



RAPPORTO 2022

Comitato scientifico per la valutazione dell'impatto
delle riforme in materia di capitale umano pubblico

Il presente Rapporto è stato elaborato dal **Comitato scientifico per la valutazione dell’impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico**, istituito con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione.

Gli attuali componenti del Comitato sono: Prof. Sergio Fabbrini (Presidente), Prof. Thomas Christiansen, Prof.ssa Adrienne Héritier, Prof. Marc Lazar, Prof. Bernardo Giorgio Mattarella, Prof.ssa Raffaella Saporito, Prof.ssa Paola Severino, Dott. Alberto Bonisoli, Avv. Marcella Panucci, Prof.ssa Elena D’Orlando, Avv. Harald Bonura, Avv. Daniela Bolognino.

Il Comitato ha il compito di monitorare, analizzare e valutare gli impatti delle riforme e degli investimenti relativi al capitale umano pubblico e riconducibili agli obiettivi individuati dalle *milestones* M1C1-56, M1C1-58, M1C1-59, di cui all’allegato riveduto della decisione di esecuzione del Consiglio relativa all’approvazione della valutazione del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR). Oltre a ciò, il Comitato valuta l’eventuale esigenza di ulteriori misure normative, amministrative e gestionali, per l’attuazione delle politiche previste dal PNRR.

A tal fine, il Comitato deve redigere, con cadenza annuale, un Rapporto di analisi e di valutazione sullo stato di implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in Italia, in relazione agli obiettivi e ai traguardi connessi alle riforme del capitale umano pubblico.

Alla raccolta dei dati e dei documenti utili e alla elaborazione e redazione del presente Rapporto hanno partecipato la Dott.ssa Mariachiara Croce, il Dott. Francesco Leone e il Dott. Giulio Rivellini sotto il coordinamento dell’Avv. Giuseppe Urbano.

Sommario

INTRODUZIONE.....	5
CAPITOLO PRIMO I DATI DI PARTENZA SUL PUBBLICO IMPIEGO E LE MISURE PREVISTE DAL PNRR	10
Uno sguardo al passato	10
1. L'andamento dell'occupazione.....	10
2. La composizione del pubblico impiego.....	14
3. Le modalità di reclutamento	18
4. La formazione e i titoli di studio	20
5. Le carriere.....	24
6. La dirigenza delle funzioni centrali e locali.....	26
7. La mobilità	28
8. Le misure previste dal PNRR.....	29
CAPITOLO SECONDO LE RIFORME APPROVATE	33
1. Premessa	33
2. La centralità del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)	34
3. Accesso e reclutamento	36
3.1. La pianificazione delle assunzioni e la fase prodromica al reclutamento	36
3.2. Il reclutamento del personale non dirigenziale.....	38
3.3. Il reclutamento del personale dirigenziale.....	40
3.4. Il portale unico del reclutamento	41
3.5. Il rafforzamento di Formez PA.....	42
4. Organizzazione e valorizzazione del capitale umano pubblico	43
4.1. La mobilità orizzontale	43
4.2. La riforma delle carriere	45
4.3. I profili professionali	46
4.4. La centralità della formazione	47
4.5. Il rafforzamento della Scuola Nazionale dell'Amministrazione.....	48
4.6. Ethics e gender balance.....	49
5. La riorganizzazione del Dipartimento della Funzione Pubblica e degli Uffici a supporto del Ministro per la pubblica amministrazione	50
6. Valorizzazione della governance multilivello nella fase discendente del PNRR: buone pratiche di leale collaborazione	52
CAPITOLO TERZO LE RIFORME DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN UNA PROSPETTIVA EUROPEA E INTERNAZIONALE	55
1. Premessa	55
2. I PNRR per la pubblica amministrazione: confronto fra l'Italia e gli altri Paesi.....	56

3. I progetti di accompagnamento alle riforme finanziati dalla DG REFORM della Commissione a valere sul Technical Support Instrument	59
4. La condivisione di buone prassi e di priorità comuni nella rete EUPAN - European Public Administration Network.....	63
5. La cooperazione in ambito multilaterale: OCSE, FMI e Banca Mondiale	64
PRIME VALUTAZIONI CONCLUSIVE.....	66
Bibliografia essenziale	74

INTRODUZIONE

La riforma della pubblica amministrazione è, insieme a quella della giustizia, una riforma orizzontale del PNRR e uno dei suoi pilastri portanti. Si tratta cioè di una riforma trasversale e di contesto volta a innovare in modo strutturale l'ordinamento e d'interesse comune a tutte le Missioni del Piano e alla loro proficua realizzazione.

La Commissione europea ha più volte sottolineato 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. Tale debolezza condiziona in modo negativo anche lo sviluppo imprenditoriale e gli investimenti privati.

Il PNRR affronta questa criticità e promuove un'ambiziosa agenda di riforme per la pubblica amministrazione. Uno degli obiettivi di fondo del PNRR è l'aumento permanente dell'efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione, della sua capacità di decidere e mettere a punto progetti innovativi, per accompagnarli dalla selezione e progettazione fino alla realizzazione finale, ma anche della sua capacità servente rispetto allo sviluppo generale del sistema economico.

L'agenda di riforme per la pubblica amministrazione è basata su alcuni dati empirici e da questi ultimi appare metodologicamente corretto avviare lo sviluppo del presente Rapporto.

In particolare, a partire dal 2008 le politiche di contenimento della spesa pubblica, tra le conseguenze più significative, hanno determinato il blocco del turnover, generando una rapida e significativa diminuzione di unità di personale. Oggi il numero di dipendenti pubblici in Italia è inferiore alla media OCSE.

D'altra parte, se si considera l'incidenza dei dipendenti pubblici rispetto alla popolazione, da 61 dipendenti per 1000 abitanti nel 2001, si è arrivati al 2020, in cui tale valore è sceso a 54 dipendenti. Rispetto a Francia, Spagna e Germania, l'Italia è quella che in proporzione presenta il minor numero di dipendenti pubblici rispetto alla popolazione.

Il ricambio generazionale nell'ultimo decennio è stato generalmente lento e non funzionale. Nelle amministrazioni centrali, la sostituzione del personale in servizio è stata pari a un solo nuovo assunto a fronte di tre cessazioni. Se nel 2001 l'età media di un dipendente pubblico era di 44,2 anni, nel 2020 si attestava a 50,74 anni. Nello stesso anno, l'Italia era anche il Paese dell'area OCSE con il più alto tasso di dipendenti ultracinquantacinquenni nel comparto delle Funzioni Centrali.

Il lento ricambio non è stato comunque accompagnato da alcuna misura qualitativa di gestione strategica dei fabbisogni. Anche le modalità di reclutamento sono rimaste sostanzialmente intatte e ancorate ad un modello eccessivamente incentrato sulla valorizzazione delle conoscenze nozionistiche.

Se a questo quadro si aggiunge la misura drastica adottata in passato – sempre per ragioni di contenimento della spesa pubblica – del blocco della contrattazione, si spiega in gran parte l'impoverimento della pubblica amministrazione italiana, la sua non appetibilità per i giovani talenti

e il crescente disallineamento tra le competenze disponibili e quelle richieste dal nuovo modello economico e produttivo necessario per le nuove generazioni (digitale, ecologico, inclusivo).

La carenza di nuove competenze è stata anche determinata dal taglio delle spese di istruzione e formazione per i dipendenti pubblici. Nel 2020, infatti, ogni dipendente pubblico ha speso in media meno di un giorno lavorativo di formazione.

Non è però soltanto una questione di quantità, ma anche di qualità. La limitata attività di formazione è stata, infatti, indirizzata in modo improprio. A tal riguardo, ad esempio, nel 2018 la formazione ICT ha coinvolto solo il 7,3 per cento dei dipendenti della PA locale, con una diminuzione dello 0,4 per cento rispetto al 2015.

Le problematiche descritte sono più gravi nelle amministrazioni periferiche.

Questa sofferenza delle pubbliche amministrazioni assume i connotati della grave emergenza se si pensa alle nuove sfide che le stesse devono affrontare in un contesto economico in cui la loro performance in termini di investimenti e di prestazioni diviene fattore determinante di competitività.

Per queste ragioni la riforma della pubblica amministrazione è da tempo una delle principali richieste della Commissione europea nell'ambito delle *Country Specific Recommendations*. Proprio tali documenti hanno rappresentato il punto di partenza per la scrittura del Piano italiano.

Una riforma strutturale della pubblica amministrazione richiede una nuova disciplina delle sue attività e dei suoi procedimenti, seguendo i paradigmi della semplificazione e della digitalizzazione, ma anche un nuovo modello di organizzazione basato sul ricambio generazionale e sull'adeguamento delle competenze.

La Commissione, in particolare, ha sottolineato la necessità di definire una strategia e una visione complessiva del percorso di riforma e di innovazione organizzativa, in particolare creando strutturalmente capacità amministrativa attraverso percorsi di selezione delle migliori competenze e qualificazione delle persone. Peraltro, la Commissione non si è limitata a indicazioni di merito, ma anche di metodo, chiedendo di puntare su meccanismi di implementazione e attuazione efficaci e rapidi.

Anche il Parlamento si è focalizzato sia sull'attività amministrativa sia sugli aspetti organizzativi. A questo riguardo ha sollecitato specificamente un rafforzamento delle principali misure (reclutamento, formazione, valutazione delle performance, governance) per assicurare la costruzione di una capacità amministrativa stabile all'interno delle pubbliche amministrazioni. Questa deve consentire non solo di realizzare in maniera efficace ed efficiente i progetti di riforma e di investimento previsti dal Piano, ma di fornire strutturalmente beni e servizi pubblici adeguati alle esigenze di cittadini e imprese.

Sulla base di queste premesse, riforma della pubblica amministrazione significa soprattutto riforma del suo capitale umano. A questo riguardo, il programma di riforma e investimenti contenuto nel PNRR si basa su due assi principali: accesso e competenze.

Quello dell'“accesso”, volto a snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale, e quello delle “competenze”, per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna. Migliorare l'accesso non significa solo ringiovanire il volto della pubblica amministrazione, ma anche assicurare la sua funzionalità rispetto alle sfide e ai nuovi compiti che la stessa amministrazione dovrà affrontare.

In questa direzione i concetti chiave del rinnovamento sono l'analisi strategica dei fabbisogni, la tempestività delle procedure di selezione, l'abbandono della selezione nozionistica a favore di una effettiva valutazione delle capacità tecniche e delle attitudini individuali e, infine, l'attrattività per i giovani talenti attraverso la prefigurazione di percorsi di formazione e di crescita individuali ambiziosi e competitivi.

L'obiettivo è, in definitiva, adottare un quadro di riforme delle procedure e delle regole per il reclutamento dei dipendenti pubblici, volte a valorizzare nella selezione non soltanto le conoscenze, ma anche e soprattutto le competenze e le capacità, oltre che a garantire a tutti parità di accesso, in primo luogo di genere.

Quanto alle competenze, il PNRR muove dalla consapevolezza che sulle persone si gioca non solo il suo successo, ma di qualsiasi politica pubblica indirizzata a cittadini e imprese.

In questo ambito riemerge il valore dell'analisi attiva e strategica dei fabbisogni superando lo schema del passato, dove la pianificazione si riduceva a una passiva sostituzione del personale cessante.

Peraltro, l'assenza di una comune tassonomia di descrittori delle professionalità presenti e di quelle necessarie - gli schemi comuni, anche nella prassi contrattuale, si limitano infatti a mere classificazioni giuridiche ed economiche - non ha mai reso possibile una comparazione tra diverse amministrazioni, né un agevole accesso alla mobilità.

Infine, è stata registrata l'inadeguatezza dei sistemi di gestione delle risorse umane, incapaci di tenere alta la motivazione e di valorizzare l'apporto dei dipendenti più capaci e meritevoli, anche alla luce di un trattamento economico che non prevede particolari differenziazioni in ragione delle variazioni nel costo della vita.

Da questo quadro, il PNRR ricava l'esigenza di concepire una nuova strumentazione che fornisca alle amministrazioni la capacità di pianificazione strategica delle risorse umane. Questo processo partirà da un insieme di descrittori di competenze (incluse le *soft skills*) da utilizzare per comporre i diversi profili professionali, integrate nella piattaforma unica per il reclutamento. Occorrerà, dunque, creare aggregazioni di tali profili per famiglie e aree professionali e operare la corrispondenza con gli inquadramenti contrattuali.

Il progetto di riforma della pubblica amministrazione è ambizioso e richiede un considerevole sforzo attuativo, aspetto storicamente problematico nel nostro sistema, dove molte riforme si sono arretrate nella dimensione conformativa astratta della normazione di rango primario.

Proprio per presidiare la fase attuativa, la Commissione europea ha chiesto la costituzione di un organo imparziale e di alta levatura scientifica con il compito di monitorare l'efficace attuazione del Piano e dei traguardi e degli obiettivi ivi stabiliti, con riferimento alle politiche del pubblico impiego. Tale organo è stato istituito con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e ha assunto la denominazione di "Comitato scientifico per la valutazione dell'impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico".

Per l'efficace attuazione delle sue finalità, il Comitato non ha solo funzioni di mera valutazione, ma ha altresì il compito, anche su impulso autonomo, di avanzare proposte, formulare indirizzi, proposte e pareri, elaborare studi o redigere rapporti in merito ad aspetti specifici delle riforme adottate e da adottare in materia di capitale umano pubblico.

Il Comitato adotta almeno una volta all'anno un Rapporto di analisi e di valutazione sullo stato di implementazione del PNRR in Italia, in relazione agli obiettivi e ai traguardi relativi alla riforma del capitale umano pubblico. Alla cessazione della sua attività – prevista per il 31 dicembre 2026 – il Comitato dovrà adottare un Rapporto finale.

In ragione della recente costituzione del Comitato e dello stato ancora embrionale del processo di riforma avviato, il presente primo Rapporto si è dato i seguenti obiettivi:

- *Offrire una ricognizione sintetica degli elementi di criticità del pubblico impiego cui l'agenda di riforma PNRR mira a dare una risposta;*
- *Raccogliere l'insieme degli interventi normativi che sono stati realizzati in ottemperanza dell'agenda di riforma PNRR fino alla data di stesura del presente rapporto, dedicando particolare attenzione alle amministrazioni centrali (con la prospettiva di approfondire, in un rapporto successivo, l'impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico sulle amministrazioni locali, elaborando, a tal fine, indicatori puntuali e aderenti alle relative specificità);*
- *Analizzare la stessa agenda alla luce delle principali esperienze europee in corso nell'ambito del programma Next Generation EU di cui il PNRR italiano è parte;*
- *Offrire una valutazione critica della coerenza tra obiettivi di cambiamento e misure adottate, al fine di fornire raccomandazioni utili al programma di riforma e cambiamento del capitale umano, specialmente alla luce del passaggio di testimone politico atteso a seguito delle imminenti elezioni.*

Sul piano del metodo, il Comitato ha preso in esame il programma contenuto nel PNRR, per la componente M1C1 nelle parti relative al Capitale umano e si è focalizzato su tutti i provvedimenti normativi realizzati nell'ambito di tale riforma. Inoltre, ha proceduto richiedendo al Dipartimento della Funzione Pubblica di mettere a disposizione – anche attraverso la produzione di brevi sintesi che sono confluite nel presente Rapporto – i contenuti delle più recenti *Country Specific Recommendations* redatte dalla Commissione europea nelle parti relative all'amministrazione

pubblica, al pubblico impiego e alla capacità amministrativa, nonché i contenuti della corrispondenza intercorsa tra il Dipartimento della Funzione Pubblica e gli uffici della Commissione europea relativa al processo di validazione della *milestone* M1C1-56, l'unica, allo stato dell'arte, ad essere rendicontata.

Infine, il rapporto è naturalmente informato non solo a dati pubblici disponibili su piattaforme ISTAT o RGS, ma anche alle prospettive, osservazioni, studi e sensibilità provenienti dai membri dello stesso Comitato.

Alla luce di quanto esposto, il presente Rapporto si articola in quattro capitoli, ciascuno volto a rispondere ai quattro obiettivi sopra esposti.

In particolare, per comprendere le finalità delle misure previste nel PNRR, il primo Capitolo approfondisce la situazione del pubblico impiego prima della pandemia, per far emergere le criticità e coglierne le principali tendenze. Oltre a permettere una migliore comprensione degli obiettivi e dei traguardi contenuti nel PNRR, l'analisi dei dati fino al 2020 individua alcune misure che costituiscono una base per selezionare quegli indicatori fondamentali da prendere in considerazione per monitorare l'efficacia delle politiche predisposte dal Piano, oltre agli indicatori e alle *milestones* più ampie già monitorate da PNRR.

Il secondo Capitolo offre, invece, una panoramica dello stato dell'arte e delle misure – prevalentemente normative di rango primario – a oggi realizzate, con una prospettiva dei provvedimenti attuativi da adottare e delle relative tempistiche. In questa parte del Rapporto si dà anche conto dell'apporto delle Regioni nell'implementazione delle misure contenute nel PNRR. La partecipazione delle autonomie territoriali è infatti un fattore ineludibile, in un ordinamento multilivello come quello italiano, retto dai principi di autonomia, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. L'ultima parte del Capitolo è perciò dedicata alle attività – soprattutto di carattere amministrativo e non normativo – volte a garantire la leale cooperazione fra i diversi livelli istituzionali che compongono l'ordinamento.

Il terzo Capitolo descrive il contesto europeo e internazionale, nel cui ambito sono state concepite e promosse le misure, nel quadro di un dialogo proficuo con la Commissione europea e con le istituzioni internazionali, in un'ottica di scambio costruttivo e operativo di buone prassi e di condivisione di esperienze di riforma. Il Capitolo contiene anche cenni a processi di riforma promossi in altri Paesi europei, i quali potranno essere approfonditi nei successivi Rapporti anche al fine di costruire gli indicatori di valutazione della riforma italiana.

Il Capitolo conclusivo contiene una prima valutazione delle misure sin qui realizzate e fornisce una rappresentazione metodologica sugli indicatori che saranno utilizzati per svolgere, nei Rapporti a regime, la valutazione della riforma e le conseguenti raccomandazioni al decisore politico.

CAPITOLO PRIMO

I DATI DI PARTENZA SUL PUBBLICO IMPIEGO E LE MISURE PREVISTE DAL PNRR

Uno sguardo al passato

Per comprendere gli obiettivi e i traguardi contenuti nel PNRR è necessario approfondire la situazione del pubblico impiego prima della pandemia e, in particolare, coglierne le criticità e le principali tendenze. Tale approfondimento permette una migliore comprensione degli obiettivi e dei traguardi attesi contenuti nel PNRR, da cui elaborare anche gli indicatori fondamentali da prendere in considerazione per valutare l'efficacia delle misure previste dal Piano.

Questo paragrafo prende, dunque, in considerazione alcuni dei profili principali dell'ordinamento del pubblico impiego, focalizzandosi sulla situazione italiana e svolgendo – ove possibile – dei confronti con gli altri Stati membri dell'Unione Europea o Paesi dell'area OCSE. Gli argomenti trattati sono: la consistenza e la composizione del pubblico impiego, le modalità di reclutamento, la formazione e i titoli di studio, l'ordinamento delle carriere, la dirigenza amministrativa e la mobilità.

1. *L'andamento dell'occupazione*

Al 31 dicembre 2020, i dipendenti pubblici erano 3.243.499, prendendo in considerazione tanto il personale stabile (assunto con contratti a tempo indeterminato) quanto quello in servizio con altre forme contrattuali. L'esame diacronico della consistenza del pubblico impiego evidenzia una progressiva diminuzione dei dipendenti pubblici negli ultimi vent'anni (Grafico 1), ridottisi complessivamente del 7%.

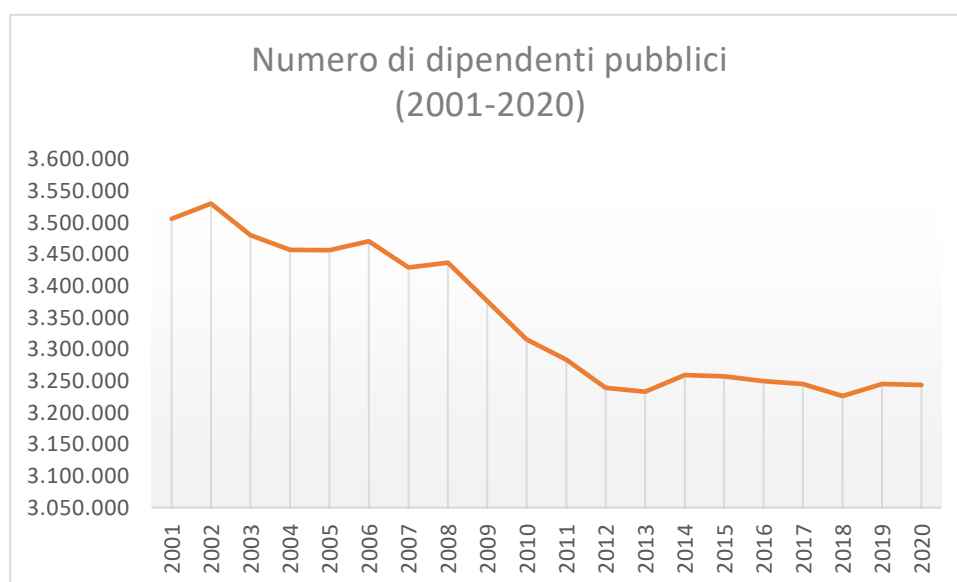


Grafico 1 - Fonte: elaborazione Comitato sui dati del Conto annuale RGS

Il trend in diminuzione, frutto di politiche di contenimento dei nuovi ingressi finalizzate a controllare la spesa pubblica per il personale, dopo la crisi finanziaria del 2008, dalla limitazione del turnover si è passati ad una sostanziale blocco, che ha permesso non solo una rapida diminuzione di unità di personale, ma anche una contrazione della spesa pubblica per stipendi di 1,8 miliardi di Euro in dieci anni tra il 2008 e il 2018 (Fonte: Eurostat). Una lieve ripresa e la conseguente inversione del trend sono registrabili a partire dal 2019, anno in cui è stato sbloccato il turnover al 100% (D.I. n. 34 del 2019) per le amministrazioni in buona salute finanziaria: la misura, pensata per 'premiare' gli enti virtuosi, di fatto finisce con l'alimentare il circolo vizioso di realtà più fragili dal punto di vista del capitale umano e, quindi, della gestione.

A proposito delle diversità all'interno del mondo del pubblico impiego, i dati aggregati per comparto (Funzioni Centrali, Funzioni Locali, Istruzione, Sanità e del Personale in regime di diritto pubblico), mostrano un andamento differenziato nel numero dei dipendenti (Grafico 2). A fronte di una diminuzione costante nelle Funzioni Centrali e Locali, nei comparti di sanità e istruzione si è assistito ad una crescita delle assunzioni: più decisa per la Scuola dal 2012 e più modesta per la Sanità dal 2018.

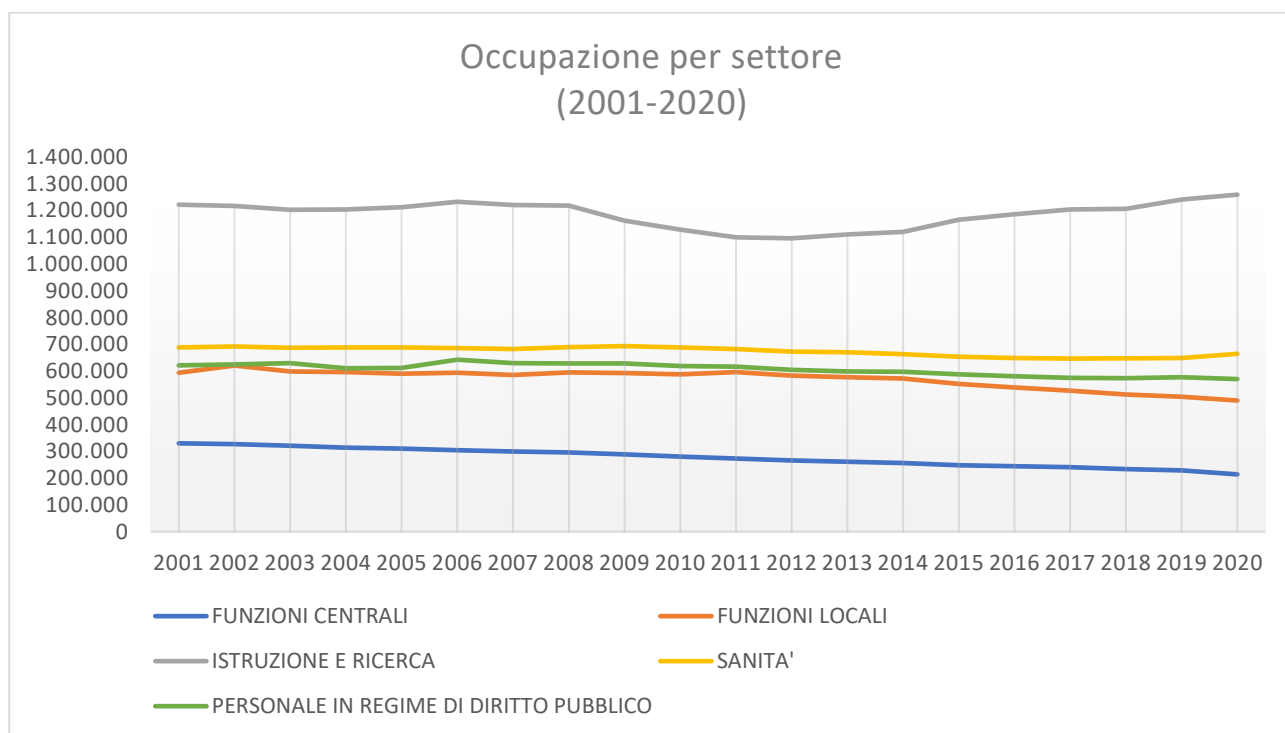


Grafico 2 - Fonte: elaborazione Comitato sui dati del Conto annuale RGS

Le diversità fra i comparti sono in parte spiegabili a partire dalla diversa natura delle attività svolte e dal differente assetto organizzativo delle pubbliche amministrazioni coinvolte. Per esempio, nei settori dei servizi pubblici ad alta intensità di personale – come istruzione e sanità – il vincolo alla riduzione del personale è costituito dalla continuità stessa dei servizi pubblici. Per questa ragione, nel comparto degli enti locali tutto il modesto spazio assunzionale è stato allocato a vantaggio della

polizia locale e degli educatori. Al contrario, nel comparto delle Funzioni Centrali e per il personale 'amministrativo' del comparto delle Funzioni Locali la riduzione del personale è coincisa, da un lato, con un aumento del carico di lavoro dei dipendenti, soprattutto in assenza di politiche di reingegnerizzazione, automazione e digitalizzazione, dall'altro, con una progressiva, per quanto meno visibile, riduzione della capacità di risposta dell'azione amministrativa.

