

**“Capacity training”.**  
**Formazione e capacità**  
**amministrativa delle PA**  
**nel Piano Nazionale**  
**di Ripresa e Resilienza**

*“Capacity training”.*  
*Training and capacity of PAs*  
*in the National Recovery*  
*and Resilience Plan*

---

*Sauro Angeletti\**

---

\* *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

## Abstract

*The National Recovery and Resilience Plan places at the core of the public sector reform the enhancement and development of human capital, to be achieved by investing in training, upskilling and reskilling actions. The innovative aspect is not only the volume of investment – which is unprecedented – but, above all, the implementation of the actions themselves which aim at structurally strengthening administrations.*

*The correlation between the topic of training and administrative capacity building offers a strategic perspective and a “meaningful framework” for developing the relevant actions, in particular with regard to needs analysis, the identification of the players that can organize and provide training to civil servants, and last, but not least, the engagement of administrations and public employees themselves.*

*More specifically, this perspective allows to include and project individual and organizational training needs within the broader capacity building strategic needs; then, it makes administrative capacity – however difficult it may be to assess it – the tool to measure the impact of training and investment in human capital development in public administrations.*

**Keywords:** *Training, Skills, Human capital, Capacity building, The National Recovery and Resilience Plan*

## Introduzione

**L**a valorizzazione del capitale umano delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, lo sviluppo delle competenze, è centrale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: sulle persone si gioca il successo non solo del Pnrr, ma di qualsiasi politica pubblica indirizzata a cittadini e imprese (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021a).

Questo assunto, che in altri tempi avrebbe rischiato di essere una retorica affermazione di principio, ha oggi, anche a causa dell'emergenza determinata dalla pandemia da Covid-19, una nuova concretezza. La costante riduzione degli organici del personale della pubblica amministrazione, il progressivo aumento dell'età media dei dipendenti, l'esigenza di adattamento dei processi di lavoro all'utilizzo delle tecnologie digitali e l'emergere di nuovi ambiti di competenza, tanto per fare alcuni esempi, rendono indifferibile l'investimento sulle conoscenze e sulle competenze, con reclutamenti mirati, ma anche (soprattutto) con la formazione e la riqualificazione del personale in servizio.

Il tema del rafforzamento, dello sviluppo e della valorizzazione del capitale umano delle amministrazioni può essere affrontato secondo diverse prospettive di analisi, riconducibili alle politiche di gestione delle risorse umane: accesso, progressioni di carriera, mobilità, sistemi di misurazione e valutazione della performance e premialità, etc. Qui

lo si approfondisce preliminarmente nella prospettiva del rafforzamento della capacità amministrativa, sia pure con tutte le inevitabili semplificazioni del caso discendenti dalla impossibilità di isolare questo oggetto di analisi rispetto alle altre leve di gestione delle risorse umane.

Chi voglia farsi un'idea sulla formazione del personale pubblico si trova di fronte, innanzi tutto, alla necessità di ricomporre un *framework* a partire da alcune tessere incomplete ed incerte: carenza di dati strutturati di dettaglio sulla formazione erogata e sui suoi destinatari, ma anche sull'offerta disponibile, allestita da soggetti pubblici e privati; mancanza di politiche "riconoscibili", promosse a livello nazionale, almeno negli ultimi anni (oltre alle disposizioni normative che si sono succedute nel tempo, il riferimento più organico in tema di formazione nelle amministrazioni pubbliche rimane la Direttiva del Ministro per la funzione pubblica del 13 dicembre 2001); debolezza dei sistemi di pianificazione della formazione a livello di singole amministrazioni; etc.

Un quadro incompleto e non esaustivo, che però restituisce con chiarezza alcune linee di tendenza. È oggettivo, ad esempio, che la formazione erogata ai dipendenti pubblici abbia fatto registrare, nell'ultimo decennio, un andamento significativamente decrescente (FPA Data Insight, 2021), anche per effetto delle politiche di *spending review* (Oecd, 2016): nel 2019, la spesa per la formazione del personale della pubblica amministrazione è stata pari a 163,7 milioni di euro, oltre 110 milioni in meno rispetto a 10 anni fa; con questa spesa, ciascun dipendente ha usufruito, in media, di circa 10 ore di formazione all'anno. Unica eccezione, il periodo della pandemia da Covid-19, che ha visto un incremento degli investimenti in formazione del personale, grazie anche al superamento del vincolo dei tetti di spesa.

La formazione destinata ai dipendenti pubblici, oltre ad essere poca, è distribuita in maniera non omogenea tra le categorie di personale e tra i temi; prevale la formazione riguardante le materie giuridiche, mentre residuale è quella destinata allo sviluppo di competenze decisive quali quelle digitali (Agus, Argiolas, Ciccarelli, Cimino, D'Alterio, Giurickovic Dato, Mattarella, Rivellini, Screpanti & Tonetti, 2021). Delle due finalità della formazione – mantenimento del capitale umano disponibile; sviluppo finalizzato e determinato in base a specifiche esigenze di politica del personale (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2005) – l'orientamento prevalente è sulla prima.

I dati quantitativi evidenziano un progressivo processo di disinvestimento (cor)responsabile delle gravi carenze del personale pubblico, in termini di competenze, i cui effetti negativi sono accentuati dalla velocità dei processi di cambiamento e da quella dell'invecchiamento dei dipendenti. La contrazione della spesa in formazione ha profondamente danneggiato la qualità del capitale umano, per la mancata promozione di nuove competenze, a partire da quelle legate ai processi di digitalizzazione (Inapp, 2021).

Eppure, se si allarga la prospettiva di analisi oltre le modalità di investimento in formazione che potremmo definire “ordinarie”, le amministrazioni non sono state destinatarie, in questi anni, di poche risorse per finanziare interventi di rafforzamento delle competenze e delle capacità del proprio personale. Imponente, ad esempio, è stato il volume di formazione erogata nella forma dell’affiancamento e del supporto alla implementazione delle politiche di riforma della pubblica amministrazione, finanziata con fondi nazionali e con fondi strutturali e di investimento europei (Sie); l’esempio più recente, in questo senso, è rappresentato dal Programma Operativo Nazionale (Pon) “*Governance e capacità istituzionale*” 2014-2020, che ha previsto uno specifico obiettivo (OT11) dedicato alla capacità istituzionale e amministrativa (rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un’amministrazione pubblica efficiente nell’erogazione di servizi).

Gli investimenti sopra richiamati, riservando un ammontare significativo di risorse per le attività di rafforzamento amministrativo e *capacity building*, non solo hanno consentito – o dovrebbero aver consentito, almeno in parte – di compensare in maniera significativa la riduzione della spesa in formazione “ordinaria” delle singole amministrazioni, ma anche (soprattutto) di erogare formazione “ad alto valore aggiunto”, abilitante per i processi di innovazione e di transizione (amministrativa, digitale, etc.).

Certo, non sono mancate criticità. Spesso, ad esempio, gli interventi in formazione del personale finanziati con fondi Sie sono stati concepiti e realizzati come una sorta di “scorciatoia” nei processi di investimento sulla capacità amministrativa, per la (relativa) facilità di allestimento e implementazione, di raggiungimento di un alto numero di destinatari e, quindi, di realizzazione della spesa, che purtroppo rimane, nella filosofia dell’utilizzo di questi fondi, il principale obiettivo. Così, sovente si è registrato un ricorso eccessivo a interventi di formazione, peraltro non sempre adeguatamente mirati; oppure gli interventi sono stati destinati a iniziative “di piccolo calibro” la cui ricaduta effettiva andrebbe testata e valutata (Polverari, 2020).

Difficile, anche per questo, tentare un bilancio, anche solo di prima approssimazione, dei risultati della formazione erogata in favore del personale della pubblica amministrazione. Ancor più difficile valutare il link – alcune volte (poche) esplicito e consapevole, almeno negli obiettivi; altre volte da ricostruire ex post – tra lo sviluppo delle conoscenze e le competenze individuali dei dipendenti e il rafforzamento strutturale delle amministrazioni. Un link, tuttavia, fondamentale per interpretare e valutare le politiche di formazione, gli investimenti sulle persone nella prospettiva della creazione di “capacità amministrativa”: sviluppare le competenze delle persone e rafforzare strutturalmente le amministrazioni.

Legare la formazione del personale e lo sviluppo della capacità amministrativa, gli investimenti su “istituzioni capaci di amministrare” e “organizzazioni capaci di apprendere” grazie allo sviluppo delle competenze del capitale umano (Tronti, 2016), significa dare un “quadro di senso” e una prospettiva strategica e sistemica agli interventi di policy.

Significa inquadrare e proiettare il fabbisogno formativo rilevato a livello individuale e organizzativo nel più generale fabbisogno strategico di *capacity building*.

Della capacità amministrativa sono state date, in letteratura, molteplici definizioni (Polverari, 2020), che tuttavia non si escludono a vicenda: esse, infatti, sono in qualche misura conseguenti al succedersi di diversi paradigmi sul ruolo dello Stato e dell'amministrazione pubblica. Ai fini di questa analisi, si mutua quella proposta dalla rete Eupan – la rete delle pubbliche amministrazioni europee – formulata nei lavori realizzati durante la presidenza italiana dell'Ue del 2014 (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, 2014), fondata sulla distinzione di tre diversi livelli di applicabilità delle capacità (Polverari, 2020):

- la capacità individuale, ovvero le skill e le competenze dei dipendenti della pubblica amministrazione di carattere tecnico-specialistico, riferiti ad ambiti di policy, trasversali, etc.;
- la capacità dell'organizzazione, riferita anche alla capacità – complessiva e delle sue singole strutture – di adattamento e resilienza e in relazione all'influenza sull'ambiente circostante;
- la capacità “di sistema”, relativa all'ambiente di riferimento (nazionale, regionale e sub-regionale) e riferita, ad esempio, all'esistenza di una cultura della legalità o di altri fattori che in senso stretto non fanno parte dell'amministrazione ma che ne influenzano la capacità di azione e, di conseguenza, la performance.

Questa definizione di capacità amministrativa fornisce, ad avviso di chi scrive, una utile “cornice di riferimento e di senso” per analizzare il tema dello sviluppo delle competenze del personale pubblico, ma, soprattutto, un *framework* strategico per progettare e realizzare gli investimenti di *upskilling* e *reskilling* del capitale umano previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Tanto più che la prospettiva del Piano non è quella di produrre (solo) risultati, ma (soprattutto) impatti, prima di tutto in termini di rafforzamento delle amministrazioni in maniera stabile e duratura.

Detto in altri termini, la capacità amministrativa (bassa) delle amministrazioni pubbliche è, al tempo stesso, il dato di partenza e la misura dei risultati del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021a)<sup>1</sup>.

---

1. Nel Piano si legge, tra le altre cose, che “*La debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano ha rappresentato un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti pubblici negli ultimi anni. Il Pnrr affronta questa rigidità e promuove un'ambiziosa agenda di riforme per la pubblica amministrazione [...] Uno dei lasciti più preziosi del Pnrr deve essere l'aumento permanente dell'efficienza della Pubblica Amministrazione e della sua capacità di decidere e mettere a punto progetti innovativi, per accompagnarli dalla selezione e progettazione fino alla realizzazione finale*”.

