

Employer branding e capacità attrattiva delle Amministrazioni Pubbliche italiane

Prof. Efsio Gonario Espa

RELATORE

Prof.ssa Marta Simoncini

CORRELATORE

Carola Parisi - Matr. 648412

CANDIDATO

INDICE

INTRODUZIONE	3
---------------------------	---

CAPITOLO 1

INDAGINE RICOGNITIVA DEL FENOMENO DI EMPLOYER BRANDING	7
---	---

1.1 La nascita dell' <i>employer branding</i>	7
---	---

1.2 <i>Public employer branding</i> : costruzione di un'identità attraente dell'organizzazione pubblica	12
--	----

CAPITOLO 2

IL PUBBLICO IMPIEGO E LE POTENZIALI CAUSE DELLA SCARSA CAPACITÀ ATTRATTIVA DELLA P.A.	18
--	----

2.1 La dimensione quantitativa e qualitativa del capitale umano nelle pubbliche amministrazioni	18
--	----

2.2 Evoluzione del sistema di selezione e reclutamento del personale pubblico	28
--	----

2.3 <i>Great resignation e job hopping</i> : alla ricerca del miglior <i>life-work balance</i>	34
--	----

2.4 Le principali criticità del reclutamento pubblico	40
---	----

2.5 Profili problematici degli avanzamenti di carriera all'interno dell'amministrazione pubblica.....	45
--	----

CAPITOLO 3

UN APPROCCIO COMPARATIVO: IL PUBLIC SERVICE NEL CONTESTO INTERNAZIONALE	50
--	----

3.1 Pratiche di attrattività e reclutamento delle amministrazioni pubbliche nei Paesi OCSE.....	50
--	----

3.2 Il pubblico impiego multigenerazionale nel quadro europeo	56
---	----

3.3 La cultura della diversità e dell'inclusione: adozione di nuove strategie da parte dei paesi membri dell'OCSE	62
3.4 Processi di sviluppo delle competenze dei dirigenti pubblici tra i Paesi OCSE	69

CAPITOLO 4

INDICAZIONI DI POSSIBILI SOLUZIONI DI POLICY ALL'INTERNO DI UNA REBRANDIZZAZIONE DELLA P.A. 74

4.1 Il ruolo del <i>Public Service Motivation</i> per l' <i>employer attractiveness</i> : un confronto tra organizzazioni pubbliche, private e no-profit	74
4.2 Interventi di programmazione delle assunzioni del personale pubblico.....	79
4.3 Una formazione di qualità nel settore pubblico quale leva di valorizzazione del personale	84
4.4 I meccanismi di progressione in carriera, verticali e orizzontali	89
4.5 Le competenze digitali del dipendente pubblico in relazione alla velocità dei cambiamenti tecnologici	92
4.6 La capacità comunicativa della PA.....	97

CONCLUSIONI 103

BIBLIOGRAFIA..... 108

SITOGRAFIA 121

RIFERIMENTI NORMATIVI 123

INTRODUZIONE

Le pubbliche amministrazioni, in Italia come in altri paesi, si trovano ad affrontare sfide sempre più complesse e urgenti, rese evidenti negli anni della pandemia, della crisi energetica e della guerra russo-ucraina. In questo contesto, la consapevolezza dell'importanza del *branding* nel settore pubblico è emersa come un fattore cruciale per migliorare la percezione e l'efficacia delle istituzioni governative, nonché per attrarre e trattenere un pool di talenti in grado di contribuire in modo significativo al benessere della società.

Questa tesi mira innanzitutto a sottolineare quanto sia importante capire in maniera più articolata e approfondita un concetto particolarmente innovativo applicato alle Amministrazioni Pubbliche (AAPP) italiane.

La ricerca accademica rivela che il *branding* nel contesto della pubblica amministrazione è un'area in crescita, anche se relativamente giovane. Un campo e una ricerca necessari per affrontare al meglio su un piano conoscitivo sfide sempre più pressanti per le amministrazioni pubbliche, tra cui la mancanza di fiducia da parte dei cittadini. Lo scetticismo nei confronti dell'amministrazione e dei servizi pubblici da essa gestiti è diventato un problema centrale, minando l'efficacia delle istituzioni e, inevitabilmente, suscitando crescenti preoccupazioni relativamente all'immagine complessiva del settore pubblico.

Il presente lavoro di tesi si propone, pertanto, di allargare la prospettiva sul tema, assumendo una visione ampia su come le amministrazioni pubbliche possano adottare concrete pratiche di *branding* per sviluppare una maggiore attrattività del settore pubblico.

Nel primo capitolo viene avviata una riflessione sull'identificazione delle origini del *branding*, un concetto che affonda le sue radici nel settore privato. Nel corso degli ultimi due decenni, le aziende private hanno compreso l'importanza di creare un brand solido per attirare e trattenere i migliori talenti. Questo ha portato all'identificazione dei dipendenti come clienti interni e alla creazione di un ambiente di lavoro accogliente, adottando un approccio orientato al benessere dei lavoratori.

La competizione per attirare professionisti qualificati è diventata intensa nelle economie sviluppate, non solo nel settore privato ma anche tra le amministrazioni pubbliche. Di conseguenza, il *branding* pubblico sta guadagnando terreno in termini di policy, con l'obiettivo di costruire un'identità distintiva per le AAPP, migliorando la loro attrattività come datori di lavoro. Ciò appare fondamentale per l'efficace funzionamento delle istituzioni pubbliche, poiché per raggiungere i propri obiettivi, le amministrazioni devono essere in grado di attrarre, motivare e trattenere talenti. Ciò dipende da una serie di fattori, tra cui la missione dell'organizzazione, le opportunità di sviluppo professionale, i livelli di retribuzione e la qualità della leadership.

Per condurre un'analisi più approfondita e dettagliata del tema trattato, nel secondo capitolo si esamina attentamente la composizione numerica dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni italiane. Tale analisi si basa sui dati forniti dall'ISTAT e sulle informazioni presenti nel Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato. Nel corso di questo studio, verrà evidenziato il processo di invecchiamento rapido del personale nelle pubbliche amministrazioni e verrà esaminata la composizione dei dipendenti in termini di titoli di studio e formazione, permettendo un confronto significativo con la forza lavoro complessiva nel corso del tempo.

Inoltre, nel capitolo si analizza il fenomeno noto come *Great resignation*, che si riferisce alle dimissioni volontarie che coinvolgono sempre più lavoratori, soprattutto tra i giovani, motivati dalla ricerca di opportunità professionali che preservino il loro benessere individuale. Le pubbliche amministrazioni italiane si trovano di fronte alla sfida di soddisfare i propri fabbisogni di personale, specialmente per le professioni tecniche con competenze digitali, a causa dell'esodo di dipendenti che preferiscono accettare offerte di lavoro ritenute più in linea con le loro esigenze personali e professionali.

In modo analogo, il secondo capitolo esamina anche altre criticità associate al reclutamento pubblico e alle opportunità di progresso professionale all'interno del settore, offrendo suggerimenti sulle possibili ragioni per cui l'immagine delle amministrazioni pubbliche potrebbe essere percepita come antiquata e poco attrattiva per i giovani talenti.

Nel terzo capitolo, un'analisi comparativa internazionale aggiunge un ulteriore livello di comprensione, esaminando le strategie adottate da altri Paesi per affrontare la sfida dell'attrattività del settore pubblico, soprattutto considerando il contesto di invecchiamento della popolazione e della dimensione multigenerazionale della forza

lavoro. L'obiettivo per le amministrazioni è quindi la progettazione di politiche occupazionali flessibili, capaci di rispondere alle diverse esigenze dei vari gruppi all'interno del settore pubblico, sia in termini di abilità lavorative effettive che di necessità individuali.

Inoltre, nell'ambito di questo confronto internazionale, si pone l'attenzione sull'adozione di strategie per promuovere la diversità e l'inclusione, mirate a incrementare l'attrattiva, il coinvolgimento e la *retention* dei talenti più promettenti. È comune che le persone cerchino di modulare alcune sfaccettature della propria identità per integrarsi meglio nel contesto lavorativo. Tuttavia, va notato che questo comportamento può spesso limitare le loro performance nelle mansioni assegnate. Di conseguenza, un numero crescente di nazioni sta prendendo coscienza delle potenzialità offerte da queste strategie per ottimizzare la fornitura di servizi e aumentare l'efficienza operativa.

Infine, questa analisi comparativa pone l'attenzione sui processi di sviluppo delle competenze dei dirigenti pubblici tra i Paesi membri dell'OCSE. È essenziale che i dirigenti pubblici dispongano di competenze di leadership specifiche, quali abilità, capacità relazionali, comportamenti e stili, necessarie per affrontare al meglio sfide molto complesse. Tuttavia, è altrettanto importante mettere a disposizione dei dirigenti pubblici i mezzi e gli strumenti necessari per acquisire tali competenze e garantire loro il supporto adeguato per applicarle efficacemente.

Il capitolo conclusivo del presente elaborato di tesi fornisce spunti essenziali per la formulazione di una strategia finalizzata a mitigare l'attuale carenza di attrattività del settore pubblico italiano, mediante l'implementazione di varie politiche pubbliche.

In primo luogo, la ricerca si concentra sull'analisi del ruolo del *Public Service Motivation* (PSM) nell'ambito dell'attrattività dell'*employer*. Una teoria ampiamente condivisa suggerisce che la motivazione al servizio pubblico svolga un ruolo positivo nell'attrarre individui verso le istituzioni pubbliche. Tuttavia, è rilevante sottolineare che anche organizzazioni del settore privato e del terzo settore contribuiscono al bene comune. Risulta ormai evidente che anche tali organizzazioni hanno la capacità di attrarre individui dotati di un profondo senso del servizio pubblico, emergendo come concorrenti competitive per attirare talenti altamente dedicati alla promozione del bene comune, ossia animati dal *Public Service Motivation*.

