

## **PIAO: reclutamento, carriere e formazione come programmazione strategica basata sulle competenze**

di Anna Grillo \*

17 marzo 2023

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La prospettiva strategica nel Pnrr per la gestione del capitale umano. – 3. PIAO: le strategie di copertura del fabbisogno delle competenze. – 4. Definizione dei profili professionali e delle competenze nell'ambito della pianificazione di fabbisogni di personale. – 5. Reclutare per competenze e il metodo dell'assessment center. – 6. Le competenze per le progressioni economiche e di carriera. – 7. Lo sviluppo delle competenze attraverso la formazione. – 8. Riflessioni conclusive.

### **1. Introduzione**

“L'amministrazione interiorizza le contraddizioni dello sviluppo, cioè non svolge prevalentemente un ruolo di guida o quanto meno di supporto nei confronti dello sviluppo ma ne governa le retrovie”<sup>1</sup>.

Nel nostro Paese dalla nascita dello stato unitario ad oggi, ci sono state almeno trenta riforme della pubblica amministrazione e tutte, chi più chi meno hanno toccato gli argomenti oggetto del presente contributo. Lo scopo dichiarato di ogni riforma era quello di rendere la nostra amministrazione più efficiente, più moderna, più simile a quella francese che ha esattamente il ruolo opposto, non governa le retrovie ma funge da guida allo sviluppo. Ecco queste riforme non solo non hanno guidato lo sviluppo, come si proponevano di fare, ma non hanno neanche fornito supporto alle retrovie<sup>2</sup>. I motivi sono vari e non è questo il luogo deputato per scriverne, ma è indubbio che tra

---

\* Funzionario pubblico e Dottore di ricerca in Diritto del lavoro, Università Tor Vergata di Roma.

<sup>1</sup> Cassese, S. (1996). *L'amministrazione dello stato liberale-democratico*, in La formazione dello stato amministrativo, Milano: Giuffrè.

<sup>2</sup> Melis, G. (1996). *Storia dell'amministrazione italiana*. Bologna: Il Mulino.

gli obiettivi “sottotraccia”, ciò che è mancato fa sicuramente riferimento alla mancanza di una visione organica e coerente di sviluppo, ma principalmente fa riferimento al fatto di non aver considerato per troppo tempo che il core business di un'organizzazione al servizio dei cittadini è il proprio personale.

Ne è discesa quindi una serie di riforme dove competenze, reclutamento e carriere del proprio personale erano secondari rispetto agli obiettivi celati di cui si è accennato sopra. Ora, grazie alla spinta dovuta al piano di ripresa e resilienza e ai fondi disponibili, forse per la prima volta, si tenta di dare una svolta decisiva al miglioramento della pubblica amministrazione. La sfida è realizzare documenti programmatici integrati che diano la rotta e individuino una people strategy per la macchina amministrativa e allo stesso tempo sappiano comunicare ai cittadini e stakeholders gli obiettivi e il valore pubblico a cui tende l'azione dell'Ente.

## **2. La prospettiva strategica nel Pnrr per la gestione del capitale umano**

Per rispondere alla crisi economico/sociale determinata dalla pandemia, i Paesi dell'Ue per la prima volta hanno creato un programma di finanziamento di 750 miliardi, cd. Next generation Eu, messo a disposizione degli stati membri per il raggiungimento di traguardi (milestone) e obiettivi (target), con l'obiettivo di rilanciare l'economia europea e di renderla più verde, digitale e inclusiva. A tal fine, ciascuno Stato è stato chiamato a predisporre un piano (Pnrr) da implementare tra il 2021 e 2026, secondo delle “iniziative faro” delineate dalla commissione europea per una più rapida attuazione. Per l'Italia la quota di risorse definita in sede di ripartizione è pari a 191,5 miliardi finanziati attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza e per 30,64 miliardi attraverso il Fondo complementare istituito con il decreto-legge n. 59 del 6 maggio 2021 e con 13,50 miliardi del programma React-Eu contro la pandemia. Il totale dei fondi previsti ammonta a 235,6 miliardi ed è condizionata al raggiungimento degli obiettivi contenuti nell'ambizioso progetto, articolato in 6 missioni e 16 componenti<sup>3</sup>. L'obiettivo del piano e delle norme che mirano a realizzarlo è principalmente quello del “rafforzamento della capacità amministrativa” per superare i ritardi e colmare il divario tra l'Italia e gli altri Paesi dell'Ue, come ci confermano tra l'altro i dati emersi dalla rilevazione della Ragioneria dello stato dell'ultimo conto annuale del periodo 2011-2020 riferito al personale pubblico.

Le cifre ci indicano che il 41% dei dipendenti ha già compiuto 55 anni di età, che circa il 60% dei dipendenti è in possesso di un titolo di studio al di sotto della laurea, che le varie strutture pubbliche risultano popolate più da amministrativisti con

---

<sup>3</sup> Le sei missioni del piano di ripresa e resilienza italiano sono coerenti con le indicazioni contenute nel Reg. UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

competenze generaliste, piuttosto che da personale con competenze tecniche settoriali<sup>4</sup>, in altre parole che il settore pubblico si trova in sempre più in difficoltà ad offrire servizi adeguati a imprese e cittadini perché in forte ritardo nell'adattarsi alle nuove esigenze poste dall'evoluzione tecnologica e perché risulta privo di quelle competenze necessarie per realizzare i programmi di innovazione. Consapevole del ruolo centrale che hanno le amministrazioni pubbliche nell'intero processo di attuazione del Pnrr, il Governo per sostenere la ripresa ha indirizzato i primi interventi di riforma articolati sostanzialmente su tre assi: il capitale umano, la semplificazione delle regole e la digitalizzazione di strumenti e procedure. La qualità di una amministrazione pubblica dipende sostanzialmente dalla qualità del personale che vi lavora e per affrontare anche l'emergenza legata all'invecchiamento e alla forte carenza del personale prodotta da lunghi anni di limitazioni al turn over, tra le prime aree di intervento della Missione 1 (rubricata "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo"), nell'ambito della Componente 1, con una dotazione di 10,95 miliardi di euro, sono state avviate diverse azioni incisive: vengono introdotte modalità semplificate nello svolgimento delle prove concorsuali<sup>5</sup>, con ampio ricorso al digitale<sup>6</sup>; viene attivato un nuovo portale digitale unico del reclutamento ("InPA.gov.it") volto, almeno nella I fase, al reclutamento speciale di personale con profili tecnici e gestionali, per meglio realizzare i numerosi progetti previsti nel Pnrr<sup>7</sup>. Per offrire ai funzionari prospettive economiche e professionali migliori viene prevista una nuova disciplina concernente l'inquadramento giuridico in quattro aree funzionali, con l'introduzione dell'area dell'elevata qualificazione; viene modificato il sistema di progressione all'interno dell'area e l'accesso ad aree superiori basato su una metodologia di valutazione delle caratteristiche comportamentali, delle attitudini, delle capacità e delle competenze

---

<sup>4</sup> Secondo una ricerca sul lavoro pubblico presentata al Forum Pa si rileva al 2021 una crescita dei laureati nella Pa pari al 42,6%, ma con un predominio di giuristi: tre su dieci sono laureati in giurisprudenza, il 17% in economia, il 16% in scienze politiche o sociologia e solo il 5,6% in materie cd. Stem (scienze, tecnologia, ingegneria e matematica).

