiori al 50%, riguardano invece il lavoro con i dati, la capacità di comunicare efficacemente in forma scritta e orale e la capacità di interagire e gestire informazioni in lingua estera. Nelle amministrazioni centrali, le quote di unità istituzionali in cui le suddette competenze hanno un ruolo rilevante nella formazione sono superiori a quelle osservate nelle amministrazioni locali.

L'analisi della coerenza tra le competenze considerate importanti e quelle che sono state sviluppate tramite le attività formative realizzate nel 2018 mostra una situazione diversificata. La 'coerenza positiva' (percentuale di unità istituzionali che attribuiscono un ruolo rilevante nei corsi di formazione a una competenza indicata tra quelle importanti per l'erogazione di un servizio ottimale) presenta dei valori molto diversi a seconda della competenza considerata: la maggior parte delle competenze ha una coerenza positiva compresa tra il 63% e il 73%; alcune competenze hanno una coerenza positiva bassa, come la capacità di interagire e gestire informazioni in lingua estera (quasi il 40%) e la comunicazione efficace in forma scritta e orale (46%), altre una coerenza positiva molto elevata, quali le competenze amministrative e contabili, che raggiunge l'86,1%. Per ciò che attiene alla "coerenza negativa" (percentuale di unità istituzionali che non attribuiscono un ruolo rilevante nei corsi di formazione a una competenza non indicata tra quelle importanti per l'erogazione di un servizio ottimale), il valore più elevato si ha per la gestione di informazioni in lingua estera (91,4%), mentre il più basso per le competenze amministrative e contabili (54,8%); allo stesso modo, la comunicazione efficace in forma scritta e orale, il lavoro con i dati e il lavoro in gruppo hanno una coerenza negativa intorno o superiore all'80%.

È anche interessante notare come un quinto delle unità istituzionali intervistate abbia adottato innovazioni tecnologiche 4.0 per la digitalizzazione dei servizi e delle procedure interne di lavoro. Non si riscontrano, in tal caso, differenze rilevanti per livello di amministrazione, mentre si evince una maggiore predisposizione ad adottare innovazioni tecnologiche al crescere della classe di personale in servizio. Valori superiori si rilevano nel Nord-Est e al Centro, meno al Sud e alle Isole.

Fig. 3 – Livelli di coerenza fra competenze ritenute importanti per erogare un servizio ottimale e competenze con un ruolo rilevante nei corsi di formazione nelle unità istituzionali. Anno 2018 (%)



Fonte: INAPP, INDACO-PA

5. L'apprendimento intergenerazionale nella PA

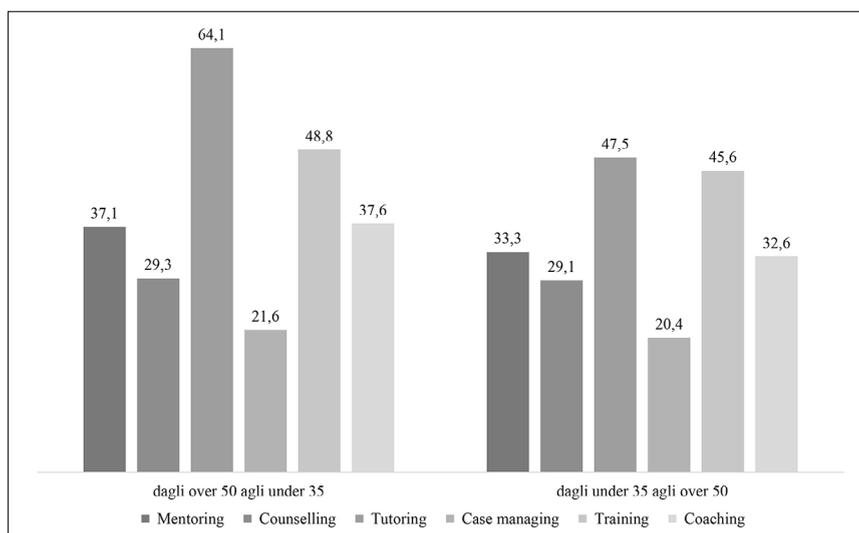
Il seniority management rappresenta una delle principali dinamiche di cambiamento in grado di condizionare l'efficacia del lavoro pubblico. L'età media molto avanzata dei dipendenti pubblici italiani richiede infatti una particolare attenzione, da parte delle organizzazioni pubbliche, alla gestione dell'età, soprattutto in un contesto di crescente innovazione tecnologica. Ciò richiede non solo la capacità di rafforzare le competenze del personale pubblico ma, soprattutto, di contenere il rischio della loro obsolescenza.

Gli over 50 nel 2018 rappresentano circa il 58% del personale in servizio nella Pubblica Amministrazione. La percentuale cresce se si considerano solo le amministrazioni centrali, ed è più ampia nel Sud e nel Centro Italia rispetto alle aree settentrionali del Paese.

Il tasso di partecipazione formativa e il tasso di accesso alla formazione degli over 50, rilevati da INDACO-PA, sono più bassi di quelli degli under 50. Un over 50 in media partecipa a corsi di formazione per quattro ore in

meno rispetto a un under 50. Attività più inclusive rispetto ai corsi risultano essere la partecipazione a convegni, seminari e/o workshop, seguita dall'autoapprendimento tramite formazione a distanza, dal training on the job. Meno diffuse sono la partecipazione a circoli di qualità o a gruppi di autoformazione e la rotazione programmata delle mansioni lavorative.

Fig. 4 – Metodi di trasferimento delle competenze dagli over 50 agli under 35 e viceversa. Anno 2018



Fonte: INAPP, INDACO-PA

Meno della metà delle unità istituzionali con presenza di over 50 ritiene che le competenze degli over 50 debbano essere profondamente aggiornate e omogeneizzate con i lavoratori più giovani.

Lo strumento più diffuso per l'aggiornamento delle competenze degli over 50 risiede nella relazione lavorativa quotidiana diretta con colleghi/e e/o responsabili, indicata da oltre due terzi delle unità istituzionali. Questo dato, analizzato congiuntamente all'informazione che quasi la metà delle unità istituzionali lascia alla singola persona la responsabilità del proprio aggiornamento professionale, fa comprendere come spesso non si abbia un piano chiaro per contrastare l'obsolescenza delle competenze dei lavoratori più anziani. A conferma di ciò, si osserva che meno del 15% delle unità istituzionali organizza corsi esclusivamente dedicati al personale in servizio over 50, mentre molto più frequentemente si punta su corsi di formazione a partecipazione mista di under 35 e over 50.

Tra le unità istituzionali con presenza di over 50 nel proprio personale, meno di un quinto utilizza strumenti di seniority management come l'apprendimento intergenerazionale delle competenze, attraverso il trasferimento delle conoscenze dai lavoratori più anziani a quelli più giovani. Minore è la quota di unità istituzionali che si avvale del trasferimento nella direzione opposta. All'aumentare dell'ampiezza dell'unità istituzionale aumenta anche la diffusione del trasferimento intergenerazionale.

Riguardo al trasferimento dagli over 50 agli under 35, i metodi, i più utilizzati sono il tutoring, il training e il coaching; seguono, con percentuali minori, il mentoring, il counselling e il case managing. L'attenzione delle unità istituzionali è rivolta principalmente alle competenze tecnico-operative o specifiche al lavoro, alle competenze amministrative e di contabilità e all'attitudine al problem solving.

Fra le unità istituzionali che hanno utilizzato strumenti di trasferimento intergenerazionale dagli under 35 agli over 50, la maggior parte utilizza il training, il tutoring, mentre un ruolo secondario assumono il mentoring, il coaching, il counselling e il case managing. Oggetto del trasferimento sono in primo luogo le competenze informatiche e la capacità di contribuire al lavoro di gruppo.

Riferimenti bibliografici

- Bandera S., Donzelli P., Labriola T. (2021), "Programmazione dell'offerta formativa, revisione dei processi e nuovo modello organizzativo della formazione", in SNA (a cura di), *Formare la PA. Rapporto SNA 2017-2020*, Miligraf, Formello (RM), pp. 315-325, <https://bit.ly/3pBUHIm>.
- Battini S., Gasparrini S. (2020), "Miseria delle politiche del pubblico impiego in Italia", *Sinapsi*, 10, 1, pp. 3-32, <https://bit.ly/2SIJ8sM>.
- CNEL (2020), *Relazione 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini (art. 10-bis, legge 30 dicembre 1986, n. 936)*, Roma, <https://bit.ly/3g7mP35>.
- De Masi D. (2020), *Lo Stato necessario. Lavoro e pubblico impiego nell'Italia postindustriale*, Rizzoli, Milano.
- ESPA E. (2020), Introduzione e sintesi del Rapporto, Intervento a *Relazione 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, Roma, 15 gennaio, <https://bit.ly/3v9sLgq>.
- FPA-Data Insight (2020), *Lavoro pubblico 2020*, Roma, FPA Digital 360, 6 luglio, <https://bit.ly/3pF681Z>.

- Pedone A. (2021), “Le priorità per la formazione nella Pubblica Amministrazione a livello europeo e internazionale”, in Parlamento italiano (MLPS-INAPP-AN-PAL), *Relazione sulla Formazione continua in Italia (annualità 2018, 2019 e 2020)*, Atti parlamentari della XVIII legislatura (Doc. XLII n. 2), <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1320569.pdf>.
- Tronti L. (2016), *Potenziare le competenze dei dipendenti pubblici. Quali strategie?*, Working Paper n. 4, CIRET-SNA, Roma, <https://bit.ly/3iFN0Oo>.

Criteria di reclutamento e contenuti formativi nell'esperienza del Corso-Concorso della SNA

di Efsio Espa*

In questa sede mi occuperò di una prima, necessariamente breve, rivisitazione di circa un quarto di secolo di esperienza del Corso-Concorso (CC) gestito dalla Scuola Nazionale di Amministrazione (SNA), prima ancora dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA). Un'esperienza, è noto, mutuata da percorsi analoghi realizzati dall'École Nationale d'Administration francese (che verrà sostituita a breve dall'Institut national du service public). Un'esperienza molto interessante e particolare perché capace di raccordare criteri e modalità afferenti al reclutamento della dirigenza pubblica e assetti e contenuti della formazione iniziale.

Il Corso-Concorso, come sapete, consiste in una procedura molto complessa. Dopo alcuni tentativi non andati a buon fine negli anni Settanta, il CC viene rilanciato dal d.lgs. 29/1993 come una delle principali modalità di reclutamento della dirigenza statale. Esso aveva come obiettivi la necessità di assicurare una buona formazione dei dirigenti prima della loro entrata in servizio, di sfuggire al “modello inerziale” della formazione on the job, forse soprattutto di svecchiare “a tutti i costi” le amministrazioni statali immettendo al loro interno – con un rango dirigenziale – persone prive di una diretta esperienza amministrativa (per quanto i bandi di concorso abbiano sempre consentito la partecipazione al CC dei dipendenti pubblici già in servizio con almeno cinque anni di esperienza).

Sette sono state le edizioni del CC in poco più di 23-24 anni (è in corso l'ottava edizione, a lungo bloccata dai problemi legati alle vicende pandemiche). Nel corso di questo lungo arco temporale, le procedure “di base” del CC sono rimaste sostanzialmente immutate; esse cioè hanno continuato a unire sia le procedure di selezione/reclutamento sia i momenti formativi legati all'ingresso dei dirigenti di seconda fascia. Tuttavia, il CC ha conosciuto anche una significativa evoluzione delle procedure di accesso e dei contenuti formativi ed è proprio su tale evoluzione che si concentrerà questa nota.

Molto in sintesi: la procedura del CC viene avviata tramite una “ricognizione” da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica sui fabbisogni di personale dirigenziale così come esplicitati dalle singole amministrazioni statali. La SSPA/SNA viene quindi autorizzata a avviare la procedura concorsuale e a questa autorizzazione segue la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del bando di concorso. Il numero dei posti disponibili per l’ammissione al CC è superiore per una percentuale del 20% a quello dei posti da dirigente da coprire; l’idea del legislatore – rimasta immutata nel tempo – è stata infatti quella di costruire un meccanismo potenzialmente competitivo tra gli allievi ammessi al Corso: in linea di principio, pertanto, non tutti gli ammessi al Corso possono accedere, anche in caso di superamento dell’esame finale, al primo gradino della carriera dirigenziale. Fanno eccezione le regole relative all’VIII CC che prevedono una lista di “idonei” oltre a quella dei vincitori “veri e propri” della selezione. Per inciso, tale meccanismo competitivo ha raramente funzionato. Le varie commissioni di concorso sembrano aver privilegiato nel corso del tempo il rigore e la qualità delle procedure concorsuali, in gran parte dei casi arrivando a un numero di ammessi al CC inferiore a quello dei posti richiesti dalle amministrazioni.

Verificata dall’amministrazione della SNA la presenza dei requisiti di ammissione, i candidati vengono convocati per la prova preselettiva (resa necessaria, si vedrà meglio più avanti, dal numero molto elevato di domande). La regola prevista dai bandi del CC è, a questo punto, quella di predeterminare il numero dei candidati ammessi alle prove scritte, pari, nelle esperienze del CC, a un triplo dei posti disponibili per la frequenza del Corso-Concorso stesso. Anche qui le regole dell’VIII CC fanno eccezione, prevedendo un numero di persone potenzialmente ammesse alle prove scritte superiore per un multiplo di 4 ai posti disponibili per la frequenza del CC.

I candidati che superano le prove scritte previste (in genere tre – diritto, economia e prova di lingua straniera – ad eccezione del bando relativo all’VIII CC che si limita a due) con un punteggio di almeno settanta centesimi per ciascuna prova, vengono ammessi alla prova orale. I voti ottenuti nelle prove scritte e nella successiva prova orale conducono a un punteggio finale e la commissione esaminatrice, nominata con decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione, definisce una graduatoria di ammissione al CC sulla base dei punteggi riportati da ciascun candidato. Si esauriscono, a questo punto, i compiti della commissione esaminatrice, cui ne subentra una seconda che dovrà sovrintendere a tutti gli step successivi relativi alle diverse fasi di valutazione qui sotto succintamente richiamati.

Prende avvio, quindi, la parte formativa. In particolare, “con decreto del Presidente della SNA [...] sono stabilite le modalità di svolgimento della

fase di formazione generale del Corso-Concorso [...], della valutazione continua, dell'esame conclusivo della fase di formazione specialistica e dell'esame finale”.

Per poter accedere all'esame conclusivo della fase di formazione generale, gli allievi devono avere una media di ottanta centesimi nelle prove di valutazione continua che, in genere, si tengono al termine dei moduli didattici nei quali è articolato il percorso formativo del CC. Al superamento dell'esame relativo alla fase di formazione generale fa seguito la fase di formazione specialistica svolta presso amministrazioni pubbliche, organizzazioni internazionali o imprese private. Non è finita: al termine della fase di formazione specialistica i partecipanti al CC sostengono un esame finale che si considera superato con una valutazione di 80/100.