Successivamente, l'attenzione dell'analisi si concentra sulle strategie relative alla pianificazione delle assunzioni nel settore pubblico. In Italia, le politiche concernenti il reclutamento delle pubbliche amministrazioni, adottate nel corso degli ultimi decenni, si sono principalmente concentrate sul contenimento della spesa pubblica. In tale quadro, il settore del personale è diventato uno dei principali ambiti di intervento ai fini di controllo, razionalizzazione e riduzione della spesa.

La ricerca dedica altresì particolare attenzione alle politiche volte a valorizzare il personale, che comprendono sia incentivi economici che opportunità di avanzamento professionale. Di fatto, tra gli strumenti a disposizione delle pubbliche amministrazioni per riconoscere il merito e la competenza, vi è anche la possibilità di garantire l'accesso a programmi di formazione avanzata e sviluppo professionale. È essenziale sottolineare, tuttavia, che la formazione non deve essere vista unicamente come un premio destinato ai migliori, ma come un investimento rivolto a tutti i dipendenti pubblici, indipendentemente dal merito.

Il quarto capitolo prosegue offrendo un'analisi panoramica sull'evoluzione della digitalizzazione all'interno delle amministrazioni pubbliche italiane. L'ampia adozione di strumenti informatici richiede competenze nell'ambito del linguaggio matematico e informatico. Di conseguenza, emerge la rilevanza di riconsiderare la composizione degli organi pubblici e le metodologie di selezione dei futuri dipendenti al fine di rispondere adeguatamente alle necessità di un mondo sempre più orientato alla digitalizzazione.

Infine, la trattazione si conclude sottolineando l'importanza di imparare a gestire la complessità della comunicazione attraverso la creazione di un brand efficace e l'identificazione di approcci e strumenti innovativi per rispondere alle richieste provenienti dall'esterno e attrarre candidati di valore per l'organizzazione pubblica. La pubblica amministrazione deve essere in grado di adottare un approccio di comunicazione diversificato, rivolgendosi direttamente ai propri *stakeholder* e costruendo comunità di interesse. L'obiettivo primario è quello di plasmare un'immagine positiva e accattivante dell'amministrazione, creando un brand distintivo e apprezzato, che sappia valorizzare i benefici del lavoro svolto e sviluppare una maggiore capacità comunicativa.

CAPITOLO PRIMO

**INDAGINE RICOGNITIVA DEL FENOMENO
DI EMPLOYER BRANDING**

1.1 La nascita dell'*employer branding*

Nel corso degli anni Novanta, le imprese, intese come organizzazioni orientate al conseguimento di profitti, hanno avviato un processo di identificazione dei propri dipendenti come clienti interni, riconoscendo che l'instaurazione di un ambiente lavorativo accogliente rientra negli interessi del datore di lavoro. Di conseguenza, la percezione e il trattamento dei dipendenti come clienti dell'azienda hanno notevolmente ampliato l'attenzione dei datori di lavoro verso la creazione di un brand distintivo. L'idea dell'*employer branding*, dunque, ha avuto origine negli anni Novanta, ed in particolare nel 1996, quando gli autori Ambler e Barrow, nel loro articolo *The Employer Brand*, hanno definito tale concetto come un insieme di vantaggi funzionali, economici e psicologici forniti dall'impiego e associati al datore di lavoro.¹ Il principale impulso alla diffusione di questo concetto deriva dalla necessità di attrarre e trattenere i migliori e più qualificati talenti umani. L'*employer branding* denota, infatti, il discernimento tra le qualità distintive di un'azienda come datore di lavoro e quelle dei suoi concorrenti, focalizzandosi sulla reputazione dell'organizzazione in quanto datore di lavoro e sulla sua capacità di offrire un valore aggiunto ai propri dipendenti.

Employer branding è un concetto che è stato profondamente influenzato dalle dinamiche del marketing relazionale. Quest'ultimo si riferisce alle strategie e alle pratiche di marketing che consentono a un'organizzazione di consolidare il valore delle relazioni con i clienti attraverso la loro fidelizzazione. Il marketing relazionale, dunque, costituisce un passaggio cruciale dall'attenzione esclusiva ai profitti a breve termine verso la costruzione a lungo termine della *brand equity*;² questa si basa sulla capacità di un marchio di influenzare le scelte di acquisto non solo in base alle caratteristiche tangibili o alla qualità effettiva dei prodotti, ma anche grazie al riconoscimento e alla conoscenza

¹ T. Ambler e S. Barrow, *The employer brand*. Journal of Brand Management, 1996, 4(3), p. 187.

² T. Ambler, *Brand equity as a relational concept*. The Journal of Brand Management, 1995, 2(6), p. 396.

del marchio stesso. In altre parole, si tratta di creare una relazione duratura con i consumatori che vada oltre il mero aspetto economico immediato. Le fondamenta per lo sviluppo delle prospettive relazionali sono state gettate attraverso il riconoscimento dell'importanza delle interazioni tra acquirenti e fornitori, nonché del valore della qualità del servizio offerto. L'idea dello scambio di valore è stata il fulcro del marketing relazionale, svolgendo un ruolo centrale nell'adozione di una prospettiva reticolare sulla creazione di valore.³ Questa prospettiva reticolare è diventata parte integrante della teoria e della pratica del marketing contemporaneo, aprendo la strada a una visione sistemica nella definizione delle strategie. Concentrandosi sulle opportunità di creare e fornire valore, si mantiene un coinvolgimento dei dipendenti in relazioni solide tra l'azienda e i suoi clienti.

Le strategie di *branding* si focalizzano sull'immagine che le organizzazioni proiettano nella mente degli acquirenti in merito ai propri prodotti. Attraverso l'utilizzo del brand, le organizzazioni conferiscono un'identità alle loro offerte e le distinguono da quelle dei concorrenti.⁴ In sostanza, un marchio rappresenta l'impegno del venditore a fornire in modo coerente un insieme specifico di caratteristiche, vantaggi e servizi ai consumatori.⁵ Quest'ultimi traggono significativi benefici dall'utilizzo di un brand, il quale agevola l'elaborazione delle informazioni, rafforza la fiducia nelle decisioni di acquisto, e riduce sia il rischio percepito che i costi informativi. Garantire un'esperienza coerente e distintiva alla clientela costituisce da sempre una priorità fondamentale nell'ambito del *brand management*.

Tuttavia, è opportuno considerare che la prestazione eccellente di un servizio al cliente può essere raggiunta soltanto se si garantisce un elevato grado di soddisfazione e motivazione tra i dipendenti. In questa prospettiva, il concetto di marketing interno si manifesta come l'approccio che considera i dipendenti come dei veri e propri clienti e

³ R.M. Morgan e S.D. Hunt, *The commitment-trust theory of relationship marketing*. Journal of Marketing, 1994, 58(3), pp. 20-38.

⁴ S. Miles e J. Mangold, *A conceptualization of the employee branding process*. Journal of Relationship Marketing, 2004, 3(2/3), pp. 65-88.

⁵ P. Kotler, G. Armstrong, J. Saunders e V. Wong, *Principals of Marketing*, (3rd ed.) Harlow Pearson Education Limited, 2001, p. 188.

plasma le dinamiche lavorative in base alle loro necessità umane.⁶ Pertanto, il marketing interno è strettamente correlato all'*employer branding*. Infatti, quando parliamo di marketing interno, ci riferiamo a una strategia specifica volta all'ottimizzazione delle relazioni tra l'impresa e i suoi dipendenti, dal momento che la spinta motivazionale dei lavoratori riveste un ruolo cardinale nell'agevolare l'affermazione e il successo dell'azienda stessa. Il marketing interno rappresenta, quindi, un'attività di rilevanza cruciale nello sviluppo di un'organizzazione orientata al cliente, in cui il dipendente assume un ruolo di preminente importanza e in cui si suggerisce che i posti di lavoro siano gestiti con un approccio simile a quello dedicato ai prodotti.⁷ Di conseguenza, l'azienda dovrebbe avvalersi di strategie di marketing per progettare posizioni lavorative che soddisfino simultaneamente le esigenze dei dipendenti e gli interessi dell'impresa stessa.

L'*employer branding* racchiude in sé sia il *branding* interno che quello esterno. L'*employer branding* esterno si compone di tutte le iniziative volte a coinvolgere professionisti, studenti, laureati e altri portatori di interesse, utilizzando canali di comunicazione moderni e siti web con contenuti che illustrano la cultura aziendale, al fine di diffondere un messaggio rilevante e credibile nei mercati dei talenti desiderati. Ciò implica l'instaurazione di relazioni in ambito accademico, la collaborazione con i media influenti, l'implementazione di progetti di reclutamento per migliorare l'immagine aziendale, e così via.⁸ D'altra parte, l'*employer branding* interno si concentra principalmente sui dipendenti attuali e si dedica a programmi di sviluppo, alla creazione di una cultura aziendale solida e alla promozione di un ambiente di lavoro accogliente.⁹ In realtà, l'applicazione dell'*employer branding* inizialmente aveva posto minor enfasi sugli sforzi interni volti a promuovere un coinvolgimento favorevole dei dipendenti, concentrandosi invece maggiormente sul potenziamento di una reputazione esterna distintiva. In tempi recenti, invece, molte organizzazioni hanno adottato un approccio più

⁶ L.L. Berry e A. Parasuraman, *Marketing Services: Competing Through Quality*. Free Press, New York, 1991, p. 151.

⁷ R.J. Varey e B.R. Lewis, *A broadened conception of internal marketing*. *European Journal of Marketing*, 1999, 33 (9/10), pp. 926-944.

⁸ M. Stuss e A. Herdan, *External employer branding tools used for attracting graduates by energy companies listed at Warsaw Stock Exchange*, 8th Economics and Finance Conference, London, 2017, p. 204.