<sup>5</sup> d.l. 44/2021, art.10 prevede una procedura per i concorsi pubblici durante l'emergenza con l'espletamento di una sola prova scritta e di una eventuale prova orale da effettuare con strumenti informatici e/o digitali.

<sup>6</sup> d.l. 44/2021, art. 10: prevede che per profili di elevata specializzazione diventa possibile effettuare una procedura di valutazione, finalizzata all'ammissione alle successive fasi concorsuali, limitata ai titoli legalmente riconosciuti, intendendosi per tali i titoli di studio, che siano strettamente correlati alla natura e alle caratteristiche delle posizioni incluse nel bando

<sup>7</sup> d.l. 80/2021, convertito con modificazioni in legge. 6 agosto 2021, n. 113, all'articolo 1, ai commi 1-3, 4-14-bis, 15, 16 e 17 si prevedono le modalità di svolgimento delle procedure selettive per il reclutamento di personale a tempo determinato e per il conferimento di incarichi di collaborazione da parte delle amministrazioni pubbliche titolari di progetti previsti nel Pnrr o, limitatamente agli incarichi di collaborazione necessari all'assistenza tecnica, finanziati esclusivamente a carico del piano nazionale per gli investimenti complementari al Pnrr. Nell'articolo 1, comma 5, lettera a) e b) del d.l. n. 80/2021, prevede un modello di reclutamento che istituisce due elenchi da effettuare attraverso il portale del reclutamento del Dipartimento della funzione pubblica, per il conferimento di incarichi di collaborazione ad esperti e professionisti con i quali stipulare contratto di lavoro autonomo ovvero mediante contratti a tempo determinato.

individuali proprie di ogni risorsa<sup>8</sup>. Con l'obiettivo di innalzare il numero dei laureati, di aumentare il livello di specializzazione del personale pubblico, di inserire nei contratti misure premiali legati all'aggiornamento continuo viene dato impulso ad un massiccio investimento sulla formazione professionale del dipendente attraverso un'ampia offerta di opportunità<sup>9</sup>.

Ulteriori misure poi arrivano ancora con il recente decreto legge del 30 aprile 2022, n. 36, che, all'articolo 1, prevede disposizioni in materia di strumenti per l'analisi dei fabbisogni delle competenze e di revisione dei profili professionali; all'articolo 2, inserisce nuove funzionalità alla Piattaforma unica di reclutamento, centralizzando le procedure di assunzioni ordinarie, con la possibilità di informare in tempo reale gli iscritti delle opportunità concorsuali correnti, di raccogliere con trasparenza e rapidità le domande di partecipazione e di mettere a disposizione delle amministrazioni tutti i profili e i curricula dei candidati; all'articolo 3, apporta alcune modifiche alla procedura semplificata per lo svolgimento dei concorsi pubblici, prevedendo tra le altre, "prove di esame finalizzate ad accertare il possesso delle competenze" e, per gli alti profili, "le esperienze lavorative pregresse", tutto ciò con l'intento prioritario di radunare in fretta forze e competenze in grado di governare e sostenere i processi di digitalizzazione e di transizione ecologica.

### **3. PIAO: le strategie di copertura del fabbisogno delle competenze**

Secondo recenti indagini<sup>10</sup>, il fabbisogno complessivo del personale nel settore pubblico è stimato intorno alle 770mila unità, dati che inducono l'amministrazione pubblica ad una seria riflessione per non perdere anche questa occasione: occorre attrarre e selezionare persone capaci e competenti e reclutare davvero chi serve per misurarsi con le sfide imposte dalle recenti trasformazioni digitali e socioeconomiche. La questione, quindi, non è solo «quanti assumere» ma anche «come assumere», perchè migliorare e semplificare i percorsi di reclutamento rappresenta sicuramente un passo importante, ma non basta solo rimpiazzare<sup>11</sup>. Se si vuole rendere davvero produttiva una struttura e trattenere le migliori professionalità molto dipenderà dal modo di gestire efficacemente le persone; occorrerà partire dalla revisione dei modelli organizzativi ed

---

<sup>8</sup> d.l. 80/2021, art. 3.

<sup>9</sup> l. 234/2021, art. 1, comma 613, ha istituito il fondo per la formazione dei dipendenti della pubblica amministrazione ha una dotazione iniziale di 50 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022 e consentirà tra l'altro il rimborso di circa un terzo del costo di iscrizione ai corsi di laurea per i dipendenti della pubblica amministrazione, in linea con le finalità dell'"Obiettivo PA 110 e Lode". A tal fine, il rafforzamento del capitale umano riguarderà un'ampia offerta di corsi online aperti e di massa (i c.d. "MOOC" – massive open online courses), e l'introduzione di "comunità di competenze" (Community of practice).

<sup>10</sup> Unioncamere (2022). Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2022-2026), consultabile in <https://excelsior.unioncamere.net>.

<sup>11</sup> Verbaro, F. (2022). La certezza è che servono meno regole e più qualità. Il Sole24ore, 22 aprile 2022.

avere una visione strategica delle scelte di programmazione dando particolare attenzione alla questione del “governo di organici e di professioni”<sup>12</sup>. Ciò aiuterà non solo le organizzazioni a trovare le persone giuste nella posizione giusta e nella quantità giusta, ma potrà consentire al servizio di adattarsi ai cambiamenti all'interno della futura forza lavoro, come la trasformazione guidata dal digitale.

In questo contesto, si inquadra il progetto di riforma che cerca di abbandonare quella configurazione che ha retto il settore pubblico, da più decenni, oramai obsoleta e non più sostenibile, attraverso la costruzione di un nuovo strumento: il piano integrato di attività e di organizzazione (Piao)<sup>13</sup>. Con la finalità di migliorare il processo di programmazione e pianificazione strategica delle amministrazioni pubbliche, il piano riunisce in un unico atto tutti quei documenti di programmazione, finora inseriti in piani differenti, relativi alla gestione delle risorse umane, all'organizzazione dei dipendenti nei vari uffici, alla formazione, alla modalità di prevenzione della corruzione<sup>14</sup>.

L'elemento di novità va verso l'orizzonte degli impatti finali (outcome) con cui il piano deve essere costruito, sottolineando la necessità di misurare se e in che modo le performance delle diverse organizzazioni siano in grado di fare la differenza sul soddisfacimento dei bisogni della collettività, superando la tendenza all'autoreferenzialità delle amministrazioni e creando valore pubblico, anche con riferimento alle misure di benessere equo e sostenibile<sup>15</sup>. L'importanza della creazione di valore pubblico inteso come “quel miglioramento del livello di benessere economico/sociale/ambientale dei destinatari delle politiche e dei servizi pubblici rispetto alle condizioni di partenza” è riconosciuta a livello internazionale non solo per migliorare la risposta ai bisogni emergenti ma anche per guidare nuovi percorsi di crescita economica, modelli organizzativi e creazione di posti di lavoro<sup>16</sup>. Con il piano unico, inteso come un modello gestionale e organizzativo flessibile, il valore pubblico assume nuovo vigore perchè richiede modalità più puntuali in base alle quali agire: ogni ente dovrà partire dalla propria organizzazione e ciò richiede una sempre migliore conoscenza e capacità di lettura quanti/qualitativa del contesto, dei suoi bisogni, della giusta allocazione delle persone e delle relative competenze professionali, per ragionare attentamente sulle professionalità che servono e di quelle di cui un ente risulti carente. La disciplina vigente sul piano del fabbisogno di personale identifica già la necessità di basare la programmazione delle risorse umane ad un'effettiva analisi espressa in

---

<sup>12</sup> Mastrogiuseppe, P. (2013). Organizzazione e capitale umano: due questioni chiave per il rilancio del pubblico impiego, ARAN Occasional Paper 4, consultabile in <http://www.aranagenzia.it/statistiche-e-pubblicazioni/aran-occasional-paper.html>.

