

RIFORMA DELLA P.A.

Politiche di Formazione dei dipendenti pubblici. La nuova fase della P.A. italiana: alla ricerca di strumenti attrattivi per il consolidamento del senso di appartenenza

SOMMARIO: 1. Sintetica ricostruzione dell'approccio (anche legislativo) nei confronti dei dipendenti pubblici, "prima e dopo" il PNRR 2. Riformare la P.A.: le nuove traiettorie individuate dal legislatore per raggiungere il cambiamento 2.1. Le novità nelle politiche di formazione dei dipendenti pubblici 3. Riflessioni "in prospettiva": il senso di appartenenza del capitale umano esistente e la necessaria attrattività per le nuove generazioni.

DI FEDERICA ZACCARELLI

ABSTRACT: L'articolo analizza, attraverso una riflessione evolutiva rispetto alla visione attribuita sino ad oggi alla categoria dei funzionari pubblici in Italia e alla disamina della normativa più recente in materia di formazione dei dipendenti pubblici, le opportunità introdotte dal legislatore per avviare una nuova fase di valorizzazione degli apparati pubblici e, in particolare, del capitale umano che le abita. La ricerca di un nuovo paradigma del sistema pubblico passa attraverso la diffusione di strumenti innovativi per la formazione professionale dei dipendenti pubblici, che, in questo momento storico, non trascura elementi di sensibilizzazione per lo sviluppo delle capacità personali del singolo. Il contributo mette in luce l'importanza di mutuare dal mondo privato quelle buone pratiche utili a modernizzare e "svecchiare", dopo i numerosi tentativi promossi nel framework normativo italiano, l'apparato pubblico, con l'obiettivo di avvicinare le nuove generazioni alle Pubbliche Amministrazioni.

ABSTRACT: *The article analyses, through an evolutionary reflection with respect to the vision attributed to the category of civil servants in Italy until today and an examination of the most recent legislation on the training of civil servants, the opportunities introduced by the legislator to initiate a new phase of enhancing the public apparatus and, in particular, the human capital that inhabits it. The search for a new paradigm of the public system passes through the dissemination of innovative tools for the professional training of public employees, which, in this historical moment, does not neglect elements of awareness-raising for the development of the individual's personal skills. The contribution highlights the importance of borrowing from the private world those good practices useful for modernising and "rejuvenating", after the numerous attempts promoted in the Italian regulatory framework, the public apparatus, with the aim of bringing new generations closer to the Public Administration*

1. Sintetica ricostruzione dell'approccio (anche legislativo) nei confronti dei dipendenti pubblici, "prima e dopo" il PNRR.

L'analisi retrospettiva della disciplina interna in materia di politiche per i dipendenti pubblici non può prescindere da un sintetico richiamo del "sentiment" agli stessi riservato fino al periodo individuabile come "pre-covid" e, cioè, a quella fase legislativa antecedente agli interventi promulgati dal legislatore sulla base delle nuove formule dettate a livello europeo attraverso il *Next Generation Eu (Ngeu)*⁽¹⁾, che ha rappresentato, con le successive singole declinazioni nazionali, lo strumento normativo per affrontare la crisi pandemica e le macro-conseguenze – politiche, sociali, economiche – a essa correlate.

I funzionari pubblici, intesi nella loro globalità, infatti, sono stati oggetto, per lungo tempo, di una visione piuttosto riduttiva della propria propensione al lavoro, venendo descritti nell'ambito del dibattito popolare più diffuso, come categoria di lavoratori "poco interessati" allo svolgimento efficace delle mansioni amministrative ad essi attribuite (la retorica dei c.d. "fannulloni"), causa pertanto di un *output* insoddisfacente dell'amministrazione pubblica in generale. A partire dagli anni '90 del secolo scorso, gli interventi normativi che si sono susseguiti in materia⁽²⁾, più precisamente, rivolti alla natura del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, hanno tentato di correggere la sostanziale generalizzata aderenza alla visione

1 https://next-generation-eu.europa.eu/index_it

2 Il primo intervento relativo la "privatizzazione" del contratto di lavoro pubblico si rinviene nella legge delega 23 ottobre 1992, n. 421, che all'articolo 2 elenca le nuove disposizioni in materia di pubblico impiego, codificando alcuni dei principi basilari della disciplina successiva, tra cui, si noti al co. 1 lett. c) "1) le responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento di procedure amministrative; 2) gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; 3) i principi fondamentali di organizzazione degli uffici; 4) i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro;" ed inoltre, di particolare rilievo lett. g) "1) la separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa; l'affidamento ai dirigenti - nell'ambito delle scelte di programma degli obiettivi e delle direttive fissate dal titolare dell'organo - di autonomi poteri di direzione, di vigilanza e di controllo, in particolare la gestione di risorse finanziarie attraverso l'adozione di idonee tecniche di bilancio, la gestione delle risorse umane e la gestione di risorse strumentali; ciò al fine di assicurare economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse dell'attività degli uffici dipendenti; 2) la verifica dei risultati mediante appositi nuclei di valutazione composti da dirigenti generali e da esperti, ovvero attraverso convenzioni con organismi pubblici o privati particolarmente qualificati nel controllo di gestione; 3) la mobilità, anche temporanea, dei dirigenti, nonché la rimozione dalle funzioni e il collocamento a disposizione in caso di mancato conseguimento degli obiettivi prestabiliti della gestione; 4) i tempi e i modi per l'individuazione, in ogni pubblica amministrazione, degli organi e degli uffici dirigenziali in relazione alla rilevanza e complessità delle funzioni e della quantità delle risorse umane, finanziarie, strumentali assegnate; tale individuazione dovrà comportare anche eventuali accorpamenti degli uffici esistenti; dovranno essere previsti i criteri per l'impiego e la graduale riduzione del numero dei dirigenti in servizio che risultino in eccesso rispetto agli uffici individuati ai sensi della presente norma; 5) una apposita, separata area di contrattazione per il personale dirigenziale non compreso nella lettera e), cui partecipano le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale e le organizzazioni sindacali del personale interessato maggiormente rappresentative sul piano nazionale, assicurando un adeguato riconoscimento delle specifiche tipologie professionali; la definizione delle qualifiche dirigenziali e delle relative attribuzioni; l'istituzione di un'area di contrattazione per la dirigenza medica, stabilendo che la relativa delegazione sindacale sia composta da rappresentanti delle organizzazioni sindacali del personale medico maggiormente rappresentative sul piano nazionale; h) ...; i) prevedere che la struttura della contrattazione, le aree di contrattazione e il rapporto tra i diversi livelli siano definiti in coerenza con quelli del settore privato [2]; l) definire procedure e sistemi di controllo sul conseguimento degli obiettivi stabiliti per le azioni amministrative. La prima attuazione della l. delega 421/1992 avvenne con il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successivi decreti correttivi. Al riguardo si veda G. D'ALESSIO, *Prospettive di riforma*, in S. SEPE (a cura di), *I modelli organizzativi delle amministrazioni pubbliche tra accentramento e decentramento: dalla riflessione storica alle prospettive di riforma*, (Atti del seminario di studio di Roma, 25 marzo 1996), Milano, Giuffrè, 1999.

In materia, sul profilo generale, l'autorevole dottrina M.S. GIANNINI, *Le incongruenze della normazione amministrativa e la scienza dell'amministrazione*, in Rivista trimestrale di Scienza dell'amministrazione., IV, 1954, 286-313; e del medesimo autore M.S. GIANNINI, *Problematica della pubblica amministrazione*, in Studi e documentazione della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, n. 1, 1964, 6; ed anche *Considerazioni sulla legge-quadro sul pubblico impiego*, in Politica del diritto, XIV, 1982, 549-78; V. CERULLI IRELLI, *Sulla "questione amministrativa" e sulle responsabilità della dottrina*, in Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo-AIPA, e in S. TORRICELLI (a cura di), *Ragionando di diritto delle pubbliche amministrazioni (in occasione dell'ottantesimo compleanno di Domenico Sorace)*, Napoli, Esi, 2020; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, Cedam, 1968; M. RUSCIANO, *Contributo alla lettura della riforma del pubblico impiego*, in M. RUSCIANO - L. ZOPPOLI (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 1993; D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2007; S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, Cedam, 2000.

improduttiva del lavoratore pubblico, avvicinando con la “privatizzazione del pubblico impiego” l’impostazione della disciplina del rapporto tra lavoratore e datore di lavoro alla matrice privatistica⁽³⁾. La modifica della natura del contratto dei lavoratori alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni non mirava a costituire un cambiamento *de iure*, scardinato da una effettiva evoluzione graduale della realtà lavorativa pubblica. Si intendeva, infatti, perseguire la volontà concreta, espressa dal legislatore, di sistematizzare il funzionamento degli apparati pubblici sull’esempio di un riconosciuto performante andamento del mondo privato⁽⁴⁾. Nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, attuativo della legge delega 23 ottobre 1992, n. 421 di razionalizzazione e revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza, si esplicita tale intenzione all’articolo 1, co. 1 lettera c), che pone come fine delle disposizioni legislative quello di “realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, curando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori e applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato”. La direzione della legislazione successivamente intrapresa rispecchiò i termini improntati a un mutuo riconoscimento da parte del mondo pubblico per gli aspetti ritenuti ottimali appartenenti al settore privato, creando le basi per la coronazione della radicale riforma del pubblico impiego, avviata con le norme sopracitate e affermata con i c.d. “Decreti Bassanini”⁽⁵⁾, aventi l’onere di attuare un’operazione di sintesi delle modifiche lasciate aperte nel corso degli anni, rispetto alla “razionalizzazione” proposta e prospettando quella che venne definita in dottrina come la seconda fase della privatizzazione del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. L’ampiezza delle disposizioni introdotte nell’ordinamento con i decreti legislativi menzionati, contenenti elementi anche innovativi rispetto all’ordinamento del tempo, non permettono un’osservazione a tutto tondo di quanto disposto e normato, ampliandosi l’intervento del legislatore agli aspetti anche salienti di tutti i livelli di *governance* della pubblica amministrazione⁽⁶⁾. Proprio per questo motivo, la imponente operazione di intervento normativo, operata da Bassanini e dal resto del gruppo riformatore, è passata alla storia come la vera e sostanziale riforma della Pubblica Amministrazione, costitutiva di un impianto portato avanti negli anni e considerato fondamento del successivo ed attuale *framework* ordinamentale del lavoro pubblico.

In questa sede, interessa porre l’attenzione su quello che è stato, nell’ambito del

3 Per un’ampia analisi del tema si veda D. BOLOGNINO, G. D’ALESSIO, *Le fonti del lavoro pubblico a trent’anni dalla contrattualizzazione*, in Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni, n. 2, 2023.

4 Sul concetto generale di “New Public Management” come modello ispiratore delle riforme attuate in Italia, si veda F. GALASSO, *Il Pnrr propulsore della innovazione manageriale della pubblica amministrazione - The NRRP as a driver of managerial innovation in the public administration*, in Rivista italiana di Public Management, Vol. 5, n. 1, 2022, 77.

5 Cfr. Legge 15 marzo 1997, n. 59, Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa; Legge 15 maggio 1997, n. 127, Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo; Legge 16 giugno 1998, n. 191, Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica.

Per una esaustiva ricostruzione storico-analitica si veda M. D’ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle «leggi Bassanini»*, in Rivista il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, Milano Giuffrè, 2000, LXXIII, ed anche G. MELIS, *Storia dell’amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 2020 e F. LISSO, *La privatizzazione dei rapporti di lavoro*, in F. CARINCI e M. D’ANTONA (a cura di), in Rivista Il lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche, cit.; per la dottrina sul profilo generale M.S. GIANNINI, *Impiego pubblico (teoria e storia)*, in Enc. dir, XX, Milano, Giuffrè, 1970.