⁹ *Ibidem*.

integrato che si configura come un equilibrio armonioso tra dare e ricevere. Infatti, da un lato, la proposta dell'*employer branding* deve essere chiara e trasparente riguardo a ciò che i potenziali e attuali dipendenti possono aspettarsi dall'organizzazione in termini di benefici razionali ed emotivi. Dall'altro, deve anche delineare con precisione le aspettative dell'azienda nei confronti dei dipendenti, instaurando un legame di reciprocità.¹⁰

L'*employer branding* si fonda essenzialmente sui principi di marketing che definiscono la posizione di un'organizzazione come un datore di lavoro ideale. Infatti, l'obiettivo primario dell'*employer branding* è quello di configurare l'azienda nella mente dei suoi potenziali e attuali dipendenti come un *employer of choice*, ossia un luogo lavorativo ottimale e stimolante. L'espressione si riferisce a un datore di lavoro che gode di una reputazione e di un'attrattiva tale da essere considerato la scelta preferita dai potenziali dipendenti. Un *employer of choice* è riconosciuto come un'organizzazione che offre una cultura aziendale positiva, opportunità di sviluppo professionale e personale, benefici competitivi, politiche di gestione del personale all'avanguardia e una leadership impegnata nel benessere dei dipendenti. Essere un *employer of choice* significa che l'azienda è in grado di attirare e trattenere i migliori talenti sul mercato del lavoro, grazie alla sua reputazione lodevole quale preferito luogo di impiego.¹¹ L'impatto della globalizzazione e l'evoluzione tecnologica hanno accentuato l'importanza strategica di attrarre e trattenere talenti per ottenere un vantaggio competitivo distintivo. La globalizzazione ha spinto le organizzazioni a adottare sempre più una prospettiva internazionale nell'ambito dell'*employer branding*, in quanto esse si trovano ormai immerse in un contesto imprenditoriale che oltrepassa i confini nazionali. Mentre le tradizionali strategie di reclutamento soddisfano le esigenze organizzative a breve termine, l'*employer branding* appare come una strategia a lungo termine, mirata a mantenere un flusso costante di dipendenti altamente qualificati.

¹⁰ R.W. Mosley, *Customer experience, organisational culture and the employer brand*. Brand Management, 2007, 15(2), p. 130.

¹¹ V. Bellou, I. Chaniotakis, I. Kehagias, I. Rigopoulou, *Employer brand of choice: an employee perspective*. Journal of Business Economics and Management, 2015, 16(6), p. 1202.

La percezione del brand si configura come un insieme di concetti che risiedono nella mente del consumatore, riguardanti i vantaggi funzionali e simbolici correlati ad esso. In tale prospettiva, nell'ambito dell'*employer branding*, i benefici funzionali comprendono gli aspetti oggettivi dell'occupazione presso un'azienda, come retribuzione, benefit e permessi, mentre i vantaggi simbolici riguardano il prestigio aziendale e l'approvazione sociale derivante dall'essere impiegati in quell'azienda.¹² Uno dei valori fondamentali trasmesso ai dipendenti attraverso l'*employer branding* è il progresso, che indica il grado in cui un datore di lavoro riconosce le prestazioni dei propri dipendenti e offre esperienze che favoriscono la crescita professionale, fungendo da trampolino di lancio per future occupazioni. In pratica, le aziende utilizzano l'*employer branding* per promuovere i loro vantaggi, tra cui formazione, opportunità di carriera, sviluppo personale e crescita, fornendo ai lavoratori competenze acquisibili attraverso programmi formativi e di sviluppo, e richiedendo in reciproco scambio impegno e adattabilità.

Il carattere distintivo dei datori di lavoro permette ai candidati di comprendere i diversi valori che definiscono le organizzazioni e di individuare punti di convergenza tra la propria identità e la realtà aziendale.¹³

L'*employer branding* si distingue come un approccio strategico e duraturo volto a gestire attentamente la consapevolezza e le percezioni dei dipendenti attuali, potenziali e degli altri attori rilevanti nei confronti di una particolare azienda.¹⁴ Le imprese hanno constatato che un *employer branding* persuasivo genera un vantaggio competitivo significativo, favorisce l'internalizzazione dei valori aziendali da parte degli individui e contribuisce alla fidelizzazione dei dipendenti, con conseguente incremento di produttività ed efficienza.

¹² K. Backhaus, S. Tikoo, *Conceptualizing and researching employer branding*. Career Development International, 2004, 4(5), pp. 501-517.

¹³ K. Backhaus, *Employer Branding Revisited*. Organization Management Journal, 2016, 13(4), pp. 193-201.

¹⁴ J. Sullivan, *Eight elements of a successful employment brand*. ER Daily, 2004, 23(2), pp. 501- 517.

1.2 *Public employer branding*: costruzione di un'identità attraente dell'organizzazione pubblica

Da lungo tempo, le organizzazioni private, animate dal fine di perseguire profitti, hanno abbracciato una serie di politiche di *employer branding* con lo scopo di esaltare la propria entità nel mercato del lavoro, delimitare le aspettative dei potenziali candidati in relazione alle condizioni contrattuali e generare impatti favorevoli nell'intero ciclo di gestione del personale.

D'altra parte, l'interesse dimostrato dalle organizzazioni pubbliche nei confronti del *branding* rappresenta un fenomeno relativamente recente.¹⁵ Il ruolo assunto dallo Stato nel corso degli ultimi trent'anni ha subito significative trasformazioni a livello globale: di fatto, lo Stato, che un tempo rivestiva la veste di produttore pressoché monopolistico di beni e servizi pubblici, si è ora configurato come custode di servizi minimi essenziali all'interno di un contesto sempre più intrinsecamente competitivo.¹⁶

La necessità di comunicare al fine di acquisire visibilità e rilevanza istituzionali, nonché di instillare consapevolezza e ottenere consenso nel mercato dei beni e servizi pubblici, sempre più sottoposto a una feroce competizione, induce le istituzioni pubbliche a adottare politiche di *branding* in tutte le sfere dell'amministrazione, compresa la diligente gestione delle risorse umane. La società percepisce il sistema pubblico come un insieme di enti differenziati, autonomi e responsabili, a differenza del passato in cui appariva come un apparato indistinto.

In questo scenario di mutamento, le istituzioni pubbliche hanno avviato un processo di modifica del loro approccio nei confronti dell'*employer branding*. L'interesse crescente verso un *branding* pubblico, concepito come una strategia finalizzata alla costruzione, alla differenziazione e all'attrattività dell'identità dell'organizzazione

¹⁵ A. Waeraas, *Can public sector organizations be coherent corporate brands?* Marketing Theory, 2008, 8(2), pp. 205-221.

¹⁶ E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano: Egea, 2016, pp. 21 e 41-42; J. Gromark, F. Melin, *From market orientation to brand orientation in the public sector*. Journal of Marketing Management, 2013, 29(9-10), pp. 1099-1123.

pubblica e dei suoi beni e servizi, può essere pertanto attribuito all'evoluzione del ruolo dello Stato all'interno della società.¹⁷

Come già menzionato, nel contesto delle organizzazioni orientate al perseguimento del profitto, l'*employer branding* ha suscitato un crescente interesse sia negli ambiti accademici che nelle pratiche manageriali. Tuttavia, è solo di recente che il settore pubblico ha intravisto le potenzialità di una politica comunicativa volta a promuovere l'organizzazione pubblica come un datore di lavoro degno di essere scelto.¹⁸

Purtroppo, risulta evidente che gli studi volti ad approfondire il concetto di *employer branding* nell'ambito delle organizzazioni del settore pubblico si siano rivelati estremamente limitati. Fondamentalmente, si riscontrano esigue prove empiriche che testimoniano l'efficacia del *branding* come strategia di governance.¹⁹

Nonostante si tratti di un campo di ricerca ancora poco esplorato, si stanno gradualmente delineando contenuti volti a plasmare politiche di *employer branding* nel contesto pubblico. Ciò che emerge, tuttavia, è che un approccio di *branding* omogeneo per l'intero settore pubblico risulta irrealizzabile. Di fatto, quest'ultimo rappresenta un'enorme e sfuggente entità, che comprende un'ampia gamma di organizzazioni differenziate tra loro per autonomia, mandati e struttura di responsabilità. Pertanto, ciascuna di tali organizzazioni intraprende un proprio percorso di *branding*, dal momento che molti servizi pubblici hanno decentralizzato le loro attività di reclutamento, rendendo impossibile per il servizio pubblico stesso stabilire un brand centralizzato come *employer of choice*.

Di conseguenza, occorre plasmare le politiche di *employer branding* adattandole con cura a ciascuna circostanza, tenendo conto degli obiettivi istituzionali e delle politiche pubbliche perseguite, dei gruppi professionali a cui si rivolgono e delle specifiche condizioni culturali, economiche e istituzionali vigenti.²⁰

¹⁷ J. Gromark, F. Melin, *From market orientation to brand orientation in the public sector*. Journal of Marketing Management, 2013, 29(9-10), pp. 1099-1123.

¹⁸ A. Waeraas, *Can public sector organizations be coherent corporate brands?* Marketing Theory, 2008, 8(2), pp. 205-221

¹⁹ R. Karens, J. Eshuis, e E.-H. Klijn, (2016), *The impact of public branding*. Public Administration Review, 2016, 76(3), pp. 486-494.