<sup>13</sup> d.l. 80/2021, art. 6. Le finalità del piao sono la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa; il miglioramento della qualità dei servizi prestati; la costante e progressiva semplificazione; la reingegnerizzazione dei processi, anche in materia di diritto di accesso.

<sup>14</sup> Rapporto 2022, Comitato scientifico per la valutazione dell'impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico in <https://funzionepubblica.gov.it>.

<sup>15</sup> Deidda, E.G. (2015). Il valore pubblico. La nuova frontiera delle performance. Rirera Fpa Data Insight, Lavoro pubblico (2022), Roma, consultabile in <https://my.networkdigital360.it/>.

<sup>16</sup> Sustainable Development Goals dell'Agenda ONU 2030.

termini non solo quantitativa ma anche qualitativi<sup>17</sup>. Eppure, sulla base dell'analisi di alcuni piani delle amministrazioni centrali emerge ancora che il criterio adottato per la definizione del personale da assumere è legato essenzialmente al turnover consentito dai vincoli di finanza pubblica. Così operando però la programmazione del fabbisogno di personale è pensata applicando solo un puro calcolo automatico, perché ci si limita a descrivere le necessità di personale solo in base alla vacanza che viene a crearsi all'interno dell'inquadramento in aree, fatta da profili professionali che non sempre rappresentano più le attività e i contenuti professionali di fatto presenti in una realtà organizzativa pubblica chiamata ad affrontare problemi sempre più complessi<sup>18</sup>. Tra gli ostacoli alla base di una programmazione strategica del fabbisogno di personale persiste dunque la mancata consapevolezza di una gestione coordinata, integrata tra le politiche di gestione delle risorse umane di ciascun ente, così come persiste una scarsa adozione di nuovi sistemi professionali meglio rispondenti a bisogni e funzioni di un sistema organizzativo evoluto. Ebbene nell'ambito del nuovo ambito programmatico del Piao si prevede il rafforzamento del "piano triennale dei fabbisogni di personale", perché le amministrazioni sono chiamate ad occuparsi dei propri organici e professioni, adottando uno strumento di pianificazione triennale che deve indicare fabbisogni, priorità, dinamiche evolutive dell'organizzazione e dei contesti esterni e, conseguentemente, unità di personale e relative professioni di cui si programma il reclutamento con i diversi strumenti previsti dall'ordinamento (esempio: concorsi ordinari, mobilità, utilizzo di graduatorie di altre amministrazioni, stabilizzazioni), compatibilmente con le esigenze di equilibri economico-finanziari. Le amministrazioni per interpretare in maniera efficace e flessibile il proprio ruolo nell'organizzazione in relazione agli obiettivi e ai nuovi compiti saranno sollecitate ad un processo continuo e di allineamento della forza lavoro ai risultati e alla strategia dell'organizzazione, secondo approcci più avanzati, basati sulle competenze professionali<sup>19</sup>. A tal fine, essi saranno chiamati ad effettuare, in maniera condivisa con tutte le strutture dell'amministrazione, un'analisi della situazione interna del personale su cui contare, ad individuare quei profili utili da reclutare, ad elaborare tutte quelle strategie necessarie in termini di modifica della distribuzione del personale stesso fra servizi/settori/aree, di dimensionamento degli organici, di definizione dei piani formativi, di modifica in termini di livello/inquadramento anche per ridisegnare carriere più dinamiche. Per rendere operativa tale strategia programmatica, le modalità di redazione del Piao sono contenute in un regolamento<sup>20</sup>, volto ad individuare i vari piani

<sup>17</sup> d.lgs. 165/2001, modificato dal d.lgs. 75/2017, art. 6 e decreto interministeriale 8 maggio 2018 "Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni", consultabile in [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it).

<sup>18</sup> Carbonara, C., & Cataldi, C., & Ciccodicola, C., & Lacava, C., & Saltari, L. (2022). Pandemia e assunzioni nelle Pubbliche Amministrazioni. *Giornale Dir. Amm.*, 2022, 1, 34.

<sup>19</sup> Mintzberg, H. (1985). *La progettazione dell'organizzazione aziendale*. Bologna: Il Mulino.

<sup>20</sup> D.P.R. 24 giugno 2022, n. 81, pubblicato in G.U. 30 giugno 2022, n. 151. Il Decreto, infatti, non è intervenuto abrogando le disposizioni normative che disciplinano i singoli Piani assorbiti nel PIAO ma ha soppresso gli adempimenti, assorbendoli all'interno del PIAO stesso, per le amministrazioni tenute

assorbiti e integrare tutti i principali strumenti organizzativi previgenti, secondo uno schema di piano tipo<sup>21</sup>, che ne definisce contenuti e modalità di predisposizione da elaborare in modo semplificato, selettivo, adeguato, integrato e funzionale al valore pubblico<sup>22</sup>.

#### **4. Definizione dei profili professionali e delle competenze nell'ambito della pianificazione di fabbisogni di personale**

L'importanza di cogliere le opportunità offerte da un mondo interconnesso e digitale richiede la ricerca di competenze informatiche, manageriali o, più in generale, volte ad una logica di problem solving. Fino ad oggi l'offerta di posizioni lavorative nella pubblica amministrazione si è rivolta, principalmente, a soggetti dal profilo generalista, mentre l'approccio strategico e coordinato alle politiche sulle competenze rappresenta lo strumento necessario per modernizzare la pubblica amministrazione e per renderla un'alleata dei cittadini e delle imprese capace di fornire servizi pubblici. All'interno di questo quadro e in linea con le raccomandazioni fornite da tempo dalla commissione europea, dunque, le nuove misure adottate mettono a disposizione delle amministrazioni la possibilità di ricorrere a modelli flessibili in relazione alle dinamiche di ciascuna realtà, attraverso la definizione di nuovi profili professionali<sup>23</sup> nei rispettivi piani triennali di fabbisogno di personale, individuati anche dalla contrattazione collettiva, con particolare riguardo non soltanto alle conoscenze, ma anche alle capacità e ai comportamenti tipici delle posizioni da ricoprire e coerenti con i bisogni attuali di ciascuna amministrazione. Sulla definizione, il legislatore sicuramente si è avvalso del contributo di quel movimento delle competenze<sup>24</sup>, che pone risalto alla centralità del soggetto rispetto a quello della mansione, che possiede ed utilizza un insieme di conoscenze, capacità, includendovi anche le attitudini comportamentali e le abilità tecniche per esprimere comportamenti professionali. L'importanza delle competenze dei dipendenti pubblici, e della loro definizione e rilevazione, comporta la necessità di rivedere al meglio i profili attualmente esistenti, e in questa direzione le novità contrattuali introducono il principio che ogni modello di

---

alla sua adozione e ha stabilito che tutti i riferimenti ai singoli Piani (a titolo esemplificativo: il piano triennale dei fabbisogni, il piano della performance, il piano della prevenzione della corruzione, il piano organizzativo del lavoro agile) devono essere intesi alle corrispondenti sezioni del PIAO.