Collegare il tema dello sviluppo delle competenze con quello più generale del rafforzamento della capacità amministrativa inoltre, è utile – ai fini della nostra analisi – nella misura in cui permette di segmentare la complessità della politica pubblica relativa alla formazione facilitando la messa a fuoco di domande centrali (e quindi la elaborazione di risposte preliminari) riguardanti, ad esempio, la definizione dei fabbisogni, la programmazione della domanda di formazione, l'orientamento dell'offerta formativa, dei suoi contenuti e dei suoi attori, etc.

## **1. La formazione del personale delle pubbliche amministrazioni nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**

La riforma della pubblica amministrazione prevista dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza muove dalla riqualificazione, in una prospettiva strategica, delle politiche di gestione delle risorse umane e delle sue principali leve (Brunetta, 2021a)<sup>2</sup>: nuove procedure e regole per il reclutamento dei dipendenti pubblici (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021a); revisione degli strumenti per l'analisi dei fabbisogni di competenze (*Ibidem*); revisione delle opportunità di promozione alle posizioni dirigenziali di alto livello (*Ibidem*); attivazione di percorsi formativi differenziati per target di riferimento, altamente qualificati e certificati all'interno di un sistema di accreditamento, e individuati a partire dall'effettiva rilevazione dei gap di competenze rispetto ad ambiti strategici comuni a tutti i dipendenti o specifici e professionalizzanti (*Ibidem*); etc.

Le leve sopra citate sono, ovviamente, strettamente correlate e interdipendenti. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle nuove regole e procedure per accedere al pubblico impiego: nella lettura che ne dà il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il miglioramento dei percorsi di selezione e reclutamento è un passo importante per acquisire le migliori competenze ed è determinante ai fini della formazione, della crescita e della valorizzazione del capitale umano.

Il capitale umano delle amministrazioni (ri)torna così ad essere il principale *asset* intangibile delle amministrazioni pubbliche, ed è direttamente correlato alle altre risorse del “nuovo alfabeto” della pubblica amministrazione (Brunetta, 2021b), ovvero “buona amministrazione” e digitalizzazione.

Questa chiave interpretativa ha il merito di ribadire – e di rendere ulteriormente esplicito, ove ve ne fosse ancora la necessità – il “nesso di causalità” tra le risorse umane, da un lato, e gli obiettivi di cambiamento e i processi di innovazione delle amministrazioni,

---

2. Nelle parole del Ministro, “*quella che stiamo realizzando oggi non è una “semplice” riforma del pubblico impiego, ma un grande piano di investimento sulle persone, a partire dalla necessità di mettere al centro le competenze per ridefinire i profili e immaginare i mestieri del futuro nella PA*”.

dall'altro. Questi ultimi, infatti, per avere una chance di successo dal punto di vista implementativo, non possono prescindere dalle conoscenze e dall'adesione attiva dei portatori di interesse che ne sono attori e destinatari, a partire proprio dal personale delle amministrazioni.

Del tutto innovativa, invece, è la prospettiva della formazione e, più in generale, degli interventi di sviluppo delle competenze del personale, desumibile, oltre che dai contenuti – necessariamente sintetici – del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, dalle linee programmatiche del Ministro per la pubblica amministrazione (Brunetta, 2021b) e da uno dei primi atti del Governo Draghi, il “*Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*” sottoscritto il 10 marzo 2021 (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021b). Il Patto è un accordo siglato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Ministro per la pubblica amministrazione e dai Segretari generali di Cisl, Cgil e Uil che individua nella coesione sociale e nella creazione di buona occupazione i pilastri di ogni riforma e di ogni investimento pubblico previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Nella chiave di lettura che ne dà il Patto, che poi è ripresa dal Pnrr, la costruzione della nuova pubblica amministrazione si fonda sull'ingresso di nuove generazioni di lavoratrici e lavoratori e sulla valorizzazione delle persone nel lavoro, anche attraverso percorsi di crescita e aggiornamento professionale (*reskilling*) con un'azione di modernizzazione costante, efficace e continua per centrare le sfide della transizione digitale e della sostenibilità ambientale (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021b). Tra gli obiettivi, molteplici, del Patto, la promozione e lo sviluppo del capitale umano rivestono un ruolo preminente e strategico; un obiettivo da realizzare (anche) a partire dal riconoscimento della centralità della leva della formazione, che dovrà avere valore per le persone e per l'amministrazione (*Ibidem*).

Per cogliere questi ambiziosi risultati, il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale prevede la definizione di un piano delle competenze su cui costruire la programmazione dei fabbisogni e le assunzioni del personale, sulla base di una puntuale ricognizione, tenuto conto della revisione dei profili professionali necessari ad accompagnare la transizione verso l'innovazione e la sostenibilità di tutte le attività delle pubbliche amministrazioni. Contestualmente dovranno essere sviluppati strumenti volti alla ricognizione dei titoli, delle competenze e delle abilità del personale già in servizio (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021b).

Per la formazione e la riqualificazione del personale pubblico, si tratta di un vero e proprio “cambio di paradigma”. Innanzi tutto, ogni pubblico dipendente dovrà essere titolare di un diritto/dovere soggettivo alla formazione (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021b); un diritto che le pubbliche amministrazioni devono incaricarsi di garantire

(Ministro per la funzione pubblica, 2001)<sup>3</sup>. Anche per questo, le attività di apprendimento e formazione devono essere considerate ad ogni effetto come attività lavorative (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021b).

In secondo luogo, la formazione acquista il rango di “investimento organizzativo necessario” (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021b) e costituisce una variabile strategica non assimilabile a mera voce di costo nell’ambito delle politiche relative al lavoro pubblico (*Ibidem*).

La possibilità di tradurre queste affermazioni in pratica risiede negli investimenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; infatti, dopo un decennio del blocco della spesa per la formazione, si torna ad investire sulle persone, sulle loro competenze e sulle carriere (Brunetta, 2021b)<sup>4</sup>. Il Piano destina alla formazione del personale pubblico investimenti senza precedenti, pari a 514,2 milioni di euro, ovvero il 40,5% delle risorse su capacità amministrativa previste dal Piano stesso (FPA Data Insight, 2021). Prevede inoltre sinergie tra fonti di finanziamento: alle risorse del Piano vanno sommate risorse complementari per 392 milioni di euro (FPA Data Insight, 2021) relative al Programma Operativo Nazionale Capacità per la Coesione 2021-2027, che punta allo sviluppo sistemico e trasversale della capacità amministrativa per l’attuazione delle politiche di sviluppo e coesione, ponendo al centro la strategia di rigenerazione amministrativa e il rafforzamento delle amministrazioni locali su temi quali capitale umano, organizzazione e processi, strumenti trasversali, *knowledge sharing*.

Residuali, rispetto a queste, ma assolutamente rilevanti ed eccezionali le risorse finanziarie a valere sul bilancio dello Stato (50 milioni di euro, a regime dal 2022), stanziare con l’obiettivo di cogliere una piena formazione digitale, ecologica e amministrativa dei dipendenti della pubblica amministrazione<sup>5</sup>.

- 
3. Si tratta, in questo caso, della riaffermazione di un principio già codificato dalla direttiva del Ministro per la funzione pubblica sulla formazione del 2001, la quale si apre affermando che “*La formazione è una dimensione costante e fondamentale del lavoro e uno strumento essenziale nella gestione delle risorse umane. Tutte le organizzazioni, per gestire il cambiamento e garantire un’elevata qualità dei servizi, devono fondarsi sulla conoscenza e sulle competenze. Devono, pertanto, assicurare il diritto alla formazione permanente, attraverso una pianificazione e una programmazione delle attività formative che tengano conto anche delle esigenze e delle inclinazioni degli individui*”. In questa prospettiva “*L’obiettivo primario di questa direttiva è quello di promuovere in tutte le amministrazioni la realizzazione di un’efficace analisi dei fabbisogni formativi e la programmazione delle attività formative, per assicurare il diritto individuale alla formazione permanente in coerenza con gli obiettivi istituzionali delle singole amministrazioni*”.
  4. Nelle parole del Ministro “*Sta a noi definire le competenze del futuro e far sì che le persone le acquisiscano sia nel momento in cui entrano nella PA, che durante tutta la loro vita professionale. Purtroppo negli ultimi anni questo non è accaduto (...) È nostra intenzione ribaltare questa tendenza e investire in maniera significativa sulla qualificazione e riqualificazione delle persone upskill e reskill*”.
  5. L. 30 dicembre 2021, n. 234 (“*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024*”), comma 263.



Infine, si deve tener conto del fatto che al finanziamento delle attività di formazione è ordinariamente destinata una quota annua non inferiore all'1% del monte salari del personale dipendente (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, 2022). Non si tratta, tuttavia, solo di un aspetto quantitativo, pure rilevante. L'atto di indirizzo per il rinnovo contrattuale del triennio 2019-2021 per il personale del comparto "funzioni centrali", sottoscritto il 19 aprile 2021 – che ha segnato l'avvio della nuova stagione contrattuale del pubblico impiego – demanda alla contrattazione collettiva la valorizzazione della formazione, garantendo a tutto il personale l'accesso a percorsi formativi specifici con riferimento anche alle competenze informatiche e digitali e a competenze avanzate di carattere professionale.

Il dato (più) interessante, ad avviso di chi scrive, tuttavia, è che nella prospettiva del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza il tema dello sviluppo delle competenze è direttamente correlato a quello della capacità amministrativa (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021c)<sup>6</sup>, come peraltro appare chiaramente dai primi provvedimenti attuativi (Ufficio parlamentare di bilancio, 2021)<sup>7</sup>. A proposito del reclutamento, ad esempio, il Piano afferma che le competenze e conoscenze acquisite dal personale in tal modo reclutato possono essere consolidate attraverso percorsi ad hoc che consentano di costruire strutturalmente capacità tecnica e amministrativa (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021a).

Più in generale, la riforma della pubblica amministrazione migliora la capacità amministrativa a livello centrale e locale; rafforza i processi di selezione, formazione e promozione dei dipendenti pubblici; incentiva la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure amministrative (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021a). Anche per questo

---

6. Nella relazione si afferma, tra l'altro, che *“Il tema del rafforzamento della capacità amministrativa per il miglioramento delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche, in combinazione con l'attuazione dei processi di riforma e modernizzazione attuati dal Pnrr, assume dunque un'importanza strategica. È necessario intraprendere azioni per eliminare la frammentarietà, modellizzare e fluidificare i processi, stimolare la partecipazione, la cooperazione, la trasparenza e l'inclusività. Il quadro delle iniziative di sostegno alle amministrazioni è parte di una strategia di rafforzamento complessiva, in sinergia e complementarità con le altre azioni di capacità amministrativa previste nell'ambito delle politiche di sviluppo, incluse quelle di coesione”*.

7. Si fa riferimento, in particolare, al d.l. 9 giugno 2021, n. 80, recante *“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 con modificazioni dalla l. 6 agosto 2021, n. 113. Il provvedimento prevede una serie di interventi articolati su più livelli con l'obiettivo di rispondere, da un lato, alle nuove esigenze legate al Pnrr e, dall'altro, ad alcune delle criticità che caratterizzano, da tempo, le amministrazioni pubbliche. Nel complesso, costituisce uno sforzo importante per il rafforzamento della capacità tecniche delle amministrazioni pubbliche, fortemente indebolite se non annullate negli ultimi decenni, quando, ad esempio, si è rinunciato a svolgere direttamente funzioni quali la progettazione e la valutazione tecnica ed economica degli investimenti, affidandosi invece alla consulenza di professionisti del settore privato.

motivo, tale riforma è qualificata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza come una “riforma orizzontale” (o di contesto), tale da determinare innovazioni strutturali dell’ordinamento, d’interesse trasversale a tutte le missioni del Piano, idonee a migliorare l’equità, l’efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese (*Ibidem*).

