

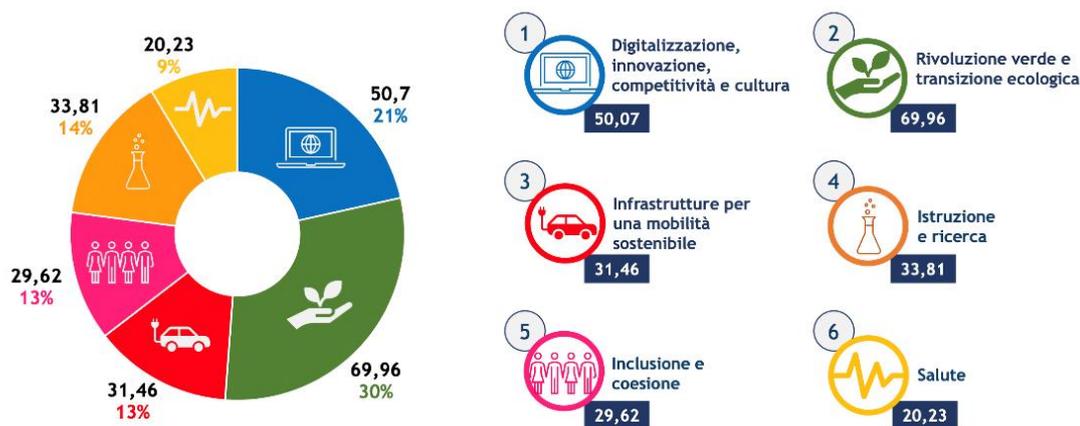
LA FORMAZIONE DEL PERSONALE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI: PROBLEMI ATTUATIVI E PROFILI EVOLUTIVI ALLA LUCE DEL PNRR

Francesca Gagliarducci (*)

Formazione e pubblico impiego: un tema discusso e affrontato sotto diversi punti di vista da innumerevoli anni, in un dibattito a volte schizofrenico, nel corso del quale si è detto e scritto tutto ed il contrario di tutto, dando alla formazione, di volta in volta, a seconda delle fasi storiche o del “sentire” predominante del momento, il ruolo di leva prioritaria di sviluppo del personale pubblico, ma anche di spesa eccessiva ed improduttiva da contenere, per poi tornare a considerarla dopo qualche tempo la panacea di ogni male.

In questo contesto, il Piano nazionale di ripresa e resilienza ha previsto 6 ambiti di intervento che coinvolgono direttamente ed in modo consistente la pubblica amministrazione.

LE SEI MISSIONI



Valori espressi in miliardi di euro

In particolar modo, la realizzazione degli obiettivi di *digitalizzazione, innovazione, promozione dell'inclusione della coesione, della salute, della transizione ecologica, della mobilità sostenibile, dell'istruzione e della ricerca*, non potranno essere realizzati senza il supporto efficace e competente degli operatori pubblici. Ma un ruolo così strategico e rilevante dovrà essere svolto da organizzazioni professionali e affidabili, che dovranno poter contare su risorse umane adeguatamente reclutate e adeguatamente formate. Quali dovrebbero essere, quindi, le caratteristiche del personale che sarà chiamato nel prossimo futuro ad una sfida così rilevante per l'intero Paese? Nell'ultimo decennio il personale pubblico ha subito, come noto, una consistente contrazione, dovuta ai tagli effettuati alla spesa pubblica e al connesso blocco del *turnover*. Ad oggi, pertanto, l'Italia conta su circa 3,2 milioni di dipendenti pubblici, che rappresentano il 13,4 per cento dell'occupazione totale, ossia una percentuale della popolazione lavoratrice inferiore alla media Ocse, che si attesta sul 17,7 per cento dell'occupazione totale. Negli ultimi anni, le pubbliche amministrazioni centrali hanno assunto in media 1 dipendente ogni 3 cessazioni, dato che passa a 1 dipendente ogni 27 nelle pubbliche amministrazioni centrali.