La Commissione esaminatrice pubblica a questo punto la graduatoria finale che consente ai candidati meglio collocati nella graduatoria stessa di avere maggiori margini nella scelta dell'amministrazione di destinazione. I vincitori vengono infine formalmente assegnati a tali amministrazioni a conclusione, come si è appena visto, di una procedura complessa e molto impegnativa. Può essere utile ricordare che grazie al CC sono stati assunti e formati finora circa 700 allievi.

Lo sguardo retrospettivo e comparativo adottato in questo intervento consente di avanzare alcune prime osservazioni.

Va innanzitutto evidenziata la patologica irregolarità con la quale i vertici dell'amministrazione pubblica hanno ritenuto nel corso del tempo di bandire le nuove edizioni del CC. Si è assistito, si consenta il paragone, a un fenomeno quasi tipico dell'economia sovietica. Come si ricorderà, nell'URSS e nei Paesi comunisti in generale, nel momento in cui un bene di consumo arrivava sugli scaffali di un esercizio commerciale, una grande quantità di persone si impegnava nel disperato tentativo di accaparrarselo: non vi era infatti alcuna certezza sul momento in cui quella merce sarebbe riapparsa sugli scaffali. Un fenomeno del tutto analogo si è verificato e si verifica per il CC: quando, per esempio, dopo 6 anni dalla precedente selezione, viene pubblicato un nuovo bando di concorso, non ci si deve affatto sorprendere se le domande di partecipazione siano nell'ordine delle decine di migliaia. Questo pone problemi non banali, come vedremo tra un attimo, sia dal punto di vista dell'organizzazione pratica del CC sia dal punto di vista della qualità della selezione, per il semplice motivo che la prova preselettiva diventa a questo punto inevitabile, con tutto il suo carico di distorsioni.

È presente anche un'altra conseguenza molto seria: in assenza di alcuna regolarità nella pubblicazione dei bandi di concorso, diventa difficile costruire una reputazione di serietà, se vogliamo anche una percezione di difficoltà

vera e propria, della selezione. Una reputazione più solida delle procedure del CC aiuterebbe non poco a limitare il numero delle domande. In Francia partecipano al concorso “gemello” del nostro CC 700-800 persone l’anno: regolarità annuale e rigore nelle procedure di esame assicurano un numero di domande molto qualificate e gestibili, scoraggiando i “tentativi” finì a se stessi di superare la selezione. Positive circostanze, analoghe a quelle francesi, peraltro, si verificano anche nel caso di alcune procedure concorsuali nel nostro Paese. Si pensi solo al concorso – regolare e assai selettivo – per l’accesso alla carriera diplomatica, dove il numero delle domande appare comunque limitato.

Le selezioni relative al CC, quando finalmente vengono concretamente programmate, come accennavo prima, coinvolgono migliaia di persone. L’ultima, relativa all’ottavo Corso-Concorso in essere, nonostante il requisito formale del possesso di un master di secondo livello o di un dottorato (si veda più avanti), è stata accolta da 21 mila domande di partecipazione. La questione della numerosità dei partecipanti, d’altronde, diventò quasi subito un problema enfatizzato dalla soppressione dei limiti di età per i concorsi pubblici prevista dall’art. 3, c. 6, della L. 127/1997 e successivamente confermata dal parere n. 492/98 del Consiglio di Stato.

Un secondo aspetto riguarda i requisiti formali di ammissione alla procedura concorsuale. L’opportunità di partecipare al CC continua a essere offerta a dipendenti pubblici in servizio da almeno cinque anni e, sempre al momento (a partire dal VI CC) e come già più volte accennato a laureati in possesso di un master di secondo livello o di un dottorato o di un diploma di specializzazione (quest’ultima possibilità disciplinata dal DPCM n. 80/2018). Non sono presenti, è noto, limiti di età alla partecipazione al CC (si veda più avanti). Da quest’ultimo punto di vista, in anni passati, le regole erano differenti e i criteri di ammissione meno vincolanti: non solo non erano presenti requisiti relativi a master, dottorati, diplomi di specializzazione ma, addirittura, vi sono state alcune edizioni in cui si ritenne che fosse sufficiente il possesso di una semplice laurea triennale per partecipare al CC e quindi, potenzialmente, per avviare una carriera da dirigente pubblico.

Queste considerazioni aprono un vaso di Pandora in relazione al tema del ringiovanimento dei ranghi dirigenziali che, come si è visto nella parte iniziale di questa nota, costituiva una delle motivazioni più forti sottostanti l’avvio dell’esperienza del CC. Tale motivazione, oltre un quarto di secolo dopo le prime edizioni del CC, dovrebbe essere ancora più forte in questi anni, dopo il sensibile aumento dell’età media dei dipendenti pubblici (dirigenti compresi) a seguito della rigida gestione del turnover. La soppressione dei limiti di età nelle procedure dei concorsi pubblici, occorsa, lo abbiamo

appena notato, nel 1997-1998, pur giustificata da molti punti di vista, ha oggettivamente reso assai più difficile il raggiungimento dell'obiettivo dello svecchiamento della dirigenza pubblica.

Una terza osservazione riguarda ancora i requisiti di partecipazione: si è passati da un'identificazione di lauree ben precise, in particolare giurisprudenza ed economia e lauree equipollenti, nelle prime edizioni del CC, alla possibilità di partecipazione per i candidati in possesso di una qualsiasi laurea (o, attualmente, anche di un qualsiasi master di II livello o dottorato). In linea di principio, sembrerebbe sensato che a un ruolo di dirigente nella PA si affianchino lauree coerenti con le funzioni esercitate da un manager pubblico. Al tempo stesso, si potrebbe trattare di una barriera senza particolari vantaggi, sia per l'esiguo numero di laureati in discipline lontane da quelle "classiche" di giurisprudenza, economia, scienze politiche (ma anche ingegneria e informatica), sia perché dietro lauree apparentemente distanti dai "canoni" delle competenze per la PA (un esempio: filosofia) potrebbero nascondersi eccellenti professionalità e buone attitudini al lavoro dirigenziale.

Un requisito di ammissione più elevato, con il possesso di master/dottorati/diplomi (ancorché forse con un'eccessiva eterogeneità) ha comportato conseguenze molto rilevanti sulla durata del percorso formativo (del "Corso") e sulla sua articolazione. Una preparazione di base più ampia e solida come, in qualche misura, testimoniata da un Master di II livello o da un dottorato, ha reso possibile, soprattutto a partire dalla VI edizione del CC, una riconsiderazione complessiva del CC e una riduzione della durata dei percorsi formativi: è sufficiente pensare che le prime edizioni del CC prevedevano una durata totale della procedura di formazione di 30 mesi, divisa in due anni di studio e verifica di una vasta serie di discipline e di sei mesi di stage presso un'amministrazione pubblica (o, soprattutto in alcune edizioni, presso aziende private, amministrazioni pubbliche straniere, istituzioni internazionali), mentre l'impianto attuale del CC si colloca, nell'insieme, su un solo anno che comprende 4-5 mesi di didattica in aula, uno spazio temporale, nel mio parere personale, forse troppo ristretto nel momento in cui è necessario tenere conto di nuovi ambiti in forte espansione quali quelli della sostenibilità, della gestione dei processi digitali, degli equilibri di genere, della valutazione, delle politiche pubbliche.

Una quarta area di osservazioni riguarda contenuti e articolazione delle procedure di selezione.

La prova preselettiva, come già accennato, costituisce il filtro per poter gestire con numeri ragionevoli le successive prove di esame: non si possono programmare prove scritte né tantomeno prove orali per 20.000 persone o anche per 8.000 o perfino per 2.000. Già a regole attuali la durata dell'intera

procedura appare del tutto eccessiva e dover correggere migliaia di elaborati o valutare nella prova orale migliaia di candidati renderebbe l'intero impianto selettivo del tutto ingestibile.

Come accennato, il numero prefissato dei candidati che superano la prova preselettiva è equivoquo, nelle prime sette edizioni del CC, al triplo dei posti messi a concorso ai fini dell'ammissione al corso: se il bando prevede, per esempio, che siano disponibili 100 posti per la frequenza del corso organizzato dalla SSPA/SNA potranno accedere alle prove scritte 300 persone; nell'ottava edizione del Corso-Concorso, che ha aumentato temporaneamente da 3 a 4 il multiplo degli ammessi alle prove scritte, essendo disponibili 315 posti per l'ammissione al Corso-Concorso per 210 posti da dirigente, stiamo parlando di un numero assai elevato, 1.200 persone o oltre che accedono alle prove scritte. Le conseguenze sulla durata della procedura selettiva sono ovviamente molto pesanti.

La prova preselettiva, come accennato, distorce in maniera molto forte le selezioni. C'è da un lato un'enfasi del tutto eccessiva sul fattore "memoria". Laddove si scelga di pubblicare una sorta di ampia (4-5mila) banca dati di quiz (con o senza i risultati corretti delle singole domande), l'effetto sulle "strategie" di preparazione dei candidati alla prova preselettiva va nella direzione di uno studio meramente mnemonico. Per semplificare: memoria delle migliaia di domande predisposte versus vere conoscenze e competenze. La distorsione è evidente: una persona anche molto preparata ma che magari non si è "allenata" a gestire i tempi ristrettissimi di un quiz con 60 domande a risposta multipla cui rispondere in 60-70 minuti magari soccombe, mentre la persona che si è preparata in maniera intensa e molto mnemonica, soprattutto se i quiz sono stati pubblicati precedentemente, è in grado di superare la prova. Sulla base di queste osservazioni, si può osservare che la decisione della SNA nelle ultime tre edizioni del Corso-Concorso di non pubblicare preventivamente una banca dati relativa ai quiz ha il vantaggio di moderare le conseguenze di una preparazione dei partecipanti che rischia di essere orientata in senso mnemonico.

A riprova che le conseguenze negative della prova preselettiva siano comunque percepite e vadano limitate è interessante osservare come sia difficile trovare nel confronto tra le varie edizioni del Corso-Concorso una prova preselettiva identica all'altra; gli estensori dei bandi di concorso (tipicamente una collaborazione tra Funzione Pubblica e SSPA/SNA) sono sempre intervenuti nella convinzione che, per esempio, introdurre o magari togliere i quiz di logica, potesse aiutare a fotografare meglio le conoscenze e competenze delle persone e non solo la loro capacità mnemonica. Si pensi che la prova preselettiva, prevista dal bando relativo al I Corso-Concorso nel 1995 (il

concorso partì concretamente l'anno successivo), prevedeva che la “batteria” dei quiz fosse costituita da numerose domande relative alla lingua straniera (negli ultimi bandi, al contrario, con un'assai minore importanza relativa), domande di logica e addirittura di cultura generale.

Per dare un'idea di come le cose siano cambiate, attualmente sono previsti nell'VIII Corso-Concorso dei quiz, perché di quiz ahimè sempre si tratta, di logica, qualche domanda di logica situazionale, e poi una serie preponderante di domande afferenti gli ambiti disciplinari su cui si articolano anche le prove scritte: quindi diritto amministrativo, costituzionale, diritto dell'Unione Europea, economia politica, politica economica, management pubblico, analisi delle politiche pubbliche, lingua inglese,...

Alcune considerazioni sulle prove scritte. L'obiettivo è, inutile a dirsi, selezionare le persone migliori per il lavoro in amministrazione, anche perché come diceva giustamente all'inizio di questo convegno Monica Parrella, non poi è così semplice trovare sul mercato competenze robuste sulle tante tematiche che compongono l'universo delle professionalità necessarie in una Pubblica Amministrazione. Con il passare delle edizioni del CC, le “materie” oggetto della selezione sono state meglio definite e anche ridotte in termini di numerosità. Nelle prime edizioni, per esempio, era presente il diritto penale applicato alla Pubblica Amministrazione oppure il diritto privato, il che ovviamente poteva avere una forte giustificazione, ma nel momento in cui si portano a un esame scritto 15-16 materie diverse, era forte il rischio di selezionare dei “tuttologi”, e non persone in possesso di una specializzazione più specifica sul piano delle conoscenze riguardanti l'operato e la gestione delle amministrazioni Pubbliche.

Un'altra criticità che la SNA ha provato ad affrontare riguarda il fatto che per “prove scritte” si intendono normalmente degli “elaborati”: lunghe trattazioni, oltretutto scritte a mano (quindi con difficoltà non banali a volte anche a identificare bene ciò che è stato scritto dal candidato, ma su questo aspetto le procedure dell'VIII CC prevedono il ricorso al digitale), e di conseguenza durata eccessiva delle fasi di lettura e di “correzione”.

Nell'esperienza del VII Corso-Concorso, si è pensato alla costruzione e messa a disposizione di un breve dossier a disposizione dei candidati con tabelle, articoli e contributi scientifici, riferimenti normativi: un mix di informazioni, in sostanza, su cui si vanno a indirizzare le domande più specifiche. Nell'insieme, personalmente ho tratto l'impressione che questo esperimento abbia ben funzionato nella prova scritta di economia, forse meno forse in quella di diritto.

Un ulteriore aspetto di evoluzione a mio avviso molto positiva riguarda (anche con riferimento alla prova orale nonché alla fase formativa) l'artico-

lazione delle materie delle prove scritte. A lungo, potremmo dire almeno fino alla quarta edizione del CC, le materie delle prove scritte e del percorso formativo riflettevano la tradizionale struttura accademica per discipline molto compartimentalizzate. In questo contesto, più in particolare, la materia del management pubblico è stata per anni proprio “una materia” a se stante e, più in generale, l’organizzazione delle prove scritte (e successivamente degli orali e della didattica) soffriva del fatto che non si partisse dalla realtà della dinamica della vita amministrativa che, come tutti sapete, non funziona per rigidi ambiti disciplinari: nell’esperienza quotidiana di un’amministrazione pubblica non ci si occupa di questioni di economia politica o di analisi economica del diritto dalle 9 alle 10 e poi dalle 10 alle 11 di bilancio. Spesso e volentieri queste materie sono inestricabilmente impastate tra loro e il tipo di selezione e di formazione cui si deve mirare è proprio quella, di tipo interdisciplinare, che parte da questa realtà concreta dell’agire amministrativo. Ciò soprattutto se si parla di persone che hanno responsabilità di coordinamento e di gestione di “pezzi” importanti delle politiche pubbliche.

Rispetto ai contenuti, in parte ne ho già accennato, si è cercato di ridurre progressivamente la “ripetitività” dei corsi che la SSPA/SNA erogava rispetto alle competenze già in possesso – e comunque testate al momento della selezione – dei nuovi allievi e dei nuovi partecipanti al CC. Questa parte del percorso formativo è stata gradualmente circoscritta: nessuno si sogna più di erogare un ennesimo corso di diritto amministrativo o di micro-economia. Ormai da almeno una decina d’anni si dà per scontato che chi ha passato una procedura selettiva molto dura (scritti e orali, lo si è visto, sono estremamente impegnativi), non abbia necessità di esser “richiamato” a capire cosa sia una procedura amministrativa o in cosa consista un incentivo finanziario. Tutto ciò è ancora più vero nel momento in cui un master di secondo livello o un dottorato di ricerca o un diploma di specializzazione specifico costituiscono un requisito formale di ammissione.