Sviluppo delle competenze del personale e capacità amministrativa, quindi, sono i due principali ambiti di intervento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per il rafforzamento del capitale umano (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021a): da un lato, un grande investimento in formazione (*Ibidem*); dall’altro, il finanziamento di progetti di *change management* delle amministrazioni locali di medie dimensioni (*Ibidem*). I due temi sono strettamente correlati: la formazione, infatti, è la leva per uno *switch* organizzativo e culturale (Brunetta, 2022).

Per quanto attiene in maniera specifica al tema della formazione, il Piano prevede l’attivazione di percorsi formativi differenziati per target di riferimento, su competenze trasversali e specialistiche, per rafforzare le amministrazioni ma anche (soprattutto) per attuare le progettualità e gli investimenti del Piano stesso. A tal fine, contempla sia un’ampia offerta di corsi online aperti e di massa (i c.d. “Mooc” – *Massive Open Online Courses*), sia l’introduzione di “comunità di competenze” (*Community of Practice*) (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021a).

L’avvio della declinazione degli interventi in materia di formazione è affidato al Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della pubblica amministrazione “*Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese*” lanciato dal Ministro per la pubblica amministrazione (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, 2022).

Nelle parole del Ministro, si tratta del “più grande piano di formazione dei dipendenti pubblici mai realizzato nella storia del Paese” che coinvolgerà, per tutta la durata del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, l’intero universo dei 3,2 milioni di dipendenti pubblici. Una enorme “ricarica delle batterie” del lavoro pubblico (Brunetta, 2022)<sup>8</sup>, a partire da una strategia di investimento sulle persone ampia e duratura, che persegue due funzioni cruciali:

- da un lato, colmare il più rapidamente possibile il gap accumulato negli anni che ha via via portato al depauperamento delle competenze delle persone per fare fronte alle sfide di questa precisa fase storica;

---

8. Nelle parole del Ministro: “*Nei prossimi cinque anni assisteremo ad un vero e proprio “cambio di sangue” della pubblica amministrazione, che consentirà alla nostra burocrazia di riscattarsi rispetto ai tagli subiti nello scorso decennio. Circa un miliardo di risorse del Pnrr è destinato alla formazione dei dipendenti pubblici*”.

- dall'altro, creare le condizioni per cambiare lo schema di gioco in maniera strutturale, abbandonando del tutto l'idea della "vecchia pubblica amministrazione" che ha barattato scarsi investimenti in competenze in cambio della sicurezza del posto di lavoro (Brunetta, 2022).

Il Piano strategico indica due principali ambiti di intervento. Il primo riguarda le competenze digitali di base dei dipendenti pubblici (non specialisti IT), necessarie affinché ciascun dipendente comprenda, accetti e adotti i nuovi strumenti a disposizione e i cambiamenti nei processi di lavoro che questi comportano, in modo da essere promotore dell'innovazione nella prospettiva del miglioramento del servizio, del rapporto con i cittadini e la qualità del proprio lavoro (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, 2020).

Sono, queste, competenze trasversali abilitanti di una delle tre transizioni promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; a seguire, pertanto, la formazione riguarderà le competenze funzionali alla transizione amministrativa ed ecologica e le competenze manageriali.

Il secondo ambito di intervento, realizzato in collaborazione con le Università, persegue l'obiettivo di aumentare il numero di dipendenti pubblici laureati, consentendo a tutti i dipendenti pubblici di arricchire le proprie conoscenze grazie anche ad un incentivo di tipo economico per l'accesso a corsi di laurea, master e corsi di specializzazione di interesse per le attività delle pubbliche amministrazioni (progetto "PA 110 e lode") (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, 2022).

## **2. L'oggetto della formazione. Quali competenze?**

Il fabbisogno di formazione delle amministrazioni può essere rilevato a livelli diversi: individuale, organizzativo, di processo; può riguardare specifiche figure professionali, conoscenze specialistiche o competenze trasversali, come, ad esempio, quella amministrative o digitali; etc.

Una corretta analisi dei fabbisogni è fondamentale sul piano operativo e dirimente su quello strategico. Per questo motivo, deve essere condotta a partire dai fabbisogni individuali, dai ruoli e dai bisogni organizzativi, anche in relazione alla evoluzione dei compiti e delle funzioni delle amministrazioni; deve essere costante e concomitante alla programmazione degli obiettivi di performance delle singole unità organizzative e dell'amministrazione nel suo complesso (Ministro per la funzione pubblica, 2001). Non può non essere correlata e integrata con altre specifiche politiche dell'amministrazione, quali quelle inerenti al reclutamento, alla transizione digitale, all'*open government*, etc.

Emblematico, da questo punto di vista, è, ad esempio, il caso delle competenze per l'amministrazione digitale.

Come evidenziato dall'Ocse (Oecd, 2017), il percorso di trasformazione digitale della pubblica amministrazione costituisce, principalmente, una sfida di carattere gestionale piuttosto che tecnologico. Richiede un profondo cambiamento nel modo di lavorare realizzabile solo attraverso l'affermazione di un eterogeneo ventaglio di competenze a tutti i livelli:

- competenze di base, volte principalmente ad assicurare l'utilizzo appropriato, da parte di tutto il personale pubblico, degli strumenti a supporto della digitalizzazione delle attività d'ufficio, alla stregua di qualunque altro lavoratore o cittadino;
- competenze complementari, vale a dire specifiche del contesto pubblico, in cui la digitalizzazione si traduce in un sistema di norme e strumenti del tutto peculiari (si pensi a SPID o alla gestione documentale), che necessitano di essere adottati con padronanza e dimestichezza da parte di tutti i dipendenti pubblici;
- competenze specialistiche, tipiche dei professionisti IT, necessarie per gestire la progressiva diffusione di tecnologie emergenti e dalle grandi potenzialità anche in ambito pubblico (quali ad esempio l'intelligenza artificiale), e che possono essere acquisite solo attraverso l'attivazione di percorsi virtuosi di selezione e valorizzazione di nuove figure professionali;
- infine, competenze manageriali e/o di *e-leadership* (Iacono, 2021) dei dirigenti, affinché questi ultimi siano in grado di individuare le opportunità offerte dal digitale, nonché promuovere e guidare il cambiamento nella gestione del servizio pubblico.

Il tema dello sviluppo delle competenze digitali è paradigmatico perché chiarisce – meglio di altri ambiti di competenza trasversali – la necessità di mettere a sistema tre dimensioni complementari, tutt'e tre da attenzionare in sede di analisi del fabbisogno:

- sviluppare, attraverso la formazione, nuove conoscenze e competenze al fine di facilitare, nel medio-lungo periodo, i processi di cambiamento e di innovazione legati agli obiettivi strategici dell'amministrazione (livello strategico);
- rafforzare / sviluppare le conoscenze e le competenze funzionali al perseguimento degli obiettivi operativi delle diverse unità organizzative dell'amministrazione (livello operativo);
- promuovere, accrescere e consolidare le conoscenze e competenze del singolo dipendente, al fine di facilitare il miglioramento delle performance individuali, in termini di risultati e comportamenti (livello individuale).

In altri termini, la determinazione del fabbisogno di formazione è una attività complessa, che intercetta piani e livelli diversi, e che deve tener conto di finalità e prospettive certamente complementari, ma differenti. È necessario, ad esempio, che la sua pianificazione sia mirata su fabbisogni reali, e che sia, al tempo stesso, inquadrata in un disegno strategico di ampio respiro; presuppone e richiede la capacità di distinguere tra esigenze contingenti ed esigenze strutturali, focalizzate sulla risoluzione di problemi radicati e fondamentali, in un'ottica di rafforzamento della pubblica amministrazione di lungo periodo.

A questo proposito, è indubbio che gli interventi realizzati in passato in tema di sviluppo delle competenze del personale e di *capacity building* abbiano risposto a fabbisogni reali; il punto è se questi fabbisogni siano stati i più importanti e, quindi, se gli interventi finanziati siano stati i più rilevanti tra le tante opzioni possibili (Polverari, 2020).

La rilevazione del fabbisogno, inoltre (e in ogni caso), è un'attività tecnicamente complessa, per le difficoltà metodologiche connesse al complicato esercizio di circoscrivere terminologicamente l'ambito (bisogni, fabbisogni o domanda; rilevazione, ricostruzione, mappatura, analisi, etc.) e alla necessità di trattare in maniera adeguata le categorie tipiche della rappresentazione dei (fab)bisogni formativi (conoscenze, abilità, competenze, atteggiamenti, etc.; collegate a profili, figure, aree di attività, processi, etc.).

La prospettiva di analisi della capacità amministrativa può aiutare a segmentare questa complessità, fornendo utili coordinate per identificare e determinare oggetto e fabbisogno della formazione. Come è stato scritto, infatti, l'investimento pubblico in formazione deve essere indirizzato al miglioramento e allo sviluppo organizzativo dell'amministrazione che beneficia del processo formativo; l'obiettivo di arricchire culturalmente i partecipanti e/o di colmare eventuali lacune culturali ha un significato solo accessorio, e può essere tollerato o accettato solo se il primo punto è in qualche modo garantito (Battini, Mangia, Esposito, Bandera & Donzelli, 2021).

Nella prospettiva del rafforzamento strutturale delle amministrazioni, la formazione che serve è quindi, innanzi tutto, quella per la creazione e lo sviluppo di competenze specifiche e comuni, tecniche e generaliste, comprese le competenze gestionali, organizzative, relazionali (leadership, approccio per obiettivi, problem solving digitale) (Brunetta, 2021b). Il fabbisogno di competenze per il funzionamento può essere soddisfatto attraverso il reclutamento di professionalità che, inserite nelle amministrazioni, siano immediatamente operative; ma serve anche (soprattutto) rafforzare e far evolvere le competenze del personale in servizio, sia per sottrarle a processi di obsolescenza che, in una qualche misura, sono inevitabili, sia per renderle all'altezza di sfide del tutto nuove.

Identificare il fabbisogno formativo a partire dalle "esigenze di funzionamento" delle amministrazioni (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, 2005), però, rischia non solo di essere semplicistico, ma anche di consolidare

e perpetrare, nelle amministrazioni, una interpretazione “conservativa” del fabbisogno, assecondando la tendenza di considerare la formazione in maniera tradizionale (per non dire routinaria), orientandola prevalentemente sui fabbisogni presenti, che sono peraltro quelli più facilmente rilevabili e comprensibili. Nella fotografia dell’Istat realizzata in occasione del censimento delle pubbliche amministrazioni, ad esempio, emerge chiaramente la prevalenza di contenuti formativi di tipo tradizionale: l’investimento nello sviluppo delle risorse umane è prioritariamente orientato ad accrescere e aggiornare le competenze nelle materie tecnico-specialistiche (45,2% dei partecipanti) connesse all’esercizio della missione istituzionale e giuridico normative (30,9% dei partecipanti), comprensiva della formazione obbligatoria prescritta da specifiche norme (FPA Data Insight, 2021). Di qui la destinazione prevalente della formazione a strumento di addestramento iniziale e di aggiornamento o rafforzamento delle abilità di base e di mantenimento delle competenze professionali già disponibili all’interno dell’amministrazione.

