

IFEL

Fondazione ANCI

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

Quinta edizione

2024

iFEL

Fondazione ANCI

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

Quinta edizione

2024



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

Direzione: *Walter Tortorella*
Coordinamento: *Laura Chiodini e Giorgia Marinuzzi*

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

Codice ISBN 978-88-6650-027-8

Finito di stampare: maggio 2024

Progetto grafico:
Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli
cpalquadrato.it

Indice

Presentazione / 5

Parte 1

Il personale comunale in servizio

- 1.1 Dinamiche e principali caratteristiche / 9
- 1.2 I dirigenti a tempo indeterminato / 24
- 1.3 I dipendenti a tempo indeterminato / 27
- 1.4 Le spese di formazione per il personale comunale / 31
- 1.5 La gestione della formazione del personale comunale dipendente / 34
di Giorgia Marinuzzi

Parte 2

Nuove prospettive di sviluppo per la formazione nelle amministrazioni comunali

- 2.1 Valore pubblico, competenze e performance nelle amministrazioni locali / 39
di Bruno Carapella
- 2.2 Il capitale umano nelle amministrazioni locali: strategie e misure di rafforzamento / 57
di Raffaele Colaizzo
- 2.3 Il reclutamento di giovani nella PA: apprendistato e formazione e lavoro / 73
di Paola Suriano e Stefania Tagliabue

Presentazione

La centralità del ruolo che efficienti amministrazioni pubbliche nazionali, regionali e locali (responsabili della generazione del 51,5% del PIL europeo) hanno per attuare politiche e riforme a vantaggio di cittadini e imprese e per promuovere una maggiore competitività in tutta l'Unione Europea è stata da ultimo riconosciuta anche a livello comunitario. Nella prima comunicazione della Commissione europea in materia di rafforzamento dello spazio amministrativo europeo (CompAct, 2023) si delinea un'agenda strategica per l'innovazione della pubblica amministrazione finalizzata, tra l'altro, a sostenere gli Stati membri per costruire amministrazioni pubbliche resilienti, attraenti e capaci di erogare alte prestazioni, fornendo loro una vasta gamma di strumenti per potenziare e riqualificare il proprio capitale umano.

Nel quadro del più ampio processo di riforma della pubblica amministrazione delineato dal PNRR, la rinnovata centralità riconosciuta alle persone e alla cura delle stesse lungo l'intero arco di vita lavorativo è ribadita da tutte le recenti Direttive del Ministro della Pubblica Amministrazione. L'aver fissato indicatori minimi annuali per la formazione, mettendoli in relazione con la valutazione individuale e le progressioni professionali all'interno della stessa area e tra le aree o qualifiche diverse, rappresenta senz'altro un passaggio importante ed un rinnovato segnale

di attenzione. A completare la ritrovata consapevolezza della centralità del capitale umano nelle amministrazioni pubbliche, la direttiva Ministro per la pubblica amministrazione in materia di misurazione e valutazione delle performance dei dipendenti pubblici di novembre 2023 che guarda anche alla capacità dell'organizzazione di valorizzare il merito, aggiungere valore, potenziare le competenze e i talenti delle persone.

Questo rinnovato focus sulle persone risulta essenziale non solo per la competitività e per l'efficienza delle amministrazioni; la capacità di attrarre, nutrire e mantenere talenti è infatti determinante per la loro sostenibilità a lungo termine. Tuttavia, il quadro che emerge dall'analisi dei dati relativamente alle amministrazioni comunali, è quello di un progressivo abbandono del personale, diminuito del 28,6% nel periodo 2007-2022, a causa dei vincoli occupazionali e del blocco del turn over nel comparto previsti dal legislatore negli anni. Tale tendenza sembra essere confermata anche dalle prime stime condotte per l'anno 2023, nonostante la rimozione dei vincoli finanziari e i numerosi bandi pubblicati dalle amministrazioni comunali nell'ambito del PNRR o del CapCoe. Parallelamente, si assiste oggi ad un aumento delle rinunce dei vincitori di concorsi banditi dalle amministrazioni: in media, il 20% dei vincitori rinuncia al posto, percentuale che sale al 50% nel caso dei contrat-

ti a tempo determinato. La lettura congiunta di questi dati porta a riflettere su questa emergenza nazionale di deficit di attrattività del lavoro pubblico da un lato e di scarsa valorizzazione del personale comunale.

Come se già non bastasse questo quadro, le spese per la formazione del personale comunale sono state fortemente penalizzate negli ultimi 15 anni, a causa dei vincoli previsti a partire dal 2011 dalla normativa nazionale. Tuttavia, ed è uno dei principali elementi di rottura rispetto agli ultimi anni, si sta assistendo ad un timido cambio di rotta. Se per anni si è considerata la formazione, incentrata prevalentemente su tematiche giuridico-amministrative per la corretta applicazione delle procedure, una spesa da ridurre, oggi sembra di assistere ad un'embrionale inversione di tendenza che vede nella formazione un elemento imprescindibile per rendere le amministrazioni più efficaci ed efficienti, anche per fronteggiare le sfide poste dall'attuazione e gestione del PNRR.

Per essere efficace, la formazione deve avere un impatto tangibile sulle performance delle amministrazioni, in termini di qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese. Le amministrazioni pubbliche devono aprirsi a contesti di apprendimento sempre meno statici e formali, in cui le risorse umane possano sviluppare, accanto alle competenze tecnico-specialistiche, competenze trasversali indispensabili per contribuire attivamente ai processi di transizione in atto.

La prima parte del nostro Rapporto "Personale comunale e formazione: competenze e scenari", giunto alla Quinta edizione, si concentra sull'analisi delle caratteristiche del personale comunale

in servizio: sulla base dei dati del Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato-IGOP, analizza le dinamiche e le principali caratteristiche del personale comunale, con approfondimenti dedicati alle aree operative di appartenenza e alle spese sostenute dai comuni per la formazione dei propri dipendenti.

Nella seconda parte, a differenza delle precedenti edizioni, si propongono tre focus sul tema della cura delle persone all'interno delle amministrazioni. Il primo saggio illustra l'impatto della Programmazione Integrata, come prevista dal D. Lgs 80/2021, sulle Amministrazioni territoriali. In tale ambito, è presentata una modalità di costruzione del cascading tra le varie sezioni del PIAO ed in particolare tra Valore Pubblico, Performance organizzativa e Piano del fabbisogno del personale. Nel secondo saggio, invece, vengono illustrate le principali misure dirette, negli ultimi anni, a rafforzare le dotazioni organiche delle Amministrazioni Comunali e ad accrescerne la capacità, con particolare attenzione ai fondi della coesione e dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Infine, il terzo saggio presenta due modalità innovative di reclutamento specificamente finalizzate a favorire l'inserimento di giovani nella pubblica amministrazione, avviate nel corso del 2023: l'apprendistato per i giovani laureati e il contratto di formazione lavoro.

Alessandro Canelli
Presidente IFEL e Sindaco di Novara

Parte 1

IL PERSONALE COMUNALE
IN SERVIZIO

1.1 Dinamiche e principali caratteristiche

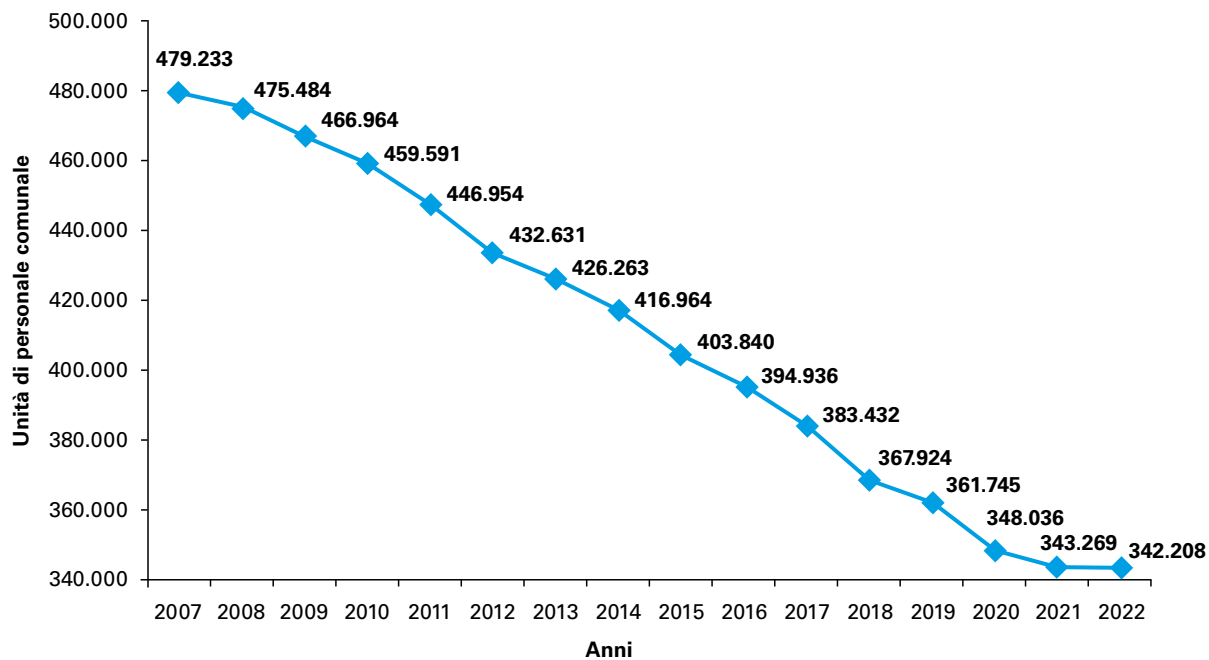
Dall'analisi dei dati del Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato-IGOP, emerge che nel 2022 il personale in servizio delle amministrazioni comunali ammonta a 342.208 unità distribuite su 7.642 comuni (Figura e Tabella 1)¹⁾.

Negli ultimi 16 anni il personale comunale in servizio ha subito una progressiva e sensibile riduzione. Se, infatti, nel 2007 ammontava a 479.233 unità, nel 2022 il valore diminuisce del 28,6% (Figura 1). Le riduzioni percentuali più significative, pari al -3,2%, al -3,1% e al -4,0%, sono quelle rilevate nel passaggio tra il 2011 e il 2012, tra il 2014 e il 2015 e tra il 2017 e il 2018: nel primo periodo, infatti, il personale comunale in servizio è diminuito, in valore assoluto, di oltre 14mila unità, nel secondo periodo di 13mila e nel terzo di oltre 15mila unità. Anche nel passaggio dal 2019 al 2020 la variazione percentuale è significativa e pari al -3,8%. Tra il 2021 e il 2022 la flessione è di circa 1.000 unità.

Anche ponderando il personale comunale in servizio per 1.000 abitanti nell'intervallo temporale osservato, si registra una riduzione del dato, passato da 8,04 nel 2007 a 5,85 nel 2022 (Figura 2).

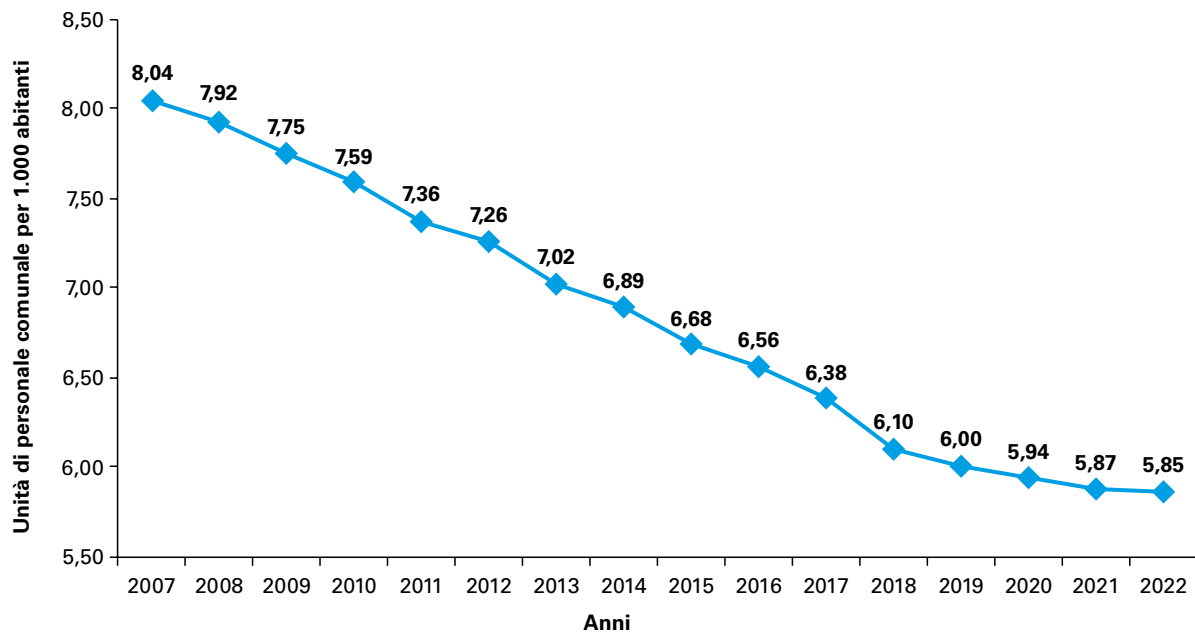
Le evidenze suddette sono la conseguenza di specifiche scelte del decisore pubblico, che ha agito nel corso degli ultimi anni su molteplici fronti, dai blocchi retributivi, alle misure di contenimento del numero di occupati (es. limitazione del turnover o blocco delle assunzioni da parte dei comuni per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

1) Dei 7.904 comuni italiani esistenti al 31.12.2022 è stato censito il personale in servizio in 7.642 comuni, nei quali vive complessivamente il 99% della popolazione residente in Italia.

Figura 1. Il personale in servizio delle amministrazioni comunali, 2007-2022

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

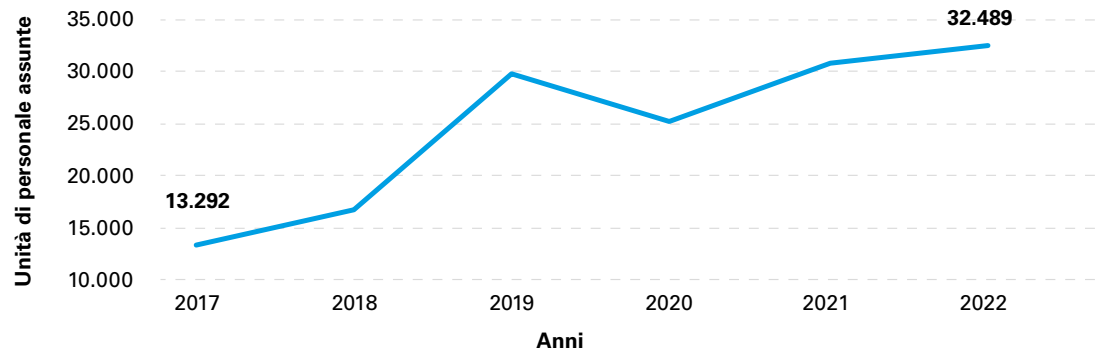
Figura 2. Il personale in servizio delle amministrazioni comunali, per 1.000 abitanti, 2007-2022



Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

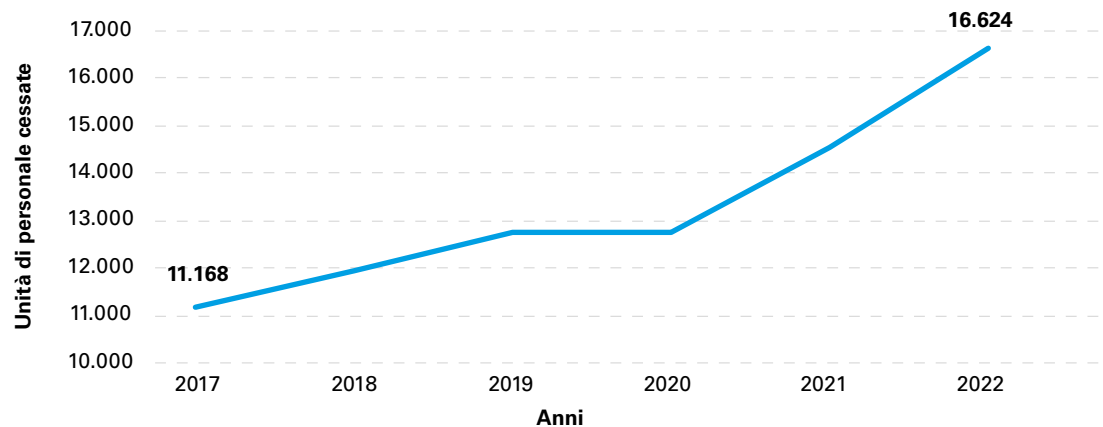
FOCUS. ASSUNZIONI E CESSAZIONI

Unità di personale comunale assunte a tempo indeterminato, 2017-2022



Nota: nel 2022 nei comuni italiani si contano 1.112 assunzioni (tempo determinato, CO.CO.CO., altre forme flessibili es. LSU) con risorse PNRR.

Unità di personale comunale cessate per cause diverse dal pensionamento, 2017-2022



Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Nel 2022 il personale comunale si compone di 336.228 dipendenti, 3.517 dirigenti, 2.439 segretari comunali e 24 direttori generali⁽²⁾ (Tabella 1). I dipendenti comunali in servizio si suddividono in 314.242 unità a tempo indeterminato e 19.852 con un rapporto di lavoro flessibile. I contrattisti e i collaboratori a tempo determinato ammontano a 2.134 unità (Tabella 2). I dirigenti comunali si suddividono in 2.429 unità a tempo indeterminato e 724 a tempo determinato; sono 364 i dirigenti e le alte specializzazioni fuori dotazione organica ai sensi dell'articolo 110 comma 2 del TUEL.

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

Tabella 1. Il personale in servizio delle amministrazioni comunali, per regione, 2022

Regione	Dipendenti comunali	Dirigenti comunali	Segretari comunali	Direttori generali	Totale personale	N. comuni censiti
Piemonte	23.791	278	175	2	24.246	1.119
Valle d'Aosta	1.211	48	0	0	1.259	74
Lombardia	51.689	523	319	3	52.534	1.412
Trentino-Alto Adige	9.779	92	173	0	10.044	282
Veneto	24.115	248	154	3	24.520	554
Friuli-Venezia Giulia	9.007	74	48	1	9.130	214
Liguria	11.795	160	57	0	12.012	234
Emilia-Romagna	26.321	329	87	4	26.741	324
Toscana	23.355	307	106	2	23.770	271
Umbria	4.970	78	30	0	5.078	92
Marche	8.787	87	80	1	8.955	222
Lazio	36.546	371	146	1	37.064	375
Abruzzo	6.036	75	78	1	6.190	278
Molise	1.285	14	31	0	1.330	133
Campania	22.126	250	306	1	22.683	535
Puglia	14.392	221	143	2	14.758	249
Basilicata	2.639	20	38	0	2.697	128
Calabria	10.923	60	142	1	11.126	387
Sicilia	37.309	178	215	1	37.703	389
Sardegna	10.151	104	111	1	10.367	370
Totale	336.228	3.517	2.439	24	342.208	7.642

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2024

Tabella 2. I dipendenti ed i dirigenti in servizio delle amministrazioni comunali, per regione, 2022

Regione	Dipendenti comunali				Dirigenti comunali			
	A tempo indeterminato	Con rapporto di lavoro flessibile*	Altro**	Totale	A tempo indeterminato	A tempo determinato	Fuori dot. organica	Totale
Piemonte	22.686	1.012	93	23.791	211	43	24	278
Valle d'Aosta	1.152	59	0	1.211	48	0	0	48
Lombardia	50.021	1.489	179	51.689	380	71	72	523
Trentino-Alto Adige	8.835	934	10	9.779	92	0	0	92
Veneto	22.937	1.134	44	24.115	193	48	7	248
Friuli-Venezia Giulia	8.486	508	13	9.007	53	9	12	74
Liguria	11.362	397	36	11.795	112	40	8	160
Emilia-Romagna	24.323	1.838	160	26.321	191	94	44	329
Toscana	22.404	744	207	23.355	189	78	40	307
Umbria	4.676	256	38	4.970	56	17	5	78
Marche	8.181	559	47	8.787	55	22	10	87
Lazio	33.319	2.836	391	36.546	277	58	36	371
Abruzzo	5.434	509	93	6.036	46	22	7	75
Molise	1.141	139	5	1.285	8	4	2	14
Campania	20.466	1.502	158	22.126	137	77	36	250
Puglia	13.636	650	106	14.392	160	45	16	221
Basilicata	2.353	270	16	2.639	11	9	0	20
Calabria	9.945	938	40	10.923	34	11	15	60
Sicilia	33.575	3.297	437	37.309	110	51	17	178
Sardegna	9.310	780	61	10.151	66	25	13	104
Totale	314.242	19.852	2.134	336.228	2.429	724	364	3.517

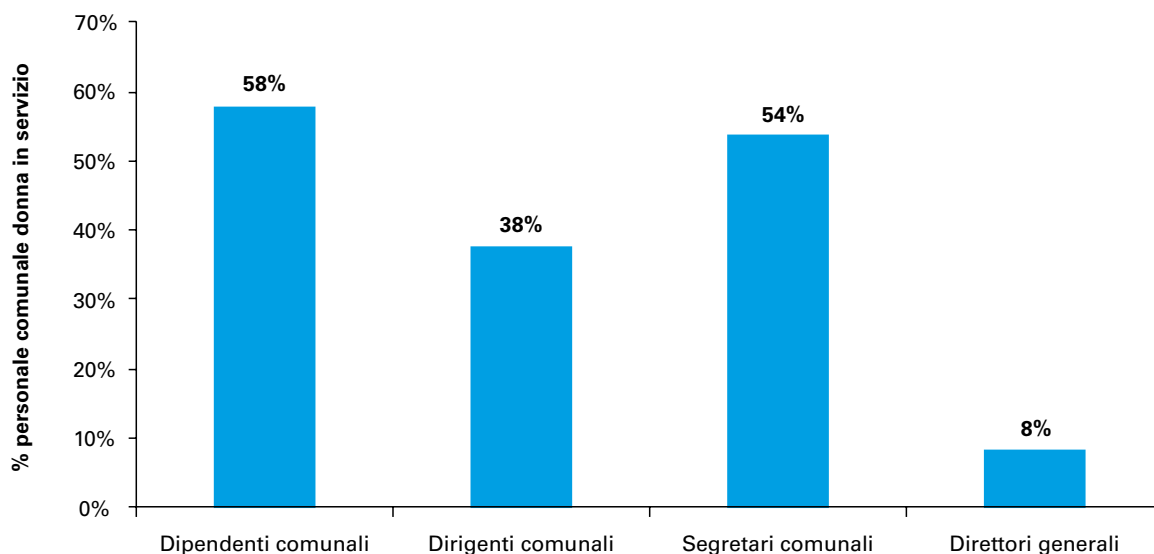
*Tempo determinato, formazione lavoro, contratti interinali, LSU.

**Contrattisti e collaboratori a tempo determinato.

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2024

Analizzando la ripartizione per genere del personale comunale in servizio (Figura 3) si rileva come tra i dipendenti e i segretari comunali si assista ad un'equa rappresentanza dei generi, con una leggera prevalenza di quello femminile (58% e 54% del totale rispettivamente). L'incidenza percentuale delle donne risulta contenuta tra i dirigenti comunali (38%) e minima (8%) tra i direttori generali.

Figura 3. L'incidenza percentuale di personale di genere femminile in servizio nelle amministrazioni comunali, 2022



Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2024

Come prima anticipato, i dipendenti comunali in servizio sono 336.228, in media 5,76³⁾ ogni 1.000 abitanti (Tabella 3). Questo dato è, però, territorialmente eterogeneo. Emerge il caso dei comuni della Valle d'Aosta, dove il numero di dipendenti ogni 1.000 cittadini è prossimo alle 10 unità. Seguono le amministrazioni del Trentino-Alto Adige e della Sicilia, con 9 e circa 8 dipendenti in media ogni 1.000 residenti rispettivamente. I valori più bassi si riscontrano invece nelle amministrazioni comunali della Puglia, dove i dipendenti comunali sono meno di 4 ogni 1.000 abitanti e in Abruzzo, Molise, Campania e Basilicata, dove il dato è inferiore a 5 unità.

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

Tabella 3. Il numero di dipendenti comunali in servizio per 1.000 abitanti, per regione, 2022

Regione	N. dipendenti comunali	
	Totale	Per 1.000 abitanti
Piemonte	23.791	5,66
Valle d'Aosta	1.211	9,84
Lombardia	51.689	5,29
Trentino-Alto Adige	9.779	9,08
Veneto	24.115	5,00
Friuli-Venezia Giulia	9.007	7,57
Liguria	11.795	7,82
Emilia-Romagna	26.321	6,05
Toscana	23.355	6,38
Umbria	4.970	5,80
Marche	8.787	5,98
Lazio	36.546	6,40
Abruzzo	6.036	4,85
Molise	1.285	4,44
Campania	22.126	4,02
Puglia	14.392	3,70
Basilicata	2.639	4,96
Calabria	10.923	6,06
Sicilia	37.309	7,78
Sardegna	10.151	6,47
Totale	336.228	5,76

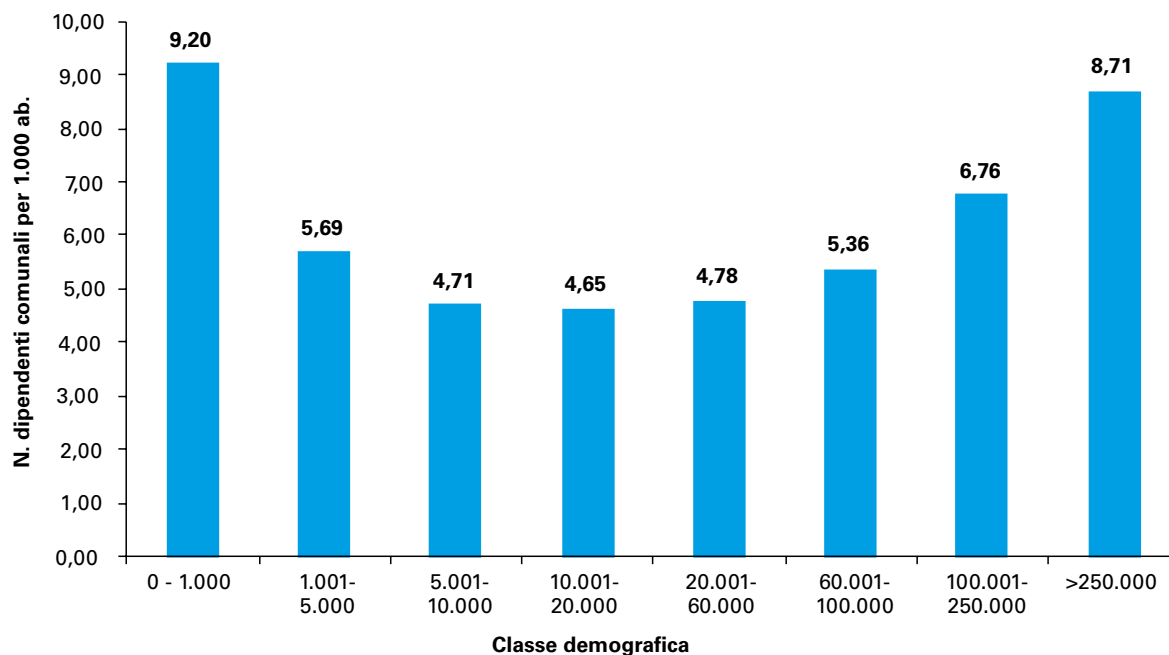
Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze ed Istat, 2024

Con riferimento alla taglia demografica dei comuni, si osserva che il numero di dipendenti ogni 1.000 abitanti supera il dato medio nelle classi di ampiezza demografica estreme e nella classe "100.001-250.000" (Figura 4).