Ciò significa che la parte formativa può essere organizzata concentrando i vari moduli didattici su percorsi didattici più avanzati, più mirati e maggiormente caratterizzati da interdisciplinarietà e “tonalità” gestionali.

Il management pubblico ha pertanto acquisito un’importanza preminente rispetto agli altri ambiti di insegnamento, ma l’ha acquisita anche in un altro senso, forse molto più sostanziale del semplice fatto che si insegni qualcosa di più sulle soft skill, sulle attività di comunicazione, sulle competenze relazionali, sulla gestione dei conflitti, su quei tanti aspetti del management che fanno parte della vita quotidiana di un dirigente. C’è infatti un altro significato più importante, che riguarda il fatto che tutte le diverse discipline (forse non più definibili come tali) vengono ormai interpretate come “pezzi”

di un'attività gestionale complessiva. Un buon esempio può essere quello dei corsi di contabilità pubblica. Difficilmente, ormai, si va in aula a spiegare eccessivi tecnicismi o, per l'ennesima volta, le caratteristiche della normativa di bilancio. Si cerca, soprattutto, di sottolineare il carattere operativo derivante dall'avere a disposizione delle risorse finanziarie e di come queste possono essere spese e collocate, nella piena correttezza delle regole, nella maniera migliore possibile.

Un altro elemento di particolare importanza relativamente alle materie di selezione e soprattutto di oggetto delle attività formative riguarda la progressiva apertura a nuovi ambiti e nuove culture: politiche pubbliche, parità di genere, valutazione delle policy, sostenibilità, digitalizzazione. Forse, in prospettiva, sarebbe necessaria una maggiore enfasi – ma questo è un parere strettamente personale – sulla statistica e sulle modalità di utilizzo delle ampie fonti di dati a disposizione.

Una prima, essenziale base di partenza al fine del miglioramento degli esiti del CC è la necessità di una più efficace programmazione di medio termine dei fabbisogni dirigenziali; è fondamentale la presenza, nel nostro ordinamento, del piano triennale dei fabbisogni di personale, ma vanno evitate le ondate improvvise e concentrate nel tempo di richieste per cui, di colpo, diventa indispensabile organizzare un CC per 300 persone, con i potenziali rischi di inefficienze legate alla durata della procedura concorsuale e alla difficoltà di selezionare un numero talmente elevato di alte professionalità.

Come già in parte accennato, una regolare programmazione di medio termine riferita ai “posti” da dirigente, e quindi una realistica e regolare programmazione dei concorsi, può condurre a una partecipazione più ordinata, meno inutilmente affollata, con un progressivo guadagno in termini di reputazione della procedura selettiva.

Un secondo aspetto su cui appare urgente intervenire riguarda la durata dell'intera procedura selettiva e formativa. Nell'insieme, tra decreti di avvio, pubblicazione del bando, prova preselettiva, prove scritte, e relative correzioni, prove orali, tempi di “transizione” tra uno step e quello successivo, percorso formativo con l'esame finale, decreto di assegnazione dei nuovi dirigenti alle amministrazioni, i tempi medi di durata degli ultimi CC sono intorno ai due anni. Stante la difficoltà a comprimere ulteriormente la durata del percorso formativo, appare necessario, in prospettiva, intervenire sullo snellimento della parte di procedura legata alla selezione dei partecipanti al CC.

Da questo punto di vista, fondamentale per ridurre drasticamente l'eccessiva durata dell'intera procedura concorsuale è la messa in discussione della prova preselettiva. È quantomeno importante riflettere con attenzione sulla possibilità di costruire una procedura concorsuale che porti fin dal suo avvio

direttamente all'organizzazione delle prove scritte. Queste ultime, in aggiunta, dovrebbero essere disegnate in maniera tale da consentire una correzione delle prove in tempi ragionevolmente rapidi.

Un possibile modello di riferimento – lo si suggerisce esclusivamente a titolo personale – per prove scritte rigorose, imparziali, capaci di intercettare in modo corretto la presenza o meno del necessario livello di conoscenze e competenze, ma, al tempo stesso, correggibili e valutabili in tempo reale, è costituito dal tipo di domande a risposta multipla che anni fa si utilizzavano (adesso un po' meno, ma per tante facoltà si usano ancora) nei graduate record examination dedicati agli esami di ammissione alle graduate school statunitensi: domande robuste, impegnative, con una serie di dettagli anche tecnici che consentono effettivamente di capire se i candidati abbiano solide basi nelle materie oggetto della selezione.

Modalità di questo genere sono capaci di “tagliare” la prova preselettiva e le sue pesanti distorsioni, riducono i tempi di correzione delle prove scritte perché grazie ai meccanismi prima richiamati, il pomeriggio stesso della prova si è in possesso dei risultati completi della prova scritta. E questo è un guadagno di tempo inestimabile. Tutto ciò ovviamente può essere rafforzato da un utilizzo attento degli strumenti digitali nell'organizzazione delle prove di esame.

Rimangono naturalmente aperti problemi molto seri. Una grossa criticità riguarda l'area della valutazione delle attitudini dei candidati ai compiti di natura gestionale. Credo vi sia stata un'unica circostanza, in occasione del terzo CC, in cui il bando di concorso stesso affermava esplicitamente che sarebbe stata valutata la maturità complessiva del candidato in relazione alla sua attitudine ad assumere una funzione dirigenziale. Questo tentativo non funzionò in maniera sufficiente perché, presumo, non era identificabile una chiara metrica di valutazione delle attitudini. Il tema, cruciale, della valutazione delle attitudini fu quindi pressoché completamente abbandonato.

Nel già citato decreto legge numero 80/2021 si torna su questa materia in maniera molto esplicita, prevedendo addirittura che nelle commissioni esaminatrici possano essere presenti persone competenti in materia di valutazione delle attitudini, provenienti, presumo, dal settore privato. Si tratta di un segnale importante. Il decisore pubblico ha chiaramente identificato una criticità: chi verrà chiamato in futuro a ricoprire un ruolo di natura gestionale non può non essere almeno osservato, se non vogliamo usare la parola molto impegnativa “valutato”, dal punto di vista della sua naturale o acquisita attitudine a lavorare in un contesto in cui le dinamiche relazionali, per esempio, costituiscono una parte assai rilevante del lavoro che si è chiamati a svolgere.

Io mi fermo qui. Avrei ovviamente tantissime altre cose da dirvi, a cominciare dal tipo di figura professionale di dirigente “trasversale” che nasce dal

CC alle modalità di erogazione delle attività di formazione. Il CC è un'esperienza che in ogni caso va continuata e rafforzata. Del resto, si tenga conto che comunque il 50 per cento dei nuovi assunti con qualifica dirigenziale deve "passare" per il Corso-Concorso. E che finora, come accennato, circa 700 dirigenti (molti dei quali hanno già maturato importanti avanzamenti di carriera) competenti, preparati e con grande senso dello Stato, sono stati reclutati e formati dalla SNA, un numero destinato a crescere con l'espletamento delle procedure dell'VIII CC. Grazie infinite della vostra attenzione.

Nuove competenze per la Pubblica Amministrazione

di Elio Gullo*

Secondo la rilevazione di Eurobarometro pubblicata ad aprile 2022 dalla Commissione europea¹, l'Italia si colloca al 24° posto in UE per la soddisfazione per i servizi pubblici, davanti a Romania, Bulgaria e Grecia.

Sulla bassa qualità dei servizi della PA influisce uno scarso utilizzo delle tecnologie digitali. Secondo una recente analisi pubblicata da Banca d'Italia sul livello dell'informatizzazione delle amministrazioni locali, solo il 28% dei comuni consente all'utente di completare le pratiche amministrative e, se richiesto, di poter pagare online.

Un'opinione abbastanza diffusa e condivisa vuole che la digitalizzazione costituisca – di per sé – una delle soluzioni (se non “la soluzione”) a una serie di criticità dell'amministrazione pubblica: dalla qualità dei servizi alla trasparenza, dalla semplificazione delle procedure alla riduzione dei costi.

Non entreremo nel merito della fondatezza dell'opinione, preferiamo invece focalizzarci su alcuni elementi più concreti, ponendoci delle domande cui speriamo di fornire, se non risposte, almeno alcuni spunti di riflessione e di approfondimento.

Esiste un problema di scarse competenze (anche digitali) nella PA? Se e come rafforzare le competenze esistenti e acquisire quelle eventualmente mancanti?

Il mancato, o comunque rallentato, ricorso alle assunzioni nel corso dell'ultimo ventennio ha bloccato il ricambio generazionale non solo delle persone ma anche delle competenze: in un contesto di graduale innalzamento dei livelli di istruzione nella popolazione, la forza lavoro pubblica è rimasta pressoché immutata e non ha beneficiato dell'ingresso di competenze più

* Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica.

¹ Standard Eurobarometer 96 – Winter 2021-2022: Public opinion in the European Union.

elevate e aggiornate. Inoltre, anche laddove sia stato possibile immettere nuove risorse, la selezione dei profili professionali potrebbe aver privilegiato categorie meno qualificate. La controprova è rappresentata dalla tendenza a “stabilizzare” i lavoratori precari di lungo corso invece che reclutarne di nuovi e ad attingere a liste di idoneità di durata pluriennale.

E, come vedremo oltre, un'altra conferma viene dall'analisi dei titoli di studio posseduti dai dipendenti pubblici: l'impressione è che i laureati e i diplomati siano presenti in percentuali inferiori a quelle richieste.

Ma le competenze legate alla progettazione dei servizi e alla loro erogazione efficiente sono soltanto tecnologiche? E questa presunta scarsa capacità di utilizzare efficacemente le ICT è solo del settore pubblico o siamo in presenza di un problema sistemico, più ampio?

Prima di esaminare quali nuove competenze sono eventualmente da acquisire per consentire al digitale di germogliare e produrre gli effetti desiderati, esaminiamo lo stato dell'ambiente di riferimento, zoomando via via dalla nazione, al settore pubblico, al singolo dipendente.

Non v'è dubbio che il capitale umano, inteso come il bagaglio di abilità, competenze e conoscenze possedute dagli individui, è una componente fondamentale del benessere e della crescita economica di un Paese. L'istruzione e la formazione costituiscono tra i principali investimenti in capitale umano. Per ogni individuo i benefici di livelli di istruzione più elevati si manifestano nel mercato del lavoro, dove sono, in genere, associati a redditi più alti. L'importanza della dotazione, sia qualitativa che quantitativa, delle competenze dei singoli per il proprio benessere e per la prosperità della comunità in cui vivono è cresciuta con le trasformazioni che hanno modificato la società negli ultimi decenni. La globalizzazione, l'automazione di numerosi processi e lo sviluppo delle tecnologie digitali premiano e incoraggiano il possesso di competenze elevate. Competenze che non sono più solo il frutto dell'istruzione scolastica, universitaria o post-universitaria, ma che con l'invecchiamento della popolazione e il conseguente allungamento della vita lavorativa devono essere continuamente aggiornate.

Qual è la dotazione di competenze della popolazione italiana? La quota di popolazione tra i 25 e i 64 anni in possesso del diploma di maturità è il principale indicatore del livello di istruzione di un Paese. Il diploma è considerato, infatti, il livello di formazione indispensabile per una partecipazione al mercato del lavoro con potenziale di crescita individuale.

In Italia, nel 2020, ad avere un diploma è il 62,9% della popolazione rispetto al 79,0% che si registra nell'Unione Europea. Anche la quota dei 25-64enni con la laurea in Italia, pari al 20,1%, è inferiore al 32,8% della media UE. E i laureati non solo sono pochi, ma aumentano anche poco: nel 2020

l'incremento annuo è stato di 0,5 punti percentuali rispetto a una crescita di 1,2 punti nell'UE. Valori di due o tre volte superiori nei Paesi maggiori: 1,1 punti in Spagna, 1,4 punti in Germania e 1,7 punti in Francia.

Non solo l'Italia è indietro nel possesso di istruzione terziaria, ma sembrerebbe in ritardo nell'utilizzo delle tecnologie digitali. Uno studio di Bruno Pellegrino (UCLA) e Luigi Zingales (University of Chicago), "Diagnosing the Italian Disease" (2017), nell'abstract, ne evidenzia l'importanza:

We investigate why Italy's labor productivity stopped growing in the mid-1990s. We find no evidence that this slowdown is due to competition from China, Italy's protective labor regulations or increasingly inefficient institutions. By contrast, **the data suggest that Italy's slowdown was more likely caused by the failure of its firms to take full advantage of the ICT revolution** (grassetto aggiunto).

Un secondo studio di Fabiano Schivardi e Tom Schmitz (2018), intitolato *The IT Revolution and Southern Europe's Two Lost Decades*, sempre nell'abstract perviene a conclusioni molto simili:

Since the middle of the 1990s, productivity growth in Southern Europe has been substantially lower than in other developed countries. In this paper, we argue that this divergence was partly caused by inefficient management practices, which limited Southern Europe's gains from the IT Revolution. [...] We calibrate our model using firm-level evidence, and show that it can account for ~28% of Italy's, 39% of Spain's and 67% of Portugal's productivity divergence with respect to Germany between 1995 to 2008.

Quindi abbiamo una prima risposta: l'insufficiente capacità di utilizzare le ICT come leva di trasformazione e innovazione potrebbe essere non solo un problema della Pubblica Amministrazione.

Vediamo adesso la composizione della forza lavoro pubblica e il suo andamento nell'ultimo decennio. Il perché è presto detto: su quali competenze attuali può contare la PA? C'è "spazio" sufficiente per investire in formazione dati i titoli di studio attualmente in possesso del personale pubblico?

Se raggruppiamo i dipendenti pubblici come fa l'Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle pubbliche amministrazioni (ARAN) nel suo Rapporto semestrale sulle retribuzioni, abbiamo uno spaccato della forza lavoro della PA nel quale la parte preponderante è giocata dal raggruppamento denominato "Amministrativi e tecnici". Si tratta di un'area residuale (evidentemente non in termini dimensionali) che comprende il personale che rappresenta l'ossatura fondante della macchina burocratica: personale

impegnato in attività di tipo amministrativo, nonché tecnici (per esempio, personale addetto alla manutenzione), ausiliari scolastici, personale addetto alla vigilanza (dalla Polizia municipale o provinciale ai guardia parchi), professioni del sociale (assistenti sociali, operatori sociali), informatici, esperti di beni culturali, autisti, custodi, esperti di comunicazione.

Tab. 1 – Gruppi professionali

<i>Gruppi professionali</i>	<i>Unità di personale in servizio</i>			<i>Variazione 2019/2009</i>	
	<i>2009</i>	<i>2012</i>	<i>2019</i>	<i>Unità</i>	<i>%</i>
Dirigenti	57.919	36.629	42.804	-15.115	-26,1
Dirigenti medici e sanitari	120.383	130.805	113.481	-6.902	-5,7
Paramedici	346.840	340.583	335.053	-11.787	-3,4
Professori, docenti, educatori	936.710	906.945	1.030.910	94.200	10,1
Ricercatori, tecnologie professionisti	16.977	11.896	14.186	-2.791	-16,4
Comparti sicurezza	546.899	539.987	520.924	-25.975	-4,7
Amministrativi e tecnici	1.337.518	1.259.083	1.143.882	-193.636	-14,5
Totale	3.376.209	3.238.474	3.214.252	-161.957	-4,8

Ebbene, come sono distribuiti i titoli di studio all'interno del bacino "Amministrativi e tecnici"? La tabella seguente evidenzia la distribuzione prevista per l'accesso dall'esterno (mediante concorso pubblico), offrendo quindi una rappresentazione delle scelte organizzative attuate dalle amministrazioni in termini di struttura professionale.

