

## ASTRID POLICY BRIEF

### 6

#### PROPOSTE PER LA RIPRESA

## 6. Il reclutamento e la formazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni

*La pandemia da Covid 19 ha provocato effetti da molti paragonati a quelli prodotti da una guerra mondiale. Famiglie, imprese, istituzioni, pubbliche amministrazioni, comunità intermedie non piangono solo i loro defunti, devono affrontare problemi inediti e sfide formidabili. Occorrono idee nuove e proposte concrete. Tutti possono e debbono dare il loro contributo. Astrid sta cercando di farlo con alcuni paper e anche con alcuni brevi policy brief. Abbiamo dedicato il primo policy brief alla riforma degli ammortizzatori sociali. Il secondo al sistema bancario. Il terzo al Parlamento. Il quarto al finanziamento non bancario dell'economia. Il quinto al Mezzogiorno.*

*Questo sesto policy brief, dedicato al reclutamento e alla formazione del personale delle pubbliche amministrazioni, è stato predisposto da Gianfranco D'Alessio, ed è stato discusso con Franco Bassanini, Michele Gentile, Bernardo Giorgio Mattarella, Antonio Naddeo, Alessandro Natalini, Silvia Paparo, Andrea Tardiola e Luisa Torchia.*

**MARZO 2021**

## ***1. Il reclutamento***

### **1.1 Determinazione dei fabbisogni**

La realizzazione di una nuova politica di rafforzamento e riqualificazione della “forza lavoro” delle amministrazioni presuppone – in generale e, in questa fase, con specifico riferimento alla realizzazione degli obiettivi del PNRR - l’identificazione delle effettive esigenze di dotazione di personale proprie di ciascun organismo pubblico e del sistema amministrativo nel suo insieme.

A tal fine le amministrazioni dispongono del “*piano triennale dei fabbisogni di personale*”, introdotto nel testo dell’art. 6 del d.lgs. 165/2001 dal d.lgs 75/2017. Questo strumento, che va adottato “*in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance*” e aggiornato annualmente indicando le risorse finanziarie destinate alla sua attuazione, dovrebbe consentire alle amministrazioni di parametrare e adeguare le risorse umane, anche in termini di competenze richieste, alle funzioni che esse sono chiamate a svolgere, e di assumere le loro determinazioni sull’avvio di procedure di reclutamento senza essere vincolate ai livelli di inquadramento e alle cessazioni verificatesi, facendo riferimento unicamente ai dati, periodicamente aggiornati, relativi alle effettive carenze - di ordine quantitativo e, soprattutto, di tipo qualitativo - individuate, garantendo flessibilità nella definizione e rimodulazione degli organici e provvedendo, se necessario, alla revisione degli assetti organizzativi.

Per la determinazione dei fabbisogni prioritari e delle figure professionali necessarie occorre procedere ad una previa mappatura delle competenze dei lavoratori già presenti nelle strutture pubbliche e di quelle da acquisire in relazione alle attribuzioni delle amministrazioni, ai processi da esse gestiti e al contesto territoriale, sociale, economico nel quale operano.

L’individuazione concreta delle professionalità occorrenti al raggiungimento dei propri fini istituzionali è affidata alla responsabilità delle singole amministrazioni. L’esercizio della loro funzione programmativa sulla dotazione di risorse umane va, peraltro, inserita all’interno di un quadro sistematico di “politica del personale”: a ciò soccorre l’art. 6 *ter* del d.lgs. 165/2001 (anch’esso introdotto dal d.lgs. 75/2017), che prevede l’adozione con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di

## IL RECLUTAMENTO E LA FORMAZIONE DEL PERSONALE DELLE PA

concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di “*linee di indirizzo*” dirette ad orientare le amministrazioni pubbliche nella predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni di personale, “*anche con riferimento a fabbisogni prioritari o emergenti di nuove figure e competenze professionali*”.

L’introduzione di questi strumenti di programmazione, a partire dalle finalità che li ispirano, è stata sicuramente un fatto positivo, anche se c’è il rischio che l’affidamento alle stesse amministrazioni del compito di individuare i fabbisogni si traduca nella sostanziale conservazione della configurazione degli organici esistenti, a causa del prevalere di logiche conservatrici o “difensive”: si devono, in ogni caso, individuare parametri e modalità di definizione dei piani che ne garantiscano l’effettiva rispondenza alle prospettive di innovazione organizzativa e funzionale delle amministrazioni, sottraendo la materia alla autoreferenzialità delle singole amministrazioni e prevedendo forme di partecipazione e di coinvolgimento di soggetti rappresentativi dei diversi interessi coinvolti.