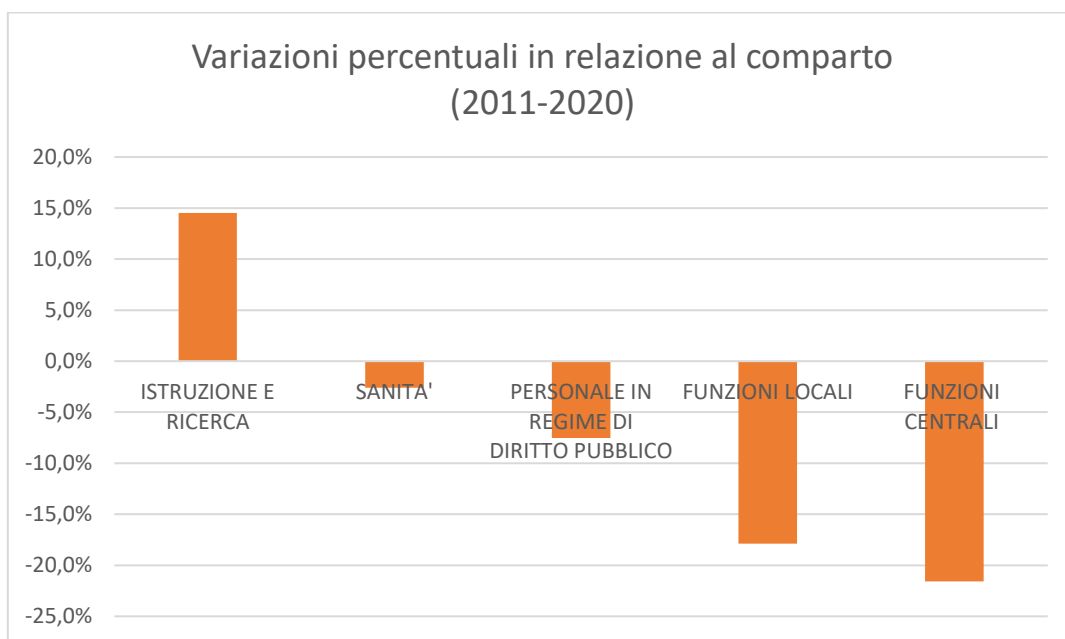


Grafico 3 - Fonte: elaborazione Comitato sui dati del Conto annuale RGS

Un altro indicatore da prendere in considerazione è l'incidenza dei dipendenti pubblici sulla popolazione nazionale. L'analisi del dato evidenzia una riduzione delle unità di lavoro pubbliche in rapporto alla popolazione negli ultimi vent'anni. Dal 2001, in cui vi erano 61 dipendenti pubblici ogni 1000 abitanti, si è arrivati al 2020, in cui tale valore è sceso a 54 dipendenti (Grafico 4).

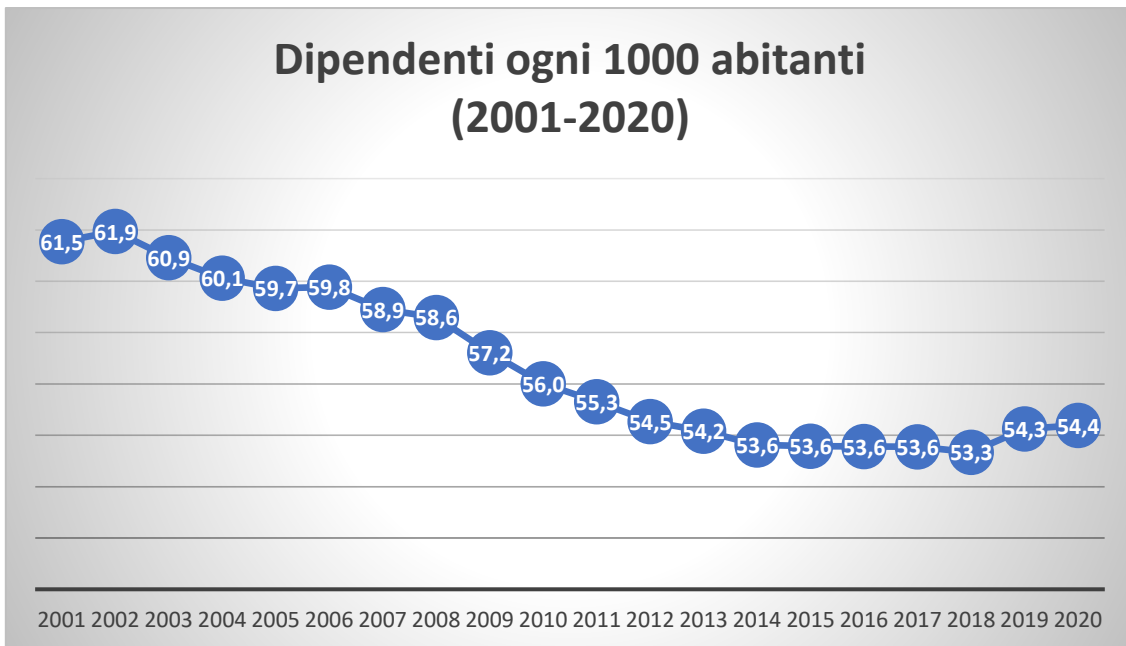


Grafico 4 - Fonte: elaborazione Comitato sui dati del Conto annuale RGS

Il dato risulta interessante se comparato con le tendenze riscontrate in Francia, Spagna e Germania negli anni dal 2014 al 2019 (Grafico 5). Innanzitutto, fra i quattro Stati analizzati, l'Italia è quella che, in proporzione, presenta meno dipendenti pubblici in rapporto alla popolazione. In secondo luogo, si registrano tendenze differenti. Mentre la Francia ha diminuito nel corso del quinquennio l'incidenza del personale sul numero di abitanti (passando da 84 a 82 dipendenti ogni 1000 abitanti), la Germania e la Spagna l'hanno aumentata (passando rispettivamente da 75 a 78 e da 62 a 68 dipendenti ogni 1000 abitanti).

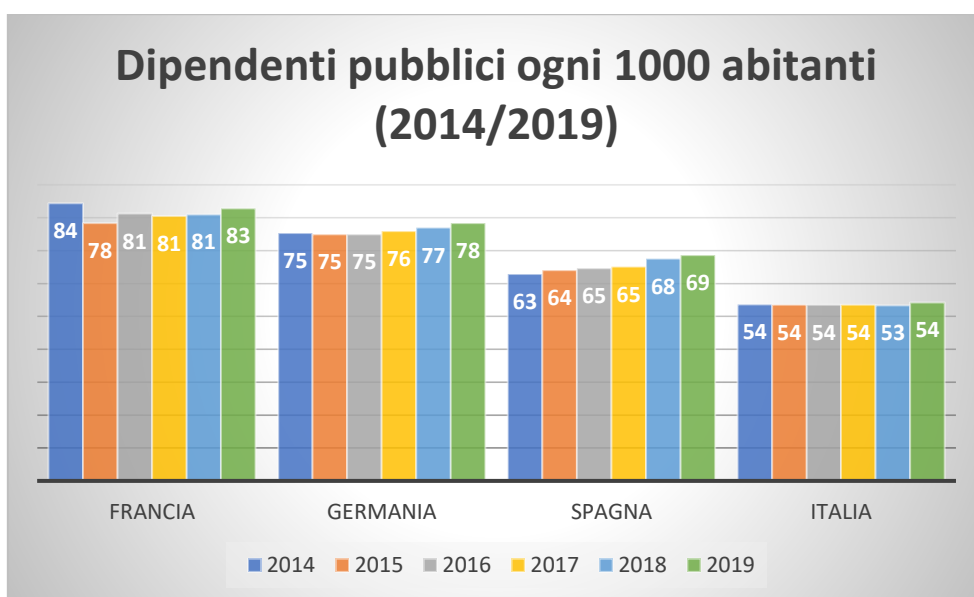


Grafico 5 - Fonte: elaborazione Comitato sui dati del Conto annuale RGS ed Eurostat

2. La composizione del pubblico impiego

Alcune informazioni emergono dall'analisi dei dati relativi a due indicatori: l'età e il genere dei dipendenti pubblici.

Prendendo in considerazione il primo dei due indicatori, emerge che dal 2001 al 2020 l'età media dei dipendenti pubblici è costantemente aumentata, fino allo sblocco cominciato nel 2018 (Grafico 6). Nello specifico, nel 2001 l'età media di un dipendente pubblico era di 44,2 anni, mentre nel 2020 è salita a quota 50,74 anni.

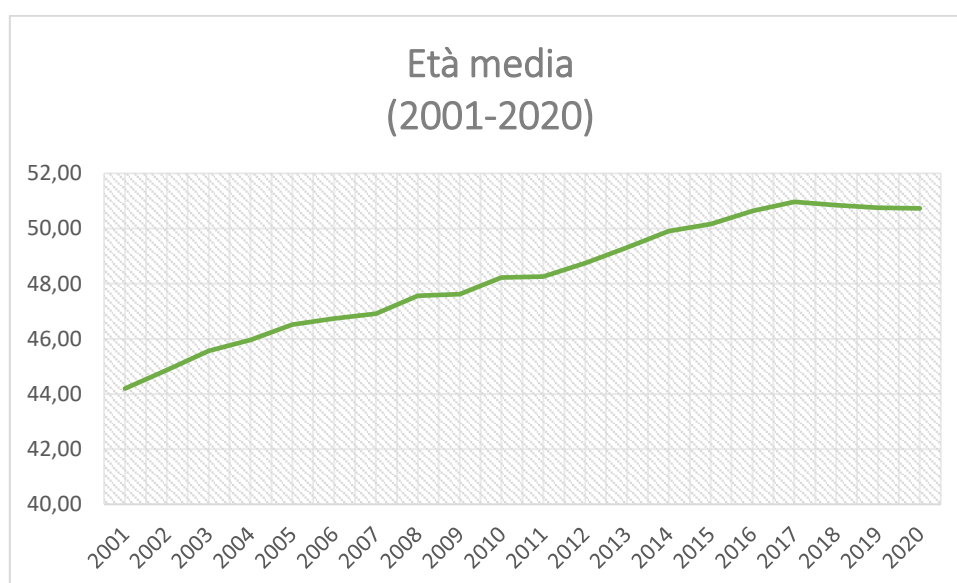


Grafico 6 - Fonte: elaborazione Comitato sui dati del Conto annuale RGS

L'appiattimento della curva, a partire dal 2018, coincide con lo sblocco del turnover e con l'adozione di misure in materia pensionistica di agevolazione della fuoriuscita (principalmente c.d. "Quota 100"), che hanno dunque comportato la cessazione del rapporto di lavoro per la componente più anziana ed il conseguente (lieve) abbassamento dell'età media.

D'altra parte, l'invecchiamento ha riguardato donne e uomini in egual misura. Le prime sono passate da un'età media di 44,5 anni a una di 51,46 anni. Gli uomini, invece, sono passati da un'età media di 43,89 anni a una di 49,75 anni (Grafico 7). L'età media è dunque aumentata ad una velocità simile per entrambi i generi, con un invecchiamento leggermente più marcato per le donne.

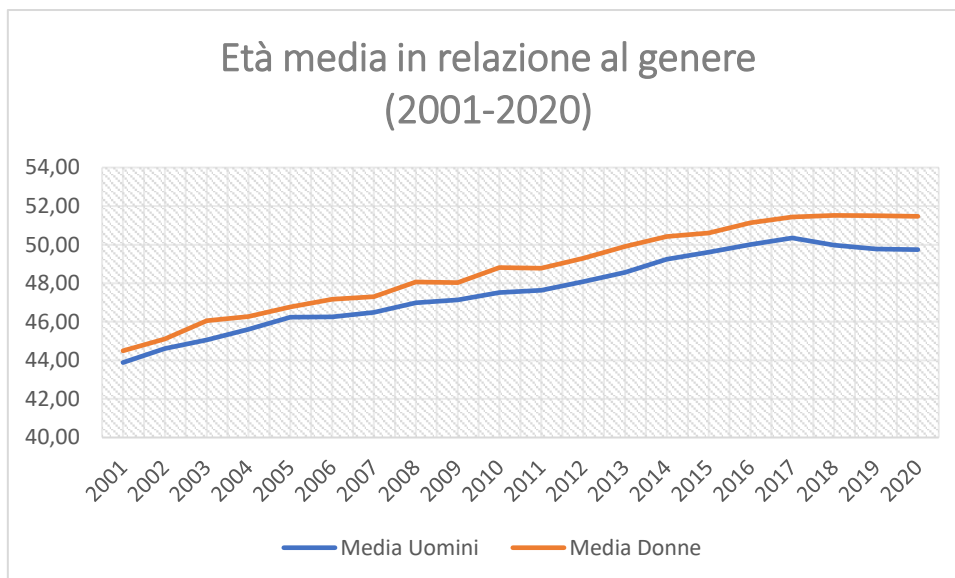


Grafico 7 - Fonte: elaborazione Comitato sui dati del Conto annuale RGS

L'invecchiamento generale dei dipendenti pubblici è in parte spiegabile con il costante innalzamento dell'età media della popolazione, aumentata anche grazie all'allungamento dell'aspettativa di vita. Tuttavia, sul pubblico impiego hanno gravato in modo negativo anche le politiche di contenimento della spesa pubblica, che con il blocco del *turnover* hanno limitato l'accesso ai giovani, ritardando un effettivo ricambio generazionale.

L'ipotesi è confermata dalle due curve che descrivono la percentuale di invecchiamento della popolazione e dei dipendenti pubblici prendendo come base di partenza l'età media registrata nel 2001 (Grafico 8).

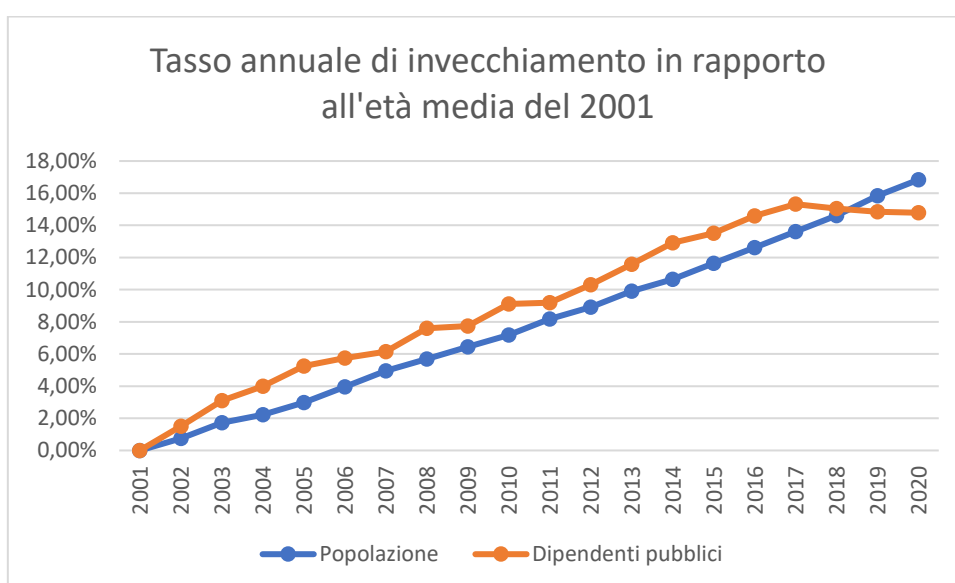


Grafico 8 - Fonte: elaborazione Comitato sui dati del Conto annuale RGS ed Eurostat

Emerge così che i dipendenti pubblici sono invecchiati più velocemente della popolazione generale, seguendo una curva che ha raggiunto l'apice nel 2017 e si è ridotta negli anni successivi, in ragione delle politiche pensionistiche adottate in quegli anni. Peraltro, l'esame dei dati di comparto mostra che gran parte dei mesi di riduzione dell'età media complessiva registrata nel 2019 è imputabile alla riduzione di un anno e sei mesi che si è avuta nel comparto dell'Istruzione e ricerca, dove la quasi totalità delle dinamiche sono riconducibili al settore Scuola.

I dati registrati per l'Italia rappresentano peraltro un'anomalia, se confrontati con i dati relativi ai paesi membri dell'area OCSE (Grafico 9). Nel 2020, infatti l'Italia era il paese con il più alto tasso di dipendenti ultracinquantacinquenni nel comparto delle Funzioni Centrali.

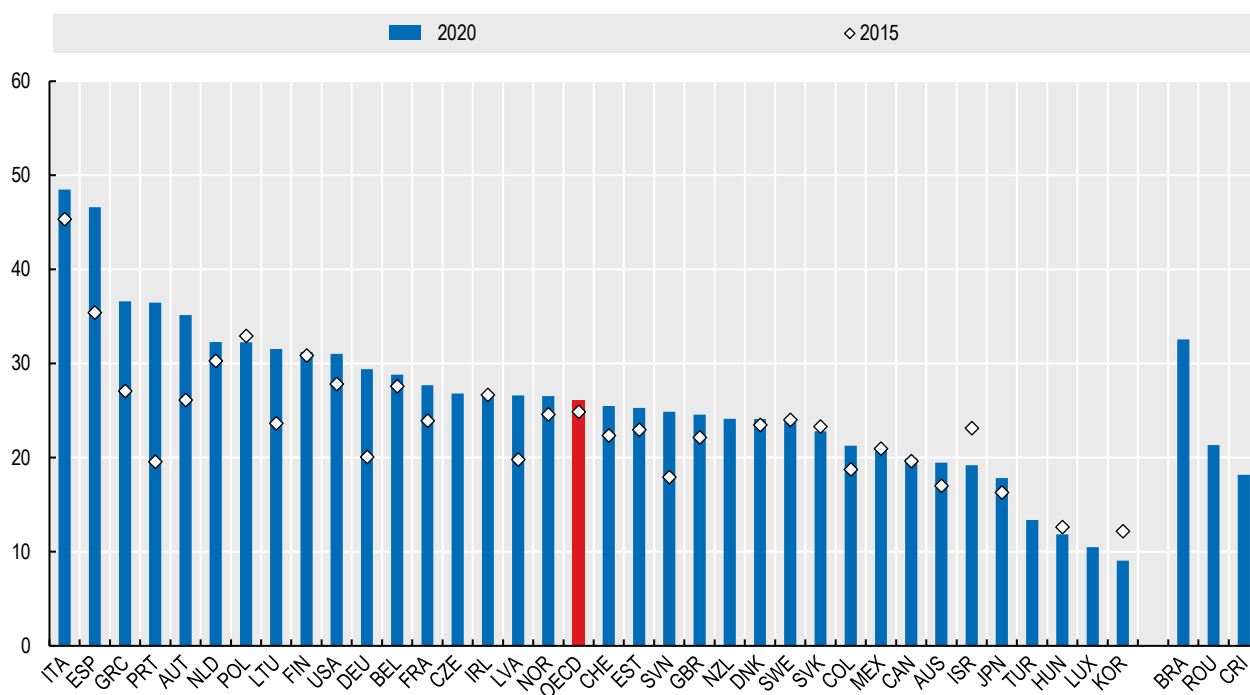


Grafico 9 (Percentage of central government employees aged 55 years or older, 2020 and 2015) – Fonte: OECD (2020) Survey on the Composition of the Workforce in Central/Federal Governments, link <https://doi.org/10.1787/888934257413>

Quanto invece alla composizione del personale in relazione al genere, negli anni dal 2001 al 2020 si è registrata una costante crescita dell'incidenza delle dipendenti donne rispetto agli uomini (Grafico 10). Mentre nel 2001 il rapporto era di circa 1:1, nel 2020 il rapporto uomo/donna ha raggiunto il livello di 1:1,5.

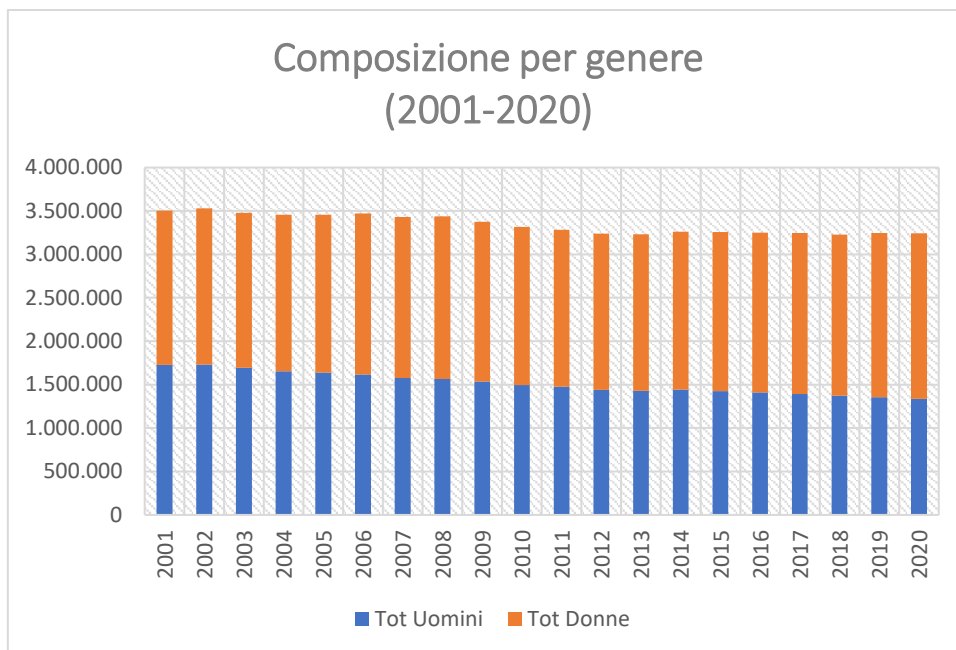


Grafico 10 - Fonte: elaborazione Comitato sui dati del Conto annuale RGS

Le differenti tendenze nella composizione del personale pubblico in relazione al genere hanno avuto un impatto sulla conformazione del mercato lavorativo italiano (Grafico 11). Dal 2009 al 2020, infatti, è cresciuta l'incidenza del pubblico impiego femminile sul totale dell'occupazione femminile italiana (+0,41%). Nel medesimo periodo di tempo, invece, tale indicatore è diminuito per gli uomini (-1,07%).



Grafico 11 - Fonte: elaborazione Comitato sui dati del Conto annuale RGS ed Eurostat

Dai dati possono quindi trarsi due conclusioni. La prima è che il lavoro pubblico presenta un'attrattività diversa per gli uomini rispetto alle donne. La percentuale di incidenza del lavoro pubblico sull'occupazione generale è tendenzialmente il doppio per le donne rispetto agli uomini. La seconda conclusione è che le politiche di reclutamento hanno accentuato tale situazione nel periodo fra il 2009 e il 2020.

3. *Le modalità di reclutamento*

Il reclutamento dei dipendenti pubblici è imperniato sul principio del concorso, vale a dire su procedure comparative aperte e basate su criteri predeterminati e meritocratici coerenti con la posizione da ricoprire. Scattando un'istantanea nel 2020, i sistemi di reclutamento del personale erano riconducibili ai seguenti modelli.

Il personale amministrativo dello Stato, delle agenzie e degli enti pubblici ad ordinamento autonomo, con qualifica non dirigenziale, veniva reclutato con concorsi tendenzialmente accentrati (RIPAM), in base alle regole contenute nel d.P.R. n. 487/1994. Quest'ultimo, come modalità di selezione, ammetteva la selezione per esami, per titoli, per titoli ed esami, per corso-concorso o per selezione mediante lo svolgimento di prove volte all'accertamento della professionalità richiesta dal profilo professionale di qualifica o categoria, avvalendosi anche di sistemi automatizzati.

I dirigenti delle medesime amministrazioni venivano invece reclutati, per la metà, tramite il concorso-concorso della Scuola Nazionale dell'Amministrazione e, per la restante metà, dalle singole amministrazioni, sulla base delle procedure di cui al d.P.R. n. 487/1994, con una possibile riserva di posti per il personale interno (fino al 30%).

Il personale amministrativo delle autonomie locali era assunto secondo le modalità previste dalla legislazione regionale o dai regolamenti locali. Nonostante l'ampia autonomia riconosciuta dalla Costituzione, la prassi dimostrava una forte aderenza al modello del d.P.R. n. 487/1994, seppur con qualche esempio innovativo e più virtuoso.

Nel complesso, quindi, le procedure di selezione ruotavano attorno al modello delle prove scritte e orali, volte peraltro ad accertare più le conoscenze dei candidati che le loro attitudini, le loro competenze o il loro profilo caratteriale. Lo svolgimento di prove pratiche, benché ammesso dalla legislazione, era marginale nella prassi.

È utile porre a confronto le caratteristiche del metodo italiano con quelle riscontrabili negli altri paesi OCSE (Tabella 1). Dal confronto, emerge che l'Italia basava quasi esclusivamente le proprie selezioni su esami standardizzati, ignorando l'utilizzo di altri strumenti quali le interviste per saggiare gli aspetti caratteriali o il ricorso agli *assessment centre* per una valutazione più approfondita.