Tab. 2 – Titolo di studio

<i>Titolo di studio richiesto</i>	<i>Personale (# e %)</i>			
	<i>2012</i>		<i>2019</i>	
Laurea	323.410	26%	275.986	24%
Diploma	480.784	38%	468.700	41%
Obbligo scolastico	454.889	36%	399.195	35%
Totale	1.259.083	100%	1.143.882	100%

Sul bacino "Amministrativi e tecnici", circa 1,14 milioni di persone, risultano nettamente prevalenti i lavori che richiedono diploma o obbligo scolastico. Come ARAN scrive:

Emerge l'immagine di una Pubblica Amministrazione con molti lavori a bassa o media qualificazione professionale. Il che suggerisce anche la prevalenza di assetti che, a dispetto dell'innovazione tecnologica e della tanto auspicata evoluzione

degli approcci, continuano a essere definiti secondo un'impostazione datata, la cui configurazione non ha subito negli anni sostanziali modifiche, se non forse qualche peggioramento (ARAN, 2021, p. 10).

Se allarghiamo lo sguardo a tutti i principali comparti, il comparto Scuola (esclusi i docenti) presenta la quota più bassa di lavori per i quali è richiesta la laurea e la più alta di lavori richiedenti solo l'obbligo scolastico (rispettivamente 2% e 65%).

Questa distribuzione riflette la configurazione tipica delle organizzazioni scolastiche, nella quale l'attività di supporto si concentra sull'attività di custodia ed esecutiva (svolta da quelli che una volta erano chiamati bidelli) e sull'attività amministrativa, svolta per lo più da impiegati con diploma.

Nei ministeri, contrariamente a quanto ci si aspetterebbe, specie dopo le riforme Bassanini della fine del secolo scorso, prevalgono ancora lavori per i quali è richiesto il diploma (il 62%). I lavori per i quali è richiesta la laurea sono solo il 32%, percentuale non elevata se si considera la preminenza che, nei ministeri, dovrebbero avere attività a più alto contenuto professionale.

Nel comparto Regioni-autonomie la quota di lavori per laureati è il 25%. Anche qui i lavori impiegatizi sono la maggior parte (46%), mentre appare più consistente (29%) la presenza di lavori che richiedono solo la licenza media.

Evidentemente, in questo settore, i processi produttivi vedono ancora una significativa presenza di lavoro esecutivo di tipo tecnico.

Il comparto delle agenzie fiscali e quello degli enti pubblici non economici presentano infine un profilo che si differenzia nettamente rispetto a quello di tutti gli altri. La quota dei lavori con laurea è preponderante, rispettivamente 63% e 74%, mentre i lavori di semplice esecuzione rappresentano una quota "minima": 1% e 4%.

In sintesi: la distribuzione percentuale dei titoli di studio richiesti nei diversi comparti nell'ambito del raggruppamento "Amministrativi e tecnici" è riportata nella tabella seguente (2019, in ordine decrescente per il titolo di studio "licenza media").

È abbastanza sorprendente che vi sia una tale diversità tra i vari comparti nella quota dei lavori per i quali è richiesto solo l'obbligo scolastico, che generalmente identificano attività di custodia, vigilanza e di semplice supporto tecnico.

Tab. 3

<i>Comparto</i>	<i>Licenza media</i>	<i>Diploma</i>	<i>Laurea</i>
Scuola	65%	33%	2%
Regioni ed Enti Locali	29%	46%	25%
Università	11%	49%	40%
Ministeri	6%	62%	32%
Enti pubblici non economici	4%	22%	74%
Agenzie fiscali	1%	37%	62%

Se quella appena vista è la distribuzione prevista per i titoli di studio del personale amministrativo, molto più interessante è l'analisi dei titoli di studio effettivamente posseduti.

Tab. 4

<i>Comparto</i>	<i>Licenza media</i>	<i>Diploma</i>	<i>Laurea</i>
Scuola	63%	34%	3%
Regioni ed Enti Locali	19%	54%	27%
Università	11%	39%	50%
Ministeri	17%	55%	28%
Enti pubblici non economici	7%	48%	45%
Agenzie fiscali	9%	42%	49%

Dal confronto emerge, per esempio, che negli enti pubblici non economici e nelle agenzie fiscali vi sono molti meno laureati rispetto a quelli previsti.

Ancora più preoccupante è la percentuale di personale con la sola licenza media (quasi un quinto del personale “amministrativo” degli Enti Locali e poco meno di due terzi di quello scolastico) che, probabilmente, potrà partecipare con ridotta intensità alle innovazioni organizzative e digitali in corso e avrà una maggiore difficoltà nel tenersi aggiornato.

Dato il quadro del personale “amministrativo” rispetto al titolo di studio posseduto e nota l'età media abbastanza elevata, è il momento di vedere come colmare la distanza tra le competenze possedute e quelle necessarie, in particolare, per la trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione.

La digitalizzazione rappresenta uno dei pilastri della semplificazione amministrativa. Le iniziative previste dal PNRR sono basate in larga parte sulla digitalizzazione delle procedure e sulla piena interoperabilità dei sistemi informativi, ai fini dell'attuazione del principio *once only* che dovrebbe sollevare i cittadini dell'onere di dover fornire le stesse informazioni più di una volta alla Pubblica Amministrazione.

Sebbene transizione e trasformazione digitale sono spesso considerati interscambiabili, più che di transizione sarebbe bene parlare di trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione. La sola transizione delle attuali procedure nell'equivalente digitale sarebbe un cambiamento di forma, che aggiungerebbe ben poco in termini di efficienza e di efficacia.

Le amministrazioni pubbliche hanno fino a ora fatto un uso molto limitato dell'innovazione digitale e ancor meno l'hanno utilizzata per modificare assetti organizzativi e procedure. Persino nei casi in cui informazioni e servizi sono disponibili on-line, le modalità di accesso, di autenticazione e di interazione sono complicate e farraginose e gli esiti incerti, proprio perché riflettono la logica del procedimento amministrativo pre-digitale e non sono in grado quindi di assicurare la velocità e la semplicità d'uso garantite dalle maggiori piattaforme tecnologiche e dalle applicazioni presenti sul mercato delle quali tutti ci serviamo ogni giorno.

Se i risultati testimoniano la difficoltà dell'amministrazione di compiere il percorso di transizione alla modalità operativa digitale, ancor più difficile appare il divario che ci separa dalla trasformazione digitale delle amministrazioni.

Divario che può essere colmato attraverso l'investimento nelle competenze digitali delle pubbliche amministrazioni, che si fonda su due possibili azioni, non mutuamente esclusive:

- *upskilling e reskilling* del personale presente nelle amministrazioni attraverso azioni formative;
- assunzione di personale in possesso di competenze digitali adeguate e dall'alto potenziale trasformatore.

La trasformazione in chiave digitale della Pubblica Amministrazione richiede, infatti, la capacità di mobilitare un insieme vasto e articolato di attori con professionalità diverse, ciascuno chiamato a fornire un specifico contributo per trasformare mere indicazioni di policy in pratiche effettivamente agite nel corso del lavoro quotidiano in ambito pubblico.

Riprendendo la classificazione OCSE (OECD, 2021), la trasformazione digitale della PA richiede un profondo cambiamento nel modo di lavorare, attuabile solo in presenza di una sinergia tra competenze:

- dei cittadini, volte ad assicurare l'utilizzo consapevole degli strumenti tecnologici a supporto del lavoro e del tempo libero e principalmente definite nel framework europeo DigComp;
- dei dipendenti pubblici, in cui la digitalizzazione si traduce in un sistema di norme e strumenti (si pensi alla firma digitale, a SPID o alla gestione documentale) assolutamente peculiari che necessitano di essere padroneggiati;
- professionali, tipiche dei professionisti IT chiamati a progettare, realizzare e gestire sistemi informativi;

- manageriali, richieste *in primis* ai dirigenti che devono essere in grado di cogliere opportunità, i benefici e le sfide derivanti dalla trasformazione digitale.

Da ciò emerge che: la trasformazione digitale non può prescindere dalla presenza di una cultura digitale diffusa tra tutti i dipendenti pubblici, chiamati a comprendere e accogliere i cambiamenti in atto nella propria quotidianità lavorativa; a svolgere un ruolo chiave nell'innovazione della macchina pubblica non servono solo i professionisti IT ma sono soprattutto le figure dirigenziali che devono riconoscere, accogliere e guidare il cambiamento nell'organizzazione e nei processi di lavoro.

In merito a quest'ultimo aspetto, come recentemente ha rilevato l'OCSE (OECD, 2019), occorre procedere a un ripensamento del tradizionale concetto di leadership nel settore pubblico essenzialmente improntato all'applicazione di norme e alla gestione di processi burocratici, al fine di assicurare l'effettiva capacità della dirigenza di adottare e guidare la trasformazione digitale. Occorre, in sostanza, riconoscere la trasformazione digitale come un fenomeno che trascende e non si conclude nell'ambito della mera adozione di nuove tecnologia e soprattutto che il management pubblico sia in grado non tanto di essere esperto di intelligenza artificiale o di cloud computing, quanto piuttosto di riconoscerne le potenzialità e il possibile impatto in modo da poter assumere decisioni di tipo strategico o di investimento.

Molte amministrazioni (e quindi i funzionari e i dirigenti che vi lavorano) tendono a lasciare le questioni digitali ai professionisti IT o addirittura le esternalizzano in toto ai fornitori, trasformando questioni di policy in meri problemi tecnologici. La conseguenza è che molto spesso gli interventi di digitalizzazione si basano su requisiti incompleti o inadeguati e con funzionalità che non rispondono in modo coerente alle procedure amministrative, richiedono più tempo del previsto e un dispendio di risorse. Inoltre, la mancanza di consapevolezza sulle effettive potenzialità delle tecnologie e delle opportunità di utilizzo rischiano di rendere i decision maker facilmente influenzabili dalle cosiddette mode tecnologiche perdendo di vista la vera natura del problema da affrontare.

Tali competenze devono, peraltro, essere comuni a tutta la dirigenza, a prescindere dall'ambito di riferimento.

In tutti i settori, i dirigenti pubblici sono, infatti, sempre più spesso chiamati a coordinare e guidare il personale pubblico nel percorso di adozione di nuove procedure e strumenti, se non addirittura a dover esprimere un fabbisogno tecnologico che riguarda processi operativi di competenza della propria struttura e a confrontarsi con i fornitori IT. Questo peraltro è ancora

più vero nelle amministrazioni di piccole dimensioni, generalmente carenti di specialisti IT cui potersi affidare.

L'esigenza di intervenire in modo sistematico sulle competenze digitali, in particolare delle figure manageriali delle PA, di fatto accomuna pressoché tutto lo scenario pubblico internazionale ma assume un ruolo ancora più significativo in quello italiano.

La mancanza di competenze rappresenta senza dubbio uno dei fattori che influisce maggiormente sulla difficoltà manifestata dalle amministrazioni italiane negli ultimi anni ad aumentare il ricorso alle nuove tecnologie per migliorare i servizi offerti all'utenza e a trasformare le proprie organizzazioni interne in senso innovativo. Ciò al pari della mancanza di risorse e delle difficoltà organizzative, come già rilevato dalla Banca d'Italia nel Rapporto sull'informatizzazione delle amministrazioni locali (2017).

Come evidenziato nella Relazione finale della Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione della Pubblica Amministrazione (2017), "la mancanza di competenze adeguate, soprattutto nei livelli apicali, e una concezione desueta del digitale, visto come ancillare, di servizio e non come strategico porta al rischio sistematico di impiego inefficiente di denaro pubblico".

Fig. 1 – Competenze



Una ricerca avviata nel 2018 dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione segnala la prevalenza tra i dirigenti pubblici di capacità informatiche operative piuttosto che di competenze riferibili a una gestione dell'ICT più strategica e manageriale².

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con il Syllabus “Competenze digitali per la PA”, ha creato uno strumento di riferimento per la verifica delle competenze possedute dai dipendenti pubblici in ambito digitale e la produzione di moduli formativi atti a soddisfare i fabbisogni formativi specifici rilevati. Il Syllabus si compone di 11 competenze organizzate in 5 aree. Ciascuna competenza, a sua volta, si articola in un numero variabile di conoscenze/abilità raggruppate secondo tre livelli di padronanza (base, intermedio e avanzato).

Più in dettaglio, il Syllabus prova a definire le competenze necessarie per poter utilizzare al meglio gli strumenti richiesti nell'assolvimento del proprio ruolo di funzionario pubblico (quali documenti e firme elettroniche, identità digitale, PEC e domicilio digitale, protocollo informatico e gestione documentale, servizi on-line) e che sono regolati da norme (*in primis* il Codice dell'amministrazione digitale) che a oggi risultano tra le meno applicate dell'interno ordinamento italiano. Accanto agli strumenti fondamentali sono state incluse anche ulteriori conoscenze su temi critici quali la sicurezza, la protezione dei dati personali, la comunicazione istituzionale, le tecnologie emergenti e gli open data, sempre accuratamente declinate rispetto al contesto della PA italiana e alle specificità del lavoro pubblico.

I numerosi consensi ottenuti da parte delle tante amministrazioni che hanno fino a ora aderito all'iniziativa, così come l'attenzione crescente da parte del sistema dell'offerta formativa nei confronti della predisposizione di corsi *Syllabus compliant*, inducono a ritenere il Syllabus “Competenze digitali per la PA”, un'iniziativa di particolare successo, entrata nel 2022 in fase di pieno regime e in grado di rappresentare un modello di riferimento per l'intero settore.

Se il Syllabus è nato per impiegati e funzionari, cosa proporre ai dirigenti?

Nel 2020 una comunità internazionale di accademici, docenti e professionisti ha lanciato un'iniziativa denominata “Teaching public service in the digital area”³ volta a definire un set di competenze in ambito digitale specifico per il management pubblico.

Tale iniziativa è nata dall'esigenza di individuare dei programmi formativi sul tema della trasformazione digitale da poter includere nei tradizionali

² *FPA Annual Report 2018*, “Competenze”, <https://www.forumpa.it/riforma-pa/fpa-annual-report-2018/>.

³ <https://www.teachingpublicservice.digital/>.

percorsi destinati allo sviluppo delle competenze dei dirigenti pubblici. Il fine è promuovere la consapevolezza che ormai ogni progetto nella PA è un progetto digitale e che le scelte tecnologiche non possono continuare a essere demandate pressoché integralmente ai fornitori IT che sviluppano le applicazioni, ma richiedono un intervento informato e consapevole da parte del management pubblico.