In particolare, nel breve periodo, in vista dell’attuazione delle previsioni del PNRR, per procedere alla determinazione del fabbisogno di personale da reclutare occorre svolgere, contestualmente alla definizione dei progetti, alla loro durata e alla quantificazione dei relativi costi, una valutazione dei carichi di lavoro in relazione alla situazione esistente e una chiara identificazione delle ulteriori figure professionali, specie di tipo tecnico, necessarie a realizzarli.

### 1.1 Concorsi e altre forme di reclutamento

Naturalmente, il concorso rimane la modalità fondamentale per l’accesso ai pubblici impieghi, secondo Costituzione: quindi, è importante intervenire – come si dirà - su criteri e modalità di svolgimento delle selezioni.

Nel breve periodo è, però, indispensabile, ai fini della realizzazione dei progetti del PNRR (fatta salva l’opportunità di utilizzare questo secondo “canale” anche a regime) ricorrere anche a diverse modalità di reclutamento, che consentano, accanto ad una valutazione sulle figure esistenti, una rapida ed agevole immissione di personale nelle strutture pubbliche, come sta già avvenendo nel settore sanitario per far fronte alla pandemia.

In concreto, si tratta di attivare contratti a tempo determinato, collegati ai progetti e finanziati in misura percentuale ai relativi stanziamenti, con trattamenti economici finalizzati al raggiungimento degli obiettivi previsti dagli stessi progetti, in particolare per qualifiche tecniche e specifiche professionalità, con soggetti selezionati attingendo direttamente ad albi o elenchi costituiti a livello nazionale e/o regionale o presso singole amministrazioni o gruppi di amministrazioni. Per evitare che ne consegua la formazione di nuovo precariato, si dovrebbero adottare percorsi che consentano successivamente la progressiva immissione di tale personale (o di parte di esso) nei ranghi delle amministrazioni attraverso percorsi agevolati, pur nell'ambito di procedure concorsuali.

In tale contesto, vanno definite le modalità per l'inserimento negli apparati amministrativi di un ristretto numero di *top manager*, dotati di capacità gestionali e competenze elevate, affrontando la tematica della relativa retribuzione, necessari per guidarne la trasformazione digitale (con reingegnerizzazione dei procedimenti e radicale ripensamento delle modalità organizzative e dei contenuti delle prestazioni e dei servizi); e va stabilito come reclutare in termini brevi (anche a tempo determinato, sempre in collegamento con i progetti) squadre di esperti che affianchino e sostengano le amministrazioni più carenti di competenze e professionalità nelle more del reclutamento di risorse umane adeguate a colmare le loro carenze.

## 1.2 Programmazione e tipologia dei concorsi

Sulla base dell'individuazione dei fabbisogni si dovrà definire una programmazione dei concorsi, da definirsi a livello nazionale, regionale o a diversa scala territoriale a seconda dei tipi di amministrazioni e della tipologia del personale da reclutare, ma evitando una eccessiva frammentazione delle procedure e garantendo, in ogni caso, una continuità nell'emissione dei bandi.

Va proseguita e irrobustita nelle sue modalità di realizzazione l'esperienza dei concorsi unici comuni ad amministrazioni diverse per la selezione di figure professionali omogenee, adottando modalità di espletamento in forma telematica e decentrata (ma con unicità di graduatorie), in linea con quanto previsto nei decreti post Covid-19, e segnatamente nel d.l. 34/2020.

## IL RECLUTAMENTO E LA FORMAZIONE DEL PERSONALE DELLE PA

Ma va anche salvaguardata e, anzi, incrementata la possibilità per singole amministrazioni (o gruppi di amministrazioni) di bandire propri concorsi, principalmente per specifiche professionalità e soggetti con competenze tecniche.