Assessing cognitive and behavioural competencies and motivation during recruitment, 2020

	CV screening	Standard exams	Interviews	Assessment centre	Reference check
Austria	◆❖	□	◆❖	□	□
Belgium	□	■◆	◆❖	◆	□
Canada	■◆❖	■◆❖	■◆❖	■◆❖	■◆❖
Colombia	□	■◆❖	■◆❖	□	□
Czech Republic	□	□	■❖	□	□
Estonia	□	■	□	□	◆❖
Finland	■	□	■◆❖	□	□
France	■❖	■	■	□	□
Germany	□	□	■◆❖	■◆❖	□
Greece	□	□	□	□	□
Hungary	❖	□	■◆❖	■◆	□
Ireland	□	■	◆❖	■◆	□
Israel	□	■◆❖	◆❖	■◆❖	□
Italy	□	■	□	□	□
Korea	□	■	■◆❖	■◆❖	□
Latvia	❖	■	■◆❖	■◆	◆
Lithuania	□	□	■◆❖	□	□
Luxembourg	□	■	◆❖	□	□
Mexico	◆	■◆	■◆❖	□	□
Netherlands	■◆	□	■◆❖	■	□
New Zealand	❖	□	◆❖	■◆❖	◆❖
Norway	□	□	◆❖	◆❖	◆❖
Poland	□	■	■◆❖	■◆❖	□
Portugal	□	□	■◆❖	□	□
Slovak Republic	□	■	■◆❖	■◆	□
Slovenia	□	□	■◆❖	□	□
Spain	□	■	□	■	□
Sweden	◆	■	■❖	□	◆
Switzerland	❖	□	■◆❖	□	□
Turkey	□	■	◆❖	□	□
United Kingdom	◆❖	■◆	■◆❖	■◆❖	□
United States	□	■◆	■	□	□
OECD Total					
■ Analytical/cognitive competences	4	19	20	13	1
◆ Behavioural competences	6	7	24	13	6
❖ Motivation	8	3	26	8	4
Brazil	□	■	□	□	□
Costa Rica	■◆❖	□	□	□	■◆❖
Romania	□	□	◆❖	□	□

Fonte: OCSE, Government at a glance, 2021, link <https://doi.org/10.1787/888934257964>

Oltretutto, il modello di concorso italiano era frutto di un approccio tendenzialmente passivo, con scarsa capacità di andare a intercettare i candidati più appropriati in modo proattivo. Erano del tutto assenti strumenti volti a selezionare preliminarmente i candidati con il profilo più vicino al lavoro da svolgere. L'OCSE ha elaborato un indicatore che descrive il grado di «proattività» delle politiche di

reclutamento presenti nei vari paesi (considerando, per esempio, la qualità dei materiali per il reclutamento, le politiche per attrarre i candidati più in linea con il profilo ricercato, l'esistenza di sistemi per adeguare i salari all'offerta di lavoro). Dal confronto con le esperienze straniere, emerge che l'Italia, nel 2020, era sotto la media dei paesi OCSE sotto questo profilo (Grafico 12).

Pilot index: Use of proactive recruitment practices, 2020

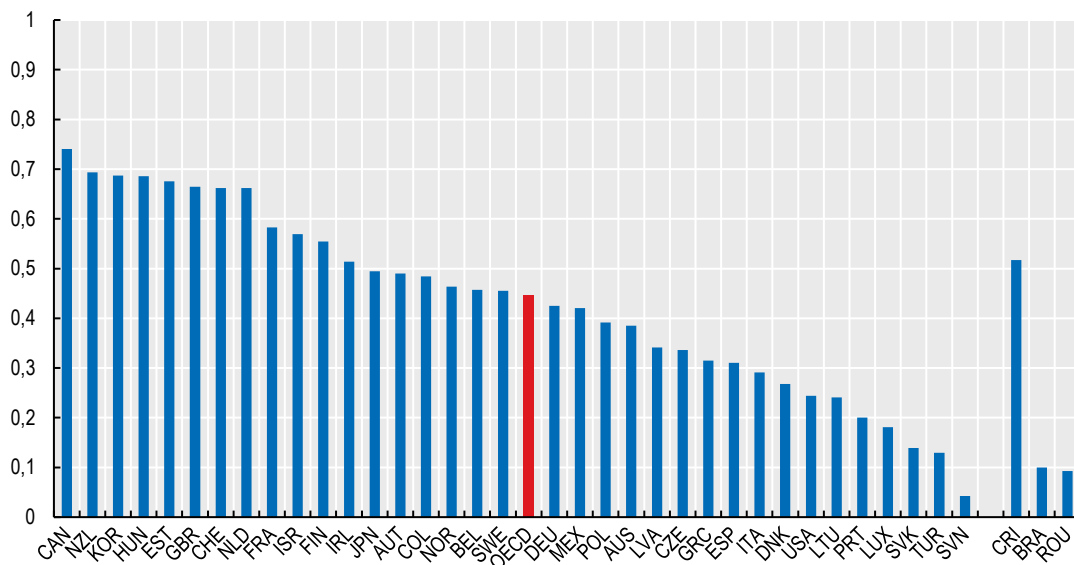


Grafico 12 - Fonte: OCSE, Government at a glance, 2021, link <https://doi.org/10.1787/888934257945>

4. La formazione e i titoli di studio

Il numero di dipendenti laureati, dal 2001 al 2020, è generalmente cresciuto. In termini assoluti, sono passati da 922.293 a 1.111.672 unità. Nel 2001, per ogni 100 dipendenti c'erano 26 laureati; nel 2020, tale numero è salito a 34.

Osservando la distribuzione dei titoli di studio in relazione al genere, emerge che nel 2019 oltre il 42% delle dipendenti donne avevano un titolo di istruzione terziaria (laurea breve o magistrale), mentre tale valore per gli uomini si attestava attorno al 29 % (Grafico 13).

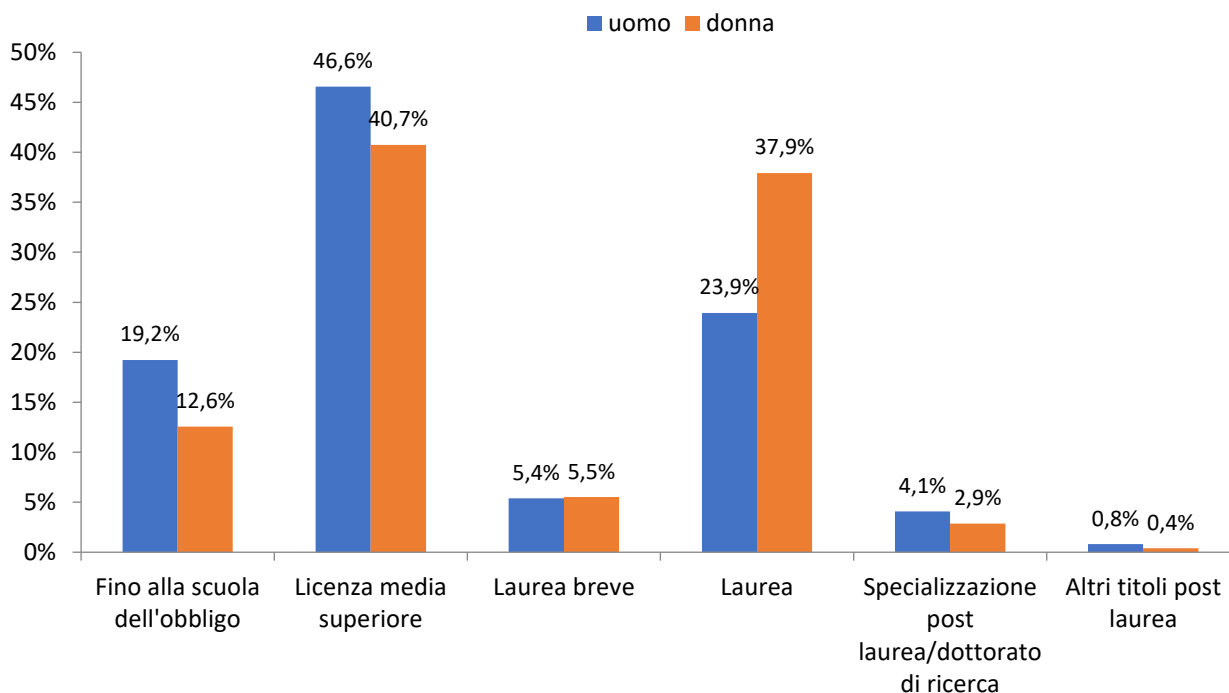


Grafico 13 – Fonte: elaborazione Aran sui dati del Conto annuale di RGS del 2019.

La differenza si rifletteva in modo omogeneo in quasi tutti i comparti del pubblico impiego (Grafico 14). Nell'ambito del personale in regime di diritto pubblico, in proporzione, c'erano molte più donne laureate che uomini laureati. Tale differenza si ripeteva – seppur più attenuata – anche nell'ambito delle Funzioni Locali e Centrali. Nel comparto Istruzione, invece, la percentuale di donne laureate era quasi equiparabile a quella degli uomini laureati. La differente composizione nel settore della Scuola, tuttavia, tendeva a far aumentare di molto in termini assoluti il numero di laureate donne, essendo tale comparto prevalentemente popolato dal genere femminile. L'unica eccezione era rappresentata dal comparto Sanità, in cui gli uomini laureati erano in proporzione più delle donne.

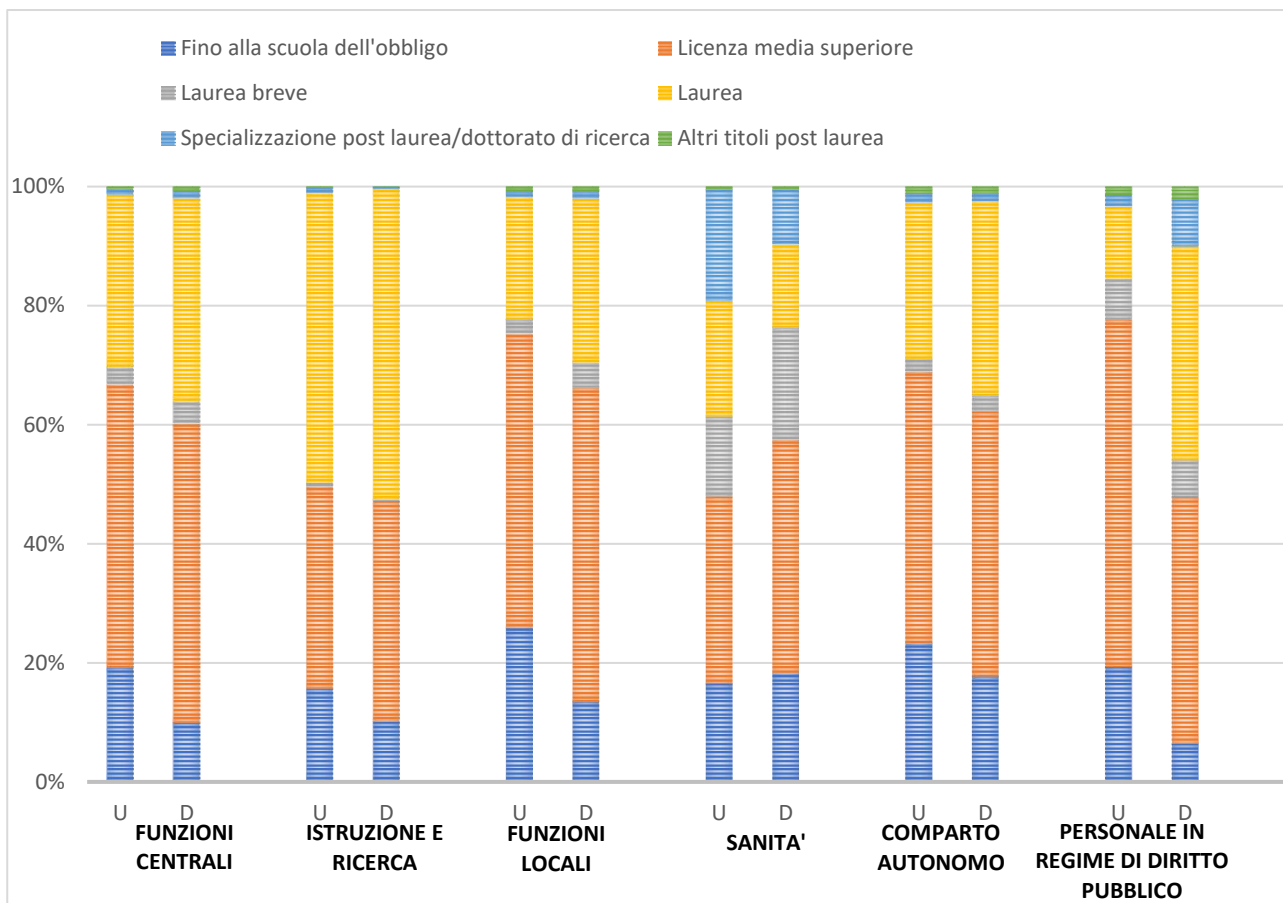


Grafico 14 – Fonte: elaborazione Aran sui dati del Conto annuale di RGS del 2019

I dati sui titoli di studio, se confrontati con l'organizzazione degli uffici e con i requisiti di accesso alle carriere, permettono di evincere i casi di *educational mismatch*, ossia i casi in cui determinati uffici sono coperti da personale *undereducated* oppure *overeducated* (Grafico 15). Le elaborazioni dell'Aran, relative al 2019 e focalizzate sul personale tecnico e amministrativo, evidenziavano un forte *mismatch* nell'ambito delle Funzioni Locali e dell'Università, mentre facevano emergere un migliore assetto nell'ambito delle Agenzie fiscali e soprattutto della Scuola.

Anno 2019, quote % nei principali comparti

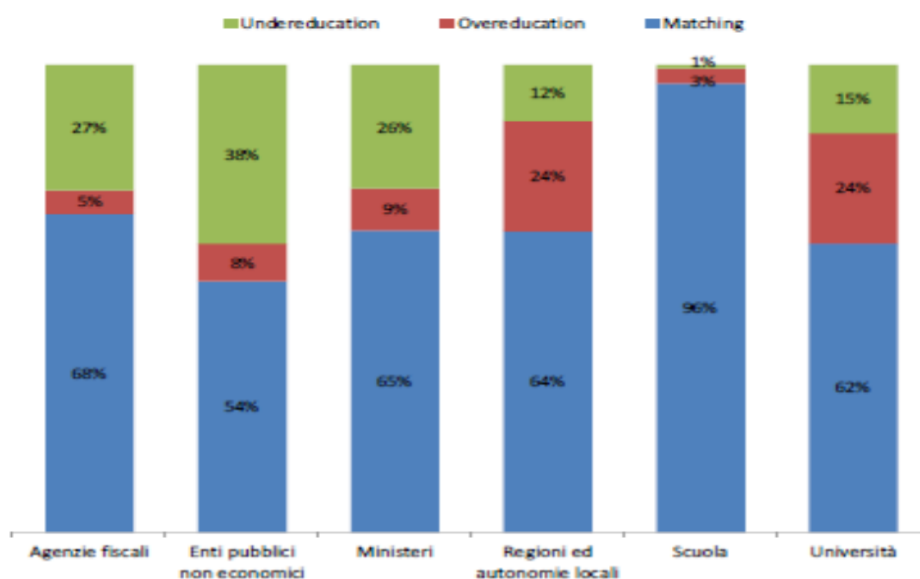


Grafico 15 – Fonte: Aran, Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici, 2/2020

Confrontando però i dati con quelli del 2012, era comunque riscontrabile un trend in miglioramento, con la riduzione significativa dei livelli di *mismatch* proprio negli enti pubblici non economici e nell'Università (Grafico 16).

Anno 2012, quote % nei principali comparti

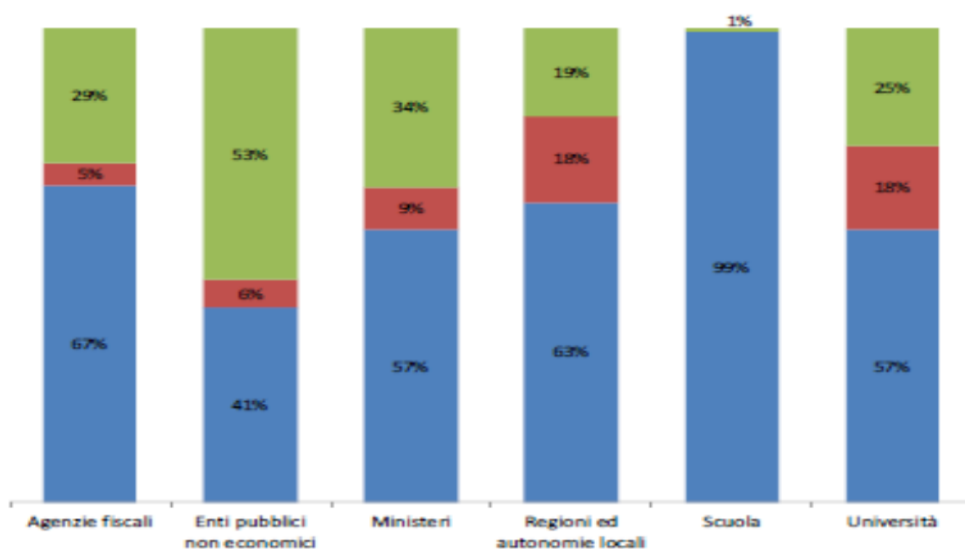


Grafico 16 – Fonte: Aran, Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici, 2/2020

Va comunque sottolineato che il valore dell'*educational mismatch* non ricalca esattamente quello dello *skills mismatch*. La mancanza di uno specifico titolo di studio può essere compensata dall'esperienza acquisita sul campo. Ed effettivamente buona parte dell'attuale disallineamento fra

titoli di studio e requisiti di accesso dall'esterno in una determinata qualifica rispecchiano le politiche di gestione delle risorse umane che, nel corso degli anni, hanno talvolta permesso le progressioni verticali di carriera in deroga ai titoli di studio previsti dalla legge. Tale pratica, come detto, non costituisce necessariamente una patologia, se i meccanismi di progressione sono orientati a selezionare il personale effettivamente in possesso delle competenze necessarie. Se gli sviluppi di carriera rispondono invece a dinamiche corporative, in quel caso l'*educational mismatch* può diventare indicativo di un disallineamento delle competenze.

Per quanto concerne, invece, la formazione professionale, il quadro è più negativo. Nel 2020, infatti, ogni dipendente pubblico ha speso in media meno di un giorno lavorativo di formazione. In relazione al genere, peraltro, emergono forti disparità di trattamento fra uomini e donne: i primi hanno goduto in media di 1,2 giorni di formazione; le donne, soltanto di 0,6.

5. Le carriere

I dati sulle carriere riguardano le progressioni verticali e orizzontali dei dipendenti pubblici. Le prime comportano il passaggio da un'area/categoria funzionale inferiore a una superiore; le seconde, invece, consistono in una semplice progressione economica all'interno della stessa area/categoria di inquadramento.

Da ciò deriva un diverso regime nei due tipi di sviluppo di carriera. Le progressioni verticali sono assimilabili a nuove assunzioni e, quindi, risentono delle politiche sul *turnover*. Le progressioni orizzontali, invece, non presentano tale caratteristica e si risolvono in un miglioramento delle condizioni contrattuali. Perciò, la disciplina e il finanziamento di queste ultime ricadono sulla contrattazione collettiva decentrata.

Passando all'esame dei dati, emerge che nel 2010 le progressioni verticali sono state 2.379 nelle Funzioni Centrali, 9.688 nelle Funzioni Locali, 1.039 nel comparto Istruzione e 14.452 nel comparto Sanità. L'andamento è stato differente nel corso del tempo. Nel comparto Funzioni locali e Sanità, dopo un crollo del 2011 (rispettivamente, -78,87% e -78,23%), si è assistito ad un andamento costante dal 2012 al 2020. Più altalenante è stato invece l'andamento delle progressioni nell'ambito delle Funzioni Centrali, mentre il trend è stato in crescita nel comparto Istruzione, arrivando a toccare un +506,64% nel 2020, rispetto al dato delle progressioni registrato nel 2010 (Grafico 17).

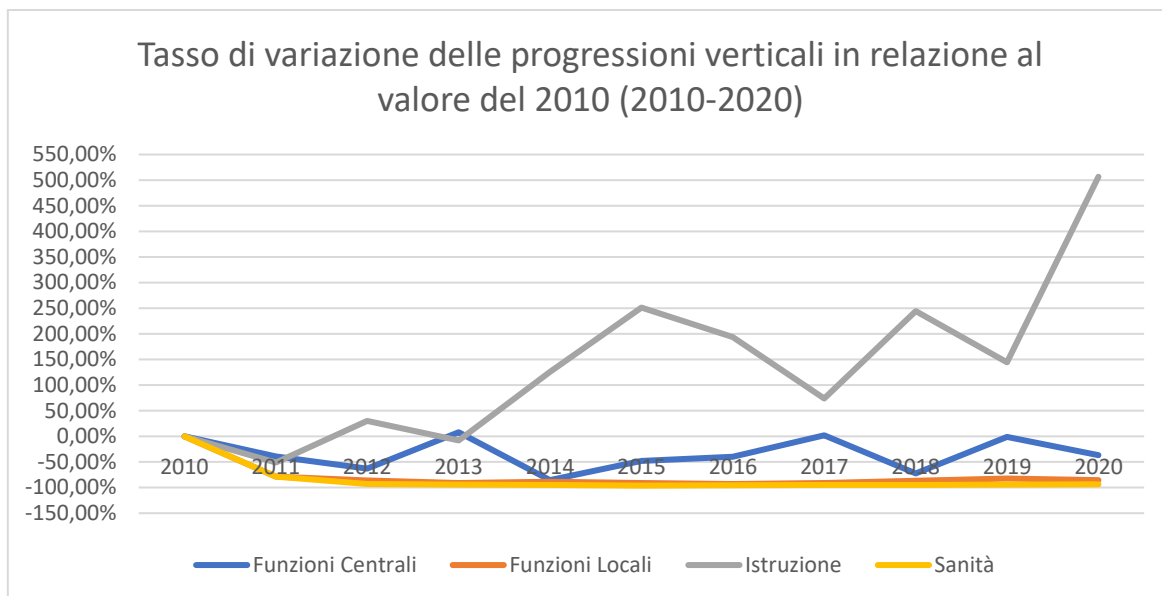


Grafico 17 - Fonte: elaborazione Comitato sui dati del Conto annuale RGS

L'andamento delle progressioni orizzontali è stato invece più omogeneo nei quattro comparti presi in considerazione, ad eccezione della Sanità (Grafico 18). Dopo una flessione negli anni dal 2011 al 2016, il numero di progressioni orizzontali ha ricominciato a crescere, riportandosi a livelli analoghi a quelli riscontrati nel 2010. La principale ragione di tale andamento è da addebitare all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78/2010, il quale ha stabilito che, per il triennio 2011-2013 (poi prorogato fino al 2015), per il personale contrattualizzato, le progressioni di carriera comunque denominate e i passaggi tra le aree avessero effetto ai soli fini giuridici, annullando per tale periodo gli effetti economici senza possibilità di recupero negli anni successivi.

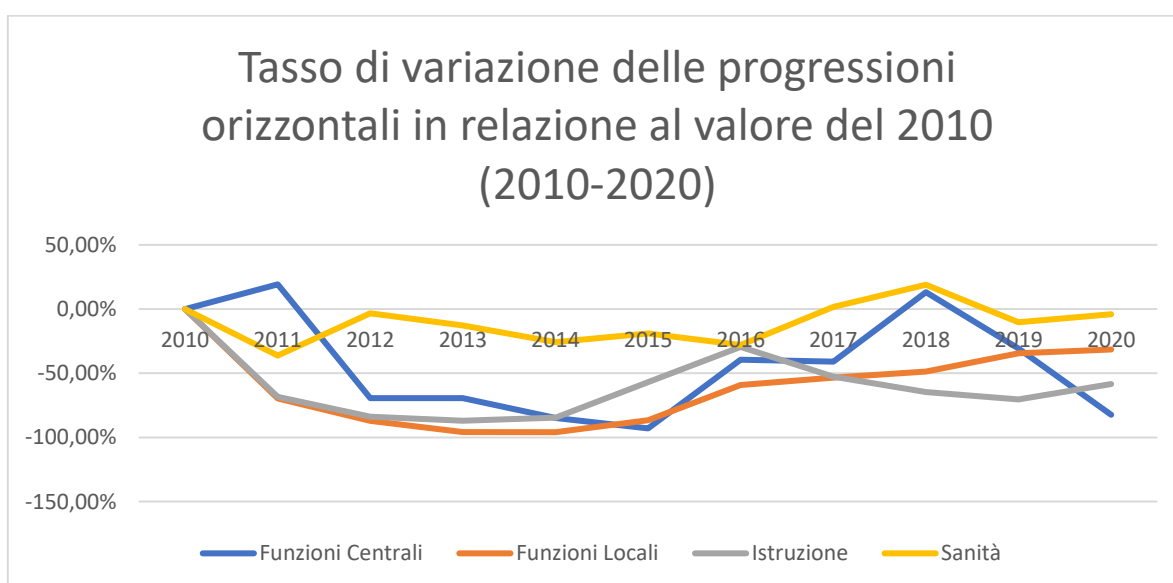


Grafico 18 - Fonte: elaborazione Comitato sui dati del Conto annuale RGS

6. La dirigenza delle funzioni centrali e locali

Nel 2020, in base ai dati della Ragioneria Generale dello Stato, i dirigenti pubblici erano ripartiti nelle macrocategorie rappresentate nella seguente tabella:

Area	DIRIGENTI	DIRIGENTI DI 1^ FASCIA	DIRIGENTI DI 2^ FASCIA	DIRIGENTI SANITARI	DIRIGENTI TPA	DIRIGENTI PROFESSIONALITÀ SANITARIE	Totale
FUNZIONI CENTRALI	48	389	3.024	-	-	655	4.116
FUNZIONI LOCALI	7.350	-	-	-	-	-	7.350
ISTRUZIONE E RICERCA	7.717	22	351	-	-	-	8.090
SANITA'	-	-	-	126.656	4.587	-	131.243
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	1.188	113	160	-	-	-	1.461
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	23.604	-	-	-	-	-	23.604
Totale	39.907	524	3.535	126.656	4.587	655	175.864

Nell'analisi che segue, si prendono in considerazione le aree delle Funzioni Centrali e delle Funzioni Locali, a esclusione dei dirigenti delle professionalità sanitarie, della dirigenza medica e sanitaria, della dirigenza nell'area Istruzione e della dirigenza del Comparto Autonomo. L'esclusione è giustificata dalle caratteristiche proprie di tali settori, i quali rendono poco utile una comparazione con la dirigenza amministrativa delle Funzioni Centrali e Locali.

Da un punto di vista numerico, la consistenza della dirigenza amministrativa è diminuita negli ultimi vent'anni, con un trend peraltro più accentuato rispetto a quanto avvenuto per la totalità del pubblico impiego (Grafico 19). Nello specifico, si è passati da 19.330 a 10.811 dirigenti nei settori presi in considerazione (-44% circa).