<sup>21</sup> D.M. 30 giugno 2022, n. 132, pubblicato in G.U. 7 settembre 2022, n. 209.

<sup>22</sup> Nello stesso D.M. 30 giugno 2022, n. 132 sono state definite anche modalità semplificate per l'adozione del Piano da parte delle amministrazioni con meno di 50 dipendenti. Dal 1° luglio 2022, inoltre, è attivo il portale PIAO, disponibile all'indirizzo: <https://piao.dfp.gov.it>. Sul punto si rinvia alla circolare n.2/2022 recante informazioni operative sul funzionamento, caricamento e pubblicazione dei PIAO sul Portale.

<sup>23</sup> d.l. 36/2022, art. 1, comma 1.

<sup>24</sup> McClelland, D.C. (1973). *Human Motivation. General Learning*. New York: Morristown. Boyatzis, R.E. (1982). *The competent manager. A model for effective performance*. John Wiley & Sons, New York. - Spencer, L. M., & Spencer S. M. (1993). *Competence at work*. New York: J. Wiley & Son.

gestione deve partire proprio dalla mappatura delle professionalità esistenti e delle competenze necessarie all'organizzazione. Il Ccnl delle funzioni centrali, siglato il 9 maggio 2022, ha previsto quattro aree (operatori, assistenti, funzionari ed elevate professionalità) e definito le declaratorie che descrivono l'insieme dei requisiti indispensabili per l'inquadramento in ciascuna area, a cui corrisponde un livello omogeneo di conoscenze e capacità necessarie per l'espletamento di una vasta e diversificata gamma di attività lavorative, considerate equivalenti e fungibili, che possono essere richieste dall'amministrazione in relazione alle esigenze dell'organizzazione del lavoro. Viene introdotta la nozione di "famiglie professionali" definite come "ambiti professionali omogenei caratterizzati da competenze simili o da una base professionale e di conoscenze comuni". A questo scopo, dunque gli enti pubblici saranno chiamati a selezionare le professioni chiave per il futuro della propria organizzazione e ad attrarre profili coerenti con le attese prestazionali di un'amministrazione moderna ed efficiente, pertanto un'attenta gestione delle risorse umane non potrà fermarsi né alla gestione della sola conoscenza, né a concetti trattati quelli carichi di lavoro, né ad una statica fotografia di analisi e posizioni presenti nell'organizzazione<sup>25</sup>. L'adozione del "metodo delle competenze" è effettivamente presentata "come un cambiamento di paradigma e di prassi gestionale delle risorse umane in linea con la nuova centralità acquisita nelle organizzazioni dagli attori e dalle loro logiche d'azione", metodo che rappresenta il fondamentale campo d'azione su cui costruire scelte di carattere organizzative, formative e di sviluppo professionale. Tale paradigma sostituisce quello basato da "cosa" viene fatto (mansioni), cardine del sistema fordista di valutazione e rappresentazione del lavoro a "come" vengono svolti i compiti e a quali conoscenze, capacità tecniche e comportamentali e di quale profondità e ampiezza siano indispensabili al loro svolgimento ottimale<sup>26</sup>. Al fine di fornire un valido supporto alle amministrazioni impegnate nell'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali sono state adottate, il 27 luglio 2022, dal Dipartimento della Funzione pubblica le nuove linee di indirizzo volte a disegnare anche carriere dinamiche per i più meritevoli e accrescere l'attrattività del lavoro pubblico.

## **5. Reclutare per competenze e il metodo dell'assessment center**

La recente riforma della pubblica amministrazione identifica nella valorizzazione della professionalità un fattore determinante per la modernizzazione della pubblica amministrazione ed in quest'ottica sicuramente costituisce una priorità assoluta il

---

<sup>25</sup> Camurri, L. (2011). *Il sistema delle competenze e la sua applicazione*, in La formazione del personale pubblico. FrancoAngeli.

<sup>26</sup> Al riguardo si rinvia al DM 22 luglio 2022 recante le nuove Linee di indirizzo alla definizione dei nuovi profili professionali in <https://funzionepubblica.gov.it>.

miglioramento dei meccanismi di selezione e reclutamento. Come è noto i concorsi quasi sempre sono stati strutturati per l'accertamento delle conoscenze, limitandosi piuttosto a non discriminare e a garantire la massima partecipazione, piuttosto che effettuare una migliore e valida partecipazione. Ma la parità di trattamento, che è un principio importante, potrebbe essere applicata in modo più sfumato, ad esempio categoria di lavoro per categoria di lavoro, per rendere i metodi più adatti alle abilità e competenze specifiche necessarie. L'importanza della competenza professionale deriva dall'ormai consolidata consapevolezza che il puro sapere nel mondo del lavoro è sostanzialmente inutile se non è associato ad una capacità, cioè al "saper fare", alla capacità di reagire in maniera positiva e rapida a possibili imprevisti di percorso, alla capacità di interagire con le persone, a collaborare con gli altri, a saper ascoltare, a saper lavorare in gruppo, in altre parole a risolvere problemi. Da qui la necessità di costruire prove di concorso superando il concetto di "materie del concorso", che si circoscrivono al concetto di conoscenza "da manuale", per arrivare a quello di "competenze", che guardano a capacità applicative e comportamenti osservabili<sup>27</sup>. Ma l'approdo delle competenze a dire il vero non è recente perché già il d.lgs. n. 165/2001 all'articolo 35, comma 3, lett. b) prevede nelle procedure selettive "*l'adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire*". C'è stato un tentativo di persuasione con le linee guida sulle procedure concorsuali<sup>28</sup>, le quali ribadiscono e specificano alcuni principi già presenti nell'ordinamento nel costruire prove preselettive capaci di scremare sulle competenze (es. quelle logico-verbali) invece che sulla capacità di memorizzazione nozionistica con test di conoscenza generale da memorizzare in banche dati pubblicate. Nel tempo seguono diverse esperienze, ma non c'è stata una diffusione culturale così ampia al punto tale che a distanza di decenni dall'introduzione del principio, il legislatore si sente in dovere di spingere sulla valutazione delle competenze nei concorsi pubblici, proponendo di disegnare prove che tengano conto di cosa si "sa fare", e non solo di cosa "si sa"<sup>29</sup>. Fermo il principio costituzionale dell'accesso tramite concorso pubblico<sup>30</sup>, per scegliere i candidati più in linea con i profili ricercati, il legislatore interviene a revisionare le procedure di reclutamento del

---

<sup>27</sup> Saporito, R. (2021). Concorsi *competency-based*: analisi comparata di quattro procedure innovative negli enti locali italiani. *Giornale Dir. Amm.*, 2021, 3, 346.

<sup>28</sup> Direttiva Dfp n. 3/2018 "Linee guida sulle procedure concorsuali", consultabile in <http://www.funzionepubblica.gov.it>.

<sup>29</sup> d.l. 36/2022, art. 2, aggiunge l'art. 35 -*quater* al d.lgs. 165/2001 laddove prevede che "*le prove di esame sono finalizzate ad accertare il 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*".