Nelle realtà amministrative più piccole, fino a 1.000 abitanti, e in quelle più grandi, ossia sopra i 250mila abitanti, si raggiungono i valori massimi: 9,20 e 8,71 dipendenti ogni 1.000

residenti rispettivamente. È invece nei comuni con una popolazione compresa tra i 5.000 e i 60.000 abitanti che si rilevano i valori più bassi dell'indicatore (poco meno di 5 dipendenti ogni 1.000 cittadini).

Figura 4. Il numero di dipendenti comunali in servizio per 1.000 abitanti, per classe demografica, 2022



Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze ed Istat, 2024

Nel 2022, le unità di personale in servizio che nei comuni italiani hanno un rapporto di lavoro flessibile ammontano a 19.852 (Tabella 4). Questa categoria include il personale comunale che ha un rapporto di lavoro a tempo determinato, interinale, di formazione lavoro o è un lavoratore socialmente utile.

A livello nazionale il 5,9% dei dipendenti comunali è inquadrato con un contratto di lavoro flessibile, ma i valori che tale indicatore assume a livello geografico, tra le amministrazioni comunali del Paese, sono molto differenti. Tendenzialmente i numeri più contenuti si registrano al Nord (la media è del 4,7%) e quelli più elevati al Mezzogiorno (la media è pari al 7,7%), in entrambi i casi però con alcune eccezioni: ad esempio il Trentino-Alto Adige a quota 9,6% e la Puglia al 4,5%.

Dalla Tabella 5 emerge come la maggior parte del personale con rapporto di lavoro flessibile abbia un contratto a tempo determinato (il 72,2%) e che la flessibilità interessi soprattutto le donne. Infatti, queste ultime costituiscono il 66,8% delle unità annue di personale con rapporto di lavoro flessibile. In particolare, tra i soli tempi determinati, oltre il 70% è di genere femminile.

La seconda tipologia di rapporto flessibile più frequente nelle amministrazioni comunali del Paese è quella dei lavoratori socialmente utili (LSU), circa il 14%. I contratti interinali e i contratti di formazione lavoro risultano poco diffusi, l'11%, e il 2,8% dei rapporti flessibili rispettivamente.

Tabella 4. L'incidenza del rapporto di lavoro flessibile nelle amministrazioni comunali, per regione, 2022

Regione	Personale comunale con rapporto di lavoro flessibile (a)	Dipendenti comunali (b)	Incidenza del rapporto di lavoro flessibile sul numero di dipendenti (a/b)
Piemonte	1.012	23.791	4,3%
Valle d'Aosta	59	1.211	4,9%
Lombardia	1.489	51.689	2,9%
Trentino-Alto Adige	934	9.779	9,6%
Veneto	1.134	24.115	4,7%
Friuli-Venezia Giulia	508	9.007	5,6%
Liguria	397	11.795	3,4%
Emilia-Romagna	1.838	26.321	7,0%
Toscana	744	23.355	3,2%
Umbria	256	4.970	5,2%
Marche	559	8.787	6,4%
Lazio	2.836	36.546	7,8%
Abruzzo	509	6.036	8,4%
Molise	139	1.285	10,8%
Campania	1.502	22.126	6,8%
Puglia	650	14.392	4,5%
Basilicata	270	2.639	10,2%
Calabria	938	10.923	8,6%
Sicilia	3.297	37.309	8,8%
Sardegna	780	10.151	7,7%
Totale	19.852	336.228	5,9%

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2024

Tabella 5. Il personale con rapporto di lavoro flessibile nelle amministrazioni comunali, per tipologia contrattuale e genere, 2022

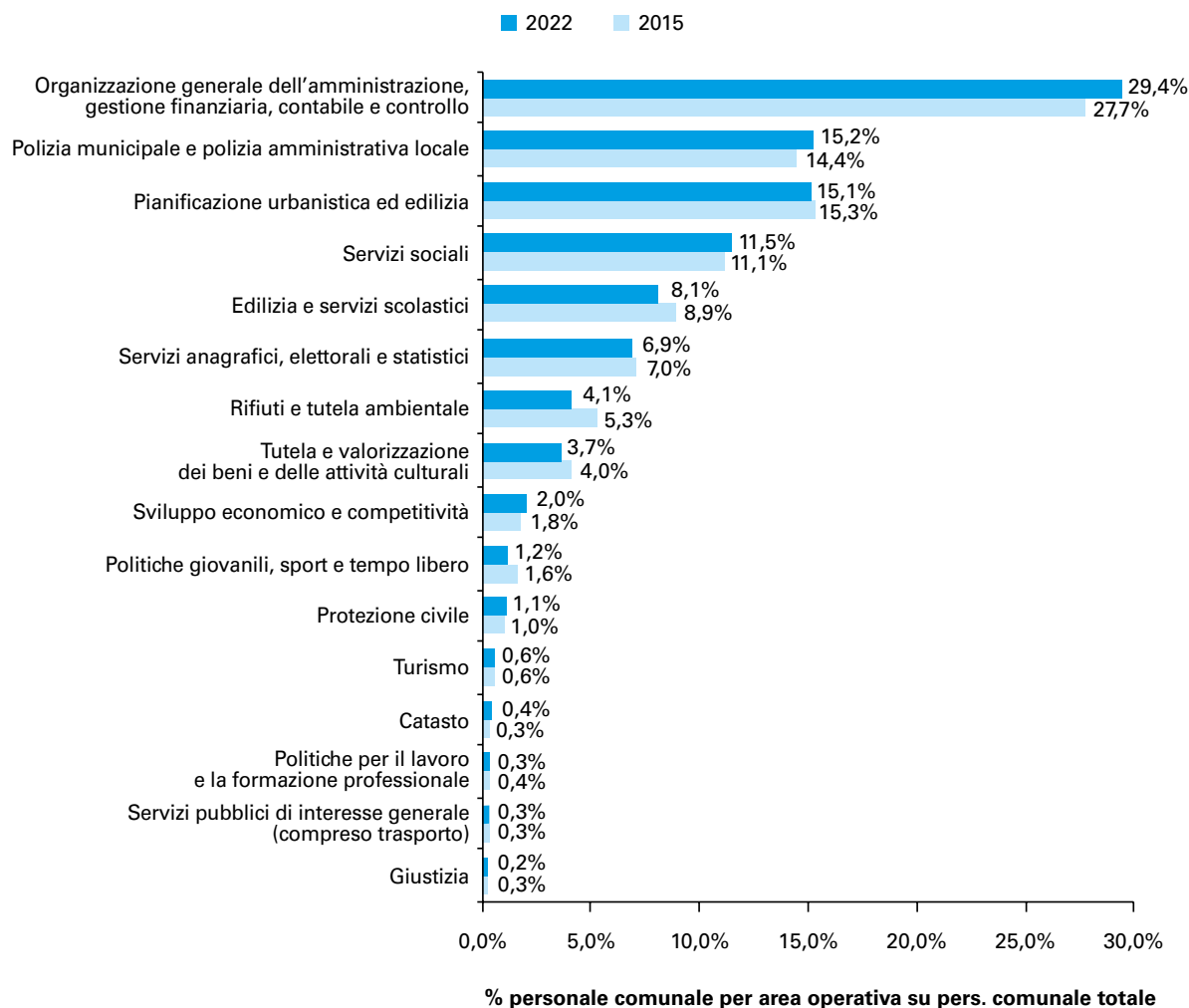
Tipologia contrattuale	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Tempo determinato	4.230	10.112	14.342	72,2%	70,5%
Formazione lavoro	276	286	563	2,8%	50,9%
Contratti interinali	746	1.439	2.184	11,0%	65,9%
LSU	1.337	1.426	2.763	13,9%	51,6%
Totale	6.589	13.263	19.852	100,0%	66,8%

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2024

Attraverso le Relazioni allegata al Conto Annuale IGOP-MEF⁽⁴⁾ è possibile analizzare la distribuzione del personale comunale per area operativa (Figura 5): ciò che emerge è un impegno nel 2022 di quasi un terzo del personale nell'area "organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria, contabile e controllo" (29,4%), un dato in crescita rispetto al 2015 (27,7%). In media, il 25% del personale impiegato in tale area si occupa di gestione economica-finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione, ed un 14% segue la gestione delle entrate tributarie e i servizi fiscali.

La seconda area operativa per numerosità di personale impiegato è la polizia municipale e la polizia amministrativa locale (15,2%); seguono gli uffici tecnici che si occupano di pianificazione urbanistica ed edilizia (il 15,1%).

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

Figura 5. Incidenza percentuale del personale comunale per area operativa, confronto 2015 e 2022

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

1.2 I dirigenti a tempo indeterminato

Come prima anticipato, i dirigenti comunali a tempo indeterminato⁵⁾ sono 2.429, il 17% in meno di quelli in servizio nel 2015.

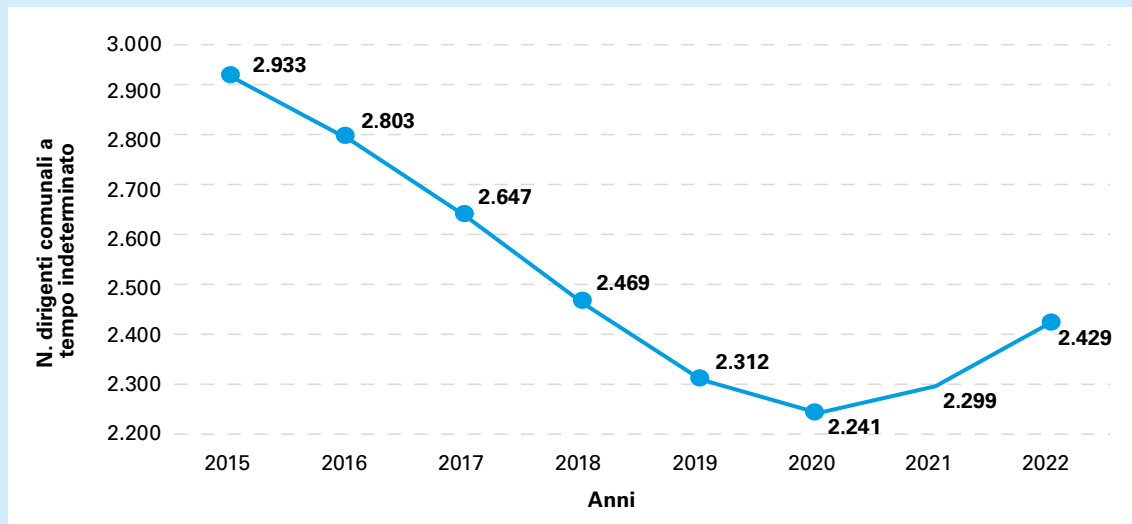
Il 39% dei dirigenti comunali a tempo indeterminato è donna (Tabella 6). La loro età media è di 55 anni. La maggior parte di essi, il 32,4%

e il 26,7%, si colloca nelle fasce di età "55-59" e "60 e oltre" rispettivamente. Dei restanti, il 24,4% si trova nella classe "50-54", l'11,6% in quella "45-49" anni e il 3,3% nella classe "40-44". I dirigenti comunali a tempo indeterminato con meno di 40 anni sono l'1,5% del totale.

L'incidenza percentuale delle donne più elevata si rileva tra i dirigenti di età compresa tra i 50 e i 54 anni (45,7%).

FOCUS. TREND DIRIGENTI A TEMPO INDETERMINATO

Trend dei dirigenti comunali a tempo indeterminato, 2015-2022



Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

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

Tabella 6. L'età dei dirigenti comunali a tempo indeterminato, per genere, 2022

Classi di età	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Fino a 29	0	0	0	0,0%	0,0%
30 - 39	22	14	36	1,5%	38,9%
40 - 44	47	34	81	3,3%	42,0%
45 - 49	180	102	282	11,6%	36,2%
50 - 54	322	271	593	24,4%	45,7%
55 - 59	496	292	788	32,4%	37,1%
60 e oltre	415	234	649	26,7%	36,1%
Totale	1.482	947	2.429	100,0%	39,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2024

L'anzianità lavorativa media dei dirigenti comunali a tempo indeterminato è di 17 anni. I "nuovi" dirigenti, in servizio con tale carica da meno di 6 anni, sono il 27,5%, mentre i "senior", con più di 35 anni di servizio, sono il 5% (Tabella 7).

L'incidenza percentuale più elevata di donne si rileva tra i dirigenti con un'anzianità di servizio compresa tra i 31 e i 35 anni (44,2%), mentre l'incidenza più contenuta tra i dirigenti in servizio da oltre 40 anni (22,2%).

Tabella 7. L'anzianità di servizio dei dirigenti comunali a tempo indeterminato, per genere, 2022

Anni di servizio	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Fino a 5	421	246	667	27,5%	36,9%
6 - 10	115	53	168	6,9%	31,5%
11 - 15	168	91	259	10,7%	35,1%
16 - 20	126	83	209	8,6%	39,7%
21 - 25	247	177	424	17,5%	41,7%
26 - 30	194	145	339	14,0%	42,8%
31 - 35	135	107	242	10,0%	44,2%
36 - 40	55	39	94	3,9%	41,5%
Oltre 40	21	6	27	1,1%	22,2%
Totale	1.482	947	2.429	100,0%	39,0%

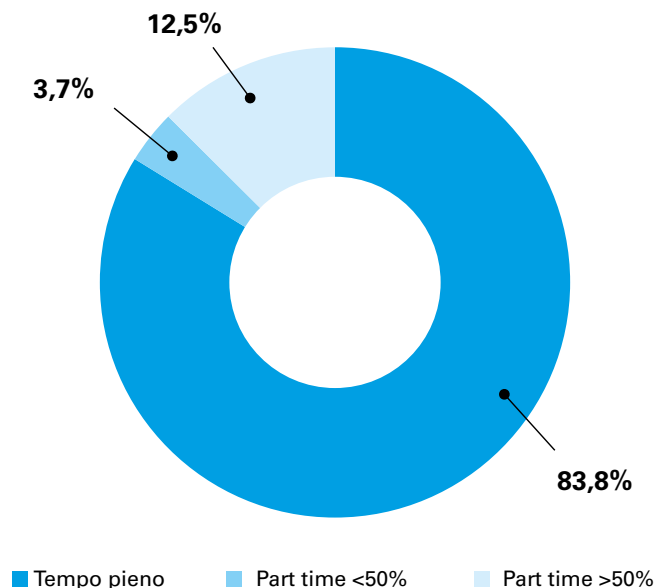
Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2024

1.3 I dipendenti a tempo indeterminato

Come già prima anticipato, al 31 dicembre 2022 i dipendenti a tempo indeterminato nelle amministrazioni comunali del Paese sono 314.242. Si tratta di un universo composto in maniera quasi equivalente da donne e da uomini (Tabella 8), con una leggera prevalenza delle prime sui secondi (57,3%).

L'84% circa dei dipendenti comunali a tempo indeterminato ha una tipologia di rapporto di lavoro full time, il 12,5% ha un part time con orario di lavoro superiore al 50% di quello ordinario e infine il 3,7% ha un part time con meno della metà delle ore ordinarie (Figura 6).

Figura 6. I dipendenti comunali a tempo indeterminato, per tipologia di rapporto di lavoro (valori percentuali), 2022



Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2024

L'età media dei dipendenti comunali a tempo indeterminato è di 51 anni, 4 anni in meno rispetto ai dirigenti. La classe che registra la maggiore concentrazione di lavoratori, pari al 23,7%, è quella dei 55-59enni (Tabella 8); a seguire la classe dei dipendenti con 60 anni d'età e oltre, a cui appartiene il 21,2% dei dipendenti a tempo indeterminato.

Le donne costituiscono più della metà dei dipendenti comunali in servizio in tutte le classi di età ad eccezione di quella che comprende gli over60. La maggiore incidenza dei dipendenti di genere femminile, pari a oltre il 61%, si registra nella fascia tra i 40 e i 44 anni.

Tabella 8. L'età dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, per genere, 2022

Classi di età	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Fino a 29	3.975	4.109	8.084	2,6%	50,8%
30 - 34	5.761	8.248	14.009	4,5%	58,9%
35 - 39	7.680	11.694	19.374	6,2%	60,4%
40 - 44	10.998	17.490	28.488	9,1%	61,4%
45 - 49	17.471	27.067	44.538	14,2%	60,8%
50 - 54	23.256	35.362	58.618	18,7%	60,3%
55 - 59	30.764	43.722	74.486	23,7%	58,7%
60 e oltre	34.228	32.417	66.645	21,2%	48,6%
Totale	134.133	180.109	314.242	100,0%	57,3%

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2024

Poco più della metà dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, il 52,5%, è in possesso di un diploma di scuola superiore come massimo titolo di studio conseguito (Tabella 9). Il 15,6% ha terminato gli studi con la scuola dell'obbligo, il 32% circa ha conseguito la laurea (breve o magistrale) o titoli superiori.

In generale, in corrispondenza dei titoli di studio "più avanzati" si riscontrano le percentuali

più elevate di dipendenti comunali a tempo indeterminato di genere femminile: ad esempio, tra i dipendenti con laurea breve, laurea, dottorato e altri titoli post laurea, le donne sono oltre il 60,0%. Al contrario, l'incidenza percentuale delle donne si riduce al 40,2% tra chi ha terminato la propria formazione con la scuola dell'obbligo.

Tabella 9. Il titolo di studio dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, per genere, 2022

Titolo di studio	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Scuola dell'obbligo	29.384	19.794	49.178	15,6%	40,2%
Scuola superiore	71.562	93.480	165.042	52,5%	56,6%
Laurea breve	4.717	10.609	15.326	4,9%	69,2%
Laurea	26.656	52.921	79.577	25,3%	66,5%
Dottorato	999	2.044	3.043	1,0%	67,2%
Altro titolo post laurea	815	1.261	2.076	0,7%	60,7%
Totale	134.133	180.109	314.242	100,0%	57,3%

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2024

L'anzianità di servizio media dei dipendenti comunali a tempo indeterminato è di 18 anni. La classe di anzianità con oltre 40 anni di carriera conta l'1,4% dei dipendenti comunali a tempo indeterminato e un'incidenza di donne pari al 45%, il dato più contenuto se confrontato con le altre classi di anzianità (Tabella 10).

In media, l'incidenza maggiore del personale di genere femminile, pari a oltre il 60%, si rileva nelle classi tra i 6 e i 15 anni di servizio.

Tabella 10. L'anzianità di servizio dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, per genere, 2022

Anni di servizio	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Fino a 5	37.007	49.111	86.118	27,4%	57,0%
6 - 10	6.311	11.347	17.658	5,6%	64,3%
11 - 15	16.138	25.381	41.519	13,2%	61,1%
16 - 20	14.268	20.243	34.511	11,0%	58,7%
21 - 25	19.936	26.951	46.887	14,9%	57,5%
26 - 30	12.352	18.268	30.620	9,7%	59,7%
31 - 35	16.310	17.426	33.736	10,7%	51,7%
36 - 40	9.314	9.339	18.653	5,9%	50,1%
Oltre 40	2.497	2.043	4.540	1,4%	45,0%
Totale	134.133	180.109	314.242	100,0%	57,3%

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2024

1.4 Le spese di formazione per il personale comunale

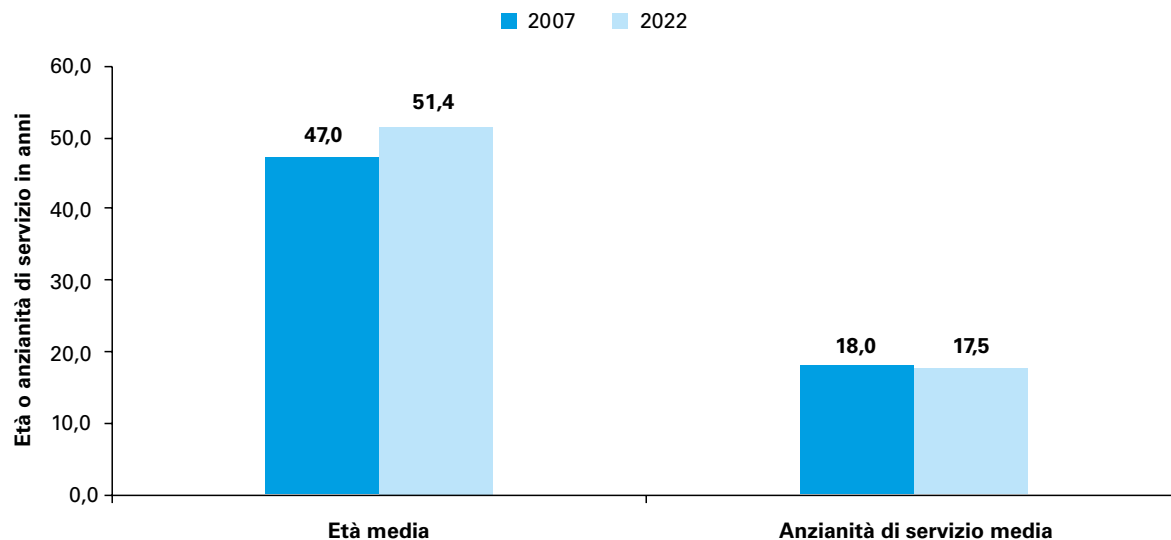
La presenza di blocchi occupazionali, soprattutto se protratti nel tempo, oltre a ridurre il numero di addetti nel comparto dei comuni, ha modificato profondamente la struttura della forza lavoro innalzando soprattutto l'età media del personale.

La Figura 7 mette infatti a confronto proprio questa variabile a distanza di 16 anni: l'età me-

dia dei dipendenti comunali a tempo indeterminato nel 2007 era pari a 47 anni, contro i circa 51 anni del 2022.

Tale condizione ha prodotto inevitabilmente conseguenze dirette sull'adeguatezza in termini di qualificazione degli addetti e sulla capacità di sostenere nuovi impegni lavorativi. Le reiterate norme sul blocco del turnover hanno mortificato infatti le politiche di ricambio generazionale, l'autonomia organizzativa e la ricerca di nuove professionalità in grado di far fronte alle crescenti richieste di competenze indispensabili

Figura 7. L'età media e l'anzianità media di servizio dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, 2007/2022



Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

per l'operatività dei comuni, veri "enti di prossimità" nell'erogazione dei servizi ai cittadini.

L'anzianità di servizio invece sembra stabile, tra i 18 e i 17,5 anni nel 2007 e 2022 rispettivamente.

Dopo anni di imposizione, da parte del legislatore, di vincoli alle spese per la formazione del personale comunale, nel 2021 si segnala una ripresa di tali spese che raggiungono i 23 milioni di euro, pari a 68 euro per unità di

Tabella 11. Le spese di formazione per il personale comunale, 2007-2022

Anni	Unità di personale (a)	Spese formazione del personale in euro (b)	Spese formazione del personale in euro pro capite (b/a)
2007	479.233	40.970.011	85
2008	475.484	46.128.307	97
2009	466.964	39.940.544	86
2010	459.591	40.996.641	89
2011	446.954	27.073.013	61
2012	432.631	21.879.663	51
2013	426.263	23.584.979	55
2014	416.964	22.356.275	54
2015	403.840	23.186.814	57
2016	394.936	21.451.307	54
2017	383.432	18.379.626	48
2018	367.924	18.018.295	49
2019	361.745	18.808.492	52
2020	348.036	18.207.441	52
2021	343.269	23.429.221	68
2022	342.208	26.288.814	77
Var. % 2007-2022	-28,6%	-35,8%	-9,6%

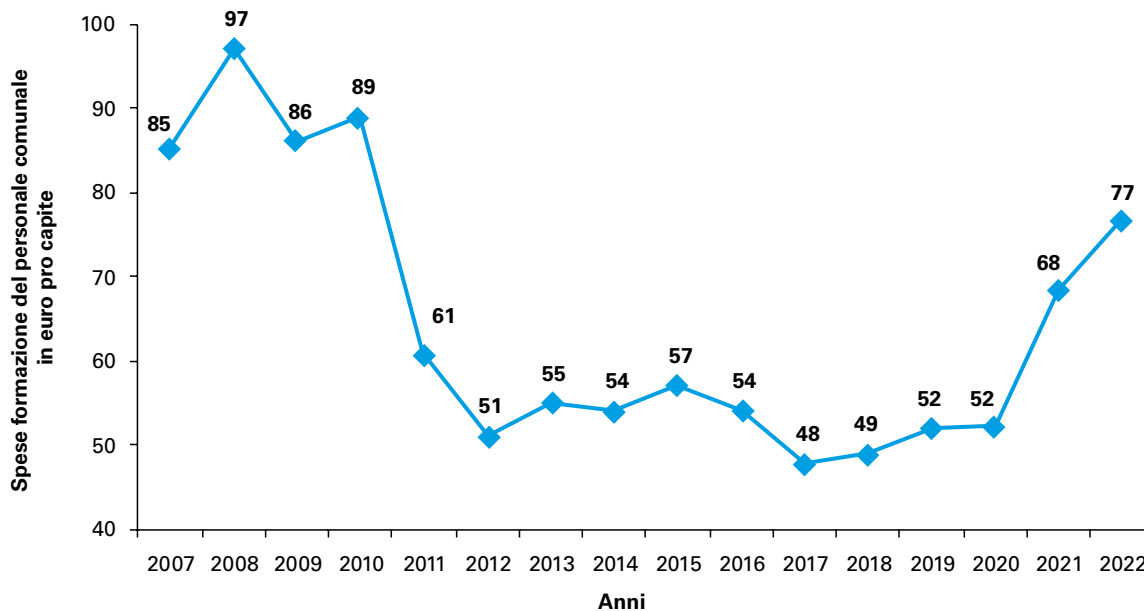
Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni

personale, un dato ancora molto distante dal periodo pre 2012, ma che prosegue a crescere nel 2022 raggiungendo in valore assoluto gli oltre 26 milioni di euro, ossia 77 euro per unità di personale (Tabella 11 e Figura 8).

gettiva difficoltà da parte delle amministrazioni comunali di adeguare conoscenze e competenze del proprio organico alle esigenze determinate dalle nuove sfide che coinvolgono i comuni in quanto protagonisti dello sviluppo locale.

Gli anni di tagli sulle spese di formazione hanno rischiato e rischiano di determinare un'og-

Figura 8. Le spese di formazione per il personale comunale in euro pro capite, 2007-2022



Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

1.5 La gestione della formazione del personale comunale dipendente

Grazie alla disponibilità del MEF-IGOP è stato possibile per IFEL-Fondazione ANCI inserire nei questionari del Conto Annuale 2022 alcune domande volte ad approfondire aspetti organizzativi inerenti alla formazione dei dipendenti comunali.

Dei circa 7.700 comuni rispondenti, è emerso, ad esempio, che nel 77,1% dei casi non era previsto un piano formativo interno per l'annualità 2022 (Tabella 12). Al contrario, il 17,5% dei comuni aveva un piano annuale e il 5,5% pluriennale.

Tuttavia, tale evidenza nasconde una forte eterogeneità dei dati in relazione alla taglia demografica comunale. All'aumentare della popolosità si registra un'incidenza sempre più elevata di comuni che optano per una pianificazione formativa; viceversa, più i comuni sono piccoli, maggiori sono le frequenze di assenza di un piano formativo nel 2022.

Concentrandosi sui due casi estremi si rileva infatti che l'89,3% degli enti fino a 1.000 abitanti non ha predisposto un piano formativo; al contrario tale percentuale si abbatte all'8,3% nei comuni con più di 250mila abitanti.