Quanto alla tipologia delle procedure selettive, andrebbe privilegiato, soprattutto per l'accesso alle posizioni più elevate, il modello del corso-concorso, perché è importante immettere in un'amministrazione in via di profonda trasformazione – in termini di riassetto delle strutture, di ripensamento delle forme d'azione, di rimodulazione dei rapporti con i cittadini, di utilizzo di tecnologie avanzate, di apertura al confronto internazionale – un numero significativo di giovani motivati e portatori di una cultura innovativa, di un nuovo modo di intendere il ruolo dei poteri pubblici, che li ponga in grado di svolgere un ruolo propulsivo rispetto alle tendenze di sviluppo della società contemporanea. Sicuramente, il corso-concorso appare in grado di conseguire, più e meglio del tradizionale concorso, l'obiettivo della immissione nelle amministrazioni di soggetti in possesso, oltre che di conoscenze e competenze, di qualità essenziali come la leadership, la capacità di risoluzione di problemi, l'attitudine manageriale, ecc.

Inoltre, potrebbero essere adottati nuovi modelli di articolazione delle selezioni di tipo concorsuale, come quello introdotto in via sperimentale nei commi 937 ss. della legge di bilancio 2021 (legge 178/2020), dove si stabilisce la seguente sequenza: *a) valutazione dei titoli; b) prova orale; c) attività di lavoro e formazione; d) prova scritta.*

In generale, andrebbe incrementato e reso sistematico l'utilizzo per lo svolgimento dei concorsi della telematica e delle tecnologie digitali, adottando tecniche che consentano di superare il nozionismo e privilegiare le capacità tecniche, professionali o manageriali effettivamente necessarie alle organizzazioni pubbliche.

Bisogna, però, porre le amministrazioni nelle condizioni di impiegare in modo ottimale tali strumenti: questo richiede un investimento nella formazione di quanti collaborano alla gestione delle selezioni, ma prima ancora, fin da subito – anche in relazione all'attuazione dei progetti del PNRR - un significativo coinvolgimento di esperti specializzati nelle tecniche di selezione delle risorse umane (come, del resto, già prospettato dal d.l. 18/2020).

### **1.3 Criteri e modalità di ammissione e di valutazione dei partecipanti ai concorsi**

Per migliorare la qualità dei concorrenti e per fronteggiare il fenomeno dei concorsi di massa andrebbero definiti requisiti più stringenti per l'ammissione alle procedure di reclutamento. Si dovrebbe rafforzare il carattere selettivo degli specifici titoli di studio richiesti, a seconda delle caratteristiche del personale da acquisire: per le posizioni professionali di maggiore rilievo andrebbe dato un adeguato valore a dottorati e a master (andando al di là di quanto previsto, in termini riduttivi e scarsamente cogenti, dal d.lgs. 75/2017), oltre ad identificare con precisione i tipi di laurea coerenti con i profili oggetto di ciascuna procedura selettiva; e si potrebbero adottare altri accorgimenti intesi ad evitare un eccessivo affollamento delle selezioni, come la fissazione di limiti alla reiterazione della partecipazione di un soggetto allo stesso tipo di concorso (come già avviene, ad esempio, nel concorso per l'accesso alla magistratura).

Il rafforzamento dei requisiti di ammissione servirebbe anche a limitare la necessità di procedere a preselezioni. Queste ultime andrebbero integralmente ripensate sia nei contenuti che nelle modalità di svolgimento; ma andrebbe anche coltivata l'idea di esentare dal passaggio attraverso le preselezioni soggetti con profili specialistici o quanti siano in possesso di dottorati di ricerca o lauree aventi contenuti formativi pienamente coerenti con le caratteristiche delle figure da reclutare.

Riguardo alla valutazione dei titoli dei candidati, per i titoli di servizio si dovrebbe andare oltre il mero dato del pregresso svolgimento di un'attività lavorativa, prendendo in considerazione la qualità delle prestazioni fornite dall'interessato; inoltre, i titoli di servizio dovrebbero valere a stabilire una graduatoria tra il personale già collocato all'interno delle amministrazioni, ma non a discriminare i candidati provenienti dall'esterno.