Siamo pertanto pochi, e purtroppo siamo anche notevolmente anziani. L'ultima età media complessiva rilevata dei dipendenti pubblici è pari a 55 anni. All'interno di questa platea, il 16 per cento del personale ha più di 60 anni e si trova quindi nella fase finale della sua vita lavorativa, mentre solo il 3,4 per cento dei dipendenti ha meno di 30 anni: una goccia nel mare, rispetto all'esigenza improcrastinabile di un reale cambio generazionale che consenta finalmente di effettuare una massiccia introduzione nel settore pubblico di competenze professionali in linea con le esigenze di un mondo circostante che si trasforma sempre più profondamente e sempre più velocemente.

(*) Capo del Dipartimento del personale della Presidenza del Consiglio dei ministri.



PERSONALE PUBBLICO

Ricambio generazionale lento e parziale ad eccezione che nel comparto scuola

**1 SOLO ASSUNTO OGNI TRE CESSAZIONI NELLE PA CENTRALI
1 ASSUNTO OGNI 2 CESSAZIONI NELLE PA LOCALI**

**ETA' MEDIA: 50 ANNI
IL 16,3 % HA PIU' DI 60 ANNI
IL 4,2 PER CENTO HA MENO DI 30 ANNI**

Ma il dato anagrafico potrebbe essere molto meno problematico di quanto prospettato, o non esserlo affatto, se nel recente passato si fosse investito in modo appropriato e consapevole nello sviluppo delle conoscenze e della capacità del personale in servizio presso le amministrazioni, cercando di sopperire alle criticità rappresentate. Anche questo, come noto, purtroppo, non è accaduto affatto. Le spese per la formazione dei dipendenti pubblici sono nel complesso passate *dai 262 milioni del 2008 ai 164 milioni del 2019*. Un dimezzamento che ha portato la spesa *pro capite* media per la formazione di ciascuna unità di personale alla cifra di *48 euro annui*. Ma chiunque si occupi almeno un poco di formazione sa perfettamente che è piuttosto difficile ottenere, sull'attuale mercato di settore, *un costo orario* per un servizio di effettiva qualità ad una cifra *inferiore ai 100 euro*. Se ciò è vero, allora deve prendersi atto del fatto che, negli ultimi anni, i pubblici dipendenti hanno potuto beneficiare mediamente di un lasso di tempo pari a circa *mezz'ora di formazione l'anno ciascuno!*



INVESTIMENTI IN FORMAZIONE DEL PERSONALE PUBBLICO

In 10 anni:

SPESE DI FORMAZIONE PASSATE

da 262 MLN del 2008

a 164 MLN del 2019

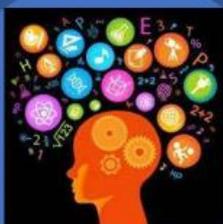
48 EURO A DIPENDENTE

Eppure, la Commissione europea ha chiesto espressamente che l'Italia si adoperi perché, al fine di dare piena ed efficace attuazione al Pnrr, vengano selezionate e sviluppate le migliori competenze, in grado di aumentare significativamente e strutturalmente la capacità amministrativa del settore pubblico. Ma, nello specifico, il miglioramento delle competenze passa inevitabilmente, oltre che per un diverso reclutamento, anche per un intenso sviluppo delle capacità formative della pubblica amministrazione, che, secondo quanto prospettato sempre dal Pnrr, dovrebbe essere raggiunto intervenendo su tre fronti:

1) *il potenziamento della Scuola nazionale dell'amministrazione (Sna)*, anche attraverso la creazione di *partnership* strategiche con altre università ed enti di ricerca nazionali;

2) *la riorganizzazione e la razionalizzazione dell'offerta formativa*, a partire dalla realizzazione di specifici corsi on-line sulle nuove competenze oggetto di intervento nel Pnr, integrati da una misurazione dell'impatto formativo a breve e medio termine;

3) *la creazione, per le figure dirigenziali, di specifiche comunità di apprendimento tematiche*, per la condivisione delle migliori pratiche e la risoluzione di casi concreti.