²⁰ H.K. Aggerholm, S.E. Andersen, C. Thomsen, *Conceptualising employer branding in sustainable organisations*. Corporate Communications: An International Journal, 2011, 16(2), pp. 105-123

Da lungo tempo, l'idea che il settore pubblico debba essere dotato di risorse umane competenti e motivate permea le culture di governo. Un esempio eloquente di ciò è rappresentato dallo slogan «pochi, qualificati e ben pagati», che divenne una componente essenziale del programma di selezione delle élite governative durante il governo Nitti nell'Italia del primo dopoguerra. Tale concetto si trasformò in una realtà tangibile, dando origine a una classe dirigente pubblica che non solo sopravvisse, ma continuò ad operare con efficienza anche durante l'era fascista.²¹

L'aspirazione a un buon governo, in cui la funzione pubblica assicuri con efficienza, efficacia e integrità la fornitura di programmi e servizi pubblici, richiede un gruppo di funzionari pubblici qualificati, dotati di autorevolezza.²² Tuttavia, identificare i talenti necessari per assumere tale ruolo di leadership nel settore pubblico, così come accade nel settore privato e non profit, rappresenta una sfida costante. Si registra, infatti, una diminuzione del numero di aspiranti agli impieghi nel settore pubblico²³, e le conseguenziali carenze di personale pongono in pericolo la fornitura dei servizi pubblici essenziali. L'irrompere della pandemia di COVID-19, d'altro canto, ha acuito l'urgenza di dipendenti pubblici che nell'espletamento delle proprie mansioni, dimostrino «preoccupazione, sollecitudine e compassione».²⁴

La sfida che incombe su tutti i servizi pubblici risiede nell'individuare la via ottimale per rafforzare la propria capacità di leadership. Ciò diviene ancor più arduo quando un servizio pubblico si trova ad affrontare carenze significative di competenze in determinati gruppi professionali, come ad esempio esperti informatici, funzionari fiscali o revisori dei conti.²⁵

Al fine di erigere e mantenere organizzazioni del settore pubblico di grande efficacia, i governi devono dimostrare la capacità di attirare, stimolare e trattenere

²¹ AA.VV. *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*, Roma: Carocci, 2007, pp. 114-115.

²² R.J. Lavigna e S.W. Hays, *Recruitment and selection of public workers*. *Public Personnel Management*, 2004, 33(3), pp. 237-253.

²³ Bright, Leonard, and Cole Blease Graham, *Why Does Interest in Government Careers Decline among Public Affairs Graduate Students?* *Journal of Public Affairs Education*, 2015, 21(4), pp. 575-94.

²⁴ J. L. Hall e R. Paul Battaglio, *Remember the Foundation, Keep the Faith, Find What Works, and Focus on the Future*. *Public Administration Review*, 2020, 80(3), p. 345.

²⁵ K. Äijälä, *Public Sector – An Employer of Choice?* OECD, Paris, 2001, pp. 8-9.

individui di talento. Tuttavia, numerosi fattori possono influire sull'attrattività, sulla motivazione e sulla fidelizzazione dei dipendenti. Tra questi si annoverano le condizioni economiche esterne, la percezione che i potenziali dipendenti hanno dell'organizzazione, la missione istituzionale, le opportunità di sviluppo e crescita professionale, i livelli retributivi, la qualità della supervisione e della leadership interna, la mancanza di riconoscimento e la natura stessa del lavoro svolto.²⁶

Pertanto, il settore pubblico ha rivolto lo sguardo al settore privato, adottando le strategie e le tecniche utilizzate da molteplici imprese per distinguersi dalla concorrenza mediante lo sviluppo di brand aziendali e di prodotto.

Verso la fine degli anni Novanta, l'*employer branding* ha fatto la sua comparsa come la strategia più avanguardistica nell'ambito dell'occupazione, offrendo una risposta risolutiva alla sfida dell'attrazione e del mantenimento dei talenti nel settore privato.²⁷ In sostanza, il *branding* offre una serie di benefici percettivi che risultano altrettanto preziosi per le organizzazioni del settore pubblico come lo sono per le aziende private nel garantire la presenza dei talenti necessari per la leadership.²⁸ Tra tali vantaggi figurano la perpetuazione dei messaggi chiave, la differenziazione di prodotti e servizi, la motivazione e l'orientamento del personale, l'interiorizzazione dei valori organizzativi e il vantaggio competitivo.

Se l'intento del settore pubblico è quello di attirare i più talentuosi e brillanti individui dotati di comprovata capacità di leadership, l'adozione di un'immagine di datore di lavoro come *employer of choice* sembra rappresentare la risposta adeguata.

Data l'importanza di attrarre una forza lavoro di alta qualifica e diversificata, il reclutamento efficace e l'*employer branding* nel settore pubblico sono diventati questioni di rilevanza prioritaria e di particolare urgenza.²⁹ Il *public employer branding* mira a

²⁶ J.A. Lenaghan, e A.B. Eisner, *Employers of choice and competitive advantage*. Journal of Organizational Culture, Communications and Conflict, 2006, 10(1), pp. 99-109.

²⁷ K. Tanwar e A. Prasad, *Exploring the relationship between employer branding and employee retention*. Global Business Review, 2016, 17(3), p. 188.

²⁸ J. Eshuis e E.H. Klijn, *Branding in Governance and Public Management*, Routledge, New York, 2012, pp. 4-5.

²⁹ D.E. Bromberg e Étienne Charbonneau, *Public Service Motivation, Personality, and the Hiring Decisions of Public Managers: An Experimental Study*. Public Personnel Management, 2020, 49(2), pp.193-217; E.

stimolare le persone in cerca di lavoro e coloro che desiderano cambiare occupazione a considerare l'opportunità di candidarsi per un impiego nel settore pubblico.

Tre sono gli elementi fondamentali di un *employer brand* di successo.³⁰ Innanzitutto, esso deve assumere un approccio olistico, pervadendo ogni unità e livello dell'organizzazione, nonché gli attori esterni rilevanti. In secondo luogo, ogni membro dell'organizzazione deve possedere una chiara comprensione dell'essenza del brand e del modo in cui si manifesta nella pratica. Invero, spetta a tutti i dipendenti assumere il ruolo di autentici ambasciatori del brand. In ultima analisi, il brand deve godere di una rilevanza significativa sul mercato del lavoro. Ciò implica che i potenziali candidati siano pienamente informati sull'*employer brand* e, conseguentemente, si orientino verso opportunità lavorative all'interno dell'organizzazione in virtù della sua solida reputazione.

Tuttavia, come saggiamente rilevato da Baker, «in tempi odierni ogni organizzazione aspira a diventare un prestigioso datore di lavoro. Sebbene molte si auto-proclamino come tali, la realtà è che sono davvero poche quelle che possono vantare tale titolo».³¹ Infatti, un'immagine distorta come *employer of choice* può rivelarsi dannosa, poiché attrarre talenti in un'organizzazione i cui valori e cultura interna non sono in linea con la promessa esterna di essere un datore di lavoro da scegliere, può generare insoddisfazione e conseguente abbandono da parte dei dipendenti, delusi dalle aspettative non soddisfatte.³² Infatti, molti dei nuovi assunti, soprattutto coloro che occupano posizioni professionali o tecniche e appartenenti alle generazioni più giovani, manifestano frustrazione a causa dell'inevitabile discrepanza tra le loro aspettative e la realtà del lavoro nel settore pubblico.

Linos, *More than Public Service: A Field Experiment on Job Advertisements and Diversity in the Police*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2018, 28(1), pp. 67–85.

³⁰ D. Dell, N. Ainspan, T. Bodenber, K. Troy e J. Hickey, *Engaging employees through your brand*, Research Report No. 1288-01-RR, The Conference Board, New York, 2001, p. 31.

³¹ T. Baker, *Attracting and Retaining Talent: Becoming an Employer of Choice*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2014, p.1.

³² G. Martin, P.J. Gollan e K. Grigg, *Is there a bigger and better future for employer branding?* *International Journal of Human Resource Management*, 2011, 22(17), pp. 3618-3637; K. Backhaus e S. Tikoo, *Conceptualizing and researching employer branding*. *Career Development International*, 2004, 9(5), pp. 501-517.

Pertanto, il servizio pubblico dovrebbe porre attenzione alle sagge parole di Kristin Backhaus, che suggerisce: «Se i messaggi trasmessi dal brand sono chiari e autentici, essi attireranno i candidati più idonei verso l'azienda». ³³ Dunque, l'accento dovrebbe spostarsi dall'encomiabile ricerca del messaggio di brand "migliore" verso la ricerca di un approccio che consenta di comunicare con la massima accuratezza un messaggio di brand che rifletta appieno ciò che implica l'impiego presso l'azienda.

³³ K. Backhaus, *Employer branding revisited*. *Organization Management Journal*, 2016, 13(4), p. 199.

CAPITOLO SECONDO

IL PUBBLICO IMPIEGO E LE POTENZIALI CAUSE DELLA SCARSA CAPACITÀ ATTRATTIVA DELLA P.A.

2.1 La dimensione quantitativa e qualitativa del capitale umano nelle pubbliche amministrazioni

Per poter valutare l'efficienza della pubblica amministrazione, è di fondamentale importanza condurre un'analisi approfondita sull'occupazione nel settore pubblico. La PA, infatti, si distingue per l'elevato impiego di risorse umane in tutte le sue diverse attività, generando una forte concentrazione di lavoro nel processo produttivo. Un adeguato contingente di lavoratori, sia in termini quantitativi che qualitativi, consente di garantire servizi di qualità.

L'obiettivo del presente paragrafo è quello di offrire una breve panoramica sulla numerosità e composizione del personale impiegato presso la pubblica amministrazione. L'analisi si basa sui dati derivanti dal censimento condotto sulle Istituzioni pubbliche dall'ISTAT, unitamente alle informazioni riportate nel Conto Annuale redatto dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Il Censimento delle Istituzioni pubbliche dell'ISTAT fornisce dati aggiornati che presentano una descrizione dettagliata riguardante le caratteristiche strutturali e organizzative delle unità che compongono la pubblica amministrazione, per gli anni 2011, 2015, 2017 e 2020. Dal 2016, il Censimento delle Istituzioni Pubbliche dell'ISTAT ha assunto un carattere permanente, con una periodicità biennale. Questi censimenti permanenti si basano sull'elaborazione statistica di dati provenienti da fonti amministrative, integrati con informazioni raccolte tramite indagini statistiche dirette e specifiche per determinate tematiche.