Quanto ai titoli culturali, le amministrazioni dovrebbero conoscere meglio e valorizzare, ai fini del reclutamento, l'offerta dei titoli universitari e post-universitari, prestando attenzione ai corsi rivolti proprio alla preparazione dei futuri quadri degli apparati amministrativi; a loro volta, le università, nel definire o rivedere percorsi di studio, metodi e contenuti degli insegnamenti, dovrebbero tenere in maggiore considerazione le discipline, le conoscenze e le abilità richieste nelle procedure di

## IL RECLUTAMENTO E LA FORMAZIONE DEL PERSONALE DELLE PA

accesso ai pubblici impieghi. E, forse, si potrebbe cominciare a sperimentare anche in Italia (dove c'è stato finora solo qualche sporadico tentativo di andare in tale direzione) quei percorsi di *fast track* o *fast stream*, ben noti ad altri ordinamenti, che vedono una collaborazione fra amministrazioni e atenei per individuare ed inserire in tempi brevi e in posizioni qualificate nelle strutture pubbliche i migliori laureati (o titolari di master o di dottorato di ricerca), realizzando quello che è stato definito come un vero e proprio *talent management*.

### 1.4 Progressioni di carriera, scorimento delle graduatorie, mobilità

Ci si può domandare se vada riaffermato in termini generali il principio per il quale le progressioni verticali del personale fra le aree contrattualmente definite devono avvenire tramite concorso, o non sia opportuno dare spazio - entro una quota dei fabbisogni di nuove assunzioni - a procedure selettive che offrano opportunità di carriera al personale che abbia dato prova di una maggiore preparazione e professionalità, senza passare per un meccanismo concorsuale, riducendo o eliminando al tempo stesso le riserve di posti per gli interni nei concorsi. Se, invece, venisse confermata la necessità che le progressioni di carriera avvengano tramite concorso, andrebbe valutata l'ipotesi di limitare l'accesso al livello superiore ad un bacino di persone meritevoli identificate dai dirigenti (responsabilizzati nelle loro valutazioni e scelte), ricorrendo, eventualmente, al supporto di soggetti specializzati in materia di reclutamento che verifichino soprattutto la managerialità dei candidati, oltre alla preparazione tecnica per ricoprire la nuova posizione.

Nell'ultimo decennio si è manifestato nella giurisprudenza un *favor* per l'utilizzazione delle graduatorie di idonei in luogo dell'indizione di nuovi concorsi. Alla base di questo indirizzo ci sono ragioni di celerità ed economicità, ma si tratta di una tendenza che si scontra con le finalità che stanno alla base del principio costituzionale sull'uso ordinario del concorso. Lo scorimento delle graduatorie andrebbe, quindi, evitato o fortemente ridotto (consentendolo solo per improrogabili urgenze insorte tra un concorso e il successivo e, comunque, con scorimenti per una limitata percentuale dei posti messi a concorso), perché rappresenta un fenomeno di "pigrizia" burocratica, che penalizza i nuovi soggetti che si presentano sul mercato del lavoro pubblico, ponendo un freno all'auspicato ricambio generazionale.

Ma, forse, si potrebbe andare oltre, introducendo forme di selezioni “abilitanti”, aventi ad oggetto anche diversi profili, che sulla base della valutazione di titoli, esami, componente attitudinale e consistenza del bagaglio culturale, producano liste di idonei – con un limite temporale di validità contenuto - dalle quali le amministrazioni possano prelevare le risorse umane a loro occorrenti, organizzando in autonomia forme di verifica della preparazione specifica del candidato.

Il d.lgs. 165/2001 impone alle amministrazioni, prima di espletare procedure concorsuali, di attivare forme di mobilità individuale/volontaria e collettiva/obbligatoria. La promozione della mobilità sicuramente risponde all'esigenza di una migliore distribuzione del personale per accrescere l'efficienza delle amministrazioni, oltre che a ragioni di contenimento della spesa; però, può incidere in misura rilevante sullo spazio di autonomia delle amministrazioni, trasformando un istituto diretto a favorire un impiego flessibile delle risorse umane in un fattore di rigidità. Quindi, occorre chiedersi se sia giusto conservare sempre e comunque la priorità della mobilità rispetto ai concorsi, o non si debba, invece, dare alle amministrazioni la possibilità di valutare le situazioni nelle quali le loro esigenze richiedono direttamente il ricorso allo strumento concorsuale o ad altre forme di reclutamento di nuovo personale.