Risultato di tale iniziativa è stato la pubblicazione di un set di 8 competenze per l'era digitale che dovrebbero essere possedute da ogni dirigente pubblico, a prescindere dal settore nel quale opera.

In sintesi:

- 1) *valorizzare l'esperienza degli utenti dei servizi e comprenderne le esigenze per progettare e adottare soluzioni efficaci.* Ogni dirigente non necessita di competenze specifiche di progettazione di sistemi informatici ma deve comprendere appieno i bisogni degli utenti del servizio di cui è responsabile e di impostare policy, procedure e strumenti informatici in modo da tenere in considerazione l'impatto di tutti gli elementi costituiti del servizio sul "benessere" dei destinatari;
- 2) *anticipare e mitigare i rischi per la privacy, la sicurezza e l'etica.* Come ampiamente noto, i temi della sicurezza e della privacy sono assolutamente critici nell'era digitale. Ciò richiede lo sviluppo di competenze affinché i dirigenti possano esserne consapevoli e valutare i rischi connessi all'uso di sistemi digitali. Non è tanto necessaria l'acquisizione di competenze approfondite su questi temi quanto piuttosto che siano consapevoli dei rischi (e dei costi complessivi dell'inazione) sottesi e sappiano individuare le expertise eventualmente carenti e valutare l'affidabilità e completezza delle indicazioni fornite dagli esperti;
- 3) *fondere le competenze tradizionali con le competenze digitali e lavorare efficacemente all'interno di team multidisciplinari e/o guidarli.* La complessità dei servizi pubblici comporta la necessità di superare il tradizionale approccio burocratico che tende a duplicare nel digitale lo stesso schema del mondo analogico, facendo lavorare insieme persone con competenze giuridiche, tecnologiche, di policy, gestionali e di progettazione;
- 4) *comprendere l'importanza dei cicli di feedback rapidi e di ambienti lavorativi in grado di apprendere e migliorare continuamente i risultati.* Lo sviluppo di soluzioni digitali implica un cambiamento di paradigma, già all'opera da anni: un'automobile è sottoposta a moltissimi controlli prima di arrivare al concessionario e solo raramente è necessario intervenire post-vendita, il software invece viene rilasciato dopo averlo sottoposto ad alcune verifiche, il resto del lavoro è demandato agli utenti che scoprono e segnalano i bug trovati. Prova ne sia che gli aggiornamenti di sistemi

operativi o delle app sugli smartphone sono continui. I dirigenti pubblici dovrebbero essere in grado di riconoscere il fatto che i servizi digitali necessitano di diversi approcci nella loro gestione e quindi di scegliere di volta in volta la metodologia di project management da adottare e di favorire l'adozione di una cultura del lavoro orientata all'iterazione, al miglioramento continuo e all'apprendimento dagli errori;

- 5) *identificare le opportunità per migliorare le attività, la fornitura di servizi o il processo decisionale e di superare gli ostacoli strutturali e istituzionali al cambiamento.* Questa competenza mira a sottolineare le implicazioni delle scelte digitali su temi già ampiamente presenti in qualunque percorso formativo destinato ai dirigenti, quali lo sviluppo di policy, la negoziazione, la persuasione e la costruzione del consenso. In genere il digitale abilita la realizzazione di procedure e soluzioni anche in netto contrasto con la tradizionale pratica amministrativa generando tensioni (per esempio, le attività amministrative sono in genere pensate come sequenza di azioni nel tempo, mentre il digitale permette un alto grado di parallelismo). Conseguentemente, il dirigente pubblico dovrebbe essere in grado di predire e mitigare i conflitti che potrebbero verificarsi tra i team che lavorano seguendo le metodologie e le tecniche in uso in ambito digitale e i giuristi o i funzionari amministrativi; dovrebbe coinvolgere questi ultimi nel percorso di analisi e modernizzazione dei processi operativi presidiati;
- 6) *usare tecniche e strumenti per rendere l'amministrazione più aperta, collaborativa e responsabile.* I dirigenti pubblici hanno necessità di familiarizzare con un ampio ventaglio di tecniche e strumenti per lavorare in modo aperto e collaborativo (per es. scrivere post o pubblicare video che raccontano esperienze di utenti nell'uso di servizi, pubblicare open data ai fini del riuso) e devono essere in grado di selezionare quale approccio è il più appropriato in ciascuna situazione. Inoltre, devono essere in grado di valutare nelle diverse situazioni il bilanciamento tra la pubblicazione di informazioni e la tutela dei dati personali. Ciò significa essere consapevoli non soltanto delle questioni connesse ai divieti di ostensione previsti dalla norma (come nel caso del FOIA), ma anche delle questioni connesse alla sicurezza digitale e alla data protection che potrebbero essere compromesse da forme di apertura non accurate;
- 7) *utilizzare i dati per informare le decisioni, realizzare servizi e creare Valore pubblico all'interno e all'esterno dell'amministrazione.* In presenza di un'evoluzione rapida e complessa da un lato della quantità di dati a disposizione e dall'altra di discipline e strumenti volti alla loro analisi e gestione, il dirigente pubblico dovrebbe essere in grado di comprendere quali problemi richiedono l'intervento di data scientist e quali di stati-

stici o economisti; dovrebbe inoltre saper identificare quali competenze e professionalità richiedere per acquisire e pulire i dati e quando queste competenze sono essenziali; dovrebbe comprendere come l'architettura e il governo di nuovi sistemi digitali può rendere più facile utilizzare, condividere e conservare i dati; e infine dovrebbe comprendere la convergenza tra i dati operativi e di policy e anticipare e mitigare i problemi connessi con la condivisione dei dati;

- 8) *comprende le tecnologie digitali e i trend tecnologici e valutare come possono essere utilizzati per migliorare i risultati pubblici.* Il dirigente pubblico ha necessità di disporre degli strumenti decisionali appropriati per mappare le opzioni tecnologiche ed effettuare le scelte più appropriate tenendo anche conto dei rischi a esse connesse. Ha inoltre necessità di svolgere valutazioni critiche e identificare in quali situazioni possono contribuire a risolvere problematiche in modo meno oneroso e sostenibile. Infine, dovrebbe essere in grado di interagire con gli specialisti IT con una sufficiente capacità di padroneggiare gli argomenti.

Dall'osservazione delle competenze individuate nell'ambito dell'iniziativa Teaching Public Service in the Digital Age emerge chiaramente l'adozione di una prospettiva peculiare rispetto a tutte le altre iniziative che hanno approcciato il tema della trasformazione digitale nella PA. Tale iniziativa, infatti, stressa la necessità non tanto di creare nuove figure professionali quanto piuttosto di arricchire il ventaglio di competenze che compongono il background di ogni dirigente pubblico con temi essenziali per affrontare il proprio compito nell'era digitale.

Il modello proposto, recentemente accolto con interesse nell'ambito del gruppo tematico sulle digital skill dell'OCSE, ha molti elementi che ne lasciano presagire il successo, in quanto da un lato mira a essere ampiamente pervasivo e dall'altro, promuovendo un approccio meno *technology driven*, si presta a generare più facilmente consenso in un ambiente ancora burocratico-funzionale che manifesta una forte resistenza nei confronti dell'innovazione e del digitale.

La scommessa della trasformazione digitale delle amministrazioni dovrebbe essere fondata sulle persone che vi lavorano e sul loro coinvolgimento complessivo, oltre che sulle tecnologie digitali. Scommessa sostenuta dal valore trasversale di una Pubblica Amministrazione moderna, strutturalmente e funzionalmente. L'investimento nelle tecnologie digitali è certamente uno degli elementi chiave per accrescere le competenze del personale pubblico, perché il digitale – se ben usato – permea ogni attività e innerva in profondità le organizzazioni e la cultura organizzativa degli uffici pubblici. Ma il rafforzamento delle competenze e la digitalizzazione devono camminare insieme; un'amministrazione sarà più efficiente se i

suoi funzionari saranno capaci di interpretare con competenza e responsabilità le istanze della modernità.

Sotto tale profilo le direttrici sembrano ben tracciate: la revisione dell'ordinamento professionale; l'affermazione del diritto soggettivo alla formazione e alla riqualificazione professionale; la valorizzazione di specifiche competenze specialistiche in grado di condurre ad adeguate assunzioni di responsabilità, organizzative e professionali.

L'ultimo provvedimento approvato per velocizzare l'attuazione del PNRR (decreto legge 36/2022) ne è una conferma: con decreto del ministro per la Pubblica Amministrazione saranno emanate le linee di indirizzo per la definizione dei nuovi profili professionali individuati dalla contrattazione collettiva, con particolare riferimento all'insieme di conoscenze, competenze, capacità e attitudini del personale da assumere, anche per sostenere la transizione digitale ed ecologica della PA.

Riferimenti bibliografici

ARAN (2020), *Rapporto semestrale ARAN sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici*, https://www.aranagenzia.it/attachments/article/11889/Rapporto%20semestrale%202-2020_sito.pdf. Per il disallineamento tra titoli di studio richiesti e posseduti si veda <https://www.aranagenzia.it/comunicati/11889-il-nuovo-rapporto-semestrale-aran-sulle-retribuzioni-dei-pubblici-dipendenti-propone-una-nalisi-sul-capitale-umano-nella-pubblica-amministrazione.html>.

ARAN (2021), *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici*, https://www.aranagenzia.it/attachments/article/12609/Rapporto%20semestrale%202_2021.pdf.

Banca d'Italia (2017), *L'informatizzazione delle amministrazioni locali*, Roma, maggio, https://www.bancaditalia.it/compiti/tesoreria/studi/informatizzazione_amm_loc_2017.pdf.

Bovini G., Sestito P. (2021), *I divari territoriali nelle competenze degli studenti*, Collana Questioni di Economia e Finanza – Banca d'Italia, n. 645, ottobre.

Fuggetta A. (2019), “La cultura imprenditoriale ai tempi del digitale”, *Medium*, 21 marzo, <https://medium.com/our-insights/la-cultura-imprenditoriale-ai-tempi-del-digitale-d3a52018428f>.

OECD (13 Jul 2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.

OECD (2019), *Digital Government Review of Panama: Enhancing the Digital Transformation of the Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/615a4180-en>.

OECD (2021), *The OECD Framework for Digital Talent and Skills in the Public Sector*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 45, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4e7c3f58-en>.

- Pellegrino B., Zingales L. (2017), “Diagnosing the Italian Disease”, *NBER Working Paper* n. 23964, agosto 201,8 https://www.nber.org/system/files/working_papers/w23964/w23964.pdf.
- Rizzica L. (2021), *Il pubblico impiego: differenze territoriali nella composizione e nella selezione*, Collana Questioni di Economia e Finanza – Banca d’Italia, n. 658, dicembre.
- Schivardi F., Schmitz T. (2018), *The IT Revolution and Southern Europe’s Two Lost Decades*, March 23, <https://ssrn.com/abstract=3152239>.

Considerazione conclusiva

di Sabrina Luccarini

Questo breve volume raccoglie i contributi dei relatori al convegno organizzato dall'Università degli Studi Trieste a giugno 2021 che aveva come lungo sottotitolo: "Le logiche che attualmente sono alla base del 'reclutamento' del dipendente pubblico non permettono di guardare alle competenze tecniche ed esperienziali della persona e, allo stesso tempo, il ridotto investimento in formazione, da un punto di vista sia strategico sia economico, ha lesa i processi motivazionali del lavoratore".

Dopo oltre un anno dall'emergenza epidemiologica, che stiamo ancora vivendo e che ha messo a dura prova la Pubblica Amministrazione e la sua capacità di reazione ai cambiamenti, l'Università degli Studi di Trieste organizzava il convegno "Ripensare i profili professionali per una PA evoluta. Eliminare stereotipi valorizzando la formazione" per riflettere su un nuovo paradigma organizzativo improntato sulla scelta con cura e alla cura di chi si sceglie.

L'idea di base è stata quella di riportare i concetti e gli strumenti fondamentali per garantire una costante ripresa del sistema amministrativo pubblico, individuando due leve strategiche: il reclutamento e la formazione del capitale umano.

Queste tematiche sono ancora più attuali oggi, nella fase di avvio dei progetti di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, laddove la Pubblica Amministrazione, nel suo complesso e nella sua più ampia eccezione, è oggetto di una totale revisione, e, al contempo, è soggetto attuatore delle azioni di ripresa dell'economia del Paese.

È indubbiamente un momento storico particolarmente rilevante in termini di risorse economiche e di investimenti, una vera transizione amministrativa, per l'attuazione della quale Fabrizio Fracchia considera la formazione e il modo di essere dei dipendenti due esigenze essenziali anche per affrontare specifiche problematiche.

Infatti, proprio in questa fase, stiamo assistendo a un'importante e faticosa azione di reclutamento a livello nazionale e a tentativi di sistemi di formazione generalizzata dedicati ai dipendenti pubblici, cercando di colmare i notevoli gap generazionali consapevoli che la componente umana è uno dei principali, se non il primo, ingrediente per compiere una qualsiasi trasformazione. L'intervento di Elio Gullo, in particolare, evidenzia come le persone e il loro coinvolgimento, al di là della componente tecnologica, siano fondamentali per poter concretamente avviare la transizione digitale.

Anche Monica Parrella ricorda che, per poter colmare un divario più che decennale di ritardi di modernizzazione della Pubblica Amministrazione, dovuto in primo luogo a un lungo blocco assunzionale, occorre affrontare anche altre criticità, quali l'elevata età media dei dipendenti pubblici, il *mismatch tra competenze possedute e competenze necessarie* che non garantiscono livelli adeguati di servizi offerti alla collettività, la scarsa attrattività lavorativa della Pubblica Amministrazione. Per rispondere prontamente agli obiettivi previsti dal PNRR, la formazione è uno degli strumenti più validi per rafforzare i tre fattori indispensabili: la capacità amministrativa, le competenze digitali e la leadership del management pubblico.

Il contributo di Leonello Tronti riporta quanto il DPR 70 del 2013 aveva "futuristicamente" previsto, in termini di riordino del sistema di reclutamento e di formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione, ossia l'avvio di studi statistici per l'effettiva mappatura delle competenze dei dipendenti della Pubblica Amministrazione e per la definizione di un concreto modello nazionale e centralizzato di programmazione strategica basato sulle effettive necessità del fabbisogno collettivo e sociale. Un sistema di programmazione e di reclutamento molto articolato che, almeno in Italia, non ha visto la luce e che è stato rimandato all'autonomia dei singoli enti pubblici.

Come prima accennato, in questo momento è in atto una forte azione di nuovi reclutamenti da parte delle amministrazioni; quello che ci auguriamo è che questa sia frutto di una solida mappatura di competenze oltre che di una mera verifica del turnover e di programmazione di nuove assunzioni.

Sempre in un'ottica di semplificazione e di avvicinamento del sistema pubblico alla società civile, è stato introdotto il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) dall'art. 6 del DL n. 80/2021 convertito in legge n. 113/2021. Il Piano rappresenta il documento unico di programmazione e governance di ogni singola Pubblica Amministrazione con più di 50 dipendenti (esclusi gli istituti scolastici), che ha come obiettivo la semplificazione dei processi e la rappresentazione integrata delle azioni volte ad assicurare qualità e trasparenza dell'apparato amministrativo, dei servizi ai cittadini e alle imprese.