FORMA GIURIDICA	Istituzioni		Personale dipendente		Personale non dipendente		Totale personale in servizio	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Amministrazione dello stato e Organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	34	0,3	1.903.876	56,1	27.251	13,3	1.931.127	53,6
Regione (Giunta e Consiglio regionale)	40	0,3	62.052	1,8	3.959	1,9	66.011	1,8
Provincia e città metropolitana	104	0,8	65.246	1,9	896	0,4	66.142	1,8
Comune	7.903	61,8	346.762	10,2	23.310	11,3	370.072	10,3
Comunità montane e unione dei comuni	594	4,6	15.711	0,5	956	0,5	16.667	0,5
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	191	1,5	681.690	20,1	47.242	23,0	728.932	20,2
Università pubblica	70	0,5	96.411	2,8	76.306	37,1	172.717	4,8
Ente pubblico non economico	2.973	23,3	156.262	4,6	18.397	9,0	174.659	4,8
Altra forma giuridica	871	6,8	68.279	2,0	7.103	3,5	75.382	2,1
Totale	12.780	100,0	3.396.289	100,0	205.420	100,0	3.601.709	100,0

Figura 2.1: Istituzioni pubbliche e personale in servizio, per forma giuridica; valori assoluti e percentuali, anno 2020. Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Le informazioni più recenti, con data di riferimento al 31 dicembre 2020, riflettono il censimento di 12.780 istituzioni pubbliche, che impiegano un totale di 3.601.709 unità di personale. Di queste, 3.396.289 sono dipendenti (corrispondenti al 94,3% del totale). Il restante 5,7% del personale in servizio, che equivale a circa 205.000 unità, è costituito da lavoratori non dipendenti che lavorano con forme contrattuali diverse. La totalità del personale impiegato, dunque, comprende sia i dipendenti che i non dipendenti. Il personale dipendente è costituito da coloro che lavorano all'interno delle istituzioni pubbliche, indipendentemente dall'istituzione di appartenenza, e possono essere a tempo

indeterminato o determinato.³⁴ D'altro canto, il personale non dipendente è composto dai lavoratori temporanei, dai lavoratori che operano su progetti specifici o che hanno contratti di collaborazione continuativa, nonché da altre figure professionali atipiche come quelle impiegate in lavori socialmente utili o di pubblica utilità, i lavoratori con contratti occasionali accessori, i titolari di assegni di ricerca e borse di studio, e i volontari del servizio civile nazionale.³⁵

La distribuzione del personale impiegato nel settore pubblico rivela che il 56,1% dei dipendenti si concentra nell'ambito dell'amministrazione centrale. Tale categoria comprende svariati gruppi professionali, tra cui il personale delle scuole statali e delle forze armate e di polizia. Il 20,1% dei dipendenti pubblici svolge le proprie mansioni presso Aziende o Enti del Servizio sanitario nazionale, il 10,2% presta servizio presso i Comuni. Mentre, l'ulteriore 13,6% è impiegato in altre forme giuridiche.³⁶

	2020	2017	2015	2011	2020/2017 %	2020/2011 %
Unità istituzionali	12.780	12.848	12.874	12.183	-0,5	4,9
Personale dipendente	2.913.749	2.839.656	2.810.031	2.842.053	2,6	2,5
a tempo indeterminato	2.521.985	2.574.924	2.550.917	2.595.435	-2,1	2,8
a tempo determinato	391.764	264.732	259.114	246.618	-48,0	58,9
Personale dipendente Femmine	1.956.419	1.859.728	1.821.821	1.825.887	5,2	7,1
a tempo indeterminato	1.676.220	1.675.795	1.633.884	1.650.094	0,0	1,6
a tempo determinato	280.199	183.933	187.937	175.793	52,3	59,4
Personale non dipendente	203.524	192.662	171.587	127.935	5,6	59,1
collaboratori e altri atipici	185.259	178.805	158.899	116.429	3,6	59,1
temporanei	18.265	13.857	12.688	11.506	31,8	58,7
Personale in servizio totale	3.117.273	3.032.318	2.981.618	2.969.988	2,8	5,0

Figura 2.2: Istituzioni pubbliche e personale in servizio; valori assoluti e percentuali, anni 2017, 2015 e 2011. Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

³⁴ ISTAT, *Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche 2020: risultati definitivi*, 28 dicembre 2022, p.24.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ivi*, p.1.

Le politiche finalizzate a contenere la spesa pubblica e a limitare il *turnover* del personale hanno radicalmente plasmato l'occupazione nel corso dell'ultimo decennio, apportando sostanziali mutamenti sia alla dimensione che alla composizione dell'organico.

Per assicurare una comparabilità uniforme tra gli anni, si escludono le Forze di polizia, le Forze Armate e gli occupati operanti all'estero; questa scelta è motivata dal fatto che tali categorie di personale sono state riportate per la prima volta nel censimento permanente riferito al 2015.

Pertanto, complessivamente, si rileva che il numero di personale impiegato è aumentato di oltre 147.000 unità tra il 2011 e il 2020, corrispondente a un aumento del 5% (+2,8% nel periodo triennale 2017-2020).

Nell'intervallo temporale compreso tra il 2011 e il 2020, si è evidenziato un incremento complessivo del 2,5% nel numero dei dipendenti, principalmente attribuibile al notevole balzo dei contratti a tempo determinato (+58,9%, corrispondente a circa 145.000 unità), contrapposto a una contrazione del 2,8% nell'occupazione a tempo indeterminato (-73.000 unità circa). Di particolare rilievo è l'incremento significativo, soprattutto negli anni più recenti, della quota di donne che detengono contratti a tempo indeterminato, all'interno della tendenza di ridimensionamento di tale tipologia contrattuale. Nello specifico, l'occupazione femminile ha registrato un incremento del 7,1% rispetto al 2011 e del 5,2% nel periodo tra il 2017 e il 2020. Come accennato, tale aumento non è stato influenzato dalle oscillazioni nell'occupazione a tempo indeterminato (+1,6% rispetto al 2011 e stabile nel periodo 2017-2020), mentre continua a crescere costantemente nei contratti a tempo determinato, con incrementi superiori al 50%.

Durante il periodo intercensuario 2011-2017, si osserva che il numero complessivo di dipendenti pubblici ha mantenuto una sostanziale stabilità, registrando una variazione minima. Tale constatazione è il risultato di una sottile diminuzione del personale a tempo indeterminato, affiancata da un incremento del personale a tempo determinato.

Tuttavia, nel periodo successivo, ovvero dal 2017 fino al 2020, è stato osservato un aumento complessivo dell'occupazione dipendente pari al 2,6%. Durante tale intervallo temporale, si è verificata una riduzione ulteriore del personale a tempo indeterminato (-2,1%), mentre il personale a tempo determinato ha registrato un notevole incremento, del

48%. Quest'ultimo aumento è principalmente attribuibile alle nuove assunzioni effettuate nel settore scolastico e negli enti del Servizio sanitario nazionale (SSN) per far fronte all'emergenza pandemica da Covid-19.

Per quanto concerne l'occupazione non dipendente, si constata un incremento sia dei contratti di natura temporanea che, in particolar modo, dei contratti di collaborazione e delle tipologie contrattuali atipiche. In confronto al 2011, si registra un significativo aumento dei lavoratori non dipendenti (+59,1%, corrispondente a quasi 76.000 individui), principalmente nella categoria dei collaboratori e altre figure atipiche. Negli ultimi tre anni, questi lavoratori non dipendenti sono aumentati ulteriormente del 5,6%.

Nel complesso, si delinea un quadro in cui le forme di rapporto di lavoro strutturate con la pubblica amministrazione, ossia i contratti di impiego a tempo indeterminato, vedono una riduzione della loro rilevanza nel contesto complessivo degli occupati, mentre guadagnano terreno i contratti di lavoro dipendente a termine e quelli che si discostano dal tradizionale rapporto di dipendenza. Quest'ultime forme contrattuali spaziano da soluzioni più organizzate, come le collaborazioni coordinate e continuative e gli assegni di ricerca, a soluzioni caratterizzate da una maggiore flessibilità, come le prestazioni occasionali e quelle acquisibili tramite somministrazione. Nel periodo compreso tra il 2011 e il 2020, dunque, si osserva un evidente spostamento verso modalità di impiego temporanee e flessibili, il che risulta particolarmente significativo anche in virtù dell'aumento complessivo degli occupati nell'ambito della pubblica amministrazione.

In un contesto caratterizzato da un'alta intensità lavorativa come quello della pubblica amministrazione, la produttività dipende non solo dalla quantità di personale impiegato, ma anche in modo cruciale dalla qualità delle risorse umane coinvolte, ossia dalle principali caratteristiche dei dipendenti del settore pubblico.

In relazione alla composizione anagrafica di tali dipendenti, il Conto Annuale offre informazioni di rilievo. Il Conto Annuale rappresenta un'indagine censuaria condotta annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato, che raccoglie dati relativi alla consistenza e alla composizione del personale, nonché le relative spese sostenute dalle varie amministrazioni, facendo riferimento all'anno precedente rispetto a quello in cui viene effettuata l'indagine.