IL PNRR prevede 3 volani di miglioramento della capacità formativa della PA

1. **Potenziamento della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)**
2. **Riorganizzazione e razionalizzazione dell'offerta formativa, a partire dalla predisposizione di specifici corsi on-line sulle nuove competenze oggetto di intervento nel PNRR, integrati da una misura dell'impatto formativo a breve e medio termine**
3. **Creazione, per le figure dirigenziali, di specifiche learning communities tematiche, per la condivisione di best practices e la risoluzione di concreti casi di amministrazione**



Inoltre, si prevede lo sviluppo di rigorosi *metodi di misurazione e valutazione dell'impatto formativo a breve e medio termine*, anche grazie ad una specifica azione a supporto delle medie amministrazioni locali (province e comuni da 25 mila a 250 mila abitanti), la cui attuazione passa anche dall'acquisizione di competenze organizzative e digitali avanzate.

In questo quadro, mentre la riforma delle carriere del pubblico impiego dovrà essere realizzata entro il 2021, lo sviluppo della pianificazione strategica dei fabbisogni è invece previsto per la fine del 2023. *E la riforma dell'offerta formativa e le azioni a supporto delle medie amministrazioni saranno implementati per tutta la durata del Pnrr, fino al 2026.*

Numerose risorse saranno dedicate alla modernizzazione della pubblica amministrazione: 1,5 miliardi, di cui 720 milioni per realizzare una *p.a. competente* (tramite il rafforzamento e la valorizzazione del capitale umano), 210 milioni per il reclutamento di capitale umano di alta qualità, 100 milioni per una pubblica amministrazione più *smart* (che sia capace di dotarsi, tra l'altro, di poli territoriali per il reclutamento), la formazione e lo *smart working*.



FINANZIAMENTI PNRR

1,5 miliardi per la modernizzazione,
di cui:

- 720 milioni per PA Competente: rafforzamento e valorizzazione del capitale umano
- 480 milioni per la PA semplice e connessa: semplificazione delle procedure e digitalizzazione dei processi
- 210 milioni per la PA capace: reclutamento di capitale umano
- 100 milioni per la PA Smart: creazione di Poli Territoriali per il reclutamento, la formazione, il coworking e lo smartworking.



Ma chi sarà in grado di governare questo processo? Abbiamo le competenze necessarie?

Il gran numero di interventi che consentiranno al nostro Paese di utilizzare efficacemente le risorse finanziarie che il Pnrr renderà disponibili dovranno essere governati da personale professionalmente competente, reclutato e gestito con capacità adeguate, con una “visione”, all’interno di *policies* che non si limitino più semplicemente ad “amministrare” i dipendenti pubblici, ma che puntino ad un reale sviluppo dei talenti di ciascuno, ed in particolar modo di quelli delle nuove generazioni. *Il cambio di paradigma obbligato, pertanto, sta nel passaggio dall’“amministrazione” alla “gestione a 360° delle risorse umane”*. Il che implicherebbe l’esigenza, da parte degli uffici che oggi si occupano di questi temi, di non dover trascorrere la maggior parte del tempo disponibile affannandosi esclusivamente nel tentativo di dare attuazione alle centinaia e centinaia di adempimenti burocratici che, peraltro, affondano spesso le loro radici in una disciplina che risale ai primi del ’900. Implicherebbe l’esistenza di una consolidata capacità di programmare il fabbisogno di professionalità adeguate, mentre gli schemi ancora oggi resi disponibili alle amministrazioni in occasione della pianificazione annuale dei reclutamenti si riferiscono prevalentemente a profili “classici”, che non tengono nessun conto dell’evoluzione del lavoro pubblico e soprattutto di quella del contesto in cui le nostre organizzazioni sono calate e si muovono. Per cui, a leggere questi riferimenti sembrerebbe che attualmente ci servano ancora pressoché uniformemente funzionari in possesso di un generico profilo giuridico-legislativo o amministrativo-contabile, e che il massimo della stravaganza sia ancora la richiesta, dopo quasi 40 anni dall’introduzione della normativa di settore, di esperti di controllo di gestione o di informatici. Non c’è traccia, ad esempio, di una diffusa domanda di esperti di analisi dei dati, di sviluppo sostenibile, di sviluppo digitale o di *cyber security*, di analisti dei *mega trend*... come se queste capacità, che nel resto del mondo sono oramai richieste in via prioritaria, non riguardino la realtà pubblica, che continua, anche nel reclutamento, a riprodursi costantemente in modo sempre uguale a sé stesso, immune da ogni radicale trasformazione.