Nel breve periodo, comunque, ai fini dell'attuazione dei progetti del PNRR va valutata nel merito, con riferimento alle diverse professionalità e alle esigenze delle singole amministrazioni, la possibilità di avvalersi, in misura più o meno ampia, dello strumento della mobilità (anche, eventualmente, incentivata).

## **1.5 Una agenzia indipendente per il reclutamento del personale**

Guardando in avanti, si dovrebbe valutare l'opportunità di coltivare l'idea di costituire anche in Italia, come già avvenuto da tempo in alcuni fra i più importanti ordinamenti (basta pensare alla *Civil Service Commission* britannica, istituita a metà del XIX secolo, o all'*Office of Personnel Management* statunitense, ma anche al *Servicio Público de Empleo Estatal* spagnolo e all'*European Personnel Selection Office* comunitario) un organismo indipendente – di natura tecnica, ma anche rappresentativo dei destinatari dei servizi amministrativi – configurato come un'agenzia alla quale potrebbero essere affidate le attività di reclutamento o che, quantomeno, potrebbe garantire un consistente supporto alle amministrazioni per la

## IL RECLUTAMENTO E LA FORMAZIONE DEL PERSONALE DELLE PA

preparazione, organizzazione e gestione di tali procedure, come momento di una più generale funzione di collaborazione al governo del personale pubblico.

L’agenzia dovrebbe fornire servizi per la ricerca di lavoro in ambito pubblico: banche dati su posizioni vacanti, offerte di lavoro disponibili, collegamento a siti operanti nell’offerta di lavoro, ma anche aiuto per la formulazione di candidature per le selezioni, e così via. Inoltre, dal lato della domanda, dovrebbe prevedere la possibilità per gli interessati di inserire nelle banche dati (aggiornandolo periodicamente) il proprio profilo, eventualmente accompagnato da lettere motivazionali, che potrà essere preso in considerazione dalle amministrazioni in occasione dell’attivazione di procedure selettive (o per assumere direttamente, dove non sia necessario passare per percorsi di tipo concorsuale o para-concorsuale). Naturalmente il “Portale del reclutamento”, già istituito negli scorsi anni e in via di implementazione presso il Dipartimento della funzione pubblica, verrebbe collocato presso tale organismo, che potrebbe altresì gestire la mobilità dei dipendenti.

## **2. *La formazione***

### **2.1 Il governo e la pianificazione delle attività formative**

L’attività di formazione deve essere intesa come una leva strategica fondamentale per la realizzazione degli obiettivi di modernizzazione delle amministrazioni e per l’incremento della loro capacità di rispondere alle esigenze dei cittadini, grazie allo sviluppo delle risorse umane. Quindi, a differenza di quello che è avvenuto finora, dovrebbe essere sostenuta da adeguate risorse finanziarie: l’utilizzazione dei finanziamenti, però, dovrebbe essere condizionata ad una riqualificazione complessiva del sistema formativo.

Si evidenzia l’esigenza prioritaria di definire con chiarezza la dimensione strutturale della *governance* della formazione nel settore pubblico. In tale prospettiva, si dovrebbe in primo luogo pensare alla collocazione al centro del complessivo sistema formativo di una istituzione pubblica forte, autorevole e dotata di spiccata autonomia; con un carattere, tuttavia, non esclusivamente statale, ma “repubblicano”, in modo da non comprimere le autonomie ma, anzi, valorizzarne le

esigenze. A detto organismo andrebbero affidati compiti di programmazione dell'offerta formativa, partendo dalla verifica dei fabbisogni attuali e dalla prefigurazione di quelli futuri; tale soggetto potrebbe svolgere un ruolo essenziale anche riguardo a compiti di accreditamento, monitoraggio e verifica degli esiti delle azioni formative. Si dovrebbe valutare se questa istituzione possa essere identificata con una SNA ripensata nella sua missione e significativamente irrobustita sul piano strutturale.

In secondo luogo, andrebbe identificato in ciascuna delle grandi aree dell'ordinamento amministrativo (amministrazioni centrali, autonomie locali, istruzione, sanità, ecc.) un soggetto in grado di fare da collettore della domanda di formazione, di tradurla sul piano progettuale e di porre in relazione i singoli enti con l'organismo programmatore nazionale; questo soggetto potrebbe anche supportare le amministrazioni nella scelta delle agenzie delle quali valersi per la realizzazione delle attività formative di loro interesse.