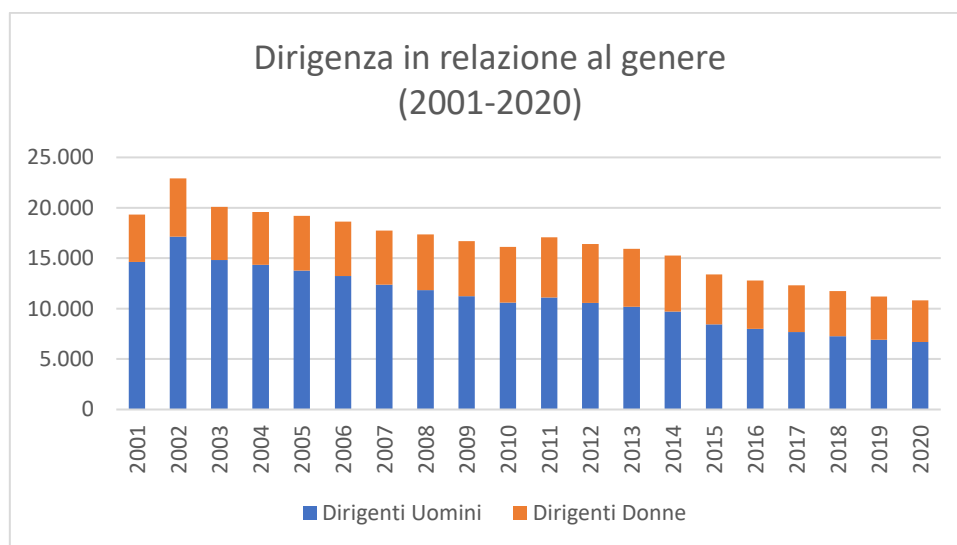


Grafico 19 - Fonte: elaborazione Comitato sui dati del Conto annuale RGS

Osservando tali dati in relazione al genere, peraltro, emerge che la diminuzione complessiva ha interessato prevalentemente gli uomini (passati da 14.634 a 6.684), lasciando tendenzialmente invariato il numero di dirigenti amministrative donne (passate da 4.696 a 4.127).

Ciò ha riequilibrato parzialmente il bilancio uomo/donna nell'ambito della dirigenza amministrativa (Grafico 20). Infatti, nel 2001 per ogni dirigente donna c'erano 3 dirigenti uomini; nel 2020, invece, il rapporto era di 1:1,6.

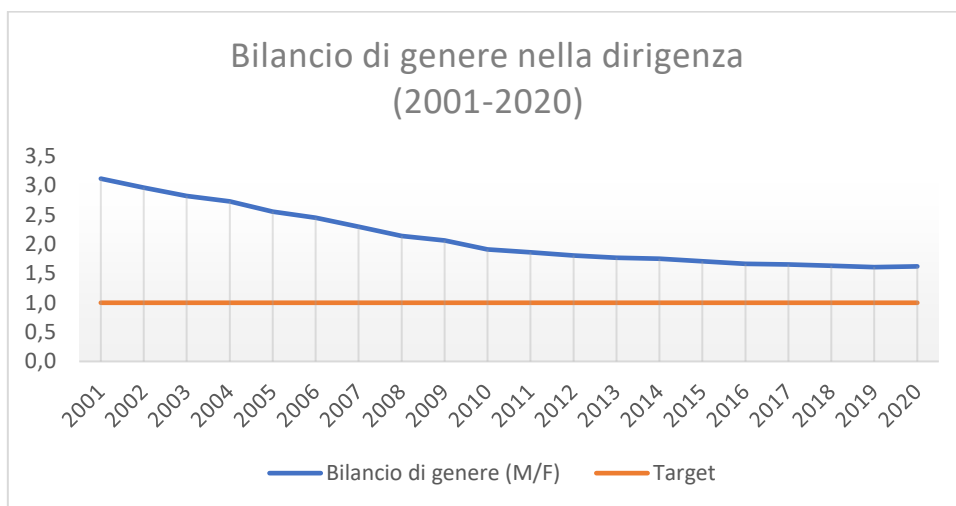


Grafico 20 - Fonte: elaborazione Comitato sui dati del Conto annuale RGS

In ogni caso, la riduzione del numero complessivo dei dirigenti, più accentuata rispetto al pubblico impiego in generale, ha avuto delle ripercussioni sull'organizzazione degli uffici (Grafico 21). Difatti, nel 2001 ogni dirigente gestiva 46 dipendenti; nel 2020, tale numero è salito a 62.



Grafico 21 - Fonte: elaborazione Comitato sui dati del Conto annuale RGS

Il dato generale però rischia di essere fuorviante, perché anche all'interno della dirigenza amministrativa delle Funzioni Centrali e Locali ci sono forti differenze fra un settore e l'altro (Grafico 22). Nel 2020, per esempio, nelle Agenzie Fiscali, per ogni dirigente c'erano 107 sottoposti; nei ministeri, invece tale numero scendeva a 43. Se poi si allarga l'analisi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (benché appartenente al comparto autonomo, ma affine per molti aspetti ai Ministeri), il rapporto era di 6 dipendenti per ogni dirigente.



Grafico 22 - Fonte: elaborazione Comitato sui dati del Conto annuale RGS

7. La mobilità

Nonostante la netta preferenza dimostrata dalla legislazione per l'istituto della mobilità permanente (art. 30 del d.lgs. n. 165/2001), la prassi amministrativa fino al 2019 ha dimostrato di privilegiare le forme di mobilità temporanea (prevalentemente distacchi e comandi) (Grafico 23).

Mobilità in entrata e in uscita - Anno 2019

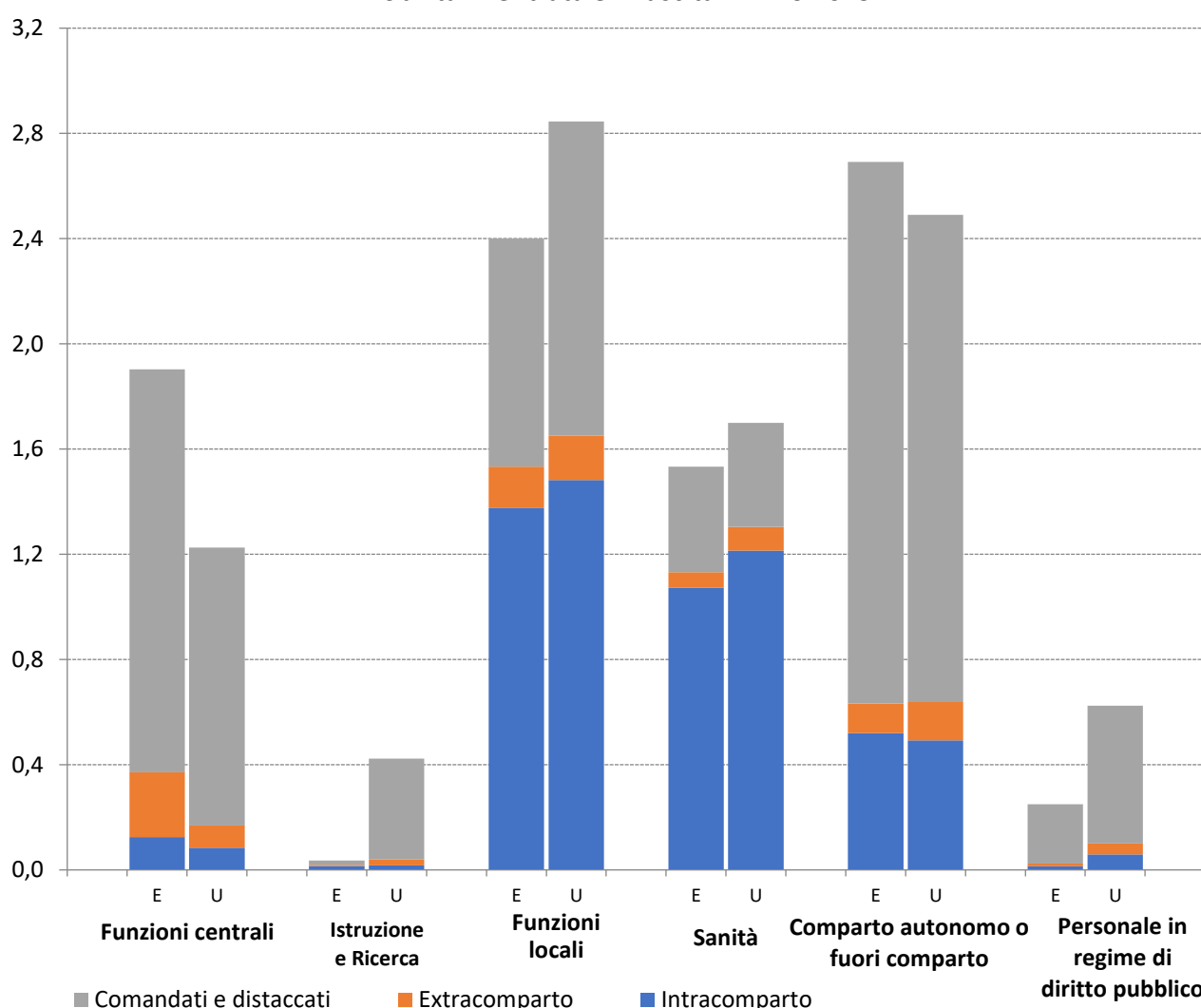


Grafico 23 – Fonte: Aran, Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici, 2/2020

Tale tendenza risultava più accentuata nell'ambito delle Funzioni centrali e del Comparto autonomo (dove pesa l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) e meno sentita invece nell'ambito delle Funzioni locali. A tale tendenza facevano da contraltare il comparto dell'Istruzione e della Ricerca, nonché quello della Sanità. Nel primo, la mobilità era molto ridotta in termini assoluti. Nel secondo, invece, v'era la netta prevalenza della mobilità permanente a scapito di quella temporanea.

8. Le misure previste dal PNRR

I dati raccolti restituiscono il quadro di una pubblica amministrazione con diversi problemi strutturali, chiamata a gestire un insieme di regole sempre più complicate. Il risultato è stato la progressiva perdita della capacità di implementare gli investimenti pubblici e di favorire quelli

privati. Tale situazione ha imposto costi economici elevati a cittadini e imprese e pregiudicato la capacità di crescita nel lungo periodo.

Di conseguenza, il PNRR ha delineato un programma di riforme e investimenti articolato su quattro assi principali:

A) Accesso, per snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale;

B) Buona amministrazione, per semplificare norme e procedure;

C) Competenze, per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna;

D) Digitalizzazione, quale strumento trasversale per meglio realizzare queste riforme;

Gli assi relativi all'Accesso, alle Competenze e alla Digitalizzazione interessano direttamente il pubblico impiego.

Nello specifico, la modifica dei meccanismi di accesso al pubblico impiego, unitamente allo sblocco del *turnover*, serve ad aprire le pubbliche amministrazioni a nuove competenze e alle professioni del futuro. L'obiettivo prefigurato dal PNRR è quindi di adottare un quadro di riforme delle procedure e delle regole per il reclutamento dei dipendenti pubblici volti a valorizzare nella selezione non soltanto le conoscenze, ma anche e soprattutto le competenze, oltre che a garantire a tutti parità di accesso, in primo luogo di genere. Tali esigenze si traducono nella necessità di: rivedere gli strumenti per l'analisi dei fabbisogni di competenze; potenziare i sistemi di preselezione; costruire modalità sicure e certificate di svolgimento delle prove anche a distanza; progettare sistemi veloci ed efficaci di reclutamento delle persone, differenziati rispetto ai profili da assumere; disporre di informazioni aggregate qualitative e quantitative sul capitale umano della funzione pubblica e sui suoi cambiamenti. Per realizzare queste finalità, il PNRR ha previsto la creazione di una piattaforma digitale unica per il reclutamento.

Inoltre, il PNRR si propone l'obiettivo di allestire una strumentazione che fornisca alle amministrazioni la capacità di pianificazione strategica delle risorse umane, che ponga al centro le "competenze" affinché il turnover non si riduca a una mera attività di sostituzione numerica dei dipendenti. Questo processo deve partire da un insieme di descrittori di competenze (incluse le *soft skills*) da utilizzare per comporre i diversi profili professionali. Tali obiettivi si traducono nell'esigenza di: definire dei profili professionali quale "parametro di riferimento" per le politiche di assunzione; migliorare la coerenza tra competenze e percorsi di carriera; attivare dei 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, tra cui interventi formativi sui temi dell'etica pubblica; incrementare la cultura tecnico-gestionale degli amministratori con misure che stimolino l'adozione di un approccio consapevole e proattivo alla

transizione digitale, privilegino il raggiungimento dei risultati e facciano leva sull'etica e sullo spirito di missione dei *civil servants*.

Infine, il pubblico impiego è interessato trasversalmente dalla digitalizzazione della pubblica amministrazione. Il PNRR punta a consolidare un nucleo di competenze di elevato spessore per la razionalizzazione dell'azione amministrativa attraverso l'innovazione tecnologica e organizzativa, nonché a valorizzare le competenze digitali già presenti nell'amministrazione, ampliandole e rafforzandole.

Tali finalità si sono tradotte in specifici traguardi, corrispondenti nel PNRR alle *milestones* M1C1-56, M1C1-58 e M1C1-59.

La *milestone* M1C1-56 ha come traguardi:

- i. *“la definizione dei profili professionali specifici per il settore pubblico al fine di attrarre le competenze e le capacità necessarie”;*
- ii. *“la creazione di una piattaforma unica di reclutamento per centralizzare le procedure di assunzione pubblica per tutte le amministrazioni pubbliche centrali, con l'impegno a estendere l'utilizzo della piattaforma anche alle amministrazioni locali”;*
- iii. *“la riforma del processo di assunzione al fine di: i) passare da un sistema basato esclusivamente sulla conoscenza a un sistema basato principalmente sulle competenze e sulle attitudini adeguate; ii) valutare le competenze che un funzionario pubblico efficiente deve possedere; iii) differenziare le procedure di assunzione tra il livello di inizio carriera, che deve basarsi puramente sulle competenze, e l'assunzione di profili specializzati, che dovrebbero combinare le competenze con un'esperienza lavorativa pertinente e accederebbero alla carriera a un livello superiore. Il Ministero per la Pubblica Amministrazione deve garantire l'attuazione coerente della nuova procedura in tutte le amministrazioni”;*
- iv. *“la riforma dell'alta funzione pubblica per uniformare le procedure di nomina in tutta la pubblica amministrazione, definendo i profili professionali e la valutazione delle rispettive prestazioni”;*
- v. *“il rafforzamento del legame tra apprendimento permanente e opportunità di formazione per i dipendenti e incentivi alla partecipazione, ad esempio prevedendo meccanismi di ricompensa o percorsi di carriera specifici, con particolare attenzione alla duplice transizione”;*
- vi. *“la definizione o l'aggiornamento dei principi etici delle pubbliche amministrazioni attraverso norme chiare, codici di condotta e moduli di formazione sull'argomento”;*
- vii. *“il rafforzamento dell'impegno a favore dell'equilibrio di genere”;* *“la revisione del quadro normativo sulla mobilità verticale, riformando i percorsi di carriera per creare e accedere a posizioni dirigenziali di livello intermedio ("quadri") e accedere a posizioni dirigenziali di livello superiore ("dirigenti di prima e seconda fascia") dall'interno dell'amministrazione. Ciò*

comprende la riforma del sistema di valutazione delle prestazioni e il rafforzamento del legame tra avanzamento di carriera e valutazione delle prestazioni”;

viii. “revisione del quadro normativo sulla mobilità orizzontale per conseguire un mercato del lavoro efficiente nelle pubbliche amministrazioni, che comprenda a) la creazione di un sistema di pubblicità unico trasparente per tutti i posti vacanti nelle amministrazioni centrali e locali, b) la possibilità di presentare domanda per qualsiasi posto disponibile ovunque, c) l'abolizione dell'autorizzazione alla mobilità da parte dell'amministrazione di origine e d) l'introduzione di restrizioni significative all'uso di mezzi alternativi di mobilità che non comportano trasferimenti (ossia "comandi" e "distacchi"), per renderli eccezionali e rigorosamente limitati nel tempo”.

La *milestone* **M1C1-58**, invece, ha come **traguardo** l'entrata in vigore di tutti i provvedimenti attuativi necessari per l'efficace implementazione della riforma del pubblico impiego.

Infine, la *milestone* **M1C1-59** ha come **traguardo** l'introduzione della gestione strategica delle risorse umane nella pubblica amministrazione, che deve comprendere:

i. la definizione di piani strategici in materia di risorse umane, per l'assunzione, l'evoluzione della carriera e la formazione per tutte le amministrazioni centrali e regionali, con il supporto di una banca dati integrata con competenze e profili;

ii. la creazione di un'unità operativa centrale per il coordinamento e il sostegno del sistema di pianificazione delle risorse umane. In una seconda fase i piani strategici in materia di risorse umane devono essere estesi ai grandi comuni, mentre i comuni di piccole e medie dimensioni sono oggetto di investimenti specifici per lo sviluppo di capacità.

CAPITOLO SECONDO LE RIFORME APPROVATE

1. Premessa

Il PNRR indica un approccio allo sviluppo e all'innovazione della pubblica amministrazione italiana inedito e ambizioso, nei tempi, nei metodi, nella complementarità tra riforme e investimenti. Questi ultimi sono dedicati in particolare alla appropriatezza funzionale, semplificazione e digitalizzazione delle procedure di reclutamento del personale, nonché allo sviluppo delle competenze e all'organizzazione pianificata e strategica e, più in generale, alla valorizzazione del capitale umano pubblico.

Gli interventi prioritari già attuati in tema di capitale umano pubblico seguono due distinte direttrici. La prima è incentrata sulle procedure di accesso e reclutamento. La seconda riguarda l'organizzazione e la valorizzazione del capitale umano pubblico e si riferisce, in particolare, allo sviluppo delle competenze dei pubblici dipendenti, ai relativi percorsi di carriera, nonché alla diffusione, in seno alla pubblica amministrazione, di una cultura che assicuri il rispetto dei principi di etica pubblica, nonché il *gender balance*.

In particolare, sotto il primo profilo, sono state innovate le modalità di reclutamento del personale da parte delle pubbliche amministrazioni, sia attraverso una semplificazione delle procedure basata sull'utilizzo di nuove tecnologie sia tramite nuove modalità di selezione che valorizzano, oltre alle conoscenze, le competenze, grazie al ricorso a metodologie di *assessment*. Sotto il secondo profilo, sono state poste le premesse per una gestione strategica e integrata del capitale umano della pubblica amministrazione, destinate a essere sviluppate avvalendosi delle risorse stanziare per la qualificazione e la riqualificazione del personale pubblico.

Le riforme organizzative previste sono accompagnate da un piano di investimenti. A tal riguardo, merita di essere evidenziato in questa sede, per la sua trasversalità, l'investimento per lo *"sviluppo delle capacità nella pianificazione, organizzazione e formazione strategica della forza lavoro"*¹.

Il progetto, cui sono destinati complessivamente 350.900.000 euro, è volto a sviluppare le capacità di pianificazione, organizzazione e formazione strategica della forza lavoro, allo scopo di consentire a una selezione di Comuni di medie e medio-piccole dimensioni di accedere a risorse utili per implementare e finanziare investimenti, per accompagnare la trasformazione amministrativa (semplificazione e reingegnerizzazione dei processi), organizzativa (fabbisogni

¹ Gli altri investimenti e le risorse stanziare saranno evidenziati nei prossimi paragrafi in corrispondenza delle misure specifiche a cui ineriscono.

di personale, reclutamento, formazione e sviluppo del capitale umano, nuovi modelli di organizzazione e di lavoro) e digitale in corso.

2. *La centralità del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)*

Uno dei tratti fondamentali del processo di riforma in corso si basa sulle capacità di gestione e, a monte, di programmazione strategica del capitale umano pubblico.

A tal riguardo, l'**art. 6 del d.l. n. 80/2021** (convertito dalla l. n. 113/2021) prevede che – al fine di assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso – le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 con più di 50 dipendenti (con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative)² entro il 31 gennaio di ogni anno adottino il **Piano integrato di attività e organizzazione** (di seguito anche "**PIAO**").

Il PIAO ha durata triennale, viene aggiornato annualmente e definisce:

- a) gli obiettivi programmatici e strategici della *performance* secondo i principi e criteri direttivi di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 150/2009³, stabilendo il necessario collegamento della *performance* individuale ai risultati della performance organizzativa;
- b) la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati ai processi di pianificazione secondo le logiche del *project management*, al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale, correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale;
- c) compatibilmente con le risorse finanziarie riconducibili al piano triennale dei fabbisogni di personale (v. art. 6 del d.lgs. n. 165/2001), gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne, prevedendo, oltre alle forme di reclutamento ordinario, la percentuale di posizioni disponibili per le progressioni di carriera, anche tra aree diverse, e le modalità di valorizzazione a tal fine dell'esperienza professionale maturata e dell'accrescimento culturale;

² Per quanto riguarda le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, le Regioni adeguano i rispettivi ordinamenti ai principi di cui alla normativa sul PIAO.

³ Il riferimento è ai principi e ai criteri direttivi che disciplinano il *Piano della performance*, strumento cardine della disciplina in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, che nel nuovo assetto normativo confluirà, insieme ad altri strumenti organizzativi, proprio nel PIAO.

d) gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione;

e) l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, nonché la pianificazione delle attività inclusa la graduale misurazione dei tempi effettivi di completamento delle procedure effettuata attraverso strumenti automatizzati;

f) le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità;

g) le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.

Il PIAO definisce le modalità di monitoraggio degli esiti, con cadenza periodica, inclusi gli impatti sugli utenti, anche attraverso rilevazioni della soddisfazione degli utenti stessi (v. gli strumenti di cui al d.lgs. n. 150/2009), nonché le modalità di monitoraggio dei procedimenti (a questo riguardo la norma svolge un richiamo al d.lgs. n. 198/2009, relativo al ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici).

Entro il 31 gennaio di ogni anno, le pubbliche amministrazioni procedono alla pubblicazione del PIAO e dei relativi aggiornamenti nel proprio sito internet istituzionale e al relativo invio al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la pubblicazione sul relativo portale.

L'entrata in vigore della disciplina sul PIAO ha posto due problematiche. In particolare, da un lato, si è evidenziato il tema della sua sovrapposizione con la previgente normativa e con gli adempimenti ivi previsti; dall'altro lato, l'innovatività dello strumento organizzativo ha posto l'esigenza di predisporre un modello di riferimento per le pubbliche amministrazioni obbligate alla sua adozione.

A tal riguardo, con **d.P.R. n. 81/2022** (di seguito anche "**d.P.R. PIAO**") sono stati individuati gli adempimenti assorbiti dal PIAO. In particolare, si evidenzia che il PIAO tende ad assorbire, superare e integrare tutti i principali strumenti organizzativi previgenti, quali: il "*Piano dei fabbisogni*" e il "*Piano delle azioni concrete*"⁴, il "*Piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro*

⁴ Art. 6, commi 1, 4 e 6, e artt. 60-bis e 60-ter, del d.lgs. n. 165/2001.

*nell'automazione d'ufficio*⁵, il *"Piano della performance"*⁶, il *"Piano di prevenzione della corruzione"*⁷, il *"Piano organizzativo del lavoro agile"*⁸ e il *"Piano di azioni positive"*⁹.

Inoltre, con **decreto del Ministro per la pubblica amministrazione** del 30 giugno 2022 (di seguito anche **"D.M. PIAO"**) è stato adottato un **"Piano tipo"**, quale strumento di supporto alle amministrazioni. Con quest'ultimo decreto sono state definite anche modalità semplificate per l'adozione del Piano da parte delle amministrazioni con meno di 50 dipendenti¹⁰.

In sede di prima applicazione, il PIAO doveva essere adottato dalle pubbliche amministrazioni entro il 30 giugno 2022. Dal 1° luglio 2022 è attivo il **portale PIAO**, destinato ad assicurare alle amministrazioni l'assistenza e il supporto necessari.

In caso di mancata adozione del PIAO nel termine prescritto, vengono richiamate le sanzioni già previste per la mancata adozione del *Piano per la performance*¹¹: sorge quindi il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano e l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati. Nei casi in cui la mancata adozione del Piano dipenda da omissione o inerzia dell'organo di indirizzo politico amministrativo, l'erogazione dei trattamenti e delle premialità previste dal d.lgs. n. 150/2009 diviene fonte di responsabilità amministrativa del titolare dell'organo che ne ha dato disposizione e che ha concorso alla mancata adozione del Piano.

Rimangono ferme le sanzioni già previste per la mancata adozione dei *Piani di prevenzione della corruzione* (sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000)¹².

3. Accesso e reclutamento

3.1. La pianificazione delle assunzioni e la fase prodromica al reclutamento

La pianificazione delle assunzioni e la fase prodromica al reclutamento è anzitutto caratterizzata dal **ruolo centrale del PIAO**. In particolare, come si è visto, l'**art. 6, comma 2, lett. c), del d.l. n. 80/2021** stabilisce che il PIAO definisca, compatibilmente con le risorse finanziarie riconducibili al piano triennale dei fabbisogni di personale, gli strumenti e gli

⁵ Art. 2, comma 594, lett. a), della l. n. 244/2007.

⁶ Art. 10, commi 1, lett. a), e 1-ter, del d.lgs. n. 150/2009.

⁷ Art. 1, commi 5, lett. a) e 60, lett. a), della l. n. 190/2012 (legge anticorruzione).

⁸ Art. 14, comma 1, della l. n. 124/2015.

⁹ Art. 48, comma 1, del d.lgs. n. 198/2006.

¹⁰ Per quanto riguarda le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, le Regioni adeguano i rispettivi ordinamenti ai contenuti del Piano tipo di cui al D.M.

¹¹ Art. 10, comma 5, del d.lgs. n. 150/2009.

¹² Art. 19, comma 5, lett. b), del d.l. n. 90/2014.

obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne, prevedendo, oltre alle forme di reclutamento ordinario, la percentuale di posizioni disponibili nei limiti stabiliti dalla legge destinata alle progressioni di carriera del personale, anche tra aree diverse, e le modalità di valorizzazione a tal fine dell'esperienza professionale maturata e dell'accrescimento culturale conseguito, assicurando adeguata informazione alle organizzazioni sindacali.

Va evidenziato in questa sede un altro aspetto caratterizzante della riforma, ossia la definizione dei **"profili professionali"**. In particolare, l'**art. 1, comma 1, del d.l. n. 36/2022** ha innovato l'art. 6-ter del d.lgs. n. 165/2001 che già prevedeva il potere del Ministro per la pubblica amministrazione (di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze) di adottare Linee di indirizzo volte ad orientare le amministrazioni pubbliche nella predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni di personale. A tal riguardo il riferimento ai fabbisogni prioritari o emergenti di nuove *"figure e competenze professionali"* viene sostituito da quello a nuovi *"profili professionali individuati dalla contrattazione collettiva, con particolare riguardo all'insieme di conoscenze, competenze e capacità del personale da assumere anche per sostenere la transizione digitale ed ecologica della pubblica amministrazione e relative anche a strumenti e tecniche di progettazione e partecipazione a bandi nazionali ed europei, nonché alla gestione dei relativi finanziamenti"*.