6 Si fa riferimento a titolo esemplificativo alle disposizioni legislative relative alla disciplina degli Enti locali. Per maggiori approfondimenti in materia si veda F. PINTO, *Bassanini, Brunetta e i gattopardi nella difficile riforma della pubblica amministrazione*, in Scritti in Onore di Michele Scudiero, Jovene Editore, 2008.

contesto riformato venutosi a creare alla soglia degli anni 2000⁽⁷⁾, l'approccio con cui l'opinione pubblica e, in linea con una certa tradizione italica, una larga parte della politica, hanno guardato alla categoria dei lavoratori pubblici, divenuta oggetto dell'attento dibattito pubblico a seguito delle numerose attenzioni normative rivoltegli in quegli anni. La difficoltà di tradurre in *output* misurabili le nuove forme di organizzazione del lavoro⁽⁸⁾, a fronte di ampie manovre sulla disciplina della dirigenza pubblica – anche dal punto di vista delle responsabilità contabili dei singoli e di una generale tendenza alla salvaguardia della spesa pubblica – probabilmente per le difficoltà di implementazione riscontrate a diversi livelli amministrativi, ha lasciato ampio spazio di diffusione ad una percezione “negativa” della tendenza del lavoratore pubblico a non produrre effettivamente risultati orientati all'interesse collettivo. La riforma in tal senso non riusciva quindi ad affermare una cultura innovativa rispetto a quella già radicata sul territorio nazionale, andando anzi ad impattare su una popolazione – quella dei dipendenti pubblici – già vittima del pregiudizio a loro rivolto e tendenzialmente “non preparata” ad agganciare le linee di cambiamento tracciate sulla scia, come citato diverse volte nella stessa disciplina normativa, del “privato”; legislazione definitivamente codificata nel 2001, con il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

La coesistenza di questi elementi ha portato all'attivazione di un “circolo vizioso”, centrifugo e centripeto allo stesso tempo, generatore di una valutazione dei dipendenti pubblici come soggetti non in grado di svolgere compiutamente mansioni rivolte al raggiungimento del risultato atteso, con effettivi riscontri empirici di tale “incapacità”, in particolare rispetto ai processi amministrativi direttamente indirizzati alla cittadinanza. Nel lasso di tempo che esiste, fisiologicamente, tra la maturazione di una nuova tendenza dottrinale e l'esplicitazione della stessa sotto forma di intervento normativo, prese piede una diversa interpretazione di organizzazione delle funzioni all'interno degli uffici pubblici, decisamente squilibrata sulla variabile della valutazione delle risorse umane, rispetto alla professionalizzazione di queste ultime, come era stato invece copiosamente ribadito nella disciplina degli anni '90. Ciò ha reso l'elemento della qualità del processo lavorativo una questione sì di risultato finale, tuttavia non in termini di qualità del servizio erogato, ma piuttosto di capacità lavorativa del singolo. La legge delega 4 marzo 2009, n. 15 finalizzata alla “ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti”⁽⁹⁾, sancisce l'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di misurazione quantitativa della *performance*, con la previsione di nuovi strumenti di valorizzazione del merito connessi alla produttività, incentivata all'interno degli Uffici pubblici in un sistema premiante, concordato in sede di contrattazione collettiva⁽¹⁰⁾. La qualità della prestazione lavorativa personale, in tale contesto, diviene il mezzo dei risultati di carriera che possono essere raggiunti, secondo criteri stabiliti *ex lege* di selezione e concorso. Il promotore della nuova ondata tematica della riforma

7 In materia G. NAPOLITANO, *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo*, in Rivista trimestrale di Diritto Pubblico, n. 2, 2015.

8 Sul tema A. ORSI BATTAGLINI, A. CORPACI, *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in Le nuove leggi civili commentate, 1999.

9 Per uno studio approfondito della riforma si veda F. VERBARO, *La privatizzazione del lavoro pubblico e la sua evoluzione nella legge 15/2009*, in G. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico e il ciclo della performance*, Roma, Promo P.A. Fondazione, 2010 ed anche M. GAROFALO, *Delegificazione e rilegificazione*, in M. GENTILE (a cura di), *Lavoro pubblico: ritorno al passato? La legge Brunetta su produttività e contrattazione*, Roma, Ediesse, 2009.

10 Si veda anche V. TALAMO, *Contratti integrativi delle pubbliche amministrazioni e progressioni professionali: un bilancio*, in Rivista Diritto Amministrativo, n.4, 2001, oltre a M. RAGUSA, *Tra organizzazione degli uffici e rapporto di lavoro. Il contratto (collettivo) tra politica e amministrazione, vent'anni dopo*, in Rivista Istituzioni del Federalismo, 2021.

della Pubblica Amministrazione fu il Ministro per la P.A. del tempo, Renato Brunetta, il quale mosse una sostenuta diffusione mediatica delle intenzioni governative di scardinare le logiche radicate di scarsa produttività, appunto, degli apparati pubblici grazie, fra tutte, alle nuove politiche di valutazione dei dipendenti, affidate alla dirigenza. I riconoscimenti al perfezionamento di un sistema riformatorio ben più ampio della sola questione di “misurazione” del risultato, si devono sicuramente attribuire alle innovazioni introdotte nell’ordinamento dal punto di vista del ciclo di gestione della *performance*, che con il decreto 27 ottobre 2009, n. 150 ha codificato, nell’ottica del miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, principi quali “*la crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l’erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento*”⁽¹¹⁾, conferendo anche alla dirigenza pubblica una nuova forma di responsabilizzazione e qualificazione professionale.

L’implementazione della legislazione rivolta alla volontà di modificare l’andamento di una pubblica amministrazione considerata non performante, ha sofferto tuttavia della mancanza di un elemento centrale per la crescita sostanziale dell’apparato statale: l’investimento sul capitale umano, dal punto di vista della professionalizzazione e della valorizzazione delle risorse umane impiegate negli apparati pubblici, divenute oggetto delle norme come figure “valutate”, ma poco coinvolte nelle fasi di crescita personali, funzionali allo svolgimento delle proprie mansioni, seppur “premiare” attraverso accordi di contrattazione che poco possono rappresentare strumenti di acquisizione di competenze se relegati a meri confronti sindacali di “attribuzioni” di merito⁽¹²⁾. A tale “*lack of up-skilling*”, può ricondursi anche un’altra fattispecie che non fu resa integrante della c.d. riforma Brunetta e che avrebbe invece potuto rappresentare, in sinergia con i nuovi criteri introdotti dalla legislazione, il concreto banco di avvio del cambiamento di rotta fortemente auspicato: una quasi totale inesistenza di processi di ammodernamento infrastrutturale e informatico delle realtà amministrative.

L’introduzione in modo persuasivo e impattante del ciclo di valutazione della *performance*⁽¹³⁾, in linea con le più diffuse dottrine anglosassoni del lavoro pubblico, senza l’adeguata e speculare “preparazione” delle risorse, umane principalmente, ma anche tecnologiche, delle P.A., ha portato, nella prima decade degli anni duemila, alla definizione di un contesto, normativo e lavorativo, poco armonico, in cui ciò che risaltava non era la capacità di valutazione dei dirigenti e di attribuzione meritocratica delle premialità in base al raggiungimento degli obiettivi preposti, ma anzi, l’incapacità per un sistema arretrato, di rendersi efficiente a fronte di nuovi *target*, impossibilitato nell’adeguamento alla spinta manageriale nella gestione dei processi amministrativi “imposta” a livello governativo⁽¹⁴⁾.

Le fasi di riforma della pubblica amministrazione che sono intervenute succes-

11 Si veda d.lgs. 150/2009, Titolo II Misurazione, Valutazione e Trasparenza della *performance*; Capo I; Disposizioni Generali; art. 3 Principi Generali, co.1.; per approfondimenti commentati sulla Riforma M. MAGRI, *Il ritorno del pubblico impiego (le fonti nel d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150)*, in *Amministrativamente*, n. 11, 2009; P. BARBERA, *Lo spirito della riforma: potenzialità, rischi (e ultime novità)*, in P. BARBERA e G. CANOSSO (a cura di), *Rinnovare il lavoro per rinnovare l’amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2010, 6.

12 Sul tema S. BATTINI, *Un vero datore di lavoro per il settore pubblico: politico o amministrativo?* in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2009; ed anche R. SOLOPERO, *La contrattazione nazionale e integrativa*, in M. TIRABOSCHI e F. VERBARO (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Milano, Giuffrè, 2010, 465.

13 V. d.lgs. 150/2009, *cit.*; Capo II; *cit.*; art. 4 Il ciclo di gestione della *performance*; per analisi dottrinali al riguardo M. GENTILE, *Introduzione*, in M. GENTILE (a cura di), *Lavoro pubblico: il passato ritorna. Il decreto attuativo della legge Brunetta sulle pubbliche amministrazioni*, Roma, Ediesse, 2010, 6.

14 Sul tema anche E. ALES, *La pubblica amministrazione quale imprenditore e datore di lavoro, un’interpretazione giuslavoristica del rapporto tra impiego e gestione*, Milano, Giuffrè, 2002.

sivamente, nel contesto e sulla base della normativa in materia di *performance* già radicata, almeno a livello teorico, hanno registrato uno sforzo tecnico procedurale per proporre un assetto semplificato dei procedimenti amministrativi. La legge promulgata il 7 agosto 2015, n. 124⁽¹⁵⁾, dal Ministro Marianna Madia, riportava l'attenzione, segnatamente, al criterio di accelerazione delle procedure burocratiche, con l'obiettivo di indirizzare le amministrazioni verso una capacità di risultato, tradotta in efficienza nella produzione del servizio da erogare alla cittadinanza⁽¹⁶⁾.

In tale direzione si ponevano gli articoli dedicati alla strutturazione in chiave qualitativa della dirigenza pubblica, con una serie di interventi che, a partire dalla fase di selezione della classe dirigente, ne garantissero caratteristiche di elevata preparazione tecnica. Un sostanzioso schema giuridico in materia di accesso alla dirigenza pubblica e di conferimento degli incarichi dirigenziali⁽¹⁷⁾, funzionale a garantire la scelta sulla base di requisiti di qualità ed esperienza in linea con le migliori pratiche in ambito internazionale. Parallelamente, la previsione del ruolo unico della dirigenza e l'introduzione di elementi volti ad innalzare il livello di responsabilizzazione del dirigente pubblico, conferivano all'impianto di riforma un approccio trasversale⁽¹⁸⁾; in ambito di formazione, il sistema di formazione dei pubblici dipendenti prevedeva innanzitutto una revisione strutturale della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, "in modo da assicurare l'omogeneità della qualità e dei contenuti formativi dei dirigenti"⁽¹⁹⁾ ed inoltre una formazione permanente dei dirigenti pubblici che li portasse anche ad occuparsi in prima persona della formazione della futura classe dirigente con l'"obbligo di prestare gratuitamente la propria opera intellettuale per le suddette attività di formazione"⁽²⁰⁾. Tuttavia, sono numerose le disposizioni della l. 124/2015 rimaste inattuate⁽²¹⁾, anche a seguito della sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale in alcune parti di legge⁽²²⁾. Il riordino della dirigenza pubblica e la sua conseguente "modernizzazione", sempre nei termini di una qualità connessa alla efficienza amministrativa, non si sono concretizzati come auspi-

15 Per una attenta analisi della previsione legislativa G. D'ALESSIO, L. ZOPPOLI, *Riforma della Pubblica Amministrazione. Osservazioni sugli schemi di decreti legislativi attuativi dell'art. 17 della legge n. 124 del 2015*, in Astrid Rassegna, n. 5, 2017, ed anche S. BATTINI, *La riforma deformata della Costituzione amministrativa italiana: una retrospettiva a vent'anni del d.lgs. n. 165 del 2001*, in Rivista Istituzioni del Federalismo, n. 2, 2021.

16 Sui risvolti teorici della riforma si veda, tra gli altri, B. CARUSO, *Le riforme e il lavoro pubblico: la legge "Madia" e oltre. Miti, retoriche, nostalgie e realtà nell' "eterno ritorno" allo statuto speciale del lavoratore pubblico*, in B. CARUSO (a cura di), *La quarta riforma del lavoro pubblico e oltre*, in Quaderno della Rivista Diritti, lavoro, mercati, 2019.

17 Alla lettera b) dell'articolo 11 vengono previste le Commissioni per la dirigenza, strutture indipendenti delegate al controllo, nella fase di conferimento degli incarichi dirigenziali, dell'applicazione del criterio di imparzialità da parte dell'autorità politica e che, più in generale, avrebbero dovuto operare come "filtri tecnici" nelle questioni riguardanti la gestione del personale dirigenziale. Su questo tema sia consentito rimandare a F. ZACCARELLI, *Istituti di ispirazione anglosassone nella nuova riforma della pubblica amministrazione: le commissioni per la dirigenza*, in Rivista Amministrazioni in Cammino, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", 2015.

Sulla tematica del controllo interno nell'ambito della riforma, G. D'ALESSIO, *Il ruolo degli organi di controllo interno nella prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni*, in Rivista Studi parlamentari e di politica costituzionale, 2014, 81-100.