Tabella 12. È stato predisposto un piano di formazione nel comune per l'anno 2022?

Classe demografica	Risposte in %			
	Sì, annuale per il 2022	Sì, pluriennale	No	Totale
0 - 1.000	8,4%	2,3%	89,3%	100,0%
1.001 - 5.000	16,2%	3,7%	80,1%	100,0%
5.001 - 10.000	22,3%	5,8%	71,9%	100,0%
10.001 - 20.000	28,6%	9,5%	61,9%	100,0%
20.001 - 60.000	35,5%	18,6%	46,0%	100,0%
60.001 - 100.000	33,3%	33,3%	33,3%	100,0%
100.001 - 250.000	28,1%	59,4%	12,5%	100,0%
>250.000	25,0%	66,7%	8,3%	100,0%
Totale	17,5%	5,5%	77,1%	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2024

Un aspetto connesso con quello appena esaminato riguarda la presenza di un responsabile della formazione del personale dipendente per l'annualità 2022.

Solo il 9,9% dei circa 7.700 comuni rispondenti dichiara di avere un responsabile della formazione, ma come nel caso precedente il dato è fortemente influenzato dai comuni di ridotta taglia demografica nei quali tale figura è quasi del tutto assente (Tabella 13). Al contrario, l'incidenza più elevata di comuni con un apposito ufficio dedicato alla formazione si rileva tra quelli con una popolazione compresa tra i 100mila e i 250mila abitanti (93,8%).

Il questionario proposto ai comuni indaga anche le tipologie di soggetti che hanno erogato corsi di formazione nel 2022.

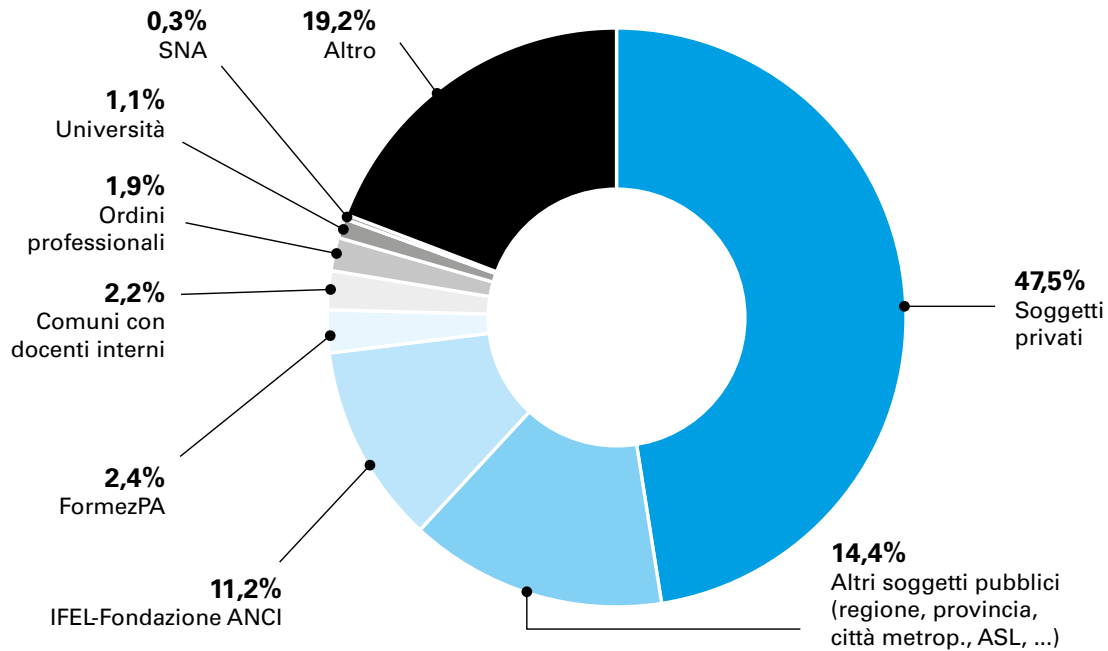
In Figura 9 sono rappresentati per categorie: i soggetti privati sono primi, con poco meno della metà dei corsi (47,5%); seguono gli "altri soggetti pubblici" come regioni, province, città metropolitane, ASL (14,4% dei corsi complessivi dell'anno) e IFEL-Fondazione ANCI, che da sola si è occupata nel 2022 di proporre ai comuni un'ampia offerta formativa che si è tradotta nell'11,2% dei corsi a cui dichiarano di aver partecipato i dipendenti. Il 2,2% dei corsi è stato erogato dagli stessi comuni ricorrendo a docenti interni.

Tabella 13. Nel comune è presente nel 2022 un responsabile della formazione del personale dipendente?

Classe demografica	Risposte in %			
	Sì, esiste un apposito Ufficio/Servizio	No, ma la funzione è esercitata da un altro ufficio	No	Totale
0 - 1.000	3,3%	17,3%	79,4%	100,0%
1.001 - 5.000	6,4%	20,4%	73,1%	100,0%
5.001 - 10.000	12,1%	22,8%	65,1%	100,0%
10.001 - 20.000	19,9%	23,8%	56,4%	100,0%
20.001 - 60.000	32,3%	25,9%	41,8%	100,0%
60.001 - 100.000	66,7%	7,4%	25,9%	100,0%
100.001 - 250.000	93,8%	3,1%	3,1%	100,0%
>250.000	75,0%	8,3%	16,7%	100,0%
Totale	9,9%	20,4%	69,6%	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2024

Figura 9. Corsi di formazione (in % sul totale) ai quali hanno partecipato dipendenti comunali nel 2022, per soggetto erogatore



Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2024

Nel 2022 il 91% del personale comunale (ossia oltre 311mila individui) ha partecipato a corsi di formazione; le aree per le quali si sono registrati i numeri più elevati di dipendenti formati sono "innovazione digitale" (42,8%), "personale" (16,9%) e "soft skills" come comunicazione, project management, informatica, lingue straniere, etc. (11,8%).

Parte 2

NUOVE PROSPETTIVE
DI SVILUPPO
PER LA FORMAZIONE
NELLE
AMMINISTRAZIONI
COMUNALI

2.1 Valore Pubblico, competenze e performance nelle amministrazioni locali

*Bruno Carapella**

Il saggio intende contribuire a illustrare l'impatto della programmazione integrata, come prevista dal D.Lgs. 80/2021, sulle amministrazioni territoriali. In tale ambito, sarà presentata una modalità di costruzione del cascading tra le varie sezioni del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) ed in particolare tra Valore Pubblico, Performance organizzativa e Piano del fabbisogno del personale sia dal punto di vista dell'output (la qualità del piano, degli obiettivi e degli indicatori), sia dal punto di vista del processo (l'effettività dei processi di integrazione trasversale nella costruzione della programmazione).

In particolare, sarà analizzato il processo di costruzione della Sottosezione fabbisogno professionale del PIAO, anche alla luce delle Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche, emanato dal Ministero della Pubblica Amministrazione di concerto con il MEF (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 14 settembre 2022).

In ultimo, sarà trattato il tema della performance individuale, anche alla luce della Direttiva Ministeriale del 28 novembre 2023 e le relative interazioni con i sistemi di gestione e sviluppo delle risorse umane nelle amministrazioni locali.

1.1 La Programmazione integrata e il Valore Pubblico negli enti locali (EE.LL.)

1.1.1 La programmazione integrata: il PIAO

La programmazione integrata, pur non costituendo una novità all'interno del perimetro delle amministrazioni pubbliche italiane (vedi il sistema universitario), rappresenta una sfida di innovazione, di qualità e di integrazione che dà senso e integra gli obiettivi e le milestones previsti dal PNRR nell'ambito della Riforma dell'Amministrazione Pubblica.

Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) è stato introdotto all'articolo 6 del Decreto Legge n. 80/2021, "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali

** Bruno Carapella - Componente Unità Centrale di Missione PNRR Rif. 2.3.1 Riforma del Mercato del Lavoro nella PA presso il Dipartimento delle Funzioni Pubbliche; Senior Founder Fleurs International; Organismo Indipendente di Valutazione ANVUR; Presidente OIV ENAC*

all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia", il cosiddetto "Decreto Reclutamento" convertito dalla Legge 6 agosto 2021, n. 113.

Le amministrazioni con più di 50 dipendenti (esclusi gli istituti scolastici) dovranno riunire in quest'unico atto tutta la programmazione, finora inserita in piani differenti, e relativa a: pianificazione strategica, pianificazione della performance, gestione e sviluppo delle risorse umane, organizzazione dei servizi e dell'amministrazione, misure di semplificazione e digitalizzazione, azioni per la prevenzione della corruzione.

Il quadro normativo è stato completato con l'approvazione dei provvedimenti attuativi previsti dai commi 5) e 6) del citato articolo 6. In particolare, con il D.P.R. 24 giugno 2022, n. 81 (GU Serie Generale n. 151 del 30-06-2022) sono stati individuati gli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano Integrato di Attività e Organizzazione. Il decreto 30 giugno 2022, n. 132 (GU Serie Generale n. 209 del 07-09-2022) ha definito il contenuto del Piano, ivi incluse le modalità semplificate previste per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti.

L'intento del legislatore è quella di «assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa, migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso»⁽¹⁾.

Il Piano ha l'obiettivo di assorbire, razionalizzando la disciplina in un'ottica di massima semplificazione, molti degli atti di pianificazione cui sono tenute le amministrazioni. In effetti, fino all'introduzione del PIAO la fase di programmazione è stata normalmente frammentata in piani differenti, raramente correlati (Documento di Programmazione finanziaria, Piano della Performance, Piano triennale anti Corruzione, Piano del Fabbisogno del Personale, Piano formativo, Piano del Lavoro agile etc.) e che, quindi, duplicavano sia modalità di analisi (ad esempio le analisi di contesto esterno ed interno più volte scritte dalla stessa amministrazione e, alcune volte, in modo differente) sia la individuazione di misure e obiettivi da realizzare. Soprattutto, una programmazione così frammentata determinava ambiti e responsabilità di programmazione differenziati e spesso non comunicanti, con il rischio di generare una programmazione autoreferenziale e implosa versus dinamiche interne piuttosto che orientata al Valore Pubblico.

In tal senso, l'impianto della programmazione integrata favorisce una focalizzazione strategica della fase di programmazione che deriva direttamente dagli obiettivi di Valore Pubblico che l'amministrazione è chiamata a perseguire, connette obiettivi e sfide del PNRR alla programmazione integrata dell'amministrazione, orienta la programmazione versus la semplificazione amministrativa e la digitalizzazione dei servizi.

1) Art. 6 D.L. 9 giugno 2021, n. 80 convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2021, n. 113.

BOX 1

Il Piano è adottato dagli organi di indirizzo politico e per le amministrazioni che ne sono sprovviste, dagli organi di vertice in relazione agli specifici ordinamenti.

Negli enti territoriali il Piano è approvato dalla giunta.

Il Piano è predisposto esclusivamente in formato digitale e pubblicato alla pari dei relativi aggiornamenti entro il 31 gennaio di ogni anno sul sito internet istituzionale di ciascuna amministrazione ed è inviato al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la pubblicazione sul relativo portale.

In ogni caso di differimento del termine previsto a legislazione vigente per l'approvazione dei bilanci di previsione, il termine è differito di trenta giorni successivi a quello di approvazione dei bilanci.

1.1.2 Il Valore Pubblico

La riforma dei sistemi di programmazione delle pubbliche amministrazioni, avviata dal Governo nel 2021 con l'introduzione del PIAO, mira a riorientare le logiche di gestione passando da una focalizzazione sull'efficienza (molto spesso autoreferenziale) ad una focalizzazione sui risultati chiave e sulle politiche core in ottica di creazione di Valore Pubblico.

Su questa base, il Valore Pubblico rappresenta la "stella polare" del PIAO e, quindi, il riferimento costante per tutte le varie sezioni programmatiche che trovano spazio all'interno del PIAO.

Cosa intendiamo per Valore Pubblico?

Per Valore Pubblico si intende l'insieme di effetti positivi, sostenibili e duraturi, sulla vita sociale,

economica e culturale di una qualsiasi comunità, determinata dall'azione convergente dell'amministrazione pubblica, degli attori privati e degli stakeholder.

Il perseguimento del Valore Pubblico richiede agli organi di governo la capacità di fare selezione rispetto ai bisogni pubblici complessi e diversificati, perseguendo l'equilibrio tra aspettative differenti e considerando anche le necessità delle generazioni future.

I risultati in termini di Valore Pubblico corrispondono a miglioramenti effettivi del benessere economico, sociale, culturale e ambientale della comunità (ottica multidimensionale del Valore Pubblico).

Esempi di obiettivi e risultati di Valore Pubblico sono esposti nella tabella seguente:

Obiettivo di Valore Pubblico	Dimensione	Risultato atteso
Miglioramento dell'attrattività della città	<ul style="list-style-type: none"> • Economica • Culturale 	<p><i>Aumento dei flussi turistici</i></p> <p><i>Aumento dei fruitori di siti culturali</i></p>
Riduzione del disagio sociale	<ul style="list-style-type: none"> • Sociale 	<p><i>Diminuzione della % di famiglie che vive con reddito al di sotto del livello di povertà</i></p>
Miglioramento della qualità ambientale	<ul style="list-style-type: none"> • Ambientale 	<p><i>Riduzione del livello di emissioni di CO₂ in atmosfera</i></p>

1.2 Valore Pubblico e performance: la costruzione del cascading

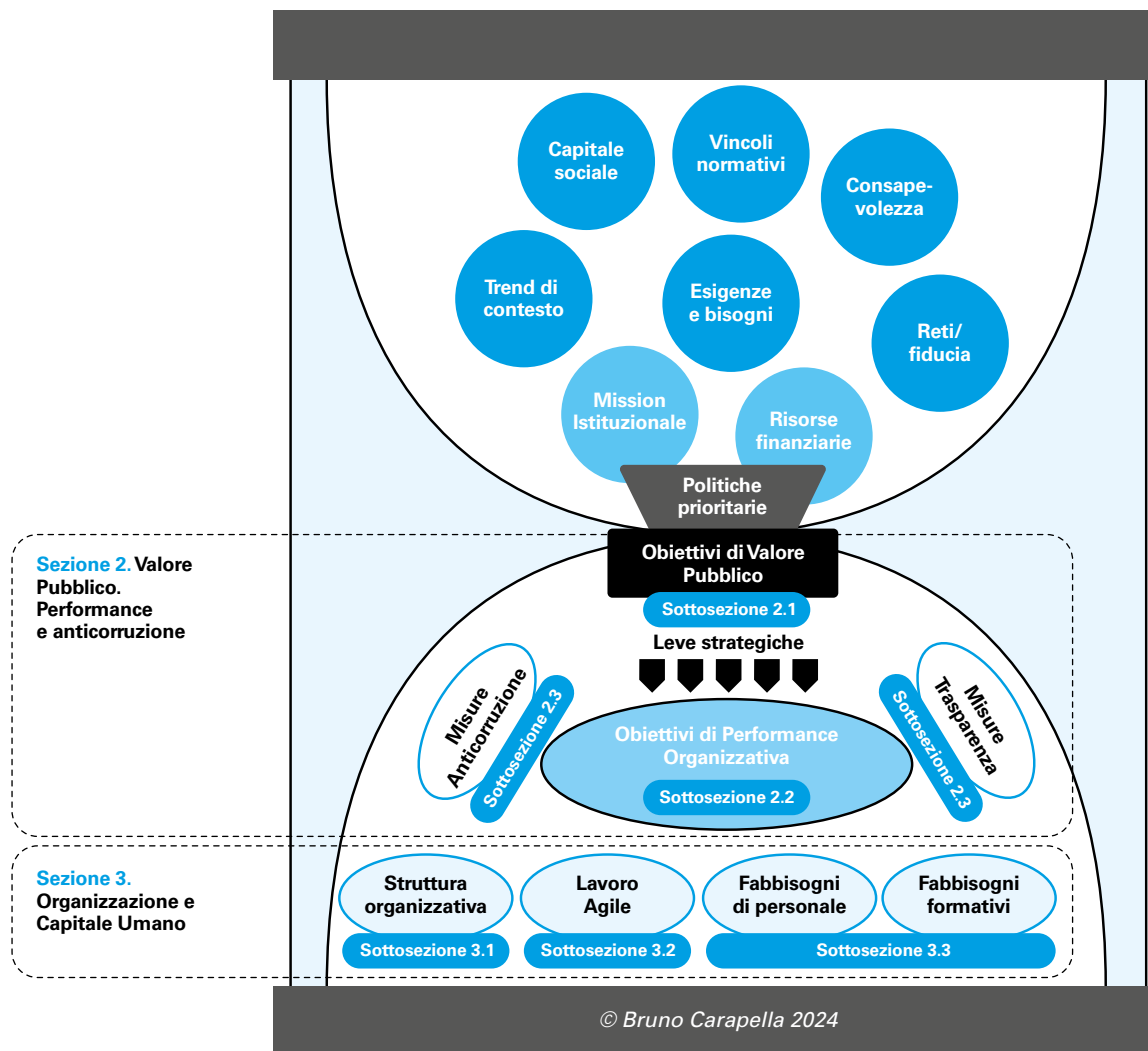
L'integrazione e la coerenza fra le diverse sotto-sezioni è assicurata da due approcci: il primo di prodotto, il secondo di processo.

1) Integrazione documentale

Come si può evincere dalla Figura 1, la corretta definizione degli obiettivi di Valore Pubblico deriva:

- dalla capacità degli organi politici di interpretare bisogni ed esigenze della comunità di riferimento, di analizzare il contesto esterno ed interno e le diverse variabili, di interloquire con gli altri attori socio-istituzionali e di avere consapevolezza del capitale sociale di riferimento e della fiducia dei diversi stakeholder;
- dalla capacità degli organi politici, supportati dal management delle amministrazioni di fare selezione, di focalizzare le politiche prioritarie e di tradurle in obiettivi orientati a produrre Valore Pubblico per la comunità;
- dalla capacità di organi amministrativi e strutture di direzione di sostanziare questi obiettivi in strategie di attuazione sostenibili e, quindi, in obiettivi di performance organizzativa.

Figura 1. La programmazione del Valore Pubblico



Fonte: elaborazione dell'autore

2) Integrazione di processo

Una corretta costruzione del PIAO richiede:

- la costruzione di un gruppo di lavoro trasversale che integri le diverse funzioni di direzione impegnate nella costruzione delle sezioni (direzione generale, direzione finanziaria, direzione risorse umane, responsabilità anticorruzione, etc.);
- un ruolo di impulso degli organi politici alla definizione degli obiettivi di Valore Pubblico;
- una partecipazione focalizzata degli stakeholder nella individuazione delle priorità e delle strategie più efficaci.

Infatti, la domanda che in ciascuna sezione del PIAO (dagli obiettivi di performance alle misure di protezione del rischio corruzione, alle scelte sul fabbisogno professionale) l'amministrazione è chiamata a porsi, prioritariamente di una valutazione della fattibilità/sostenibilità della misura stessa, è: «In che modo questo obiettivo/misura/investimento concorre al perseguimento dell'Obiettivo di Valore Pubblico che abbiamo definito?». Questa domanda guida la fase di programmazione e orienta tutte le differenti sezioni del documento e, quindi, consente di costruire un cascading corretto e coerente in tutte le varie sottosezioni.

1.2.1 La Sottosezione della performance organizzativa

La definizione della Sottosezione performance organizzativa è finalizzata a evidenziare gli obiettivi di natura organizzativa e gestionale che caratterizzeranno nel periodo di riferimento l'attività dell'amministrazione in coerenza e con riferimento agli obiettivi di Valore Pubblico selezionati e individuati nella Sottosezione del Valore Pubblico. Appare evidente, quindi, che la Sottosezione performance organizzativa (Piano della performance organizzativa) non consiste nella mera elencazione di attività previste e, sovente, ripetute e routinarie. La definizione di scelte strategiche connesse agli obiettivi di Valore Pubblico e azioni prioritarie richiede che l'amministrazione nel suo complesso (in questo, sia gli organi politici che il management) eserciti una capacità di selezione e di orientamento delle attività gestionali versus il Valore Pubblico.

1.2.2 La Sottosezione Anticorruzione e Trasparenza

Coerentemente con questa impostazione, anche la sezione Anticorruzione e Trasparenza passa da una concezione statica e indifferenziata della gestione del rischio (eredità di una visione formalista del Piano Anticorruzione) ad un approccio integrato ed olistico del ciclo di gestione dei rischi, comunque finalizzato alla creazione di Valore Pubblico.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) stessa, infatti, chiarisce e focalizza il tema della prevenzione della corruzione e della trasparenza amministrativa:

«In quest'ottica, la prevenzione della corruzione è dimensione del valore pubblico e per la creazione del valore pubblico e ha natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale di una amministrazione o ente. Nel prevenire fenomeni di cattiva amministrazione e nel perseguire obiettivi di imparzialità e trasparenza, la prevenzione della corruzione contribuisce, cioè, a generare valore pubblico, riducendo gli sprechi e orientando correttamente l'azione amministrativa. Lo stesso concetto di valore pubblico è valorizzato attraverso un miglioramento continuo del processo di gestione del rischio, in particolare per il profilo legato all'apprendimento collettivo mediante il lavoro in team. Anche i controlli interni presenti nelle amministrazioni ed enti, messi a sistema, così come il coinvolgimento

della società civile, concorrono al buon funzionamento dell'amministrazione e contribuiscono a generare valore pubblico»⁽²⁾.

Come si è già indicato precedentemente, l'intento del legislatore è quello di evitare una giustapposizione di Piani assorbiti dal nuovo PIAO e di ripensare la programmazione sia rispetto al ciclo principale (ciclo della performance), sia rispetto al ciclo ausiliario (ciclo di gestione dei rischi) in una ottica di assoluta coerenza e integrazione.

Come si evince dalla precedente Figura 1, le misure anticorruzione e per la trasparenza sono di protezione (risk management) degli obiettivi di performance organizzativa e, quindi, del Valore Pubblico.

In tale ambito, anche le analisi di contesto (interno ed esterno) e la mappatura dei processi, pur essendo leggibili per finalità differenti (la definizione degli obiettivi di Valore Pubblico, gli obiettivi di semplificazione amministrativa, il piano dei fabbisogni professionali, piuttosto che le misure anticorruzione, etc.) costituiscono basi di informazioni comuni a tutte le varie sezioni del documento e consentono, quindi, di elaborare strategie coerenti.

2) Piano Nazionale Anticorruzione 2022 – PNA, Delibera dell'ANAC n. 7 del 17 gennaio 2023.

BOX 2

La performance organizzativa è, quindi, la parte del documento nel quale si sostanziano gli obiettivi caratterizzanti l'azione amministrativa, i risultati attesi e i target da raggiungere rispetto al dato di partenza (baseline), la responsabilità gestionale dell'obiettivo, le strutture organizzative coinvolte e gli stakeholder di riferimento.

Sottosezione 2.2 - Performance

In tale sottosezione, l'amministrazione dovrebbe programmare gli obiettivi operativi specifici, e le relative performance di efficacia e di efficienza, in modo funzionale alle strategie di creazione del VP, rispondendo ad esempio alle seguenti domande:

Obiettivo di Valore Pubblico 01: Miglioramento dell'attrattività della città**Obiettivo operativo specifico**

Cod.	Nome	Responsabile	Utenti/STK	Contributors	Tempi
01_01	Migliorare l'erogazione degli incentivi alle attività turistiche locali	Dirigente Settore Turismo e attività Culturali	Turisti, Agenzie di Viaggio, Operatori Turistici Locali	Enti di Promozione Turistica, Regione	2025
01_02	Migliorare la promozione social delle iniziative della città	Dirigente Settore Turismo e attività Culturali	Cittadini, Turisti, Operatori Turistici Locali	Enti di promozione turistica, Società di Digital Marketing	2025

- a. Cosa prevediamo di fare per favorire l'attuazione della strategia (obiettivo operativo specifico)?
- b. Chi risponderà dell'obiettivo (dirigente/posizione responsabile)?
- c. A chi è rivolto (utenti/stakeholders)?
- d. Quali unità organizzative dell'ente e/o quali soggetti esterni contribuiranno a raggiungerlo (contributors)?
- e. Entro quando intendiamo raggiungere l'obiettivo (tempi)?
- f. Come misuriamo il raggiungimento dell'obiettivo (dimensione e formula di performance di efficacia e di efficienza)?
- g. Da dove partiamo (baseline)?
- h. Qual è il traguardo atteso (target)?
- i. Dove sono verificabili i dati (fonte)?

Indicatori di performance

Dimensione	Formula	Baseline N	Target N+1	Target N+2	Target N+3	Fonte
Efficienza/efficacia	Risorse assegnate/risorse stanziare	50%	100%	100%	100%	Fonte interna
Efficienza	Tempi di assegnazione delle risorse	120gg	110gg	100gg	90gg	Fonte Interna
Efficienza	Numero di follower della pagina Facebook istituzionale	10.000	12.000	15.000	20.000	Fonte interna
Efficacia	Tasso di engagement dei follower (n° interazioni/n° follower)	20%	30%	35%	40%	Fonte interna

1.3 La programmazione del fabbisogno del personale

In questa sezione, l'amministrazione analizza e descrive le scelte di natura organizzativa e professionale che prevede di agire per il triennio di riferimento al fine di perseguire gli obiettivi di Valore Pubblico attraverso il miglioramento della performance organizzativa dell'ente. La relazione ascendente tra scelte organizzative e professionali, performance organizzativa e Valore Pubblico è garanzia di un piano che persegue l'integrazione strategico-programmatica.

La definizione della sezione Organizzazione e Capitale Umano richiede, più delle altre Sezioni del PIAO, di attivare un reale processo di integrazione trasversale fra le strutture di direzione.

La definizione degli interventi sulla macro struttura organizzativa, sulla reingegnerizzazione organizzativa, sui fabbisogni del personale e sulle nuove forme di lavoro impone una riflessione congiunta tra i responsabili dell'attuazione delle policy, i responsabili dei sistemi organizzativi e informativi, i responsabili delle risorse umane e i responsabili delle risorse finanziarie.



In particolare, la programmazione triennale del fabbisogno del personale, in coerenza con le Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche (Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 14 settembre 2022), legge il fabbisogno professionale dell'amministrazione in funzione di cinque dimensioni che orientano le scelte sulla programmazione dei fabbisogni:

- gli obiettivi di Valore Pubblico e le strategie prioritarie da perseguire per l'amministrazione;
- le competenze nuove necessarie all'amministrazione per il perseguimento di funzioni istituzionali e di obiettivi prioritari;
- il naturale turnover del personale;
- il modello strategico di sviluppo delle risorse umane;
- il sistema professionale esistente descritto in termini di competenze e non solo di qualifiche.

BOX 3

Le key issue che dobbiamo affrontare nella costruzione di questa sezione sono:

- Quali scelte di natura organizzativa sono necessarie per sviluppare la capacità amministrativa dell'ente, per realizzare le attese di performance e per perseguire gli obiettivi di Valore Pubblico?
- Queste scelte come impattano sui sistemi informativi e, a loro volta, le scelte sui sistemi informativi/transizione digitale come impattano sull'integrazione organizzativa?
- In quale modo si possono integrare nuove forme di lavoro (lavoro agile, smart working, coworking) rispetto al duplice obiettivo di sviluppare la capacità amministrativa e di favorire il benessere organizzativo?
- Quali sono le scelte sui fabbisogni professionali che si possono mettere in campo al fine di perseguire le strategie prioritarie dell'ente (come definite nella sezione Valore Pubblico) e rafforzare, ad un tempo, la capacità amministrativa dell'ente su servizi e funzioni tradizionali?
- Come impatta l'insieme di queste scelte sull'equilibrio finanziario dell'ente (a partire dalla capacità assunzionale)?