È, questo, un approccio per alcuni versi inevitabile, anche per la (generalmente) carente capacità delle amministrazioni di proiettare nell’orizzonte di medio e lungo periodo la propria fisionomia e, quindi, di definire i contorni delle competenze necessarie per rispondere efficacemente alle istanze dei cittadini e del mondo produttivo (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021a). La conseguenza di questa carente capacità di pianificazione è il persistere di “vecchi schemi”, di modelli formativi obsoleti e, quindi, di risultati scadenti e non in linea con l’urgenza dei cambiamenti (Battini & Gasparrini, 2020).

Le cause sono molteplici. Una di queste è il livello di implementazione – spesso insoddisfacente – degli strumenti tecnico-organizzativi pensati per strutturare una riflessione strategica in tema di evoluzione delle amministrazioni stesse e di sviluppo delle risorse umane. Si fa riferimento, in generale, al Piano della performance e, in particolare, al Piano triennale dei fabbisogni del personale<sup>9</sup>, ma soprattutto al Piano triennale di formazione del personale<sup>10</sup>. Quest’ultimo, in particolare, ha conosciuto, se possibile, una sorte ancora più infelice di quella di altri strumenti di pianificazione strategica delle amministrazioni pubbliche, come testimonia la sua limitata adozione da parte delle amministrazioni stesse (Inapp, 2021), locali in particolare (Ifel, 2021).

---

9. Il Piano triennale dei fabbisogni di personale delle amministrazioni pubbliche, previsto dagli articoli 6 e 6-ter del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 definisce il fabbisogno di personale sotto il profilo quantitativo, in termini di consistenza delle unità necessarie ad assolvere alla mission dell’amministrazione, e qualitativo, ovvero dal punto di vista delle tipologie di professioni e competenze professionali meglio rispondenti alle esigenze dell’amministrazione, tenendo anche conto delle professionalità emergenti in ragione dell’evoluzione dell’organizzazione del lavoro e degli obiettivi da realizzare.

10. Il Piano triennale di formazione del personale, introdotto dal d.P.R. 16 aprile 2013, n. 70 recante “*Riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle scuole pubbliche di formazione*”. Lo stesso d.P.R. n. 70/2013 aveva previsto che i Piani triennali di formazione del personale delle pubbliche amministrazioni costituissero la base di conoscenza di partenza per redigere il Programma triennale delle attività di formazione dei dirigenti e funzionari pubblici, da adottare entro il 31 ottobre di ogni anno.

Per non parlare del fatto che, in ogni caso, il piano è stato spesso vissuto dalle amministrazioni come un adempimento formale, fra l'altro, non sempre soddisfatto tempestivamente (Inapp, 2021). Prova ne è il fatto che solo un numero ridotto e minoritario di amministrazioni predispone una rilevazione dei fabbisogni formativi: in media, poco più di un quarto delle unità istituzionali considerate dall'indagine predispone un report o un documento unico descrittivo dei fabbisogni formativi riferiti all'organizzazione nel suo complesso; una percentuale lievemente più bassa elabora note o relazioni di tipo informale; la quota principale, pari a un 45,6%, riguarda quindi amministrazioni che a partire dalle rilevazioni dei fabbisogni formativi non elaborano nulla di formalizzato (Inapp, 2021).

Al contrario, è cruciale che le amministrazioni provvedano all'elaborazione dei piani di formazione con puntualità e impegno; questi non devono tradursi in adempimenti burocratici da svolgere in modo ripetitivo, ma occasione di programmazione dello sviluppo delle risorse umane in maniera sinergica e integrata con le strategie complessive dell'amministrazione. In quest'ottica, il Piano Integrato di Attività e di Organizzazione (Piao) introdotto dall'art. 6, d.l. n. 80 del 2021 offre una occasione fondamentale per valorizzare la programmazione relativa alla formazione dei dipendenti, attribuendole una veste del tutto rinnovata, basata sul rafforzamento del legame logico e operativo con gli altri strumenti di gestione del personale (ad esempio, Piano del reclutamento) e più in generale con il Piano della performance.

In questa prospettiva di integrazione – e di riduzione degli obblighi informativi a carico delle amministrazioni – le politiche di formazione possono esercitare la loro principale vocazione: acquisizione mirata, sistematica, valutata nei suoi effetti umani e organizzativi, di competenze aggiuntive e anche sostitutive di quelle disponibili e soprattutto utili allo sviluppo del capitale umano in vista della trasformazione dell'attività amministrativa e degli obiettivi strategici delle amministrazioni (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, 2005).

Del resto, contrariamente a come rischia di essere percepito, interpretato e definito, il “fabbisogno di competenze per il funzionamento delle amministrazioni” è in divenire per definizione. Lo è in “condizioni normali”, quale conseguenza, innanzi tutto, delle politiche di riforma della pubblica amministrazione e dei processi di “transizione” amministrativa, digitale, ecologica, verso i nuovi modelli di lavoro connessi alle due principali sfide che le amministrazioni devono affrontare, lo smart working e il *seniority management* (Inapp, 2021), etc. Ma, anche, a fronte della necessità delle amministrazioni di dimostrare di essere capaci di reagire ai cambiamenti, a partire da quelli demografici e tecnologici, mantenendo gli obiettivi dell'efficienza e di contenimento dei costi (Inapp, 2021).

Interventi di riforma e esigenze di flessibilità, di adeguamento continuo a scenari sempre nuovi, di prontezza di risposta a situazioni che non possono (più) essere governate con

i tempi tradizionali della burocrazia, per essere efficacemente attuate, richiedono ai dipendenti pubblici set di competenze e capacità più ampie, diversificate e in alcuni casi, sostanzialmente diverse. L'esposizione permanente delle amministrazioni all'innovazione richiede al lavoro pubblico più alti livelli di formazione, apprendimento continuo e nuove competenze (Tronti, 2016); lo dimostrano le esperienze formative (almeno quelle di maggiore qualità) realizzate negli ultimi anni, le quali evidenziano una progressiva acquisizione della consapevolezza, da parte delle amministrazioni della necessità di adeguare forme, sedi, strumenti, metodi e oggetti della formazione alle profonde trasformazioni intervenute nel sistema amministrativo, e a quelle che possono prefigurarsi per il prossimo futuro (Astrid, 2021).

Il fabbisogno di competenze per il funzionamento delle amministrazioni pubbliche, inoltre, cambia, fino ad essere stravolto, nel caso delle tante emergenze (sanitaria, sociale, economica, occupazionale, etc.) da fronteggiare, sempre più frequenti e in alcuni casi dai tratti strutturali. Prova ne è la gestione della crisi pandemica da Covid-19, che ha impattato direttamente sulle funzioni esercitate dalle amministrazioni e, quindi, sulle competenze del proprio personale, richiedendo (e determinando) una riallocazione delle risorse per la risoluzione di problemi contingenti e urgenti, a scapito, spesso, delle attività ordinarie. Ha posto il personale della pubblica amministrazione di fronte alla necessità di lavorare diversamente, in presenza e da remoto. Ha reso ancora più urgente lo sviluppo di nuove competenze per affrontare la questione dei *trade-off* tra opzioni di politica pubblica diverse.

Più in generale, l'emergenza pandemica ha posto l'accento su carenze strutturali di carattere generale, per la verità già note, ma destinate ad essere, se possibile, ancora più critiche; ha "acceso i riflettori" su alcune aree di funzionamento delle organizzazioni rimaste parzialmente in ombra, quali la scarsa propensione all'innovazione, la generale inadeguatezza e la non uniforme diffusione delle competenze digitali, l'assenza di lavoro per obiettivi e di orientamento al risultato, la presenza di meccanismi difensivi e auto-difensivi di resistenza al cambiamento che hanno innalzato nel tempo barriere all'innovazione sempre più alte, etc. (Ifel, 2021). Ciò, proprio mentre le profonde trasformazioni del lavoro e i processi di innovazione richiedono alle amministrazioni "agilità culturale", capacità di adattamento e di assecondare le trasformazioni e una continua riqualificazione delle persone (Brunetta, 2021b).

Infine, ma non per ultimo, vi è il fabbisogno di competenza e di capacità espresso dalla necessità di dare attuazione al Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza. Comunicato – correttamente – come una grande opportunità per il Paese, le imprese e i cittadini, il Piano costituisce per le amministrazioni pubbliche una grande sfida: dimostrare e sviluppare la capacità di saper cogliere le opportunità rese disponibili dalle ingenti risorse che l'Unione europea ha destinato al raggiungimento dell'obiettivo della coesione territoriale, economica e sociale, a fronte della crisi prodotta dal Covid-19.



E che, dal punto di vista gestionale, si tratti di una vera e propria sfida lo dimostrano, da un lato, la numerosità delle progettualità complesse da declinare operativamente per investire le risorse finanziarie; dall'altro, le performance (in termini di capacità di spesa, ma anche – soprattutto – di “capacità di risultato”) delle pubbliche amministrazioni, tutt'altro che entusiasmanti, nella gestione dei fondi Sie. I deficit di capacità nella gestione degli interventi finanziati dalle politiche di coesione – che si manifestano con maggiore evidenza nelle fasi di progettazione e realizzazione degli interventi, ma che riguardano anche l'aspetto di programmazione strategica, di pianificazione di settore, monitoraggio e valutazione ex post – derivano largamente dalle generali restrizioni normative alle assunzioni protrattesi per due decenni e riguardano molte amministrazioni, ma sono più accentuati nel Mezzogiorno e nei contesti fragili di tutto il Paese. La conseguenza di questi deficit è la visibile ridotta velocità di assorbimento delle risorse, in particolare per i più grandi e complessi programmi delle regioni meno sviluppate negli ultimi cicli di programmazione (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, 2021).

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le amministrazioni pubbliche sono uniti da un duplice legame: da una parte, la progettazione operativa e l'attuazione degli interventi previsti dal Piano devono essere supportate da una adeguata capacità amministrativa per garantire il rispetto dei tempi e per il conseguimento dei risultati previsti; dall'altra, il rilancio del Paese e la sua resilienza passano per il superamento delle criticità strutturali del sistema amministrativo italiano (Natalini, 2021).

Il paradosso è che, proprio nel momento in cui le istituzioni pubbliche hanno mostrato, alle prese con la crisi pandemica, tutti i limiti della loro capacità di risolvere i problemi collettivi, anche per effetto – ma non solo – del basso grado di coordinamento, la scarsa capacità di programmazione e la carenza di risorse, esse sono state chiamate ad assumere e hanno assunto il ruolo di pilastro del progetto di ripartenza del Paese (Natalini, 2021).

Alla riforma della pubblica amministrazione prevista dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è assegnato, tra gli altri, il compito di creare le condizioni per superare queste e altre criticità, a partire proprio dall'investimento sul capitale umano delle amministrazioni.

### **3. Gli attori della formazione. Quali? Quale offerta?**

L'entità degli investimenti previsti dal Pnrr rende, dal punto di vista dei “mezzi”, concretamente ed effettivamente azionabile la leva della formazione del personale pubblico, fondamentale per la realizzazione degli obiettivi di modernizzazione delle amministrazioni e per l'incremento della loro capacità di rispondere alle esigenze dei cittadini. Tuttavia, l'esperienza insegna che la (mera) disponibilità di risorse finanziarie, peraltro

non esigue, non ha prodotto, in passato, i risultati attesi in termini di rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni. Quantomeno, non li ha prodotti in maniera uniforme (Iserni Europa, 2016).