Dal 2022, pertanto, le amministrazioni sono tenute ad approvare e ad adottare le azioni che produrranno Valore pubblico, con l'obiettivo di incrementare il benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo. Questa rappresentazione di *performance delle performance* di Valore pubblico (cit. prof. Deidda Gagliardo) che ogni Pubblica Amministrazione richiama, deve trovare corrispondenza e integrarsi all'altra principale linea di attuazione del PIAO, l'organizzazione e il capitale umano.

Proprio in ambito di azione pubblica, già nelle Linee guida 2017 "Piano della Performance" e nella "Relazione annuale sulla Performance" del 2018, PdCM – Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio per la Valutazione della Performance, viene suggerito quale punto di riferimento l'impatto sulla società al fine di creare Valore pubblico e si pone l'attenzione del monitoraggio sugli impatti attesi proprio nella "prospettiva della creazione di Valore pubblico come miglioramento del livello di benessere di utenti e stakeholder di riferimento".

Dalla lettura combinata di quanto ricostruito sopra, emerge l'importanza dell'impatto sulla collettività dell'azione amministrativa; un legame stretto e un'interconnessione che vede il Valore pubblico legato sia alla performance organizzativa e individuale sia all'impatto.

Per la definizione di impatto sono sicuramente utili le Linee guida n. 89/2010 della CIVIT nelle quali è la dimensione dell'impatto (outcome) a consentire la valutazione di attività e di processo dal punto di vista delle parti interessate e in particolare gli utenti del servizio pubblico. Non sfugge qui la complessità delle interconnessioni, specie della dimensione dell'impatto e del Valore pubblico all'interno della prestazione dell'azione amministrativa. La performance non è circoscritta infatti ai soli risultati operativi; si chiede uno sforzo maggiore affinché si traduca in azione mirate ed efficaci.

Come possiamo realizzare questa interconnessione reale, concreta e misurabile? Da quanto emerso durante il convegno e discusso alla tavola rotonda, una soluzione potrebbe essere quella di definire un modello con:

- indicatori di impatto utili per premiare il management;
- indicatori per la valutazione della performance nell'ottica della premialità prevista per ogni Pubblica Amministrazione;
- indicatori per la valutazione del Valore pubblico, non legati alla premialità.

Rispetto agli indicatori del Valore pubblico, una recente risoluzione della Commissione Lavoro della Camera dei Deputati (27.04.2022) approvata anche dal Governo, cita per la prima volta il Valore pubblico, usato in precedenza solo dalle Linee guida. In particolare impegna il Governo a:

- identificare indicatori di misurazione del Valore pubblico che consentano di considerare le risorse investite e le politiche attuate;

- utilizzare indicatori di Valore pubblico per identificare le pratiche migliori da mettere a sistema;
- utilizzare indicatori di Valore pubblico per definire le competenze necessarie, l'organizzazione e la rete di collaborazioni del sistema delle politiche attive del lavoro;
- utilizzare indicatori di Valore pubblico per introiettare all'interno dei processi di definizione dei sistemi di *reskilling* e *upskilling* modelli di previsione dell'evoluzione del sistema economico.

Sul tema del Valore pubblico, quindi, assistiamo a una rapida e continua evoluzione del concetto e alla sua necessaria identificazione tramite la declinazione in obiettivi e la sua conseguente misurazione anche al fine di agevolare l'intro sistema di trasformazione della Pubblica Amministrazione.

Nei provvedimenti e nella documentazione richiamata, infatti, non troviamo una definizione di Valore pubblico e di certo non sfuggono alcune ambiguità che le amministrazioni sono chiamate a risolvere con pragmatismo, alla luce delle esperienze e dell'osservazione diretta di quanto avviene all'interno della propria organizzazione.

Di certo non mancano definizioni in letteratura; partiamo però da quanto abbiamo in concreto; le Linee guida sul PIAO ci restituiscono una definizione generica, identificandolo come un miglioramento del benessere “economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo”. Questa definizione può essere solo un punto di partenza per poter procedere poi alla vera e propria creazione del Valore pubblico, contestualizzato alle singole realtà organizzative, con il presupposto che la trasformazione e l'aggiornamento costante della Pubblica Amministrazione sia un sistema virtuoso di creazione e accrescimento di Valore pubblico che facilmente si affianca ai principi costituzionali e normativi dell'azione amministrativa.

Infatti, in un'ottica di concreta attuazione del Piano integrato di azione e organizzazione, il Valore pubblico lo dobbiamo rappresentare come una matrice; lo immaginiamo come le radici di un albero dal quale si estendono le linee strategiche dell'organizzazione attraverso la previsione di indicatori chiave che tengano conto dei bisogni degli utenti finali del servizio, la società e la collettività, delle risorse finanziarie e del contesto nel quale operiamo.

Il Valore pubblico, così inteso, deve inoltre orientare l'azione amministrativa e quella dei dipendenti attraverso la performance individuale e organizzativa.

Ma questo non è sufficiente, poiché, una volta creato, necessita di essere protetto; ciò può avvenire attraverso le misure dell'anticorruzione e della trasparenza. Va poi nutrito con il rafforzamento e il consolidamento dell'or-

ganizzazione interna, formando e sviluppando le competenze interne e reclutando, laddove necessario, profili professionali con competenze sempre più trasversali e moderne.

A questo punto potremmo chiederci se occorre individuare altre componenti a questa matrice.

Sicuramente l'etica calata nel nostro contesto è da considerare come una delle radici del Valore pubblico che si sostanzia nel definire, attivare e promuovere comportamenti orientati e diretti al bene comune (pubblico), interno ed esterno all'organizzazione.

Poi la responsabilità, che non può non essere collegata e strettamente connessa all'etica come sopra considerata.

Risulta inoltre importante la cultura del lavoro pubblico: superato il concetto di "posto fisso" e di visione statica e di sicurezza del un posto di lavoro, ci troviamo a fare i conti con una dinamicità del lavoro pubblico, che con un balzo in avanti, strettamente connesso a etica e responsabilità, richiede altrettanta dinamicità delle competenze necessarie per lavorare nella Pubblica Amministrazione.

Alle competenze specifiche devono senz'altro affiancarsi competenze trasversali, flessibilità, idee innovative. Stimolare e promuovere questa cultura per reclutare dall'esterno ed essere maggiormente attrattivi per le nuove generazioni. A ciò, si aggiunga la necessaria formazione, unita all'individuazione di quelle risorse interne che hanno queste competenze e valorizzarle.

Uscire così da una vecchia concezione del lavoro pubblico come zona di comfort per entrare nella nuova fase richiesta non solo dalla normativa (spesso confusa e stratificata) ma dalla collettività, che necessita di soluzioni e servizi al passo coi tempi.

In questa prospettiva dobbiamo considerare anche la discrezionalità, che diventa ed è un'opportunità per le pubbliche amministrazioni, anche al fine di evitare quei "colli di bottiglia" o peggio ancora la c.d. burocrazia difensiva a cui sempre di più si fa riferimento. La discrezionalità intesa non solo nella sua mera e importante nozione giuridica ma, ma anche come un utile strumento organizzativo che consente di declinare le funzioni e le attività, contestualizzarle e farci muovere in quella cornice comune a tutte le amministrazioni, per rispondere, al meglio, alle esigenze e ai bisogni della collettività e di tutti gli interlocutori. Diventa così uno "spazio" importantissimo nel quale, non solo si analizzano il proprio contesto, i processi sottesi alle attività e ai procedimenti, ma individua anche modalità di semplificazione dei processi stessi.

In quest'ottica, l'uso della discrezionalità rappresenta il solo mezzo per poter disegnare, all'interno di quella cornice normativa comune, funzioni, attività e organizzazione per coltivare il bene comune (etica di cui sopra).

Di recente il Dipartimento della Funzione Pubblica, di concerto con il Ministero dell'Economia e Finanze, ha emanato a luglio 2022 le "Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche", con lo scopo di orientare le pubbliche amministrazioni nella predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni di personale, anche con riferimento a fabbisogni prioritari o emergenti e alla definizione dei nuovi profili professionali individuati dalla contrattazione collettiva, con particolare riguardo all'insieme di conoscenze, competenze, capacità del personale da assumere anche per sostenere la transizione digitale ed ecologica della Pubblica Amministrazione.

Saper definire nuovi profili professionali vorrà dire anche andare oltre l'automatismo del turnover: nuove assunzioni non per sostituire vecchie figure bensì interrogare e rispondere alle attuali esigenze e competenze che devono sostenere, nel contempo, sia la trasformazione della Pubblica Amministrazione prevista dal PNRR sia l'attuazione dei progetti di rilancio dell'economia nazionale.

Stiamo constatando a livello nazionale, che la Pubblica Amministrazione ha difficoltà a reclutare. Sembrano soprattutto mancare, da parte dei possibili candidati ai concorsi, una solida motivazione e l'interesse a perseguire un percorso di carriera coerente e soddisfacente all'interno del settore pubblico; a questo, si somma un'ulteriore criticità dovuta al fatto che il reclutamento della Pubblica Amministrazione è sempre più simile a quello delle aziende private poiché stiamo già assistendo a una competizione nello stesso bacino di talenti.

L'avvio dei progetti di attuazione del PNRR con la conseguente attività di sviluppo, monitoraggio e rendicontazione degli stessi, ha fatto emergere ancora di più la reale competizione tra enti per l'arruolamento di competenze sia tecniche sia amministrativo-gestionali; una competizione sia tra amministrazioni pubbliche sia tra pubblico e privato. Le motivazioni sono probabilmente anche da ricercare tra livelli salariali diversi, anche tra l'apparato pubblico, e per l'impossibilità, o più correttamente l'incapacità, di superare i limiti imposti alle singole amministrazioni di ripensare sistemi di incentivi, soprattutto per quelle amministrazioni pubbliche che hanno fonti di finanziamento proprie.

Laddove ogni amministrazione pubblica riuscisse a individuare i nuovi fabbisogni professionali e a garantire un nuovo sistema di reclutamento, con particolare riguardo all'insieme di conoscenze, competenze, capacità del personale per sostenere la transizione digitale ed ecologica della Pubblica Amministrazione, va ancora evidenziata l'esigenza che le stesse competenze, soprattutto quelle trasversali, spesso e tanto citate, devono essere molto

duttili e flessibili. In considerazione della continua evoluzione, probabilmente, le nuove competenze dureranno 3 anni o al massimo 4 anni, fino alla prossima evoluzione sociale e globale.

Per un rapido apprendimento di tali competenze probabilmente occorrerà rivolgersi verso soluzioni di macro-learning, stante il cambiamento molto rapido delle abilità di un numero elevato di dipendenti pubblici. Quanto attuato a oggi, vedi 110PA, potrebbe essere un buon inizio anche se la messa a sistema delle reti nazionali, vedi le università, occorre ancora metterle a sistema.

Decalogo per nuove pratiche di reclutamento nella PA italiana

Il decalogo vuole essere una proposta aperta a nuovi stimoli e osservazioni da parte di tutta la PA¹.

Nonostante le riforme in atto le logiche che ancora sono alla base del reclutamento del dipendente pubblico non sempre consentono di valorizzare le competenze tecniche ed esperienziali della persona; allo stesso tempo, il ridotto investimento in formazione, da un punto di vista sia strategico sia economico, ha leso i processi motivazionali del lavoratore.

Ci si rende conto che la Pubblica Amministrazione italiana ha perso nel tempo credibilità e attrattività, considerata da molti “solo un posto sicuro” e non un’opportunità di servizio di qualità alla comunità nazionale così come di crescita professionale e di carriera per il dipendente pubblico.

Per rinnovare la Pubblica Amministrazione e contribuire alla qualità della vita sociale, così come alla competitività dell’economia del Paese e al suo sviluppo, ricordando quindi i principi alla base del Valore pubblico, è necessario dotarsi di figure professionali con competenze sia trasversali sia

¹ Nella creazione di questo decalogo, ci siamo imbattuti in un affascinante dilemma: il nostro obiettivo iniziale era quello di fornire un elenco di dieci punti chiave su un determinato argomento o principio. Tuttavia, mentre riflettevamo su questo progetto, abbiamo riconosciuto l’importanza di includere un undicesimo punto per catturare completamente la complessità e la rilevanza dell’argomento trattato.

Il nome “decalogo” è tradizionalmente associato a un elenco di dieci punti, ma crediamo che la sostanza delle regole o dei principi debba sempre prevalere sulla semplice numerazione. Perciò, in questo decalogo, troverete il nostro impegno a fornire un insieme completo di linee guida e direttive, anche se il conteggio dei punti supera la cifra tradizionale di dieci.

Ogni punto qui presente è stato attentamente ponderato e inserito per riflettere le sfide e le opportunità che questo argomento presenta. Siamo convinti che questo elenco, sebbene contenga undici punti, possa ancora essere una risorsa utile e informativa per coloro che cercano una guida o una comprensione più approfondita di questo tema.

verticali, legate alle sfide che il Paese affronterà nei prossimi decenni. Non bastano solo nuove forze lavoro scelte con criteri asettici ma servono persone selezionate in base alle loro aspirazioni e competenze.

Spesso il meccanismo del concorso è percepito come ostacolo alla scelta dei migliori, ma trovare il metodo ottimale di reclutamento rappresenta una sfida importante che deve trovare pronta soluzione perché il capitale umano, pur non essendo l'obiettivo finale, è lo strumento indispensabile per assicurare il buon funzionamento della macchina amministrativa.

L'obiettivo del Decalogo è contribuire alla creazione di un'infrastruttura del reclutamento inserita in una Pubblica Amministrazione inclusiva nella quale il meccanismo del concorso è uno degli elementi costitutivi, che si inserisce in un contesto molto più ampio e trasversale.

Il Decalogo si propone, infatti, di favorire un'interlocuzione tra l'ambito politico, economico, sociale, giuridico, amministrativo-organizzativo, educativo e di formazione.

La funzione del reclutamento non è soltanto quello di far funzionare la macchina organizzativa ma anche quello di fornire una funzione economico sociale per lo sviluppo del Paese per il bene pubblico ma anche per il bene delle persone stesse che sono impiegate presso la Pubblica Amministrazione. Allora l'obiettivo è bilanciare e coordinare gli elementi che sono ritenuti fondamentali per la nuova Pubblica Amministrazione. Sono la semplificazione, la digitalizzazione, il buon andamento, l'imparzialità, il merito, la fiducia, la competitività, la casualità, la specializzazione, la certezza, la speditezza, la trasparenza, l'etica, la legalità che sono tutti principi ispiratori che stanno alla base del reclutamento. La vera sfida è appunto trovare un giusto bilanciamento e un coordinamento tra questi principi.

Qui di seguito il Decalogo.

1. Pianificare e programmare i bisogni professionali della PA

La PA rappresenta uno degli elementi cardine per la fornitura di servizi e la realizzazione di iniziative pubbliche. In un mondo in costante evoluzione, assicurarsi che la PA abbia le competenze e le risorse umane adeguate diventa vitale per soddisfare le crescenti aspettative dei cittadini e rispondere alle sfide emergenti.