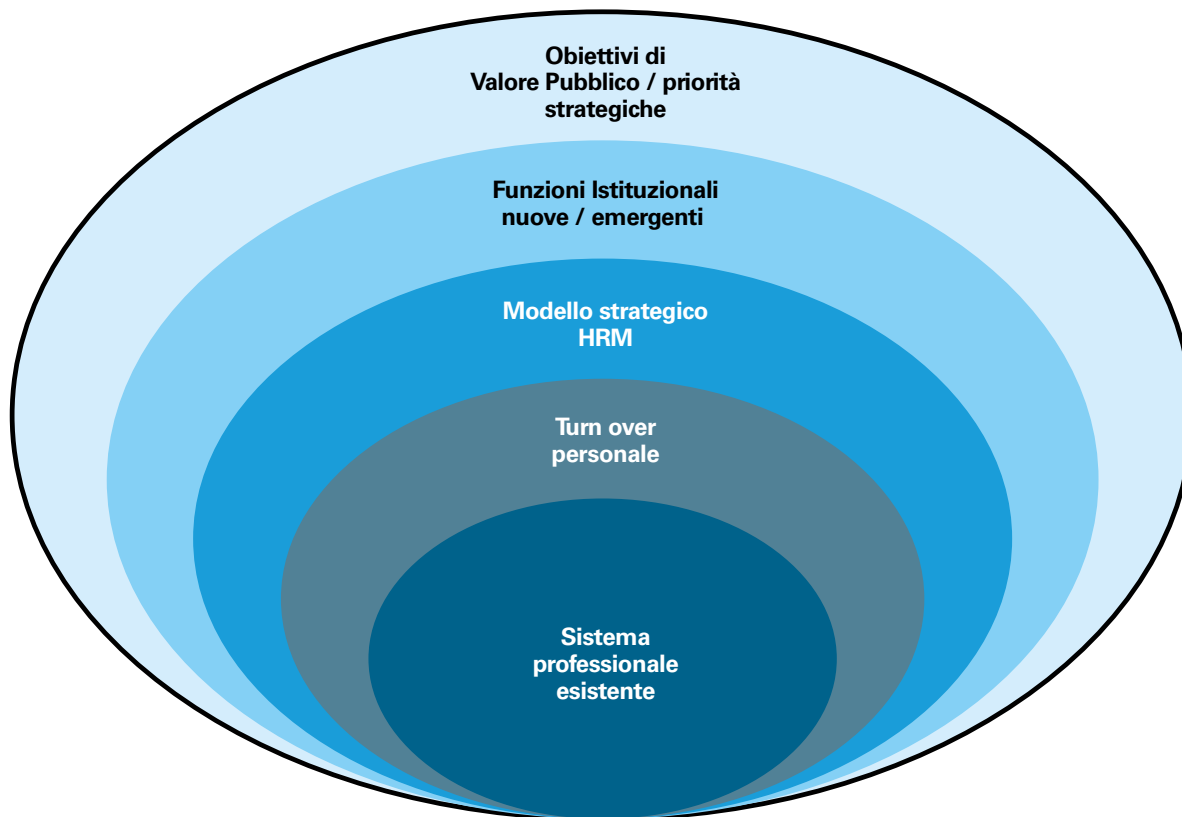
La programmazione e la definizione delle proprie necessità di risorse umane (ovvero di profili professionali con adeguate competenze), in correlazione con i risultati da raggiungere, in termini di prodotti, servizi, nonché di cambiamento dei modelli organizzativi, permette di distribuire la capacità assunzionale in base alle priorità strategiche.

Appare, quindi, opportuno che le amministrazioni valutino le proprie scelte sui fabbisogni professionali sulla base dei seguenti fattori:

- policy strategiche prioritarie coerenti con gli OVP;
- capacità assunzionale calcolata sulla base dei vigenti vincoli di spesa;

- stima del trend delle cessazioni, sulla base ad esempio dei pensionamenti;
- stima dell'evoluzione dei bisogni, in funzione di scelte legate, ad esempio:
 - alla digitalizzazione dei processi (riduzione del numero degli addetti e/o individuazione di addetti con competenze diversamente qualificate);
 - alle esternalizzazioni/internalizzazioni o potenziamento/dismissione di servizi/attività/ funzioni;
 - ad altri fattori interni o esterni che richiedono una discontinuità nel profilo delle risorse umane in termini di profili di competenze e/o quantitativi.

Figura 2. Le componenti del fabbisogno professionale



Fonte: elaborazione dell'autore

1.4 La performance individuale e l'integrazione con il modello professionale competency based

L'adozione di un modello di competency management consente una evoluzione del modello di gestione e sviluppo delle risorse umane. Dobbiamo abbandonare l'idea che le persone siano solo concorsi da fare, contratti da sottoscrivere, permessi e congedi da concedere, retribuzioni da corrispondere e trattamenti di quiescenza da gestire.

Le amministrazioni pubbliche devono dotarsi di un Piano strategico delle risorse umane che ponga al centro le persone, le competenze possedute e richieste dall'amministrazione per rispondere a bisogni vecchi e nuovi a politiche istituzionali e a policy emergenti e prioritarie.

Il modello di competency management che è alla base delle Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 14 settembre 2022) si basa sul concetto di integrazione tra i diversi sottosistemi del processo di gestione e sviluppo delle risorse umane:

- programmazione;
- recruitment;
- valorizzazione;
- rewarding.

Questi quattro pillar di un modello strategico di gestione e sviluppo del personale poggiano su alcuni elementi comuni e continui che caratterizzano l'integrazione degli stessi, e cioè:

- un sistema professionale strutturato per famiglie/profili professionali in grado di rappresentare la complessità delle professioni all'interno dell'amministrazione e, ad un tempo, garantire la necessaria flessibilità organizzativa;
- una library delle competenze che consenta a tutte le diverse fasi di gestione (dal recruiting alla valutazione delle performance) di riferirsi ad un sistema comune di descrittori delle competenze richieste/agite/possedute.

In questo modo, quella parte di misurazione e valutazione della performance connessa ai comportamenti di ruolo/competenze organizzative viene a strutturarsi su un sistema integrato di classificazione del profilo professionale della persona basato su unico database delle competenze e, quindi, a garantire che gli esiti della valutazione comportamentale (feedback) possano essere di supporto per la predisposizione di piani formativi, di piani di sviluppo di carriera, di interventi di mobilità.

Figura 3. I vantaggi del competency management

Miglioramento dei processi di selezione attraverso il rafforzamento della capacità di attrazione / mantenimento del personale ad alto potenziale

Costruzione di una grammatica comune che lega le risorse umane allo sviluppo organizzativo e al performance management

Maggiore efficacia / coerenza / equità dei sistemi di valutazione delle performance

Rafforzamento, upskilling del personale e formazione continua

Coerenza tra performance del personale e mission / strategie dell'ente

Miglioramento dei sistemi di incentivazione

Capacità di competere col settore privato nell'attrazione dei talenti

Maggiore efficacia nella pianificazione delle attività di apprendimento e sviluppo

Velocità nella copertura delle posizioni chiave che restano eventualmente scoperte

Fonte: elaborazione dell'autore

1.5 Nuovi indirizzi e attenzioni nella costruzione del ciclo della performance

La Direttiva del Ministro della pubblica amministrazione del 28/11/2023 stabilisce che ogni amministrazione preveda, nell'ambito dei rispettivi sistemi, che tutto il personale, a partire dal livello dirigenziale, venga valutato anche con riferimento alla capacità di esercitare adeguatamente la propria "leadership". Tale capacità viene declinata nella Direttiva soprattutto in relazione alla necessità di incidere sulla motivazione del personale, da valutare anche secondo comportamenti osservabili. Tra questi, ad esempio, la capacità di superare gli schemi consolidati, il conseguire i risultati, la tempestività, la piena assunzione delle proprie responsabilità, la costruzione di team ad alte performance.

La Direttiva fornisce inoltre indicazioni sulla formazione. Ai dirigenti, infatti, è affidato il compito di promuovere percorsi per l'accrescimento delle competenze del capitale umano. È, quindi, fondamentale stabilire priorità formative sia per il perfezionamento delle competenze personali, sia per l'efficace svolgimento del ruolo dirigenziale, al fine di poter guidare con successo il personale assegnato ed essere protagonisti di un vero cambiamento all'interno delle proprie organizzazioni.

Si è cercato di sintetizzare i contenuti della Direttiva nello schema in Figura 4.

Figura 4. Schema di contenuti della Direttiva del Ministro della Pubblica Amministrazione del 28/11/2023

Valutazione a 360 gradi per il personale dirigenziale

Adozione di modalità di valutazione che vadano oltre - soprattutto per il personale dirigenziale - la sola valutazione effettuata dal superiore gerarchico e che coinvolgano una pluralità di soggetti, interni o esterni all'organizzazione, per arrivare gradualmente alla valutazione a 360°

Correlazione tra performance individuale e organizzativa

Corretta definizione della correlazione fra performance individuale e performance organizzativa

Differenziazione nelle valutazioni

Necessità che i SMVP siano in grado di assicurare un'adeguata differenziazione delle valutazioni quale leva essenziale per l'efficace gestione delle risorse umane, utilizzando strumenti quali momenti di confronto, feedback, omogeneizzazione, che sono in grado di agire sul livello di equità percepita da parte dei soggetti valutati

Definizione di valutazione negativa

Definizione, all'interno del SMVP, di cosa l'amministrazione intenda per valutazione negativa, definendo, ad esempio, una soglia di punteggio minima (all'interno della scala di valutazione definita nel Sistema stesso) al di sotto della quale la valutazione deve intendersi negativa

Rewarding per il miglioramento delle performance

Introduzione di forma di Rewarding per chi ha contribuito maggiormente al miglioramento della performance dell'amministrazione

Valutazione della leadership

Centralità della valutazione della leadership quale leva abilitante per il funzionamento delle organizzazioni

Rispetto dei limiti per il riconoscimento delle «eccellenze» nella contrattazione collettiva

Importanza del rispetto dei limiti previsti in sede di contrattazione collettiva per le «eccellenze»

Ruolo della formazione nella valutazione individuale

Ruolo fondamentale della formazione nella valutazione individuale. In particolare, per i dirigenti occorrerà stabilire priorità formative sia per il perfezionamento delle competenze personali, sia per l'efficace svolgimento del ruolo dirigenziale, al fine di poter guidare con successo il personale assegnato e fungere da leader del cambiamento nell'organizzazione

Nuove forme di premialità

Individuazione di nuove forme di premialità, in relazione al conseguimento di elevate performance individuali e organizzative, valorizzando in questo modo il merito e riconoscendo il valore aggiunto che ciascuno può rappresentare all'interno di ogni amministrazione

Fonte: *elaborazione dell'autore*

Bibliografia

- ALFORD J., DOUGLAS S., GEUIJEN S., T HART P. (2017). Ventures in public value management: introduction to the symposium, *Public Management Review*, 19, pp. 589-604.
- BENINGTON J., MOORE M. (a cura di) (2011). *Public Value: Theory and Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- BORGONOV E., MUSSARI R. (2011). Pubblico e privato: armonizzare gli opposti, *Azienda Pubblica*, n. 2, pp. 103-121.
- BOZEMAN B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Washington: Georgetown University Press.
- BRACCI E., GAGLIARDO E.D., BIGONI M. (2014). Performance Management Systems and Public Value: A Case Study. In J. Guthrie, G. Marcon, S. Russo and F. Farneti (a cura di), *Public Value Management, Measurement and Reporting* (pp. 129-157). Bingley: Emerald.
- BRYSON J.M., CROSBY B.C., BLOOMBERG L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- BUTERA F., DENTE B. (2009). *Change management nelle pubbliche amministrazioni*, Milano: FrancoAngeli.
- CARAPPELLA B. (2019). *Oltre la casa di vetro*, Milano: FrancoAngeli.
- CARAPPELLA B., NISIO A. (2022). *Il competency management*, Milano: FrancoAngeli.
- CASSESE S. (2000). *L'attuazione della riforma del pubblico impiego*, Milano: IPSOA.
- CEPIKU, D. (2018). *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*. Milano: EGEA.
- DEIDDA GAGLIARDO E., SAPORITO R. (2021). Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico. *Rivista Italiana di Public Management*, 4(2), 196-236.
- DEIDDA GAGLIARDO E. (2015). *Il VP, la nuova frontiera della performance*. Roma: RIREA.
- DE GRAAF G., VAN DER WAL Z. (2010). Managing conflicting public values: Governing with integrity and effectiveness. *The American Review of Public Administration*. 40(6), 623-630.
- LINDGREEN A., KOENIG-LEWIS N., KITCHENER M., BREWER J. D., MOORE M. H., MEYNHARDT T. (2019). *Public value: deepening, enriching, and broadening the theory and practice*, 1st edition. [Online]. Milton: Routledge.



MEYNHARDTT., BARTHOLOMES S. (2011). (De)Composing Public Value: In Search of Basic Dimensions and Common Ground. *International Public Management Journal*. 14(3): 284- 308.

MOORE M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

MOORE M. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

MUSSARI R. (2022). *Performance e Valore Pubblico*. Milano: Wolkers Kluwer Italia S.r.l.

O'FLYNN J. (2021). Where to for public value? Taking stock and moving on. *International Journal of Public Administration*, 44, pp. 867-877.

VAN GESTEL N., FERLIE E., GROTENBREG S. (2023). A Public Value Strategy for Sustainable Development Goals: Transforming an Existing Organization?. *British Journal of Management*. 10.1111/1467-8551.12742.

2.2 Il capitale umano nelle amministrazioni locali: strategie e misure di rafforzamento

*Raffaele Colaizzo**

La prima parte di questo Rapporto ha messo in evidenza la necessità di ricostituire il capitale umano delle amministrazioni locali italiane, interrompendo una lunga fase di contrazione del personale pubblico. Questa esigenza si intreccia con la necessità di migliorare, a tutti i livelli territoriali, la capacità istituzionale e amministrativa del nostro Paese nel disegno e nell'attuazione delle politiche di sviluppo sostenibile, di governo del territorio, di transizione climatica e digitale. La capacità di attuare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha assunto, in questo contesto, un valore paradigmatico, anche per effetto della particolare attenzione prestata al Piano dai media e dalla politica. Altrettanto urgente e complessa è però la necessità di garantire un'attuazione adeguata delle politiche finanziate dalle risorse comunitarie e nazionali per la coesione - e in generale delle politiche strutturali e dei servizi pubblici locali.

Riflettere sull'intreccio fra ricostituzione del lavoro pubblico e obiettivi di capacità istituzionale e amministrativa dà un'utile chiave di lettura delle strategie e delle misure adottate, negli ultimi anni, dalle Autorità nazionali per il reclutamento

e la formazione di nuovo personale nelle amministrazioni pubbliche - e in particolare negli enti locali. A una breve rassegna di queste strategie e misure è dedicato il prossimo paragrafo. Può però essere utile partire da due considerazioni generali.

L'amministrazione pubblica può diventare un "Great Place to Work"⁽¹⁾?

Il tema della capacità di attrarre e mantenere il personale - in particolare, ma non esclusivamente, di quello più qualificato - da parte delle amministrazioni pubbliche è più complesso di quanto possa apparire in prima approssimazione. Un lavoro dell'OECD del 2021 (OECD, 2021c)⁽²⁾ mostra che attrarre e trattenere personale capace e specializzato dovrebbe implicare una vera e propria "rivoluzione copernicana" nei metodi di reclutamento da parte delle amministrazioni. In un contesto di crescente fabbisogno di competenze avanzate e specialistiche per una pubblica amministrazione moderna - ad esempio nei campi dell'analisi dei dati, della transizione digitale e climatica, delle nuove tecnologie,

1) "Great Place to Work" è il nome di una società di consulenza che realizza analisi ed interventi per la ricognizione e il miglioramento del clima delle aziende. Fra l'altro, la società stila ogni anno delle classifiche di "Best Workplaces", in base a indicatori di soddisfazione espressi dai lavoratori, che sono ampiamente riprese sul web.

2) L'OECD ha pubblicato, nel 2023, anche un secondo rapporto sul tema del lavoro pubblico (OECD, 2023).

* Raffaele Colaizzo - Esperto di politiche di coesione

della mediazione culturale - la competizione del settore pubblico con imprese private (nel nostro caso, imprese localizzate spesso al di fuori dell'Italia) per attrarre profili chiave è alta e generalmente perdente.

Contrastare questo svantaggio competitivo renderebbe necessario assumere un approccio proattivo alla ricerca e al reclutamento di personale. Ciò dovrebbe implicare il passaggio da un approccio meramente amministrativo alla selezione dei candidati ad uno basato sul marketing proattivo, sul reperimento mirato, sul networking, sulla valorizzazione delle competenze analitiche e comportamentali in aggiunta alle aree tradizionali basate sulla conoscenza e sull'esperienza⁽³⁾.

Nella definizione dello svantaggio competitivo, c'è naturalmente una possibile determinante di scarto retributivo e di condizioni contrattuali. Sarebbe però ingiusto ridurre il tema a questo aspetto: anche il brand del datore di lavoro, ad esempio, può contare - per un giovane talentuoso, lavorare in un'università o una struttura di ri-

cerca americana o europea potrebbe essere più gratificante che impiegarsi in un'amministrazione italiana. Analogamente, contano fattori come l'apertura, la creatività e l'innovatività generate da ambienti di lavoro stimolanti; l'inclusività e la qualità delle relazioni personali all'interno delle aziende; la capacità di generare nei lavoratori nuove conoscenze, spendibili anche in prospettiva futura, e così via (Berthon e altri, 2005). Per un ente locale, in particolare di piccola dimensione e in un contesto di buone relazioni di prossimità, un fattore di attrattività potrebbe essere costituito anche dalla percezione, da parte del personale, di fare un lavoro utile per la propria comunità.

Agire su tutti i fattori della capacità amministrativa

Una seconda questione importante riguarda la capacità amministrativa, che è per sua natura multidimensionale e integrata⁽⁴⁾. La capacità amministrativa è imperniata, oltre che sull'a-

3) Secondo il Rapporto dell'OECD, convincere i candidati giusti a candidarsi per un lavoro nel servizio pubblico è il primo passo per reclutare i profili necessari. Nel modello tradizionale, i recruiter fungono da arbitri delle informazioni: i siti web centralizzati per le carriere descrivono il lavoro e le condizioni, plasmando lo scambio tra l'organizzazione e il candidato. Nel modello proattivo, i potenziali datori di lavoro pubblici dovrebbero essere classificati e recensiti su più piattaforme online o attraverso l'accreditamento di terze parti. In sostanza, i candidati dovrebbero poter selezionare un potenziale datore di lavoro prima che il datore di lavoro abbia la possibilità di selezionare un candidato. L'equilibrio di potere verrebbe, quindi, in qualche modo spostato a favore del candidato.

4) Sulla definizione multidimensionale di capacità amministrativa, v. tra gli altri OECD (2021a) e Commissione europea (2020). L'Accordo di Partenariato per l'Italia (2021-2027) implementa queste definizioni, in particolare nel paragrafo 9 "Una sintesi delle azioni previste per rafforzare la capacità amministrativa di attuazione dei fondi oggetto dell'accordo di partenariato", individuando come aree critiche della capacità amministrativa: (a) l'organizzazione delle strutture, (b) la disponibilità e capacità delle risorse umane, (c) le procedure e gli strumenti necessari per rendere più efficace la gestione degli interventi finanziati dai fondi. Su queste aree critiche intervengono specificamente sia il Programma Nazionale "Capacità per la Coesione" 2021-2027, a titolarità del Dipartimento per la Coesione e per il Sud presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sia i Piani di Rigenerazione Amministrativa, gestiti dalle Amministrazioni titolari dei fondi.

deguatezza del capitale umano, sui grandi cardini della qualità dei processi, della razionalità dell'organizzazione, della disponibilità di risorse strumentali, dell'adeguatezza delle leadership e della struttura di governance. Ora, agire solo su uno dei grandi fattori della capacità amministrativa potrebbe essere necessario ma non sufficiente: aver creato forze di lavoro pubblico preparate e motivate potrebbe non bastare a migliorare la performance delle amministrazioni, se rimangono carenti l'organizzazione e la razionalità dei processi, se la propensione alla collaborazione fra le istituzioni è bassa oppure se il ricorso alle nuove tecnologie nella produzione di servizi pubblici rimane lacunoso o inefficiente.

2.1 Le misure di rafforzamento

Nella ricostruzione delle fasi recenti del percorso di reclutamento e formazione del capitale umano per le amministrazioni locali italiane, è utile richiamare, preliminarmente, lo sforzo di innovazione delle procedure di selezione messo in atto dalle Autorità di Governo negli ultimi anni.

Questa innovazione persegue in primo luogo un obiettivo di efficienza delle procedure. Una ricerca del FORMEZ (FORMEZ, 2022)⁵⁾, condotta sulle procedure di selezione curate dall'Istituto in un arco temporale di 12 anni, mette in rilievo numerose criticità. In primo luogo, viene rilevato il fenomeno crescente (accentuatosi negli ultimi anni) delle rinunce, che il Rapporto del FORMEZ associa alla preferenza per posti a tempo indeterminato⁶⁾. Il Rapporto sottolinea inoltre la scarsa attrattività del settore pubblico per profili altamente specialistici, la difficoltà nella copertura dei posti assegnati nelle regioni settentrionali, l'elevata età media dei nuovi ingressi nelle pubbliche amministrazioni - aspetto molto rilevante, se si considera l'obiettivo di abbassare l'età media del personale pubblico⁷⁾. Inoltre, si riduce nel corso del tempo il rapporto fra candidati e posti messi a concorso - e anche questo è un punto critico, insieme al crescere dell'età media dei candidati, tenuto conto dell'urgenza di riequilibrare, adesso e ancor più nei prossimi anni, il deflusso di personale delle amministrazioni per salvaguardarne la capacità operativa.

A fronte di una situazione così complessa, sono proseguiti nel corso degli ultimi anni i provve-

5) La ricerca del FORMEZ poggia su una base di dati molto ampia ma comunque parziale: i suoi risultati vanno quindi interpretati di conseguenza.

6) Secondo il Rapporto FORMEZ, i dati relativi al concorso Coesione Sud (per circa 2.800 posti a tempo determinato) indicano che il 56% circa dei rinunciatari risultava essere vincitore di altri bandi di concorso. Questi ultimi, nell'80% dei casi, prevedevano un'assunzione a tempo indeterminato.

7) In particolare, secondo lo studio del FORMEZ, nella fase più recente (tra il 1° gennaio 2021 e il 30 giugno 2022) un'ampia quota dei candidati (il 41,5%) ha presentato domanda per più di una selezione pubblica. I partecipanti ai concorsi hanno un'età media di poco più di 40 anni, la maggior parte di loro ha una laurea in giurisprudenza (il 43%) e due terzi risiedono nelle regioni del Mezzogiorno. Le donne rappresentano più della metà dei candidati.

dimenti mirati a rendere più spedite, flessibili, coerenti con i fabbisogni delle amministrazioni ed equilibrate (anche sotto il profilo della parità di genere) le procedure di reclutamento. Questi interventi si sono composti, al termine di un articolato percorso⁸⁾, nella riforma dei concorsi pubblici introdotta dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 82 del 16 giugno 2023. Il DPR punta a rendere, come abbiamo detto, più semplici e rapide le selezioni per l'accesso al pubblico impiego, introduce piena flessibilità nella scelta della tipologia selettiva (in ragione della natura dei profili professionali richiesti), ribadisce il limite dei sei mesi per la conclusione della procedura concorsuale, intensifica il ricorso alle tecnologie digitali, introduce nuovi elementi di tutela della parità di genere. La riforma conferma inoltre il completo passaggio, per le procedure di reclutamento, al Portale INPA, che diventa, anche dal punto di vista formale, il canale unico di svolgimento delle selezioni e di accesso al lavoro pubblico⁹⁾.

In un simile contesto di trasformazione procedurale e organizzativa si collocano le misure di reclutamento condotte in questa fase, principalmente con lo scopo di accrescere la capacità degli enti di attuare le politiche di sviluppo, resilienza e coesione.

Le misure intraprese contribuiscono all'implementazione della riforma della pubblica amministrazione definita dal PNRR (Riforma 1.9) e hanno un'attinenza specifica con la Milestone M1C1-56 "Entrata in vigore della legislazione abilitante per la riforma del pubblico impiego" del Piano, che andava conseguita (come è effettivamente avvenuto) entro il secondo trimestre del 2022¹⁰⁾.

2.1.1 Il Decreto Reclutamento

La norma centrale introdotta dal Governo Draghi per il rafforzamento della pubblica amministrazione italiana - e quindi degli enti locali - a

8) Fra le tappe più significative di questo percorso, ricordiamo in particolare la riforma Madia (Legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche e Decreto legislativo 75/2017), che ha introdotto, fra l'altro, diverse innovazioni di processo per rendere più rapida ed efficiente la ripresa delle assunzioni nella pubblica amministrazione. La riforma è imperniata su Concorso Unico e innovazione delle procedure di valutazione dei candidati. Un altro passaggio utile da ricordare in questa discussione è il Capo III "Semplificazione delle procedure per i concorsi pubblici in ragione dell'emergenza epidemiologica da covid-19" del Decreto legislativo n. 44/2021, "Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici", che ha consentito di svolgere le prove in sedi decentrate, utilizzare gli strumenti digitali e informatici, ridurre in molti casi le prove d'esame ad una sola prova scritta e alla valutazione dei titoli dei candidati.

9) La realizzazione del Portale unico del reclutamento rientra fra le Milestones della riforma della pubblica amministrazione (Riforma 1.9) prevista dal PNRR (M1C1-56).

10) Fra l'altro, questa Milestone richiede che la legislazione attuativa della riforma comprenda (oltre alla piattaforma unica per il reclutamento) elementi come: la definizione dei profili professionali specifici per il settore pubblico, per attrarre le competenze e le capacità necessarie; il passaggio da un sistema basato esclusivamente sulla conoscenza a uno basato principalmente sulle competenze e sulle attitudini; il rafforzamento dell'apprendimento permanente e delle opportunità di formazione per i dipendenti, prevedendo incentivi alla partecipazione; codici di condotta e moduli di formazione sul tema dell'etica nelle pubbliche amministrazioni; la revisione delle regole sulla mobilità verticale e orizzontale, etc.

fronte delle esigenze di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è il “Decreto Reclutamento”⁽¹¹⁾. La finalità di questa norma è innanzitutto di tipo straordinario: in una condizione di forte impoverimento delle risorse di lavoro pubblico, era necessario rendere possibile l’inserimento, in tempi rapidi, di competenze adeguate e coerenti presso le amministrazioni impegnate, ai diversi livelli istituzionali e territoriali, nell’attuazione del PNRR. Il Decreto Reclutamento prevede comunque anche misure non strettamente legate all’attuazione del Piano, che contribuiscono a comporre alcuni tasselli nel complesso puzzle della generale riforma della pubblica amministrazione italiana.

Il Decreto prevede dunque assunzioni a tempo determinato, a valere sulle risorse del PNRR e presso le amministrazioni attuatrici dei progetti del Piano (fra cui, naturalmente, gli enti locali), di personale strettamente funzionale all’attuazione degli interventi finanziati. La durata dei contratti è di 36 mesi ed è estendibile in funzione delle esigenze di realizzazione dei progetti delle singole amministrazioni; il termine ultimo è comunque la fine del 2026.