18 I temi oggetto delle disposizioni riguardavano anche interventi importanti in materia di lavoro pubblico, società a partecipazione pubblica, giustizia contabile.

19 L. 124/2015 art. 11 co. 1 lett. d).

20 L. 124/2015 art. 11 co. 1 lett. e).

21 Sull'analisi in dottrina della Riforma B. G. MATTARELLA, *Il lavoro pubblico*, in B. G. MATTARELLA e E. D'ALBERTO (a cura di), *La riforma della Pubblica Amministrazione*, Monografie, Il Sole 24 Ore, 2017, n.1; ed anche G. NATULLO, *Tra legge e contratto l' "equilibrio instabile" del sistema delle fonti del lavoro pubblico*, in M. ESPOSITO, V. LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2018; M. RICCI e F. DI NOIA, *Relazioni sindacali e contrattazione collettiva nel settore pubblico dopo la riforma Madia e i rinnovi contrattuali*, in Rivista Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, 2017, numero unico.

22 Si veda G. D'AURIA, *Sull'incostituzionalità di alcune deleghe legislative "ex" l. 124/15 per la riforma della pubblica amministrazione*, in Foro.it, 2017, I.

cato dalla compagine governativa di allora, pur riconoscendo all'impianto legislativo del 2015 l'introduzione di soluzioni ordinamentali alla necessità di semplificazione dell'assetto pubblico, legato profondamente alla garanzia della creazione di un vertice amministrativo competente e orientato al risultato, impostazione che sarà ripresa nelle previsioni normative successive⁽²³⁾.

Il susseguirsi di leggi e norme, spesso caratterizzante di una superfetazione normativa, ha lasciato "impigliati" i dipendenti pubblici, nell'ambito del quadro storico-legislativo descritto, nella loro versione disfunzionale, diffusa nell'opinione pubblica, di una inoperosità connessa alla garanzia di una retribuzione fissa e anzi, sovraordinata rispetto l'inefficienza – effettiva – delle pubbliche amministrazioni.

La crisi pandemica del 2020 ha segnato un decisivo punto di arrivo di questo approccio riduttivo verso i lavoratori pubblici. Il contesto emergenziale che ha messo in prima linea soprattutto il personale delle strutture mediche pubbliche, guidate nell'operato da un attaccamento alla missione "umana" del proprio lavoro, ha ingenerato in Italia un sentimento nuovo verso i dipendenti delle strutture sanitarie, ospedaliere, creando la base per l'avviamento di una fase ancora diversa di riforma della Pubblica Amministrazione. Questa variabile ha trovato sponda nel più ampio contesto europeo che cercava una soluzione legislativa alle criticità emerse in tutti gli Stati membri, per allineare la definizione di una soluzione alla perdurante condizione di crisi divenuta, una volta superata l'ondata di contagi, di matrice sociale, economica e politica. *Il Next Generation Eu* (Ngeu)⁽²⁴⁾ ha costituito il più grande intervento di investimenti e riforme promosso a livello europeo, con l'individuazione di alcuni ambiti precisi di macro-azione, quali l'accelerazione della transizione ecologica e digitale, il miglioramento della formazione delle lavoratrici e dei lavoratori, il conseguimento di una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale. Il Ngeu, inoltre, ha previsto l'elaborazione da parte di tutti gli Stati membri dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (Pnrr), istituiti come dispositivi per la ripresa e resilienza, con il Regolamento UE 2021/241⁽²⁵⁾, deliberato dal Parlamento europeo d'intesa con il Consiglio d'Europa il 12 febbraio 2021. Il Ngeu ha definito, con i medesimi criteri per ogni Stato membro, una nuova relazione funzionale tra il sostegno economico e il raggiungimento di "milestone" e "target", con l'intento di adeguare gli approcci di sistema nazionali al raggiungimento di obiettivi e traguardi precisi, subordinando a tale *target* l'assegnazione di risorse economiche su base semestrale. La previsione del modello normativo dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza fonda il suo funzionamento su un modello rigido di programmazione e pianificazione degli strumenti, con la previsione di cronoprogrammi di spesa e raggiungimento degli obiettivi fissati⁽²⁶⁾. Le misure innovative proposte dal piano europeo, sia dal punto di vista del programma di rilancio, che delle politiche di lungo termine elaborate, definitivamente approvate e diffuse alla fine dell'anno 2020, hanno costituito un significativo punto di svolta per la legislazione *post* emergenza dell'Italia. Le tendenze europeiste affermatesi come unico antidoto

23 Su questi temi G. D'ALESSIO, *Il reclutamento del personale e della dirigenza nella legge n. 124 del 2015*, Relazione al convegno "Se fosse davvero pubblica? Riforma dell'amministrazione e diritti dei cittadini, organizzato dalla CGIL Funzione pubblica e dalla Fondazione "Luoghi comuni", Roma, 19 gennaio 2016; ed anche di rilevante interesse, l'analisi proposta da L. FIORENTINO, E. PINTUS, *Innovare la pubblica amministrazione*, in *Rivista Italiana di Public Management*, vol.1, n.1. 2018.

24 Per un approfondimento sul tema ed un esaustivo *excursus* delle tappe salienti di determinazione dell'iniziativa, G. D'ARRIGO, P. DAVID, *Next Generation EU e PNRR italiano, analisi, governance e politiche per la ripresa*, Rubbettino Editore, 2022, 21 e ss.;

si veda inoltre G. CONTALDI, *La normativa per l'attuazione del programma Next Generation EU*, in *Rivista Studi sull'integrazione europea*, n.2, 2021.

25 Per un maggiore approfondimento si veda Corte dei conti europea, *Parere sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza*, n. 6 del 2020.

26 Cfr. G. D'ARRIGO, P. DAVID, *op.cit.*, 128 e ss..

alla ripresa concreta del sistema paese, unitamente alle condizioni di necessità non procrastinabili, considerati gli effetti traumatici del *post*-pandemia sugli assetti sociali, politici ed economici interni, hanno agito, dal 2021 ad oggi, come fattori propulsivi per interventi penetranti di riforma⁽²⁷⁾. La persistenza di alcune criticità strutturali più evidenti nel sistema amministrativo italiano, come l'intempestività nell'implementazione di nuovi processi, il non allineamento allo *standard* europeo nell'erogazione dei servizi, l'eccessiva burocratizzazione dei procedimenti amministrativi, la scarsa ricettività a livello di risorse umane e di dotazioni informatiche, hanno rappresentato le zone di intervento da parte del legislatore con un nuovo "approccio" al cambiamento, attraverso lo studio di operazioni considerate obbligatorie per invertire l'andamento involutivo delle P.A. in Italia e soprattutto allinearsi alle gestioni europee delle realtà politiche, finanziarie, sociali ed anche amministrative contemporanee. La nuova direzione normativa è riportata all'interno del Pnrr italiano, un piano strutturato e corposo di interventi e iniziative trasversali che ha segnato un fondamentale passaggio nella storia amministrativa italiana. Il Pnrr italiano - trasmesso dal governo alla Commissione europea il 30 aprile del 2021, approvato definitivamente il 13 luglio 2021 con Decisione di esecuzione del Consiglio d'Europa che ha recepito la proposta della Commissione europea del 22 giugno del medesimo anno⁽²⁸⁾ - pone degli obiettivi di forte innovazione e cambiamento per la crescita dell'Italia, che il legislatore ha voluto rendere tempestivi, rispettando tempi e modalità di elaborazione della strategia programmatica, in conformità con il modello strutturale dei piani di finanziamento definiti secondo gli schemi previsti dall'Europa⁽²⁹⁾. Con il Pnrr viene dato spazio, accanto a obiettivi fissati in relazione allo sviluppo del mercato del lavoro, della promozione della transizione verde e digitale, ad un intervento strutturale sull'elemento sostanziale della qualità dei servizi⁽³⁰⁾. L'Italia, infatti, ha storicamente evidenziato una profonda criticità a rafforzare la competitività del Paese, fortemente connessa alla funzionalità del proprio apparato interno, a causa delle già citate debolezze di sistema e lentezze dei sistemi burocratici⁽³¹⁾. L'intento principale del Pnrr italiano è stato individuato nella volontà di raggiungere un definitivo ammodernamento delle strutture pubbliche, sia a livello di "persone" che di "tecnologie", rendendole finalmente in grado di gestire e sfruttare le risorse erogate dall'Europa per il rilancio dell'Italia stessa.

Nel quadro generale fin qui analizzato, appare centrale il rinnovato approccio con cui si guarda alle pubbliche amministrazioni e alle risorse che le vivono. Esse costituiscono, infatti, a partire da questa innovativa legislazione, la forza motrice principale per l'attuazione, pratica e paradigmatica, delle sfide poste dal Pnrr, divenendo a loro volta protagoniste di nuove linee di indirizzo, destinatarie di riforme sostanziali del

27 Si veda per una analisi comparata G. MOCAVINI, G. NAPOLITANO, *I Piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva Comparata*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione, 2021.

28 Per una esaustiva disamina degli *steps* di elaborazione ed approvazione del Pnrr italiano si veda il *dossier* del Servizio studi della Camera dei deputati del 27 settembre 2022.

29 Sul margine di azione dei soggetti coinvolti N. LUPO, *Il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in Rivista Federalismi.it - Rivista di Diritto pubblico italiano, comparato, europeo, n.1, 2022 ed inoltre M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in ASTRID-Rassegna, 2021, n. 12, 11 ss..

30 Approfondimenti delle tematiche trasversali relative il Pnrr in P. NAVARRA, B. LORENZIN, *Investire nella persona. Un progetto politico per il rilancio dell'Italia*, Rubbettino Editore, 2022 ed anche M. ALBERTI, *Open Diplomacy. Diplomazia economica aumentata al tempo del Covid-19*, Rubbettino Editore, 2021.

31 Si vedano altresì le Premesse del Pnrr, firmate dal Presidente del Consiglio dei ministri dell'epoca, Mario Draghi, che insistono sul "deludente andamento della produttività" italiana individuando un "calo degli investimenti pubblici e privati, che ha rallentato i necessari processi di modernizzazione della pubblica amministrazione, delle infrastrutture e delle filiere produttive" e, tra gli altri, come "fattore che limita il potenziale di crescita dell'Italia ... la relativa lentezza nella realizzazione di alcune riforme strutturali".

In materia A. SANDULLI, *Le riforme necessarie per migliorare la pubblica amministrazione*, in Luiss Open, 2020.

proprio apparato. Il Pnrr, mediante l'individuazione di quattro importanti riforme di contesto – pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza – ha aperto le porte ad uno schema di riforma della Pubblica Amministrazione di natura qualitativa⁽³²⁾. Considerate le nuove forme di programmazione ed erogazione dei fondi, infatti, viene richiesto al sistema pubblico – in particolare rivolgendosi ai lavoratori alle dipendenze delle amministrazioni – un *target* altissimo di competenza e capacità di operare in monitoraggio sugli andamenti dei programmi avviati, ma con uno sguardo a pianificazioni future su cui trarre bilanci, appunto qualitativi, nel *trend* temporale richiesto dal Piano. È in questo senso che, si può affermare, per la prima volta dopo i numerosi interventi normativi, le pubbliche amministrazioni divengono organismi non più solo estensioni burocratiche di previsioni legislative senza coerenza pratica, ma soggetti attivi di un cambiamento nella modalità di gestione interna dei processi amministrativi⁽³³⁾.

2. Riformare la P.A.: le nuove traiettorie individuate dal Ministero della Pubblica Amministrazione per raggiungere il cambiamento.

Le riforme elaborate dal Ministro della Pubblica Amministrazione, a partire dal 2021, riprendono integralmente il complesso riformatorio proposto nella legislatura precedente, connotata da una matrice tecnica nella sostanzialità degli interventi elaborati e introdotti nell'ordinamento, in linea con le necessità sopraggiunte rispetto al contesto europeo e mondiale *post-pandemia*⁽³⁴⁾.