La creazione di questo nuovo assetto del governo delle attività formative, naturalmente, richiede tempi non brevi, dovendo partire da una inevitabile revisione del quadro normativo.

Però, la situazione attuale richiede che, comunque, in attesa di questa riforma strutturale, si proceda in tempi brevi, valendosi delle strutture esistenti (a partire dalla SNA), alla predisposizione e alla rapida attuazione, con una scansione temporale chiaramente definita, di un organico programma di formazione e riqualificazione del personale delle pubbliche amministrazioni, che si avvalga dei fondi del PNRR, in quanto finalizzato in primo luogo a contribuire sul piano della fattibilità amministrativa alla realizzazione dei progetti attuativi dello stesso, ma destinato a produrre effetti positivi di più lungo periodo sulla qualità dell'azione amministrativa. Si dovrebbe, pertanto, dare vita ad un piano nazionale, da definire a livello governativo, con il consenso e la collaborazione delle autonomie territoriali, e da affidare all'azione dei diversi soggetti chiamati ad intervenire nella progettazione e implementazione delle attività didattiche.

## **2.2 I soggetti erogatori della formazione**

Protagonisti fondamentali della progettazione e realizzazione delle iniziative di formazione sono sicuramente scuole e istituti pubblici, a cominciare dalla SNA, ma

## IL RECLUTAMENTO E LA FORMAZIONE DEL PERSONALE DELLE PA

senza dimenticare le importanti istituzioni formative istituite a livello regionale. A livello locale, in prospettiva, andrebbe verificato se sussistono le condizioni per l’istituzione di una scuola nazionale destinata a reclutare e formare i quadri degli enti territoriali (sul modello dell’INET francese).

Comunque, fin da subito, ferma restando la garanzia delle autonomie istituzionali, si potrebbe pensare – nel quadro dell’attuazione del piano nazionale sostenuto dai fondi del PNRR - alla creazione, sia per le amministrazioni regionali che per quelle locali, di sedi e istanze organizzate in grado di avviare in processo di razionalizzazione delle attività formative, individuando priorità, definendo linee di indirizzo, impostando e mettendo a disposizione programmi utilizzabili da tutti gli enti presenti sul territorio, che potrebbero attivare percorsi formativi comuni o coordinati.

I fabbisogni formativi espressi dalle amministrazioni dovrebbero trovare risposta in primo luogo nell’azione di istituzioni pubbliche a ciò preposte, ma non è pensabile che tutta l’offerta formativa venga garantita direttamente dalle strutture pubbliche e da soggetti da esse dipendenti o ad esse direttamente collegati: quindi, è ineludibile il coinvolgimento di altre agenzie formative, chiamate dalle amministrazioni ad intervenire in via complementare rispetto alle scuole pubbliche, o alle quali queste stesse possano rivolgersi in funzione integrativa di attività da esse direttamente organizzate e gestite. Esiste, in effetti, un ampio “mercato” della formazione per il personale pubblico che è indispensabile non assuma i tratti di un mercato “selvaggio”, ma sia saldamente governato e regolato da organismi pubblici (quelli indicati al punto 2.1); pertanto, si dovrebbe pensare ad un sistema di “accreditamento” dei soggetti che si propongono di partecipare allo svolgimento di compiti formativi, e a forme di valutazione comparativa della loro offerta progettuale, con la creazione di albi o elenchi, periodicamente aggiornati, ai quali dovrebbero fare riferimento le singole scuole e/o amministrazioni “committenti” delle prestazioni formative. Comprensibilmente, all’accreditamento dovrebbe corrispondere un sistema di valutazione della didattica erogata.

Tra i soggetti esterni affidatari della realizzazione di attività formative le università dovrebbero sicuramente essere chiamate a ricoprire un ruolo importante: del resto, sono già numerose le esperienze di collaborazione fra amministrazioni e atenei nel campo della formazione del personale pubblico. Però, questa collaborazione dovrebbe assumere un carattere più organico e meno estemporaneo.

Anche nel caso delle strutture universitarie si dovrebbe partire da un meccanismo di accreditamento, sulla base di una verifica delle competenze presenti nei dipartimenti e dell'esperienza da essi acquisita nel settore della formazione. Altro aspetto da considerare è la valutazione dell'utilizzabilità (e dell'utilità) dell'offerta didattica delle università (master, corsi di specializzazione, dottorati) per la copertura di esigenze formative delle amministrazioni e del loro personale.