Il carattere temporaneo delle assunzioni viene temperato, nel Decreto, dall’introduzione del-

la possibilità per le amministrazioni (articolo 1, comma 3) di confermare nella fase successiva all’attuazione del PNRR le risorse umane acquisite. Viene infatti fissata una riserva del 40% dei posti messi a concorso dalle amministrazioni (dopo la conclusione degli interventi del Piano) a favore di chi abbia svolto incarichi a tempo determinato per l’attuazione del PNRR, per almeno 36 mesi.

Il metodo di intervento del Decreto Reclutamento è quello delle “modalità speciali”. In estrema sintesi, queste modalità riguardano la semplificazione e accelerazione delle procedure di selezione delle figure ad elevata specializzazione tecnica, la possibilità di ricorrere ad un maggior numero, rispetto ai limiti posti dalle norme ordinarie, di dirigenti esterni (sempre per lo svolgimento di compiti strettamente funzionali all’attuazione dei progetti del PNRR), la previsione di mobilità senza limiti percentuali per la dirigenza di ruolo, etc.⁽¹²⁾. Come accennato in precedenza, il Decreto Reclutamento prevede anche misure di carattere più generale. Fra queste, una norma metodologicamente interessante (articolo 2) riguarda la possibilità per le amministrazioni di attivare progetti di formazione e lavoro per l’acquisizione, attraverso contratti di apprendistato, di competenze di base e trasversali, nonché per l’orientamento professionale di diplomati e di

11) Decreto Legge n. 80 dell’8 giugno 2021 “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”, convertito nella Legge n. 113 del 6 agosto 2021. Il Decreto Reclutamento è considerato uno dei tre pilastri per l’attuazione del PNRR, insieme alle norme sulla governance del Piano e sulla semplificazione, introdotte rispettivamente dalla prima e dalla seconda parte del Decreto Legge n. 77 del 31 maggio 2021, convertito con modificazioni dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108.

12) Accanto alle modalità speciali, il Decreto Reclutamento prevede interventi dedicati al rafforzamento, attraverso immisioni di personale, del sistema di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del PNRR, nonché alla realizzazione delle riforme del Piano riguardanti la transizione digitale e la giustizia ordinaria e amministrativa.

studenti universitari. Il Decreto stabilisce, inoltre, primi elementi per realizzare gli interventi di carattere strutturale previsti dalla riforma della pubblica amministrazione attuata dal PNRR - interventi che riguardano la mobilità verticale, la mobilità orizzontale e la valorizzazione economica.

L'obiettivo di semplificare le procedure di selezione e aumentare la platea delle risorse umane, in particolare ad elevata specializzazione, a disposizione delle amministrazioni caratterizza anche gli altri Decreti riguardanti l'attuazione del PNRR. Ad esempio, il Decreto n. 36/2022⁽¹³⁾ introduce la possibilità di avvalersi di personale in quiescenza, in particolare per lo svolgimento di funzioni legate alle politiche di sviluppo, o di conferire incarichi dirigenziali a funzionari di cittadinanza italiana di organizzazioni internazionali o dell'Unione europea. Il Decreto n. 13/2024⁽¹⁴⁾ prevede la possibilità per gli enti locali impegnati nell'attuazione del PNRR di elevare la percentuale di incarichi dirigenziali a contratto.

2.1.2 I 1.000 esperti per il PNRR

Il modello utilizzato per l'attuazione dei contratti di collaborazione degli esperti assegnati al supporto alle "procedure complesse"⁽¹⁵⁾ per l'attuazione del PNRR - contratti introdotti dall'Articolo 9 del Decreto Reclutamento - è, almeno in parte, metodologicamente innovativo.

La norma che specifica le regole per l'implementazione di questa misura è il DPCM del 12 novembre 2021⁽¹⁶⁾. Il Decreto attua direttamente le disposizioni del PNRR: l'Investimento 2.2 del Piano prevede infatti il reclutamento, che era da completare entro la fine del 2021, di un pool di 1.000 esperti, da impiegare per tre anni a supporto delle amministrazioni, con funzioni di assistenza tecnica alla gestione e attuazione del Piano. Il DPCM ha ripartito le risorse fra le Regioni. Sono state poi le Regioni e Province Autonome a provvedere, sulla base di Piani territoriali, a dislocare presso città metropolitane, comuni e loro unioni una parte dei professionisti ed esperti, tenendo conto del grado di coinvolgimento degli enti nelle diverse procedure complesse.

13) Decreto Legge 30 aprile 2022, n. 36 "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza" (Decreto PNRR 2).

14) Decreto Legge 24 febbraio 2023, n. 13 convertito in Legge 21 aprile 2023, n. 41 "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune" (Decreto PNRR 3).

15) Le procedure complesse sono quelle che prevedono l'intervento di una pluralità di soggetti, al fine di favorire l'implementazione delle attività di semplificazione. Il PNRR prevede che la governance del progetto sia affidata a Cabine di regia regionali, costituite da rappresentanti della Regione o Provincia autonoma e delle ANCI e UPI regionali. Le Cabine di regia sono incaricate della pianificazione, gestione e verifica delle attività dei professionisti ed esperti. Presso il DFP è inoltre istituito un Tavolo di coordinamento.

16) Le risorse finanziarie per questa misura sono stanziata a valere sul Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia di cui all'articolo 1, comma 1037, della Legge 30 dicembre 2020, n. 178.

Il Box 1 rimanda all'esperienza della Regione Basilicata, in modo molto sintetico e solo a scopo esemplificativo.

L'azione delle task force di assistenza tecnica è relativa a quattro compiti: (i) supporto alle amministrazioni nella gestione delle procedure complesse, (ii) supporto al recupero dell'arretrato, (iii) assistenza tecnica ai soggetti proponenti per la presentazione dei progetti, (iv) supporto alle attività di misurazione dei tempi effettivi di conclusione delle procedure.

In sostanza, questo intervento ha l'obiettivo di accrescere la capacità amministrativa degli enti territoriali promuovendo le azioni di riforma in materia di semplificazione e velocizzazione delle procedure amministrative collegate all'attuazione dei progetti del PNRR. Il DPCM individua, anche se su base esemplificativa, le tipologie di professionisti ed esperti corrispondenti ai gruppi di procedure critiche (ad esempio ingegneri civili, ingegneri ambientali, biologi, geologi, ingegneri chimici, chimici industriali, etc.).

Ambiente, rifiuti, energie rinnovabili, edilizia e urbanistica, appalti e infrastrutture digitali sono i principali settori delle procedure assistite attraverso il sostegno degli esperti, coerentemente con i principali ambiti di intervento del PNRR.

BOX 1

Il Piano Territoriale della Regione Basilicata ha previsto un modello organizzativo dei 23 esperti selezionati basato su:

- una task force integrata di supporto alla Regione Basilicata e alle Province di Potenza e di Matera, composta da 14 esperti e localizzata presso le sedi di queste amministrazioni. La task force è impegnata nell'assistenza alle filiere di enti coinvolti nelle procedure di autorizzazione relative ad ambiente, bonifiche, energie rinnovabili, rifiuti e risorse idriche;
- una task force integrata di supporto ai comuni aggregati negli Ambiti Socio Territoriali della Basilicata, composta da 9 esperti e localizzata presso le sedi dei Comuni di Potenza e di Matera. La task force opera a supporto di tutti gli Ambiti, anche attraverso azioni sul campo e missioni dedicate.

2.1.3 Sostegno dei piccoli comuni

L'attuazione del PNRR coinvolge in modo importante i comuni italiani, anche di piccola dimensione. Il Decreto Legge n. 152/2021⁽¹⁷⁾ è intervenuto per sostenere i comuni con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti nell'assunzione, con contratti a tempo determinato, di personale con qualifica non dirigenziale "in possesso di specifiche professionalità". Il Decreto ha istituito, a questo scopo, un fondo presso il Ministero dell'Interno, con una dotazione di 30 milioni di euro per gli anni dal 2022 al 2026. La ripartizione delle risorse tra i comuni attuatori dei progetti previsti dal PNRR è avvenuta con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM 30 dicembre 2022). Le funzioni da assegnare al nuovo personale sono state individuate attraverso una specifica attività di "monitoraggio delle esigenze di assunzione" degli enti, condotta dal Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Gli stanziamenti disposti dall'articolo 31-bis del DL n. 152/2021 sono stati destinati anche al rafforzamento della figura del segretario comunale (in particolare sostenendone gli oneri relativi al trattamento economico), sempre nel quadro della riorganizzazione delle piccole amministra-

zioni locali impegnate nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. In questo caso, l'importo del sostegno è stato determinato - a valere su un fondo istituito presso il Ministero dell'Interno - in 40.000 euro per ciascun anno dal 2023 al 2026. Esso viene conferito sulla base delle istanze presentate dalle amministrazioni.

Sempre con riferimento alle misure destinate ai comuni di taglia demografica contenuta, va ricordato che il Decreto PNRR 3 (citato in precedenza) prevede che i comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, in alternativa all'utilizzazione di risorse di assistenza tecnica, possano avvalersi del supporto tecnico della Ragioneria Generale dello Stato, attraverso enti, istituzioni o associazioni, ordini professionali, associazioni di categoria o società partecipate dallo Stato⁽¹⁸⁾.

2.1.4 Professionisti al Sud e comuni di maggiore dimensione

Accanto alle disposizioni per i piccoli comuni, l'articolo 31-bis del Decreto Legge n. 152/2021 ha introdotto anche norme rivolte ai comuni non di piccola taglia (commi 7, 8 e 9), assegnando all'Agenzia della Coesione Territoriale (cessata, come è noto, alla fine di novembre

17) Decreto Legge 6 novembre 2021, n. 152 "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose", convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 dicembre 2021, n. 233 1-bis. Il DL n. 152/2021 prevede un'articolata serie di norme a sostegno dell'attuazione del PNRR. L'articolo 31-bis "Potenziamento amministrativo dei comuni e misure a supporto dei comuni del Mezzogiorno" prevede misure specifiche per rafforzare la capacità amministrativa degli enti locali impegnati nell'attuazione del Piano. Il comma 5 dell'articolo 31-bis riguarda il sostegno ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

18) La Legge di Bilancio 2023 ha istituito (articolo 1, comma 780) nello stato di previsione del MEF un Fondo per il finanziamento di iniziative di assistenza tecnica in favore dei comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, con una dotazione di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026, per sostenerli nell'attuazione degli interventi previsti dal PNRR.

2023) il compito di stipulare contratti di collaborazione, di durata non superiore a 36 mesi e comunque da chiudere entro la fine del 2026, con professionisti e personale in possesso di alta specializzazione, da destinare a supporto degli enti locali del Mezzogiorno. La spesa complessiva disposta dal Decreto è di 67 milioni di euro, a valere sul Programma Operativo Complementare al PON “Governance e capacità istituzionale” 2014-2020⁽¹⁹⁾.

Il ricorso dei comuni del Mezzogiorno a questa misura è stato alto. Un esempio di utilizzazione della misura è presentato, in modo molto sintetico, nel Box 2.

BOX 2

Il Comune di San Nicola La Strada, in provincia di Caserta, ha pubblicato (avvalendosi delle disposizioni del comma 7 dell’articolo 31-bis) un concorso per la selezione di un tecnico (ingegnere o architetto) esperto di opere pubbliche, per rilanciare la progettazione di opere e di infrastrutture dei servizi territoriali. Tra i compiti del professionista, ricadono tra l’altro la progettazione di opere pubbliche, la direzione dei lavori pubblici, il supporto tecnico-amministrativo al RUP, etc.

La missione del personale assunto non riguarda solo l’affiancamento all’attuazione del PNRR ma anche la definizione e attuazione degli interventi previsti dalla politica di coesione comunitaria e nazionale per le programmazioni 2014-2020 e 2021-2027.

I compiti del personale riguardano, in particolare, il supporto all’elaborazione di studi di fattibilità tecnico-economica e degli ulteriori livelli progettuali, lo svolgimento delle attività necessarie alla partecipazione ai bandi del PNRR, la verifica, controllo e monitoraggio dell’esecuzione dei lavori, etc.

Sempre il Decreto Legge n. 152/2021 ha previsto (articolo 31) la possibilità per i comuni con una popolazione superiore a 250.000 abitanti, impegnati nell’attuazione degli interventi del PNRR, di stipulare incarichi di consulenza e collaborazione con esperti qualificati per la programmazione e l’attuazione di progetti finanziati dal Piano. L’articolo 31 fissa un massimale di incarichi (15) e dei limiti di importo (singoli per incarico e complessivi). Anche in questo caso, la durata degli incarichi non può andare oltre il 31 dicembre del 2026. Alla copertura degli oneri derivanti dal conferimento degli incarichi gli enti devono però provvedere nell’ambito delle proprie risorse, nel rispetto dell’equilibrio pluriennale di bilancio.

19) L’art. 11 comma 2-bis del Decreto Legge 30 aprile 2022, n. 36, recante ulteriori misure urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), convertito nella Legge n. 79/2022 “Ulteriori misure urgenti per l’attuazione del PNRR” prevede che «I singoli enti beneficiari, individuati dall’Agenzia per la coesione territoriale a seguito della ricognizione dei fabbisogni, possono comunicare la volontà di procedere direttamente alla selezione e alla contrattualizzazione dei collaboratori».

2.1.5 Le misure di reclutamento previste dal Programma Nazionale “Capacità per la Coesione”

Un impulso consistente all’acquisizione da parte degli enti locali di risorse umane specializzate nell’uso dei fondi per la coesione, limitatamente alle Regioni Meno Sviluppate (RMS)(20), dovrebbe provenire dall’attuazione del Programma Nazionale “Capacità per la Coesione” 2021-2027. La Priorità 1 “Rafforzamento ed efficientamento dei processi attuativi e delle competenze per la Politica di Coesione 2021-2027” mette in campo misure di supporto alla costruzione di capacità amministrativa nelle RMS. In particolare, l’Azione 1.1.2 “Assunzioni di personale” prevede il finanziamento di personale aggiuntivo a tempo indeterminato negli organici degli enti territoriali, delle regioni e dell’amministrazione centrale attraverso un concorso nazionale a partire dai profili professionali richiesti. I nuovi assunti devono essere impiegati esclusivamente per la realizzazione di interventi finanziati dai fondi della politica di coesione.

La Priorità 1 viene attuata attraverso Piani di Azione Regionale ed è basata sul meccanismo del finanziamento non collegato ai costi, introdotto dal Regolamento comune dei fondi 2021-2027 (Regolamento n. 2021/1060). Questo implica che, per ottenere il finanziamento, vanno raggiunti target oggettivi e quantificati. Nel

caso dell’Azione 1.1.2, le condizioni da soddisfare (oltre all’accordo con la Commissione europea sui Piani di Azione Regionale) sono: (i) almeno 290 tra enti locali e regioni devono aderire alla convenzione con l’amministrazione nazionale, che prevede gli obiettivi di reclutamento e le condizioni di impiego in via esclusiva in tema di definizione e attuazione dei progetti relativi alle politiche di coesione finanziate con risorse comunitarie; (b) almeno 1.800 unità di personale devono essere contrattualizzate e in servizio; (c) è necessario conseguire progressi rilevanti rispetto alla programmazione 2014-2020 per quanto riguarda due indicatori: il miglioramento della capacità di spesa dei fondi FESR e la crescita del rapporto fra progetti realizzati e finanziati.

L’art. 19 “Rafforzamento della capacità amministrativa degli enti territoriali e del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri” del Decreto Legge n. 124/2023(21) ha poi stabilito un cronogramma di intervento per l’attuazione del piano di reclutamento e ha destinato una quota molto consistente delle risorse al finanziamento delle assunzioni nelle città metropolitane, nelle province, nei comuni e nelle loro forme associative. Gli enti territoriali hanno espresso le proprie manifestazioni d’interesse, sulla cui base saranno effettuate le procedure concorsuali. Dobbiamo rimarcare che questa misura sarà finanziata dall’Unione europea in modo condizionato, an-

20) Nella programmazione 2021-2027 dei fondi strutturali in Italia, le Regioni Meno Sviluppate sono: Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.

21) Decreto Legge 19 settembre 2023, n. 124 “Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell’economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione”, convertito con modificazioni dalla Legge 13 novembre 2023, n. 162.

che sulla base del conseguimento di indicatori di efficacia, relativi al miglioramento della performance di attuazione dei fondi.

2.1.6 Il ruolo della formazione

Il PNRR contiene, nelle parti di analisi del contesto della riforma della pubblica amministrazione, una valutazione severa dello stato della formazione dei dipendenti pubblici.

«La carenza di nuove competenze» - sottolinea il Piano - «è anche determinata dal taglio delle spese di istruzione e formazione per i dipendenti pubblici. In 10 anni gli investimenti in formazione si sono quasi dimezzati, passando da 262 milioni di euro nel 2008 a 164 milioni nel 2019: una media di 48 euro per dipendente. Inoltre, tale limitata attività di formazione è anche poco finalizzata: nel 2018 la formazione ICT ha coinvolto solo il 7,3 per cento dei dipendenti della PA locale, con una diminuzione dello 0,4 per cento rispetto al 2015. Questi problemi sono più gravi nelle amministrazioni periferiche. Le amministrazioni regionali e locali hanno infatti particolarmente sofferto delle politiche di contenimento della spesa attuate durante gli anni di crisi economica, e hanno registrato tagli per oltre 26,6 miliardi di euro di trasferimenti tra il 2007 e il 2015, una riduzione di circa il 50 per cento».

Nelle premesse del Piano, viene quindi colto non solo un problema di volumi della formazione erogata ma anche di pertinenza rispetto alle trasformazioni in atto. Una materia di riflessione è anche, a nostro avviso, l'efficacia dei me-

todi formativi, soprattutto tenendo in conto la diffusione della formazione in remoto che è prevalsa negli ultimi anni.

L'impostazione delle misure dedicate dal PNRR alla formazione del personale pubblico è conseguente rispetto a questo scenario. Il Piano prevede di attivare dei percorsi formativi differenziati per target di riferimento, qualificati e certificati, oltre che individuati a partire dalla rilevazione dei gap di competenze rispetto ai diversi ambiti strategici. Viene assunto un obiettivo di incremento della cultura tecnico-gestionale degli amministratori, con misure che stimolino l'adozione dei processi di transizione digitale, privilegino il raggiungimento dei risultati e facciano leva sull'etica e sullo spirito di missione. Nella versione originale del Piano (sottoposta a revisione, come è noto, nel 2023), le aree di azione riguardavano la riqualificazione e il miglioramento delle competenze delle risorse umane, la formazione di comunità professionali e il supporto ad amministrazioni di piccole o medie dimensioni con progetti di change management diretti a rafforzare e innovare i loro modelli operativi.

L'approccio del PNRR viene sviluppato coerentemente dagli orientamenti nazionali. In particolare, la Direttiva del Ministro della pubblica amministrazione su "Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" conferma il valore strategico della formazione per il lavoro pubblico, in una fase di ripresa dei processi di reclutamento e considerati gli obiettivi urgenti di trasformazione delle amministrazioni pubbliche.

Rilevante è l'identificazione compiuta nella Direttiva dei fattori di successo delle attività formative, che riguardano, in estrema sintesi: (a) la progettazione delle competenze in base ad obiettivi espliciti di innovazione e cambiamento dell'azione pubblica, piuttosto che in forma "inerziale"; (b) la velocità di progettazione ed erogazione della formazione, in modo da adeguare rapidamente l'azione amministrativa sulla base dei fabbisogni delle comunità di riferimento; (c) la qualità dei contenuti della formazione, che devono essere orientati dagli specifici obiettivi di missione e di servizio delle amministrazioni; (d) la certificazione delle competenze, da integrare nei percorsi di carriera; (e) l'utilizzazione della formazione come leva per accrescere la percezione del valore pubblico del lavoro nelle amministrazioni.

2.2 Capitale umano e valore pubblico territoriale

Le strategie di ricostituzione del capitale umano nelle amministrazioni locali hanno un'evidente dimensione quantitativa, colta anche nelle premesse del PNRR⁽²²⁾ e determinata dall'esigenza di contrastare l'imponente deflusso di personale che ha caratterizzato gli ultimi anni, che proseguirà nella prossima fase e che rischia di compromettere il funzionamento delle istituzioni territoriali.

Altrettanto importante è la dimensione trasformativa: le strategie di adeguamento del lavoro pubblico avviate negli ultimi anni non puntano ad una mera sostituzione del personale uscito dalle amministrazioni ma sono guidate dalla necessità di modificare in profondità il modello di funzionamento delle amministrazioni stesse, soprattutto a livello territoriale. Anche questo aspetto viene espresso chiaramente dal PNRR:

«Il turnover in atto può rappresentare una grande opportunità, se gestito consapevolmente, non solo per ringiovanire il volto della PA, ma anche per ridefinire le competenze (più profili tecnici e soft skills) e favorire l'ingresso di professioni del futuro (tra le altre, digitale e big data)».

Le strategie di ricostituzione del capitale umano delle amministrazioni locali hanno la missione generale di accrescerne il valore pubblico territoriale, che qui definiamo come l'impatto generato dalle politiche intraprese dalle istituzioni locali sul livello di benessere complessivo (multidimensionale - ossia economico, sociale, ambientale, sanitario, etc.) di cittadini, comunità locali e sistema produttivo (FORMEZ, 2023). Definito in questo modo, il concetto di valore pubblico ha una connotazione dinamica, perché la definizione di cosa si debba intendere per benessere muta nel tempo e si modificano di conseguenza gli strumenti di policy applicati.

22) Secondo il PNRR «Il ricambio generazionale nell'ultimo decennio è stato lento e parziale [...]. La sostituzione del personale in servizio è stata pari a un solo nuovo assunto a fronte di tre cessazioni nelle amministrazioni centrali e di un assunto ogni due cessazioni nelle amministrazioni locali. Oggi l'età media dei dipendenti pubblici è di 50 anni (dati 2019). Il 16,3 per cento del totale ha più di 60 anni, mentre soltanto il 4,2 per cento ne ha meno di 30. Ciò ha contribuito a determinare un crescente disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili e quelle richieste dal nuovo modello economico e produttivo disegnato per le nuove generazioni (digitale, ecologico, inclusivo)».

In questo contesto, è interessante un passaggio della Direttiva del Ministro della pubblica amministrazione citata in precedenza, che individua come carente la «capacità delle amministrazioni di proiettare nell'orizzonte di medio e lungo periodo la propria fisionomia, definendone i contorni in termini di competenze necessarie per rispondere efficacemente alle istanze dei cittadini e del mondo produttivo».

Nell'esame delle misure di rafforzamento compiuto nel paragrafo precedente, emerge con chiarezza lo sforzo delle Autorità Nazionali di promuovere una trasformazione su larga scala delle competenze a disposizione delle amministrazioni locali, agganciandola alle esigenze di attuazione del PNRR ma inquadrandola in una prospettiva strutturale e di lungo periodo. La mobilitazione di nuove competenze generata nella situazione di straordinarietà determinata dalle esigenze di attuazione del Piano dovrebbe progressivamente sfociare in un inserimento strutturale di queste competenze nelle amministrazioni locali, stimolandone proattivamente la crescita di capacità istituzionale ed amministrativa. Le nuove competenze dovrebbero cioè agire esse stesse come veicoli del rafforzamento della capacità.

2.2.1 La governance anticipatoria

La necessità richiamata dalla Direttiva del DFP di «accrescere la capacità delle amministrazioni di proiettare nell'orizzonte di medio e lungo periodo la propria fisionomia» evoca il concetto di governance anticipatoria messa a punto dall'OECD. La governance anticipatoria è «l'in-

tegrazione sistematica e l'applicazione della previsione strategica in tutta l'architettura di governance, compresa l'analisi delle politiche, il coinvolgimento e il processo decisionale. [...] La governance anticipatoria e l'istituzionalizzazione della previsione strategica includono: a) la creazione di istituzioni e quadri di previsione dedicati (ad esempio unità, comitati, reti, legislazione e pratiche) e b) la costruzione di una cultura della previsione all'«interno delle strutture istituzionali esistenti» (OECD, 2021b).

Il tema - apparentemente astratto - è in realtà vitale per i nostri sistemi territoriali. Ad esempio, tra le grandi tendenze di trasformazione, lo spopolamento e l'invecchiamento hanno una rilevanza drammatica a livello territoriale. Adottare un approccio di governance anticipatoria significa, in questo caso, incorporare nei modelli di amministrazione locale scelte basate sulla previsione su come si modificheranno i nostri territori e i fabbisogni di servizi locali per effetto della trasformazione demografica.

2.2.2 Capitale umano, capacità amministrativa e cooperazione istituzionale territoriale

Si è parlato nei paragrafi precedenti della necessità di legare il tema dell'adeguamento del capitale umano delle amministrazioni locali a quello più generale del rafforzamento della capacità amministrativa. Ricordiamo, a questo proposito, che nella programmazione 2021-2027 agli interventi per la capacità amministrativa vengono dedicati, oltre al Programma Nazionale "Capacità per la Coesione", i Piani di Rigenerazione Amministrativa (PRiGA), a titolarità delle Ammi-

nistrazioni titolari dei Programmi. I PRigA intervengono sulle aree critiche individuate dall'Accordo di Partenariato (brevemente descritte in precedenza), declinate secondo gli specifici fabbisogni delle amministrazioni attuatrici dei fondi⁽²³⁾. Fra l'altro, i PRigA prevedono, nell'ambito della Linea A, la possibilità di selezionare personale specializzato per l'attuazione di specifici interventi previsti dai programmi e di svolgere attività di rafforzamento delle competenze del personale delle strutture coinvolte nell'attuazione e gestione dei fondi.

Una delle dimensioni della capacità amministrativa riguarda la stretta relazione fra l'efficacia delle azioni di rafforzamento del lavoro pubblico e la propensione delle amministrazioni locali ad associarsi e collaborare. Questo riguarda soprattutto (ma non esclusivamente) il disegno e l'attuazione delle politiche strutturali per lo sviluppo e la trasformazione del territorio. Le regole di queste politiche sono oggettivamente molto complesse e richiedono professionalità diverse e integrate, in grado di affrontare le attività relative, ad esempio, all'identificazione delle fonti di finanziamento tra le diverse esistenti, alla partecipazione alle procedure di assegnazione dei fondi, alla pro-

gettazione degli interventi, alla gestione tecnico-amministrativa, alla realizzazione fisica, alla gestione finanziaria sia in fase di cantiere che a regime, al monitoraggio e alla rendicontazione, all'uso dei sistemi informativi, ai controlli e alla comunicazione. Per molte amministrazioni di piccola e media taglia, affrontare da sole compiti di questo tipo potrebbe essere proibitivo. Quindi, formare e assegnare il personale necessario, per quanto preparato, alle singole amministrazioni con un approccio distributivo potrebbe essere insostenibile o comunque non risolvere il problema. L'alternativa dovrebbe essere il ricorso a forme associative fra i comuni, con l'istituzione di nuclei tecnici sovralocali dotati di competenze adeguate, a servizio dell'intero territorio⁽²⁴⁾. Esiste insomma una taglia minima dei gruppi tecnici integrati dedicati all'attuazione delle politiche strutturali, che in moltissimi casi non è possibile collocare al livello delle singole amministrazioni.

Uno strumento su cui lavorare per creare o rafforzare forme di collaborazione e condivisione fra enti territoriali per l'attuazione delle politiche strutturali è costituito dalle misure di rafforzamento della capacità amministrativa previste, nell'ambito dei Programmi Regiona-

23) I PRigA sono articolati in cinque linee: Rafforzamento organico e delle competenze del personale (Linea A), Standard e semplificazione di processi, procedure e atti (Linea B), Rafforzamento strumenti trasversali (Linea C), Iniziative di partenariato e knowledge sharing (Linea D), Altre iniziative di rafforzamento (Linea E).