Le disposizioni normative che nei tempi più recenti si avvicinano alla intricata tematica di una riforma organica della Pubblica Amministrazione devono confrontarsi, ancora una volta, con la componente comune ai tentativi di riforma, trasversali, presentanti negli anni passati: l'impossibilità, unitamente all'incapacità politico-amministrativa, di rendere attuate ed attuabili le previsioni di riforma del sistema degli apparati pubblici. Da un lato i governi proponenti, dall'altro i vertici delle amministrazioni, la difficoltà evidente di entrare in contatto, in senso lato, e di “dialogare”, hanno sfavorito la fase implementativa delle previsioni legislative introdotte, generando un circolo vizioso di disfunzionale susseguirsi di indicazioni normative recepite in modo errato – o non recepite del tutto - all'interno delle singole amministrazioni, nel quadro di un sistema stratificato e composto da una “moltiplicazione delle fonti”⁽³⁵⁾, a volte anche contraddittorie intrinsecamente.

La mancanza di armonizzazione tra i diversi provvedimenti legislativi, nel periodo storico dal 2017 al 2021, ha portato ad una sorta di “staticità difensiva” dell'apparato pubblico. Il risultato è stato quindi uno “stallo” che ha riguardato la programmazione interna delle P.A., l'organizzazione del lavoro, la definizione di obiettivi, il raggiungimento di *target*, e soprattutto la valorizzazione dei dipendenti pubblici⁽³⁶⁾.

32 Su tale ragionamento e per considerazioni su un “processo organico” da tenere in rilievo, G. D'ALESSIO, *La riforma della Pubblica Amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) Italiano -The reform of the Public Administration in the Italian National Recovery and Resilience Plan (NRRP)*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 17, 2022.

33 Al riguardo, D. BOLOGNINO, G. D'ARRIGO, *PNRR e pubbliche amministrazioni: riforme, capacità amministrativa e risultati attesi su organizzazione e risorse umane*, in *Luis Law Review*, n.2, 2023

Si veda inoltre il commento di S. SEPE nel saggio, *Gli Enti Pubblici cambiano strada*, nel quotidiano *L'Eco* di Bergamo, 11 marzo 2021.

34 Analisi dottrinali di merito nel 6° Astrid Policy Brief, *Proposte per la Ripresa*, di G. D'ALESSIO e discusso con F. BASSANINI, M. GENTILE, B.G. MATTARELLA, A. NADDEO, A. NATALINI, S. PAPARO, A. TARDIOLA, L. TORCHIA, 2021.

35 D. BOLOGNINO, G. D'ALESSIO, *Le fonti del lavoro pubblico*, cit., 29.

36 Sulla centralità della formazione dei dipendenti pubblici e in generale sulla formazione come leva di modifica intrinseca dell'andamento della P.A. si veda G. D'ALESSIO, *La formazione dei dipendenti pubblici: i soggetti*, in *Rivista Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2019; sul tema inoltre F. VERBARO, *Investire tanto e bene nel capitale umano per cambiare lo Stato*, in *Il Sole 24 Ore*, 2021.

Questo tema, di ampissimo rilievo, si muove su binari ben noti al dibattito dottrinale, andando ad intersecare direttrici più genericamente riportate alla questione del “rapporto tra politica e amministrazione”⁽³⁷⁾, che tende ad indagare l’incidenza della politica, anche rispetto alle esplicite mancanze, sugli equilibri interni delle amministrazioni, spesso riconducibili a dinamiche lontane da fondamenti costituzionali di imparzialità, tanto quanto di buon andamento, piuttosto mettendo in luce interessi personali come criterio principale di assunzione di una decisione rispetto ad un’altra.

A prescindere dalle considerazioni, osservate e commentate, degli impatti di questo “rapporto”, o piuttosto questa “influenza”, tra i due mondi menzionati, può dirsi, volendo restare nelle fila di una analisi piuttosto di sistema che di merito, che i progetti di riforma non hanno inciso sui temi di valorizzazione delle risorse umane, mancando completamente l’attenzione ai principi di “servizio e appartenenza” dei funzionari verso le amministrazioni in cui abitano. Valori tuttavia considerati imprescindibili per avvicinare prima di tutti i funzionari stessi alla *mission* della amministrazione pubblica italiana: il benessere collettivo, la competitività del proprio paese. Come si evince, i termini di questi menzionati “obiettivi di massima” delle pubbliche amministrazioni nella loro interezza, sono ambiziosi e di ampissima portata. È per questo che lo schema valoriale dei funzionari deve necessariamente, qualitativamente porsi su tale livello di ambizione: nel sistema anglosassone i funzionari pubblici sono chiamati “*civil servant*”, ovvero servitori dello Stato, un termine che già etimologicamente aiuta a comprendere il peso specifico del loro ruolo nel sistema paese. Il dato numerico, inoltre, potrebbe confondere tale argomentazione, riscontrandosi nell’ordinamento italiano una numerosità di popolazione di lavoratori pubblici ben diversa da quella esistente nelle altre, più vicine, democrazie europee. L’elemento deviante della qualificazione a categoria efficiente e riconosciuta del capitale umano italiano impegnato nel lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, si riscontra pertanto non in una contenuta rappresentanza numerica o in un disriconoscimento da parte delle politiche pubbliche delle questioni ad esso connesse; piuttosto, sconta una sorta di *repetita iuvant* al negativo, con cui ha smarrito, nel tempo, la propria solidità in chiave di “capacità amministrativa” e l’affezione ad una visione qualitativa della propria attività quotidiana.

È necessario introdurre nell’ordinamento italiano un nuovo approccio verso i funzionari pubblici: deve esserne rilanciata la valorizzazione, in modo sostanziale. Sono queste le spinte centrali del progetto avviato nel 2021, prima con il Piano di sviluppo della P.A.⁽³⁸⁾ e poi con il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80⁽³⁹⁾, convertito in legge n. 113 il 6 agosto del 2021, con cui si è, finalmente, posto l’accento sulla variabile del “fattore umano”, argomentando in merito a “nuove opportunità di formazione permanente”: la *ratio* è rendere i funzionari centrali nell’implementazione degli obiettivi posti a livello governativo. La capacità del singolo funzionario, il suo sviluppo umano oltre che lavorativo, la sua *performance* e il raggiungimento di un risultato di struttura, unitamente a quello personale, divengono elementi non più “scolligati” rispetto alla dimensione corale della efficienza della P.A., ma ne costituiscono parti integranti,

37 Sul tema G. D’ALESSIO, *La dirigenza: imparzialità amministrativa e rapporto di fiducia con il datore di lavoro*, in *Rivista Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2007, 349-373; ed ancora, del medesimo autore, G. D’ALESSIO, *La disciplina politica della dirigenza pubblica e i rapporti fra politica e amministrazione*, in *La classe dirigente pubblica. Ruoli di governo e capacità amministrativa*, Forum annuale 2012 di “La Rivista delle Politiche Sociali” ed ESPAnet-Italia, Roma, Ediesse, 2013.

38 R. BRUNETTA, *Lettera del Ministro ai dipendenti pubblici*, Dipartimento della Funzione Pubblica <https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/letteradelministroformazioneidipendenti.pdf>

39 Decreto-legge n. 80/2021, di “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia.

venendo riconosciuti come strumento, qualitativo, di raggiungimento dell'obiettivo di sistema.

Le nuove opportunità di crescita e sviluppo dei singoli, funzionali all'accrescimento di capacità lavorative in grado di soddisfare gli *standard* di efficienza posti in modo unitario con le politiche introdotte dal Pnrr, riguardano l'introduzione di misure per la promozione di percorsi formativi incentrati sulla qualità, rafforzando il ruolo della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) e avviando in forma sperimentale una piattaforma di *e-learning* su scala nazionale, chiamata "Syllabus", per apporre l'accento sulla diffusione delle, acclamate, "competenze digitali"⁽⁴⁰⁾. L'impronta formativa incentrata su percorsi di alta specializzazione, riprende la creazione di una classe dirigente, di natura pubblica, ispirata al modello francese, che ha basato nel tempo l'accesso alla carriera pubblica ed in particolare ai vertici della stessa, alla frequenza di una scuola specializzata, chiamata *Ecole Nationale d'Administration Publique*, fino al 2022, anno in cui è stata sostituita dall'*Institut Nationale du Service public*, più simile nei suoi connotati alla SNA, in particolare rispetto agli obiettivi proposti⁽⁴¹⁾.

In linea generale, lo spirito di questi istituti è garantire l'accesso alle fila delle amministrazioni pubbliche alle sole risorse eccellenti, volendo comunque favorire una diversificazione di provenienza, età anagrafica, conoscenza e percorso di studio, al fine di coprire ad ampio raggio i bacini di potenziali funzionari pubblici e non rendendo l'accesso alla Pubblica Amministrazione selezionato in base ad elementi, appunto, non qualitativi ma, piuttosto, logistici, come nel caso della residenza⁽⁴²⁾, o assetici, rispetto alla classe di laurea richiesta per la partecipazione ad una procedura concorsuale.

Le Scuole Nazionali di Pubblica Amministrazione fondano la loro attività anche sull'eroizzazione di corsi di alta formazione specializzata, continua e permanente, che accompagnino il funzionario per tutta la sua vita lavorativa all'interno dell'amministrazione e che ne delineino la crescita, fino ai ruoli della dirigenza.

Il fondamento di un pubblico impiego privatizzato è particolarmente legato alla capacità del singolo funzionario di poter realmente applicare le *skills lavorative* nelle sue tappe di carriera. Per questo, con le misure relative al potenziamento della SNA⁽⁴³⁾ si sono voluti introdurre nuovi percorsi di specializzazione in campi che esulano dalle classiche "materie" – pur sempre sostanziali per l'avvicinamento del singolo funzionario alle procedure di progressione sia interne che esterne all'amministrazione di appartenenza – e che, significativamente, riguardano le capacità ed attitudini rispetto a competenze individuate a partire dal "Modello di competenze dei dirigenti della P.A. italiana", previsto nelle "Linee guida di accesso alla dirigenza pubblica", adottate con decreto del Ministro della Pubblica Amministrazione del 28 settembre 2022, ovvero: *problem solving*; sviluppo dei collaboratori; promozione del cambiamento; decisione responsabile; orientamento al risultato; gestione delle relazioni interne ed esterne; tenuta emotiva; *self development*.

40 Il commento nel saggio di S. SEPE, *Enti Pubblici formazione e digitale per cambiare*, nel quotidiano L'Eco di Bergamo, 11 marzo 2021.

41 L'obiettivo è quello di creare una classe dirigente di amministratori pubblici formati sulla base di percorsi trasparenti e "larghi", che abbiano conosciuto nella loro esperienza di formazione ambienti diversi dello scenario pubblico francese, rendendo meno elitario, ma più qualitativo e trasparente il processo di professionalizzazioni dei funzionari pubblici.

42 Nel caso francese si era registrata per lungo tempo una prevalenza degli accessi da parte di risorse provenienti dalla città di Parigi, sede delle Università prestigiose di percorsi istituzionali e politici.

In merito al processo di miglioramento del sistema di alta specializzazione per la classe dirigente pubblica e sulla importanza di non importare modelli distorti, si veda B.G. MATTARELLA, *Migliorare il nostro sistema senza replicare i difetti altrui. Ecco come riformare la dirigenza pubblica*, in Luiss Open, 2021.

43 Decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, e in particolare l'articolo 12 che introduce misure per il potenziamento della SNA.

Si arriva con queste innovative previsioni alla centralizzazione di un elemento, protagonista delle nuove politiche di formazione e valorizzazione del dipendente pubblico, che si può riassumere nell'importanza della differenziazione delle professionalità, stante alcune caratteristiche strutturali della P.A. italiana, fino ad oggi forse non debitamente considerate: la diversità, territoriale e dimensionale, delle strutture, la conseguente e implicita trasversalità dei suoi compiti e obiettivi⁽⁴⁴⁾.

Si sintetizza, in questi provvedimenti legislativi, la consapevolezza di un processo *de iure condendo* caratterizzato da una concomitanza di materie che superi l'interpretazione normativa fin qui prodotta, specchio di una diffusa complessità a intersecare materie giuridiche e di altre discipline che ha reso escludenti forme diverse di lettura, ostacolando riferimenti a prospettive sopranazionali, senza raggiungere adeguate e soddisfacenti attuazioni delle norme stesse⁽⁴⁵⁾.

La più recente normativa ha dunque rafforzato la volontà ministeriale di rendere effettivo il radicamento negli apparati pubblici di un nuovo paradigma della P.A. e dei suoi funzionari, conferendo a questa azione politica un'accezione di controtendenza rispetto al passato, in quanto mantiene viva l'intenzione dichiarata a livello governativo nella fase legislativa precedente, ma attua uno sforzo di "sublimazione" dei contenuti, raccogliendo a pieno titolo il testimone del "cambiamento", sotto l'egida delle innovative politiche del Pnrr⁽⁴⁶⁾.