Viene, dunque, introdotto un nuovo modello, articolato per famiglie professionali definite non soltanto in base alle conoscenze, ma anche alle competenze e alle capacità caratteristiche delle posizioni da ricoprire e coerenti con le attese prestazionali di ciascuna amministrazione. Al riguardo, le **Linee di indirizzo** sono state già pubblicate sul **sito istituzionale** del Ministero per la pubblica amministrazione e permettono di osservare il primo stadio di implementazione della riforma, con alcune esemplificazioni in merito ai *"profili professionali"*.

I profili professionali non sono solo il riferimento intorno al quale impennare l'organizzazione e la gestione dello sviluppo delle carriere e della formazione (v. *infra* 4.3.), ma anche il paradigma da tenere in considerazione nella pianificazione strategica del reclutamento.

Il quadro normativo è stato completato da disposizioni volte a facilitare l'assunzione di personale da parte degli enti locali, anche per far fronte a bisogni contingenti.

A tal riguardo, l'**art. 3-bis del d.l. n. 80/2021** prevede la possibilità per gli enti locali di svolgere *"selezioni uniche"* da organizzare e gestire in forma *"aggregata"* per la formazione di elenchi di idonei all'assunzione nei ruoli dell'amministrazione.

Sempre nell'ottica di consentire eccezionalmente le assunzioni di personale da parte degli enti locali, scongiurando il rischio che si verifichino carenze di personale in relazione a funzioni

amministrative essenziali, **l'art. 3-ter del d.l. n. 80/2021** consente la possibilità di assumere anche in deroga ad alcuni divieti posti a presidio del coordinamento della finanza pubblica¹³.

In particolare, in deroga a tali divieti, gli enti territoriali possono assumere, benché solo a tempo indeterminato, non solo in quanto beneficiari o assegnatari di progetti del PNRR possono assumere, ma anche per garantire l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica, inclusi i servizi, e del settore sociale.

3.2. Il reclutamento del personale non dirigenziale

La fase del reclutamento del personale non dirigenziale è stata profondamente riformata. A tal riguardo, viene in rilievo **l'art. 3 del d.l. n. 36/2022** (convertito con modificazioni dalla l. n. 79/2022).

In base al nuovo quadro normativo, i concorsi per l'assunzione del personale non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni prevedono:

a) l'espletamento di almeno una prova scritta, anche a contenuto teorico-pratico, e di una prova orale, comprendente l'accertamento della conoscenza di almeno una lingua straniera. Le prove di esame sono finalizzate ad accertare il possesso delle *“competenze”*, intese come *“insieme delle conoscenze e delle capacità logico-tecniche, comportamentali nonché manageriali, per i profili che svolgono tali compiti, che devono essere specificate nel bando e definite in maniera coerente con la natura dell'impiego, ovvero delle abilità residue nel caso dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68”*. Per profili iniziali e non specializzati, le prove di esame danno particolare rilievo *“all'accertamento delle capacità comportamentali, incluse quelle relazionali, e delle attitudini”*. Il numero delle prove d'esame e le relative modalità di svolgimento e correzione devono contemperare *“l'ampiezza e la profondità della valutazione delle competenze definite nel bando con l'esigenza di assicurare tempi rapidi e certi di svolgimento del concorso”*;

b) l'utilizzo di strumenti informatici e digitali e, facoltativamente, lo svolgimento in videoconferenza della prova orale, garantendo comunque l'adozione di soluzioni tecniche che ne assicurino la pubblicità, l'identificazione dei partecipanti, la sicurezza delle comunicazioni e la loro tracciabilità, nel rispetto della normativa in materia di

¹³ L'art. 9, comma 1-*quinqies*, del d.l. n. 113/2016 prevede che, in caso di mancato rispetto di alcuni adempimenti (termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, nonché di mancato invio, entro trenta giorni dal termine previsto per l'approvazione, dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 13 della l. n. 196/2009, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato), gli enti territoriali non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto.

protezione dei dati personali e nel limite delle pertinenti risorse disponibili a legislazione vigente;

c) che le prove di esame possano essere precedute da forme di preselezione con test predisposti anche da imprese e soggetti specializzati in selezione di personale, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, e possano riguardare l'accertamento delle conoscenze o il possesso delle competenze di cui al precedente punto a), indicate nel bando;

d) che i contenuti di ciascuna prova siano disciplinati dalle singole amministrazioni responsabili dello svolgimento delle procedure di cui al presente articolo, le quali adottano la tipologia selettiva più conferente con la tipologia dei posti messi a concorso, prevedendo che per l'assunzione di *“profili specializzati”*, oltre alle competenze, siano valutate *“le esperienze lavorative pregresse e pertinenti, anche presso la stessa amministrazione, ovvero le abilità residue nel caso dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68”*. Le predette amministrazioni possono prevedere che nella predisposizione delle prove le commissioni siano integrate da esperti in valutazione delle competenze e selezione del personale, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

e) per i profili qualificati dalle amministrazioni, in sede di bando, ad elevata specializzazione tecnica, una fase di valutazione dei titoli legalmente riconosciuti e strettamente correlati alla natura e alle caratteristiche delle posizioni bandite, ai fini dell'ammissione a successive fasi concorsuali;

f) che i titoli e l'eventuale esperienza professionale, inclusi i titoli di servizio, possano concorrere, in misura non superiore a un terzo, alla formazione del punteggio finale.

Le procedure di reclutamento si devono svolgere con modalità che ne garantiscano l'imparzialità, l'efficienza, l'efficacia e la celerità di espletamento, che assicurino l'integrità delle prove, la sicurezza e la tracciabilità delle comunicazioni, ricorrendo all'utilizzo di sistemi digitali diretti anche a realizzare forme di preselezione ed a selezioni decentrate, anche non contestuali, in relazione a specifiche esigenze o per scelta organizzativa dell'amministrazione procedente, nel rispetto dell'eventuale adozione di misure compensative per lo svolgimento delle prove da parte dei candidati con disabilità accertata¹⁴ o con disturbi specifici di apprendimento accertati¹⁵.

Nelle selezioni non contestuali le amministrazioni assicurano comunque la trasparenza e l'omogeneità delle prove somministrate in modo da garantire il medesimo grado di selettività tra tutti i partecipanti.

¹⁴ Ai sensi dell'art. 4, comma 1, della l. n. 104/1992.

¹⁵ Ai sensi della l. n. 170/2010.

Le commissioni esaminatrici dei concorsi possono essere suddivise in sottocommissioni. La commissione definisce in una seduta plenaria preparatoria procedure e criteri di valutazione omogenei e vincolanti per tutte le sottocommissioni. Tali procedure e criteri di valutazione sono pubblicati nel sito internet dell'amministrazione procedente contestualmente alla graduatoria finale.

Con regolamento governativo, da adottare su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, entro il 31 dicembre 2022, si provvede all'aggiornamento delle disposizioni del regolamento di cui al d.P.R. n. 487/1994, nel rispetto delle misure sopra descritte e dei seguenti criteri:

- a) raccolta organica delle disposizioni regolamentari che disciplinano la medesima materia, adeguando la normativa alla nuova disciplina di livello primario;
- b) semplificazione e coordinamento, sotto il profilo formale e sostanziale, del testo delle disposizioni vigenti, assicurando l'unicità, la contestualità, la completezza, la chiarezza e la semplicità della disciplina;
- c) indicazione espressa delle disposizioni da abrogare e di ogni altra disposizione incompatibile con quelle introdotte dal presente decreto.

In vista del termine per l'adozione del d.P.R., prevista per il 31 dicembre 2022, gli Uffici del Ministro per la pubblica amministrazione hanno già elaborato una proposta di testo e la stessa è stata trasmessa per i seguiti procedurali che porteranno alla sua formalizzazione definitiva.

3.3. Il reclutamento del personale dirigenziale

Anche il reclutamento del personale dirigenziale è stato sensibilmente riformato. Viene in rilievo, in particolare, l'**art. 3, commi 3 e 4, del d.l. n. 80/2021**.

All'esito del nuovo quadro normativo, nelle procedure concorsuali per l'**accesso alla dirigenza**, in aggiunta all'accertamento delle conoscenze delle materie disciplinate dal d.P.R. n. 487/1994, i bandi definiscono gli ambiti di competenza da valutare e prevedono la valutazione delle capacità, attitudini motivazioni individuali, anche attraverso prove, scritte e orali, finalizzate alla loro osservazione e valutazione comparativa, definite secondo metodologie e standard riconosciuti.

Inoltre, fatta salva la percentuale non inferiore al 50% dei posti da ricoprire, destinata al corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione una quota non superiore al 30% dei posti residui disponibili sulla base delle facoltà assunzionali autorizzate è riservata da ciascuna pubblica al personale in servizio a tempo indeterminato, in possesso dei titoli di studio previsti a legislazione vigente e che abbia maturato almeno 5 anni di servizio nell'area o categoria apicale. Il personale è selezionato attraverso procedure comparative bandite dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, che tengono conto della

valutazione conseguita nell'attività svolta, dei titoli professionali, di studio o di specializzazione ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, e in particolar modo del possesso del dottorato di ricerca, nonché della tipologia degli incarichi rivestiti con particolare riguardo a quelli inerenti agli incarichi da conferire e sono volte ad assicurare la valutazione delle capacità, attitudini e motivazioni individuali.

Una quota non superiore al 15% è altresì riservata al personale poc'anzi indicato e in servizio a tempo indeterminato, che abbia ricoperto o ricopra l'incarico di livello dirigenziale di cui all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001. A tal fine, da un lato, i bandi definiscono gli ambiti di competenza da valutare e prevedono prove scritte e orali di esclusivo carattere esperienziale, finalizzate alla valutazione comparativa e definite secondo metodologie e standard riconosciuti, e, dall'altro lato, vengono nominati membri di commissione professionisti esperti nella valutazione dei suddetti ambiti di competenza, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Con riferimento alla qualifica di dirigente di **prima fascia**, le nuove disposizioni prevedono che l'accesso avvenga, per il 50% dei posti con concorsi che definiscono gli ambiti di competenza da valutare e prevedono prove scritte e orali, finalizzate alla valutazione comparativa, definite secondo metodologie e standard riconosciuti.

Ove le amministrazioni valutino che la posizione da ricoprire richieda specifica esperienza, peculiare professionalità e attitudini manageriali e qualora le ordinarie procedure di interpello non abbiano dato esito soddisfacente, l'attribuzione dell'incarico può avvenire attraverso il coinvolgimento di primarie società di selezione di personale dirigenziale e la successiva valutazione delle candidature proposte da parte di una commissione indipendente composta anche da membri esterni. In tal caso **non** si applicano i limiti percentuali ordinari (v. art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001). Gli incarichi sono conferiti con contratti di diritto privato a tempo determinato e stipulati per un periodo non superiore a 3 anni.

Ai fini dell'attuazione delle nuove disposizioni, il Ministro per la pubblica amministrazione, acquisite le proposte della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, entro il 31 ottobre 2022, con proprio decreto, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281/1997, adotta specifiche Linee guida.

In vista di tale data, gli Uffici del Ministro per la pubblica amministrazione hanno già elaborato un testo che sarà trasmesso per l'approvazione in Conferenza unificata.

3.4. Il portale unico del reclutamento

Nell'ambito del percorso di riforma, assume un ruolo cruciale, in chiave di semplificazione delle procedure di reclutamento di personale da parte delle pubbliche amministrazioni, l'introduzione, da parte dell'art. **2 del d.l. n. 36/2022**, del **Portale unico del reclutamento**, accessibile all'indirizzo www.InPA.gov.it.

Tale portale è già operativo dal 1° luglio scorso ed è a disposizione delle amministrazioni centrali e delle autorità indipendenti. Dal 1° novembre 2022 le medesime amministrazioni dovranno utilizzarlo per tutte le procedure di assunzione a tempo determinato e indeterminato, esonerandole, a partire dall'anno 2023, dall'obbligo di procedere alle pubblicazioni in Gazzetta Ufficiale.

Entro il 31 ottobre 2022, attraverso un decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, adottato previa intesa in Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281/1997, saranno definite le modalità di utilizzo del Portale da parte di Regioni ed enti locali.

Le informazioni necessarie per l'iscrizione al Portale, le modalità di accesso e di utilizzo dello stesso da parte delle amministrazioni e quelle per la pubblicazione dei bandi di concorso saranno definite, entro il 31 ottobre 2022, con protocolli adottati d'intesa tra il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e ciascuna amministrazione.

Sia il decreto del Ministro sia lo schema di protocollo sono in stato avanzato di definizione. Sul D.M., peraltro, è già stata raggiunta l'intesa in Conferenza unificata, nella seduta del 14 settembre 2022.

Il Portale, quale riferimento unico per la gestione di tutte le fasi del processo di *recruitment*, consente di semplificare i processi, uniformare e standardizzare le procedure di reclutamento e accompagnare le pubbliche amministrazioni verso l'acquisizione di risorse professionali di qualità nei concorsi pubblici ordinari, nelle procedure di reclutamento straordinarie legate all'attuazione del PNRR e nelle procedure di mobilità del personale pubblico.

La realizzazione del Portale del reclutamento è sostenuta dallo stanziamento di un investimento specifico di importo complessivo pari a 20.500.000 euro¹⁶. Ad oggi è realizzato il primo step di sviluppo del portale www.inpa.gov.it, che ospita un set completo di funzionalità quali: registrazione e accesso tramite SPID/CIE/CNS; acquisizione dei curricula; realizzazione grafica; predisposizione infrastruttura tecnologica.

Proseguono, ad ogni modo, le attività di sviluppo di ulteriori moduli destinati ad arricchire le funzionalità del Portale, consolidandone il ruolo di piattaforma unica di reclutamento della pubblica amministrazione italiana.

3.5. Il rafforzamento di Formez PA

L'attenzione al reclutamento è evidenziata anche dal rafforzamento organizzativo, in particolare di Formez PA.

¹⁶ M1C1 – Investimento 1.9: Fornire assistenza tecnica e rafforzare la creazione di capacità per l'attuazione del PNRR – Riforma della pubblica amministrazione.

In particolare, l'**art. 4 del d.l. n. 80/2021** opera una rivisitazione più generale dei compiti di Formez PA che riguardano non solo le funzioni di reclutamento, ma anche quelle relative alla formazione e allo svolgimento di attività strumentali a favore dei soggetti associati e del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Questo ampliamento di funzioni è focalizzato sul PNRR, ma è destinato anche ad avere effetti permanenti più generali.

Per quel che rileva in questa sede, a Formez PA viene espressamente assegnato il compito di predisporre e organizzare, su richiesta delle amministrazioni, procedure concorsuali e di reclutamento del pubblico impiego, secondo le direttive del Dipartimento della Funzione Pubblica, provvedendo agli adempimenti necessari per lo svolgimento delle procedure medesime (comma 1, lett. a), 01).

Tra le funzioni più specifiche, Formez PA dovrà predisporre modelli per l'implementazione di nuove modalità di accesso al pubblico impiego in relazione all'attuazione dei progetti del PNRR (comma 1, lett. a), 02).

4. Organizzazione e valorizzazione del capitale umano pubblico

La riforma del reclutamento incrocia, nella *milestone* M1C1-56, la riforma delle competenze e delle carriere. In particolare, le nuove modalità di selezione del personale si saldano alla riprogettazione del sistema dei profili professionali, di sviluppo delle carriere e di formazione professionale in una logica di gestione integrata delle risorse umane *competency based*.

La riforma include, in particolare: il riordino dell'alta funzione pubblica; la revisione del quadro normativo sulla mobilità verticale e orizzontale; la ridefinizione dei profili professionali; il rafforzamento del legame tra apprendimento permanente e opportunità di formazione; la definizione o l'aggiornamento dei principi etici delle pubbliche amministrazioni; il rafforzamento dell'impegno a favore dell'equilibrio di genere.

Di seguito un'analisi dello stato dell'arte dei vari ambiti, ad eccezione della riforma dell'alta funzione pubblica, già analizzata nel precedente Capitolo per ragioni di connessione con gli altri argomenti ivi trattati (v. *supra* 3.3 relativo al reclutamento del personale dirigenziale).

4.1. La mobilità orizzontale

Nella prospettiva della più ampia circolazione delle professionalità nella pubblica amministrazione, il d.l. n. 80/2021 ha rimosso molti dei vincoli alla mobilità del personale con qualifica dirigenziale e del personale non dirigente.

Da un lato, ai sensi dell'**art. 3, comma 3-bis, del d.l. n. 80/2021** cessano di avere efficacia le limitazioni percentuali previgenti (disposte dall'art. 19, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 165/2001) secondo cui gli incarichi di funzione dirigenziale potevano essere conferiti entro il limite del

15% della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli e del 10% della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia.

Dall'altro lato, l'**art. 3, comma 7, del d.l. n. 80/2021** consente, di regola, alle amministrazioni di ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti in servizio presso altre amministrazioni che facciano domanda di trasferimento, senza che sia necessario l'"assenso" dell'amministrazione di appartenenza.

Tale assenso rimane comunque necessario nel caso in cui le posizioni ricoperte dai dipendenti che abbiano fatto domanda di trasferimento siano dichiarate motivatamente infungibili dall'amministrazione cedente oppure laddove si tratti di personale assunto da meno di 3 anni o, ancora, qualora la mobilità determini una carenza di organico superiore al 20% nella qualifica corrispondente a quella del richiedente.

È fatta salva la possibilità di differire, per motivate esigenze organizzative, il passaggio diretto del dipendente fino ad un massimo di 60 giorni dalla ricezione dell'istanza di passaggio diretto ad altra amministrazione.

Le disposizioni in esame **non** si applicano al personale delle aziende e degli enti del servizio sanitario nazionale, per i quali è comunque richiesto il previo assenso dell'amministrazione di appartenenza. Al personale della Scuola continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti in materia.

La revisione del quadro normativo in materia di mobilità orizzontale è stata completata **dall'art. 6 del d.l. n. 36/2022**. Quest'ultima disposizione ha, da un lato, stabilito che, a decorrere dal 1° luglio 2022, le amministrazioni si avvalgano del Portale unico del reclutamento. Dall'altro, ha introdotto restrizioni all'uso di mezzi alternativi di mobilità per renderli **eccezionali**. Infatti, per il personale non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni, i comandi o distacchi sono consentiti esclusivamente nel limite del 25% dei posti non coperti all'esito delle procedure di mobilità, salvo che non si tratti di comandi o distacchi obbligatori, previsti da disposizioni di legge, ivi inclusi quelli relativi agli uffici di diretta collaborazione, nonché di comandi o distacchi relativi alla partecipazione ad organi, comunque denominati, istituiti da disposizioni legislative o regolamentari che prevedano la partecipazione di personale di amministrazioni diverse, nonché presso le sedi territoriali dei Ministeri o presso le Unioni di Comuni per i Comuni che ne facciano parte.

Sul fronte della mobilità europea, l'**art. 6, comma 5, del d.l. n. 36/2022** ha integrato l'art. 32 del d.lgs. n. 165/2001, prevedendo che, nel caso in cui gli END distaccati presso istituzioni, organi o agenzie dell'Unione europea non si vedano corrispondere da tali enti le indennità di soggiorno previste dalla disciplina dell'Unione europea, le amministrazioni staccanti possano corrispondere loro, per il periodo di effettiva assegnazione come END, un'indennità forfettaria e omnicomprensiva, non pensionabile, destinata a sostenere le spese di soggiorno, di entità non superiore a quelle corrisposte dall'Unione europea per le medesime posizioni. Al fine di

assicurare l'applicabilità della previsione, la medesima norma autorizza la spesa di 400.000 euro per l'anno 2022 e di 1.000.000 di euro **a decorrere** dall'anno 2023.

Al contempo, per incentivare il distacco, in Italia, di funzionari di cittadinanza italiana di organizzazioni internazionali o dell'Unione europea e assicurare, in tal modo, il potenziamento della capacità delle amministrazioni attuatrici del PNRR, **l'art. 6, comma 7, del d.l. n. 36/2022** prevede la possibilità di conferire a tali soggetti incarichi dirigenziali, ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, anche in deroga alle percentuali ivi previste, ma per una durata non eccedente il termine del 31 dicembre 2026 e comunque nei limiti dei posti disponibili e delle facoltà assunzionali dell'amministrazione conferente, senza nuovi o ulteriori oneri a carico della finanza pubblica.

4.2. La riforma delle carriere

La riforma del pubblico impiego ha modificato anche i percorsi di carriera dei pubblici dipendenti. A parte la riforma delle progressioni verticali già esaminata, è stata introdotta per legge un'area per l'inquadramento di personale con elevata qualificazione.

In particolare, **l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 80/2021** ha introdotto un'area per l'inquadramento di personale con elevata qualificazione, rinviando alla contrattazione collettiva per la relativa individuazione specifica. La norma prevede, infatti, che i dipendenti pubblici (con esclusione dei dirigenti e del personale docente della Scuola, delle accademie, dei conservatori e degli istituti assimilati) siano inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali e che la contrattazione collettiva individui un'ulteriore area per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione.

Le progressioni all'interno della stessa area avvengono, con modalità stabilite dalla contrattazione collettiva, in funzione delle capacità culturali e professionali, dell'esperienza maturata e secondo principi di selettività, in funzione della qualità dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito. Fatta salva una riserva di almeno il 50% delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, le progressioni fra le aree e, negli enti locali, anche fra qualifiche diverse, avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti.

Il CCNL del personale del comparto Funzioni centrali, triennio 2019 - 2021, firmato in data 9 maggio 2022 ha precisato i requisiti di accesso alla "quarta area", riservando tale inquadramento a coloro in possesso di laurea magistrale accompagnata, di norma, da un periodo pluriennale di esperienza lavorativa in funzioni specialistiche e/o di responsabilità che

possono anche richiedere l'iscrizione ad albi professionali e conoscenze altamente specialistiche.

Il personale dell'Area svolge funzioni di elevato contenuto professionale e specialistico e/o coordina e gestisce processi articolati di significativa importanza e responsabilità, *“assicurando la qualità dei servizi e dei risultati, l'ottimizzazione delle risorse eventualmente affidate, attraverso la responsabilità diretta di moduli o strutture organizzative”*¹⁷.

Meritano di essere richiamati l'ipotesi di CCNL relativo al personale del comparto Sanità, triennio 2019 – 2021, firmata in data 15 giugno 2022, e l'ipotesi di CCNL relativo al personale del comparto Funzioni locali, triennio 2019 – 2021, firmata in data 4 agosto 2022. Mentre, nella prima, il personale è classificato in cinque distinte aree, la quinta delle quali – neocostituita – destinata al personale di elevata qualificazione¹⁸, nella seconda, quest'ultimo viene inquadrato non già nell'ambito di una nuova area, bensì all'interno della preesistente quarta area di classificazione, insieme con il personale funzionariale¹⁹.

4.3. I profili professionali

La riqualificazione del sistema dei “profili professionali” – come si è visto, in un inedito modello articolato per famiglie professionali definite in base a conoscenze, competenze e capacità caratteristiche della posizione da ricoprire e coerenti con le attese prestazionali di un'amministrazione moderna ed efficiente – funge da *trait d'union* tra riforma del reclutamento e sviluppo delle carriere e formazione professionale.

A tal riguardo, l'atto di indirizzo per il rinnovo contrattuale per il triennio 2019 – 2021 del personale del comparto funzioni centrali, sottoscritto, in data 19 aprile 2021, dal Ministro per la pubblica amministrazione, demanda alla contrattazione collettiva, tra l'altro: la revisione dell'attuale ordinamento professionale, a partire anche dal sistema di classificazione; la valorizzazione della formazione anche in prospettiva di progressione di carriera e di salario accessorio; la valorizzazione di posizioni e ruoli non dirigenziali per i quali siano richiesti più elevati livelli di autonomia e responsabilità gestionale e amministrativa e/o più elevate competenze professionali o specialistiche.

Gli indirizzi hanno trovato concretizzazione nei contratti collettivi nazionali del comparto Funzioni centrali, Sanità e Funzioni locali. Ad esempio, nel contratto collettivo nazionale del comparto funzioni centrali, triennio 2019-2021, si prevede che, in ciascuna area, vengano *“individuate le famiglie professionali, ovvero ambiti professionali omogenei caratterizzati da*

¹⁷<https://www.aranagenzia.it/attachments/article/12775/Frontespizio%20e%20CCNL%20Comparto%20Funzioni%20Centrali%202019-2021.pdf> (pp. 74-75).

¹⁸<https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/ipotesiccnlsanitaduemiladiciannoveventuno.pdf> (p. 24).

¹⁹<https://www.aranagenzia.it/attachments/article/13004/ipotesi%20CCNL%20Funzioni%20locali%202019%202021.pdf> (p. 20).

*competenze similari o da una base professionale e di conoscenze comune. Nell'ambito delle famiglie professionali vengono definite le competenze professionali caratterizzanti ciascuna famiglia nonché, ove richiesti, specifici titoli di studio, abilitazioni, iscrizioni ad albi professionali, esperienze lavorative o professionali"*²⁰.

4.4. La centralità della formazione

La riforma del pubblico impiego mira al rafforzamento delle opportunità di formazione rinsaldando i meccanismi di apprendimento permanente.

In primo luogo, il **PIAO** riconosce alla formazione dei dipendenti pubblici una inedita centralità, soprattutto ai fini dei percorsi di carriera, dipendendo gli stessi (e, in particolare, la progressione tra le aree) non solo dall'esperienza professionale maturata dal singolo, ma anche dall'accrescimento culturale conseguito attraverso la partecipazione a percorsi di formazione.

Nello specifico, il Piano integrato delle attività e dell'organizzazione definisce: *"la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo (...) e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati ai processi di pianificazione secondo le logiche del project management, al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale, correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale"* (art. 6, comma 2, lett. b), del d.l. n. 80/2021) e, compatibilmente con le risorse finanziarie riconducibili al piano triennale dei fabbisogni di personale (art. 6 del d.lgs. n. 165/2001 *"gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne, prevedendo, oltre alle forme di reclutamento ordinario, la percentuale di posizioni disponibili nei limiti stabiliti dalla legge destinata alle progressioni di carriera del personale, anche tra aree diverse, e le modalità di valorizzazione a tal fine dell'esperienza professionale maturata e dell'accrescimento culturale conseguito anche attraverso le attività poste in essere ai sensi della lettera b), assicurando adeguata informazione alle organizzazioni sindacali"* (lett. c).

In secondo luogo, la rilevanza della formazione si evince anche a livello organizzativo con il rafforzamento della **Scuola Nazionale dell'Amministrazione** (v. *infra* 4.5).