Attraverso un'analisi evolutiva dal 2001 al 2021, è possibile osservare il rapido processo di invecchiamento che costituisce uno degli aspetti del più ampio fenomeno

dell'invecchiamento demografico che sta interessando la nostra nazione. Tale fenomeno è riconosciuto come una delle principali sfide future, come evidenziato da proiezioni a medio e lungo termine.³⁷

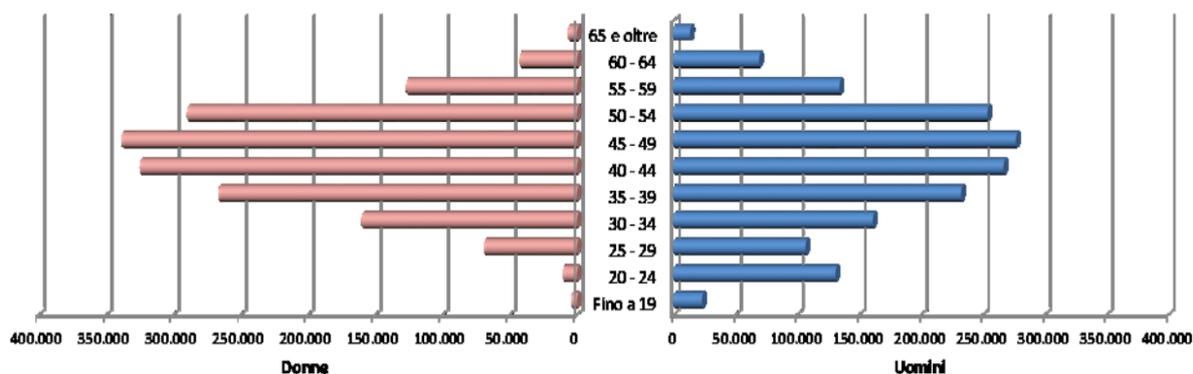


Figura 2.3: Distribuzione del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere, anno 2001. Fonte: Conto Annuale, *Distribuzione dei dipendenti per età*, MEF, marzo 2023. (<https://contoannuale.rgs.mef.gov.it/web/sicosito/struttura-personale/eta>)

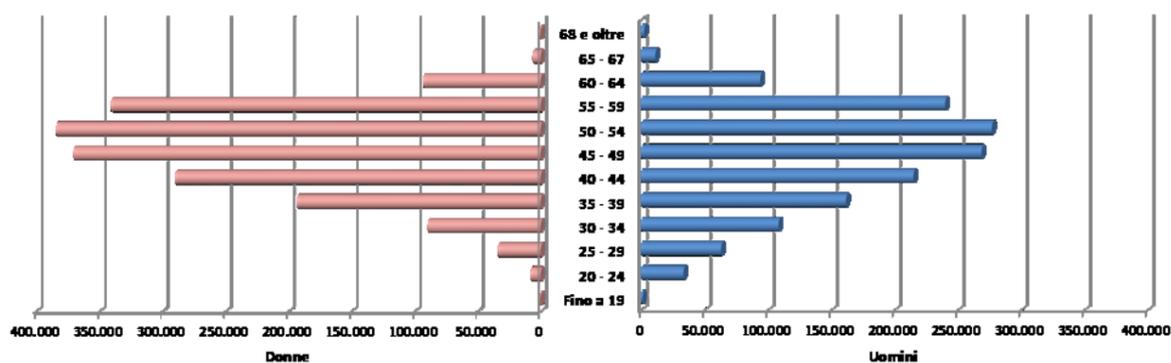


Figura 2.4: Distribuzione del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere, anno 2011. Fonte: Conto Annuale, *Distribuzione dei dipendenti per età*, MEF, marzo 2023. (<https://contoannuale.rgs.mef.gov.it/web/sicosito/struttura-personale/eta>)

La fascia di età in cui si concentra la maggior parte dei dipendenti (ossia il punto modale) ha subito una trasformazione nel corso degli anni. Nel 2001, tale intervallo si attestava tra i 45 e i 49 anni, rappresentando il 18,6% dei dipendenti. Nel 2011, si è spostato verso i 50-54 anni, raggiungendo il 19,7% del totale; mentre nel 2021 si è ulteriormente spostato verso i 55-59 anni, arrivando al 20,7%. Se questa tendenza dovesse persistere nel prossimo futuro, è ipotizzabile che già nel 2025 la fascia di età modale si sposti verso i 60-64 anni.

³⁷ ISTAT, *Il futuro demografico del paese*, 3 maggio 2018, p.8.

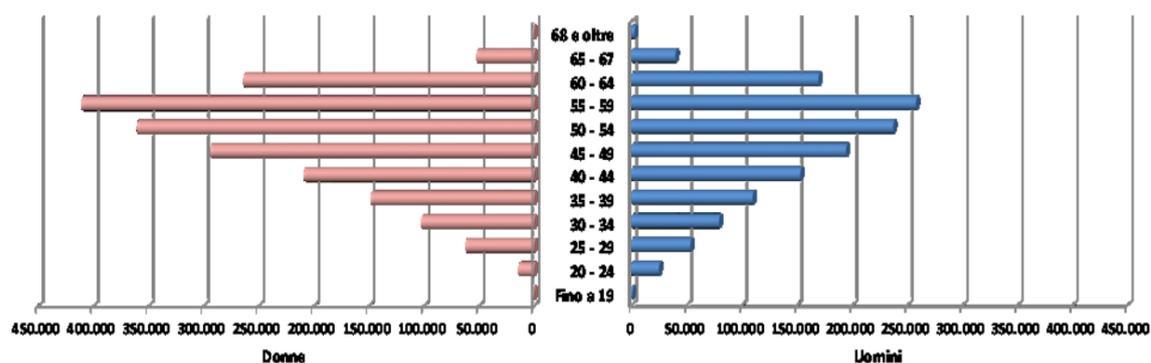


Figura 2.5: Distribuzione del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere, anno 2021. Fonte: Conto Annuale, *Distribuzione dei dipendenti per età*, MEF, marzo 2023. (<https://contoannuale.rgs.mef.gov.it/web/sicosito/struttura-personale/eta>)

Effettivamente, nel 2021 si registra un notevole aumento del personale nella classe d'età compresa tra i 60 e i 64 anni, con quasi un dipendente su sette collocato all'interno di questa fascia. Inoltre, si evidenzia un significativo incremento numerico nella classe d'età 65-67 che ha superato quella dei 20-24 anni e si avvicina alla fascia dei 25-29 anni.

Un andamento analogo può essere osservato per l'età media: si è passati da 43,5 anni nel 2001 a 47,6 nel 2011, per poi raggiungere i 49,8 anni nel 2021. Nel corso del periodo compreso tra il 2001 e il 2021, l'età media del personale nel suo complesso ha registrato un incremento di quasi sei anni e mezzo.

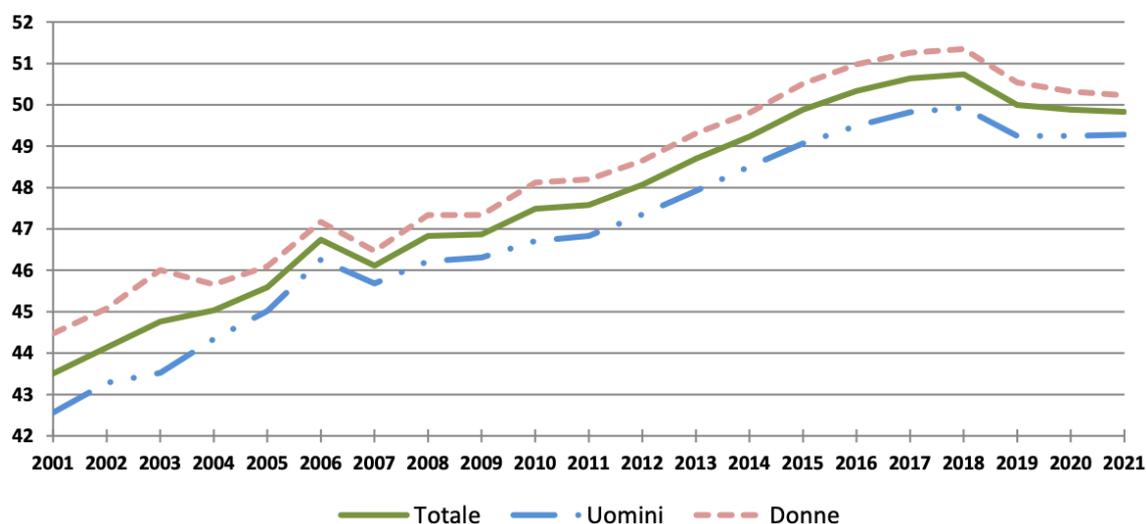


Figura 2.6: Andamento dell'età media del totale del pubblico impiego e per genere dal 2001 al 2021. Fonte: Conto Annuale, *Distribuzione dei dipendenti per età*, MEF, marzo 2023. (<https://contoannuale.rgs.mef.gov.it/web/sicosito/struttura-personale/eta>)

Il diagramma mostra la tendenza dell'età media del pubblico impiego nell'arco dei vent'anni considerati. L'invecchiamento ha coinvolto sia le donne che gli uomini similmente. Nel dettaglio, le donne hanno registrato un aumento dell'età media da 44,5 anni a 50,2 anni, mentre gli uomini hanno visto un incremento da 42,6 anni a 49,3 anni. L'età media è quindi aumentata a un ritmo simile per entrambi i sessi, sebbene si sia osservato un invecchiamento leggermente più pronunciato tra le donne.

Nella seconda metà del periodo considerato, si nota chiaramente un regolare e continuo aumento dell'età media con una progressione costante che non subisce rallentamenti fino al 2018. Successivamente, si osserva un'inversione di tendenza nel 2019, seguita da una sostanziale stabilità negli ultimi due anni. Tra i motivi che hanno contribuito a questa stabilizzazione della curva, avvenuta a partire dal 2018, si individuano principalmente la cessazione delle limitazioni sulle nuove assunzioni e l'implementazione di misure previdenziali volte a facilitare il pensionamento (in particolare l'introduzione del sistema noto come "Quota 100").³⁸ L'implementazione di tali provvedimenti ha determinato la conclusione del rapporto di lavoro per i lavoratori più anziani, portando ad un conseguente, seppur lieve, calo dell'età media complessiva.