2.1. Le novità nelle politiche di formazione dei dipendenti pubblici.

La trattazione delle nuove politiche di formazione e valorizzazione dei dipendenti pubblici si muove sullo sfondo di alcuni elementi cardine, che non possono essere ignorati. Innanzitutto, la primordiale, atavica, differenza tra amministrazioni centrali e territoriali, che risultano dissimili *in primis* proprio in ordine alle organizzazioni strutturali interne. La normativa proposta dal legislatore dovrebbe considerare tali differenze al primo posto negli indirizzi di azione forniti alle P.A..

Con il Pnrr è stata evidente la difficoltà per le amministrazioni territoriali a rendersi effettivamente "attive" nel recepire politiche e misure molto innovative, in modo eccessivo se considerate le contenute risorse che ad esse sono riconosciute, in termini di capitale umano assegnato (si pensi ai piccoli Comuni). La normativa non solo è risultata complessa per gli interventi organici nelle attività quotidiane, ma ha avuto un impatto non indifferente proprio rispetto all'impreparazione dei dipendenti di organismi ed enti territoriali, investiti di mansioni e compiti⁽⁴⁷⁾ non allineati con la capacità lavorativa e di impiego sostenuta fino al 2021.

Da mettere in luce, oltre quindi alla differenza per così dire dimensionale delle P.A., anche la profonda divergenza di *mission* che le singole amministrazioni perseguono, creando un sistema settoriale di apparati pubblici, che possono essere affron-

44 In merito alla tematica si veda A. POGGI e G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in Rivista Federalismi, n. 25, 2016.

45 Su tale concetto di massima G. D'ALESSIO, saggio in corso di pubblicazione in "Politica e amministrazione. Etica e managerialità e responsabilità (Atti del convegno in onore di Gianfranco D'Alessio), Roma Tre Press, che riprende ed argomenta la teorizzazione di S. CASSESE, *Il sorriso del gatto, ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico*, in Rivista Trimestrale di diritto pubblico, 2006, 597 ss..

46 Da <https://www.funzionepubblica.gov.it/formazione> : "Il Piano Nazionale Di Ripresa e Resilienza individua nelle persone, prima ancora che nelle tecnologie, il motore del cambiamento e dell'innovazione nella Pubblica Amministrazione. Lo sviluppo delle competenze dei dipendenti pubblici rappresenta, insieme al recruiting, alla semplificazione e alla digitalizzazione, una delle principali direttrici dell'impianto riformatore avviato con il Decreto legge 80/2021. Le transizioni amministrativa, digitale ed ecologica sono possibili soltanto attraverso un grande investimento sul capitale umano. La valenza della formazione è duplice: rafforza le competenze individuali dei singoli, in linea con gli standard europei e internazionali, e potenzia strutturalmente la capacità amministrativa, con l'obiettivo di migliorare la qualità dei servizi a cittadini e imprese. Ciascun dipendente può fare la differenza."

47 Sul tema, analisi approfondita in D. BOLOGNINO, G. D'ARRIGO, *Pnrr e pubbliche amministrazioni*, cit., 292 e ss..

tati solo attraverso una spiccata trasversalità di conoscenze e attitudine gestionale. In altre parole, far in modo che disposizioni legislative che si rivolgono all'ordinamento pubblico, nelle sue numerose sfaccettature – dal campo dell'energia, dello *sport* o della giustizia, così come della sanità – possano essere effettivamente coordinate a livello di “obiettivi” macro-sistemic. In questo scenario, la preparazione richiesta a un dipendente pubblico dovrebbe effettivamente “prescindere” dal settore in cui si trovi impiegato, o si troverà se neo-assunto, intendendosi in tal senso una formazione che sia in grado di compensare anche gli ambiti di disciplina pubblica che esulino dalla specifica tematica oggetto della *mission* della propria amministrazione. Si fa riferimento in questo caso ad una questione viva anche all'interno del dibattito dottrinale e relativa alla necessità di una preparazione di base di matrice giuridica dei funzionari pubblici, che riguardi – trasversalmente, appunto – discipline diverse come la contrattazione collettiva, la trasparenza e l'anticorruzione, gli appalti pubblici, in quanto materie organiche di un medesimo filone, funzionale alla corretta applicazione, orientata al risultato a tutti i livelli, della legislazione vigente in materia di Pubblica Amministrazione.

Le misure introdotte con il Pnrr hanno perpetrato la “tradizione” italiana di una legislazione intervenuta in un contesto emergenziale, ma si sono tuttavia caratterizzate di una significativa differenza rispetto al passato: le criticità sopra riportate sono state inserite a pieno titolo nella analisi condotta all'interno del documento programmatico, rendendole *topics* non alienabili rispetto alla formulazione delle disposizioni legislative attuative degli indirizzi e dei piani previsti nel Pnrr. Con riferimento alla “Riforma della P.A.”, in particolare la Missione “M1C1.2 MODERNIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE”⁽⁴⁸⁾, si pone al centro del processo di risoluzione delle problematiche rilevate una leva su tutte: inquadrare, finalmente, a livello normativo, il tema delle competenze in capo ai funzionari pubblici.

Il 24 marzo del 2023, il Ministro per la Pubblica Amministrazione Paolo Zangrillo ha adottato la Direttiva avente ad oggetto “*Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*”. La Direttiva mira a fornire indicazioni metodologiche e operative alle amministrazioni per la pianificazione, la gestione e la valutazione delle attività formative al fine di promuovere lo sviluppo delle conoscenze e delle competenze del proprio personale. Le competenze, costituiscono uno dei quattro assi fissati dal Pnrr per la realizzazione del programma di riforme e investimenti con cui avviare una vera e propria riforma della P.A.. In modo estremamente analitico, il Pnrr aveva messo in luce, nelle proprie premesse alle “Riforme Orizzontali” le politiche carenti e screditanti in relazione allo “sviluppo delle competenze” dei dipendenti pubblici, come conseguenza diretta di interventi legislativi pregressi tutt'altro che favorevoli: blocco del *turn over*, invecchiamento anagrafico dei lavoratori pubblici, taglio delle spese di istruzione e formazione per i dipendenti pubblici, a livello territoriale una forte inadeguatezza delle strutture a recepire le normative in materia generale di lavoro pubblico e Pubblica Amministrazione. Uno scenario rimasto indietro, rispetto alle evoluzioni di contesto sovra nazionale e che espressamente ha richiesto – a seguito della crisi sanitaria – con urgenza un allineamento tra “conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna”. Il presupposto, dunque, per avviare questo processo e poterne consolidare i passaggi obbligati risulta essere una politica orientata all'efficacia degli interventi finalizzati alla formazione e allo sviluppo del personale, ottimizzando, al contempo, l'utilizzo delle risorse disponibili. La Direttiva rappresenta, in questo senso, il primo sforzo legislativo di tradurre in disposizione normativa, con un concreto impatto sulle P.A., quanto “teo-

⁴⁸ Per approfondimenti commentati si veda G. D'ARRIGO, P. DAVID, *Next Generation EU e PNRR italiano*, cit., 180 e ss..

rizzato” all’interno del Pnrr, per ovviare al persistente problema di una “proliferazione legislativa”, che rischi di rimanere su carta. Gli ambiti di intervento della Direttiva, possono riassumersi in delle macro aree, derivanti dagli obiettivi già fissati a livello governativo nel 2021⁽⁴⁹⁾, volti ad affermare una nuova fase di investimento da parte delle amministrazioni pubbliche sul capitale umano, “per il riconoscimento della centralità della leva della formazione che deve avere valore per le persone e per l’amministrazione”, volontà riportata tra i desiderata anche del “Patto per l’innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale”, sottoscritto il 10 marzo 2021 dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro per la Pubblica Amministrazione con i segretari della Cgil, Cisl e Uil. Segnale questo, del fatto che la nuova riforma abbia, effettivamente, aperto un dialogo *intra* settoriale, non escludendo la contrattazione, collettiva ed integrativa, in quanto propulsiva anch’essa della fase di avviamento della semplificazione e modernizzazione della P.A. italiana, per il tramite di incentivi, anche premianti, da destinare al capitale umano dei dipendenti pubblici. Alcuni passaggi sostanziali della Direttiva del 24 marzo 2023 evidenziano il nuovo spirito con cui la norma vuole rivolgersi alla promozione e alla diffusione di politiche di formazione e valorizzazione dei dipendenti pubblici, che si riportano di seguito, seguendo una classificazione ampia per “materia”, rispetto i contenuti salienti della Direttiva:

a) Pianificazione e programmazione dei progetti formativi nelle singole Amministrazioni: “Per cogliere gli obiettivi (...) è necessario che la formazione del personale sia inserita al centro dei processi di pianificazione e programmazione delle amministrazioni pubbliche; essa deve essere coordinata e integrata con gli obiettivi programmatici e strategici di *performance* dell’amministrazione, trovando una piena integrazione nel ciclo della *performance* e con le politiche di reclutamento, valorizzazione e sviluppo delle risorse umane.”; “In questa prospettiva, le Amministrazioni pubbliche hanno oggi la possibilità di riqualificare e rafforzare i processi di programmazione dell’attività formativa nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione (di seguito anche PIAO⁵), introdotto dall’art. 6 del Decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 convertito, con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113”⁽⁵⁰⁾.

b) Priorità di investimento in ambito formativo: “Lo sviluppo, in maniera diffusa e strutturale, delle competenze del personale pubblico funzionali alla realizzazione della transizione digitale, amministrativa ed ecologica delle amministrazioni stesse promosse dal PNRR: - la strutturazione di percorsi di formazione iniziale per l’inserimento del personale neoassunto, allo scopo di fornire competenze e conoscenze finalizzate al ruolo che lo stesso andrà a ricoprire nell’ambito di ciascuna amministrazione, comprensivi di processi di *mentoring* a supporto dell’apprendimento; - la necessità di riservare un’attenzione particolare rispetto allo sviluppo delle *soft skills*, ovvero delle competenze trasversali, legate alla *leadership*, al lavoro in *team*, alla capacità di adattamento al cambiamento, alle capacità comunicative, ecc.; - la necessità di dedicare una sempre maggiore attenzione al tema della formazione internazionale – considerata la

49 Competenze digitali, con l’adozione di una piattaforma di sviluppo delle capacità personali e lavorative nell’ambito della tecnologia e della transizione al digitale richiesta in tutte le P.A., denominata “*Syllabus*”, presentata già nel 2021 “al fine di promuovere lo sviluppo delle competenze trasversali dei dipendenti pubblici funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa”; Specializzazione dei funzionari pubblici, attraverso convenzioni con le istituzioni universitarie che aderiscono al programma “PA 110 e lode”, con cui “grazie al protocollo d’intesa siglato il 7 ottobre 2021 i dipendenti pubblici possono iscriversi a condizioni agevolate a corsi di laurea, *master* e corsi di specializzazione di interesse per le attività delle amministrazioni pubbliche.”, secondo quanto indicato dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

50 La Direttiva prosegue “La pianificazione delle attività formative, infatti, costituisce il contenuto di una specifica sezione del PIAO (Sezione 3 Organizzazione e capitale umano, 3.3 Piano triennale dei fabbisogni del personale), che deve sviluppare, tra l’altro, la strategia di gestione del capitale umano e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali”.

costante interazione delle amministrazioni con le istituzioni europee e con gli organismi internazionali – e a quella relativa alla gestione dei finanziamenti europei.”

Come si evince dalla lettura del testo della Direttiva, si propone alla classe dirigente pubblica un nuovo linguaggio utilizzato dal legislatore, che pone il forte accento sulla centralità delle persone nel processo di rinnovo generale, siano esse già impiegate nelle P.A. o nuove risorse da assumere, alle quali fin da subito si intendono dedicare percorsi formativi qualificanti, per evitare di perdere completamente l'*appeal* su una generazione di esperti che si muove in realtà dinamiche e sfidanti e che ha reso perno del proprio attuale schema di lavoro la soddisfazione personale a scapito anche di una “stabilità”, compulsivamente ricercata nelle generazioni precedenti e divenuta, nell’ottica di quella erronea interpretazione auto alimentata del funzionario pubblico, foriera di staticità bloccanti e di una certa, diffusa, disillusione lavorativa.