Questa stasi si replica in modo analogo ed è evidente in modo inconfutabile anche con riferimento allo sviluppo delle competenze esistenti. Fare formazione è tuttora considerato da molti un privilegio, da altri una sostanziale perdita di tempo, specie se a formarsi sono soggetti con ruoli apicali, che quando partecipano ad iniziative di questo tipo vengono comunemente e più o meno esplicitamente tacciati di “perder tempo”. La formazione è vissuta ovunque come attività “ancillare”, programmata facendo conto su quella sopra richiamata disponibilità di risorse così esigua, che solo questo dato sarebbe sufficiente a far comprendere la scarsa attenzione che viene ancora dedicata al tema.

Ma se ad una reale trasformazione di un tale stato di fatto dovremmo puntare, al fine di determinare un radicale cambio di passo delle nostre amministrazioni e conseguentemente garantire l’effettivo raggiungimento degli obiettivi del Pnrr, *sarebbe indispensabile avere nei ruoli chiave in cui governare questo processo uomini e donne in sintonia con questa nuova visione, e in grado di realizzarla. Persone a loro volta reclutate ad hoc*, e non posizionate a capo o nell’ambito degli uffici per il personale per mera casualità, come purtroppo oggi ancora accade nella grandissima maggioranza delle organizzazioni pubbliche, senza una preparazione adeguata, costrette ad imparare un mestiere senza alcun orientamento, alcuna formazione specifica, alcun indirizzo.



Mentre, al contrario, nel mondo privato il ruolo degli HR ha da sempre caratteristiche specifiche e ben identificate, e gode di percorsi di preparazione delineati fin dall'Università, dei quali si può trovare traccia con semplicità disarmante anche solo limitandosi ad una veloce ricerca sul web, dove si trovano decine e decine di offerte formative che vengono da innumerevoli società di settore, ma anche dalle università più blasonate. Perché nel settore privato, a differenza del pubblico, si è oramai compreso da tempo che gestire risorse umane è un “*mestiere*” preciso, e come tutti i mestieri professionali non può essere improvvisato. Cosa che non è ancora chiara alle nostre amministrazioni. Basti pensare al fatto che nel reclutamento della dirigenza tutt'oggi non esistono percorsi specifici per HR, mentre frequentemente reclutiamo specialisti giuridici, economici, statistici, ingegneri, architetti, esperti del digitale... ma non esperti di gestione delle risorse umane. Perché il preconcetto di fondo alla base di questo atteggiamento è sempre legato all'idea che si tratti di un lavoro di second'ordine, strumentale rispetto ad attività più “nobili” alle quali si riconosce, nel nostro mondo, una diversa e più elevata dignità. Il che poi spiega la mancanza generalizzata, al vertice delle organizzazioni pubbliche italiane, di visioni trasversali che leggano il reclutamento, la formazione, lo sviluppo delle competenze e delle carriere come un *unicum*, come un percorso nel quale far crescere e valorizzare i singoli in base alle loro caratteristiche. Spiega come mai l'*assessment* delle competenze professionali e dei *soft skills* sia ancora una pratica così desueta nelle amministrazioni pubbliche, dove si punta a verificare dal principio alla fine della carriera principalmente *quel che si sa, quel che si è imparato sui libri, ma non anche quali siano le attitudini di ciascuno e gli ambiti in cui ognuno potrebbe, se adeguatamente supportato, esprimersi al meglio*. E spiega, infine, come mai si faccia così poco per rendere i lavoratori partecipi della *mission* istituzionale di ogni amministrazione (tanto che una sorprendente ricerca di qualche anno fa mise in evidenza che la stragrande maggioranza dei dipendenti intervistati, ad una domanda relativa alla conoscenza delle finalità complessive della propria organizzazione, avevano risposto indicando i compiti del singolo ufficio in cui erano inseriti).