<sup>30</sup> Art. 97 Cost. nelle varie massime il concorso pubblico è la procedura caratterizzata da concorrenzialità fra i partecipanti alla selezione, basata da una valutazione comparativa sulla base dei criteri e delle prove fissate in un bando da parte di una commissione esaminatrice con poteri decisorii e destinata alla formazione di una graduatoria finale di merito dei candidati, Corte cost. sentenze n. 134 del 2014; n. 277, n. 137, n. 28 e n. 3 del 2013; n. 212, n. 177 e n. 99 del 2012.

personale pubblico<sup>31</sup> e prevede per i concorsi banditi successivamente al 1° maggio 2022, oltre a forme semplificate di prove (espletamento di almeno una prova scritta e una orale, che comprenda l'accertamento della conoscenza di almeno una lingua straniera), la *“valutazione delle competenze”* indicate nel bando e, per gli alti profili, delle *“esperienze lavorative pregresse e pertinenti”*, nonché la possibilità di integrare le commissioni esaminatrici con esperti in valutazione delle competenze e selezione. In altre parole viene specificato che *“le prove di esame sono finalizzate ad accertare il possesso delle competenze, intese come insieme delle conoscenze e delle capacità tecniche o manageriali”*, disponendo un *“contemperamento tra l'ampiezza della valutazione delle competenze e l'esigenza di assicurare tempi rapidi e certi di svolgimento del concorso”*. Ecco dunque che per tutte le tipologie di concorso l'oggetto di osservazione delle prove nei concorsi pubblici non può essere solo la conoscenza, ma anche la competenza a tutto tondo, convergendo sull'utilizzo di logiche e strumenti di selezione competency based, secondo le metodologie dell'assessment center, ossia un sistema che permette attraverso la simulazione di casi pratici (i temi si possono sostituire con case study e prove in-basket, le prove orali con simulazioni di gruppo o interviste, prove in tray, role play) di acquisire quelle che sono effettivamente le caratteristiche professionali (presenti o potenziali) dei vari candidati. In ogni caso, si tratterà di formulare in modo più preciso e dettagliato modalità di reclutamento improntate su aspetti specialistico-operativi e gestionali<sup>32</sup>, privilegiando le capacità di ragionamento rispetto alle conoscenze mnemoniche, per la selezione di figure professionali in possesso anche di competenze ormai imprescindibili negli apparati burocratici, quali le «digital skills» e le «soft skills».

In tal senso, diverse possono essere le strategie per procedere secondo il metodo dell'*assessment center*, ampiamente collaudate e scientificamente validate in contesti anche pubblici, come ad esempio quelle utilizzate dall'european personnel selection office<sup>33</sup> per la selezione del personale presso le istituzioni europee attraverso i quiz situazionali: prove che si discostano dai test basati sulle conoscenze perchè basati su simulazioni di situazioni lavorative quotidiane, in grado di valutare le competenze generali dei candidati<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> d.l. 36/2022, art. 3.

<sup>32</sup> Marra. A. (2019). I pubblici impiegati tra nuovi e vecchi concorsi. Rivista trimestrale in diritto pubblico.n.1-2019, gennaio/marzo, 235.

<sup>33</sup> Dal 2003 l'Unione europea dispone di un "ufficio inter-istituzionale", l'Epso cui demanda lo svolgimento di tutte le procedure di reclutamento e accreditamento delle categorie contrattuali (funzionari, agenti contrattuali, agenti temporanei) destinati alle istituzioni e agenzie della Ue. Epso gestisce circa 50.000 candidature l'anno, in 24 lingue ufficiali, per una media di 1.500 assunzioni adottando per la valutazione delle soft skill i quiz situazionali.

<sup>34</sup> Tar Lazio, Roma, sez. II-ter, 16 febbraio 2021, n. 1915; Tar Lazio, Roma, sez. III-bis, 5 febbraio 2021, n. 1529; Consiglio di Stato, Sez. VI, 12 settembre 2014, n. 4670 secondo cui la previsione di somministrare anche quesiti situazionali volti a valutare le competenze trasversali, le c.d. soft skill per trovare le soluzioni più adeguate in situazioni problematiche in ambito lavorativo), risponde certamente ad una logica di selezione del personale funzionale alle esigenze di una moderna pubblica amministrazione e non intacca il principio della par condicio dei candidati e di trasparenza delle

Per rendere più efficiente il sistema dei concorsi pubblici e garantire speditezza e riduzione dei tempi è il portale “InPa”<sup>35</sup> ad assumere un ruolo primario e innovativo, attraverso il quale le amministrazioni centrali e locali possono selezionare le professionalità necessarie a rispondere in modo veloce alle esigenze di cittadini e imprese. Sotto il profilo tecnologico, infatti, la piattaforma è in grado di assolvere a tutte le funzioni afferenti alla pubblicazione dei bandi e/o avvisi, alla gestione delle candidature<sup>36</sup>, alla raccolta degli esiti delle prove concorsuali, alla gestione dei risultati. La disciplina dei contenuti di ciascuna prova concorsuale e della scelta della tipologia selettiva più conferente con la tipologia dei posti messi a concorso rimane a carico delle singole amministrazioni<sup>37</sup>, con la previsione che per l’assunzione di profili specializzati siano valutate anche le esperienze lavorative pregresse e pertinenti, oltre alle competenze, mentre il compito delle commissioni sarà quello di organizzare i lavori in relazione al numero dei candidati e al numero, alla tipologia e alla complessità di prove da svolgere, prevedendo anche tempi rapidi di correzione, in conformità ai principi di imparzialità, efficienza, efficacia e celerità di espletamento, di integrità, trasparenza e omogeneità delle prove, nonché di sicurezza e tracciabilità delle comunicazioni<sup>38</sup>.

## 6. Le competenze per le progressioni economiche e di carriera

Tra i percorsi di cambiamento che consentono di realizzare un servizio pubblico soddisfacente come da tempo indicato da diverse raccomandazioni dell’Ocse<sup>39</sup>, vi è quello di sviluppare una forza lavoro lungimirante, flessibile e fortemente motivata a

---

procedure concorsuali, e quindi il principio della ragionevolezza della scelta discrezionale tecnica operata dall’amministrazione banditrice della selezione.

<sup>35</sup> d.l. 36/2022, l’art. 2 integra il d.lgs. n. 165/2001, con il nuovo art. 35-ter.

<sup>36</sup> L’interessato compila il proprio curriculum vitae, completo di tutte le generalità anagrafiche ivi richieste, con valore di dichiarazione sostitutiva di certificazione, indicando un indirizzo Pec a lui intestato al quale intende ricevere ogni comunicazione relativa alla procedura cui intende partecipare, ivi inclusa quella relativa all’eventuale assunzione in servizio, unitamente ad un recapito telefonico. La registrazione al portale è gratuita e può essere realizzata esclusivamente mediante i sistemi di identificazione (Spid, Cns, Cie). L’iscrizione al portale comporta il consenso al trattamento dei dati personali per le finalità e con le modalità di cui al regolamento (Ue) n. 2016/679 e del d.lgs. 196/2003, nonché gli obblighi di comunicazione ad eventuali controinteressati i quali intendono assolti mediante pubblicazione di un apposito avviso sul medesimo portale da parte dell’amministrazione cui è indirizzata l’istanza di accesso agli atti o di accesso civico generalizzato ai sensi d.p.r. 184/2006 e del d.lgs. 33/2013.

<sup>37</sup> d.l. 101/2013, art. 4, comma 3 *quinquies*: per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, agenzie ed enti pubblici non economici rimane l’obbligo del concorso unico organizzato dal Dipartimento della funzione pubblica tramite la commissione per l’attuazione del progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni (Ripam) come modalità di semplificazione e accelerazione delle procedure selettive; le altre amministrazioni possono ricorrervi, in alternativa tramite convenzione.