La sfida di contrastare l'invecchiamento della pubblica amministrazione costituisce un obiettivo di notevole rilevanza, meritevole di approfondimento riguardo alla sua fattibilità. Tale obiettivo non solo mira a modernizzare e ottimizzare l'efficienza della pubblica amministrazione nel suo complesso, ma è anche cruciale affinché essa riesca a adeguarsi all'andamento complessivo dell'economia. Infatti, disparità di età e differenze strutturali eccessivamente accentuate tra il settore pubblico e quello privato potrebbero indebolire le capacità di dialogo e interazione reciproca.

Un mezzo efficace per contrastare l'invecchiamento della forza lavoro consiste nell'investimento nel capitale umano. I dati forniti dall'ISTAT e dal Conto Annuale consentono di effettuare un'analisi comparativa riguardo alla composizione del personale pubblico in base ai livelli di istruzione. Nel contesto della pubblica amministrazione, si registra un incremento di laureati, compresi coloro che possiedono un titolo di laurea breve: nel 2011, la percentuale di dipendenti in possesso di una laurea o di un titolo superiore era del 34%, mentre nel 2020 ha superato il 42,5%.³⁹ Complessivamente,

³⁸ Conto Annuale, *Distribuzione dei dipendenti per età*, MEF, marzo 2023, p.5.

³⁹ Elaborazione su dati OpenBDAP.

l'analisi dei dati nel corso degli anni rivela un progressivo aumento del livello di istruzione del personale impiegato nel settore pubblico.

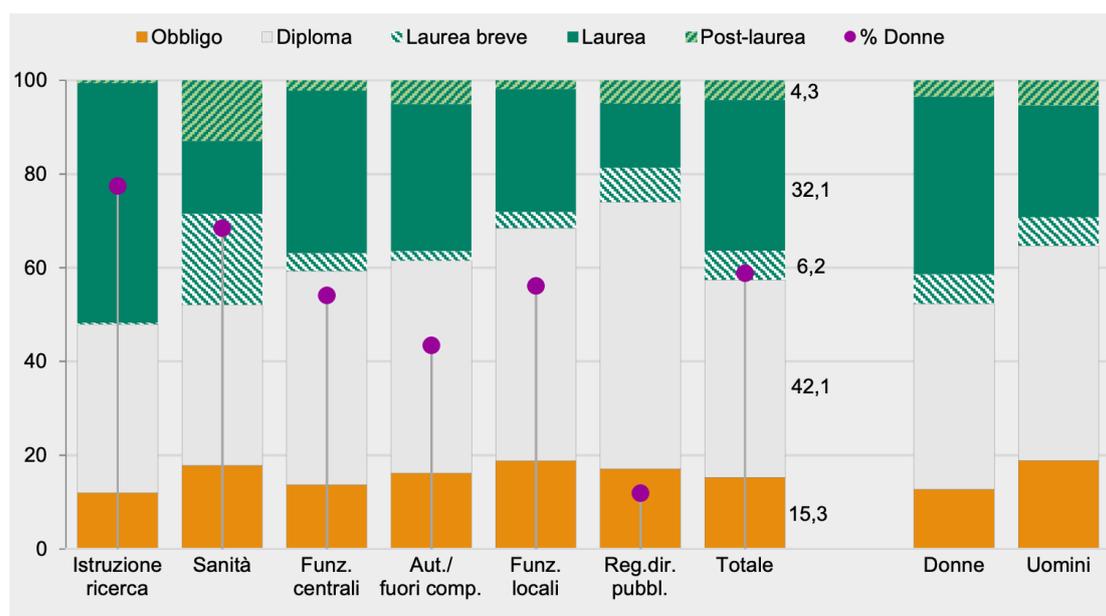


Figura 2.7: Personale in servizio nelle Amministrazioni pubbliche, suddiviso in base al comparto, per titolo di studio e genere. Fonte: ISTAT, *Rapporto annuale 2022: La situazione del Paese*, luglio 2022.

I settori con la più alta incidenza di personale laureato sono l'istruzione e la ricerca (52,1%) e il settore sanitario (47,9%), i quali, presi nel loro insieme, rappresentano quasi il 60% del personale della pubblica amministrazione.⁴⁰ Nonostante ciò, il titolo più diffuso rimane la licenza media superiore, sebbene si registri una leggera diminuzione della sua incidenza nel corso degli anni presi in considerazione. Inoltre, è significativa la notevole riduzione del numero di individui che possiedono solo la licenza media inferiore.

La pubblica amministrazione rappresenta una preziosa risorsa strategica che richiede un'adeguata valorizzazione dei suoi membri attraverso una corretta assegnazione di ruoli e funzioni, in modo che il capitale umano possa esprimere appieno il suo potenziale. Ciò si rende necessario per mitigare il fenomeno del *mismatching*, che si verifica quando i titoli di studio posseduti non corrispondono adeguatamente ai ruoli, alle

⁴⁰ ISTAT, *Rapporto annuale 2022: La situazione del Paese*, luglio 2022, p.62.

funzioni e alle mansioni assegnate⁴¹. Questo disallineamento è da anni segnalato come uno dei punti deboli del mercato del lavoro italiano dalle organizzazioni internazionali.

Una pubblica amministrazione dotata di competenze avanzate, specializzate e moderne può apportare un significativo contributo alla crescita del Paese, superando la storica rigidità delle posizioni lavorative che ha caratterizzato l'Italia nel corso del tempo. Inoltre, promuovere la mobilità dei dipendenti pubblici sia tra diverse amministrazioni sia tra il settore pubblico e privato può favorire uno sviluppo più dinamico e versatile del personale all'interno della pubblica amministrazione.

⁴¹ Comitato scientifico per la valutazione dell'impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico, Rapporto 2022, p.22.

2.2 Evoluzione del sistema di selezione e reclutamento del personale pubblico

La conoscenza di alcuni fondamentali elementi riguardanti il processo evolutivo e la configurazione attuale del quadro giuridico concernente la selezione del personale e dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni permette di offrire stimoli di riflessione in merito agli aspetti concreti e pratici correlati.

Mediante il processo di “privatizzazione del pubblico impiego” avvenuto nell’ultima decade del secolo passato, si è operato un capovolgimento del principio (che sino ad allora aveva costituito una consuetudine incontestata) in base al quale l’ingresso del lavoratore all’interno dell’organizzazione pubblica derivava da un atto unilateralmente posto in essere dall’amministrazione. Si è giunti, dunque, a una configurazione di natura negoziale, in cui l’istaurazione del vincolo contrattuale trova compimento mediante la sottoscrizione di un contratto di lavoro individuale; quest’ultimo, pertanto, è oggetto di negoziazione e accordo tra il lavoratore e l’amministrazione, al fine di definire le condizioni di lavoro, i diritti e le responsabilità reciproche.⁴²

Tuttavia, si rilevano discrepanze significative rispetto al settore privato nella fase antecedente al momento costitutivo del rapporto di lavoro, e più specificamente nel processo di identificazione dei soggetti con i quali l’amministrazione intrattiene il vincolo lavorativo. Tali discrepanze traggono origine dalla Costituzione: in conformità all’articolo 97 della Carta fondamentale, l’accesso alle posizioni nelle pubbliche amministrazioni avviene tramite concorso, salvo le eccezioni previste dalla legislazione vigente.⁴³

Il modello del concorso emerge come elemento predominante all’interno del nostro sistema di reclutamento per il personale pubblico. Tuttavia, occorre analizzare la sua concreta configurazione normativa. Per valutare l’interpretazione e l’applicazione del principio costituzionale nelle fonti legislative, è necessario fare riferimento, innanzitutto,

⁴² M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Quinta edizione, Bologna, Il Mulino, 2022, p.386.

⁴³ Ivi, pp.390-391.

alle disposizioni generali sull'ordinamento del lavoro presso le amministrazioni pubbliche, sancite nel decreto legislativo n. 165/2001.

Mentre nella Carta costituzionale viene chiaramente sancito che il concorso rappresenta il metodo "ordinario" per la selezione del personale, tanto che deroghe a tale modalità sono ammissibili solo attraverso disposizioni di legge, l'articolo 35, comma 1, lettera (a) del decreto legislativo n. 165/2001 sembra aprire la possibilità di ipotesi alternative al concorso stesso.⁴⁴ Questo perché non fa specifico riferimento all'istituto del concorso, ma menziona in termini più generici «procedure selettive, conformi ai principi del comma 3, volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno».⁴⁵

La Corte costituzionale, sollecitata ripetutamente su tale questione, ha costantemente sottolineato l'importanza fondamentale del metodo concorsuale. Esso, quale meccanismo tecnico di selezione dei soggetti più competenti, si manifesta come l'approccio ottimale per designare coloro che sono incaricati di svolgere le proprie mansioni con imparzialità e obiettività.⁴⁶ Tuttavia, la Corte non ha sostenuto la sua esclusività, ferma restando l'obbligatorietà del rispetto dei principi costituzionali.

In particolare, la Consulta ha affermato che al legislatore deve essere riconosciuta una vasta discrezionalità nella scelta dei metodi e delle procedure per l'instaurazione del rapporto di lavoro nel settore pubblico. Pertanto, è possibile adottare modalità diverse dal concorso, purché siano appropriate e ragionevoli rispetto all'obiettivo da raggiungere e all'interesse da soddisfare.⁴⁷

Tuttavia, è importante sottolineare che tale discrezionalità deve essere vincolata all'articolo 97, comma 2, della Costituzione, il quale sancisce che la pubblica amministrazione deve essere guidata dal principio del buon andamento. Per quanto riguarda il momento costitutivo del rapporto di impiego, ciò si traduce nell'assunzione

⁴⁴ G. Nicosia, *L'accesso alle amministrazioni e la "carriera" dei dipendenti pubblici nel prisma delle procedure selettive e concorsuali*. Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, 2012, p.114.