I risultati raggiunti dipendono certamente dalle politiche e dagli interventi messi in campo, e da come questi sono stati calati e hanno interagito con le caratteristiche, spesso peculiari, delle singole amministrazioni destinatarie. Non secondario, tuttavia, è il ruolo dei soggetti attuatori e, per quanto riguarda quelli pubblici, della loro capacità amministrativa.

Tali considerazioni, che hanno una valenza generale, rilevano, in particolare, nel caso dell'attuazione di interventi che hanno per oggetto la formazione e lo sviluppo delle competenze del personale pubblico. Non a caso, infatti, da più parti è stata evidenziata la necessità che l'utilizzazione delle risorse finanziarie del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in temi di crescita delle competenze e sviluppo del capitale umano delle amministrazioni sia condizionata ad una preliminare riqualificazione complessiva del sistema formativo (Astrid, 2021). Le preoccupazioni circa le debolezze dell'attuale sistema della formazione e la sua capacità di compiere interventi efficaci inducono più d'uno a chiedersi se l'operazione di *empowerment* e di rafforzamento delle competenze dei dipendenti della PA non debba necessariamente passare da un ripensamento dello stesso sistema della formazione (FPA, 2021).

La soddisfazione della domanda di formazione espressa dalle amministrazioni trova un primo "banco di prova" nell'offerta che può essere resa disponibile, nell'immediato e in prospettiva, dai provider istituzionali, ma anche dagli operatori di mercato.

Protagoniste fondamentali della progettazione e realizzazione delle iniziative di formazione sono le istituzioni pubbliche, a partire dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (Sna) e dalle istituzioni formative presenti a livello regionale (Astrid, 2021).

La Scuola Nazionale dell'Amministrazione è il principale "centro di formazione", iniziale e continua (o permanente) di dirigenti e funzionari dello Stato. L'obiettivo della Scuola è di favorirne la crescita e l'aggiornamento professionale a sostegno dei processi di cambiamento delle (e nelle) amministrazioni; i suoi principali target sono il rafforzamento delle conoscenze e delle competenze del personale pubblico e, al tempo stesso, il contenimento dei fenomeni di obsolescenza del capitale umano pubblico (Espa, 2021).

Ma la Sna – e ciò è dirimente nella prospettiva di analisi che qui si considera – non è solo un centro di formazione. Secondo la legge che l'ha istituita, la Scuola ha lo scopo più generale di sostenere e promuovere il processo di innovazione e riforma della pubblica amministrazione; tra i suoi fini, spiccano quelli di promuovere e diffondere la cultura

dell'efficacia e dell'efficienza nella pubblica amministrazione e di promuovere e diffondere l'innovazione tecnologica e di processo nei servizi erogati dalla pubblica amministrazione.

La Sna, quindi, è concepita anche come uno strumento di trasformazione. Non mira solo a trasferire ai più giovani funzionari idee, conoscenze ed esperienze consolidate o, per i funzionari e dirigenti di più lungo corso, a curare la “manutenzione” e aggiornamento periodico di una cultura da loro in precedenza acquisita; deve essere luogo di continuo rinnovamento della cultura amministrativa o, meglio, sede di elaborazione, promozione e diffusione di una cultura amministrativa costantemente aperta all'innovazione, al cambiamento, alla riforma (Battini, 2021).

In questa prospettiva, il contributo che la Scuola può (deve) offrire alle amministrazioni non riguarda solo l'erogazione della formazione per lo sviluppo delle competenze individuali; deve estendersi alla progettazione dei contenuti, delle figure professionali, delle priorità formative, delle modalità di erogazione della formazione in relazione a obiettivi e destinatari e, più in generale, delle condizioni che trasformano conoscenze individuali in capacità amministrativa.

Il ruolo centrale della Sna nel sistema formativo pubblico è riaffermato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; quest'ultimo prevede infatti il potenziamento della Scuola, anche attraverso la creazione di partnership strategiche con altre università ed enti di ricerca nazionali (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021a).

Nell'ampia platea dei soggetti erogatori di formazione in favore delle pubbliche amministrazioni, le università ricoprono un ruolo importante: numerose, infatti, sono le esperienze di collaborazione fra amministrazioni e atenei nel campo dello sviluppo delle competenze del personale pubblico. Tuttavia, nella prospettiva strategica degli investimenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, è necessario che questa collaborazione si rafforzi divenendo sistemica e strutturata, più organica e meno estemporanea (Astrid, 2021).

Non si tratta, infatti, solo di meglio focalizzare e comunicare l'offerta didattica già disponibile – corsi di laurea, master, corsi di specializzazione, dottorati – che pure deve essere oggetto di una ricognizione puntuale e di una valutazione specifica in termini di utilizzabilità (e utilità) in funzione degli obiettivi e delle esigenze formative delle amministrazioni e del loro personale. In questa prospettiva, ad esempio, il protocollo di intesa stipulato il 15 ottobre 2021 tra il Ministro per la Pubblica Amministrazione e il Ministro dell'Università e della Ricerca prevede, con riferimento ai dottorati di ricerca, il monitoraggio e il censimento dei corsi di dottorato attualmente attivati, al fine di realizzare una banca dati per le pubbliche amministrazioni. Tuttavia, è necessario che le università siano “incentivate” a predisporre corsi di laurea corrispondenti alle esigenze formative delle amministrazioni, e non alle loro capacità o esigenze.

Amministrazioni e atenei devono lavorare insieme alla co-progettazione di specifici programmi di studio (Agus, Argiolas, Ciccarelli, Cimino, D'Alterio, Giurickovic Dato, Mattarella, Rivellini, Screpanti & Tonetti, 2021) e alla elaborazione congiunta di programmi di ricerca coerenti con l'interesse specifico delle amministrazioni stesse, per lo sviluppo della conoscenza professionale e della ricerca scientifica in determinati ambiti di attività. Per le università, peraltro, questo ruolo è pienamente coerente con la c.d. "terza missione", quella dell'apertura delle strutture verso il contesto socio-economico mediante la valorizzazione e il trasferimento delle conoscenze.

In questa prospettiva, anche per le università si dovrebbe partire da un meccanismo di accreditamento, sulla base di una verifica delle competenze presenti nei dipartimenti e dell'esperienza da essi acquisita nel settore della formazione (Astrid, 2021).

Oltre ai soggetti sopra individuati, un ruolo fondamentale per lo sviluppo del capitale umano nella prospettiva della capacitazione amministrativa che qui consideriamo è giocato dai "centri di competenza nazionali". Si fa riferimento ad amministrazioni e soggetti pubblici individuati in virtù delle competenze su uno specifico ambito tematico (ad esempio, la digitalizzazione, la semplificazione amministrativa, etc.) in grado di fornire informazioni, dati, elaborazioni e contributi tecnico-scientifici e, più in generale, di supportare e sostenere interventi di cambiamento di altre amministrazioni. Il ricorso ai centri di competenza nazionale, ad esempio, è stato individuato dal Dipartimento della funzione pubblica quale modalità privilegiata per l'attuazione degli interventi di capacitazione amministrativa finanziati a valere sul Pon "Governance e capacità istituzionale" 2014-2020.

Uno di questi centri di competenza nazionali è Formez PA<sup>11</sup>, da decenni partner strategico delle amministrazioni nell'attuazione delle politiche di riforma e modernizzazione della pubblica amministrazione e, più in generale, partner nella definizione della strategia di promozione dell'innovazione e di rafforzamento della capacità amministrativa, prevista dalle politiche di sviluppo dell'UE e sostenuta dal Dipartimento della funzione pubblica attraverso attività di accompagnamento e assistenza tecnica. Un ruolo, questo, recentemente rafforzato dalle disposizioni del d.l. n. 80 del 2021, che hanno attribuito all'Istituto, tra le altre, le funzioni di supportare l'attuazione delle riforme, di diffondere l'innovazione amministrativa delle amministrazioni associate e

---

11. Formez PA - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni è un'associazione riconosciuta con personalità giuridica di diritto privato, *in house* al Dipartimento della funzione pubblica e a numerose altre amministrazioni associate. Costituito nel 1963, Formez PA esercitava originariamente le proprie funzioni nell'ambito del sistema degli interventi straordinari per il Mezzogiorno; nel corso degli anni l'Istituto è stato oggetto di profondi cambiamenti che gli hanno consentito di acquisire un ruolo centrale a supporto della modernizzazione della pubblica amministrazione italiana.

di sostenere le attività di coordinamento, sviluppo e attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza<sup>12</sup>.

Il Formez PA costituisce, pertanto, per la sua esperienza e il suo portafoglio di progetti su un ventaglio articolato di temi (la semplificazione amministrativa, la transizione digitale, i modelli di lavoro pubblico, la misurazione e la valutazione della performance, etc.), per i modelli e gli strumenti messi a punto a supporto dello sviluppo di competenze del personale (ad esempio, comunità di pratica, centri di competenza) un soggetto chiave per la realizzazione del piano strategico di sviluppo del capitale umano.

Inoltre, per la sua rete istituzionale di relazioni con le amministrazioni, centrali e locali, la sua capacità di interpretare, da un lato, i processi di riforma della pubblica amministrazione e, dall'altro, la domanda e le esigenze di innovazione delle amministrazioni, Formez PA può rivestire un ruolo importante quale (uno dei) necessari soggetti aggregatori di domanda<sup>13</sup>.

Ai fini della progettazione e dell'attuazione degli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, uno dei temi strategici che deve essere affrontato riguarda la *governance* e, in particolare, l'organizzazione e la gestione della domanda (e dell'offerta); si tratta di creare, sia per le amministrazioni regionali che per quelle locali, sedi e istanze organizzate in grado di avviare un processo di razionalizzazione delle attività formative, individuando priorità, definendo linee di indirizzo, impostando e mettendo a disposizione programmi utilizzabili da tutti gli enti presenti sul territorio, che potrebbero attivare percorsi formativi comuni o coordinati (Astrid, 2021). In questo quadro, Formez PA può svolgere, ad esempio, il ruolo di catalizzatore, soprattutto con riferimento alle amministrazioni locali.

---

12. Art. 4 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80 recante “*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, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2021, n. 113. Tra le altre funzioni attribuite, rilevanti ai fini della nostra analisi, rientrano anche quelle relative alla predisposizione ed all’organizzazione, su richiesta delle amministrazioni, delle procedure concorsuali e di reclutamento nel pubblico impiego, provvedendo agli adempimenti necessari per lo svolgimento delle procedure medesime, alla predisposizione di modelli per l’implementazione di nuove modalità di accesso al pubblico impiego in relazione all’attuazione dei progetti del Pnrr, all’assistenza alle pubbliche amministrazioni nello sviluppo del processo di digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, assicurandone l’omogeneità a livello territoriale.

13. Il già citato art. 4 del d.l. n. 80/2021 ha previsto, tra le altre cose, che Formez PA sviluppi forme di coordinamento per l’individuazione e la realizzazione dei progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che coinvolgono le pubbliche amministrazioni, anche regionali e locali, e sviluppi attività di analisi, studio e ricerca per l’individuazione di processi rapidi per l’utilizzazione delle risorse del Piano, destinate alle amministrazioni regionali e locali.