La chiave per garantire che la PA sia sempre all'altezza del compito è attraverso una pianificazione e programmazione strategica e oculata dei bisogni professionali. Questo non significa semplicemente assicurarsi di avere un numero sufficiente di impiegati, ma di avere le persone giuste, con le giuste competenze, al momento giusto.

Per fare ciò, è fondamentale avere una chiara comprensione dei "Bisogni professionali e formativi della PA". Un'indagine previsionale sui pensionamenti è essen-

ziale per anticipare le future carenze di personale. Questo assicurerà che la PA non si trovi impreparata di fronte a un esodo massiccio di personale esperto.

Oltre ai pensionamenti, è altresì importante comprendere le caratteristiche professionali dei dipendenti attuali. Quali sono le loro competenze? Quali sono le loro esperienze e background? Questa analisi consente alla PA di identificare eventuali lacune o sovrapposizioni nelle competenze e di pianificare di conseguenza.

La mappatura delle competenze svolge un ruolo cruciale in questo scenario. Non basta sapere quali competenze sono attualmente presenti; è altrettanto importante identificare le competenze che saranno necessarie in futuro. Questo potrebbe includere competenze tecniche, come la conoscenza delle nuove tecnologie, o competenze trasversali, come la capacità di lavorare in team multidisciplinari o la leadership.

Infine, è fondamentale considerare la mobilità tra gli enti. La possibilità di trasferire competenze e conoscenze tra diverse parti della PA può offrire una maggiore flessibilità e permettere un uso più efficiente delle risorse. Tuttavia, ciò richiede una pianificazione accurata e un coordinamento tra enti.

In sintesi, il reclutamento nella PA non può essere un processo ad hoc o reattivo. Deve essere il risultato di una pianificazione strategica e oculata che prende in considerazione i bisogni presenti e futuri dell'Amministrazione. Solo attraverso una tale programmazione, la PA può assicurarsi di avere il personale e le competenze necessarie per servire efficacemente la società e rispondere alle sfide del domani.

2. Trasformazione digitale

La trasformazione digitale non è solo una questione di tecnologia; è un cambiamento fondamentale nel modo in cui le organizzazioni operano e forniscono valore ai loro stakeholder. Nella PA, questo processo diventa particolarmente critico, dato il ruolo essenziale che queste istituzioni svolgono nella società, garantendo servizi, informazioni e processi a milioni di cittadini.

Una trasformazione digitale efficace nella PA richiede una riconsiderazione delle strutture esistenti. Questo spesso significa passare da modelli gerarchici tradizionali a strutture più flessibili e adattive, che possono rispondere rapidamente alle nuove sfide e opportunità offerte dalla tecnologia. Questa riorganizzazione può implicare la decentralizzazione di alcune decisioni, promuovendo l'autonomia dei team e incoraggiando una mentalità orientata all'innovazione.

Parallelamente alla riorganizzazione delle strutture, la reingegnerizzazione delle procedure è vitale. Molte delle procedure tradizionali sono state progettate in un'era pre-digitale e potrebbero non essere ottimali nell'attuale contesto tecnologico. Automatizzare processi, implementare soluzioni basate su cloud, utilizzare l'intelligenza artificiale e la big data analytics sono solo alcune delle iniziative che possono rendere la PA più efficiente, precisa e orientata ai cittadini.

Ma nessuna trasformazione è possibile senza le persone giuste. Le competenze sono il cuore pulsante di ogni processo di cambiamento. Mentre alcune di queste competenze possono essere sviluppate internamente attraverso la formazione e l'up-

skilling, altre potrebbero dover essere ricercate durante i processi di reclutamento. Questo significa che la PA deve non solo cercare esperti in tecnologia, ma anche individui con una mentalità digitale, capaci di combinare conoscenze tecniche con abilità di problem solving, pensiero critico e capacità di lavorare in team multidisciplinari.

Allo stesso tempo, la PA deve assicurarsi che l'intera organizzazione comprenda il valore e il potenziale della trasformazione digitale. Ciò significa promuovere una cultura della digitalizzazione, in cui ogni membro dell'organizzazione, indipendentemente dal suo ruolo, comprenda come la tecnologia può migliorare il suo lavoro e il servizio offerto ai cittadini.

La trasformazione digitale nella PA è un'impresa complessa che va oltre la semplice adozione di nuove tecnologie. Riguarda la riorganizzazione delle strutture, la reingegnerizzazione delle procedure e, soprattutto, le persone che rendono tutto ciò possibile. Solo attraverso una combinazione armoniosa di questi elementi, la PA potrà realizzare una trasformazione che porti veri benefici ai cittadini e modernizzi l'intero sistema amministrativo.

3. Progettare i profili

Nell'odierna società in continua evoluzione, la nozione di “profilo professionale” ha subito una trasformazione profonda. Non più limitata ai soli titoli accademici o alle certificazioni ufficiali, la definizione di ciò che rappresenta un individuo nel panorama lavorativo abbraccia una visione più ampia e sfaccettata. Da questa premessa nasce l'idea della Piattaforma. L'obiettivo della piattaforma è fornire una visione completa del percorso di ogni dipendente, includendo non solo le sue esperienze formali, ma anche quelle informali. Questo significa riconoscere l'importanza delle abilità acquisite al di fuori dei contesti ufficiali, come potrebbero essere le competenze apprese attraverso hobby, viaggi, progetti personali o addirittura interazioni sociali. Un simile approccio non solo offre una rappresentazione più autentica dell'individuo, ma diventa anche uno strumento prezioso per le aziende. Con una comprensione più profonda delle competenze e delle esperienze di ciascun dipendente, è possibile progettare programmi di formazione continua più mirati e efficienti. Inoltre, avendo una panoramica più completa dei talenti presenti all'interno dell'organizzazione, le politiche di reclutamento possono essere ottimizzate, assicurando che le persone giuste vengano collocate nei ruoli più adatti. La piattaforma, dotata di un'interfaccia user-friendly, consente agli utenti di aggiornare il loro profilo in modo intuitivo, aggiungendo nuove esperienze e competenze acquisite. Allo stesso tempo, un sistema di validazione integrato assicura che le informazioni caricate, soprattutto quelle derivate da percorsi non istituzionali, siano autentiche e rilevanti. Questo potrebbe avvenire attraverso l'uso di testimonianze, portfolio, o certificazioni da corsi online. “Progettare i Profili” rappresenta un passo avanti nel modo in cui percepiamo e valorizziamo le competenze professionali. Con un approccio olistico e inclusivo, è possibile assicurarsi che ogni individuo venga

riconosciuto e apprezzato per l'intero spettro delle sue abilità, indipendentemente da come queste siano state acquisite.

4. Selezionare le competenze attraverso il modello dell'assessment

La selezione del personale e il conseguente sistema di reclutamento rappresentano due aspetti cruciali per qualsiasi organizzazione, in particolare nel settore pubblico dove l'efficienza e la produttività possono avere un impatto diretto sulla qualità dei servizi erogati alla collettività. In tale contesto, non è più sufficiente basarsi unicamente sulla valutazione delle conoscenze formali. Per rispondere in modo efficace alle esigenze attuali, è essenziale adottare un approccio più completo e olistico: il modello dell'assessment.

L'assessment, in questo quadro, va oltre la semplice verifica di titoli o certificazioni. Si tratta di un processo strutturato e metodologico che mira a identificare e valutare in maniera approfondita le competenze, le esperienze acquisite e la capacità dei singoli candidati di contribuire attivamente al contesto lavorativo in cui sono inseriti. Questa valutazione non si limita al mero "saper fare", ma indaga anche il "saper essere" e il "saper mettersi in gioco".

Un elemento particolarmente rilevante in questo processo è la "partecipazione cognitiva". Con questo termine si intende la disposizione e la capacità del dipendente di coinvolgersi attivamente nel miglioramento continuo dei processi e dei servizi. Un dipendente con un'elevata partecipazione cognitiva non è solo un esecutore di compiti, ma diventa un vero e proprio attore del cambiamento, capace di offrire spunti, idee e soluzioni innovative. Questa qualità, spesso trascurata in tradizionali processi di selezione, è fondamentale per garantire l'evoluzione e l'adeguamento costante dei servizi pubblici alle esigenze della società.

Implementando il modello dell'assessment in fase di selezione, le organizzazioni possono beneficiare di un quadro più completo e accurato dei candidati. Questo non solo facilita la scelta di chi possiede le competenze tecniche necessarie, ma anche di chi dimostra un impegno genuino verso la mission dell'entità e una predisposizione all'innovazione e al miglioramento continuo.

In un'epoca caratterizzata da rapidi cambiamenti e crescenti aspettative da parte dei cittadini, il settore pubblico ha l'urgente necessità di adottare metodi di selezione più sofisticati e all'avanguardia. Attraverso l'adozione del modello dell'assessment, è possibile garantire non solo la scelta dei migliori talenti sul mercato, ma anche la costruzione di una forza lavoro resiliente, innovativa e fortemente coinvolta nella realizzazione di servizi di eccellenza per la comunità.

5. Valorizzare i dottorati di ricerca

Inserire i dottorati di ricerca nei ruoli dirigenziali della PA, con percorsi dedicati.

Il dottorato di ricerca rappresenta un importante livello di formazione accademica e sottolinea una profonda dedizione all'approfondimento e alla ricerca in un particolare campo di studio. Chi conclude con successo un dottorato ha dimostrato non solo un impegno costante e una profonda capacità di analisi, ma anche la capacità di innovare, di porsi domande e di cercare soluzioni ai problemi attraverso metodi rigorosi e sistematici.

Eppure, spesso, il valore intrinseco dei dottorati di ricerca non viene pienamente riconosciuto e sfruttato, in particolare nel mondo del lavoro e ancor di più nell'ambito della PA. Considerando la complessità crescente dei servizi e delle funzioni svolte dalla PA, inserire figure con un background di dottorato potrebbe portare numerosi benefici.

6. Preservare la conoscenza delle procedure e dei processi interni alla PA

L'integrità e l'efficienza delle procedure e dei processi interni sono fondamentali per il corretto funzionamento della PA. La conoscenza dettagliata di questi processi è il risultato di anni di esperienza, pratica e aggiustamenti continui. Purtroppo, tale conoscenza può essere messa a rischio quando si verificano rotazioni del personale, abbandoni improvvisi o quando le neo-assunzioni non sono preparate adeguatamente.

In questo contesto, la standardizzazione e la certificazione dei protocolli rappresentano strumenti essenziali per garantire che la conoscenza delle procedure e dei processi interni non venga perduta. Protocolli standardizzati assicurano che le procedure siano eseguite in modo uniforme, indipendentemente dalle persone coinvolte. Inoltre, attraverso la certificazione, si garantisce che tali protocolli rispondano a determinati standard qualitativi e siano sempre aggiornati rispetto alle esigenze in evoluzione della PA.

Tuttavia, non basta affidarsi unicamente a protocolli e certificazioni. La formazione dei neoassunti rappresenta un altro pilastro fondamentale per garantire la continuità e l'efficacia dei processi. Quando un neoassunto entra nella PA, è essenziale che riceva una formazione specifica e mirata che lo introduca alle procedure esistenti, ai protocolli standardizzati e alla cultura organizzativa. Questa formazione non dovrebbe limitarsi a fornire una semplice panoramica, ma dovrebbe immergere il neoassunto nella realtà quotidiana dell'ente, affinché possa comprendere appieno le dinamiche, le sfide e le responsabilità del suo ruolo.

Investire in una formazione iniziale solida e continuativa non solo aiuta a garantire che i neoassunti siano pronti e capaci di svolgere i loro compiti, ma contribuisce anche a dare continuità alle procedure già esistenti. A sua volta, ciò garantisce che le strategie di governo interno rimangano efficaci anche di fronte ai cambiamenti del personale.

Preservare la conoscenza delle procedure e dei processi interni alla PA non è solo una questione operativa, ma strategica. La continuità, l'efficienza e l'efficacia

della PA dipendono dalla capacità di mantenere, trasmettere e aggiornare questa conoscenza. Attraverso protocolli standardizzati e certificati, insieme a programmi di formazione iniziale ben strutturati, è possibile garantire che la PA rimanga resiliente, reattiva e pronta ad affrontare le sfide future, indipendentemente dalle variazioni nel suo personale.

7. Riportare al centro della PA l'importanza delle persone

In qualsiasi organizzazione, il “capitale umano” rappresenta una risorsa inestimabile. Le persone sono il motore che guida le operazioni, innova, risolve problemi e serve la comunità. Eppure, spesso, in molte strutture pubbliche, c'è la tendenza a concentrarsi più sui processi formali e sui sistemi piuttosto che sulle persone che li animano. Riportare al centro della PA l'importanza del “capitale umano” è, dunque, una necessità vitale per migliorare l'efficienza, l'efficacia e la resilienza dell'ente.

Mappare le procedure interne è il primo passo fondamentale. Questa operazione permette di avere una visione chiara e dettagliata dei processi esistenti e, allo stesso tempo, individua le competenze e le capacità necessarie per ciascuna mansione. Ma non si tratta solo di definire ruoli e responsabilità. È cruciale valorizzare e sfruttare appieno le competenze e le soft skill di ciascun dipendente. Ogni individuo porta con sé un insieme unico di abilità, esperienze e talenti che, se correttamente identificati e utilizzati, possono arricchire e migliorare l'intera organizzazione.

Mentre le competenze tecniche sono facilmente riconoscibili e spesso già mappate, le soft skill, come la capacità di comunicazione, la leadership, il problem solving e la creatività, spesso vengono trascurate. Tuttavia, sono queste abilità che permettono ai team di lavorare in modo coeso, di affrontare sfide complesse e di innovare.

Adottare un approccio basato sul lavoro per obiettivi e sul lavoro di gruppo è un altro elemento fondamentale. Questo consente non solo di definire chiaramente le aspettative e di misurare i risultati, ma favorisce anche la collaborazione, la condivisione delle conoscenze e la responsabilità collettiva. In un sistema così strutturato, ogni membro del team è consapevole del suo contributo al raggiungimento degli obiettivi dell'ente. Ciò promuove un ambiente di lavoro in cui le persone si sentono valorizzate, motivate e parte integrante del successo complessivo.

L'adozione di una struttura organizzativa più fluida e trasversale consente alla PA di adattarsi rapidamente alle esigenze in continua evoluzione. Invece di lavorare in silos isolati, i dipartimenti e le unità collaborano e condividono risorse e conoscenze, garantendo una maggiore coesione e rispondenza alle necessità della comunità servita.

Mettere al centro della PA il capitale umano significa riconoscere e valorizzare le persone come la risorsa principale dell'organizzazione. Attraverso una mappatura accurata delle procedure, una valorizzazione delle competenze e soft skill e un'organizzazione basata sulla collaborazione e la responsabilità, la PA può raggiungere nuovi livelli di eccellenza, servendo al meglio i cittadini e costruendo un ambiente di lavoro stimolante e gratificante per i suoi dipendenti.

8. Politiche di avvicinamento alla sfera lavorativa della PA

Promuovere politiche di avvicinamento e di fiducia nella PA come luogo di lavoro stimolante e di crescita professionale oltre che di servizio reso alla collettività.