Un elemento molto interessante e di innovativa portata, è quello di far rientrare la programmazione dell’attività formativa dei dipendenti e, in generale, della singola amministrazione, tra gli obiettivi di *performance* dirigenziale⁽⁵¹⁾. La Direttiva, inoltre, riconosce formalmente una nuova figura: il Responsabile della Formazione, che viene richiamato, nelle disposizioni normative, come soggetto attivo nell’organizzazione e nell’attuazione dei progetti formativi interni previsti:

c) Soggetti “in charge” della Formazione interna: “L’attuazione dei principi e delle indicazioni previste dalla Direttiva è affidata, innanzitutto, ai dirigenti responsabili della gestione delle risorse umane e, ove presenti, ai responsabili della formazione, che devono operare in sinergia con gli altri ruoli organizzativi, a partire ad esempio dal Responsabile per la trasformazione digitale, ove presente, per quanto riguarda la formazione finalizzata allo sviluppo delle competenze digitali.”; “In questa prospettiva, la promozione della formazione e, in particolare, della partecipazione attiva dei dipendenti alle iniziative di sviluppo delle competenze promosse costituisce un obiettivo di *performance* dei dirigenti.”

Una trattazione a parte deve essere dedicata a quelli che sono gli obiettivi formativi⁽⁵²⁾, specificatamente posti all’interno della Direttiva nell’ambito della formazione, in quanto già previsti nel Pnrr, e che vengono per la prima volta descritti come “priorità strategiche” per le amministrazioni⁽⁵³⁾.

La formula elaborata riprende ontologicamente, anche nella denominazione, la gestione per fasi già utilizzata nell’ambito della *performance*, menzionando, come fattori rilevanti per la sua stessa nuova definizione, variabili di contesto introdotte in precedenza, il cui mancato “riordine”, anche a livello attuativo, ha consegnato al sistema una organizzazione pubblica non predisposta ad agire secondo principi della efficienza, efficacia ed economicità ed anche, per utilizzare un gergo attuale, una popolazione interna “poco *skillata*”. In particolare, la Direttiva riferisce, tra i “principali elementi di debolezza della formazione nella P.A.” una “rilevazione e analisi dei fabbisogni individuale e organizzativi spesso assente e incompleta, o priva di una visione strategica”. Tra le rilevazioni incomplete effettuate nell’ambito della mappatura delle risorse umane

51 Sul tema specifico della retribuzione integrativa di risultato per la dirigenza si veda, D. BOLOGNINO, *Una visione multilivello della distinzione tra politica e amministrazione: i due “centri di potere” alla luce e all’ombra delle evoluzioni-involuzioni normative e delle prassi applicative*, in *Rivista Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2021, 461.

52 I suddetti *target* vengono inseriti nel “ciclo di gestione” della formazione nelle amministrazioni pubbliche, teorizzato per innestare una progettazione propedeutica alla erogazione della formazione, che muova dalla “rilevazione dei fabbisogni”, condotta a partire “dai bisogni organizzativi e dalle competenze individuali dei dipendenti”.

53 Essi sono, inoltre, identificati quantitativamente, fornendo uno strumento funzionale alla “misurazione” della capacità della singola amministrazione di implementare le indicazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica, rendendo questa nuova variabile elemento costitutivo della valutazione della performance, sia dirigenziale che organizzativa.

di una amministrazione, particolare attenzione viene posta, ovviamente, sulla inadeguatezza degli strumenti rispetto alla gestione “per competenze”. Tale mancanza, ha spesso avuto come risultato – e ciò è particolarmente provabile in numerosi ambienti lavorativi di natura pubblica – una riscontrata carenza di capacità lavorativa e velocità nello svolgimento dei processi amministrativi: come si può essere fluidi e performanti se non si viene impiegati nel corretto ambito lavorativo adeguato alle competenze detenute?⁽⁵⁴⁾

La Direttiva “risponde” a tale naturale quesito formulando un sistema di gestione delle risorse umane in grado di valorizzare l’apporto del singolo funzionario insistendo sulla valorizzazione delle competenze, già detenute e da acquisire, al fine anche di introdurre “formalmente” una delle variabili centrali per l’inversione in materia di qualità personale e lavorativa del dipendente: il fattore umano, ovvero “il senso e il valore pubblico del lavoro nella Pubblica Amministrazione da parte dei propri dipendenti”, veicolo di motivazione al raggiungimento del risultato e appartenenza all’apparato pubblico.

d) “Ciclo di gestione” della formazione e obiettivi quantitativi (funzionali agli obiettivi qualitativi): Il “ciclo di gestione” della formazione viene presentato come mezzo per le amministrazioni per “attivare percorsi formativi (...) individuati a partire dall’effettiva rilevazione dei *gap* di competenze rispetto ad ambiti strategici (...)”, articolato come un processo in quattro fasi:

1. Individuazione delle priorità strategiche comuni e della singola amministrazione, unitamente all’analisi del fabbisogno di competenze a livello organizzativo e per famiglie professionali⁽⁵⁵⁾ ;
2. verifica a livello individuale delle competenze “in ingresso”, al fine di accertare il livello di conoscenza detenuto da ciascun dipendente rispetto all’ambito di competenza;
3. previsione di una erogazione mirata di formazione, per colmare i *gap* conoscitivi;
4. ultima fase conclusiva del ciclo, ovvero delle competenze “in uscita” a valle delle attività formative, così da rilevare i progressi in termini di incremento delle conoscenze e competenze sia individuali che organizzative, attraverso l’aggregazione e l’analisi degli esiti.⁽⁵⁶⁾

Gli obiettivi che verranno posti da parte delle singole amministrazioni condividono l’indicazione fornita dal Pnrr, per cui la *ratio* alla base della programmazione degli stessi deve concentrarsi sulla realizzazione delle transizioni digitale, ecologica e amministrativa, secondo i *target* fissati in termini di “dipendenti pubblici partecipanti ad iniziative di *up-skilling* e *re-skilling*” e di “dipendenti che hanno completato con successo le attività di formazione”.

Il processo descritto nella sua complessità, compresi gli obiettivi che si innestano nei diversi passaggi, rilevano tuttavia alcune “carenze”, che nella fase di attuazione della normativa potrebbero costituire delle crepe, disfunzionali rispetto alla corretta ricezione dello strumento di gestione della formazione interna, seppure accompagnato da

54 Tematica che sarà ripresa sotto altro profilo nel paragrafo conclusivo.

55 Il richiamo è alla normativa dei COMPARTI CCNL.

56 L’articolazione presentata, coerente con la strategia di qualificazione e valorizzazione dei lavoratori alle dipendenze delle P.A. e delle loro competenze, si rafforza attraverso la definizione degli obiettivi formativi, descritta analiticamente all’interno della Direttiva, che in particolare prevede:

- la pianificazione da parte della singola amministrazione di obiettivi formativi di carattere generale, indirizzati a tutti i dipendenti;
- la pianificazione da parte della singola amministrazione di obiettivi formativi specifici, relativi alle “finalità strategiche dell’amministrazione, a obiettivi di *performance* e/o relativi a particolari figure/famiglie professionali”.

una diffusa benevolenza ai vertici delle amministrazioni pubbliche rispetto alla sua introduzione. Le “verifiche” menzionate al punto 2 e al punto 5 del “ciclo di gestione” della formazione, con cui è possibile rilevare lo stato delle conoscenze delle risorse impiegate, o neo assunte, di una amministrazione, sia all’inizio del percorso formativo – di *up-skilling* o di *re-skilling* come precisato nella Direttiva – rappresentano uno snodo centrale⁽⁵⁷⁾ per la definizione di una vera e propria strategia di mappatura del *know-how* e delle capacità lavorativa-attitudinale del dipendente, oltre che della competenza di riferimento.

La corretta applicazione di questi istituti permetterebbe di indirizzare l’amministrazione ad un impiego ottimale della risorsa, generando una soddisfazione personale del singolo dipendente che si tradurrebbe in una maggiore facilità nell’orientamento al risultato posto dall’amministrazione, ed a una spinta al raggiungimento di *standard* elevati di *performance*, anche grazie agli incentivi premianti la qualità del lavoro svolto, in chiave qualificata. Nonostante la centralità, dunque, delle fasi descritte, si è potuta sino ad oggi constatare una spiccata difficoltà delle amministrazioni ad effettuare operazioni di *mapping* delle proprie risorse umane, specialmente in materia di competenze, avviando spesso percorsi formativi generalizzati e a volte anche lontani dalle tematiche concretamente connesse alla fisionomia dell’amministrazione stessa. Queste operazioni dovrebbero essere infatti svolte da esperti in materia di rilevazione delle competenze, ruolo che potrebbe essere assegnato, in chiave di programmazione strategica, al Responsabile per la Formazione, menzionato altresì nella Direttiva, ma al quale non viene dedicato il giusto spazio per riconoscergli l’autonomia necessaria, almeno nella fase di pianificazione, delle reali necessità dell’amministrazione rispetto allo sviluppo delle competenze, né relativamente alla destinazione da attribuire ai percorsi formativi programmati.

Il virtuosismo generabile nel caso, si diceva, di una pedissequa applicazione del “ciclo di gestione” della formazione deve tuttavia essere supportato da un’attività intensa dell’amministrazione che, si è visto, è innanzitutto obbligata ad avviare la rilevazione dei propri fabbisogni, proiettando quindi la sua capacità amministrativa nel medio e lungo periodo, e in base a questa analisi strutturale, definire i percorsi formativi funzionali al raggiungimento degli obiettivi posti⁽⁵⁸⁾.

In questo contesto, ad oggi, tramite le disposizioni contenute nella Direttiva, sono stati forniti alle amministrazioni elementi precisi per l’applicazione del “ciclo di gestione” della formazione e di definizione degli obiettivi formativi, in conformità con le linee di indirizzo del PIAO, esclusivamente in relazione allo sviluppo delle competenze digitali⁽⁵⁹⁾, con la previsione della già citata piattaforma *Syllabus*, messa a disposizione

57 In particolare, in materia di reclutamento e accesso alla dirigenza pubblica, secondo il nuovo paradigma fissato dalla legislazione all’articolo 28 comma 1-bis del Decreto legislativo 30 marzo 2021, n. 165, come modificato dal Decreto-legge 80 del 2021. In materia, analisi ampia di D. BOLOGNINO, G. D’ARRIGO, *PNRR e pubbliche amministrazioni*, cit.

Si veda inoltre, G. D’ALESSIO, *Il reclutamento e la formazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni*, in *Proposte per la Ripresa*, Astrid Policy Brief, Marzo 2021.

58 Considerate le rinomate carenze della maggior parte delle Amministrazioni pubbliche in materia di “gestione per competenze”, la Direttiva ribadisce che le Amministrazioni, per la definizione dei propri obiettivi formativi, possono muoversi nel perimetro di quanto previsto dal Piano Integrato di Attività e Organizzazione, introdotto con il D.L. 80/2021, all’interno del quale viene richiesto di individuare obiettivi di sviluppo delle competenze del personale indicati:

- per macro-aree tematiche (formazione manageriale, formazione tecnica, formazione per il lavoro agile; ecc.);
- per *target* di soggetti beneficiari (formazione per neo-assunti, formazione per supportare le politiche di genere, formazione rivolta a dipendenti *over 50*, formazione per lavoro in modalità agile o da remoto; ecc.)
- in relazione alle modalità utilizzate (formazione in aula, convegni, seminari, *webinar*, *web training*, *coaching*, *e-learning*; ecc.)

59 Previsione registrazione di tutte le Amministrazioni entro il 30 giugno del 2023.

direttamente dal Dipartimento della Funzione Pubblica⁽⁶⁰⁾.

L'obiettivo della formazione sulle competenze digitali viene descritto in modo tassativo⁽⁶¹⁾ e prevedendo altresì dei mezzi di monitoraggio del raggiungimento di quanto stabilito «operato, dal referente di ciascuna amministrazione, attraverso l'utilizzo di specifiche funzionalità della piattaforma "Syllabus"».

In merito alla formazione relativa agli altri ambiti strategici previsti dal Pnrr, alla transizione ecologica ed a quella amministrativa, la Direttiva formula un richiamo generico alle offerte formative elaborate dallo stesso Dipartimento della Funzione Pubblica, erogate con strumenti e modalità anche già menzionate – la piattaforma *Syllabus*, i corsi della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, gli strumenti formativi offerti da *Formez*⁽⁶²⁾ – affermando che, sulle suddette tematiche, “verranno fissate analoghe modalità e termini di adesione del personale delle amministrazioni pubbliche con successivi atti di indirizzo”. Un richiamo che evidenzia il rischio di lasciare le briglie di un percorso parallelo ma doverosamente condiviso, a livello di obiettivo, tra amministrazioni anche molto dissimili, sotto il cappello del *target* comune della realizzazione del cambio di paradigma nell'efficienza della P.A.