Considerata l'ampiezza (in termini di finalità e contenuti), l'estensione (quanto alle amministrazioni e ai dipendenti pubblici coinvolti) e le ambizioni degli interventi di *upskilling e reskilling* del personale pubblico, non è pensabile, comunque, che tutta l'offerta formativa venga garantita direttamente dalle sole strutture pubbliche e dai soggetti dipendenti o direttamente collegati. Il coinvolgimento di altre agenzie formative, chiamate dalle amministrazioni ad intervenire in via complementare rispetto alle scuole di formazione, nazionali o regionali, o alle quali queste stesse possano rivolgersi in funzione integrativa di attività da esse direttamente organizzate e gestite, è ineludibile (Astrid, 2021). Ciò significa che gli interventi di formazione e sviluppo delle competenze dei dipendenti pubblici richiedono un coordinamento strategico di tutti i principali attori coinvolti con l'obiettivo di creare un grande *hub* per la crescita del capitale umano della pubblica amministrazione (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, 2022).

Del resto, esiste un ampio "mercato" della formazione per il personale pubblico, fatto di aziende che si occupano di formazione generalista e tecnico-specialistica. È necessario, tuttavia, che quest'ultimo – complice anche l'attrattività esercitata dalle ingenti disponibilità finanziarie – non assuma i tratti di un mercato "selvaggio", ma, piuttosto, di un mercato saldamente governato e regolato da organismi pubblici (Astrid, 2021). Agli attori pubblici dell'*hub* spettano vari compiti, oltre alla progettazione e alla erogazione della formazione: la selezione dei provider della formazione e la valutazione dei contenuti e della qualità dell'offerta formativa, al fine di assicurare l'allineamento dell'offerta con gli obiettivi strategici; la scelta delle modalità di erogazione della formazione, in considerazione dell'efficacia della stessa e della capacità di raggiungere i potenziali destinatari dell'intervento; l'eventuale riorientamento della formazione sulla base delle informazioni significative restituite dai provider; nonché il monitoraggio degli interventi e la gestione della spesa. È, quest'ultimo, un elemento particolarmente rilevante, nella prospettiva della *governance* e del disegno di politiche di formazione *data driven*.

Alcuni contenuti formativi, soprattutto su specifici temi (si pensi, ad esempio, alle competenze digitali), potranno essere appannaggio dei principali operatori di mercato, che si candidano ad essere partner strategici ai fini dell'attuazione del programma di formazione della pubblica amministrazione. Il coinvolgimento del mondo delle imprese è fondamentale per fare in modo che la formazione del personale pubblico non sia autoreferenziale; occorre che le politiche di formazione adottino non solo una prospettiva interna alla pubblica amministrazione, ma che siano capaci di offrire ai dipendenti pubblici una pluralità di prospettive sullo svolgimento delle loro funzioni, inclusa quella esterna, in modo che i dipendenti siano consapevoli delle esigenze e delle aspettative del settore privato (Agus, Argiolas, Ciccarelli, Cimino, D'Alterio, Giurickovic Dato, Mattarella, Rivellini, Screpanti & Tonetti, 2021).

Nel coinvolgimento del mondo delle imprese, per evitare rischi di *lock-in*, soprattutto di grandi player internazionali del settore ICT – la cui offerta è fortemente incentrata su

applicazioni di tipo proprietario, in coerenza con il tipico approccio all'addestramento all'uso di strumenti – è quantomai opportuno attivare e promuovere processi competitivi, attraverso consultazioni di mercato e/o manifestazione di interesse. A questo proposito, ad esempio, il Dipartimento della funzione pubblica ha emanato, il 10 gennaio 2022, l'avviso pubblico “*Manifestazione di interesse da parte di soggetti pubblici e privati per la messa a disposizione, a titolo gratuito, di percorsi innovativi di formazione per lo sviluppo e rafforzamento delle competenze in ambito digitale del personale delle amministrazioni pubbliche*”; l'obiettivo dell'avviso è di acquisire contenuti formativi qualificati in tema di competenze digitali, coerenti con il modello di competenza messo a punto dal Dipartimento della funzione pubblica, da mettere a disposizione di tutti i dipendenti delle amministrazioni.

Tali modalità non sono tuttavia sostitutive della necessità di un sistema di “accreditamento” dei provider della formazione e dei partner tecnologici, e di meccanismi di valutazione comparativa della loro offerta; a tal fine, potrebbe essere utile la creazione di albi o elenchi, periodicamente aggiornati, ai quali dovrebbero fare riferimento le singole scuole e/o amministrazioni committenti delle prestazioni formative. Al sistema di accreditamento deve corrispondere un sistema di valutazione della didattica erogata (Astrid, 2021).

Insomma, il contributo atteso dai provider della formazione e, in particolare, degli attori istituzionali di formazione e di assistenza tecnica/supporto allo sviluppo delle competenze e della capacità amministrativa delle amministrazioni, non riguarda la mera erogazione dell'attività formativa, ma deve comprendere l'analisi, l'interpretazione, l'organizzazione della domanda e, contestualmente, la programmazione dell'offerta, la riprogettazione dei modelli di offerta e di intervento (Bandera, Donzelli & Labriola, 2021). In questo quadro, una variabile fondamentale è rappresentata dalla customizzazione dell'offerta, dei contenuti formativi ma anche delle modalità di erogazione della formazione, innanzi tutto a partire dalle diverse tipologie di destinatari (dipendenti/amministrazioni pubbliche).

A questo proposito, accanto all'inevitabile, ampio e diffuso uso dell'*e-learning* – che, soprattutto durante la pandemia, si è rivelato la soluzione più agile per raggiungere in tempi rapidi e a costi contenuti una grande platea di destinatari – non può essere sottovalutato il valore delle altre metodologie didattiche, anche di tipo più tradizionale, a partire dalla didattica in presenza.

In particolare, considerate le finalità, gli obiettivi formativi e i destinatari del programma di *upskilling* e *reskilling* previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, è necessario individuare e valutare gli strumenti (o il *mix* di questi) più appropriati, sperimentando nuove forme di sviluppo professionale, come l'apprendimento tra pari, le forme di tutoraggio, il supporto tramite comunità di pratiche, etc. A quest'ultimo proposito, tanto per fare un esempio, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede, ad esempio, la creazione, per le figure dirigenziali, di specifiche *learning communities* tematiche,

per la condivisione di *best practices* e la risoluzione di concreti casi di amministrazione (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021a).

Sono, questi, strumenti che, fino ad ora, hanno avuto un utilizzo solo limitato nei programmi di sviluppo della capacità amministrativa (Polverari, 2020).

#### **4. I beneficiari della formazione. Come ingaggiare le amministrazioni e i dipendenti?**

Pianificare e organizzare lo sviluppo delle competenze del personale delle amministrazioni pubbliche: in mano di chi è la formazione? I dipendenti si vogliono formare? Che benefici ne traggono? Sono, queste, alcune domande estremamente complesse – ma assolutamente rilevanti nella prospettiva di analisi qui considerata – alle quali corrispondono risposte articolate che chiamano in causa tutti i principali temi inerenti alla gestione del personale: organizzazione e gestione delle risorse umane; misurazione e valutazione della performance; premialità; struttura delle carriere e delle retribuzioni; mobilità; etc.

Nelle amministrazioni, la formazione del personale è in mano ai titolari degli uffici del personale, dell'organizzazione e della formazione; a questi spetta il compito di svolgere le azioni tecniche che caratterizzano l'intero processo formativo, con particolare riguardo alle fasi di programmazione dei fabbisogni e di valutazione dell'impatto della formazione sulle competenze del personale e sulle prestazioni rese (Ministro per la funzione pubblica, 2001).

Tuttavia, la formazione del personale è, generalmente, una politica trascurata (Battini & Gasparrini, 2020): molte amministrazioni, oltre a non preoccuparsi delle competenze dei loro dipendenti, lasciano spesso a questi ultimi l'iniziativa della frequenza di corsi e lezioni, quasi che la formazione sia un'esigenza solo del dipendente e non del datore di lavoro (Agus, Argiolas, Ciccarelli, Cimino, D'Alterio, Giurickovic Dato, Mattarella, Rivellini, Screpanti & Tonetti, 2021).

Anche per questo motivo, i responsabili della formazione delle amministrazioni, laddove presenti, sono “eroi sconosciuti e solitari”, che “combattono oscure battaglie quotidiane” per sottrarre i funzionari ai loro dirigenti, al fine di consentire loro di seguire corsi di formazione adatti al loro sviluppo professionale (Battini & Gasparrini, 2020).

La scarsa incisività di questi ruoli organizzativi ha molte cause. Tra queste, la frequente debolezza delle direzioni delle risorse umane, che si limitano in molti casi alla mera gestione amministrativa del personale; la parcellizzazione delle responsabilità dello sviluppo delle competenze, soprattutto specialistiche, attorno a ruoli diversi. Così, ad esempio,



il Responsabile per la Transizione Digitale<sup>14</sup> ha, tra gli altri, il compito di effettuare una analisi periodica della 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. In questo ambito, in coordinamento con il responsabile della formazione, può rientrare senz'altro il tema dello sviluppo delle competenze del personale. Così, tanto per fare un altro esempio, il *Data Protection Officer* (Dpo)<sup>15</sup> ha, tra i propri compiti di sorveglianza, anche la sensibilizzazione e la formazione del personale che partecipa ai trattamenti e alle connesse attività di controllo.

Vi è poi il ruolo dei dirigenti che, da responsabili della gestione del personale assegnato, trattano spesso la formazione come una funzione del tutto marginale, lasciando ai singoli dipendenti l'iniziativa di scelta e di proposta e limitandosi al massimo a valutare, in sede di autorizzazione della partecipazione ai corsi, la mera attinenza rispetto alle attività dell'ufficio. Al contrario, la formazione deve essere appannaggio di tutti i dipendenti, e calibrata in funzione dei loro bisogni formativi; la sua pianificazione non può essere delegata, né ad altri ruoli organizzativi, né ai soggetti formatori che definiscono l'offerta: è necessario che le amministrazioni pubbliche, per il tramite dei propri dirigenti, prendano coscienza e si riappropriino del loro ruolo nell'individuazione dei bisogni formativi e delle attività formative corrispondenti.

Queste e altre considerazioni evidenziano la necessità di sostenere le amministrazioni con interventi di capacitazione finalizzati, innanzi tutto, alla riqualificazione dell'approccio al tema della formazione e dello sviluppo delle competenze. Affinché questi interventi siano efficaci, occorre investire sia a livello di singola amministrazione, sia a livello di sistema: infatti, alcune delle funzioni del sistema formativo – costituito sì dall'erogazione dei servizi, ma anche da tutte le altre preliminari, connesse, strumentali e consequenziali quali la ricognizione dei fabbisogni, la programmazione e progettazione degli interventi, l'individuazione dei soggetti erogatori e dei fruitori, il monitoraggio, la valutazione – travalicano, come abbiamo visto, i confini delle singole amministrazioni.

È fondamentale, in questa prospettiva, il rafforzamento e la valorizzazione, anche sul piano della dotazione di professionalità specialistiche, degli uffici formazione, ove esistenti,

---

14. L'art. 17, comma 1, del Codice dell'Amministrazione Digitale (Cad), stabilisce che ciascuna amministrazione sia tenuta ad affidare ad un unico ufficio dirigenziale la transizione alla modalità operativa digitale e i conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un'amministrazione digitale e aperta, di servizi facilmente utilizzabili e di qualità, attraverso una maggiore efficienza ed economicità nominando un Responsabile per la transizione al digitale (Rtd).