### **2.3 Le strutture amministrative per la formazione**

L'elemento centrale del sistema formativo, ovviamente, è costituito dall'erogazione dei servizi didattici; ma, accanto a questa funzione, ne vanno considerate diverse altre (preliminari, connesse, strumentali e consequenziali): ricognizione dei fabbisogni, programmazione e progettazione degli interventi, individuazione dei soggetti erogatori e dei fruitori, monitoraggio, valutazione.

Alcune di queste funzioni travalicanò il ruolo delle singole amministrazioni: ma è fondamentale una riqualificazione dell'approccio al tema della formazione all'interno di ciascuna realtà amministrativa. Questo implica, in particolare, il rafforzamento e la valorizzazione, anche sul piano della dotazione di professionalità specialistiche, degli "uffici formazione", ove esistenti, o la loro creazione quando non ancora costituiti, eventualmente anche attraverso moduli convenzionali/collaborativi fra enti diversi. Essi dovrebbero essere dotati di adeguate competenze - non limitate allo svolgimento del compito di meri collettori e "smistatori" di proposte di attività formative - e dovrebbero operare come "braccio operativo" sia degli organi di vertice delle amministrazioni, sia degli uffici preposti al governo del personale. E' pure importante e di grande utilità (come mostra la recente positiva esperienza della SNA) promuovere la creazione di "reti" e momenti di raccordo fra direttori del personale e titolari degli uffici responsabili della formazione.

### **2.4 Contenuti e metodi della formazione per la nuova realtà amministrativa**

Le esperienze formative realizzate negli ultimi anni (almeno quelle di maggiore qualità) dimostrano una progressiva acquisizione della consapevolezza della

## IL RECLUTAMENTO E LA FORMAZIONE DEL PERSONALE DELLE PA

necessità di adeguare forme, sedi, strumenti, metodi e oggetti della formazione alle profonde trasformazioni intervenute nel sistema amministrativo, e a quelle che possono prefigurarsi per il prossimo futuro.

In primo luogo, questo richiede che si coniughino in via preliminare l'identificazione degli obiettivi della formazione in funzione della dimensione funzionale delle amministrazioni e l'analisi delle competenze dei soggetti interessati.

In concreto, poi, va affermata con forza - soprattutto per il segmento fondamentale costituito dai quadri medio-alti del personale, fino alla dirigenza - l'esigenza di una formazione interdisciplinare, oltre che multidisciplinare; ed è ormai un dato consolidato il superamento, nelle prestazioni didattiche, di una impostazione teorico-formale, sostituita da un approccio di carattere gestionale, incentrato sulla dimensione manageriale (affrontando temi quali il comportamento organizzativo, la motivazione dei collaboratori, il *problem solving*, la prevenzione e gestione dei conflitti, la gestione del lavoro in rete, la misurazione e valutazione della *performance*) e che per il personale di livello più elevato rivolga l'attenzione alla creazione di una *leadership* per l'innovazione amministrativa.

Sul piano dei contenuti, pur senza trascurare discipline tradizionali, ma comunque rilevanti (come la regolazione del personale, le procedure amministrative, i contratti, la contabilità, ecc.), va dato spazio ad ambiti tematici diversi, che colgano il senso del cambiamento in atto (*smart working*, competenze per la trasformazione digitale, comunicazione pubblica, etica del funzionario e prevenzione delle corruzione, ecc.); il tutto collocato necessariamente in una dimensione europea e internazionale.

Riguardo alle sedi e agli strumenti per lo svolgimento delle attività formative, pur non sottovalutando il valore della didattica in aula (tanto più quando impostata in termini di partecipazione attiva dei discenti), non si può prescindere da un uso ampio e diffuso dell'*e-learning*, soprattutto laddove si tratti di attuare programmi formativi destinati trasversalmente ad un'ampia platea di partecipanti, collocati anche in realtà territoriali diverse.

Anche in relazione a una adeguata utilizzazione delle potenzialità della didattica a distanza appare, infine, indispensabile uno sviluppo a tutti i livelli e in tutte le sedi di iniziative di formazione dei formatori.