Nell'ambito del rafforzamento organizzativo in funzione della formazione, è stato enfatizzato anche il ruolo di **Formez PA**. In particolare, l'art. 4, comma 1, del d.l. n. 80/2021 attribuisce a Formez PA la funzione di *"supporto delle riforme e di diffusione dell'innovazione amministrativa nei confronti dei soggetti associati"*.

²⁰<https://www.aranagenzia.it/attachments/article/12775/Frontespizio%20e%20CCNL%20Comparto%20Funzioni%20Centrali%202019-2021.pdf> (pp. 18-19).

La formazione è infine sostenuta da importanti investimenti e progetti. In particolare, il progetto *“Investimenti in istruzione e formazione – Servizi e soluzioni tecnologiche a supporto dello sviluppo del capitale umano delle pubbliche amministrazioni”*, di importo pari a 139 milioni di euro, rappresenta il più ampio programma di *upskilling* e *reskilling* del personale delle amministrazioni pubbliche italiane, volto ad assicurare le competenze adeguate per sostenere le tre transizioni fondamentali del PNRR (amministrativa, digitale ed ecologica), ma anche, più in generale, per migliorare l’efficienza e la qualità della sua azione “ordinaria” in termini di servizi erogati a cittadini e imprese.

Attraverso l’articolato progetto, trovano attuazione la riorganizzazione, la razionalizzazione e l’ampliamento dell’offerta formativa, a partire dalla predisposizione di specifici corsi online (i c.d. *“MOOC” – Massive Open Online Courses*) su competenze-chiave e aperti a tutto il personale: non solo ambiti tematici nuovi quali la transizione ecologica e amministrativa, ma anche il potenziamento delle competenze riguardanti *soft skills*, organizzazione e coordinamento, nonché *problem solving*.

Una linea di intervento specifica è stata dedicata al supporto alle amministrazioni di dimensioni medio-grandi nella progettazione, nell’implementazione e nel finanziamento di programmi formativi finalizzati a rafforzare le competenze del personale di tipo specialistico o trasversale, in un quadro di fabbisogni definito da ciascuna amministrazione nei PIAO, sulla base di un quadro comune di fabbisogni mappato a livello centrale.

Infine, si segnala il progetto *“Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese”*, il piano strategico del Dipartimento della Funzione Pubblica (sviluppato in modo complementare e sinergico all’iniziativa “PA 110 e lode”) volto a valorizzare e sviluppare il capitale umano della pubblica amministrazione attraverso agevolazioni per l’iscrizione alle Università, nonché programmi formativi flessibili e interdisciplinari.

4.5. Il rafforzamento della Scuola Nazionale dell’Amministrazione

La riforma del sistema formativo ruota attorno all’idea di dover garantire alla Scuola Nazionale dell’Amministrazione una centralità effettiva attraverso la valorizzazione e un rafforzamento del proprio ruolo.

L’intervento riformatore si fonda principalmente sul mutato e rinnovato assetto normativo che ha coinvolto la Scuola Nazionale dell’Amministrazione, prima a seguito dell’emanazione del d.l. n. 80/2021, poi dal successivo d.l. n. 36/2022 e, da ultimo, con il d.l. n. 68/2022, convertito con modificazioni, dalla l. n. 108/2022.

La Scuola Nazionale dell’Amministrazione, Istituzione di alta formazione e ricerca avente lo scopo della promozione del processo di innovazione e riforma della pubblica amministrazione con l’obiettivo di fare della PA un fattore di competitività del sistema economico e produttivo italiano, in seguito alle ultime modifiche normative, le è stata attribuita una funzione di guida strategica nella formazione

dell'amministrazione italiana **e di raccordo con gli altri soggetti del processo formativo negli ambiti di intervento del PNRR**. Nucleo del nuovo compito propulsore della Scuola è stata l'introduzione, tra i suoi compiti principali, dell'attività di ricerca e studio per l'individuazione di specifiche tipologie di formazione per il personale delle pubbliche amministrazioni preposto allo sviluppo delle azioni contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il potenziamento della dotazione organica, la possibilità di erogare autonomamente, all'interno della sua attuale offerta formativa, **anche una didattica dottorale e post lauream**, al fine di rispondere all'esigenza di sviluppare, valorizzare e integrare ulteriori percorsi di formazione che favoriscano l'integrazione interdisciplinare fra il mondo accademico, la formazione e la ricerca nel settore della pubblica amministrazione. Le modifiche normative intervenute hanno pertanto inteso dare un rinnovato slancio all'attività complessiva della Scuola, propulsiva nei confronti degli altri settori dell'amministrazione, attraverso una più consistente ed efficiente struttura gestionale e didattico-scientifica, con l'intento di renderla idonea all'esercizio delle nuove e accresciute funzioni, nonché all'incremento della domanda formativa, anche attraverso la previsione dell'insediamento di nuovi poli formativi territoriali localizzati sul territorio nazionale presso i quali poter svolgere le attività. La riforma della Scuola Nazionale dell'Amministrazione dimostra, pertanto, la credibilità e la concretezza del disegno riformatore. Quest'ultimo non si basa solo sul rafforzamento astratto delle funzioni della Scuola, ma ha assicurato un corrispondente e proporzionato potenziamento organizzativo volto a rendere effettivo l'esercizio strategico delle funzioni istituzionali della Scuola stessa.

4.6. Ethics e gender balance

La riforma del pubblico impiego non interessa soltanto i meccanismi di reclutamento, il sistema delle carriere e la formazione professionale, ma anche i temi connessi alla **buona condotta** in ambito lavorativo e alla **parità di genere**.

Quanto al primo aspetto, l'**art. 4 del d.l. n. 36/2022** ha previsto l'introduzione, nel codice di comportamento di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001, di una sezione dedicata al corretto utilizzo delle tecnologie informatiche e dei mezzi di informazione e social media da parte dei dipendenti pubblici, al fine di tutelare l'immagine della pubblica amministrazione. A tal fine, il codice di comportamento deve essere aggiornato entro il 31 dicembre 2022.

Anche rispetto a questo adempimento, gli Uffici del Ministro per la pubblica amministrazione hanno già predisposto, in vista della scadenza di dicembre, un'ipotesi di aggiornamento del codice (che, peraltro, contiene riferimenti più generali anche ai valori ecologici e della parità di genere), provvedendo, altresì, alla relativa trasmissione per i seguiti procedurali che porteranno alla sua formalizzazione definitiva.

La stessa disposizione ha imposto alle pubbliche amministrazioni la previsione dello svolgimento di un ciclo formativo obbligatorio sia a seguito di assunzione dei dipendenti sia in ogni caso di trasferimento o di passaggio degli stessi a ruoli o a funzioni superiori, precisando, altresì, che durata e intensità della formazione sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico siano proporzionate al grado di responsabilità dell'interessato.

Molteplici sono poi le disposizioni rivolte in modo specifico all'**equilibrio di genere**.

In particolare, l'**art. 17-quater del d.l. n. 80/2021** reca una disposizione generale, secondo cui, il piano di reclutamento di personale a tempo determinato, il conferimento di incarichi di collaborazione da parte delle amministrazioni pubbliche, come anche le assunzioni, mediante contratto di apprendistato, le mobilità e le progressioni di carriera, nonché tutte le altre modalità di assunzione, escluse quelle per concorso, debbono essere orientate al raggiungimento di un'effettiva parità di genere, secondo quanto disposto dal PNRR.

Ulteriori riferimenti puntuali alla parità di genere sono contenuti in norme rivolte al reclutamento da parte delle amministrazioni per l'attuazione delle misure del PNRR loro affidate (art. 1, commi 8 e 12, del d.l. n. 80/2021).

La parità di genere sarà in via permanente un primario ed effettivo valore organizzativo della pubblica amministrazione.

A tal riguardo, l'**art. 6, comma 2, lett. g), del d.l. n. 80/2021**, il PIAO deve definire, tra l'altro, le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.

Inoltre, l'**art. 5 del d.l. n. 36/2022**, al fine di dare effettiva applicazione al principio della parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro, impone alle amministrazioni, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in linea con l'art. 157, paragrafo 4, del TFUE ed in coerenza con gli obiettivi di lungo periodo della Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026, l'adozione di misure che attribuiscono vantaggi specifici ovvero evitino o compensino svantaggi nelle carriere al genere meno rappresentato.

A tal riguardo, la stessa disposizione stabilisce che i criteri di discriminazione **positiva** devono essere proporzionati allo scopo da perseguire e adottati a parità di qualifica da ricoprire e di punteggio conseguito nelle prove concorsuali. A tal fine, entro il 30 settembre 2022, il Dipartimento della Funzione Pubblica, di concerto con il Dipartimento per le Pari Opportunità, adotti specifiche "Linee guida".

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha già elaborato un testo che sta concertando con il Dipartimento per le Pari Opportunità in modo tale da tener fede al termine previsto.

5. La riorganizzazione del Dipartimento della Funzione Pubblica e degli Uffici a supporto del Ministro per la pubblica amministrazione

La riforma del capitale umano pubblico è stata concepita tenendo conto dell'esperienze del passato e, in particolare, della necessità di predisporre i più opportuni presidi organizzativi e di regia centralizzata per assicurare effettività e tempestività della stessa.

In questa direzione, si spiega la riorganizzazione del Dipartimento della Funzione Pubblica e degli Uffici a supporto del Ministro per la pubblica amministrazione.

A tal riguardo, in primo luogo, è stato operato un riassetto complessivo della macro e microstruttura del Dipartimento, teso a valorizzarne la coerenza e a rafforzare il presidio delle riforme e degli investimenti del PNRR assegnati alla titolarità del Ministro per la pubblica amministrazione.

In particolare, merita di essere evidenziato il riordino complessivamente operato dell’*“Ufficio per la qualità della performance e le riforme”*, al cui interno è stato istituito il *“Servizio per il monitoraggio dello stato di attuazione delle riforme”*, quale presidio strutturale a regime della *execution* delle riforme. Il governo delle politiche e degli strumenti della performance è invece assicurato dagli altri due Servizi che operano in diretto raccordo con la Commissione tecnica per la performance a riporto del Capo Dipartimento.

La riorganizzazione del Dipartimento, cui sono attualmente assegnate 212 unità di personale, conclude un percorso di potenziamento della capacità amministrativa avviato nel corso degli ultimi mesi con l’Istituzione dell’Unità di Missione per il Coordinamento attuativo del PNRR, che conta 4 dirigenti e 10 funzionari dedicati al coordinamento, monitoraggio e rendicontazione del PNRR e l’immissione in ruolo di 26 funzionari Area III categoria F1.

Sono state già avviate le procedure per la copertura di tutte le posizioni dirigenziali scoperte (2 di prima fascia, 13 di seconda fascia).

Il presidio della fase attuativa è rafforzato al massimo grado attraverso l’istituzione del *“Comitato scientifico per la valutazione dell’impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico”*. Si tratta di uno steering board per la valutazione dell’impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico, organo consultivo del Ministro per la pubblica amministrazione formato da esperti di chiara e riconosciuta fama, con funzioni di monitoraggio, analisi e valutazione degli impatti delle riforme e degli investimenti relativi al capitale umano pubblico e riconducibili agli obiettivi individuati dalle *milestones* M1C1-56, M1C1-58, M1C1-59.

Per l’efficace attuazione delle sue finalità, il Comitato non ha solo funzioni di mera valutazione, ma ha altresì il compito, anche autonomamente, di indicare azioni, formulare indirizzi, proposte e pareri, elaborare studi o redigere rapporti in merito alle riforme adottate e da adottare in materia di capitale umano pubblico.

Il Comitato adotta almeno una volta all’anno un Rapporto di analisi e di valutazione sullo stato di implementazione del PNRR in Italia, in relazione agli obiettivi e ai traguardi relativi alla riforma del capitale umano pubblico. Alla cessazione della sua attività – prevista per il 31 dicembre 2026 – il Comitato dovrà adottare un Rapporto finale.

Nell’ottica dell’effettività, il decreto istitutivo del Comitato non ha solo previsto funzioni incisive e assicurato la massima levatura scientifica e imparzialità dell’organo, ma ha previsto facoltà istruttorie molto estese e adeguate misure organizzative.

A tal riguardo, il Comitato può utilizzare ogni strumento istruttorio ritenuto utile, ivi inclusa la consultazione periodica delle Amministrazioni statali con particolare riguardo ai Direttori delle risorse umane delle Regioni e degli enti locali e dei sindacati dei lavoratori pubblici.

Inoltre, per il perseguimento delle finalità e l'esercizio dei suoi compiti, il Comitato si avvale dell'Unità di missione relativa agli interventi del PNRR assegnati alla responsabilità del Ministro per la pubblica amministrazione e dell'Ufficio per la qualità della performance e le riforme.

6. Valorizzazione della governance multilivello nella fase discendente del PNRR: buone pratiche di leale collaborazione

Il Regolamento UE n. 241/2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza prevede che la governance dei Piani nazionali, sia nella fase ascendente che discendente, tenga conto del riparto costituzionale delle competenze e del ruolo che gli ordinamenti degli Stati membri assegnano ai propri enti regionali e locali, utilizzando gli strumenti di raccordo previsti per garantire il funzionamento degli ordinamenti compositi. L'importanza del coinvolgimento degli enti territoriali è stata peraltro sottolineata anche dal Comitato delle Regioni.

Nel caso italiano, l'attuazione del PNRR e delle riforme ad esso complementari, fondamentali per consentire la realizzazione di tutti gli interventi previsti, si calano in un ordinamento di tipo regionale, caratterizzato da un sistema delle fonti complesso e composito e da una pluralità di sistemi amministrativi tra loro interconnessi.

In linea, dunque, con le fonti unionali e con il quadro costituzionale che riconosce e garantisce le autonomie territoriali, definendone i rispettivi ambiti di competenza, le finalità riconducibili alla *milestone* M1C1-56 sono state perseguite valorizzando gli strumenti di **leale collaborazione** che caratterizzano il **regionalismo cooperativo**.

In questa prospettiva si segnala l'impegno della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sulle riforme in materia di capitale umano pubblico, in stretta e leale collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica. Sulle misure contenute nel d.l. n. 77/2021 e nel d.l. n. 80/2021, la Conferenza è stata coinvolta e ha formulato sia in fase ascendente che in sede di parere – resi nel corso delle sedute della Conferenza Unificata del 17 e del 24 giugno 2021 – alcune proposte volte a valorizzare il ruolo e le competenze delle Regioni nell'ambito della semplificazione e della governance del PNRR.

Per quanto riguarda la valorizzazione del personale, introdotta dall'art. 3 del d.l. n. 80/2021, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, attraverso il proprio Comitato di settore Regioni-Sanità e in sinergia con il Comitato di Settore Autonomie locali, ha declinato i principi riformatori introdotti negli Atti d'indirizzo prima e, poi, trasfusi nel nuovo CCNL Funzioni locali 2019-2021, con particolare riguardo al nuovo sistema di classificazione e di progressione tra le aree, nonché all'introduzione della nuova area dell'elevata qualificazione.

In secondo luogo, al fine di favorire l'implementazione delle attività di semplificazione e un miglioramento dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche territoriali, l'art. 9 del d.l. n. 80/2021 – nonché il d.P.C.M. attuativo su cui è stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Unificata il 7 ottobre 2021 – ha previsto l'attribuzione di incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti per il supporto agli enti territoriali nella gestione delle procedure amministrative complesse. Il contributo oggetto del provvedimento ha previsto uno strumento di assistenza tecnica di durata triennale, equivalente alla creazione di un pool di 1.000 esperti, finalizzato a supportare le amministrazioni territoriali nella gestione delle procedure amministrative complesse. Di tale progetto le Regioni e le Province autonome sono state individuate come soggetti attuatori e, per la sua attuazione, è stato costituito dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome un Tavolo interregionale permanente che lavora in sinergia continua e permanente con il Dipartimento della Funzione Pubblica e che, in vista della chiusura dei Piani territoriali d'intervento, della contrattualizzazione degli esperti e dell'avvio delle attività nei singoli territori (31 dicembre 2021), si è riunito due volte alla settimana. Nello spirito di leale collaborazione interistituzionale, è stata inoltre istituita, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, un'apposita Cabina di regia a composizione mista (Dipartimento della Funzione Pubblica, Conferenza delle Regioni, ANCI, UPI), volta a coordinare le attività del Progetto, che si è riunita, nel periodo novembre 2021-luglio 2022, 13 volte.

Nell'ottica della semplificazione per l'attuazione delle riforme previste dal PNRR, un'altra tematica di centrale importanza per i lavori della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome è rappresentata dalla novità introdotta dall'art. 6 del d.l. n. 80/2021 inerente al nuovo Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), che riunisce in quest'unico atto tutta la programmazione, finora inserita in piani differenti, relativa alla gestione delle risorse umane, organizzazione dei dipendenti nei vari uffici, formazione e modalità di prevenzione della corruzione.

I coordinamenti interregionali, a partire dal mese di settembre 2021, hanno svolto numerosi approfondimenti, anche in collaborazione costante con i rappresentanti del Dipartimento della Funzione Pubblica, in merito ai **contenuti del PIAO** e alla valutazione degli adempimenti da abrogare, per condividere i punti salienti del PIAO, nonché per definire i contenuti del D.M. di attuazione del predetto art. 6 che definisce il PIAO e della bozza di d.P.R. che abroga gli adempimenti in essere. Sullo schema di D.M., condiviso dalla Commissione, è stata raggiunta l'intesa nella Conferenza Unificata del 2 dicembre 2021. Tutte le Regioni e le Province autonome, con un costante e proficuo lavoro, entro il 30 giugno 2022, hanno adottato i Piani Integrati di Attività e Organizzazione, rispetto ai quali – nonché alle innovazioni da essi introdotte – sta proseguendo anche una specifica attività formativa promossa dal FORMEZ, in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica e con la Conferenza delle Regioni.

Tutte le attività sopra descritte hanno visto, nel corso del 2021, lo svolgimento di 32 riunioni tecniche interregionali, 15 riunioni della Commissione Affari Istituzionali della Conferenza delle Regioni, 14 riunioni tecniche miste Stato – Regioni – Enti Locali, oltre agli ulteriori incontri informali con il Ministero della pubblica amministrazione e le altre amministrazioni centrali interessate, per il confronto su proposte normative, decreti, circolari, linee guida inerenti le Riforme concernenti il capitale umano introdotte dal PNRR.

Dagli esempi citati si comprende la **concreta dinamica dell'attività di implementazione del PNRR**, connessa alle peculiarità del modello regionale italiano, in termini di processi decisionali e conseguenti prodotti normativi. Lo Stato deve assicurare che le risorse del Piano siano impiegate in modo efficace e tempestivo e ciò, da un lato, legittima una governance accentrata, poiché è lo Stato l'unico responsabile del raggiungimento di tali obiettivi sul piano europeo, potendosi per questo avvalere anche di un potere sostitutivo nei confronti degli enti territoriali; dall'altro lato, però, sul piano operativo, non può ignorarsi che tali obiettivi possono essere effettivamente conseguiti solo con un'azione sinergica e coordinata di tutti i livelli di governo, che valorizza le sedi istituzionali in cui l'interlocuzione tra i livelli di governo è più diretta, tempestiva ed efficace.

CAPITOLO TERZO

LE RIFORME DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN UNA PROSPETTIVA EUROPEA E INTERNAZIONALE

1. Premessa

Le riforme della pubblica amministrazione non vengono disegnate - o attuate - in una posizione di isolamento o di alterità rispetto al contesto internazionale, ma si sviluppano in una rete di interazioni regolari e di scambi di buone prassi con i Paesi partner e con le istituzioni europee e multilaterali.

L'interdipendenza fra riforme nazionali e contesto europeo ha compiuto un salto di qualità con l'avvio dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, che hanno introdotto (v. *infra* par. 2) meccanismi vincolanti di verifica e di accompagnamento delle riforme intraprese. Al tempo stesso, da oltre un decennio le riforme della pubblica amministrazione hanno rappresentato una componente essenziale delle valutazioni espresse dalla Commissione nell'ambito delle *Country Specific Recommendations* nel quadro del Semestre Europeo, dal Fondo Monetario Internazionale nel quadro delle consultazioni annuali *ex art. IV* dello Statuto, nonché dall'OCSE nel contesto dei suoi rapporti sull'efficienza e l'efficacia della pubblica amministrazione.

Nell'ultimo biennio, la relazione di interdipendenza fra riforme interne e contesto (o vincolo) esterno ha assunto un carattere biunivoco crescente. Se da un lato, la qualità delle riforme della pubblica amministrazione è sempre di più una componente fondamentale degli indici compositi che misurano l'attrattività dell'Italia, registrando anche alcuni successi²¹, dall'altro l'agenda di modernizzazione e digitalizzazione della PA italiana si è inserita in un insieme "osmotico" di riforme intraprese da tutti i partner europei, nei cui confronti il ruolo della Commissione (e segnatamente della DG *Reform*) è sempre più spesso non di "giudice" ma di "accompagnatore".

In tale prospettiva, la decisione della Commissione di costituire nel dicembre 2021 un **gruppo di esperti in materia di pubblica amministrazione e governance**, volto a garantire un'attuazione coordinata dei progetti di modernizzazione della PA contenuti in ciascun PNRR - nonché la predisposizione di progetti di sostegno tecnico (TSI, v. *infra* par. 3) ispirati a priorità condivise e in una logica multi-Paese - rappresenta un ulteriore passo in direzione della costituzione di una "comunità di pratiche" su base transnazionale.

Dal punto di vista del livello di "cogenza" dei coordinamenti esterni, si delineano quattro "cerchie" concentriche, caratterizzate da un elevato grado di interdipendenza e di osmosi, in

²¹ Per la prima volta dall'introduzione del Semestre Europeo nel 2011, nel 2022 l'esigenza di riformare la PA italiana e di rafforzarne la capacità amministrativa non era menzionata nella parte dispositiva delle *Country Specific Recommendations* che ogni anno la Commissione indirizza agli Stati membri.

primo luogo per la comune appartenenza dei loro rappresentanti ad una comunità di pratiche sempre più convergente:

1. Le **componenti dei PNRR in materia di pubblica amministrazione**. Tutti gli Stati membri hanno incluso nei propri PNRR elementi relativi alla modernizzazione e alla digitalizzazione della PA, ma l'Italia si contraddistingue per essere il primo Paese per volume di impegni (39,7% delle risorse complessive, con un picco del 70,4% nell'ambito degli interventi per la modernizzazione della PA).

2. I **progetti finanziati con cicli di programmazione annuali dallo strumento di sostegno tecnico** (Technical Support Instrument - TSI) della Commissione UE. L'Italia al momento è il terzo Paese beneficiario di progetti TSI, dopo Grecia e Croazia. Rimane comunque molto evidente il legame fra progetti TSI ed esecuzione dei PNRR (nel 2022, il 57% delle richieste alla Commissione era collegato all'attuazione dei piani nazionali).

3. La **condivisione di buone prassi all'interno della rete EUPAN**, che riunisce i Direttori Generali per la funzione pubblica dei 27 Stati Membri. Al centro dei lavori della Presidenza francese (I semestre 2022), vi è stata l'adozione della **Dichiarazione Ministeriale di Strasburgo** (17 marzo 2022) sui valori e le sfide comuni delle pubbliche amministrazioni europee, che ha posto le basi per la revisione della strategia triennale del network per il periodo giugno 2022- giugno 2025.

4. La **cooperazione in ambito multilaterale**. Le istituzioni internazionali sono autrici di indicatori, *scoreboard*, rapporti sulla qualità e l'efficacia delle pubbliche amministrazioni, che spesso sono un punto di riferimento per le classifiche sulla qualità delle riforme in ciascun Paese. In particolare, Banca Mondiale elabora i **Worldwide Governance Indicators**, parametri che misurano anche gli ambiti di efficacia delle politiche pubbliche e di qualità della regolamentazione. Particolarmente significativo è inoltre il ruolo dell'OCSE, la cui **Direzione Public Governance** coordina i principali rapporti internazionali in materia di efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione.

2. *I PNRR per la pubblica amministrazione: confronto fra l'Italia e gli altri Paesi*

Tutti i 27 PNRR presentati dagli Stati membri contengono riforme e investimenti in materia di modernizzazione della pubblica amministrazione e di digitalizzazione dei servizi pubblici. Secondo un'analisi della Commissione UE²², sulla base della nota ripartizione fra "riforme" e "investimenti" propria di ciascun PNRR, **il 71% delle misure proposte in materia di pubblica amministrazione ha riguardato riforme, e solo il 29% investimenti**. La prevalenza della prima componente rispetto alla seconda ha comportato in nove PNRR (AT, DE, DK, EE, FI, IE, LU, MT, SI) l'assenza di oneri finanziari direttamente associati a tali misure, e in altri quattro (BE, CZ,

²² European Commission, *Recovery & Resilience Scoreboard: Modernizing Public Administration and the delivery of Public Services*, 2021.

ES, FR) impegni inferiori allo 0,15% dell'importo complessivo. **Complessivamente, solo lo 0,25% delle risorse (grants e prestiti) messi a disposizione dal Dispositivo di Ripresa e Resilienza** (Recovery & Resilience Facility- RRF) è rivolto a interventi di modernizzazione della PA: questo ne evidenzia la valenza di "seed money", catalizzatore e abilitante rispetto ad altre tipologie di intervento, in primo luogo per l'incremento - sul piano sia quantitativo sia qualitativo - degli investimenti pubblici.

Grazie ai fondi RRF si stanno finanziando, **per un ammontare complessivo finora stimato in 48,8 miliardi (sulla base dei PNRR fin qui approvati), due macroambiti di interventi:**

A. Modernizzazione della pubblica amministrazione (1,8 miliardi EUR)

Le **riforme** hanno riguardato cinque ambiti: a) coordinamento fra i livelli di Governo, rafforzamento della capacità amministrativa e revisione dei processi di definizione delle politiche pubbliche mediante indicatori *evidence-based* (CZ, EL, ES, HR, RO, SK); b) **semplificazione delle procedure**, in particolare per le autorizzazioni alle imprese (AT, DE, EL, FR, SK, HR, IE, SI) e l'attrazione dei talenti (FI); c) **organizzazione del lavoro**: definizione di nuove modalità di lavoro flessibile (CY, HR, SI, MT), decentramento (FR, HR), revisione dei processi di definizione delle retribuzioni, anche attraverso l'introduzione di indicatori di performance (HR, RO), riforma dei sistemi di reclutamento (HR, RO) e transizione verso un modello di gestione delle risorse umane basato sulle competenze (ES); d) **contabilità di Stato** (BE, ES, FR, PT): spending review, riforma dell'amministrazione fiscale e doganale, procedure di contabilità pubblica (green budgeting) e di esecuzione del bilancio; e) **appalti pubblici** (CY, IT, LT, RO, HR): miglioramento della trasparenza e dell'efficacia dei procedimenti di gara, nonché della loro conformità alla normativa UE).