24) Una "correzione" della governance del PNRR che (almeno in parte) va in questa direzione è stata introdotta dal Decreto Legge 2 marzo 2024, n. 19 "Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza" (Decreto PNRR 4). L'articolo 9 "Misure per il rafforzamento dell'attività di supporto in favore degli enti locali" del Decreto prevede l'istituzione presso le Prefetture di una cabina di coordinamento, presieduta dal prefetto, che definisce un piano di azione per l'efficace attuazione degli interventi del PNRR in ambito provinciale. Alla cabina di coordinamento partecipa una rappresentanza dei sindaci dei comuni titolari di interventi PNRR.

li 2021-2027, a sostegno dei singoli Obiettivi Specifici⁽²⁵⁾ (v. il Box 3 per un esempio). Questo riguarda in particolare gli Obiettivi rispettivamente relativi ad Aree Urbane ed Aree Interne, che presuppongono la collaborazione fra comuni per l'elaborazione e l'attuazione delle Strategie territoriali.

BOX 3

L'Azione 5.1.2 "Miglioramento delle capacità degli attori locali" del Programma Regionale FESR Abruzzo 2021-2027 prevede il sostegno della capacità degli enti impegnati nelle Strategie territoriali delle Aree Urbane Funzionali abruzzesi.

Le attività dell'Azione sono parte del Piano di Rigenerazione Amministrativa e contribuiscono ad incrementare le competenze degli enti locali su approccio integrato, pianificazione dell'azione partecipata, sviluppo urbano sostenibile e integrazione tra i progetti.

L'Azione si attua nell'ambito di "Hub delle Competenze", iniziativa regionale di carattere trasversale che offre un punto di accesso unico a servizi di supporto professionale per accrescere la capacità degli attori coinvolti nella politica di coesione.

25) Questa norma è stata introdotta dal Regolamento FESR 2021-2027 (n. 2021/1057), articolo 3 "Obiettivi specifici per il FESR e il Fondo di coesione", comma 4.

Bibliografia

BERTHON, P., EWING, M., e HAH, L.L. (2005), Captivating company: Dimensions of attractiveness in employer branding. *International Journal of Advertising: The Quarterly Review of Marketing Communications*, 24(2), 151–172. <https://doi.org/10.1080/02650487.2005.11072912>.

Commissione europea (2020). Tabelle di Marcia per lo sviluppo delle capacità amministrative. Pacchetto di strumenti pratici, Bruxelles.

FORMEZ PA (2022). La selezione di personale per le Pubbliche Amministrazioni, Rapporto FORMEZ PA 2022, Roma.

FORMEZ PA (2023). Valore pubblico. Domande e risposte. La creazione del valore pubblico territoriale nelle Regioni. Verso il PIAO, Innovation Lab di FORMEZ PA, Roma.

OECD (2021a). Administrative capacity building. Self-assessment instrument for Managing Authorities of EU Funds under Cohesion Policy, Paris.

OECD (2021b). Foresight and Anticipatory Governance in Practice. Lessons in effective foresight institutionalisation, Paris.

OECD (2021c). Public Employment and Management 2021. The future of the public service, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>.

OECD (2023). Public Employment and Management 2023. Towards a More Flexible Public Service. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5b378e11-en>.

2.3 Il reclutamento di giovani nella PA: apprendistato e formazione e lavoro

Paola Suriano e Stefania Tagliabue^{(1)(*)}

3.1 Lo scenario attuale e le finalità dell'art. 3-ter del D.L. 44/23

Diversi rapporti e analisi sulla pubblica amministrazione (PA) mettono in evidenza il tema delle competenze, soprattutto quelle che mancano, quelle di cui avremmo bisogno e gli effetti conseguenti alla loro carenza.

Da ultimo nella "Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nel primo semestre 2023"⁽²⁾ la Corte dei Conti ha sottolineato come la mancanza di adeguate competenze digitali, scientifiche e ingegneristiche nelle pubbliche amministrazioni potrebbe rappresentare un serio ostacolo alla realizzazione del Piano. Dalla Relazione si stima che per allineare il peso di tali figure qualificate e con competenze STEM (Science, Technology, Engineering e Mathematics), dovrebbero essere immessi nella PA almeno 65mila unità.

Obiettivo che richiederà un particolare impegno, in virtù delle difficoltà riscontrate nell'ultimo biennio dall'attività concorsuale per il reperimento di questi profili professionali.

Nella pubblica amministrazione, nonostante il grande sforzo assunzionale degli ultimi anni, permangono due principali criticità di lungo periodo:

- il numero e l'età media dei lavoratori pari a circa 50 anni e una percentuale molto bassa (4,8%) di giovani con meno di 30 anni⁽³⁾;
- profili professionali non sempre adeguati alle nuove sfide, poca formazione e una carenza di tecnici e profili specialistici per cogliere le opportunità del PNRR.

Certamente l'età media elevata e il blocco del turnover hanno pesato sul mancato rinnovamento dei profili professionali.

Le normative fino ad oggi approvate hanno consentito la velocizzazione e la semplificazione ma occorre ora investire su procedure che consen-

* Paola Suriano - Formatore e Consulente Esperto per il reclutamento nella PA
Stefania Tagliabue - Esperto sviluppo organizzativo e gestione risorse umane nella PA

1) Il paragrafo 3.1 è a cura di Paola Suriano, il paragrafo 3.2 è a cura di Stefania Tagliabue, le conclusioni sono a cura di Paola Suriano e Stefania Tagliabue.

2) <https://www.corteconti.it/Home/Organizzazione/UfficiCentraliRegionali/UffSezRiuniteSedeControllo/RelstatoPNRR>

3) Report ForumPa 2023 – Lavoro Pubblico



tono di inserire all'interno della PA i nuovi saperi valorizzando le competenze, i talenti e il merito. Il Report Unioncamere Excelsior⁽⁴⁾ sulle "Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine" riporta che nel settore pubblico si prevede tra il 2023 e il 2027 un fabbisogno complessivo di 738mila unità.

A fronte di questo fabbisogno occorre tenere in considerazione – sempre secondo il Report Unioncamere – che nel prossimo quinquennio diminuiranno i laureati nell'indirizzo medico-sanitario (mancheranno 12mila laureati ogni anno), in quello economico-statistico (8mila unità annue) e i lavoratori con un titolo terziario nelle discipline STEM (6mila unità annue). In particolare, nelle STEM si osservano i mismatch più critici nell'ambito delle scienze matematiche, fisiche e informatiche e in quello ingegneristico, ovvero nelle discipline maggiormente richieste dagli enti locali.

A fronte di questa carenza di offerta di laureati in discipline scientifiche, nel prossimo quinquennio si evidenzia un aumento di laureati nelle discipline giuridico-economico.

Nell'area dei funzionari della pubblica amministrazione, infatti, la maggioranza dei dipendenti ha un titolo di laurea in giurisprudenza, scienze giuridiche ed economiche e solo il 5,6% ha una laurea in materie STEM.

Si è assistito negli ultimi anni, come sopra accennato, ad un notevole calo di partecipazione

ai concorsi di candidati in possesso di lauree STEM (ingegneria, informatica, matematica, etc.) e ad un aumento di rinunce da parte dei candidati vincitori.

In questo panorama si colloca il D.L. 44/2023 che, citando nelle premesse del Capo I «Ritenu- ta la straordinaria necessità e urgenza di definire misure volte a garantire il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche», introduce una serie di interventi volti a velocizzare ed accelerare le assunzioni di personale nelle pubbliche amministrazioni sia centrali che degli enti territoriali anche e soprattutto finalizzate all'attuazione del PNRR.

Nel D.L. 44/2023 trova spazio l'articolo 3-ter riguardante nello specifico l'assunzione di giovani nella pubblica amministrazione con modalità innovative. Come dichiarato dallo stesso Ministro Zangrillo, le assunzioni dei giovani mediante apprendistato e formazione e lavoro sono «un ulteriore strumento per rafforzare i nostri uffici dotando gli enti centrali e territoriali delle competenze necessarie ad affrontare, anche in ottica di PNRR, le sfide del presente e del futuro» ed ancora «Abbiamo bisogno delle nuove generazioni e delle loro energie e capacità – conclude il Ministro Zangrillo – per velocizzare il processo di innovazione e di digitalizzazione della Pubblica amministrazione»⁽⁵⁾.

Al classico strumento di reclutamento tramite

4) <https://excelsior.unioncamere.net/pubblicazioni/2023/previsioni-dei-fabbisogni-occupazionali-e-professionali-italia-medio-termine>

5) <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/26-12-2023/libera-all%E2%80%99apprendistato-nella-pa>

concorsi a tempo indeterminato – dove si è potuto verificare che l'età media dei partecipanti è di 36 anni – si aggiungono nuovi strumenti che consentono una ricerca attiva di candidati portatori di specifiche competenze da parte della PA: andare a ricercare i candidati in collaborazione con le università e nelle università, ovvero laddove vi è una conoscenza maggiormente aggiornata sulle materie richieste dalle amministrazioni e ricercare giovani laureati nel proprio territorio.

A fronte di queste nuove forme di reclutamento occorre tener presente che non basta cambiare le modalità con cui si procede alle selezioni ma serve dare risposte a quanto viene richiesto dai giovani⁶⁾ in termini di aspettative. Non basta offrire un “posto di lavoro”, ovvero non è incentivante offrire quale prospettiva assunzionale la sostituzione di un dipendente andato in pensione ovvero offrire le attività svolte per anni con la logica “si è sempre fatto così” e con l'aspettativa di un possesso di competenze che il dipendente pensionato ha acquisito in 40 anni di esperienza. Occorre offrire un'esperienza di crescita professionale, di valorizzazione dei nuovi saperi. Ai giovani portatori di conoscenze innovative utili per la PA, se si vuole accrescere le capacità di attrazione, occorre offrire:

- un percorso di formazione professionalizzante che consenta agli stessi di poter conoscere il contesto operativo ed organizzativo della PA;
- la valorizzazione dei saperi;
- un luogo di lavoro facilmente accessibile senza la necessità di dover sostenere spese per viaggi, trasferimenti, affitti, etc.

3.1.1 I contenuti

L'art. 3-ter del D.L. 22 aprile 2023, n. 44, convertito in Legge n. 74/2023, che riporta come titolo “Misure per favorire il reclutamento dei giovani nella pubblica amministrazione” offre nuove possibilità assunzionali.

La disposizione consente alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, c. 2, del D.Lgs. n. 165/2001⁷⁾, fino al 31 dicembre 2026, di assumere a tempo determinato e su base territoriale:

- a) giovani laureati con contratto di apprendistato;
- b) studenti di età inferiore a 24 anni che abbiano concluso gli esami previsti dal piano di studi, con contratto di formazione e lavoro a seguito di apposite convenzioni non onerose da stipulare con le istituzioni universitarie del territorio legalmente riconosciute.

6) Report FPA 2023.

7) Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente Decreto continuano ad applicarsi anche al CONI.



Sia le assunzioni mediante contratti di apprendistato che i contratti di formazione e lavoro previsti dall'art. 3-ter del D.L. 44/2023 sono possibili nel limite del 10% delle facoltà assunzionali per la pubblica amministrazione, limite elevato al 20% per comuni, province, città metropolitane, unioni di comuni.

Pur trattandosi di contratti a tempo determinato, occorrerebbe interpretare tale possibilità assunzionale come se fosse «un'assunzione a tempo indeterminato previo superamento con esito positivo di un percorso formativo» e proprio per tale motivo la normativa deroga ai diversi limiti di utilizzo dei contratti a tempo determinato e vincola tali assunzioni alle capacità assunzionali previste dai Piani Occupazionali.

Le deroghe previste per queste tipologie assunzionali a tempo determinato consentono di:

- utilizzare contratti di formazione lavoro e di apprendistato non solo per esigenze temporanee ed eccezionali, ma anche per esigenze di carattere permanente⁸⁾;
- semplificare la procedura di assunzione, escludendo il ricorso alle procedure di mobilità volontaria/obbligatoria⁹⁾;
- disciplinare una nuova procedura di reclutamento di studenti non ancora laureati mediante il ricorso a convenzioni con le università degli studi;

- trasformare il rapporto di lavoro a tempo indeterminato al termine del periodo di formazione e previa una valutazione positiva, nel rispetto della vigente disciplina in termini di capacità assunzionale;
- assumere, in caso di parità di punteggio, il candidato più giovane¹⁰⁾ in virtù della finalità di tale tipologia di reclutamento;
- armonizzare i vincoli finanziari alla spesa di personale rispetto al contratto di formazione lavoro e di apprendistato, che nasce nella prospettiva non di un contratto a termine, ma di un contratto a tempo indeterminato¹¹⁾;
- estendere la disciplina in materia di trattamenti economici accessori¹²⁾ ai contratti di formazione lavoro e di apprendistato. Ciò significa che i neo assunti potranno ottenere premi che aumentano il loro stipendio.

Questa nuova possibilità di ottenere premi economici insieme all'offerta di un percorso formativo di accrescimento delle competenze dovrebbe maggiormente incentivare i giovani a sperimentare il lavoro nella e per la PA e ridurre pertanto il fenomeno della riduzione di partecipanti alle selezioni a tempo determinato specialmente per i profili tecnici.

Il citato art. 3-ter pur individuando le modalità di reclutamento per tali assunzioni, ovvero l'effettuazione di una prova scritta, di una prova ora-

8) Deroga all'art. 36 c. 2 del D.Lgs. 165/01.

9) Deroga artt. 34, c. 6, e 34-bis del D.Lgs. 165/01.

10) Deroga art. 5 DPR 487/94.

11) Deroga art. 9, comma 28, del Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122.

12) Applicazione dall'ultimo periodo dei commi 1-bis e 2 dell'articolo 33 del Decreto Legge 30 aprile 2019, n. 34.

le e la valutazione dei titoli così come stabilito dall'art. 35 del D.Lgs.165/2001, demanda ad un apposito decreto da emanarsi da parte del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del Decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in cui siano stabiliti:

- i criteri e le procedure per il reclutamento sia dei giovani laureati che degli studenti con meno di 24 anni che hanno concluso gli esami previsti per il percorso di studi per il conseguimento della laurea;
- i contenuti omogenei delle convenzioni con le università per la selezione degli studenti di cui sopra in possesso delle competenze ricercate e da accrescere.

L'obiettivo principale della norma è di rilanciare il contratto di formazione lavoro e di apprendistato come un canale di accesso all'impiego pubblico da parte dei giovani talenti, valorizzando l'esperienza formativa e lavorativa che viene offerta dalle amministrazioni.

3.1.2 Le assunzioni: apprendistato e contratti di formazione e lavoro

Le tipologie di assunzione previste dall'art. 3-ter del D.L. 44/2023, ovvero contratti di apprendistato e contratti di formazione e lavoro (CFL), non fanno riferimento alla normativa vigente in materia di apprendistato e di formazione e lavoro ma sono una fattispecie nuova e innovativa. Il contratto di apprendistato trova riferimento nell'articolo 41 e seguenti del D.Lgs. 81/2015 il quale al comma 1 stabilisce che «L'apprendista-

to è un contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e alla occupazione dei giovani» mediante il conseguimento di un titolo di studio. Del tutto diverso è il tipo di contratto di apprendistato previsto dall'articolo 3-ter del D.L. 44/2023 e il Decreto Ministeriale attuativo, i quali configurano l'apprendistato nella PA come un «contratto di lavoro a tempo determinato di apprendistato di durata massima di trentasei mesi», al termine del quale si può procedere con la successiva trasformazione del rapporto di lavoro in tempo indeterminato.

Nel caso dell'apprendistato nella PA previsto dall'art. 3-ter del D.L. 44/2023 ci si rivolge a "giovani laureati" ovvero a giovani già in possesso del titolo richiesto per l'accesso, ovvero non è finalizzato al conseguimento di un titolo di studio.

È proprio l'art. 9 del DM 21 dicembre 2023 a disporre che alle procedure previste dall'art. 3-ter del D.L. 44/2023 non si applica il titolo V del Decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81.

Il DM 21/12/2023 non definisce né l'età massima né il percorso formativo oggetto del contratto e, così come indicato dall'art. 2 del medesimo Decreto, sono le amministrazioni a definire nei bandi da pubblicare sul Portale del Reclutamento i requisiti di accesso alle procedure di selezione.

Il contratto di formazione e lavoro invece è un particolare tipo di contratto di lavoro a tempo determinato della durata massima di 36 mesi, caratterizzato da una causa mista che risulta dallo scambio fra la prestazione di lavoro da parte del giovane e un'erogazione di retribuzione e di formazione ed addestramento professionale specifico, da parte dell'amministrazione ospitante. Il

contratto di formazione e lavoro così come stabilito dal D.L. 44/2023 prevede la trasformazione del contratto a tempo indeterminato al termine del contratto, previa valutazione positiva del servizio prestato e acquisizione del titolo di laurea. La valutazione del servizio prestato sia dai giovani laureati mediante contratto di apprendistato che dagli assunti a tempo determinato con CFL deve essere resa mediante una relazione riportante la motivata valutazione positiva del servizio prestato con indicazione delle attività svolte, la formazione effettuata, il raggiungimento degli obiettivi e la valutazione della performance.

A tal fine, ai contratti di apprendistato e di CFL previsti dal D.L. 44/2023 dovranno obbligatoriamente essere allegati i programmi formativi con indicazione degli obiettivi da raggiungere.

In conclusione, si può affermare che queste nuove forme di apprendistato e CFL hanno come obiettivo principale non l'acquisizione di un titolo ma quello di formare, valorizzare e professionalizzare giovani in possesso di specifiche competenze per rispondere alle esigenze dell'amministrazione.

3.1.3 Le prove e la valutazione dei titoli

Il DM 21 dicembre 2023 che disciplina i criteri e le procedure per il reclutamento prevede l'effettuazione di una prova scritta, anche a contenuto teorico-pratico, e di una prova orale oltre alla valutazione dei titoli.

Sia i bandi per l'assunzione di giovani laureati che gli avvisi per le selezioni di laureandi in convenzione con le università vanno pubblicati sul

Portale del Reclutamento e sul sito istituzionale dell'ente che bandisce.

La prova scritta, vertente sulle materie e/o capacità indicate negli avvisi di cui sopra, può consistere nella redazione di uno o più elaborati, in domande con risposta sintetica, in questionari a risposta multipla oppure un mix tra queste tipologie in relazione alle dimensioni oggetto di valutazione.

La scelta sulla tipologia di prova da scegliere tiene in considerazione: il tempo necessario per la correzione, i costi per la progettazione delle prove, le dimensioni che si vogliono valutare.

La prova orale, così come previsto anche dall'art. 35 quater c.1 del D.Lgs. 165/01, è volta ad accertare il possesso dell'insieme delle conoscenze e delle capacità logico-tecniche, comportamentali e attitudinali, che devono essere specificate nel bando e definite in maniera coerente con la natura dell'impiego, nonché la conoscenza di almeno una lingua straniera.

Nella commissione esaminatrice relativa a selezione per studenti laureandi è prevista la presenza di un docente dell'università con la quale è stata stipulata la convenzione.

La specificità di questa tipologia assunzionale risponde anche alla possibilità di rendere oggetto di formazione le materie trasversali e giuridiche (TUEL, Codice appalti, diritto amministrativo, etc.) rientranti in tutti i bandi di concorso a prescindere dalla professionalità richiesta e dalla collocazione organizzativa.

Se infatti le procedure sono rivolte ai giovani laureati e studenti, preso atto che dal momento della pubblicazione del bando all'effettuazione delle prove passano al massimo 2 o 3 mesi, risulta facile comprendere come sia impossibile per i candidati che hanno una formazione tec-

nica/scientifica riuscire a prepararsi su materie giuridiche mai o poco trattate e studiate durante il percorso universitario.

Da alcuni anni le amministrazioni lamentano una scarsa partecipazione e preparazione dei candidati ma occorrerebbe che le amministrazioni stesse verificassero l'elenco infinito di materie oggetto delle prove concorsuali in relazione al tempo necessario per la preparazione. E se si fa riferimento alle figure di funzionari tecnici, informatici, ingegneri, etc. ben si può comprendere come bandi densi di materie giuridiche demotivano i potenziali candidati a partecipare.

Altra considerazione da fare rispetto alla predisposizione dei bandi è che la richiesta di un livello di preparazione su conoscenze trasversali che attengono alla PA e che si apprendono lavorando consentono a tanti dipendenti interni appartenenti all'area degli istruttori in possesso del titolo di laurea di accedere all'area dei funzionari, pur non avendo questi le capacità e le attitudini necessarie per ricoprire il ruolo.

I dipendenti interni della PA risultano essere agevolati se il focus della selezione è la mera valutazione di conoscenze trasversali, operative e di funzionamento della PA e/o quantomeno questi hanno maggiore facilità nello studio delle normative indicate nei bandi di concorso.

Scherzosamente mi permetto di suggerire di prevedere un corso di laurea per "funzionario della PA" stante l'elenco infinito di materie inserite nei bandi di concorso che potrebbero essere considerati dei veri e propri esami (diritto amministrativo, diritto costituzionale, Codice degli Appalti, normative in materia di privacy, codice disciplinare e reati contro la pubblica amministrazione, inglese, informatica, diritti e doveri dei dipendenti pubblici, l'accesso agli

atti, la trasparenza amministrativa, iTUEL, etc.). I contratti di formazione e lavoro e quelli di apprendistato vanno invece nella direzione di una selezione basata sulle competenze professionali specifiche innovative con una formazione organizzativa, operativa e normativa da approfondire nell'ambito di un percorso formativo sia on the job (utilizzando le conoscenze stratificate del personale già in servizio) che mediante una formazione specifica organizzata da enti di formazione o dalle università.

Diventa quindi importante, se non indispensabile, che il percorso selettivo venga progettato prevedendo quali materie saranno oggetto di valutazione e quali saranno oggetto di formazione volte all'accrescimento ed al consolidamento di una specifica professionalità.

Il bando dovrebbe pertanto prevedere il profilo atteso così come costruito nel modello di competenze in termini di:

- attività da svolgere;
- conoscenze specifiche richieste;
- conoscenze trasversali sul funzionamento della PA;
- livello decisionale;
- capacità richieste.

Nel bando dovrà essere individuato e reso noto ciò che in termini di conoscenze e capacità sarà oggetto di valutazione mediante apposite prove selettive e quanto sarà oggetto del piano di formazione.

In coerenza con la necessità di selezionare giovani con competenze specifiche ed innovative, si consiglia nel percorso selettivo di individuare sia le materie che attengono alle conoscenze acquisite nel percorso universitario o professio-

nale che, nel coerente possesso e livello di possesso delle capacità e conoscenze che attengono all'organizzazione e al funzionamento della pubblica amministrazione tenuto conto della formazione on the job a cui dovranno partecipare i giovani vincitori della selezione.

L'intento della norma, specialmente nel reclutamento per l'assunzione di giovani laureati con contratto di apprendistato, è quello di reclutare lavoratori già ampiamente formati nelle materie e competenze specifiche richieste. Infatti, le selezioni, oltre allo svolgimento di una prova scritta e di una prova orale, prevedono anche la valutazione di ulteriori eventuali titoli di specializzazione post lauream ed eventuali esperienze professionali documentate coerenti con il profilo messo a concorso.

Nelle selezioni la valutazione riguarda sia la verifica del possesso di determinate conoscenze e capacità ma anche il livello di possesso. Rispetto al livello di possesso, si suggerisce che la valutazione individui un livello medio/alto di possesso delle conoscenze oggetto del percorso universitario ed oggetto di selezione e valutazione ed un livello medio/basso di conoscenze trasversali riguardanti il funzionamento e l'organizzazione della PA.

Sarà così possibile prevedere il contenuto del piano della formazione che dovrà riguardare le materie giuridiche, le capacità da sviluppare per ricoprire in modo efficace il ruolo, l'accrescimento delle conoscenze specifiche e la loro applicazione operativa nell'ambito della struttura organizzativa in cui i giovani laureati saranno collocati.

Così come previsto dal D.L. 44/2023 e meglio specificato nel DM 21/12/2023, al fine di valutare

il merito e selezionare i giovani talentuosi, la procedura selettiva prevede la valutazione dei titoli intesi a criteri di merito e di conoscenze specifiche ed operative che si possono così declinare:

- a. per i giovani laureati rientrano nella valutazione dei titoli, tenuto conto che il punteggio massimo attribuibile non può concorrere in misura superiore ad un terzo alla formazione del punteggio finale:
 - il punteggio di laurea;
 - la media del punteggio conseguito in tutti gli esami;
 - l'esperienza lavorativa documentata in posizioni coerenti con il profilo messo a concorso;
 - ulteriori titoli di specializzazione post lauream;
 - il merito (determinato dall'età anagrafica e dalla regolarità dello svolgimento del percorso di studi, intesa come coerenza temporale al piano di studi programmato e del voto di laurea).

Nel caso in cui il titolo sia stato conseguito nei 5 anni antecedenti alla data di scadenza del bando, il punteggio previsto per il titolo può essere raddoppiato ma compreso in 1/3 complessivi dei punteggi da assegnare ai titoli.

- b. Per gli studenti laureandi il punteggio massimo da attribuire ai titoli non può superare 1/4 del punteggio finale attribuibile e riguarda il merito, determinato dall'età anagrafica e dalla regolarità dello svolgimento del percorso di studi programmato, e dalla media ponderata dei voti conseguiti negli esami che per celerità può essere calcolata soltanto su un numero predeterminato di materie

qualificanti il percorso di studio, in numero non inferiore a cinque.

Il percorso in queste tipologie di procedure selettive deve essere attentamente progettato a partire dalla costruzione del modello di competenze, dall'oggetto della valutazione e dalla stesura del progetto formativo da offrire. Ma diventa importante procedere anche alla costruzione di un employer branding, di una brand reputation, così come alla definizione di strategie di retention anche con politiche di welfare e di trasmissione di valori aziendali, nonché ad azioni strutturate per l'accoglienza dei giovani assunti.

Su quanto esposto in merito a queste tipologie assunzionali occorre riflettere a quali ambiti dovranno fare riferimento: ai profili con conoscenze innovative o ai profili con conoscenze tradizionali?

Si risente di una carenza di profili con conoscenze in materia di AI, big data, sostenibilità ambientale, utilizzo di energie alternative, project manager, progettazione e rendicontazione progetti UE, mobilità sostenibile, etc.. Queste nuove tipologie selettive ed assunzionali consentono di ricercare e selezionare giovani – anche giovani non ancora laureati – in possesso di competenze innovative non facilmente rinvenibili nella pubblica amministrazione.

3.1.4 Contenuti omogenei delle convenzioni con le università

Le convenzioni con le università possono essere uno strumento utile per individuare le

competenze e professionalità utili alla PA nel processo di innovazione e digitalizzazione e possono essere attivate per le selezioni di giovani studenti con meno di 24 anni che hanno terminato gli esami previsti dal piano di studi (laureandi) da assumere con contratto di formazione e lavoro della durata di 24 mesi trasformabile in contratto a tempo indeterminato, previo conseguimento della laurea e previo superamento con esito positivo del percorso formativo e di accrescimento delle competenze previste dal piano formativo.

Si apre per la prima volta una collaborazione tra università ed amministrazioni locali al fine di allineare la formazione universitaria alle competenze richieste dalla PA. Si determina anche un diverso approccio delle selezioni, ovvero non si valutano esclusivamente le conoscenze richieste per poter lavorare nella pubblica amministrazione, ma si vanno a ricercare giovani in possesso di competenze specifiche che saranno formati per acquisire le conoscenze utili per lavorare in specifici contesti organizzativi della pubblica amministrazione.