15. La figura è stata introdotta dal Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

o la loro creazione quando non ancora costituiti, eventualmente anche attraverso moduli convenzionali/collaborativi fra enti diversi. Occorre rafforzare gli uffici con adeguate competenze professionali, in modo che questi non si limitino allo svolgimento del compito di meri collettori e “smistatori” di proposte di attività formative (Astrid, 2021).

Ma è altrettanto importante “mettere in rete” le professionalità responsabili della formazione nelle amministrazioni pubbliche (Astrid, 2021). Come è stato scritto, i responsabili della formazione sono spesso invisibili e fuori dai giochi delle strategie; il coordinamento dei titolari degli uffici responsabili della formazione e/o dei direttori del personale in un network specialistico e tematico è essenziale affinché questi possano combattere insieme le loro battaglie quotidiane: rilevare il fabbisogno e promuovere le opportunità formative, da un lato; evitare che i corsi inseriti nel portafoglio dell’offerta formativa siano frequentati da “turisti della formazione” (Battini & Gasparrini, 2020), dipendenti che, più o meno impegnati, fanno della formazione – spesso sganciata dalle esigenze lavorative – il loro mestiere.

Alcuni di questi network sono già attivi; uno è il “Club dei formatori” della Scuola Nazionale dell’Amministrazione, che coinvolge referenti di 46 amministrazioni (ministeri, agenzie, *authority*, istituti di ricerca e altri enti).

Il “Club dei formatori” è il risultato della creazione del tavolo di lavoro con i referenti della formazione delle amministrazioni con l’obiettivo di aumentare il grado di coerenza della programmazione didattica della Scuola con le effettive esigenze formative delle amministrazioni, agevolare lo scambio di informazioni, esperienze e pratiche tra gli uffici responsabili della formazione delle diverse amministrazioni e fornire un supporto metodologico ai responsabili della formazione nell’analisi dei fabbisogni e nella costruzione dei loro piani formativi. Il Club, quindi, è una rete di professionisti che opera in diretta e stabile collaborazione con la Scuola con l’obiettivo di arricchire il percorso di sviluppo delle politiche formative in termini di visioni e di approcci di più ampio respiro e di maggiore modernità (Battini, Mangia, Esposito, Bandera & Donzelli, 2021).

È quantomai necessario, tuttavia, che questo ed altri network si strutturino ed evolvano in una vera e propria “comunità di pratica”; la comunità dei responsabili delle politiche di formazione deve essere, necessariamente, una di quelle previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021a).

La debolezza del ruolo (e delle responsabilità) di chi si deve occupare della gestione e dello sviluppo del capitale umano è anche (soprattutto) il portato delle caratteristiche degli strumenti organizzativi adottati dalle singole amministrazioni; dipende, in altri termini, dalla (scarsa) rilevanza attribuita alla rilevazione dei fabbisogni, alla pianificazione dell’attività formativa, alle modalità di gestione dei corsi, al monitoraggio e alla valutazione dell’attività formativa, etc.

Come abbiamo avuto modo di osservare sinteticamente nelle pagine precedenti, la rilevazione dei fabbisogni è dirimente: le scelte dell'amministrazione in materia di formazione non dovrebbero dipendere dalle preferenze dei dipendenti, ma delle esigenze dell'amministrazione stessa. L'inefficacia dei processi di analisi e valutazione dei fabbisogni formativi ha finito per far sì che la formazione finisse per configurarsi, in passato, spesso come un premio per i dipendenti meritevoli (che, forse, proprio per questo ne hanno meno bisogno) o come una possibilità concessa a quelli meno efficienti, dei quali, quindi, si tollera l'assenza dall'ufficio (Agus, Argiolas, Ciccarelli, Cimino, D'Alterio, Giurickovic Dato, Mattarella, Rivellini, Screpanti & Tonetti, 2021).

Secondo una recente analisi, meno di un terzo delle unità istituzionali predispone una rilevazione dei fabbisogni formativi e, di queste, la maggior parte l'ha effettuata in modo parziale (Inapp, 2021). Per realizzare l'analisi dei fabbisogni formativi, si ricorre diffusamente all'analisi dei dati relativi alla formazione realizzata negli anni precedenti. La metà delle unità non elabora un documento formalizzato contenente l'esito dell'analisi dei fabbisogni formativi (Inapp, 2021).

Meno di un quinto delle unità istituzionali svolge un'attività di progettazione specifica per i corsi di formazione e redige un piano o un programma per la formazione del proprio personale (Inapp, 2021). Il dato è particolarmente allarmante, se si considera, come abbiamo visto, che, dal 2013, le amministrazioni statali e gli enti pubblici non economici sono tenuti ad adottare annualmente il piano triennale di formazione del personale.

Eppure, a parità di altre condizioni, predisporre un piano o un programma di formazione aumenta la probabilità di svolgere attività formative dell'11,7% (Inapp, 2021). Così come l'effettuazione di un'analisi dei fabbisogni formativi ha un effetto positivo sul tasso di accesso alla formazione, così come anche le attività di progettazione e di valutazione della formazione (Inapp, 2021).

Carente è anche la valutazione dell'offerta formativa. Poco meno di un terzo delle unità istituzionali mette in atto una valutazione finale dei corsi realizzati. I due sistemi più utilizzati per valutare la formazione sono stati la compilazione di questionari da parte dei partecipanti e le verifiche individuali di apprendimento (Inapp, 2021). A questo proposito, è interessante notare come, pur a fronte della parzialità e dei limiti delle attività di valutazione, la quasi totalità delle unità ritiene che i corsi di formazione abbiano migliorato le capacità dei partecipanti di agire i propri compiti e responsabilità lavorative, che abbiano incrementato la qualità dei servizi erogati e che abbiano determinato l'individuazione di nuove ed ulteriori aree di saperi e competenze sulle quali intervenire con la formazione.

Non influenti per l'adesione dei dipendenti all'offerta formativa e la loro motivazione sono le modalità di gestione della formazione. Ad esempio, il ricorso a forme di

esternalizzazione della formazione – che è la modalità prevalente (93% delle unità istituzionali) – fanno registrare tassi di accesso più bassi; se a svolgere un corso è un formatore individuale incaricato direttamente dall'amministrazione, invece, tassi di accesso aumentano (Inapp, 2021). Le evidenze sopra richiamate inducono a ritenere che l'eccessivo ricorso alla gestione esterna affidata ad enti e agenzie pubbliche o private può essere considerata una delle cause dei bassi tassi di accesso alla formazione da parte dei dipendenti pubblici.

L'organizzazione della formazione gioca quindi un ruolo centrale e cruciale. Ma poi ci sono le persone.

Una specifica riflessione deve essere dedicata al tema dell'ingaggio dei dipendenti pubblici, indispensabile affinché questi giochino un ruolo da protagonisti di una strategia di investimento sulle competenze ampia e duratura, che punta a colmare il più rapidamente possibile il gap rilevato e allineare le competenze individuali con le esigenze organizzative. Oltre alle motivazioni individuali, che senz'altro vanno incoraggiate, occorre che le amministrazioni promuovano e sostengano una adesione convinta e costante nel tempo dei propri dipendenti ai programmi di formazione; le amministrazioni, in altri termini, devono darsi, quale obiettivo, lo sviluppo di competenze e non la realizzazione di “numeri” per alimentare i contatori dei target del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. È necessario che risolvano *trade-off* potenziali e reali tra esigenze e diritti individuali – diritto alla formazione, da esercitare durante l'orario di lavoro (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021b) – e necessità organizzative e operative, anche sopravvenute; che, grazie anche alla customizzazione di contenuti e modalità di erogazione della formazione, supportino l'*engagement* rispetto al completamento dei corsi, assicurando un contenimento dei tassi di abbandono della formazione.

L'allineamento delle prospettive organizzative e individuali di sviluppo delle competenze deve essere inquadrato in un contesto di carattere più generale, e in maniera non avulsa dalle politiche di gestione del personale e di carriera. È, questa, infatti, una prospettiva presa in considerazione dallo stesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che, alla voce “competenze”, indica espressamente, tra gli obiettivi delle politiche di sviluppo del capitale umano delle amministrazioni pubbliche, quello di “migliorare la coerenza tra competenze e percorsi di carriera” (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021a).

Dal punto di vista attuativo, con la firma del già citato Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, il Governo ha, di fatto, dato avvio al rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro (Ccnl) 2019-2021 del pubblico impiego. Le preintese contrattuali sottoscritte e le ipotesi di contratti attualmente in discussione prevedono un meccanismo di progressione economica funzionale a remunerare il maggior grado di competenza ed esperienza professionale acquisito dai dipendenti basato su “differenziali stipendiali”, cui si accede all'esito di procedure selettive orientate a valorizzare la

valutazione individuale, l'esperienza professionale maturata e l'accrescimento culturale conseguito anche attraverso la partecipazione a percorsi di formazione (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, 2022).

Insomma, la (ri)qualificazione della pubblica amministrazione non passa solo attraverso il reclutamento di nuovi profili altamente professionalizzati: occorre “occuparsi di chi c'è”, offrendo ai dipendenti pubblici opportunità formative cui agganciare lo sviluppo delle carriere e il miglioramento retributivo (Brunetta, 2022)<sup>16</sup>. È, questa, una importante novità, anche se prevede la “monetizzazione” di un riconoscimento intangibile (di carattere non economico) – quale appunto è la formazione – che nel settore privato costituisce di norma una leva a sé stante.

Le possibilità (e le prospettive) di crescita professionale, anche in termini di progressione in carriera, costituiscono, senza dubbio, un valido “*nudge*” per l'adesione dei dipendenti pubblici all'imponente offerta formativa dispiegata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ma anche per l'innovazione (tecnologica e non solo) delle modalità di erogazione e gestione della formazione. A questo proposito, è necessaria l'implementazione di un “fascicolo delle competenze” quale parte integrante del fascicolo del dipendente (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, 2022).

### **Riflessioni conclusive**

Le considerazioni esposte nelle pagine precedenti sono state sviluppate con l'obiettivo di (contribuire a) mettere a fuoco alcune delle domande centrali per progettare, implementare, organizzare e gestire il “grande piano” di investimento sullo sviluppo delle competenze del personale della pubblica amministrazione previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Le risposte, del tutto preliminari, evidenziano alcuni dei numerosi profili di complessità di *deploy* di un Piano estremamente complesso per la molteplicità degli obiettivi (ambiziosi) da perseguire e degli impatti da determinare.

La complessità attuativa del Piano reca con sé, dal punto di vista operativo, l'ansia di non commettere errori. Non si può sbagliare a tracciare in una prospettiva strategica i profili di competenza del personale da reclutare e di quello da formare. Non si può non assicurare uno stretto allineamento degli interventi di reclutamento e di formazione rispetto ai fabbisogni reali delle amministrazioni, sia in termini di professionalità che di tempi: è necessario, infatti, che le amministrazioni siano nelle condizioni di disporre delle

---

16. Nelle parole del Ministro, oltre al reclutamento, “*Occorre accompagnare lo sviluppo delle professionalità dello stock di dipendenti già in servizio, attraverso una articolata strategia di riforma del lavoro pubblico [...] : progressioni di carriera più fluide, nuovi contratti, creazione della quarta area dedicata alle “elevate professionalità”, retribuzioni più alte, progressione di carriera e mobilità legate anche alla formazione*”.

competenze di cui hanno bisogno in tempi utili per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (FPA Data Insight, 2021). Non si può non rispettare gli impegni codificati nel Piano e i relativi cronoprogrammi; non rendicontare le risorse finanziarie impiegate nei tempi e nei termini previsti; etc.