Un elemento che si pone in tale direzione è la previsione all'interno della Direttiva, a fronte di un “ciclo di gestione” della formazione che, si è visto, richiederebbe una attenta attività di analisi e programmazione da parte delle strutture interne delle amministrazioni, di un obiettivo di massima, per tutte le P.A., “sia per la formazione relativa alle competenze trasversali, sia per quella riferita a obiettivi specifici (...) di almeno 24 ore di formazione all'anno”, di cui dare conto, “in termini di dipendenti coinvolti (in valore assoluto e %) e di ore/anno all'interno del proprio PIAO”; dati sui cui poi, continua la Direttiva “Il Dipartimento della funzione pubblica promuoverà un

60 Previsione di termini anche per le P.A. che hanno aderito all'offerta formativa del Dipartimento della Funzione pubblica sulle competenze digitali (*ndr.* per le P.A. che hanno aderito entro il 28 febbraio 2023, assicurazione del conseguimento del medesimo risultato entro il 30 settembre 2023).

Per l'ambito di formazione funzionale alla transizione digitale, infatti, è stata indicata: una data comune a tutte le amministrazioni per la registrazione sulla piattaforma *Syllabus* per fissare il primo periodo di avvio dei propri percorsi formativi di competenze digitali; la massima diffusione di tale tipologia di formazione, in quanto “di particolare rilievo per i dipendenti che svolgono la loro prestazione anche in modalità agile o da remoto”, considerati i contenuti delle competenze digitali relativi, tra l'altro “ai temi della sicurezza informatica, dell'utilizzo degli strumenti tecnologici e di *collaboration*”; la previsione “entro sei mesi dalla registrazione in piattaforma (...)” di una assicurazione del completamento delle attività di *assessment* e l'avvio della formazione da parte di almeno il 30% dei propri dipendenti”.

61 “L'obiettivo della formazione sulle competenze digitali è finalizzato al conseguimento, da parte di ciascun dipendente, di un livello di padronanza superiore a quello riscontrato ad esito del *test* di *assessment* iniziale per almeno 8 delle 11 competenze descritte nel citato *Syllabus* “Competenze digitali per la PA” (obiettivo formativo). Più precisamente, ciascun dipendente deve conseguire il miglioramento della padronanza delle competenze oggetto della formazione per almeno un livello (ad esempio, da base ad intermedio); tuttavia, può scegliere di proseguire il percorso di miglioramento delle proprie competenze – tenuto anche conto del fatto che il catalogo della formazione sarà progressivamente aggiornato – fino a giungere al livello di padronanza avanzato.

L'obiettivo formativo previsto per i dipendenti dovrà essere conseguito entro sei mesi dall'avvio delle attività formative.

Negli anni successivi, le amministrazioni pianificano nel PIAO lo sviluppo delle competenze digitali dei propri dipendenti in modo tale da assicurare il conseguimento dei seguenti obiettivi:

1. completamento delle attività di *assessment* e conseguimento dell'obiettivo formativo da parte di una ulteriore quota del personale non inferiore al 25% entro il 31 dicembre 2024;
2. completamento delle attività di *assessment* e conseguimento dell'obiettivo formativo da parte di una ulteriore quota del personale non inferiore al 20% entro il 31 dicembre 2025.

62 Considerate le rinomate carenze della maggior parte delle Amministrazioni pubbliche in materia di “gestione per competenze”, la Direttiva ribadisce che le Amministrazioni, per la definizione dei propri obiettivi formativi, possono muoversi nel perimetro di quanto previsto dal Piano Integrato di Attività e Organizzazione, introdotto con il D.L. 80/2021, all'interno del quale viene richiesto di individuare obiettivi di sviluppo delle competenze del personale indicati:

- per macroaree tematiche (formazione manageriale, formazione tecnica, formazione per il lavoro agile; ecc.);
- per *target* di soggetti beneficiari (formazione per neo-assunti, formazione per supportare le politiche di genere, formazione rivolta a dipendenti *over 50*, formazione per lavoro in modalità agile o da remoto; ecc.)
- in relazione alle modalità utilizzate (formazione in aula, convegni, seminari, *webinar*, *web training*, *coaching*, *e-learning*; ecc.).

apposito monitoraggio, anche avvalendosi della piattaforma *Syllabus*”.

Le previsioni formulate in questi passaggi generano poco entusiasmo, considerata la, affatto, remota possibilità che ponendo un obiettivo di massima così poco sfidante (24 ore di formazione per dipendente all'anno), considerata tutta la attività di pianificazione strutturale demandata alle P.A., si verifichi, in finale, un effetto *boomerang*, ingenerando una demotivazione proprio sui referenti individuati nelle amministrazioni come responsabili dei percorsi formativi, innovativi, da avviare.

Il contesto di appartenenza potrebbe infatti sostenere proprio questo scenario, essendo comprovato che le amministrazioni siano piuttosto in sofferenza rispetto a mezzi anche di dotazione informatica e che le politiche di comunicazione interna siano spesso al di sotto delle necessità delle P.A., per cui già la base di partenza risulterebbe sfiduciante per andare incontro ad una attuazione concreta di quanto previsto dal legislatore.

A ciò si aggiunga che il Dipartimento della Funzione Pubblica, pur negli sforzi che è in corso di effettuare tentando di dare rilievo proprio ai responsabili delle Risorse Umane delle strutture pubbliche, con incontri e *workshop* calendarizzati, risulta ad oggi svolgere un ruolo poco “cogente” nei riguardi delle P.A., in materia di “controlli” di attuazione della formazione e della valorizzazione del personale, rivolgendosi ad essa la propria linea di indirizzo, ma perdendo poi la presa nella fase di rilevazione dei risultati. Il monitoraggio risulta, in tale contesto e da una lettura disposta della Direttiva, abbastanza “sterile”, potendo attualmente incidere in modo quasi moderato, se non nullo, sui termini di premialità, connessi alla *performance*⁽⁶³⁾ – anche formativa – stabiliti dalle singole amministrazioni.

Il tema della verifica del raggiungimento degli obiettivi formativi programmati, inseriti nel PIAO, connessi alla *performance*, è tanto centrale quanto quello della “misura” di una effettiva partecipazione dei dipendenti all’offerta formativa strutturata dalle amministrazioni e della mancanza di indicatori che rilevino invece l’effettiva qualificazione individuale, in termini di competenze.

Temi rimasti aperti che, al fine di scongiurare un reiterato scollamento tra previsione normativa e attuazione amministrativa, dovrebbero essere affrontati a margine dell’attività quotidiana svolta dal Dipartimento della Funzione Pubblica per concretizzare il cambiamento di paradigma richiamato nella Direttiva.

3. Riflessioni “in prospettiva”: il principio di appartenenza del capitale umano esistente e la necessaria attrattività per le nuove generazioni.

Le proposte aventi ad oggetto la creazione di indicatori ed aggregati di merito, che possano concretamente dare un riscontro agli organi di indirizzo sull’effettivo perseguimento da parte delle Amministrazioni delle nuove politiche di formazione e valorizzazione del capitale umano, non risultano ancora soddisfacenti.

Tali istituti, oltre a rappresentare dati funzionali di misurazione, aggiuntivi rispetto alle statistiche formulate in seno ai rapporti ufficiali, potrebbero costituire il metro della reale applicazione della normativa, inducendo di conseguenza le amministrazioni a doversi effettivamente e fattivamente indirizzare verso i *target* posti a livello governativo.

Gli ultimi dati pubblicati dal Rapporto Istat⁽⁶⁴⁾ sulla Formazione interna alle P.A.

63 Nella Direttiva si legge che “il raggiungimento degli obiettivi formativi da parte dei dipendenti rileva altresì in termini di “risultati conseguiti e valutazione positiva” ai fini delle progressioni professionali all’interno della stessa area e fra le aree o qualifiche diverse”.

64 <https://scienze politiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/1910/Materiale%20Formazione%20PTA%2022-02-23/2.%20Rapporto%20Annuale%202022%20La%20situazione%20del%20Paese%20ISTAT%20PA.pdf>

inoltre, sono decisamente deludenti, dal punto di vista degli investimenti dedicati dalle amministrazioni alla qualificazione delle proprie risorse umane, a scapito, in una prospettiva di ampia analisi, del benessere collettivo.

Il percorso di forte cambiamento avviato dunque con il Pnrr, scaturito dall'emergenza *post* Covid, le evoluzioni registrate nelle azioni di codificazione di una nuova normativa, innovativa, da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica, ci restituiscono in questo momento storico una condizione "sospesa" tra attuazione e resistenza, tra affermazione di nuovi valori e abitudine allo schema già noto. Come armonizzare questa condizione "a metà", quali le strategie che potrebbero implementarsi oggi per ovviare a credenze stratificate negli anni, a normative dissimili ed a una maggioranza di lavoratori aggrappati alla loro "comfort zone"? La tendenza sinusoidale delle nuove politiche di formazione e valorizzazione può essere intercettata principalmente con il tentativo di sanare quel *gap* applicativo che contrasta con la attuale e cospicua normativa in materia.

Nelle P.A. è riscontrabile una assenza ancora diffusa di pianificazioni programmatiche e di risultato, allineate strutturalmente alle previsioni normative. Una tendenza che tuttavia sembra essere inversiva, considerato lo strumento del PIAO fornito alle amministrazioni.

In materia di accesso, il Ministero della Pubblica Amministrazione ha introdotto degli strumenti che siano funzionali ad una ricerca più qualificata e giovane delle risorse da reclutare nelle P.A., con l'emanazione del decreto attuativo sulle assunzioni dei giovani laureati, con contratti di apprendistato, sottoscritto a dicembre 2023 dal Ministro Zangrillo, adottato di concerto con il Ministero dell'Istruzione e della Ricerca, con il quale si da attuazione al decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, convertito in Legge 21 giugno 2023, n.74, di "Rafforzamento della capacità amministrativa della P.A.". Ad aprire la strada all'apprendistato sono le convenzioni con le Università per individuare gli studenti meritevoli da assumere, conferendo alle amministrazioni uno strumento pratico, innovativo e che si connota della base territoriale di provenienza dei candidati, favorendo una assunzione "di prossimità", agendo anche in modo sostanziale sull'ottimizzazione delle risorse contingenti.

Il riferimento, nuovamente, da parte degli indirizzi politici e governativi, è il coinvolgimento e l'inserimento dei giovani all'interno delle P.A., che registrano una propensione all'invecchiamento dell'età anagrafica dei propri funzionari. Per questo, il fattore della formazione e valorizzazione del personale "neo assunto" e quello della qualificazione del personale già impiegato, non possono scindersi: le generazioni precedenti, che attualmente costituiscono più della maggioranza della classe dei funzionari, devono poter essere messe nella condizione di sviluppare le proprie capacità lavorative e le loro *soft skills*, tanto quanto i giovani funzionari che, agli esordi della loro carriera pubblica, devono essere sin da subito inseriti in percorsi formativi di "up-skilling", guardando ad una crescita interna orientata alla dirigenza.

L'incidenza quotidiana della P.A. sulla vita dei cittadini deve costituire la *ratio* originaria, da cui derivare una P.A. moderna e in linea con le nuove tecnologie, in cui vengano diffuse e radicate le conoscenze informatiche e digitali funzionali ad un ammodernamento delle strutture tecnologiche degli apparati pubblici, garantendo il raggiungimento di snellimento di processi, diffusione delle informazioni, accessibilità. A fronte di questa presenza ramificata delle P.A. nei diversi ambiti socialmente rilevanti, è necessario contestualizzare l'attività di ammodernamento delle singole amministrazioni rispetto le condizioni contingenti ed intervenire fattivamente per sostenere i processi laddove si rilevino le maggiori criticità, come descritto all'interno del Pnrr. Tutti questi elementi, che compongono la cultura del cambiamento, devono essere sostenuti e perseguiti da lavoratori, funzionari o dirigenti pubblici, che sono chiamati ad agire

in chiave moderna, proattiva, rispetto agli obiettivi da raggiungere, ispirandosi alle tendenze più performanti del mondo del lavoro privato, in cui si distinguono esperti di ambiti trasversali, come la *gender equality*, accessibilità e inclusione, l'abilità relazionale e il *networking*, le attività di studio e ricerca, di *improvement* dei processi interni, di raggiungimento degli *output* attraverso nuove modalità di lavoro, anche nella recente forma riconosciuta a livello legislativo dello “*smart working*”⁽⁶⁵⁾.