La PA rappresenta un'entità che incarna i valori, le aspirazioni e gli obiettivi di una comunità. Tuttavia, nel corso degli anni, la percezione della PA come luogo di lavoro ha subito alterne vicende, con episodi in cui è stata vista più come un'entità burocratica piuttosto che come una realtà dinamica e stimolante. Per rafforzare la sua efficacia e garantire la sua sostenibilità nel tempo, è fondamentale invertire questa tendenza, promuovendo la PA come ambito professionale di eccellenza e di servizio alla comunità.

Per iniziare, occorre cambiare la narrazione intorno alla PA. Molte persone vedono la Pubblica Amministrazione come un settore caratterizzato da rigidità e lentezza. Ma in realtà, lavorare per la PA significa avere un impatto diretto sulla vita delle persone, migliorare la società e contribuire alla realizzazione di progetti e servizi di vasta portata. Comunicare questi aspetti in modo efficace può aiutare a rivitalizzare l'immagine della PA, mostrandola come un luogo in cui le competenze professionali possono fiorire e dove l'individuo può trovare profonda soddisfazione nel servire il bene comune.

Un altro elemento cruciale è l'investimento nella formazione e nello sviluppo professionale. La PA dovrebbe diventare un luogo dove la crescita personale e professionale è incoraggiata e sostenuta. Ciò può avvenire attraverso programmi di mentorship, corsi di formazione, workshop e opportunità di specializzazione. Offrendo percorsi di carriera chiari e stimolanti, la PA può attrarre talenti desiderosi di imparare, crescere e apportare un contributo significativo.

Inoltre, è essenziale creare un ambiente di lavoro che valorizzi la diversità, l'inclusione e la collaborazione. Una PA che riflette la diversità della società che serve è in grado di comprendere meglio le esigenze dei cittadini e di fornire soluzioni più efficaci. Politiche di assunzione equa, programmi di integrazione e formazione sulla diversità sono tutti strumenti che possono aiutare a realizzare questo obiettivo.

Infine, la promozione della PA come luogo di lavoro stimolante e gratificante dovrebbe iniziare già nelle fasi educative. Introdurre programmi nelle scuole, università e istituti di formazione che offrano un'immagine realistica e positiva della PA può aiutare a formare una nuova generazione di professionisti che vedono nella Pubblica Amministrazione non solo un luogo di lavoro, ma una missione.

In sintesi, affinché la PA possa davvero posizionarsi come un luogo di crescita professionale e di servizio alla collettività, è fondamentale una combinazione di comunicazione efficace, formazione continua, valorizzazione della diversità e coinvolgimento precoce. Solo così si potrà garantire una Pubblica Amministrazione resiliente, efficace e in sintonia con le esigenze dei cittadini.

9. Valorizzare le competenze dei lavoratori

La valorizzazione delle competenze dei lavoratori non è solo una questione di riconoscimento individuale, ma rappresenta un elemento chiave per migliorare l'efficienza, l'innovazione e la produttività all'interno di un'organizzazione. In un'epoca in cui il cambiamento è l'unico costante, è essenziale avere una forza lavoro motivata, competente e coinvolta per affrontare le sfide emergenti e perseguire con successo gli obiettivi aziendali.

Una componente cruciale in questo processo è la dirigenza. I dirigenti hanno il compito di guidare, ispirare e motivare le loro squadre. Essi devono essere investiti di ruoli che non solo gestiscono, ma guidano attivamente il cambiamento. Questo significa essere visionari, ma anche essere dotati delle competenze necessarie per identificare, valorizzare e sfruttare al meglio le competenze dei loro subordinati. La formazione continua per i leader, incentrata sullo sviluppo delle competenze e sulla gestione del cambiamento, può far sì che siano efficacemente attrezzati per queste sfide.

Inoltre, la creazione di dispositivi di supporto per la valorizzazione delle competenze è fondamentale. Questi possono includere programmi di formazione mirati, piattaforme di apprendimento online, programmi di mentorship e opportunità di sviluppo professionale. Queste iniziative non solo migliorano le competenze tecniche, ma possono anche rafforzare la fiducia, la motivazione e il senso di appartenenza dei lavoratori all'organizzazione.

Rivedere l'organizzazione del lavoro è un altro aspetto cruciale. Invece di focalizzarsi sulle ore trascorse in ufficio, è necessario adottare un approccio basato su obiettivi e risultati. Ciò promuove una cultura di responsabilità e autonomia, dove i lavoratori sono valutati sulla base delle loro prestazioni e dei risultati conseguiti piuttosto che sul tempo trascorso alla scrivania. Questa flessibilità può anche tradursi in una maggiore soddisfazione lavorativa e in una migliore conciliazione tra vita professionale e personale.

Infine, costruire un sistema di benefit che premia la responsabilità e l'autonomia è essenziale per rafforzare ulteriormente la valorizzazione delle competenze. Questi benefit possono variare da bonus e incentivi finanziari a opportunità di formazione avanzata, flessibilità lavorativa, o programmi di benessere aziendale. Il punto chiave è che questi benefit siano collegati direttamente alle competenze del lavoratore, al suo impegno e alla sua capacità di portare valore all'organizzazione.

Valorizzare le competenze dei lavoratori non è solo un dovere etico delle aziende, ma rappresenta una strategia vincente per garantire la crescita, l'innovazione e la resilienza in un mondo in costante evoluzione. Attraverso una dirigenza efficace, supporti mirati, una riorganizzazione del lavoro orientata ai risultati e benefit incentrati sulla responsabilità e l'autonomia, le organizzazioni possono trarre il massimo dalle competenze dei loro lavoratori, guidando al successo sia l'individuo sia l'ente nel suo complesso.

10. Nuove logiche di formazione

Privilegiare l'accrescimento e l'autostima di chi lavora, ponendo attenzione all'eterogeneità delle singole amministrazioni secondo le relative missioni. All'interno di ogni Amministrazione definire i diversi profili su cui ritagliare una formazione appropriata. Creare "centri di competenza" interni a ogni Amministrazione per studiare e condividere la strategia di gestione del personale, in cui la formazione è uno dei passaggi fondamentali.

In tale contesto vanno predisposti e implementati i programmi di formazione, settoriali e gradualmente, attraverso i quali cambiare il sistema di gestione del personale nel suo complesso. L'esperienza acquisita recentemente sia con il lavoro agile sia con metodi didattici innovativi, con strumenti digitali e con la formazione a distanza, può risultare preziosa per una formazione efficace ed economica. La formazione continua nella PA non è solo oggetto di attenzione verso le risorse umane per eventuali progressioni verticali, ma deve essere sentita e ricercata dai singoli appartenenti alla PA come effettivo accrescimento delle competenze personali.

11. Sperimentare

In un'epoca in cui le sfide amministrative sono in continua evoluzione e i contesti operativi diventano sempre più complessi, la capacità di sperimentare diventa vitale per ogni Amministrazione pubblica. La trasferibilità e replicabilità di buone pratiche amministrative consentono di evitare la reinvenzione della ruota e accelerare il processo di innovazione, garantendo nel contempo efficienza e efficacia.

Gli "incubatori esperienziali" rappresentano un concetto rivoluzionario in questo contesto. Analogamente a come gli incubatori d'impresa supportano le start-up nel loro percorso di crescita, gli incubatori esperienziali possono sostenere le amministrazioni nel testare nuove strategie, in particolare quelle legate al reclutamento. Invece di adottare un approccio unico e rigido, queste piattaforme possono testare diverse metodologie, adattandole ai vari contesti e alle specifiche esigenze. Attraverso tali esperimenti, è possibile identificare le *best practices* e i metodi più efficaci per attirare e selezionare il talento.

L'idea della "sandbox diffusa di sperimentazione" porta la sperimentazione a un livello superiore. La terminologia "sandbox", originaria del settore tecnologico, si riferisce a un ambiente controllato in cui vengono testate nuove soluzioni senza rischi per l'ambiente operativo effettivo. Trasferendo questo concetto alle amministrazioni, si potrebbero creare ambienti sicuri dove sperimentare nuovi processi, strumenti e approcci, valutandone l'efficacia prima della loro implementazione su larga scala.

Tuttavia, la sperimentazione da sola non basta. È essenziale che le amministrazioni condividano le loro esperienze e apprendimenti. I tavoli di confronto e le reti inclusive diventano, quindi, degli strumenti fondamentali per garantire una disseminazione efficace delle conoscenze. Condividere le lezioni apprese, sia positive sia

negative, permette a ogni ente di beneficiare degli errori e dei successi degli altri, accelerando il processo di miglioramento e innovazione.

Questi scambi, se strutturati correttamente, possono trascendere i confini delle singole amministrazioni, promuovendo una vera e propria cultura di collaborazione e apprendimento continuo. Non solo tra diverse sezioni o livelli di una singola Amministrazione, ma anche tra diverse amministrazioni, creando un network di condivisione e crescita.

La capacità di sperimentare e condividere in modo proattivo rappresenta una chiave fondamentale per garantire una Pubblica Amministrazione agile, resiliente e all'avanguardia. Attraverso l'adozione di incubatori esperienziali, sandbox di sperimentazione e piattaforme di condivisione, le amministrazioni possono non solo affrontare le sfide del presente, ma anche prepararsi in modo efficace alle sfide del futuro.

L'auspicio è che la Pubblica Amministrazione venga "abitata" dai dipendenti in modo differente rispetto al passato e che accolga sempre nuove risorse appassionate, dinamiche, che coltivino il Valore pubblico e la cultura stessa del lavoro pubblico: che guardino al futuro senza paura di affrontare le sfide del presente.

Una nuova visione per la Pubblica Amministrazione

La PA ha svolto da sempre un ruolo fondamentale nella gestione e nella realizzazione delle politiche pubbliche, rappresentando l'interfaccia tra lo Stato e i cittadini. Tuttavia, nel corso degli anni, l'immagine della PA è stata spesso associata a burocrazia, rigidità e resistenza al cambiamento. Ma i tempi stanno cambiando e con essi anche le aspettative verso chi lavora all'interno delle istituzioni pubbliche.

L'auspicio moderno è che la PA si trasformi, diventando un luogo in cui i dipendenti non siano solo semplici esecutori di compiti, ma veri e propri attori del cambiamento. Si spera che la nuova generazione di dipendenti pubblici "abitino" la PA con un senso di appartenenza e di responsabilità differente rispetto al passato. Questo significa avvicinarsi al proprio ruolo non come una semplice occupazione, ma come una vera e propria missione, dove l'obiettivo principale è servire la comunità e contribuire al bene comune.

Per raggiungere questa visione, è essenziale che la PA apra le sue porte a nuove risorse che portino con sé passione, dinamismo e un desiderio ardente di innovazione. Si tratta di individui che comprendono il concetto di "Valore pubblico", cioè l'idea che il lavoro svolto all'interno delle istituzioni debba avere un impatto positivo tangibile sulla vita dei cittadini. Queste persone, con la loro energia e la loro visione, possono infondere nuova vita nella cultura del lavoro pubblico, spingendo l'amministrazione a superare i limiti tradizionali e ad abbracciare nuove metodologie e approcci.

Ma accogliere nuove risorse non significa semplicemente assumere giovani entusiasti. Significa anche creare un ambiente lavorativo che promuova la crescita, la formazione continua e lo scambio di idee. Un ambiente in cui la paura del cambiamento viene sostituita dalla curiosità e dalla volontà di sperimentare. Un luogo in cui guardare al futuro non rappresenta un'incognita, ma una sfida stimolante, ricca di opportunità.

Affrontare le sfide del presente richiede coraggio, determinazione e una visione chiara. Se la PA vuole essere pronta per il futuro, deve iniziare ad agire ora, rinnovandosi dall'interno e diventando un esempio di eccellenza, innovazione e servizio per tutti i cittadini. Solo in questo modo potrà veramente incarnare il valore e l'importanza del lavoro pubblico nella società contemporanea.

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:
teorie e tecniche

Didattica, scienze
della formazione

Economia,
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,
territorio

Informatica, ingegneria

Scienze

Filosofia, letteratura,
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche
e servizi sociali



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835165255

FrancoAngeli/Riviste

tutte le modalità per sceglierci in digitale



Più di 80 riviste consultabili in formato digitale su **pc** e **tablet**:

1. in *abbonamento annuale* (come ebook)
2. come *fascicolo singolo*
3. come *singoli articoli* (acquistando un *download credit*)

Più tempestività, più comodità.

Per saperne di più: www.francoangeli.it

FrancoAngeli

a strong international commitment

Our rich catalogue of publications includes hundreds of English-language monographs, as well as many journals that are published, partially or in whole, in English.

The **FrancoAngeli**, **FrancoAngeli Journals** and **FrancoAngeli Series** websites now offer a completely dual language interface, in Italian and English.

Since 2006, we have been making our content available in digital format, as one of the first partners and contributors to the **Torrossa** platform for the distribution of digital content to Italian and foreign academic institutions. **Torrossa** is a pan-European platform which currently provides access to nearly 400,000 e-books and more than 1,000 e-journals in many languages from academic publishers in Italy and Spain, and, more recently, French, German, Swiss, Belgian, Dutch, and English publishers. It regularly serves more than 3,000 libraries worldwide.

Ensuring international visibility and discoverability for our authors is of crucial importance to us.

FrancoAngeli



torrossa
Online Digital Library

Questo 
LIBRO

 ti è piaciuto?

Comunicaci il tuo giudizio su:
www.francoangeli.it/latuaopinione.asp



VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI
SULLE NOSTRE NOVITÀ
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835165255

Ripensare i profili professionali per una PA evoluta. Eliminare stereotipi valorizzando la formazione è il titolo del convegno, organizzato dall'Università di Trieste a giugno 2021, che ha dato vita ai contenuti di questa pubblicazione. L'idea di base del convegno è stata quella di riportare i concetti e gli strumenti fondamentali per garantire una costante ripresa del sistema amministrativo pubblico, individuando due leve strategiche: il reclutamento e la formazione del capitale umano. Queste tematiche sono ancora più attuali oggi, nella fase di implementazione dei progetti di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, laddove la Pubblica Amministrazione, nel suo complesso e nella sua più ampia accezione, è oggetto di una totale revisione e, al contempo, è soggetto attuatore delle azioni di ripresa dell'economia del Paese.

Sabrina Luccarini è Direttore Generale presso l'Università di Bologna, già Direttore dell'Università di Trieste e Dirigente in Sapienza Università di Roma. È coordinatrice del Nucleo di Valutazione dell'Università degli Studi di Palermo e componente del Nucleo di Valutazione di IUAV. Laureata in Scienze politiche, ha frequentato il Master SUM del Politecnico di Milano e il Master in Management dei processi, sviluppo e valutazione risorse umane presso la John Cabot University. Nel corso della sua carriera ha sviluppato una solida esperienza nel settore dell'amministrazione pubblica e della gestione universitaria. Ha ricoperto diverse posizioni chiave che le hanno permesso di acquisire competenze specifiche nella gestione e nell'organizzazione di enti di istruzione superiore e di ricerca.