Al “lavoro sui contenuti” delle amministrazioni, peraltro, se ne affianca un altro, non meno complesso e prioritario dal punto di vista amministrativo e organizzativo: attrezzarsi per la sostenibilità tecnico-organizzativa dell’“operazione Pnrr”.

Al fine di segmentare la complessità e di mettere meglio a fuoco il fabbisogno e la domanda di formazione, l'allestimento dell'offerta e le modalità e i termini di ingaggio delle amministrazioni e dei dipendenti, si è fatto ricorso alla prospettiva di analisi della “capacità amministrativa”. Quest'ultima, infatti, ad avviso di chi scrive, consente, da un lato, di progettare interventi di sviluppo delle competenze del personale pubblico uscendo da logiche tradizionali-conservative; dall'altro, di identificare alcune variabili fondamentali per la realizzazione degli interventi, che costituiscono, al tempo stesso, altrettanti profili di rischio.

La prima variabile riguarda il tempo.

Tutta l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è informata all'urgenza: di acquisire le risorse umane e strumentali necessarie; di realizzare gli interventi per porre rimedio ai danni (economici, sociali, etc.) prodotti dalla pandemia; di avviare le attività progettuali in tempi utili per rispettare il conseguimento di target e *milestones*; etc. La variabile “tempo”, tuttavia, porta con sé il rischio della possibile confusione tra l'urgente e l'importante, tra le priorità fissate in una scala cronologica e quelle, invece, inquadrate in una scala di valori (Floridi, 2022)<sup>17</sup>.

La prospettiva della capacità amministrativa può costituire, in qualche misura, un antidoto rispetto a questa confusione; la garanzia che le priorità fissate in una scala cronologica – nella prospettiva del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, le *milestones* e i target delle singole azioni/linee di intervento – non abbiano il sopravvento su quelle inquadrate in una scala di valori, ovvero gli impatti attesi dalla realizzazione del Piano, che peraltro sono il risultato di azioni coordinate e sinergiche tra i diversi interventi (la riforma della pubblica amministrazione docet).

La seconda variabile rilevante per la realizzazione degli interventi di cui si sta trattando, direttamente correlata alla prima, riguarda la valutazione (di impatto).

---

17. Per dirla con le parole del filosofo “L'urgente appartiene alla logica del tempo. Ci parla del quando. Non ci dice che cosa è qualcosa, ma come deve essere fatta, perché è sinonimo di *asap*, *as soon as possible*, *il prima possibile* [...] Invece l'importante appartiene alla logica dei valori. Non ci dice come o quando qualcosa debba essere fatta, ma che qualcosa è una priorità all'interno delle nostre valutazioni”.

La valutazione della formazione, nella sua accezione tradizionale viene considerata come l'ultima fase del processo formativo, ovvero come una attività di analisi volta a misurare e comprendere i cambiamenti intervenuti nei partecipanti alla formazione, ossia gli effetti e i risultati dell'intervento formativo stesso (Coppola, Fiorini & Vantaggiato, 2021). Ne consegue che, nella sua versione più semplice, la valutazione si limita a prevedere test di verifica dell'apprendimento erogati direttamente dai provider della formazione al termine del percorso formativo, al fine di assicurare un'elevata qualità della formazione e l'effettiva acquisizione delle competenze. Talvolta prevede l'attivazione di un sistema di certificazione delle competenze acquisite, possibilmente da parte di un soggetto terzo rispetto all'ente formatore.

Nella prospettiva dell'analisi proposta in queste pagine – ma anche per soddisfare il requisito previsto dal Pnrr, che fa in più parti cenno allo sviluppo di metodi e metriche di rigorosa misura dell'impatto formativo a breve medio termine (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021a) e a meccanismi ad hoc di valutazione dell'impatto dei programmi di apprendimento (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021a) – la valutazione è un'attività complessa e articolata, che deve permeare l'intero processo formativo e, più in generale, l'intero programma di investimento. Deve implicare una riflessione approfondita sulla portata, e quindi sul significato, sullo scopo, sugli oggetti e sugli strumenti usati, sugli attori coinvolti, sui criteri guida e sui metodi di valutazione delle attività formative svolte (Coppola, Fiorini & Vantaggiato, 2021). Deve essere relativa a obiettivi specifici delle singole azioni, obiettivi analitici trasversali rispetto alle azioni, riferiti a specifiche aree territoriali (ad esempio, regioni), obiettivi riferibili al programma nel suo insieme; deve essere suscettibile di rendicontazione all'esterno.

In questo quadro, la creazione di capacità amministrativa può essere considerata come l'indicatore ultimo dell'impatto della formazione, sia pure con la complessità del caso, con la consapevolezza che il problema stesso della misurazione della capacità amministrativa e dei modelli della sua generazione è tutt'altro che risolto (Polverari, 2020). Per questo motivo, è quanto mai necessario che il tema della misurazione e della valutazione sia al centro delle attività (di ricerca) finanziate a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

La terza variabile attiene alla *governance* e ai profili di responsabilità correlati all'attuazione degli interventi. È connessa alla capacità dell'esercizio del ruolo da parte di tutti i soggetti coinvolti, a partire da quelli istituzionali e dalle singole amministrazioni beneficiarie degli interventi di formazione e sviluppo delle competenze, ma anche degli attori del mercato della formazione, a partire dalle università.

Il network sopra prefigurato ha – nell'impostazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – al centro il Dipartimento della funzione pubblica; quest'ultimo è infatti chiamato a presiedere e coordinare la *governance* del sistema formativo nel suo complesso,

con compiti di programmazione dell'offerta formativa, a partire dalla verifica dei fabbisogni in maniera non centralizzata, ma co-progettata, dall'allestimento dell'offerta formativa per le competenze trasversali, alla verifica dei risultati e degli impatti.

L'azione del Dipartimento della funzione pubblica può giovare, del suo ruolo di “centro di competenza nazionale” in materia di politiche di *capacity building*: se non altro, perché la leva della formazione – come del resto previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – è da azionare in maniera congiunta e sinergica con altre leve di capacitazione, a partire dal reclutamento e dalla digitalizzazione.



**Riferimenti bibliografici**

- Agus, D., Argiolas, B., Ciccarelli, G., Cimino, B., D’Alterio, E., Giurickovic Dato, A., Mattarella, B.G., Rivellini, G., Screpanti, S., & Tonetti, A. (2021). La gestione del personale tra incentivi e disincentivi, in AA.VV., *La riforma della pubblica amministrazione: problemi e proposte. RTDP, 4*.
- Astrid (2021). Il reclutamento e la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni. Astrid Policy Brief, *Proposte per la ripresa*, n. 6.
- Bandera, S., Donzelli, P., & Labriola, T. (2021). Programmazione dell’offerta formativa, revisione dei processi e nuovo modello organizzativo della formazione, in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola Nazionale dell’Amministrazione, *Formare la PA. Rapporto SNA 2017-2020*. Roma.
- Battini, S. (2021). *Introduzione*, in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola Nazionale dell’Amministrazione, *Formare la PA. Rapporto SNA 2017-2020*. Roma.
- Battini, S., & Gasparri, S. (2020). Misera delle politiche del pubblico impiego in Italia. *Sinapsi, 1*.
- Battini, S., Mangia, P., Esposito, V., Bandera, S., & Donzelli, P. (2021). *Il Club dei Formatori della Scuola Nazionale dell’Amministrazione*. Roma: Scuola Nazionale dell’Amministrazione.
- Brunetta, R. (2021). Reclutamento, merito e carriere. Ecco come cambia il lavoro pubblico. Audizione sul decreto-legge n. 80/2021 in Commissioni congiunte 1<sup>a</sup> Affari Costituzionali e 2<sup>a</sup> Giustizia, Senato della Repubblica.
- Brunetta, R. (2021). Pubblica amministrazione. Le linee programmatiche. Il nostro contributo in vista del Pnrr. Audizione in Commissioni riunite (I e XI Camera dei Deputati, 1<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup> Senato della Repubblica).
- Brunetta, R. (2022). Il buongoverno dopo il Colle. *Il Foglio, 10 gennaio*.
- Coppola, S., Fiorini P., & Vantaggiato, M.C. (2021). La valutazione della formazione: modello, strumenti di rilevazione e risultati, in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola Nazionale dell’Amministrazione, *Formare la PA. Rapporto SNA 2017-2020*. Roma.
- Espa, E. (2021). Caratteristiche e obiettivi della formazione continua, in Presidenza del Consiglio dei ministri, Scuola Nazionale dell’Amministrazione, *Formare la PA. Rapporto SNA 2017-2020*. Roma.
- Floridi, L. (2022). In poche battute. Brevi riflessioni su cultura e digitale 2011-2021. Consultabile in <https://ssrn.com/abstract=3998228>.
- FPA (2022). Annual Report 2021.
- FPA Data Insight (2021). Lavoro pubblico 2021.
- Iacono, G. (2021). *E-leadership. Come guidare la trasformazione (digitale) della PA*. Milano: Franco Angeli.
- Ifel (2021). *Personale comunale e formazione: competenze e scenari*. Prima edizione 2020.
- Inapp (2021). *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all’era post Covid-19*.
- Ismeri Europa (2016). *La pianificazione degli interventi di capacità istituzionale in Italia nella programmazione FSE 2014-2020. Analisi comparativa tra obiettivo tematico 1I, Piani di rafforzamento amministrativo e Assistenza tecnica nei programmi operativi del Fondo Sociale Europeo*, EMPL VT 2015-051, Vol. 1, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione Europea.
- Istituto nazionale di statistica (2021). *Censimento permanente delle istituzioni pubbliche: risultati preliminari 2020, l’anno dello smart working*.
- Ministro per la funzione pubblica (2001). *Direttiva 13 Dicembre 2001. Formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni*.

- Natalini, A. (2021). Far funzionare la pubblica amministrazione. *Mondoperaio*, 6.
- OECD (2016). Engaging public employees for a high-performing civil service. *OECD Public Governance Reviews*.
- OECD (2017). Core skills for public sector innovation. A beta model of skills to promote and enable innovation in public sector organisations.
- Polverari, L. (2020). La capacità amministrativa in Italia: sfide, opportunità e prospettive. *Quaderni Svimez*, 63.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021). Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021). Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021). Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica (2005). *Formazione e sviluppo del personale*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica (2014). Enhancing institutional and administrative capacity.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica (2020). Syllabus “Competenze digitali per la PA”.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica (2022). Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese. Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della Pubblica amministrazione.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche di coesione (2021). Programmazione della politica di coesione 2021 – 2027. Accordo di partenariato. Bozza.
- Tronti, L. (2016). *Potenziare le competenze dei dipendenti pubblici. Quali strategie?*, Working Paper n. 4. Roma: CIRET – Sna.
- Ufficio Parlamentare di Bilancio (2021). Il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni. Flash n. 4.