<sup>38</sup> Ai fini suddetti, la commissione dovrebbe tenere conto che l’art. 11 del d.p.r. 487/1994, dispone che le procedure concorsuali devono concludersi entro sei mesi dalla data di effettuazione delle prove scritte, e che l’inosservanza di tale termine deve essere giustificata collegialmente con motivata relazione.

<sup>39</sup> OECD (2017). Skills for a High Performing Civil Service, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>

fare sempre meglio, attraverso un sistema di ricompensa ben progettato, equo, affidabile e con una chiara pianificazione della carriera. A tale scopo, le novità introdotte dalla riforma apportano modifiche alle regole sulle progressioni economiche (orizzontali), sui percorsi di carriera (verticali), sulla costituzione di una “quarta area” o area delle “elevate professionalità”<sup>40</sup> e su nuove modalità di accesso alla dirigenza<sup>41</sup>. Per quanto riguarda le progressioni economiche la nuova disposizione dà rilievo alla valenza premiale dell’istituto che consente incrementi stipendiali, prevedendo il carattere selettivo attraverso l’attribuzione di fasce di merito e specificando che esse hanno luogo secondo modalità stabilite dalla contrattazione collettiva. I parametri della selettività vengono però leggermente riformulati perché si fa riferimento espressamente *“alle capacità culturali e professionali, all’esperienza maturata, alla qualità dell’attività svolta ed ai risultati conseguiti”*. Questa indicazione dunque spinge a riconoscere sul piano economico la maggiore “bravura professionale” dimostrata dal dipendente (competency related pay) agganciata ai risultati ottenuti (performance related pay) individualmente e collettivamente su un certo arco temporale<sup>42</sup>. All’interno di questo quadro, al contratto collettivo viene riconosciuta la funzione di creare un nuovo ordinamento professionale e di determinare le modalità per selezionare i dipendenti che possano ottenere gli incrementi retributivi. Il nuovo sistema di destinazione delle risorse previsto nel Ccnl delle funzioni centrali<sup>43</sup> viene legato a nuovi differenziali stipendiali, dove tutti i dipendenti vengono reinquadrati in una sola area senza più differenziazione di posizioni e stipendi. I criteri di valutazione per l’attribuzione dei valori differenziali sono determinati prendendo in considerazione le valutazioni individuali ottenute dal dipendente, l’esperienza maturata e la formazione, mentre il contratto indica solo i valori massimi e minimi, lasciando poi alla contrattazione integrativa la ponderazione di detti valori<sup>44</sup>.

Alla contrattazione collettiva, così come prevede la legge, è stato affidato altresì il compito di creare la quarta area delle “alte professionalità” per consentire a quei funzionari che assumeranno significative responsabilità di ambire ad ulteriori sbocchi professionali diversi dalla dirigenza, con un trattamento economico competitivo<sup>45</sup>. In sede di prima applicazione, per le amministrazioni centrali il corrispondente popolamento avverrà senza inquadramenti automatici (questo vale anche per le altre

<sup>40</sup> d.l. 80/2021, art. 3, comma 1.

<sup>41</sup> d.l. 80/2021, art. 3, comma 3.

<sup>42</sup> Aiuto, G. (2004). *Gestire, retribuire, incentivare la performance. Le condizioni per garantire migliori risultati sul lavoro*. Milano: Franco Angeli.

<sup>43</sup> Ccnl 2019-2021, art. 14 dove la misura annua lorda di ciascun “differenziale stipendiale”, da corrispondersi mensilmente per tredici mensilità, è individuata, distintamente per ciascuna area del sistema di classificazione.

<sup>44</sup> Ccnl 2019-2021, art. 14: in ogni caso non si potrà scendere per la valutazione individuale sotto il 40% del punteggio e non si potrà superare il 40% per l’esperienza professionale.

<sup>45</sup> Ccnl 2019-2021, art. 16 e art. 53: la retribuzione della quarta area sarà di 35 mila euro lordi annui, ai quali si aggiungerà una indennità di posizione che potrà oscillare tra 11 mila e 29 mila euro lordi annui. Oltre all’indennità di posizione vengono previsti dei premi di risultato e degli incentivi alla mobilità territoriale.

aree), e il relativo finanziamento sarà a carico delle facoltà assunzionali, ossia graveranno sui risparmi derivanti dalle cessazioni del personale, per cui saranno gli enti stessi a riempire le posizioni. Nell'ambito del nuovo ordinamento professionale sono altresì previsti nuovi meccanismi di progressione e sviluppo professionale, secondo la nuova previsione normativa, che ha modificato il contenuto dell'articolo 52, comma *I bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001. La nuova procedura interamente riservata al personale interno di ciascuna amministrazione individua così una serie di requisiti, anche superiori a quelli richiesti per l'accesso dall'esterno, che rendono attivabile il percorso di sviluppo professionale volto a valorizzare le capacità ed esperienze maturate a beneficio dei più meritevoli. Nella formulazione precedente ricordiamo che il passaggio tra le aree poteva avvenire solo mediante concorso pubblico, usufruendo di un'apposita riserva di posti per il personale interno in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno<sup>46</sup>.

Nell'attuale quadro<sup>47</sup> l'accesso all'area superiore potrà avvenire previa procedura comparativa basata su diversi criteri quali: la valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni di servizio, l'assenza di provvedimenti disciplinari, il numero e la tipologia degli incarichi rivestiti e il possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso dall'esterno<sup>48</sup>. In sede applicativa, quindi ciascuna amministrazione<sup>49</sup>, attraverso la propria capacità regolamentare e in correlazione agli strumenti di programmazione strategica, annuale e pluriennale, potrà programmare la procedura comparativa più confacente per la copertura di più elevati fabbisogni professionali adattandola alle proprie esigenze.

Novità anche per quanto riguarda il reclutamento di dirigenti pubblici, laddove le nuove disposizioni<sup>50</sup> prevedono che nei bandi dei concorsi sia assicurata la "*valutazione delle capacità, attitudini e motivazioni individuali, anche attraverso prove, scritte e*

---

<sup>46</sup> La disciplina previgente prevedeva invece, in via generale, per l'accesso ad ognuna delle suddette aree il principio del concorso pubblico, con la possibilità di una quota di riserva di posti da destinare al personale interno all'amministrazione, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, quota non superiore al 50 per cento dei posti messi a concorso. Al concorso partecipano sia esterni che interni, le prove come pure i requisiti di ammissione erano gli stessi, unica graduatoria finale all'interno della quale far valere solo nel momento conclusivo dell'attribuzione dei posti, la riserva non superiore al 50% per gli interni

<sup>47</sup> d.l. 80/2021, art. 3 che modifica l'articolo 52 del d.lgs. 165/2001.

<sup>48</sup> d.l. 80/2021, art. 6, comma 1, lett. *b* e lett. *c*); vedi anche Corte dei conti sezioni unite, deliberazione 7/2022.