Le convenzioni vanno stipulate tenuto conto delle competenze ricercate ed oggetto della selezione, con le istituzioni universitarie aventi sede all'interno del territorio comunale, provinciale e regionale della singola amministrazione, nonché con le università aventi sede nei territori regionali confinanti o limitrofi per le discipline non presenti nell'ambito territoriale di appartenenza.

Secondo il DM 21 dicembre 2023 ciascuna convenzione, deve contenere:

- gli ambiti delle competenze e professionalità

che le modalità di reclutamento si propongono di accrescere;

- il contesto produttivo ed organizzativo all'interno del quale si intendono collocare i soggetti selezionati all'esito della procedura concorsuale;
- l'impegno all'individuazione di un docente da nominare nella commissione esaminatrice, esperto nelle materie oggetto di concorso;
- l'obbligo da parte dell'università ad attivare progetti di formazione universitaria e di corsi professionalizzanti, volti ad agevolare l'accesso al mondo del lavoro pubblico, sulla base dei fabbisogni delle amministrazioni pubbliche convenzionate;
- l'impegno dell'ente locale stipulante a garantire la formazione on the job;
- l'impegno dell'università a programmare ed organizzare seminari a cui partecipano rappresentanti delle amministrazioni convenzionate per la presentazione, agli studenti, delle possibilità occupazionali offerte dalle amministrazioni del territorio.

Lo scambio e la collaborazione tra università ed enti locali dovrebbero consentire di allineare le esigenze di innovazione e digitalizzazione delle amministrazioni con i percorsi formativi e corsi professionalizzanti offerti dalle università.

Gli sbocchi professionali delle università prevedono nella maggioranza dei casi o la libera professione o l'inserimento nel mondo delle aziende private. La pubblica amministrazione rientra quale possibilità residuale e quasi di ripiego.

C'è da dire che la pubblica amministrazione si racconta poco e poco si conosce dell'elevata professionalità richiesta dalle amministrazioni. È difficile far comprendere a cosa serve la PA e

spesso quando si dice che si lavora nella pubblica amministrazione, in tanti chiedono: "ma cosa fai? Di cosa ti occupi?"

I seminari previsti dal DM 21 dicembre 2023 non andrebbero diretti soltanto per presentare le opportunità lavorative disponibili, ma andrebbe raccontato cosa si sta facendo in quel determinato contesto, quali progetti innovativi e sfidanti si stanno gestendo, quali capacità si stanno mettendo in campo, quali conoscenze disponibili e quali necessarie e rinvenibili negli studenti anche con un approccio di valorizzazione dei loro saperi. I dipendenti della pubblica amministrazione dovrebbero partecipare a questi seminari raccontando "cosa fanno, di cosa si occupano, quali competenze e conoscenze servono".

Durante il percorso formativo invece potrebbero essere coinvolte le università dando la possibilità agli studenti selezionati e ad alcuni dipendenti dell'amministrazione di partecipare ai corsi professionalizzanti progettati dalle università in attuazione della convenzione, così come ai percorsi formativi on the job erogati dall'amministrazione potrebbero partecipare studenti delle università anche sotto forma di stage.

3.1.5 L'attrattività e la comunicazione efficace

I maggiori problemi in materia di attrattività sono:

- la scarsa comunicazione di ciò che fa l'amministrazione in generale e di cosa si occupa il settore organizzativo in cui il personale assunto andrà collocato;
- la scarsa comunicazione delle attività che i

vincitori dovranno saper fare e dovranno acquisire in un determinato arco temporale;

- la scarsa chiarezza di come vengono scritti i bandi. I bandi sembrano siano rivolti ad una platea di pubblici dipendenti, ovvero a persone in grado di trasformare il linguaggio burocratese in qualcosa di comprensibile.

Della scarsa comunicazione di ciò che fa l'amministrazione e di cosa fanno i dipendenti pubblici in determinati settori si è già ampiamente parlato in relazione alla informazione da dare durante i seminari organizzati dalle università, ma occorre verificare anche quanto i bandi, che sono i manifesti con i quali si parla ai potenziali partecipanti, raccontano.

Sicuramente la maggior parte dei bandi anziché raccontare cosa fa l'amministrazione, di quali progetti si occupa, come è raggiungibile, quanti dipendenti ci sono, quali servizi offre, comincia parlando con un linguaggio burocratese indicante una serie di normative, articoli, acronimi del tipo «visto il PIAO 2024/2026, richiamato l'art. 35-quater del D.Lgs. 165/01, verificato che è stata esperita la procedura ex art. 34 e 34 bis.... Etc. etc.». Si parla un linguaggio comprensibile soltanto a chi lavora nella PA. L'autoreferenzialità serve a chi scrive il bando ma non è pensata per attrarre i potenziali candidati. Allo stesso modo in cui viene vissuto il piano del welfare che non è mai oggetto di comunicazione nei bandi come ulteriori benefit a favore dei candidati che saranno selezionati ed assunti: lo smart working, il co-working, i ticket restaurant, le aspettative, i permessi, gli incentivi, etc.

Pur non essendoci una specifica norma nazionale o regionale su come scrivere i bandi, ci si

rende conto che da anni sono sempre uguali all'interno della stessa amministrazione e tra le diverse amministrazioni.

Come possiamo attrarre se non iniziamo a comunicare bene?

Per le selezioni di studenti si ha il vantaggio di collaborare con le università che si fanno da promotrici nei confronti dei loro studenti, ma per i giovani laureati, se si tiene conto che si può rivolgere la selezione ai candidati appartenenti al proprio territorio quali strumenti utilizzare?

A parte il Portale del Reclutamento, per il quale non si ritiene che i candidati accedano h24, si potrebbe pensare di pubblicizzare l'iniziativa sui social, con manifesti e locandine (con qr code che riportano alla domanda di partecipazione) da distribuire nei bar, nei cinema, nei supermercati, nelle biblioteche.

Il principio di efficacia deve permeare tutta la selezione, a partire dalla definizione del modello di competenze fino alla comunicazione per attrarre i giovani talenti.

3.2. L'HR competency based.

La gestione del personale per competenze

L'apprendistato per giovani laureati e il CFL per studenti con età inferiore a 24 anni, previsti dall'art. 3-ter del D.L. 44/2023, rappresentano, come si è visto, nuove modalità di reclutamento specificatamente finalizzate a favorire l'inserimento di giovani nella pubblica amministrazione. Si tratta di misure che si aggiungono a quelle esistenti, ampliando la possibilità di scel-

ta che ogni pubblica amministrazione esercita, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, nel momento in cui valuta come effettuare il reclutamento delle competenze necessarie per svolgere la propria attività e raggiungere gli obiettivi per creare valore pubblico.

L'introduzione di queste nuove modalità di assunzione, per essere efficace, deve integrarsi con le strategie e i sistemi di gestione delle risorse umane già presenti, secondo l'auspicata logica "competency based", sempre più sostenuta dal quadro normativo e contrattuale della PA.

I modelli di competenze in una gestione delle risorse umane strategica ed integrata (Competency Based Human Resources Management - CBHRM) costituiscono, infatti, un sistema di riferimento fondamentale per tutte le attività e i processi di gestione e sviluppo del personale che tengono in considerazione gli obiettivi e le priorità della singola amministrazione. L'individuazione di un sistema di classificazione del personale per competenze è prerequisito per lo sviluppo conseguente ed integrato degli altri sistemi gestionali: la rilevazione del fabbisogno, il reclutamento e la selezione, lo sviluppo professionale e di carriera.

Nonostante il tema delle competenze sia presente da diversi anni negli atti di indirizzo e regolazione del pubblico impiego, solo dopo la pandemia e le importanti sfide del Piano Na-

zionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), si sono poste le basi per la creazione di un CHBRM nelle amministrazioni pubbliche¹³⁾.

A completamento del quadro di riferimento è poi intervenuta la tornata contrattuale 2019-2021, che ha portato alla sottoscrizione, nel corso dell'anno 2022, di tre importanti contratti: il CCNL delle Funzioni Centrali, il CCNL delle Funzioni Locali e il CCNL della Sanità. Tra i principali aspetti comuni ai primi due contratti vi è il nuovo ordinamento professionale con il sistema di classificazione del personale, che definisce l'inquadramento giuridico del personale dando alcuni riferimenti per la costruzione del sistema professionale per competenze che deve essere tuttavia adattato ai contesti organizzativi.

Sulla base di questi indirizzi, spetta, dunque, agli enti procedere alla revisione dei profili professionali e, in una logica coerente ed integrata, degli altri sistemi gestionali Human resources (HR). Nell'ambito di tale processo, gli enti possono sperimentare l'individuazione di profili professionali ispirati al sistema competency based, delineando il profilo non solo in base alle attività da svolgere, bensì tenuto conto delle competenze e capacità necessarie per svolgere attività con contenuto professionale omogeneo con particolare attenzione ai profili innovativi/emergenti. Il sistema professionale così costruito rappresenta la base per individuare, nell'ambito del fabbisogno di personale, i profili da reclutare tenendo conto del-

13) Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale del 10 marzo 2021, PNRR, D.L. 80/2021, D.L. 36/2022, DFP - Linee di indirizzo per i nuovi fabbisogni professionali DFP del 14/09/2022, D.M. per la Pubblica Amministrazione - Approvazione del modello delle competenze trasversali del personale di qualifica non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni del 28/06/2023.

le effettive esigenze per poi, in modo coerente, procedere alla scelta delle modalità di reclutamento più adatte ed efficaci per attrarre i profili emergenti ed inserirli nello specifico contesto organizzativo, tra le quali, appunto, quelle previste dall'art. 3-ter del D.L. 44/2023.

3.2.1 Individuazione e costruzione dei profili da selezionare

3.2.1.1 Definizione del sistema professionale

Non si vuole in questa sede entrare nel merito della metodologia di costruzione del sistema professionale competency based, ma ci si limiterà a fornire alcune indicazioni utili ad individuare i profili di particolare interesse per i giovani studenti e laureati. Dal punto di vista tecnico, occorre innanzitutto costruire il sistema delle professioni dell'ente, in coerenza con la mission e i macroprocessi, partendo dalla razionalizzazione dei profili che già operano nell'organizzazione ed andando a ricercare, in particolare, i profili emergenti ossia quelli innovativi necessari per affrontare nuove sfide.

Immaginare il futuro non è mai semplice, farlo in questo momento lo è ancora di meno tenendo conto che stiamo vivendo un lungo periodo di transizione caratterizzato da velocità dei cambiamenti tecnologici con salti evolutivi rapidi e la necessità di effettuare continui aggiustamenti e riallineamenti organizzativi. L'allungamento della vita lavorativa delle risorse richiede poi una forte attenzione alla coerenza delle competenze ai mutati scenari interni ed esterni. Comprendere di quali competenze si ha e si

avrà bisogno è quindi complesso e richiede uno sforzo di analisi dei segnali già presenti di un futuro che sta emergendo. L'impatto dell'intelligenza artificiale sul lavoro del futuro, ad esempio, dovrà essere almeno ipotizzato per evitare di inserire oggi professioni destinate a non essere più presenti fra pochi anni.

I profili individuati confluiscono in un dizionario dei profili professionali, costruito sulla base di un dizionario delle competenze, che descriva il loro contenuto, in modo univoco ed omogeneo. Le competenze possono essere classificate secondo diversi modelli; una classificazione adeguata a cogliere le tre dimensioni del sapere (conoscenze), saper fare (capacità) e saper essere (attitudini) considera tre tipologie di dizionari: competenze tecnico-professionali, competenze tecnico-specialistiche e competenze comportamentali. Queste sono così definite:

- competenze Tecnico-Professionali (CTP): insieme di conoscenze e capacità che consentono di svolgere in modo professionale le attività del profilo (es. diritto amministrativo, normativa in tema di gare e appalti, normativa in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione...);
- competenze Tecnico-Specialistiche (CTS): insieme di conoscenze e capacità tecnico specialistiche necessarie a presidiare i contenuti dell'ambito organizzativo specifico in cui il profilo opera (es. tecniche e strumenti di programmazione finanziaria, tecniche e strumenti per la creazione di drafting legislativi...);
- competenze Comportamentali (CC): insieme di attitudini che consentono di "mettere a terra" le competenze tecniche all'interno dell'organizzazione, descritte attraverso comporta-

menti “osservabili” (es. flessibilità, apertura al cambiamento, orientamento agli utenti...).

Tenendo conto di questa classificazione, per ogni profilo sono esplicitate le attività caratterizzanti (il job) e le competenze richieste, per ognuna delle quali è esplicitato un livello di possesso delle competenze (grading), con il seguente significato:

GRADING 1: Possesso di competenza limitata agli elementi di base. Capacità di applicazione parziale, per contesti di bassa complessità.

GRADING 2: Discreto possesso della competenza. Capacità di applicazione della competenza moderata, anche in contesti relativamente complessi.

GRADING 3: Possesso ampio ed approfondito della competenza. Capacità di applicazione in contesti di rilevante complessità oltre che di trasferimento ad altri.

GRADING 4: Specialista della competenza e punto di riferimento professionale. Capacità di applicazione in tutti i contesti con ampio margine di autonomia, anche in termini di innovazione e sviluppo della competenza o delle sue applicazioni.

Si riporta di seguito un esempio di profilo trasversale emergente dell’area funzionari ed elevate qualificazioni (EQ) delle funzioni locali¹⁴⁾.

Esperto in Digital Innovation

Finalità del ruolo: supporta i processi di innovazione e trasformazione digitale attraverso l’integrazione di competenze tecnologiche e di gestione dei processi in coerenza con la strategia definita a livello nazionale e locale.

Attività caratterizzanti il profilo: collabora alla progettazione e attuazione di iniziative e progetti per la digitalizzazione dei servizi. Collabora alla predisposizione e attuazione di accordi di servizio tra amministrazioni per la realizzazione e partecipazione dei sistemi informativi cooperativi. Realizza analisi periodiche al fine di valutare la coerenza tra l’organizzazione dell’amministrazione e l’utilizzo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, al fine di migliorare la soddisfazione dell’utenza e la qualità dei servizi nonché di ridurre i tempi e i costi dell’azione amministrativa. Collabora allo sviluppo di sistemi informativi e di telecomunicazione. Garantisce il presidio delle attività di monitoraggio dello stato di sicurezza informatica all’interno dell’amministrazione. Realizza analisi di eventuali lacune e problematiche nell’utilizzo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione. Collabora alla diffusione, all’interno

14) Gli esempi qui riportati fanno riferimento al Sistema Professionale costruito nell’ambito di ReformAttiva, il programma del Dipartimento della funzione pubblica finanziato dal PON Governance 2014-2020 ed attuato dal FORMEZ, finalizzato a supportare regioni ed enti locali nell’implementazione concreta della Riforma della Pubblica Amministrazione e che ha previsto il coinvolgimento attivo di 240 amministrazioni tra regioni, province, comuni e unioni di comuni (www.pongovernance1420.gov.it/it/progetto/riformattiva).

della pubblica amministrazione di riferimento, di sistemi quali identità e domicilio digitale, posta elettronica, protocollo informatico, firma digitale o firma elettronica qualificata, mandato informatico, albo pretorio on line. Collabora al coordinamento degli acquisti di soluzioni e sistemi informatici, telematici e di telecomunicazione.

Competenze Tecnico Professionali:

Normativa e regolamenti degli enti locali

Grading 3

Metodologie di raccolta, archiviazione e elaborazione di database

Grading 3

Strumenti e tecnologie informatiche

Grading 4

Applicativi informatici

Grading 4

Lingua inglese

Grading 3

Comunicazione digitale

Grading 4

Competenze Comportamentali:

Innovazione

Grading 4

Apertura al cambiamento

Grading 4

Problem solving

Grading 3

Integrazione

Grading 3

Energia e motivazione

Grading 3

Per l'esperto in Digital Innovation che opera, ad esempio, nell'ambito organizzativo dei sistemi

informativi sono definite specifiche aree di responsabilità e le seguenti **competenze tecnico specialistiche**:

Metodologie di reingegnerizzazione dei processi e delle procedure

Grading 3

Tecniche e strumenti di collaudo

Grading 3

Tecniche e strumenti per l'erogazione dei servizi on line

Grading 4

Tecniche e strumenti per la sicurezza dei sistemi informatici e dei dati in essi contenuti

Grading 3

Tecniche e strumenti per la trasformazione digitale

Grading 4

Tecniche e strumenti di analisi e digitalizzazione dei servizi

Grading 4

Attraverso questa modalità di costruzione del sistema professionale si superano i profili generici, con natura prevalentemente giuridica-amministrativa (es. funzionario giuridico-amministrativo) descritti per mansioni, passando a profili che descrivono le professioni rendendo esplicito verso il mercato del lavoro quali competenze siano oggi necessarie per una PA performante e che possa davvero rappresentare il motore per lo sviluppo del Paese.

3.2.1.2 Individuazione del fabbisogno di personale

Disporre di un dizionario dei profili e delle competenze permette di focalizzare più facilmente quali siano le risorse necessarie al raggiungi-

mento degli obiettivi prefissati e al regolare svolgimento delle attività, abbandonando la logica one to one di sostituzione del turnover.

La rilevazione del fabbisogno di personale non può prescindere dal coinvolgimento dei responsabili dei servizi, attori fondamentali già nel processo di costruzione dei profili professionali. Per il management, attuatore delle policy dell'amministrazione, la conoscenza del contenuto dei profili e delle relative competenze, permette di esplicitare con maggior chiarezza e sistematicità le proprie esigenze di personale, traducendo le visioni strategiche in sistemi organizzativi pienamente allineati alle competenze delle risorse proiettate al futuro.

Nella fase di esplicitazione delle esigenze di personale, potranno essere richiesti quei profili caratterizzati da nuove competenze sviluppati prevalentemente nell'ambito universitario tra i giovani studenti o neo laureati e, quindi, adatti ad essere reclutati attraverso le modalità previste dall'art. 3 del D.L. 44/2023. Tenuto conto della velocità dell'evoluzione tecnologica in atto, saranno privilegiate le professioni che supporteranno l'amministrazione nei processi di transizione digitale, richiedendo competenze altamente specialistiche che difficilmente possono essere sviluppate tra il personale già presente nelle amministrazioni attraverso processi di reskill. Tra questi: esperto analisi dei dati (data analyst), esperto in innovazione digitale (digital innovation specialist), esperto in sicurezza infor-

matica (cyber security analyst), etc... L'importanza del digitale è stata più volte ribadita anche dai Piani di sviluppo europei e italiani. La Commissione europea ha individuato nel 2021 la strategia "Digital Compass" ⁽¹⁵⁾ per accompagnare la trasformazione digitale europea entro il 2030; tale strategia si sviluppa appunto su quattro punti: competenze, infrastrutture, imprese e servizi pubblici. Per affrontare la gestione dei progetti anche del PNRR è importante acquisire capacità di project management e per affrontare i progetti di trasformazione digitale bisogna prima aver acquisito il know how per la gestione dei servizi, per l'analisi e la modellizzazione dei processi. Le competenze necessarie sono quelle in project management e agile organization, che portano all'individuazione di nuovi profili tra i quali il project manager e il project e agile manager.

Inoltre, la necessità di sviluppare sempre di più competenze green, legate al risparmio energetico, all'ambiente, alla sostenibilità, all'economia circolare e alla green economy, portano alla ricerca tra i giovani di profili quali: esperto in energia rinnovabile, esperto in edilizia sostenibile (green building specialist), esperto in progetti ambientali sostenibili (project manager nel settore green), manager della sostenibilità (social & sustainable manager), esperto in acquisti green, etc... Anche nel campo del welfare si rendono sempre più necessarie nuove figure professionali, operanti nel welfare di comunità, che si pongono la finalità di migliorare la società

15) Con la comunicazione sul Digital Compass la Commissione europea costruisce un percorso e un sistema di monitoraggio per l'attuazione della strategia digitale, con un ruolo centrale per le competenze digitali. Si veda: <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/europa-una-bussola-per-il-2030-digitale/>

attraverso il coinvolgimento dei soggetti (e non solo la risoluzione di problemi sociali) mediante l'attivazione di persone in difficoltà, servizi pubblici, reti locali, soggetti anche esterni al perimetro del welfare, creando così nuovi ecosistemi di attori capaci di produrre innovazione. Tra queste nuove figure: esperto di rete (network manager), welfare community manager, attivatore di comunità, educatore territoriale, etc...

Le esigenze di personale rilevate, in coerenza con le strategie e gli obiettivi assegnati, confluiscono nel piano del fabbisogno del personale all'interno del PIAO⁽¹⁶⁾, dopo aver verificato la loro sostenibilità rispetto ai limiti di spesa del personale e alle capacità assunzionali. Come già ricordato, le assunzioni previste dall'art. 3-bis del D.L. 44/2023 sono a tutti gli effetti assunzioni a tempo determinato finalizzate ad una successiva trasformazione a tempo indeterminato. Ciò nonostante, incidono, nel momento della loro previsione iniziale, sulle capacità assunzionali del personale di ruolo e non devono assorbire complessivamente più del 10% (20% per gli enti locali) di tali capacità, così come previste dall'ordinamento vigente.

Nonostante le due tipologie di contratto siano entrambe considerate modalità di reclutamento di giovani dalla normativa di riferimento, la scelta di assumere attraverso l'una o l'altra forma contrattuale non è indifferente per le amministrazioni e deve essere ben ponderata per diversi motivi, tra i quali:

- il contratto di apprendistato rappresenta una modalità di assunzione che autonomamente l'amministrazione può decidere di porre in essere individuando tempi e modi in linea con gli obiettivi che si pone e può essere considerata, a tutti gli effetti, una modalità ordinaria di selezione del personale. Può essere attivata, ad esempio, ogni volta che l'amministrazione ritiene di dover limitare la ricerca di personale giovane ad uno specifico ambito territoriale;
- il CFL per studenti non laureati presuppone una vera e propria partnership con le istituzioni universitarie del territorio, richiede quindi tempi più lunghi, e si pone una doppia finalità: in primis, valutare l'allineamento dei percorsi universitari già attivati con il fabbisogno rilevato dalle amministrazioni del territorio; in secondo luogo, invece, dare informazioni alle università per la definizione «...di progetti di formazione universitaria e di corsi professionalizzanti, volti ad agevolare l'accesso al mondo del lavoro pubblico, sulla base delle prospettive dei fabbisogni delle amministrazioni pubbliche convenzionate⁽¹⁷⁾», in una logica di miglioramento della collaborazione tra università e PA operanti sul territorio.

Questo significa che, a monte della scelta di utilizzare il CFL per giovani studenti quale modalità di reclutamento dei profili emergenti, tra quelli individuati nel fabbisogno da inserire in tempi utili nell'organizzazione, non si può pre-

16) Previsto dall'articolo 6 del Decreto Legge n. 80 del 9 giugno 2021, il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) è il documento unico di programmazione e governance che dal 30 giugno 2022 assorbe molti dei Piani che finora le amministrazioni pubbliche erano tenute a predisporre annualmente: performance, fabbisogni del personale, parità di genere, lavoro agile, anticorruzione.

17) Art. 7 c. 1 lett. d) del DM 21 dicembre 2023.

scindere da una analisi dell'offerta formativa universitaria già presente nel territorio comunale, provinciale o regionale, al fine di verificare la presenza delle discipline di interesse ed attivare immediatamente il convenzionamento.

Tenendo conto delle dimensioni medie degli enti locali che operano sul medesimo ambito territoriale, è difficile pensare che un singolo ente, sia esso comune, provincia o unione di comuni, possa considerarsi un partner sufficientemente interessante per stipulare convenzioni con le università e raggiungere gli ambiziosi obiettivi previsti dal DM 21 dicembre 2023; per questo, appaiono sempre più di interesse le esperienze di coordinamento territoriale tra amministrazioni locali in tema di reclutamento del personale, che possono anche concretizzarsi in accordi territoriali⁽¹⁸⁾ con la finalità di:

- definire un unico fabbisogno di professionalità del territorio, partendo dalle esigenze di ogni ente;
- ridurre la competizione tra gli enti del territorio nell'attrazione di talenti, trasformandola in efficace collaborazione che preveda anche la ripartizione delle procedure selettive tra gli enti con possibilità poi, da parte di tutti, di utilizzare le graduatorie;
- divenire più attrattivi nei confronti dei giovani e del mercato più in generale;
- realizzare economie di scala e di specializzazione nello svolgimento delle selezioni;
- proporsi, appunto, quale partner interessante alle università al fine di instaurare un

dialogo alla pari tra pubbliche amministrazioni ed istituzioni universitarie operanti sul medesimo territorio.

3.2.2 L'apprendistato e CFL: la selezione competency based

L'aver individuato i profili da reclutare attraverso apprendistato o CFL permette di disporre in fase di ricerca dell'elenco delle competenze tecniche (conoscenze e capacità) e comportamentali (attitudini) da richiedere per impostare, in modo coerente ed efficace, le prove selettive.

Un sistema professionale competency based completo comprende, oltre alla descrizione delle competenze richieste, il valore atteso teorico di ognuna; in fase di ricerca del profilo e quindi nella costruzione dell'avviso di selezione, è necessario comprendere, rispetto al valore teorico atteso del profilo, quale livello minimo (c.d. livello idoneativo) richiedere per ogni competenza descritta.

Come già sottolineato, trattandosi di giovani studenti o laureati, si potrà richiedere un livello idoneativo più elevato per quelle competenze tecnico-specialistiche che si suppone siano state sviluppate nel percorso universitario, mentre può essere sufficiente la richiesta di un valore più basso per quelle tecnico-professionali e comportamentali che si ritiene possano essere oggetto di formazione nel periodo di inserimento.

18) In questa direzione le province stanno promuovendo accordi tra gli enti locali del territorio, assumendo un ruolo di coordinamento delle politiche di reclutamento del personale e divenendo, di fatto, interessanti partner dell'università nelle convenzioni ex art. 3-ter del D.L. 44/2023.

Si è già detto in merito alla scarsa chiarezza di come vengono scritti i bandi, al linguaggio burocratese utilizzato e all'assenza delle informazioni utili ai candidati per comprendere la professione da svolgere, il livello di competenza richiesto, la retribuzione di base ed accessoria (le forme di incentivazione), le politiche di welfare aziendale attivate (possibilità di svolgere lo smart working in primis), etc... Per questo, l'avviso (c.d. bando) dovrà contenere una dettagliata descrizione del ruolo, delle competenze richieste e del livello atteso di possesso; per le competenze comportamentali sarebbe opportuno inserire anche i comportamenti osservabili quali descrittori della specifica competenza.

Ad esempio:

- tra le competenze tecnico-professionali, per gli strumenti e le tecnologie informatiche: conoscenze dei principali strumenti informatici di base quali hardware, software, reti di computer e database;
- tra quelle tecnico specialistiche, per le tecniche e gli strumenti per l'erogazione dei servizi on line: capacità di adoperare tecniche e strumenti per l'erogazione dei servizi on line, tra cui il concetto di interoperabilità, degli obblighi della pubblica amministrazione nei confronti dei cittadini;
- tra quelle comportamentali, per l'innovazione: proporre, supportare e sviluppare soluzioni innovative sostenibili che concorrano al miglioramento dei processi di lavoro e allo sviluppo della qualità dei servizi. Favorire lo sviluppo di un ambiente di lavoro dinamico e creativo.

Come prima anticipato andrebbero inseriti anche i seguenti comportamenti organizzativi

osservabili: facilita e promuove le condizioni di lavoro propedeutiche all'introduzione di soluzioni innovative diventando così un esempio da seguire; valuta la sostenibilità delle soluzioni innovative proposte; integra le soluzioni innovative nel miglioramento dei processi e, anche se proposte da altri, le fa proprie; è orientato all'innovazione e allo sviluppo della qualità dei servizi; utilizza tecniche convenzionali (problem solving) e creative (pensiero laterale) per identificare soluzioni innovative; è curioso nei confronti delle novità lavorative (normative, processi, qualità, etc...).