Gli **investimenti** hanno invece riguardato quattro ambiti: i) **public service delivery** (in particolare nei servizi socio-sanitari e per l'impiego); ii) **standardizzazione dei dati** e delle funzioni di supporto per la digitalizzazione della PA (AT, CY, CZ, DE, DK, EE, FI); iii) **formazione dei dipendenti pubblici** (ES, FR, LT, LV) **modernizzazione dei sistemi informativi**, digitalizzazione delle gare d'appalto e *green procurement* (AT, CZ, DE, EE, FI, LU, LV, PT, RO).

B. Servizi pubblici digitali (47 miliardi EUR)

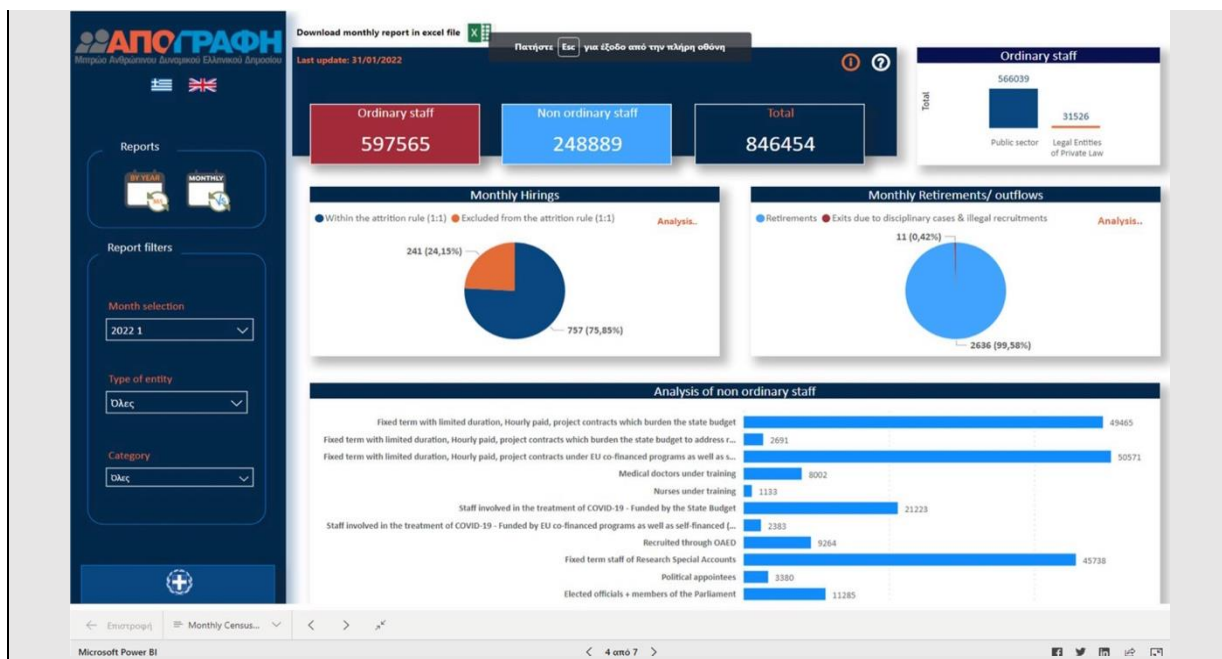
Le **riforme** hanno riguardato tre **ambiti**: a) sviluppo di sistemi sicuri di **identità digitale eID** (DE, FR, HR); b) **interoperabilità** delle piattaforme digitali pubbliche, *single digital gateway* e applicazione del **principio "once only"** (CZ, DE, ES, GR, HR, PT, RO, SI, SK); c) formazione nella pubblica amministrazione per l'acquisizione e la **gestione dei dati**.

Gli investimenti hanno riguardato cinque ambiti: i) **soluzioni cloud, open data e data sharing** per la PA (CY, EE, GR, HR, LV, MT); ii) **sicurezza cibernetica** (EE, ES, FR, GR, HR, SK); iii) digitalizzazione della **sanità** (BE, DE, DK, ES, FI, FR, GR, IE, HR, LT, LU, PT, RO, SI), telemedicina e fascicoli sanitari elettronici; iv) digitalizzazione della **giustizia** (BE, CY, CZ, ES, GR, MT, PT, RO, SI); v) digitalizzazione delle reti di trasporto (BE, CY, CZ, DE, ES, MT, RO: integrazione nel European Rail Transport Management System, soluzioni di mobility as a service) e di energia (AT, BE, FI, HR, LV, RO).

In tale quadro complessivo, **la posizione dell'Italia è di assoluta primazia quanto all'ammontare delle risorse dedicate dal Dispositivo di Ripresa e Resilienza** alla modernizzazione e alla digitalizzazione della pubblica amministrazione, assorbendo complessivamente il 39,7% delle risorse RRF rivolte a tal fine. Il primato è assoluto considerando l'ambito della modernizzazione della PA, dove - sui 1,8 miliardi complessivi - **all'Italia sono destinati 1,26 miliardi, pari al 70,4% del totale**. Seguono a distanza Grecia (118,2 milioni), Portogallo (87,8), Romania (67,5), Slovacchia (67), Croazia (63), Francia (57,6) e Spagna (39). Anche nell'ambito dei **servizi pubblici digitali** l'Italia è il primo Paese, con 17,6 miliardi (pari al 20% del totale), seguita da Germania (7,1 miliardi, pari al 15% del totale), Spagna (6,3 miliardi) e Francia (3,2).

BOX 1: LA CREAZIONE DI UN QUADRO STRATEGICO PER LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE IN GRECIA

Anche grazie alle risorse RRF, la Grecia ha sviluppato un nuovo **quadro strategico per la gestione delle risorse umane**, dal reclutamento allo sviluppo professionale, dalla valutazione della performance alla remunerazione di risultato. In tale quadro, sono state avviate una decina di riforme, fra cui un nuovo *common competency framework*, quale griglia valutativa unica per tutte le riforme settoriali, la revisione dei meccanismi di *onboarding*, la riforma del sistema di definizione degli obiettivi, l'aggiornamento dei profili professionali e l'introduzione di una nuova area professionale per l'*Executive Staff*. A tali interventi normativi si accompagna l'introduzione di innovazioni tecnologiche, quali una piattaforma digitale per l'apprendimento presso il *National Centre for Public Administration and Local Government* (EKDDA, omologa della Scuola Nazionale dell'Amministrazione), e uno strumento basato sull'intelligenza artificiale per la pianificazione strategica della forza lavoro, con aggiornamenti mensili della consistenza degli organici (v. *figura*).



3. I progetti di accompagnamento alle riforme finanziati dalla DG REFORM della Commissione a valere sul Technical Support Instrument

Dal 2017 al 2022 la Commissione ha messo a disposizione competenze per contribuire all’elaborazione di **oltre 1.000 progetti di riforma in 27 Stati membri attraverso il programma di sostegno alle riforme strutturali**, mediante il quale la Commissione ha finanziato, con contributi a fondo perduto e senza obbligo di cofinanziamento dello Stato membro, interventi in materia di governance delle istituzioni pubbliche, European Green Deal, miglioramento del clima d’affari, mercato del lavoro, salute e servizi sociali, gestione della finanza pubblica, settore finanziario: **in questo quadro, 217 progetti hanno riguardato la riforma della pubblica amministrazione e la governance**, con un’enfasi su *public service delivery, policy making, organizzazione del pubblico impiego, gestione delle risorse umane, digitalizzazione* (Grafico 24).

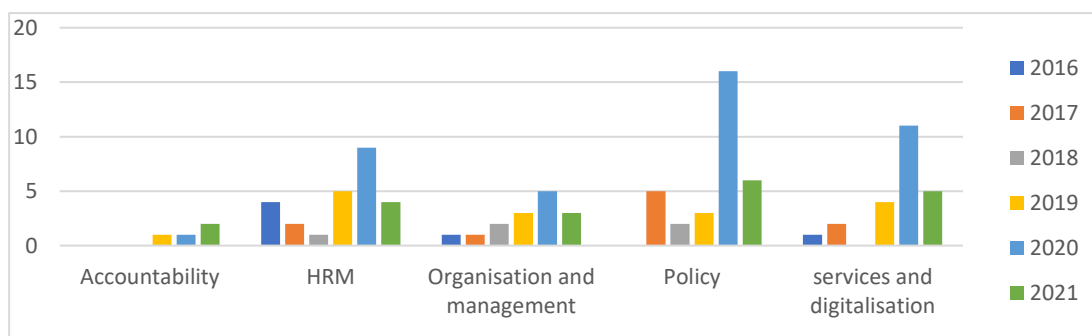


Grafico 24 - Numero di progetti TSI aggiudicati in materia di pubblica amministrazione e governance. Fonte: DG Reform

Dal 2018, la DG Reform della Commissione ha finanziato circa 40 progetti di sostegno tecnico ogni anno, con una tendenza a ridurre gradualmente la quantità e a concentrarsi su un numero ridotto di iniziative a maggior impatto e di importo maggiore (la taglia media dei progetti è cresciuta dai 301.000 EUR del 2018 ai 575.000 del 2022, Grafico 25).

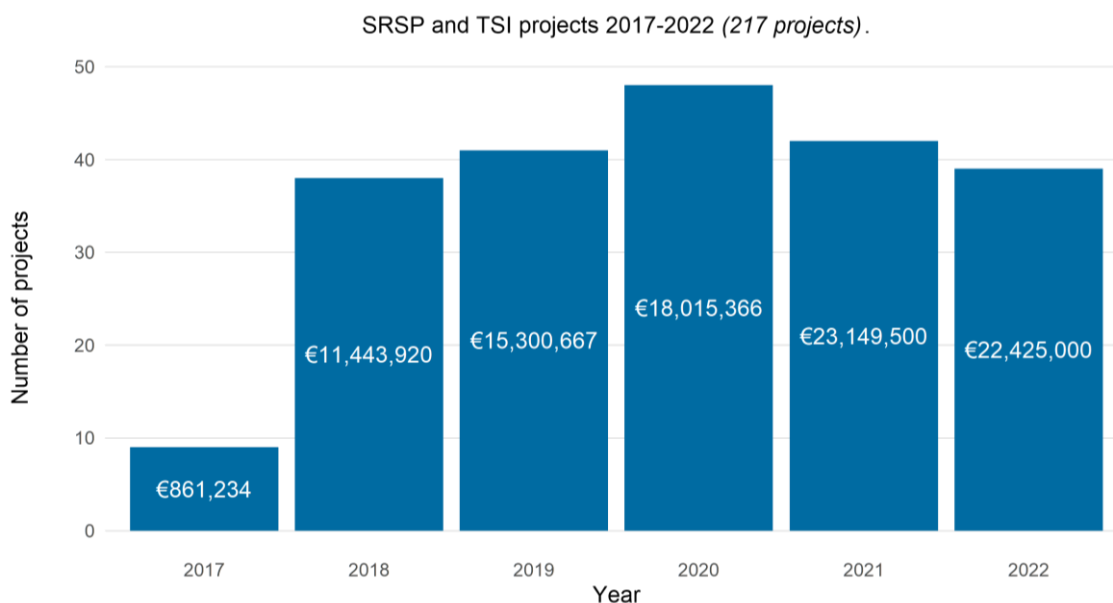


Grafico 15: numero di progetti TSI in materia di PA aggiudicati ogni anno e impegni finanziari. Fonte: DG Reform

A partire dal 2021 lo **strumento di sostegno tecnico** (TSI, istituito con un budget di 864 milioni di euro per il periodo 2021-2027 con il **Regolamento UE n. 240/2021**, approvato contestualmente al Regolamento UE n. 241/2021 sul Dispositivo di Ripresa e Resilienza) può sostenere anche **la preparazione e l’attuazione dei PNRR** degli Stati membri. Nel 2022, oltre 300 progetti (pari al 57% del totale delle aggiudicazioni) riguardavano la preparazione e l’esecuzione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, mentre oltre il 35% dei progetti 2017-2022 era collegata all’attuazione delle *Country Specific Recommendations* indirizzate dalla Commissione agli Stati membri nel quadro del Semestre Europeo.

Al fine di dare maggiore coerenza d’insieme alle iniziative e di rafforzare l’impatto delle riforme in una prospettiva multi-Paese, **a partire dal 2022 la Commissione ha deciso di proporre per ogni ciclo di programmazione annuale una serie di *flagship* tematiche**: l’adesione degli Stati membri rimane volontaria, ma comunque incentivata (nel 2022 oltre il 40% dei progetti aggiudicati si trovavano nel perimetro delle due *flagship* proposte dalla Commissione in materia di digitalizzazione e di rafforzamento degli enti regionali e locali). **Per il 2023, la Commissione ha previsto un’ulteriore estensione del metodo “flagship”, proponendone dodici** in sei pilastri tematici: a) **transizione verde** (sostegno alle politiche di adattamento ai cambiamenti climatici; messa in opera del principio DNSH – Do no significant

harm; accelerazione delle procedure di autorizzazione degli impianti a energia rinnovabile; sostegno a politiche di gestione dei rischi ESG nel settore finanziario); b) **competitività, resilienza e occupazione** (sostegno agli ecosistemi industriali; integrazione dei migranti e politiche per l'attrazione dei talenti; accesso ai servizi sanitari, di cura e assistenza; politiche per i giovani e accesso ai sistemi di protezione sociale), c) mobilità per i dipendenti pubblici degli Stati membri (**PACE – Public Administration Cooperation Exchange**), nato a seguito di un progetto pilota promosso da Portogallo, Spagna e Francia; d) rafforzamento della capacità di pianificazione strategica, trasparenza e integrità nelle procedure d'appalto; e) politiche di trasformazione digitale per regioni ed enti locali; f) rafforzamento degli scambi informativi in materia fiscale fra stati membri.

Con 77 progetti aggiudicati dal 2017 ad oggi, l'Italia è complessivamente dopo Grecia (228) e Croazia (93), il terzo paese beneficiario del TSI, seguita da Romania (75), Spagna e Portogallo (62 ciascuno). Fra i dieci settori di intervento individuati dall'art. 5 del Regolamento UE n. 240/2021, **la metà dei progetti (30 su 77) ha riguardato iniziative di riorganizzazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione, gestione delle risorse umane, semplificazione, e - in ambiti diversi dalla riforma della PA - specifiche politiche pubbliche (giustizia, turismo, trasporti, agricoltura, sanità, accoglienza dei migranti)** (Grafico 26).

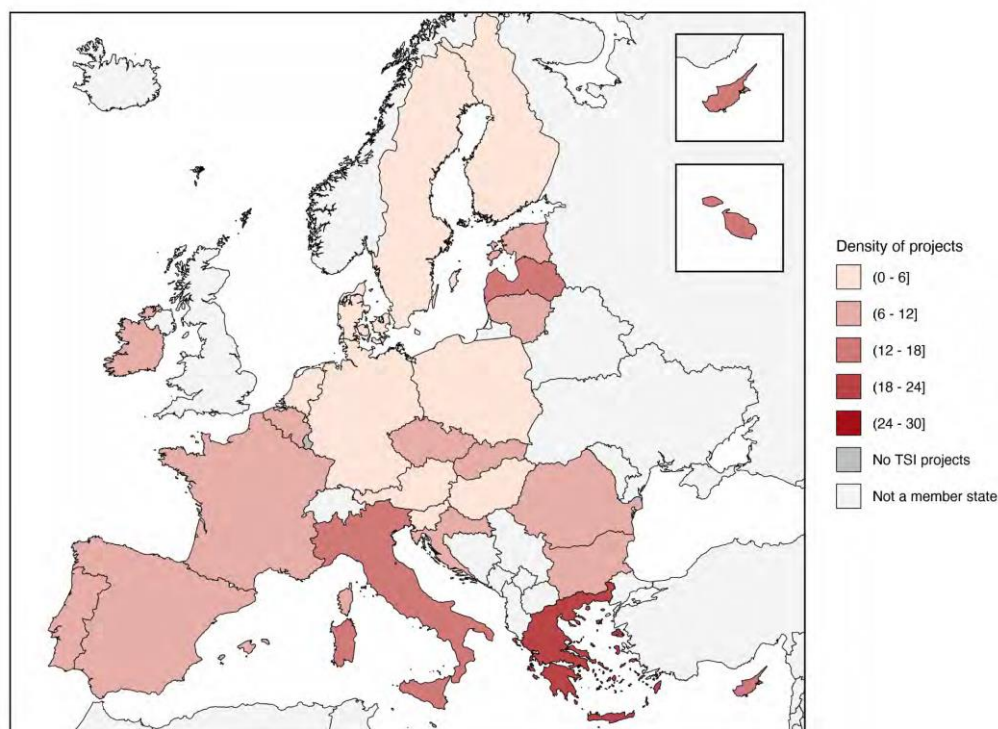


Grafico 26: Distribuzione dei progetti TSI in materia di PA per Paese (2017-2022). Fonte: DG Reform

Dal 2019 al 2022 **Dipartimento della Funzione Pubblica** e **Scuola Nazionale dell'Amministrazione** sono stati titolari di cinque progetti:

19IT07: Introduzione di un processo innovativo di **reclutamento e valutazione nella pubblica amministrazione** (Scuola Nazionale dell'Amministrazione)

19IT15: **Rating Audit Control**: costruzione di un modello per razionalizzare e semplificare i controlli sulle imprese (Dipartimento della Funzione Pubblica)

21IT12: **Riforma delle ispezioni regolamentari in Italia a livello regionale e nazionale** (Dipartimento della Funzione Pubblica)

22IT39: **Miglioramento delle competenze dei dipendenti pubblici** (Dipartimento della Funzione Pubblica)

22IT23: **Governance anticipativa e previsione strategica nel settore pubblico** (Scuola Nazionale dell'Amministrazione).

Nel 2021, l'Italia ha completato 12 progetti TSI e se ne è vista aggiudicare ulteriori dieci (a fronte dei 49 progetti aggiudicati con il precedente strumento di accompagnamento). Tale sostegno ha interessato un'ampia gamma di settori, tra cui la riforma fiscale, la pianificazione delle infrastrutture, la transizione verde, la riforma del mercato del lavoro, la riforma della pubblica amministrazione e la strategia digitale nazionale, con particolare attenzione alla digitalizzazione della pubblica amministrazione, le sfide legate al mercato del lavoro, la riforma del sistema giudiziario e le misure anticorruzione. In tale contesto, la Commissione ha individuato tre progetti di particolare interesse: 1) rafforzamento della capacità istituzionale e operativa nei servizi di integrazione dei rifugiati (Ministero dell'Interno); 2) rafforzamento della capacità dell'IVASS (Istituto vigilanza sulle Assicurazioni); 3) istituzione delle Zone Economiche Speciali (MISE).

BOX 2: UN ESEMPIO DI PROGETTO TSI - LE POLITICHE PER L'ATTRATTIVITA' DEL PUBBLICO IMPIEGO IN FRANCIA E LE CONSULTAZIONI IN CORSO CON L'ITALIA

In Francia, negli ultimi 25 anni, il numero dei candidati ai concorsi pubblici si è ridotto di due terzi: tale sviluppo ha significativamente impattato la qualità della funzione pubblica francese che - con 5,6 milioni di dipendenti, di cui il 44% a livello centrale e 40.000 posizioni aperte ogni anno - è tuttora all'origine del 20% dei posti di lavoro complessivi. Nel 1997, per ogni posto-funzione, concorrevano in media 16 candidati, mentre nel 2021 la rosa si è ridotta a sei.

Per affrontare questa criticità, il Governo sta promuovendo strategie di attrattività a livello sia nazionale che regionale. A livello nazionale, il governo ha lanciato l'*employer brand* "**choisir le service public**", con un portale di primo orientamento collegato a una piattaforma di reclutamento ("**Place de l'Emploi Public**") centralizzata e geolocalizzata, disponibile anche

come app e progettata per aumentare la facilità d'uso e standardizzare le offerte di lavoro. Nel 2021, il portale francese ha intermediato 250.000 offerte di lavoro l'anno (con un ritmo di crescita annuale di circa 75.000 nuove posizioni), con oltre 7 milioni di visitatori professionali, e un pool di circa 200.000 candidati attivi.

A livello regionale, la **Direzione Generale per l'Amministrazione e la Funzione Pubblica** (omologa del nostro Dipartimento della Funzione Pubblica) ha promosso un piano d'azione sulla base di quattro direttrici: i) costruire una base di dati sull'attrattività delle regioni e dei territori; ii) migliorare il sostegno ai dipendenti pubblici e alle loro famiglie che si trasferiscono in regioni meno attraenti; iii) adattare l'offerta in base alle dinamiche occupazionali locali, in raccordo con i servizi pubblici locali per l'impiego; iv) sviluppare un cruscotto di indicatori per monitorare l'attrattività a livello regionale.

In questo contesto, il Governo francese ha avviato con la DG REFORM della Commissione e con la Direzione Public Governance dell'OCSE un progetto a valere sullo Strumento di Sostegno Tecnico per mappare i fattori di attrattività del settore pubblico in Francia, confrontandoli con le buone pratiche internazionali. Si tratta del secondo progetto TSI in itinere a guida DGAFP (il primo, in collaborazione con la Germania, riguarda la semplificazione delle pratiche amministrative in frontiera) e riguarda quattro Dipartimenti (fra cui Ile-de-France e Hauts-de-Seine). Obiettivo del progetto è esaminare l'impatto sull'occupazione nel pubblico impiego dei cambiamenti/*megatrend* sull'attrattività delle regioni francesi ed esplorare pratiche innovative di gestione delle risorse umane che possono aumentare la visibilità dei ruoli del settore pubblico, valorizzare i pool di talenti ed evidenziare il varietà di opzioni di carriera nel settore pubblico a gruppi diversificati di candidati, affinché i servizi pubblici tengano il passo con le esigenze dei cittadini e con i progressi tecnologici, che vedono un ruolo sempre più strategico delle competenze relative alla governance dei dati.

A seguito della firma l'8 marzo 2022 della **Dichiarazione d'intenti italo-francese per il rafforzamento della collaborazione in materia di funzione pubblica** in linea con l'art. 11 del Trattato del Quirinale, è stato avviato fra il Dipartimento della Funzione Pubblica e la DGAFP francese un formato di consultazioni periodiche in materia di politiche di selezione e attrattività dei talenti. Nelle due videoconferenze finora tenutesi (maggio e luglio 2022), sono state prese in esame le modalità di funzionamento dei due portali *inpa.gov.it* e *Place de l'Emploi Public*, ponendo le basi per un confronto sistematico sull'evoluzione dei profili professionali nella funzione pubblica italiana e francese.

4. La condivisione di buone prassi e di priorità comuni nella rete EUPAN - European Public Administration Network

European Public Administration Network (EUPAN) è la rete informale dei Direttori generali per la funzione pubblica dei 27 Stati membri in cui si condividono programmi e priorità in materia di riforma della pubblica amministrazione. Costituita formalmente nel 1988 in base

alle stesse Presidenze semestrali del Consiglio UE, con un funzionamento disciplinato da un **manuale operativo**, EUPAN aggiorna periodicamente la sua strategia triennale sulla base di priorità comuni. L'**attuale versione** della strategia (giugno 2022-giugno 2025) è stata adottata a seguito della Dichiarazione di Strasburgo dei Ministri della funzione pubblica (8 marzo 2022), che ha delineato un **nucleo fondante di valori e di sfide comuni** per le pubbliche amministrazioni degli Stati Membri in materia di: i) politiche per l'attrattività del pubblico impiego; ii) trasparenza, accessibilità e inclusività dei servizi pubblici incentrati sui cittadini; sviluppo di servizi pubblici digitali.

Sempre in ambito della rete EUPAN sono in corso riflessioni su un approccio comune in materia di nuove modalità di organizzazione del lavoro pubblico (in particolare lavoro da remoto e lavoro agile), nonché in materia di mobilità paneuropea dei funzionari pubblici (a cui si dovrebbe affiancare a partire dal 2023 anche un nuovo programma di mobilità dalla Commissione UE agli Stati Membri) e di sostenibilità ambientale delle pubbliche amministrazioni ("*Governing Green*").

5. *La cooperazione in ambito multilaterale: OCSE, FMI e Banca Mondiale*

La cooperazione in ambito multilaterale è fondamentale soprattutto sul fronte dell'elaborazione degli indici sull'efficacia e l'efficienza della PA, e su quello della redazione di rapporti periodici, che spesso rappresentano un punto di riferimento per le classifiche sulla qualità delle riforme in ciascun Paese.

Nel quadro delle **consultazioni annuali ex art. IV dello Statuto**, la missione in Italia del Fondo Monetario Internazionale prevede tradizionalmente una tappa al Dipartimento della Funzione Pubblica (il 10 maggio il Ministro Brunetta ha incontrato la Capo Missione del Fondo, Rachel Van Elkan) e lo staff report contiene sempre una sezione delle sue raccomandazioni relativa alle riforme intraprese per modernizzare la pubblica amministrazione. Nello **staff report 2022**, il FMI riconosce le riforme intraprese dal Governo italiano in materia di procedure di reclutamento e formazione del personale, progressione di carriera, mobilità orizzontale e verticale dei dipendenti.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica rappresenta inoltre il Governo italiano nel **Public Governance Committee dell'OCSE**, che dal 1961 assiste gli Stati Membri nella progettazione e attuazione di politiche strategiche per rafforzare la governance pubblica, le istituzioni, e la capacità di rispondere alle attese dei cittadini. Al Comitato (speculare al Regulatory Policy Committee, focalizzato invece sulle attività di semplificazione e di "legiferare meglio"), afferiscono una serie di sottogruppi di lavoro, fra cui il Working Party on Public Employment and Management e il Working Party on Open Government. Fra i rapporti periodici su cui il Comitato è chiamato ad esprimersi ve ne sono in particolare quattro: i) **Government at a Glance**, (biennale, alla settima edizione nel 2021, fornisce un quadro comparativo di indicatori

di performance sulle pubbliche amministrazioni dei Paesi OCSE e dei principali partner); ii) il **Regulatory Policy Outlook** (triennale, terza edizione nel 2021, si concentra sulle attività di semplificazione e di miglioramento della qualità della legislazione); iii) *Public Employment and Management* (la prima edizione 2021 **“The Future of Public Service”** si propone di rendere annuale il monitoraggio in materia di innovazione nel pubblico impiego a seguito dell’adozione della **Raccomandazione del Consiglio su Public Service Leadership and Capability**); iv) il nuovo esercizio a guida OCSE (per ora su base volontaria) **“Drivers of Trust in Public Institutions”** sulla fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche. La riunione dei Ministri della funzione pubblica del 18 novembre 2022 sancirà la trasformazione del OECD Global Forum on Public Governance (dedicato ai temi dell’efficienza della pubblica amministrazione) nel *OECD Global Forum on Building Trust and Reinforcing Democracy*, a conferma di un ruolo dell’OCSE sempre più incisivo sui temi valoriali. Sempre al Public Governance Committee afferisce il **MENA-OECD Governance Programme Training Center** di Caserta, istituito nel 2012, sulla base di un accordo tra l’OCSE e la Scuola Nazionale dell’Amministrazione, con l’obiettivo di promuovere e diffondere pratiche di buon governo, sviluppare attività di capacity building e migliorare l’efficienza della pubblica amministrazione dei Paesi del Medio Oriente e del Nord Africa.