<sup>49</sup> Parere Dfp-0066005-P-06/10/2021, consultabile in <https://www.funzionepubblica.gov.it/>, dove si specifica che le singole amministrazioni "*declinano in autonomia con propri atti i titoli e le competenze professionali (a titolo esemplificativo il possesso di abilitazioni professionali non richieste ai fini dell'accesso), nonché i titoli di studio ulteriori rispetto a quelli validi per l'accesso all'area dall'esterno (lauree, master, specializzazioni, dottorati di ricerca, corsi con esame finale) ritenuti maggiormente utili per l'attinenza con le posizioni da coprire previste dall'ordinamento professionale vigente al proprio interno, sulla base del contratto collettivo di riferimento e con le attività istituzionali affidate, ai fini del superamento della procedura comparativa e funzionali al miglioramento dell'efficienza dell'amministrazione, assegnando - ove possibile - anche il relativo punteggio.*

<sup>50</sup> Articolo 28, comma 1 *bis* e comma 1 *ter* del D.Lgs. 30/03/2001, n. 165.

orali, definite secondo metodologie e standard riconosciuti". Per l'attuazione di queste modalità di reclutamento dei dirigenti pubblici<sup>51</sup> sono state infatti adottate specifiche Linee guida<sup>52</sup> tese ad indicare procedure e soluzioni metodologiche basate sull'Assessment Center, quale strumento di comprovato successo nei processi di selezione di figure manageriali, finalizzati alla valutazione delle competenze che caratterizzano la posizione da ricoprire.

Nella medesima disposizione e con riferimento al personale in servizio a tempo indeterminato interessata ad accedere alla qualifica dirigenziale<sup>53</sup> è prevista altresì la disciplina sui criteri di valutazione e sulle prove dei concorsi pubblici di "esclusivo carattere esperienziale", costituita da procedure comparative bandite dalla Scuola nazionale dell'amministrazione, che tiene conto della valutazione conseguita nell'attività svolta, dei titoli professionali, di studio o di specializzazione ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso alla qualifica dirigenziale e della tipologia degli incarichi rivestiti volta ad assicurare la valutazione delle capacità, attitudini e motivazioni individuali.

## **7. Lo sviluppo delle competenze attraverso la formazione**

Per navigare in un mondo del lavoro in rapido cambiamento, formare i dipendenti per migliorare il modo in cui svolgono il proprio lavoro rappresenta un punto di forza per un'organizzazione. Su questo versante l'Italia ha sempre investito poco<sup>54</sup>, da qui la necessità di voltare pagina: la formazione professionale diventa la leva strategica per mettere le pubbliche amministrazioni nelle condizioni di migliorare l'efficienza e la qualità in termini di servizi erogati a cittadini e imprese. Per assicurare quelle competenze capaci di sostenere le tre transizioni fondamentali (amministrativa, digitale ed ecologica), diversi sono gli investimenti previsti nell'ambito del PNRR<sup>55</sup> per sviluppare percorsi di crescita e aggiornamento professionale (reskilling) e a innalzare

---

<sup>51</sup> d.l. 36/2022, art. 3, comma 5.

<sup>52</sup> DM 28 settembre 2022, decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata Stato-regioni-province autonome-città ed autonomie locali.

<sup>53</sup> Articolo 28, comma 1 *ter* del D.Lgs. 30/03/2001, n. 165. La modalità può riguardare una quota non superiore al trenta per cento dei posti oggetto di procedura (nell'ambito delle facoltà assunzionali) da parte della singola amministrazione, riservate al personale in servizio a tempo indeterminato presso la stessa amministrazione di destinazione, in possesso dei titoli di studio previsti a legislazione vigente (per l'accesso alla qualifica in oggetto) e che abbia maturato almeno cinque anni di servizio nell'area o categoria apicale sottostante.

<sup>54</sup> Nel 2019, l'ultimo anno fotografato dalla Ragioneria dello Stato, risulta che l'investimento complessivo è stato di 163,7 milioni di euro, 110 milioni in meno rispetto a 10 anni fa, che corrispondono a una media di 1,2 giorni di formazione l'anno.

<sup>55</sup> Pnrr risorse pari a 514,2 milioni di euro, queste vanno sommate risorse complementari per 392 milioni di euro relative al programma operativo nazionale capacità per la coesione 2021-2027, quelle a valere sul bilancio dello Stato (50 milioni di euro, a regime dal 2022), stanziati dalla legge di bilancio per il 2022 e al finanziamento ordinario di una quota annua non inferiore all'1% del monte salari del personale dipendente.

il livello di formazione dei dipendenti pubblici (upskilling), infatti centrale diventa la formazione quale diritto/dovere dei dipendenti<sup>56</sup>, un'attività da equiparare in tutto e per tutto a quelle lavorative e da considerare quale investimento organizzativo necessario per le amministrazioni, e quindi una variabile strategica non assimilabile a mera voce di costo nell'ambito delle politiche relative al lavoro pubblico. Un ruolo cruciale lo avranno gli stessi enti chiamati a svolgere le azioni tecniche che caratterizzano l'intero processo formativo, con particolare riguardo alle fasi di programmazione e di valutazione dell'impatto sulle competenze del personale e sulle prestazioni rese in chiave integrata con le strategie di sviluppo complessive all'interno del piano integrato di attività e organizzazione (Piao). Per cogliere questi ambiziosi risultati si prevede la definizione di un piano delle competenze su cui costruire la programmazione dei fabbisogni e le assunzioni del personale, nonché lo sviluppo di strumenti volti alla ricognizione dei titoli, delle competenze e delle abilità del personale già in servizio. In quest'ottica, un'analisi aggiornata dei profili professionali mancanti dovrà costituire la base dei programmi di formazione e di riqualificazione del personale delle singole amministrazioni, per avviare quei percorsi formativi differenziati per target di riferimento, su competenze trasversali e specialistiche, per rafforzare le amministrazioni ma anche (soprattutto) per attuare le progettualità e gli investimenti del Pnrr. Sulla base di questi assunti, a gennaio del 2022, è stato presentato dal Ministro Brunetta il piano strategico "Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese" che individua due primi ambiti di intervento sullo "stock" di capitale umano della pubblica amministrazione: la formazione universitaria dei dipendenti<sup>57</sup> e lo sviluppo di competenze trasversali, a partire da quelle digitali<sup>58</sup>. All'immissione di competenze dovuta ai flussi in ingresso e in coerenza con le prospettive di upskilling viene avviato il progetto "Pa 110 e lode", che consente ai dipendenti pubblici già in servizio<sup>59</sup>, per favorire miglioramenti di carriera e di retribuzione, di usufruire di un incentivo per coloro che vogliono laurearsi o conseguire una seconda laurea o un master a prezzi molto vantaggiosi (un terzo del costo totale). In tal senso, con gli atenei, la Funzione pubblica ha sottoscritto due protocolli d'intesa con il MUR ed è stata rafforzata la Scuola Nazionale dell'Amministrazione con poli formativi localizzati sul territorio nazionale<sup>60</sup> e il Formez Pa per predisporre, tra le altre, modelli formativi idonei a favorire la qualificazione del personale delle amministrazioni regionali e locali per l'acquisizione di nuove professionalità<sup>61</sup>.

<sup>56</sup> Così nel Patto dell'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, siglato il 10 marzo 2021.

<sup>57</sup> Mattarella, B.G. (2021). Per un migliore coordinamento del reclutamento dei pubblici dipendenti con i percorsi universitari. *Giornale Dir. Amm.*, 2021, 5, 578.

<sup>58</sup> Angeletti, S. (2022). Capacity training. Formazione e capacità delle Pa nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Vol.4 n. 2 RIPM.

<sup>59</sup> L'iniziativa, avviata con un protocollo "apripista" nel mese di dicembre 2021 stipulato dal Ministro per la pubblica amministrazione con La Sapienza, conta, a marzo 2022, l'adesione di 46 atenei, con i quali sono stati stipulati altrettanti protocolli.