Tornando all'esempio dell'esperto in digital innovation operante nei sistemi informativi, l'avviso potrà quindi contenere una scheda con l'indicazione delle finalità del ruolo, delle aree di responsabilità e delle competenze richieste con il relativo grading.

Il coinvolgimento dell'università in questa fase è fondamentale; quest'ultima potrà indicare quali competenze specialistiche richiedere a livello massimo, in quanto oggetto del percorso di studio, e quali, invece, possono essere richieste a livello più basso per essere poi sviluppate nei percorsi formativi messi in campo dall'ente in collaborazione con l'università stessa.

L'avviso di reclutamento dovrà contenere anche l'indicazione delle modalità con cui si intende effettuare la valutazione delle competenze in fase di selezione. Come già evidenziato, per queste due tipologie di contratti, le amministrazioni non possono agire in piena autonomia, ma devono attenersi alle indicazioni dell'art. 3 del D.L. 44/2023 e del DM 21 dicembre 2023, che prevedono:

- una prova scritta, anche a contenuto teorico-pratico, vertente sulle materie indicate negli avvisi, che può consistere nella redazione di uno o più elaborati sintetici e in questionari a risposta multipla;
- una prova orale, volta ad accertare il possesso dell'insieme delle conoscenze e delle capacità logico-tecniche, comportamentali e attitudinali, nonché la conoscenza di almeno una lingua straniera;
- la valutazione di titoli di studio ed esperienza (per un massimo di 1/3 del punteggio complessivo): titoli accademici conseguiti dal candidato e titoli di specializzazione post lauream, media ponderata dei voti degli esami sostenuti ed esperienza professionale documentata.

La commissione potrà decidere, in base al profilo da selezionare, non solo quale peso dare alle due prove e alla valutazione dei titoli e dell'esperienza ma anche, e soprattutto, quanto far pesare le competenze tecniche rispetto a quelle comportamentali.

Occorre ricordare, a tal proposito, che il D.Lgs. 165, all'articolo 35-quater c.1, specifica che «per profili iniziali e non specializzati, le prove di esame danno particolare rilievo all'accertamento delle capacità comportamentali, incluse quelle relazionali, e delle attitudini»; se da una parte l'assunzione di giovani con contratto di apprendistato o CFL può certamente rientrare tra le assunzioni di profili iniziali (che si può supporre siano i profili dei neo-assunti), non si può invece affermare che le figure da selezionare non siano specializzate. Anzi, come abbiamo più volte ribadito, questa tipologia di assunzione risulta particolarmente adatta proprio all'inserimento di figure con elevate competenze tecnico-specialistiche. In questi tipi di selezione, quindi, si potrebbe ipotizzare che la valutazione delle competenze tecniche, soprattutto quelle specialistiche, possa "pesare" quanto quella delle competenze comportamentali (si veda ad esempio la matrice dei pesi prove/competenze riassunta nella tabella che segue).

Competenze da valutare	Valutazione titoli e media voti	Valutazione esperienza	Prova scritta	Prova orale	Peso nella selezione
Competenze tecnico-professionali	X	X	X		50%
Competenze tecnico-specialistiche	X		X		
Competenze comportamentali				X	50%
Competenze linguistiche				X	idoneità
Punti assegnati	25%		25%	50%	100%

Le conoscenze e le capacità che costituiscono il sapere e il saper fare (competenze tecniche nel modello analizzato) sono facilmente osservabili e valutabili. Nel caso dei due contratti che stiamo analizzando, il livello di competenze tecniche possedute dai candidati può essere valutato facilmente attraverso i risultati del percorso universitario (titoli, media ponderata degli esami ritenuti significativi per il profilo ricercato) e con i risultati della prova scritta, sia essa sottoposta in forma di test o di domande aperte.

Le attitudini (competenze comportamentali) sono invece la parte più nascosta delle competenze di un individuo e sono difficilmente osservabili soprattutto in un percorso selettivo, nel quale si ha a disposizione poco tempo ed è indispensabile quindi individuare un set di prove che siano complessivamente in grado di valutare con efficacia quelle ritenute fondamentali per il profilo ricercato.

Nel caso dell'esperto in digital innovation, come si valuta allora l'innovazione, il problem solving, l'apertura al cambiamento o l'integrazione?

3.2.3 Metodologie e strumenti di valutazione

La valutazione delle competenze comportamentali non è oggi così complessa e discrezionale come ancora da molti ritenuta nella PA, retaggio di una cultura burocratica che focalizza esclusivamente l'attenzione sulle conoscenze in quan-

to "oggettivamente" valutabili. Come si è visto, le linee di indirizzo nazionali e gli atti regolativi del pubblico impiego hanno introdotto, negli ultimi anni, la valutazione delle attitudini quale focus nei processi selettivi. Anche in materia di reclutamento di giovani nella PA, il DM 21 dicembre 2023, all'art. 3, specifica che la prova orale è volta ad accertare «il possesso dell'insieme delle conoscenze e delle capacità logico-tecniche, comportamentali e attitudinali, nonché la conoscenza di almeno una lingua straniera».

Il Decreto sembra limitare la possibilità di valutazione delle competenze comportamentali ad una sola prova orale, nella quale tuttavia, si potrà decidere di utilizzare diversi strumenti di valutazione, tenuto conto della tipologia delle competenze da osservare, con l'obiettivo di ridurre al minimo gli errori nel processo di valutazione al fine di produrre una rilevazione quanto più possibile obiettiva. A differenza di quanto previsto per la valutazione dei titoli e delle esperienze professionali, per i quali il DM 21 dicembre 2023 prevede una serie di precise indicazioni, per la valutazione delle attitudini da effettuarsi nella prova orale, nulla è specificato.

In materia di valutazione delle competenze trasversali nelle selezioni della PA, esiste tuttavia un importante documento di orientamento che è rappresentato dalle Linee guida sull'accesso alla Dirigenza pubblicato da SNA nel mese di settembre 2022⁽¹⁹⁾; la SNA parte dall'esigenza di fornire uno strumento per lo svolgimento delle nuove procedure concorsuali per l'acces-

19) Linee Guida per l'accesso alla dirigenza Pubblica approvate con Decreto del Ministro della Pubblica Amministrazione il 28 settembre 2022.

so alla dirigenza, disciplinate dal D.L. 80/2021, art. 3, che prevedono esplicitamente la valutazione di “capacità, attitudini e motivazioni individuali”. Nelle Linee Guida si fa riferimento alla metodologia dell’Assessment Center (AC), una procedura di valutazione sofisticata che, attraverso l’utilizzo di una molteplicità di strumenti standardizzati, ha l’obiettivo di analizzare e valutare il possesso (e il relativo livello) di un set predefinito di competenze comportamentali (o trasversali) ritenute necessarie per ricoprire con successo un ruolo specifico. Sotto il profilo tecnico, l’AC prevede più prove e più valutatori, adeguatamente formati (c.d. assessor), che contribuiscono, ognuno per la sua parte, alla valutazione complessiva, derivante dal confronto e dall’integrazione delle diverse osservazioni. Le prove sono classificate in tre diversi gruppi:

Prove situazionali individuali

Studio di caso

In-basket

Casi gestionali

Presentazione

Interview simulation

Intervista comportamentale

Prove situazionali di gruppo

Discussione di gruppo a ruoli assegnati

Discussione di gruppo a ruoli liberi

Test

Test cognitivi

Test autodescrittivi

Test situazionali

Il numero delle prove dipende dalla complessità del lavoro, dal numero di dimensioni da valutare e dal tipo di prove utilizzate. Nell’ambito di ogni selezione è opportuno predisporre la matrice competenze-prove che esplicita il legame tra le singole competenze che ciascuna prova intende valutare e come ciascuna di essa sia rilevata nelle singole prove.

Si rinvia, a titolo esemplificativo, alla matrice competenze-prove proposta dalle Linee guida SNA per la selezione dei dirigenti. È evidente che non si può confrontare la selezione di giovani da inserire nella PA con quella dei manager pubblici, ma l’esempio può comunque risultare utile ed interessante per comprendere come sia effettivamente possibile, utilizzando in modo appropriato l’insieme degli strumenti disponibili, ben descritti nelle Linee guida, esprimere una valutazione efficace rispetto al possesso, da parte dei candidati, di competenze comportamentali.

Applicando questi strumenti alla selezione di giovani da inserire nella PA, si può affermare che:

- nel rispetto di quanto previsto dal DM 21 dicembre 2023, nella prova orale può essere utilizzato un mix di prove situazionali di gruppo ed individuali, tenendo conto delle competenze da valutare;
- è fondamentale la presenza in commissione di uno psicologo del lavoro/esperto di selezioni che abbia le competenze per gestire questi strumenti e possa supportare gli altri commissari nella valutazione più complessiva del profilo.

Va sempre ricordato che, così come specificato dall'art. 1 c. 4 del DM 21 dicembre 2023, le procedure di reclutamento in oggetto si svolgono nel rispetto delle norme vigenti in materia di accesso al pubblico impiego. Questo significa che nella definizione delle prove da realizzare occorre temperare l'ampiezza e la profondità della valutazione delle competenze definite nel bando con l'esigenza di assicurare tempi rapidi e certi di svolgimento del concorso orientati ai principi di imparzialità, efficienza ed efficacia.

Ipotizzando di procedere alla selezione dell'esperto in digital innovation per l'assunzione con contratto di apprendistato, tenuto conto della tipologia di competenze individuate nell'avviso di reclutamento e del ruolo di innovatore nei processi aziendali che la figura è chiamata a svolgere, si potrebbe ipotizzare che la prova orale si divida in una prima parte di discussione di gruppo a ruoli liberi tra i candidati, al fine di verificare l'integrazione, l'energia e la motivazione, l'innovazione, seguita poi da un'intervista individuale, con analisi di un caso, finalizzata invece a valutare il problem solving e l'apertura al cambiamento. Nella prova orale, l'analisi del caso può permettere anche il completamento della valutazione delle competenze tecniche professionali non esplorate nella prova scritta. La matrice prove-competenze complessiva, a titolo esemplificativo e puramente indicativo, potrebbe quindi essere impostata come nella Tabella delle pagine che seguono.

Non esistono prove perfette per tutti i profili ma, come si è visto, per ogni profilo e per ogni ambito organizzativo di assegnazione, sono individuate competenze diverse. Partendo da queste e dal contesto organizzativo di riferimento, dovrà essere progettata la matrice competenze-prove prestando attenzione a che tutte le competenze previste siano valutate almeno attraverso due diversi strumenti di selezione.


Tabella 1. Matrice prove - competenze

Competenze		Titoli, media esami sostenuti, esperienze			
		Attinenza tesi	Titoli post laurea	Media 6 esami sostenuti attinenti al ruolo	Esperienze rilevanti e pertinenti
Tecnico professionali	Metodologie di raccolta, archiviazione ed elaborazione di database	x	x		x
	Strumenti e tecnologie informatiche	x	x		x
	Strumenti web	x	x		x
	Applicativi informatici	x	x		x
	Lingua inglese		x		
	Comunicazione digitale	x	x		x
Tecnico specialistiche	Metodologie di reingegnerizzazione dei processi e delle procedure			x	x
	Tecniche e strumenti di collaudo			x	x
	Tecniche e strumenti per l'erogazione dei servizi on line			x	x
	Tecniche e strumenti per la sicurezza dei sistemi informatici e dei dati in essi contenuti			x	x
	Tecniche e strumenti per la trasformazione digitale			x	x
	Tecniche e strumenti di analisi e digitalizzazione dei servizi			x	x
Comportamentali	Innovazione				
	Apertura al cambiamento				
	Problem solving				
	Integrazione				
	Energia e motivazione				

Fonte: elaborazione dell'autrice

3.2.4 La progettazione del percorso formativo

La finalità dei contratti di formazione e lavoro e quelli di apprendistato, come si è detto, è l’inserimento di giovani nella P.A. con competenze specialistiche elevate. Per le figure selezionate è previsto un periodo di formazione on the job, della durata del contratto, al fine di acquisire le competenze comportamentali e tecniche-professionali tipiche del settore pubblico svilup-pabili attraverso specifica formazione e l’esperienza diretta.

Il D.L. 44 /2023 e il DM 21 dicembre 2023 non prevedono indicazioni specifiche circa il periodo di formazione, sottolineando esclusivamente che alla fine del periodo di lavoro a tempo determinato, in presenza dei requisiti per l’accesso al pubblico impiego e della valutazione positiva del servizio prestato, il rapporto di lavoro si trasforma in rapporto a tempo indeterminato. Questa indicazione è tuttavia importante per far comprendere che due sono gli ambiti di valutazione da considerare a fine periodo:

- la valutazione delle competenze acquisite nel periodo di apprendistato o di formazione e lavoro, partendo dal gap rilevato in fase di selezione tra competenze possedute rispetto a quelle richieste dal profilo;
- la valutazione del servizio prestato e quindi della performance individuale, intesa come risultati raggiunti rispetto ad obiettivi assegnati.

La valutazione delle competenze, effettuata in sede di selezione, rappresenta il punto di partenza per la predisposizione di un piano di sviluppo individuale che deve essere focalizzato

proprio sulla crescita delle competenze ritenute non pienamente possedute rispetto a quelle previste dal profilo nell’ambito del sistema professionale. Oltre a queste, la formazione dovrà riguardare anche le competenze che l’amministrazione ritiene necessarie da un punto di vista organizzativo, operativo e normativo per tutto il personale che opera nell’ente e che normalmente sono inserite nei percorsi di on boarding per i neo-assunti. Si pensi alla conoscenza delle regole di funzionamento dell’organizzazione (struttura, processi, regolamenti, sistemi operativi interni, applicativi informatici in uso), alla sicurezza sui luoghi di lavoro, al codice di comportamento dei dipendenti; alla formazione giuridica di base necessaria in materia di diritto amministrativo, di Codice degli Appalti, di trasparenza, privacy e prevenzione della corruzione.

Il piano di sviluppo individuale dovrà quindi contenere l’elenco dei corsi, con specificazione della modalità di erogazione (e-learning, in presenza, partecipazione a seminari e webinar). Tra questi corsi dovranno essere privilegiati quelli disponibili sulla piattaforma Syllabus (in materia di competenze digitali, di sostenibilità ambientale e relativi al Codice degli Appalti) con la possibilità di poter valutare il livello di accrescimento delle competenze specifiche. Oltre ai corsi, dovranno essere indicate le competenze che si possono sviluppare attraverso la formazione on the job, con l’indicazione del tutor di riferimento, che potrà essere coinvolto nella valutazione delle stesse.

Come in tutti i processi di on boarding, il ruolo che può svolgere il tutor è importante; in una

prima fase, può essere guida del neo-assunto nella conoscenza degli aspetti operativi del lavoro, dell'organizzazione, delle procedure, degli strumenti che dovrà utilizzare, indirizzandolo anche nella comprensione delle dinamiche interne e delle relazioni fino a che non sia in condizione di muoversi in autonomia nell'organizzazione. Il tutor potrà partecipare al processo di sviluppo delle competenze del selezionato, prevedendo momenti di confronto con il manager di riferimento o direttamente con la direzione del personale, al fine di monitorare il suo percorso di crescita ed inserire eventuali modifiche nella programmazione formativa effettuata.

Oltre al tutor aziendale, nel periodo formativo, per il personale assunto con CFL potrà essere individuato un tutor universitario, anche nella figura del relatore della tesi di laurea o suo delegato, anch'esso coinvolto nella definizione del programma formativo e nella sua realizzazione. Rispetto ai risultati raggiunti nel servizio prestato, seconda dimensione valutativa da considerare, i giovani assunti possono essere inseriti nel sistema di valutazione della performance dell'ente, attraverso l'assegnazione di obiettivi che alimentano la scheda di valutazione individuale; in questa saranno evidenziati gli obiettivi di medio termine, coincidenti con la durata del contratto, con specifici indicatori di risultato, suddivisi annualmente in derivabile, quali risultati parziali dell'obiettivo complessivo che possono essere oggetto di misurazione e verifica annuale.

Per i giovani assunti con CFL, il periodo di formazione assume un altro significato. Oltre a sviluppare competenze, dovranno anche

completare il percorso universitario per poter ottenere il titolo di studio prima del termine periodo di formazione e lavoro. La laurea rappresenta, infatti, requisito di accesso all'area funzionari ed elevate qualificazioni (EQ) ed è necessario acquisirla ai fini della trasformazione del rapporto di lavoro in tempo indeterminato. La predisposizione della tesi di laurea con un taglio sperimentale all'interno dell'organizzazione, durante il periodo di CFL, può rappresentare un'importante opportunità, non solo per permettere al selezionato di concludere il percorso di studio in un contesto lavorativo già finalizzando la tesi alla futura professione, ma anche per consolidare ulteriormente la partnership tra PA ed università attraverso attività di ricerca di interesse reciproco.

3.2.5 La valutazione ai fini della trasformazione del contratto

La trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto a tempo indeterminato per i contratti di apprendistato e per quelli di formazione e lavoro non avviene automaticamente, ma a seguito di valutazione positiva del servizio prestato. Questo è quanto previsto dal comma 3 dell'art. 3 del D.L. 44/2023. Il periodo di assunzione a tempo determinato, quindi, si deve concludere con l'espressione di una valutazione positiva del periodo formativo, sia in termini di competenze acquisite che di risultati raggiunti.

La predisposizione di un piano di sviluppo delle competenze come sopra descritto è presupposto per valutare il livello di acquisizione delle

competenze tecniche. Sarà quindi possibile, attraverso il controllo dei risultati dei percorsi formativi seguiti e il feedback del tutor, verificare se sono stati raggiunti gli obiettivi formativi nel periodo considerato.

Per quanto riguarda la valutazione dello sviluppo delle competenze comportamentali, si ritiene importante la programmazione e la gestione efficace di un colloquio individuale.

La conclusione del periodo di apprendistato o di CFL rappresenta, infatti, un momento fondamentale di sviluppo del personale perché può trasformarsi in un confronto rispetto al futuro percorso professionale del giovane assunto all'interno dell'organizzazione.

Nell'ambito del colloquio si apre la possibilità di un confronto aperto, attraverso il quale, il dirigente o la direzione del personale possono esprimere un feedback sull'andamento complessivo del periodo di apprendistato o di formazione e lavoro, ipotizzando, in caso di valutazione positiva, non solo la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ma ulteriori sviluppi professionali all'interno dell'organizzazione (es. assegnazione di progetti di responsabilità, ruoli di coordinamento di personale, etc...); da parte sua, il valutato diviene parte attiva del confronto, restituendo a sua volta un feedback rispetto al contesto organizzativo e presentando eventuali proposte di miglioramento.

3.3 Conclusioni

In Europa la PA italiana è ultima per la qualità percepita dei servizi pubblici. Dalla indagine realizzata dalla Commissione europea nei 27 Paesi dell'Unione emergono dati preoccupanti: solo il 22% degli italiani considera "abbastanza buona e molto buona" l'offerta dei servizi pubblici erogata dalla nostra PA⁽²⁰⁾.

La media europea si assesta al 46%. Ma cosa serve alla PA per passare da una funzione bloccante a divenire un sistema trainante dello sviluppo economico?

Nel settore pubblico è fortemente percepita l'esigenza di nuovo personale più formato. Due sono quindi i temi considerati per una svolta della PA: ricambio generazionale e competenze innovative e più qualificate. Basti pensare che il 55% dei dipendenti pubblici ha più di 55 anni e solo il 4,2% meno di 30 anni⁽²¹⁾. Per poter innovare la PA occorre agire su due fronti: far crescere le competenze dei dipendenti pubblici con percorsi di upskilling e reskilling e assumere giovani.

In questo contesto le nuove modalità di assunzioni, illustrate nelle pagine precedenti, risultano entrambe di grande attualità e di particolare interesse.

L'apprendistato, introdotto dal D.Lgs. 80/98, pur ponendosi i medesimi obiettivi del CFL per gio-

20) Dati presentati dall'Ufficio studi della CGIA Mestre (Associazione Artigiani e Piccole Imprese) riferiti all'indagine campionaria realizzata periodicamente dalla Commissione europea nei 27 Paesi dell'Unione. Si veda: <https://www.rainews.it/archivio-rainews/articoli/Cgia-Pubblica-Amministrazione-PA-Italia-ultima-in-Ue-per-qualita-percepita-servizi-Unione-europea-8a35b64b-65c5-4dbc-a6d0-3be7a08d0544.html>

21) *Ib.*

vani con età inferiore a 32 anni permette alle amministrazioni di scegliere con più autonomia a chi rivolgere la propria offerta lavorativa: nel nuovo contratto di apprendistato, infatti, è prevista la possibilità di individuare il territorio a cui rivolgersi e definire il limite di età massimo dei candidati. Questo tipo di selezione appare poco utile al reclutamento di giovani in possesso di competenze innovative, come i laureati in materie STEM (Science, Technology, Engineering e Matematiche) sempre più difficili da attrarre, perché permette di restringere il mercato anziché ampliarlo. Questa tipologia di assunzione appare invece interessante per i profili amministrativi con lauree in giurisprudenza/scienze politiche per le quali, invece, non ci sono problemi di attrattività in quanto la PA rappresenta ancora un importante sbocco professionale. In questo caso il contratto di apprendistato aperto all'ambito territoriale comunale (per comuni di grandi dimensioni o città metropolitane) o provinciale, permette di inserire figure professionali residenti in prossimità del luogo di lavoro, riducendo il turnover. Tenuto conto che il miglioramento della work life balance rappresenta un importante fattore di engagement dei giovani, il lavorare in prossimità al luogo di residenza sarà valutato certamente in modo positivo dai possibili candidati.

Il Contratto formazione e lavoro per giovani studenti di età inferiore a 24 anni può invece rappresentare un'importante novità per attrarre giovani con competenze innovative quali quelle digitali, metodologiche (gestione progetti, processi e servizi) o tecniche (ad es. esperti in progettazione tecnica per la realizzazione dei progetti PNRR) che ormai sempre più difficilmente

si riescono a selezionare con le procedure ordinarie di concorso pubblico.

L'assunzione con CFL di giovani studenti può rappresentare un'opportunità di ingresso in un percorso lavorativo durante il periodo di studio, con la possibilità di testare il contesto pubblico e il tipo di professione da svolgere per un periodo di tempo determinato e valutare, a conclusione, se continuare e rendere stabile il rapporto di lavoro oppure spostarsi in altri ambiti. La possibilità di percepire questo periodo come una fase di crescita professionale, nella quale si viene formati, retribuiti in modo equo, potendo contestualmente predisporre la tesi e portare a compimento gli studi, potrebbe essere valutato positivamente dagli studenti laureandi. L'amministrazione, da parte sua, dovrebbe rendere il lavoro nel periodo di CFL particolarmente interessante, inserendo i giovani in progetti strategici dove possano iniziare a mettere a frutto le proprie competenze, oltre a creare le condizioni organizzative per ottenere un clima lavorativo stimolante.

Si ritiene tuttavia che i limiti previsti per questa tipologia di assunzione (massimo 24 anni e necessità di aver concluso gli esami) possano ridurre la platea dei destinatari e di conseguenza l'efficacia dello strumento; dalla conclusione degli esami alla laurea intercorre poco tempo e la predisposizione della tesi di laurea avviene sempre più velocemente per cui risulta fondamentale far conoscere agli studenti questa opportunità lavorativa già durante il percorso di studio, di modo che si possa valutare di effettuare una tesi sperimentale presso l'amministrazione che assume.



Per la comunicazione di queste selezioni si ha il vantaggio di collaborare con le università che si fanno da promotrici nei confronti dei loro studenti, programmando, così come previsto dalle convenzioni, seminari a cui partecipano rappresentanti delle amministrazioni convenzionate per la presentazione delle possibilità occupazionali offerte dalle amministrazioni del territorio.

Bibliografia

- BOCCHICCHIO F., CATALDO G., GARINO V. (2023). *Cambiamento organizzativo, progettazione dei ruoli e sviluppo delle competenze: buone pratiche in alcune Amministrazioni degli Atenei*, Università degli studi di Firenze, Padova, Piemonte Orientale, Politecnica delle Marche, Salento, Torino. I quaderni di UniSOF, Formazione e sviluppo organizzativo, n.1.
- COCCO G.C., GALLO A. (1999). *Fare assessment. Dalla tradizione all'innovazione*, Franco Angeli Editore, Milano.
- CONSIGLIO C., TINELLI E. (2019). *Assessment center: tra rigore metodologico e nuove sfide del mondo che cambia*. Franco Angeli Editore, Milano.
- Commissione europea, comunicazione sul Digital Compass, in <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/europa-una-bussola-per-il-2030-digitale/>
- Corte dei Conti, Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nel primo semestre 2023, in <https://www.corteconti.it/Home/Organizzazione/UfficiCentraliRegionali/UffSezRiuniteSedeControllo/RelstatoPNRR>
- DONATI S. (2023). *Reclutamento e selezione del personale nel Comune di Cesena ai tempi del PNRR*. Azienditalia, 2023, 102-113, Wolkers Kluwer editore, Milano.
- ForumPA, Report 2023 – Lavoro Pubblico.
- LEVATI W., MARIANI M.G. (2024) *Assessment center. Dalla teoria alla pratica professionale*. Carocci Editore, Roma.
- MASLOW A.H. (1954). The instinctoid nature of basic needs. *Journal of Personality*, 1954, 22, 326-347. D.C.
- MCCLELLAND (1998). Identifying competencies with behavioral-event interviews. *Psychological science*, 1998, 9 (5), 331-339.
- Ministero della Pubblica Amministrazione (2022). *Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche*, Roma, in <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/27-07-2022/linee-di-indirizzo-lindividuazione-dei-nuovi-fabbisogni>
- Ministro della Pubblica Amministrazione (2022). *Linee Guida per l'accesso alla dirigenza Pubblica*, Roma, 28 settembre 2022
- Ministro della Pubblica Amministrazione (2023). *Articolo Apprendistato nella P.A.*, in <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/26-12-2023/libera-all%E2%80%99apprendistato-nella-pa>
- NOE R. A., HOLLENBECK J. R., GERHART B., WRIGHT P.M. (2019). *Gestione delle risorse umane*, Maggioli editore, 2019.



PALUMBO S. (2022). HR2030. Il futuro della Gestione delle Risorse Umane. KPMG LabLaw. RiformAttiva, programma del Dipartimento della Funzione Pubblica finanziato dal PON Governance 2014-2020 ed attuato dal FORMEZ, in www.pongovernance1420.gov.it/it/progetto/riformattiva

SPENCER L.M., SPENCER S.M. (1995). Competenza nel lavoro. Modelli per una performance superiore. Franco Angeli.

TAGLIABUE S., RAGONESI C., SENATORE G., MATTEI G., LUCCI M. (2021). Il sistema professionale come modello integrato di gestione delle risorse umane verso il superamento del solo adempimento normativo, in *Azienditalia*, 2021, 8-9, 1475-1483, Wolkers Kluwer editore, Milano.

TAGLIABUE S., RAGONESI C., SENATORE G., MATTEI G., LUCCI M. (2021). Innovare i processi di sviluppo HR partendo da un Sistema Professionale unico per gli EELL. Esperienza e contributo del Comune di Cesena, in *Azienditalia*, 2021, 5, Wolkers Kluwer editore, Milano.

Unioncamere (2023). Report Unioncamere Excelsior sulle Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine, in <https://excelsior.unioncamere.net/pubblicazioni/2023/previsioni-dei-fabbisogni-occupazionali-e-professionali-italia-medio-termine/>

ISBN 978-88-6650-027-8



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

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