Si potrebbero in tal senso elaborare programmi formativi, dirigenziali in particolare, che mettano in dialogo le esperienze tra *manager* pubblici e privati, guardando alle *best practices*, anche italiane, che oggi rappresentano una fetta importante nello scenario organizzativo, non solo nazionale.

La Direttiva del 24 marzo 2023 tra i *target* espressamente richiamati, investe proprio la dirigenza di un ruolo centrale nella definizione e nell'attribuzione degli obiettivi “formativi”, rilevando in merito anche una esortazione ad utilizzare la leva “valoriale”, ovvero chiedendo agli stessi dirigenti di sensibilizzare i funzionari al raggiungimento di un risultato “qualificante” della propria sfera personale e lavorativa in quanto connesso all'ottemperanza dei principi Costituzionali di buon andamento e imparzialità della Pubblica Amministrazione, di cui all'articolo 97 Cost., e così ingenerando un sentimento di “categoria” trasversale, che favorisca la percezione dell'appartenenza dei funzionari alla loro stessa “famiglia” lavorativa (come nei casi esemplificativi degli ordinamenti francesi e di matrice anglosassone).

Questo criterio di intervento sulla responsabilizzazione dei vertici delle amministrazioni, così come su quella dei referenti interni della formazione, rileva anch'esso dalla necessità di introdurre indicatori di misurazione della “riuscita” empirica delle politiche e dovrebbe consolidarsi nell'ottica di sistematizzare le modalità di sostegno – messe in campo dal Dipartimento della Funzione Pubblica con i suoi *partner* istituzionali inseriti nel processo – delle azioni intraprese dalle amministrazioni internamente, per far sentire anche le figure apicali o di responsabilità parte di un processo condiviso che abbia effettivamente un ritorno sullo sviluppo generale e sul cambiamento di tendenza delle P.A. italiana.

Attualmente, in mancanza di quei monitoraggi, relativi al corretto recepimento delle indicazioni normative, resta aperto, per riflessioni “in prospettiva”, il tema di quali misure adottare per realizzare pienamente e portare a compimento i processi di transizione amministrativa, nelle sue declinazioni digitali ed ecologiche.

Il Ministro Zangrillo il 24 gennaio scorso ha trasmesso una Nota, la n. 430, indirizzata a tutte le amministrazioni pubbliche, contenente delle importanti annotazioni di merito. La Nota, pur avente ad oggetto le prime indicazioni operative in materia di misurazione e di valutazione della *performance* individuale, in conformità con quanto disposto nella Direttiva del 28 novembre 2023 – a firma del medesimo Ministro –, che “fa seguito alle indicazioni fornite precedentemente dal Dipartimento della funzione pubblica (...) con riguardo alle modalità operative da adottare per la misurazione e la valutazione della *performance* individuale del personale delle amministrazioni pubbliche, di livello dirigenziale e non, al fine di integrare e adeguare ai nuovi indirizzi di efficacia ed efficienza l'attività delle amministrazioni pubbliche” ha, in particolare, evidenziato la necessità che le amministrazioni provvedano con tempestività ad alcuni adempimenti, presupposto della corretta attuazione della Direttiva di Marzo 2023. In particolare, sottolinea quanto già disposto, segnalando come adempimento da ottemperare:

– l'assegnazione degli obiettivi al personale da effettuarsi non oltre il mese di febbraio 2024;

65 Come disciplinato al decreto-legge 19 maggio 2020, n.34, convertito con legge 17 luglio 2020, n. 77.

– la partecipazione ad attività di formazione per i dirigenti e per il personale per un impegno complessivo non inferiore alle 24 ore annue.

Con le disposizioni riportate all'interno della Nota, il Ministro Zangrillo vuole effettuare un vero e proprio richiamo ai responsabili, dirigenti e/o referenti, dei programmi di formazione e valorizzazione interni, propedeutici all'attività di valutazione della *performance*, evidenziando la caratterizzazione mandatoria di quanto proposto come *target* generale. Le nuove indicazioni per il SMVP rilevano appunto l'individuazione da parte dei dirigenti degli obiettivi, che sono "tempestivamente assegnati, chiari, concreti e misurabili", basati anche e soprattutto sul "fattore umano", come indicato nella Direttiva di Marzo 2023 e con forza ribadito nella menzionata Direttiva di Novembre: *"In questo contesto, i dirigenti assumono un ruolo cruciale nel processo di trasformazione che, in un momento storico come quello che stiamo vivendo, sta coinvolgendo anche le amministrazioni, centrali e territoriali. È proprio al dirigente che spetta la responsabilità non soltanto del presidio tecnico delle attività di sua competenza, ma soprattutto della valorizzazione del capitale umano che gli è assegnato. Valorizzare significa, innanzitutto, conoscere le persone che sono assegnate, il loro profilo di competenza, i punti di forza e di debolezza; significa stimarne il potenziale, assegnare gli obiettivi e valutare la performance. Significa, innanzitutto, guidare le persone verso il cambiamento con senso di responsabilità in un contesto capace di innescare meccanismi virtuosi alla cui base deve esserci un unico principio: il merito"*.

Gli obiettivi, qualitativi, sono connessi all'elemento della premialità, scandendo una integrazione formale tra il nuovo "ciclo di gestione della formazione" e il rinnovato "ciclo della *performance*" e superando anche alcuni limiti strutturali del passato.

Il Ministro Zangrillo, nella Nota n. 430, sollecita con urgenza l'adeguamento alle indicazioni formulate a livello centrale e lo fa con tono fermo ed esortativo, richiamando in modo "improcrastinabile" l'assunzione da parte dei vertici delle P.A. dei programmi formativi che riguardino, innanzitutto, l'assegnazione di obiettivi al personale di livello dirigenziale, che abbia sotto la sua responsabilità, con un impegno in prima persona, la promozione di attività formativa per l'accrescimento individuale delle capacità lavorative e dei livelli di digitalizzazione del capitale umano assegnato⁽⁶⁶⁾.

Gli obiettivi di innovazione individuati dal Pnrr e sostanziati nella normativa governativa con piani di investimento sulle competenze del personale, per un generale rinnovamento della P.A. che passi per la formazione e lo sviluppo delle conoscenze, soffre ancora di una tendenza lassista rispetto a politiche di professionalizzazione per competenze, che negli ultimi venti anni hanno registrato profonde difficoltà nelle pratiche di attuazione⁽⁶⁷⁾.

Oggi, le politiche di innovazione richiamate nella Direttiva, sottolineano il successo delle nuove visioni introdotte dal Pnrr, come primo intervento legislativo che pone al centro e basa i suoi strumenti sulle persone, traducendo in parole, normative, la necessità di una profonda valorizzazione del capitale umano, a tutti i livelli. Rispetto agli scenari precedenti vissuti dal nostro ordinamento, viene proposta, nello stesso dispositivo, una *roadmap* strutturale, che prevede due traiettorie centrali per una transizione amministrativa (verso la modernità):

– un non rinviabile *re-skilling* delle risorse umane impiegate e anagraficamente collo-

66 Si legge nella Nota: "Tale esigenza – che ritengo già immanente nell'attuale assetto normativo e regolamentare – scaturisce dalla considerazione che la realizzazione degli obiettivi e quindi la corresponsione degli istituti retributivi a questi collegata, debba essere effettiva.", Nota n. 430, Senatore Paolo Zangrillo, Ministro per la Pubblica Amministrazione.

67 Sulla tematica di una bonifica in chiave di ottimizzazione e di riorganizzazione del mercato della formazione pubblica si veda G. D'ALESSIO, *La riforma della Pubblica Amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) Italiano*, cit., 118-119.

cate nella fascia di età dai 50 anni in su, che costituiscono anche la fetta maggiore di lavoratori;

– un non rinviabile ingresso delle nuove generazioni nelle P.A.

La delicatezza di queste variabili sta nella loro stessa formalizzazione.

Le risorse più grandi dal lato anagrafico devono essere inserite in una programmazione di obiettivi che si basino su una forza motivazionale molto significativa, in grado di superare la resistenza al “mettersi in gioco” di questi lavoratori, attraverso anche obiettivi che siano funzionali a passaggi orizzontali e verticali di carriera. Una operazione che richiede, quindi, lo studio di percorsi *ad hoc* e che incidano sulla leva del senso di appartenenza, rendendo il capitale umano già “esperto”, centrale nel processo di modernizzazione della propria amministrazione.

Le nuove generazioni hanno bisogno di essere attratte all'interno della P.A., di essere convinte ad entrare nella realtà pubblica con prospettive di lavoro non solo connotate dalla garanzia di una “stabilità”, elemento non più considerato al centro dei bisogni della *generazione Z*, ma che possa offrire loro la possibilità di acquisire conoscenze sulle tematiche del loro presente, che garantisca una qualificazione personale e non solo lavorativa, e in cui possano riconoscere un ambiente propenso al cambiamento. Un luogo in cui vengano assunti in modo propulsivo, come forza lavoro attiva nell'implementazione di nuovi temi e strumenti introdotti all'interno della P.A.. Agire sulla variabile del fattore umano rappresenta il vettore di una possibile evoluzione e l'unico strumento, che sulla base di esempi europei ed internazionali, pone in reale connessione gli obiettivi dello Stato con le necessità dei cittadini rendendo il sistema performante e competitivo.

I risultati attesi da queste nuove forme di coinvolgimento del capitale umano devono essere strutturati per una loro lettura nel lungo periodo, con uno spiraglio di realizzazione di almeno cinque anni. L'importanza di affrontare le tematiche di qualificazione interna delle amministrazioni pubbliche, per raggiungere effettività, efficienza ed efficacia, rileva anche della necessità di operare con una prospettiva ecosistemica⁽⁶⁸⁾, in cui la metodologia di intervento non sottovaluti le questioni lavoristiche. Si affrontino quindi anche, in senso integrato e olistico, i temi di contrattazione, che considerino l'equilibrio tra risultato da raggiungere e dosaggio di lavoro; le problematiche connesse al tema dei controlli, sostanziate sovente in un blocco di gestione delle risorse; l'armonizzazione legislativa dei Testi reggenti il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (TUEL e TUIPI)⁽⁶⁹⁾; l'omogenizzazione della tematica della formazione, sia dei funzionari che dirigenziale, nelle previsioni normative declinate sulle amministrazioni locali; la regolamentazione meritocratica degli istituti di progressione interna, come le posizioni organizzative⁽⁷⁰⁾. Particolare attenzione dovrà essere riservata, in seno al Dipartimento della Funzione Pubblica, agli strumenti di attuazione delle previsioni sfidanti introdotte nell'ordinamento, per i quali si auspica una sinergia concreta tra legislatore e *governance* amministrativa.

Non è possibile aspettarsi oggi trasformazioni repentine, ma è necessario e non più opzionale agire oggi per un cambiamento futuro.

68 Sul tema dell'approccio ecosistemico si veda A. VISCOMI, *Lavoro e politiche del lavoro al tempo delle grandi transizioni: le sfide delle aree deboli*, in Rivista del Foro Vibonese, 2022.

69 Si inserisce in questo profilo, l'analisi condotta da D. BOLOGNINO, G. D'ALESSIO, in *Le fonti del lavoro pubblico*, cit., sull'urgenza di “una revisione complessiva dell'attuale versione del Testo Unico” a fronte di un sistema di previsioni confuso e appesantito che ha implicato problematiche radicate di attuazione. In tale operazione, gli autori sostengono “bisognerebbe rifuggire la tentazione di stravolgere il senso della riforma iniziata trent'anni fa smontando l'intelaiatura del “prodotto” legislativo che ne è scaturito: si dovrebbe, invece, porre in essere un intervento di “risanamento conservativo” che realizzi una ricucitura del tessuto normativo, eliminando strappi, incongruenze e superfetazioni e introducendo anche elementi innovativi, ma congruenti con l'impianto complessivo già definito”.

70 In materia si veda M. RUSCIANO, *Carriera per concorso del dipendente pubblico: “imparzialità” e “buon andamento”?*, in Rivista Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, 1999 ed anche A. CORPACI, *Pubblico e privato nel lavoro con le amministrazioni pubbliche: reclutamento e progressioni di carriera*, in Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, 2007.