<sup>60</sup> d.l. 36/2022, art. 12.

<sup>61</sup> d.l. 80/2021, art. 4.

Con l'accelerazione della trasformazione digitale diventa sempre più cruciale promuovere la crescita delle competenze digitali dei dipendenti pubblici a supporto dei processi di innovazione e a questo proposito un modello di riferimento proposto è il progetto "Syllabus"<sup>62</sup>. Organizzato in cinque aree e tre livelli di padronanza, descrive l'insieme minimo delle conoscenze e abilità che ogni dipendente pubblico deve possedere per partecipare attivamente alla transizione digitale. La formazione si svolge sulla piattaforma online del Dipartimento, che consente di verificare le competenze di partenza e quelle in uscita. Al dipendente viene poi rilasciato un "open badge" che riporta i corsi frequentati e i test superati e i dati complessivi saranno registrati in un fascicolo elettronico delle competenze<sup>63</sup> che conterrà lo "storico" di ogni lavoratore pubblico, relative alle esperienze, formazione, sviluppo professionale acquisite durante tutta la carriera. Per incentivare la partecipazione dei dipendenti alle attività di formazione che accelera la carriera, anche il Ccnl delle funzioni centrali ha raccolto la sfida di creare opportunità di crescita per chi investe nella propria professionalità, infatti sono stati istituiti i cosiddetti "differenziali": stipendi per remunerare il maggior grado di competenza ed esperienza professionale acquisito dai dipendenti. Il contratto, infatti, definisce un modello di progressioni stipendiali, lasciando in sede di contrattazione integrativa la definizione di ulteriori criteri correlati alle capacità culturali e professionali acquisite anche attraverso i percorsi formativi. Spetta invece alle amministrazioni il compito di adattare alle scelte di gestione delle risorse umane e alle politiche di incentivazione che intendono adottare l'attivazione di percorsi formativi differenziati per target di riferimento, che si concludono con l'accertamento dell'avvenuto accrescimento della professionalità del singolo dipendente, attestato attraverso una certificazione finale delle competenze acquisite, da parte dei soggetti che l'hanno attuata, in collegamento con le progressioni economiche<sup>64</sup>.

## 8. Riflessioni conclusive

In questa prospettiva, le misure contenute nella riforma sul settore pubblico per affrontare la transizione ecologica, digitale e inclusiva sembrano avere il potenziale per assicurare il cambiamento, perché fa leva su diversi fattori ritenuti necessari per rafforzare le competenze del personale. A questo riguardo, sarà necessario che tali fattori però siano combinati entro tempi chiari e certi, senza battute d'arresto dando attenzione sin da subito alla fase di effettiva attuazione e ad un ampio e pervasivo piano di formazione. Tutti sembrano d'accordo nel sostenere che l'approccio strategico e coordinato alle politiche di gestione del personale basato sulle competenze rappresenta

---

<sup>62</sup> Il Syllabus è stato realizzato dal Dipartimento della funzione pubblica nell'ambito del progetto "Competenze digitali per la PA" finanziato a valere sul Programma Operativo Nazionale (PON) "Governance e capacità istituzionale" 2014-2020. Consultabile in <https://funzionepubblica.gov.it>.

<sup>63</sup> d.l. 17/2022, art. 35 che introduce l'art. 34 *ter* al d.lgs. 165/2001.

<sup>64</sup> Ccnl 2019-2021, art. 31 e 32.

il vero fulcro per modernizzare, per migliorare i risultati di ogni amministrazione pubblica, per soddisfare le esigenze di cittadini e imprese, ma ciò non basta se non si ha quella responsabilità piena per capacità di leadership e di gestione del personale da parte del management pubblico. Occorre una classe dirigente che sia capace di assumere decisioni, di conseguire risultati, di agire con tempestività ma anche, e soprattutto, che sappia guidare le persone, sappia generare ottimismo favorendo lo spirito di squadra, stimolando il confronto con gli altri<sup>65</sup>. Come è noto, le migliori competenze tecniche e professionali ottengono rapidamente nel mercato del lavoro impieghi ben pagati e di alta qualità, quindi il problema da affrontare non è tanto più solo di indire concorsi pubblici per reclutare figure altamente specialistiche, ma anche di rendere le strutture pubbliche attrattive, perché a parità di competenze il rapporto tra le retribuzioni nel settore pubblico è molto più basso rispetto al settore privato, con l'aggravante che anche i percorsi di carriera nel pubblico sono stati quasi nulli negli anni passati. Sta accadendo, infatti, che una quota significativa di personale, assunto durante il periodo emergenziale, dopo pochi mesi chiede di cambiare sede, di cambiare città (con ritorno al sud) o si è dimessa dal posto di lavoro. La ragione principale non è però solo di natura economica<sup>66</sup>. Il Covid ha accelerato un cambiamento del mondo del lavoro che ha consentito di apprezzare la migliore qualità della vita attraverso lo svolgimento del lavoro da remoto, tanto più che il ritorno alle regole tradizionali non viene più accettato.

Negli stessi termini, dunque, si dovrà ragionare per creare condizioni di lavoro flessibili che consentano di conciliare i tempi di lavoro con quelli della vita privata, di organizzare modalità di lavoro agile diffuso, di assicurare incentivi che vadano a compensare il carico di responsabilità, di garantire concretamente possibilità di carriera, di attuare politiche di engagement e di brand identity<sup>67</sup> per trattenere le migliori competenze, di costruire veri sistemi premiali fondati su consenso e fiducia tra personale e management.

In altre parole, la vera sfida sarà quella di costruire e rafforzare una cultura manageriale inclusiva che nella gestione del personale non sia meramente burocratico-amministrativa, ma che punti su un modello organizzativo "antropico"<sup>68</sup>, che doti la propria forza lavoro delle giuste competenze, di strumenti e di un ambiente di lavoro

---

<sup>65</sup> Messo in evidenza dallo stesso Ministro Zangrillo nell'ambito delle linee programmatiche secondo cui l'attenzione alle persone che si struttura intorno a tre valori fondanti: la competenza, ; la responsabilità e la valorizzazione del merito (audizione in Parlamento - 21 dicembre 2022)

<sup>66</sup> Secondo l'ultimo rapporto semestrale dei dipendenti pubblici dell'ARAN, pubblicato il 28 maggio 2022, il quadro della premialità nella Pa è sostanzialmente fermo con il peso dei premi sul totale degli stipendi che resta più o meno stabile negli anni nei diversi comparti, consultabile in <http://aranagenzia.it>.

<sup>67</sup> Senge, P. M., & Scharmer C. O., & Jaworski J., & Flowers S. B. (2013). *Presence. Esplorare il cambiamento profondo nelle persone, nelle organizzazioni e nella società*. Milano: Franco Angeli.

<sup>68</sup> Santo, F. (2022). *L'organizzazione antropica*. 30 maggio 2022. Consultabile in <https://www.lentepubblica.it/>

appagante, dove ognuno si sente responsabile del ruolo rivestito e dei risultati che vengono raggiunti per il conseguimento dei fini istituzionali. La motivazione delle persone al proprio lavoro, la capacità e l'attitudine a mettersi in gioco, risolvendo problemi e non semplicemente svolgendo adempimenti formali, rappresenta l'unica carta vincente per costruire qualcosa di nuovo che, con il ricambio generazionale, può contribuire a delineare davvero una moderna e attrattiva amministrazione pubblica.