Ma l'assenza generalizzata di una radicata cultura “aziendale” è un altro *vulnus* che va contrastato se si vuole effettivamente consolidare l'efficacia dell'attività pubblica, riconoscendo il ruolo centrale di tale cultura a fondamento della capacità di un'organizzazione di attrarre personale qualificato e limitare il *turnover*, aumentando al contempo il proprio livello di *employee retention*, ovvero l'abilità di mantenere i propri dipendenti nel tempo. Ciò grazie alla promozione, anch'essa da individuare tra i compiti del manager delle risorse umane, di politiche HR che rispecchino la visione, la missione e i valori dell'amministrazione, grazie alla realizzazione di produttivi interventi di *employer branding* e all'implementazione di misure strategiche che accrescano il senso di appartenenza e il grado di soddisfazione professionale e individuale dei lavoratori (con riferimento all'importanza, troppo spesso sottovalutata, di tali aspetti connessi allo sviluppo del personale, basti pensare come molto interesse abbia suscitato sui giornali nazionali, proprio nei mesi scorsi, la notizia del reclutamento, da parte di una giovane e competitiva azienda italiana del digitale, di un vero e proprio “*manager per il benessere organizzativo*” dei dipendenti).

Le cose da fare per rinnovare la gestione delle risorse umane in ambito pubblico sarebbero quindi moltissime e la strada da seguire piuttosto chiaramente segnata, se la si volesse veramente seguire.

Ma cosa possiamo realisticamente aspettarci dal prossimo futuro?

Alcuni segnali di positivo cambiamento sono chiaramente contenuti nei sopra richiamati passaggi del Pnrr, che prospettano un'evoluzione nel senso auspicato e che si spera vengano prontamente ed efficacemente attuati, perché non

rimangano lettera morta, come purtroppo già più volte accaduto in passato in occasione di numerose, sbandierate riforme, poi rivelatesi fallimentari.

Inoltre, un elemento di reale innovatività rispetto a quanto fatto fino ad oggi va colto nel recente “*decreto reclutamento*” (d.l. n. 80/2021, convertito dalla legge n. 113/2021), nell’ambito del quale è stato previsto, tra l’altro, che d’ora in avanti nei concorsi per la dirigenza, sia di prima che di seconda fascia, si proceda obbligatoriamente alla “valutazione delle capacità, delle attitudini e delle motivazioni individuali, secondo metodologie e standard riconosciuti”.



Decreto legge n. 80 del 2021

Art. 3
«Nelle procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza in aggiunta all'accertamento delle conoscenze delle materie disciplinate dal decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, i bandi definiscono le aree di competenza osservate e prevedono la valutazione delle capacità, attitudini e motivazioni individuali, anche attraverso prove, scritte e orali, finalizzate alla loro osservazione e valutazione comparativa, definite secondo metodologie e standard riconosciuti.»

*«una quota non superiore al 30 per cento dei posti disponibili sulla base delle facoltà assunzionali autorizzate è riservata al personale in servizio a tempo indeterminato, (...) selezionato attraverso procedure comparative bandite dalla Scuola nazionale dell'amministrazione, che (...)sono volte ad assicurare la valutazione delle **capacità, attitudini e motivazioni individuali**. A tal fine, i bandi definiscono le aree di competenza osservate e prevedono prove scritte e orali di esclusivo carattere esperienziale, finalizzate alla valutazione comparativa e definite secondo metodologie e standard riconosciuti.*

The infographic features a central diagram titled 'Assessment' with icons for 'AUDIT', 'ANALYSIS', 'GOAL', 'MEASURE', 'RESULT', 'EVALUATION', 'PLAN', 'QUALITY', 'QUANTITY', and 'PROCESS'. To the right is a lightbulb icon filled with various colorful icons representing different aspects of human capital and management.

In questo modo si introducono finalmente anche nel mondo pubblico parametri per la selezione iniziale e per il successivo avanzamento di carriera che fanno riferimento ad una considerazione complessiva delle caratteristiche di ciascuno, in un’ottica di sviluppo e *continuing training* che proficuamente punti, in modo coordinato, alla crescita permanente dei singoli, nell’interesse di tutti.

L’auspicio, pertanto, è che questa previsione veramente rappresenti il primo concreto passo verso un reale passaggio dalla mera “amministrazione” alla “gestione” delle risorse umane anche nel pubblico impiego, così che le aspettative della collettività e di quanti costantemente si impegnano in prima persona perché le pubbliche amministrazioni rappresentino un efficace volano di sviluppo del Paese non vengano di nuovo disattese.