Profilato è anche il ruolo di Banca Mondiale, che elabora periodicamente i **Worldwide Governance Indicators**, indicatori che misurano anche gli ambiti di efficacia delle politiche pubbliche e di qualità della regolamentazione. Con il sostegno della DG Reform a valere sul programma di sostegno alle riforme strutturali, Banca Mondiale ha promosso con il Dipartimento della Funzione Pubblica dal 2019 un progetto del valore di 400.000 EUR, su **“introduzione di un processo innovativo di reclutamento e valutazione della pubblica amministrazione”**. Il progetto si è concluso il 15 giugno, e ha avuto come output la realizzazione di quattro studi comparati sulla materia dei concorsi pubblici e sulla redazione di linee-guida per l’ammodernamento delle procedure selettive:

- Attività 1: **Sviluppare una metodologia e una nota di orientamento sui profili professionali**, comprese le abilità del personale, i ruoli, le posizioni e le competenze.

- Attività 2: **Sviluppare un menu chiaro e accessibile di strumenti per valutare le capacità e le attitudini dei candidati durante le procedure di selezione**, comprese le spiegazioni di base sulle opzioni e i loro vantaggi/svantaggi.

- Attività 3: **Sviluppare una nota politica per l’attuazione del modello o dei modelli di reclutamento selezionati, con particolare attenzione alle competenze digitali.**

- Attività 4: **sviluppare una bozza di note di orientamento per lo sviluppo e le attività di un centro di valutazione (assessment center) del personale in servizio.**

PRIME VALUTAZIONI CONCLUSIVE

L'analisi dei dati di partenza, dei progetti previsti dal PNRR e delle prime misure adottate ha condotto il Comitato ad individuare quattro esiti, relativi alla valutazione della coerenza della riforma, valutazione del metodo, valutazione del merito, valutazione del rischio del gap di implementazione. Per ciascun esito sono previste – se ritenute necessarie – raccomandazioni puntuali.

Il primo esito di questa ricognizione è una valutazione di coerenza: a partire dall'analisi della condizione del pubblico impiego prima della pandemia, lo studio degli interventi normativi adottati dal governo dal 2021 mostra una buona rispondenza delle misure di legge intraprese per riorientare la rotta del capitale umano nella pubblica amministrazione.

L'analisi dei dati relativi al pubblico impiego prima dell'adozione del PNRR restituivano un quadro denso di criticità. A seguito delle politiche di contenimento del turnover, l'età media dei dipendenti pubblici era tendenzialmente aumentata. Ciò andava a conformare pesantemente la struttura delle organizzazioni pubbliche, rendendo più complessa la transizione verso la digitalizzazione della pubblica amministrazione.

Gli effetti normalmente connessi al tendenziale invecchiamento dei dipendenti pubblici risultavano peraltro acuiti dalla scarsa attenzione del legislatore per la formazione professionale. Non era carente soltanto il profilo dell'offerta formativa, ma anche e soprattutto quello della valorizzazione del dipendente pubblico in relazione allo sviluppo delle sue competenze professionali. I dati sull'*educational mismatch* restituivano un quadro problematico in alcuni settori (Funzioni locali e Università), lasciando emergere così alcune criticità nei meccanismi di progressione di carriera dei dipendenti pubblici.

Accanto a ciò, i sistemi di reclutamento risultavano disallineati rispetto alle migliori prassi riscontrabili a livello internazionale. Il modello concorsuale – costituzionalmente imposto – era interpretato dalle pubbliche amministrazioni in modo anacronistico. A essere valorizzati, durante la selezione, erano tendenzialmente gli aspetti nozionistici della preparazione dei candidati. Era quasi del tutto obliterata, invece, la valutazione delle competenze, anche per saggiare le attitudini professionali e caratteriali dei candidati.

Tali criticità erano attraversate trasversalmente dalle questioni di genere all'interno del pubblico impiego. La condizione lavorativa delle donne, difatti, presentava alcune disparità rispetto a quella degli uomini. Ad esempio, le donne, nonostante dessero un apporto maggioritario nel pubblico impiego, avevano meno *chance* di accedere alla dirigenza amministrativa rispetto ai loro colleghi uomini. Il dato, peraltro, era reso ancor più problematico dal fatto che tendenzialmente le donne disponevano di un livello di istruzione più elevato di quello degli uomini, stando ai numeri raccolti sui titoli di studio.

Il PNRR, in risposta a tali dati, ha predisposto alcune misure. A partire dal 2021, il legislatore ha iniziato ad adottare diversi atti normativi per riformare progressivamente l'ordinamento del pubblico impiego.

In primo luogo, il d.l. n. 80/2021 ha modificato i sistemi di pianificazione delle risorse umane, andando ad accorpare molti dei piani precedentemente previsti in un unico strumento di programmazione: il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO). Questa innovazione risponde all'ambizione di instaurare un meccanismo virtuoso nella gestione delle risorse umane del settore pubblico. L'idea è quella di perseguire una programmazione strategica del pubblico impiego, orientata alla ricerca e alla valorizzazione delle competenze all'interno degli uffici pubblici.

A complemento di questa innovazione, i diversi interventi normativi che si sono susseguiti e, da ultimo, il d.l. n. 36/2022 hanno pesantemente inciso anche sui sistemi di reclutamento dei dipendenti pubblici. Le modifiche legislative hanno interessato non soltanto il personale di comparto, ma anche e soprattutto quello dirigenziale. L'obiettivo sotteso a tali interventi è stato quello di strutturare dei processi di selezione maggiormente incentrati sull'accertamento e la valutazione delle competenze professionali dei candidati.

Coerentemente con tale impostazione, il legislatore è intervenuto anche sugli inquadramenti professionali e sui sistemi di progressione di carriera. Non avrebbe avuto senso, difatti, immaginare un cambio di paradigma nella selezione all'ingresso, senza però rivedere poi anche l'organizzazione interna del pubblico impiego.

In proposito, il legislatore ha demandato alla contrattazione collettiva l'obiettivo di individuare – ove possibile – un nuovo inquadramento professionale per quei dipendenti che, seppur non dirigenti, presentino comunque un grado di professionalità più elevato dei loro colleghi. Si tratta appunto dell'area (o categoria) delle “elevate professionalità”, che riprende e sviluppa l'idea di una sorta di *middle management* mai veramente radicatosi nel pubblico impiego italiano.

Accanto a ciò, sono stati modificati i meccanismi di progressione “verticale”, andando a incidere sullo sviluppo di carriera dei dipendenti pubblici. Anche in questo caso, le innovazioni sono state guidate dall'idea di valorizzare, oltre all'esperienza professionale, anche le competenze sviluppate dai dipendenti pubblici.

Nell'ottica di rendere più trasparenti e razionali i flussi di mobilità del personale, peraltro, il legislatore è intervenuto per limitare il ricorso agli strumenti di mobilità provvisoria (comandi, distacchi), privilegiando invece la mobilità permanente. La misura dovrebbe servire ad incentivare una gestione strategica delle risorse umane, in modo complementare alla programmazione prevista dal PIAO.

Infine, dagli interventi normativi emerge la particolare enfasi data alla formazione professionale dei dipendenti pubblici. Sul punto, appare particolarmente importante il ruolo attribuito alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione nell'implementazione dell'offerta formativa per i dipendenti pubblici.

Non vi sono raccomandazioni specifiche relative a questo punto.

Il secondo esito di questa analisi riguarda il metodo di riforma. Il quadro descritto ci consegna, sia pure a una prima impressione, un'immagine virtuosa dell'approccio riformatore, contrassegnato da diversi punti di merito anche nell'impostazione di metodo.

In primo luogo, si riscontrano pragmatismo e orientamento al risultato. Questo approccio si evince da due aspetti. Da un lato, l'indirizzo riformatore è ricavato induttivamente dalle evidenze empiriche dei dati e dei gap riscontrati, peraltro alla base delle raccomandazioni della Commissione europea. Dall'altro lato, si osserva un certo sforzo di considerazione dei limiti delle esperienze passate, prevalentemente incentrate sull'attività legislativa e più marginalmente su quella implementativa-organizzativa, prescritta a iso-risorse: le risorse messe a disposizione nel PNRR per finanziare l'accompagnamento della transizione amministrativa ammontano a 1, 27 miliardi, tra investimenti in tecnologie abilitanti, supporto alle amministrazioni e investimenti in competenze.

In secondo luogo, non è irrilevante il ritmo di adozione degli interventi normativi, basata su una *governance* del processo non impostata in modo passivo rispetto a vincoli esterni, ma proattiva e pronta a declinare in modo ambizioso e sfidante gli impegni assunti. A tal riguardo, merita di essere evidenziato che molti degli interventi attuativi sono stati anticipati rispetto ai termini previsti (giugno 2023) dimostrando la volontà di radicare sin da subito il processo di riforma a livello dei singoli enti.

Anche le contingenze legate all'interruzione della legislatura non hanno influito sulla prosecuzione dei lavori. Al contrario, ne hanno accelerato gli esiti, atteso che sono in avanzato stato di definizione tutti i provvedimenti attuativi da adottare entro la fine dell'anno.

In terzo luogo, è certamente da rilevare il pieno coinvolgimento di alcune soggettività influenti rispetto al buon esito del processo riformatore. Il riferimento è alle organizzazioni sindacali, ma anche agli enti territoriali. Il coinvolgimento di questi ultimi, in un ordinamento costituzionale complesso come il nostro, è lo strumento più rassicurante per ambire all'effettività. Questo aspetto rappresenta, infatti, allo stesso tempo un punto di forza ed una criticità da monitorare. Il presente processo di riforma, infatti, richiede di temperare una forte guida centrale che – anche dietro richiesta della Commissione europea – propone di fornire standard uniformi per il mondo delle pubbliche amministrazioni, con la necessità imposta dal nostro ordinamento di rispettare le autonomie locali, valorizzare le innovazioni che arrivano da taluni territori, adattare tempi e metodi del cambiamento alle profonde diversità che caratterizzano il nostro sistema amministrativo, tra enti centrali e locali, grandi

e minuscoli, del nord e del sud. Questa esigenza di contemperamento si traduce nella ricerca costante di un equilibrio tra standardizzazione degli strumenti e flessibilità degli stessi, tra velocità di adozione delle misure e concertazione delle misure stesse. A questo, occorre aggiungere che il meccanismo di monitoraggio che la *Recovery & Resilience Task Force* della Commissione Europea esercita sullo stato di avanzamento della riforma italiana impone di tenere in gran conto il raggiungimento formale di alcune tappe intermedie del programma di riforma, che è certamente meglio assolto da misure centralizzate che hanno carattere obbligatorio, con potere di sanzione in caso di non adempimento. Ma è evidente, per le ragioni sopra esposte, che tali misure non sono sempre coerenti con l'ordinamento italiano, nonché con la strategia di riforma scelta, a servizio alle amministrazioni pubbliche. La ricerca di questo equilibrio si è basata in questa prima fase di attuazione del PNRR su due risorse, in particolare.

La prima è il coinvolgimento costante – anche attraverso l'accesso a reti professionali informali – di esperti provenienti dal campo, che hanno istruito i momenti di concertazione formale avvenuti nelle sedi istituzionali, sia col mondo delle autonomie sia col mondo sindacale. Ma il ritmo incalzante delle misure adottate – ritmo imposto non solo dall'agenda PNRR, ma anche dalla volontà espressa del Governo – ha probabilmente talvolta spiazzato il mondo dell'amministrazione pubblica, storicamente abituata a tempi di incubazione delle riforme più lunghi, che certamente assicurano maggiore spazio al dibattito, ma che si sono tradotti in alcuni casi in un nulla di fatto.

La seconda risorsa è la natura collaborativa della relazione con la Commissione europea, basata su una costante interlocuzione e condivisione di uno spirito propositivo e proattivo. A tal proposito, si evidenzia un ruolo attivo e ben integrato nelle interlocuzioni sovranazionali più in generale. Nel rapporto sistematico con la Commissione europea, nel quadro delle dinamiche proprie del Semestre europeo e fattosi ancora più intenso con gli impegni legati all'attuazione del PNRR, l'azione riformatrice italiana ha ottenuto apprezzamenti. Anche il Fondo Monetario Internazionale ha riconosciuto il valore delle misure intraprese. Si tratta di risultati intermedi utili a consolidare l'immagine di un'accresciuta credibilità in Europa e in ambito multilaterale costruita su misure efficaci e innovative.

Come raccomandazione rispetto a questo secondo punto, il presente Comitato si impegna, attraverso il contributo dei suoi membri e in stretto raccordo con il Dipartimento della Funzione Pubblica, a raccogliere e analizzare casi di buone implementazioni della riforma presenti nei diversi enti, a partire dal mondo delle autonomie, al fine di sostenere la disseminazione dell'innovazione amministrativa dal basso. Si invita, inoltre, il Dipartimento della Funzione Pubblica a predisporre un luogo virtuale, come il proprio sito, dove raccogliere il racconto di tali esperienze qualificanti.

Il terzo esito del presente rapporto riguarda la valutazione di merito della riforma adottata.

Come già esposto, le misure prese in considerazione sono riconducibili alle *milestones* del PNRR M1C1-56, M1C1-58 e M1C1-59. Mentre però la *milestone* M1C1-56 è già stata portata

a compimento, in attesa della valutazione della Commissione europea, raggiungendo i traguardi ivi previsti, le altre due *milestones* scadranno nel secondo e terzo trimestre del 2023. Il lavoro non è quindi terminato e, allo stesso modo, il monitoraggio sull'attuazione del PNRR non può fermarsi qui.

L'istituzione del Comitato risponde proprio all'esigenza di valutare l'effettivo impatto delle riforme del pubblico impiego previste dal PNRR, dalla sua approvazione fino alla sua completa implementazione entro il 2026. Sorge così il problema di chiarire quali siano i criteri per valutare le politiche pubbliche adottate in attuazione del PNRR nel settore del pubblico impiego.

Al riguardo, astrattamente, si potrebbero utilizzare gli indicatori previsti dal PNRR. Per ogni *milestone*, difatti, è previsto uno specifico indicatore qualitativo da integrare per considerare raggiunto l'obiettivo fissato dal Piano. Tuttavia, nell'ambito delle riforme del pubblico impiego, tali criteri si risolvono nella semplice adozione degli atti normativi di riferimento, senza fornire particolari indicazioni su quali siano i *risultati attesi* dalle riforme. Questa riflessione è tanto più vera con riferimento alla *milestone* M1C1-56 che di fatto consiste nell'adozione di alcune riforme normative.

È evidente, però, che il Comitato non può limitare la propria attività al riscontro formale degli obiettivi previsti dal PNRR, essendo lo stesso già svolto efficacemente da altri organi, prima fra tutti la Commissione europea. L'incarico attribuito al Comitato è andare oltre, supportando e sollecitando l'azione del Dipartimento della Funzione Pubblica nello sviluppo di appositi indicatori di risultato per valutare nel tempo l'attuazione delle riforme e la qualità delle politiche pubbliche che concernono il pubblico impiego, al fine di elaborare, all'esito dell'attività di valutazione, suggerimenti proficui per il decisore politico.

In quest'ottica, un primo aiuto può giungere dall'analisi dei dati sul pubblico impiego presentati nel primo capitolo di questo Rapporto. Accanto a questo, è opportuno sviluppare ulteriori indicatori, sia di tipo quantitativo che qualitativo. Alcuni interventi (come, ad esempio, il PIAO) rappresentano una novità assoluta nell'ordinamento del pubblico impiego e, perciò, necessitano dell'elaborazione di criteri di valutazione *ad hoc*. Un utile ausilio per l'analisi può giungere poi dal confronto con le esperienze straniere, per enucleare eventualmente degli indicatori che permettano una comparazione con gli ordinamenti contigui a quello italiano.

Ai fini di una esaustiva valutazione delle politiche pubbliche, appare peraltro necessario porre attenzione sin da subito, oltre che al lavoro sugli indicatori, alla effettiva implementazione, sia a livello centrale che locale, dei due istituti nevralgici della riforma. Da un lato, il PIAO come misura "regina" della pianificazione strategica del reclutamento e dello sviluppo delle carriere; dall'altro, l'utilizzo dei nuovi profili professionali. Questi ultimi non sono solo il riferimento intorno al quale impernare l'organizzazione e la gestione dello sviluppo delle carriere e della

formazione, ma anche il paradigma di riferimento da tenere in considerazione nella richiamata pianificazione strategica del reclutamento, costituendo dunque una componente centrale nell'implementazione dei PIAO. Pertanto, per effettuare una più affidabile valutazione di merito rispetto al grado di adozione delle riforme adottate, nonché alla loro efficacia, occorre circoscrivere il campo di osservazione, costruire indicatori rilevanti e definire il sistema di rilevazione.

A tal proposito, una lista di raccomandazioni puntuali per il prosieguo dei lavori, in vista della realizzazione delle prossime *milestones* M1C1-58 e M1C1-59 tra giugno e dicembre 2023, è, dunque, la seguente. Si invita il Dipartimento della Funzione Pubblica a:

1. Produrre, anche a partire dai dati centralizzati nel portale InPA, un set sintetico di indicatori quantitativi e qualitativi per lo sviluppo del pubblico impiego, in termini sia numerici e anagrafici sia di competenze acquisite, entro la fine del 2022. Il monitoraggio potrà essere attivo dal 2023 e proseguire almeno fino al 2026, per la valutazione delle politiche sul pubblico impiego adottate e da adottare. Il Comitato si rende disponibile a fornire suggerimenti e spunti, facendo leva sulle competenze e sulle risorse informative a disposizione.
2. In stretto raccordo con la Commissione tecnica per la performance e con le rappresentanze delle autonomie locali, di condurre le azioni necessarie per rendere il portale digitale per la compilazione dei PIAO accessibile nelle parti coerenti con le rilevazioni di cui al punto 1 entro la fine del 2022, al fine di rendere più agevole la compilazione per gli enti e di assicurare un monitoraggio sistemico delle diverse componenti dei Piani integrati, inclusa l'applicazione delle linee guida sui profili professionali e sul reclutamento della dirigenza, affinché si arrivi progressivamente ad una gestione strategica delle risorse umane pregnante e coerente con lo spirito della riforma. È necessario a questo riguardo assicurare tempi certi ed effettività, subordinando, a livello centrale, l'autorizzazione da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica delle procedure concorsuali al rispetto delle linee guida; a livello locale, attivando tutte le leve costituzionalmente consentite per determinare il raggiungimento dei risultati anche da parte degli enti territoriali. Occorre comunque adottare misure di accompagnamento, di supporto e di incentivazione per consentire agli enti locali di riorganizzare le proprie strutture al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi del PIAO.
3. Disporre gli strumenti e le rilevazioni funzionali a osservare, nell'ambito del monitoraggio dei PIAO, il grado di efficacia della programmazione strategica delle risorse umane, l'impatto della formazione dei dipendenti pubblici sulle amministrazioni, le soluzioni innovative adottate a livello decentrato, nonché i principali problemi riscontrati, e predisporre possibili soluzioni legislative, nei tempi stabiliti dalle *milestones* M1C1-58 e M1C1-59.

4. Predisporre un programma di comparazione, con la Francia, la quale ha recentemente apportato importanti novità all'ordinamento del proprio pubblico impiego, che includa la possibilità confrontare dati quali-quantitativi nel medio-lungo periodo

Il quarto ed ultimo esito del presente rapporto riguarda la valutazione dei rischi di "implementation gap". Coerentemente con l'impianto della riforma, la prima fase – che si è conclusa con la chiusura della *milestone* M1C1-56 – è stata dedicata prevalentemente ad interventi sulla legislazione primaria, necessari per rimuovere gli ostacoli normativi lungo la via delle innovazioni necessarie al rinnovamento del pubblico impiego. Con la chiusura di questa *milestone*, si chiude la fase di riforma *ex lege* e si apre quella dell'implementazione. Questa seconda fase non riguarda soltanto l'adozione dei provvedimenti collegati alle norme primarie (es. Linee Guida e circolari ministeriali), ma il programma – il più possibile decentrato – di accompagnamento alla gestione del cambiamento per gli enti. Come si è detto con riferimento al primo esito, il punto di forza, e anche la grande novità del presente programma di riforma, è la messa a disposizione di risorse per finanziare il cambiamento. Allo stesso tempo, coerentemente con quanto evidenziato dalla letteratura sulle riforme dell'amministrazione pubblica, le disposizioni normative incorrono nel rischio di non tradursi in tempi rapidi in un cambiamento nelle pratiche diffuse non solo per mancanza di risorse, ma anche a causa di debole *follow up* sul processo che le norme abilitano.

In particolare, la sfida della transizione della gestione strategica delle competenze può fare leva su tutti gli ingredienti necessari per assicurare il cambiamento, dai contratti agli strumenti alle risorse per finanziare la formazione per filiere professionali. Ma occorre che tali ingredienti siano adeguatamente combinati entro tempi chiari e certi, senza battute d'arresto nel processo di avvicendamento al governo.

A questo scopo, si raccomanda al Dipartimento della Funzione Pubblica di adottare – con decreto del Capo del Dipartimento stesso – una *Road Map*, da rendere nota a tutte le amministrazioni pubbliche, contenente i prossimi adempimenti necessari alla conclusione delle *milestones* M1C1-58 e M1C1-59, al fine di anticipare le richieste che verranno rivolte agli enti, permettere a questi di attrezzarsi per tempo al fine di supportare in modo efficiente il programma di riforma. I punti che si suggerisce di includere nella *Road Map* sono i seguenti:

- *Entro la fine del 2022, il Dipartimento della Funzione Pubblica si impegna a mettere a disposizione di tutti gli enti – tramite decreto del Capo Dipartimento – un modello di competenze trasversali, sulla falsa riga di quanto già fatto per la dirigenza dalle Linee Guida Scuola Nazionale dell'Amministrazione sull'assessment center, per il personale non dirigente, al fine di facilitare il processo assunzionale da parte degli enti. Si raccomanda che il metodo adottato per la redazione di tale modello segua quello già sperimentato da Scuola Nazionale dell'Amministrazione per la dirigenza.*

- *Per quanto riguarda invece la definizione delle competenze tecniche connesse ai profili professionali, coerentemente con quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali, trattasi di materia di competenza dei contratti integrativi. Poiché il contratto enti locali è prossimo alla firma (e poiché dal momento della firma gli enti hanno quattro mesi di tempo per pervenire ad un accordo integrativo) si raccomanda di informare le amministrazioni delle opportunità di supporto tecnico offerte da ARAN a riguardo, tra cui l'allestimento, con ANCI, UPI e la Conferenza Stato-Regioni, di tavoli di accompagnamento alla riprogettazione delle famiglie professionali nell'ambito del nuovo ordinamento. Si raccomanda l'adozione del modello entro giugno 2023, al fine di assicurare che la programmazione 2024-2027 sia basata sul modello adottato.*
- *Si raccomanda, inoltre, di rendere conosciuto il contenuto e i tempi delle milestones M1C1-58, M1C1-59 per le categorie di enti coinvolti.*
- *Ancora, si invita il Dipartimento della Funzione Pubblica a rendere edotti gli enti rispetto ai rischi connessi alla omessa adozione del nuovo modello di competenze presso il proprio ente, insieme ai meccanismi di monitoraggio a campione (per gli enti locali) e autorizzazione (per gli enti centrali) previsti dalle norme in vigore.*
- *Infine, si raccomanda al Dipartimento della Funzione Pubblica di monitorare l'impatto della digitalizzazione della pubblica amministrazione sulle modalità di svolgimento del lavoro e sulla semplificazione delle procedure.*

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- Aran (2020), *Rapporto semestrale Aran sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici – 2/2020*, link <https://www.aranagenzia.it/statistiche-e-pubblicazioni/rapporti-sulle-retribuzioni.html>;
- Aran (2021), *Mobilità nella pubblica amministrazione*, link <https://www.aranagenzia.it/statistiche-e-pubblicazioni/dati-statistici.html>.
- Corte dei Conti (2021), *Relazione sul costo del lavoro (aggiornata al mese di giugno 2020)*, link <https://www.senato.it/static/bgt/listadocumenti/18/index.html>;
- ForumPA (2021), *FPA Data Insight - Lavoro Pubblico 2021*, link https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/QUOTIDIANI_VERTICALI/Online/Oggetti_Embedded/Documenti/2022/06/15/concorsi.pdf;
- Gasparrini S. (2021), *Conoscere per reclutare*, in *Giornale di diritto amministrativo* (3), 337-345;
- OECD (2021), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>;
- Saporito R. (2021), *Concorsi Competency-Based: analisi comparata di quattro procedure innovative negli enti locali italiani*, *Giornale di diritto amministrativo* (3), 346-353;
- European Commission (2021) - *Recovery & Resilience Scoreboard: Modernizing Public Administration and the delivery of Public Services* ([link](#));
- European Commission (2021) - *Recovery & Resilience Scoreboard: Digital Public Services* ([link](#));
- European Commission - DG Reform (2022) - *Second meeting of the Expert Group on Public Administration and Governance, July 2022* ([link](#));
- European Commission - DG Reform (2022) - *Technical Support Instrument: 2022 country factsheets* ([link](#));
- European Commission - DG Reform (April 2021) - *Supporting public administrations in EU Member States to deliver reforms and prepare for the future* ([link](#));
- European Commission - DG Reform (April 2021). *Governance & Public Administration* ([link](#));
- Commission Decision to set up an Expert Group on Public administration and Governance ([link](#)) & Commission Staff Working Document SWD(2021)101 ([link](#));
- International Monetary Fund, Italy 2022 *Article IV Consultation Staff Report* ([link](#));

OECD, *Public Employment & Management 2021 - The Future of Public Service, December 2021* ([link](#));

OECD, *Regulatory Policy Outlook, October 2021* ([link](#));

OECD *Survey on Drivers of Trust in Public Institutions, July 2022* ([link](#));

World Bank, *World Governance Indicators, 2022* ([link](#)).