⁴⁵ D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, «*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*», articolo 35, comma 1, lettera (a).

⁴⁶ Si menzionano, a mero scopo esemplificativo, Corte cost., sentenza n. 453/1990, sentenza n. 1/1999, sentenza n. 251/2017, sentenza n. 40/2018, sentenza n. 199/2020.

⁴⁷ Corte cost., sentenza n. 81/1983.

all'interno dell'amministrazione di individui che dimostrino adeguatamente la loro idoneità generale a svolgere le funzioni che vengono affidate a coloro che operano per conto della pubblica amministrazione.⁴⁸

Il decreto legislativo del 2001, dunque, concede alle amministrazioni la facoltà di adottare diverse modalità di reclutamento per assumere dipendenti, purché si rispettino le disposizioni dell'articolo 97 riguardanti il buon funzionamento e l'imparzialità dell'amministrazione, nonché i principi indicati nel terzo comma dell'articolo 35. In particolare, tra tali principi è compreso il principio di pubblicità, che richiede la trasparenza nella selezione e nelle modalità di svolgimento, assicurando l'imparzialità, l'economicità e la celerità attraverso l'utilizzo, se opportuno, di sistemi automatizzati e di prove preselettive. Vi è inoltre il principio di trasparenza, che implica l'adozione di criteri oggettivi per valutare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti per la posizione. Si evidenzia anche il principio di pari opportunità tra lavoratori e lavoratrici, il principio di decentramento delle procedure di reclutamento e, infine, il principio di imparzialità nella composizione delle commissioni giudicatrici.⁴⁹

Pertanto, è importante sottolineare che la disposizione del decreto legislativo n. 165/2001 non stabilisce in modo diretto le modalità di assunzione valide per tutte le posizioni di impiego e per tutte le pubbliche amministrazioni. Piuttosto, essa stabilisce dei principi generali che tali amministrazioni devono seguire durante il processo di reclutamento del personale.

L'articolo 35 del decreto legislativo n. 165/2001 rappresenta una significativa innovazione normativa che richiede un'adeguata integrazione negli ordinamenti della pubblica amministrazione e, sempre più, una presenza radicata nella gestione ordinaria delle risorse umane.

Purtroppo, fino ad oggi, l'amministrazione pubblica ha mostrato gravi ritardi nell'implementazione di tali disposizioni, soprattutto per quanto riguarda la disciplina e l'utilizzo di strumenti e tecniche di selezione che mirano a valutare le attitudini e le competenze richieste per i ruoli, così come previsto nell'articolo 35, comma 3, lettera (b)

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, «*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*», articolo 35, comma 3.

del decreto legislativo n. 165/2001.⁵⁰ In genere, si fa ancora largo uso di strumenti selettivi tradizionali con un focus tecnico-professionale, i quali, purtroppo, non soddisfano più le necessità attuali.

Un significativo avanzamento nel percorso di modernizzazione del sistema di selezione del personale all'interno delle pubbliche amministrazioni è stato compiuto mediante l'emanazione della legge n. 124/2015, conosciuta come "Legge Madia" dal nome dell'ex Ministro della Pubblica Amministrazione, Marianna Madia. La suddetta legge ha apportato importanti modifiche al sistema di selezione del personale all'interno delle amministrazioni pubbliche italiane, con l'obiettivo di migliorarne la trasparenza, l'efficienza e l'attribuzione delle posizioni in base al merito.

L'aspetto di maggior rilevanza valoriale in questo contesto di trasformazione risiede nell'ampio utilizzo del sistema delle competenze nell'ambito delle risorse umane, che il legislatore ha introdotto come un cambiamento diffuso nel quadro riformistico della legge. Ciò che suscita particolare attenzione è l'adozione del principio di «rilevazione delle competenze dei lavoratori pubblici» tra i principi e i criteri direttivi enunciati nell'articolo 17, comma 1, della legge n. 124/2015.⁵¹

L'identificazione delle competenze richieste per ricoprire un determinato ruolo lavorativo e il confronto con le competenze attualmente possedute dai membri dell'organizzazione consentono di programmare e valutare l'acquisizione di risorse professionali necessarie.

L'implementazione del sistema di valorizzazione delle competenze mira a selezionare i candidati in base alle loro reali abilità e competenze, superando l'approccio valutativo basato unicamente sui titoli accademici o sull'esperienza pregressa. L'obiettivo è favorire una selezione più puntuale, assicurando che i posti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni siano occupati dai candidati più idonei e qualificati.⁵²

⁵⁰ P. Severino, *La formazione come leva di sviluppo investire sulle persone per il cambiamento della pubblica amministrazione*, discorso tenuto presso SDA Bocconi, 9 maggio 2022.

⁵¹ P. Mastrogiuseppe, S. Lovergine, *Modelli di rappresentazione delle professioni e relative competenze: ipotesi di lavoro per la PA*, Rapporto finale, novembre 2017, p. 14.

⁵² S. Horton et al., *Competency management in the public sector. European variations on a theme*, Amsterdam: Ios Press, 2002, p.3.

L'auspicio, pertanto, è che il processo di trasformazione non si confronti con le consuete ostilità di coloro che resistono a ogni forma di cambiamento, preservando così una condizione che non solo non soddisfa l'utenza ma non offre nemmeno gratificazioni al personale che, con impegno e dedizione, assicura quotidianamente il funzionamento dei servizi pubblici nel nostro Paese.

L'entrata in vigore del decreto-legge n. 80/2021 ha segnato una vera svolta nell'ambito dell'accesso ai ruoli all'interno della pubblica amministrazione. In particolare, sono state riviste sia le modalità di reclutamento del personale che quelle relative all'accesso ai ruoli dirigenziali in tutte le amministrazioni pubbliche, indipendentemente dalla loro natura. Dopo oltre vent'anni dall'emanazione del principio precedentemente menzionato, che richiede l'implementazione di sistemi di valutazione delle competenze nei processi di selezione per l'accesso ai ruoli all'interno della pubblica amministrazione, come stabilito dal citato articolo 35 del Dlgs n. 165/2001, il quadro normativo generale ha raggiunto la sua compiutezza. Ciò ha comportato l'emanazione di disposizioni specifiche e chiare che impongono agli enti pubblici di modificare i loro comportamenti selettivi. In particolare, si richiede loro di introdurre e utilizzare la valutazione delle competenze come base di selezione comparativa nell'ambito del settore pubblico.

Tra gli interventi più innovativi, merita particolare attenzione l'accesso ai ruoli dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni. Dato il ruolo di vertice che tali posizioni ricoprono all'interno delle strutture organizzative degli enti, la loro trattazione assume un carattere prioritario. La significativa innovazione legislativa consiste nell'inclusione, all'interno del processo di selezione, della valutazione delle competenze, che comprendono capacità, attitudini e motivazioni individuali. Queste competenze vengono rilevate e valutate in modo comparativo attraverso l'uso di prove scritte e orali, le quali sono progettate seguendo metodologie e format universalmente riconosciuti.⁵³ Ciò implica che le amministrazioni pubbliche dovranno adeguare la loro normativa interna relativa all'accesso alle posizioni dirigenziali alle nuove disposizioni di principio: oltre alla tradizionale valutazione delle conoscenze tecniche e professionali, ora è richiesta

⁵³ D.L. 9 giugno 2021, n. 80 «*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*», articolo 3, comma 3.

anche la valutazione comparativa delle competenze, che comprendono le capacità, i comportamenti e i profili motivazionali necessari per accedere a tali ruoli.

L'innovazione legislativa si inserisce in un processo culturale che ha origini remote, ma che, diversamente da altri paesi europei, non ha riscontrato un notevole successo nel contesto nazionale; pertanto, è plausibile che si prospettino molteplici sfide e ostacoli nell'effettiva implementazione delle nuove disposizioni.

2.3 Great resignation e job hopping: alla ricerca del miglior *life-work balance*

L'espressione *Great Resignation* è stata originariamente coniata da Anthony Klotz, docente presso la Mays Business School della Texas A&M University. Egli utilizzò questa locuzione per indicare l'imponente crescita del numero di dimissioni volontarie che ha pervaso gli Stati Uniti a partire dal 2021,⁵⁴ concomitantemente alla ripresa dell'economia statunitense (e non solo) a seguito della mitigazione delle sfide scaturite dalla pandemia.

Persiste incrollabile la tendenza all'abbandono dell'impiego lavorativo, la quale non sembra aver ancora manifestato segni di attenuazione. I dati rivelano che, negli Stati Uniti, nel corso del 2022, più di 50 milioni di individui hanno scelto di lasciare il proprio impiego, superando il primato stabilito nell'anno precedente.⁵⁵ L'andamento recente, infatti, mostra che tra novembre e dicembre del 2022, ulteriori oltre 8 milioni di persone hanno aderito a questa tendenza di disoccupazione volontaria.⁵⁶



Figura 2.8: Frequenza annuale del numero totale di dimissioni negli Stati Uniti. Fonte: Elaborazione su dati U.S. Bureau of Labor Statistics, luglio 2023.

⁵⁴ S. Formica e F. Sfodera, *The Great Resignation and Quiet Quitting paradigm shifts: An overview of current situation and future research directions*. Journal of hospitality marketing & management, 2022, 31(8), p.900.

⁵⁵ U.S. Bureau of Labor Statistics, *Quits: Total Nonfarm*, elaborato da FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis; <https://fred.stlouisfed.org/series/JTSQUL>, luglio 2023.

⁵⁶ *Ibidem*.

Tuttavia, secondo le affermazioni di Roberto Paura⁵⁷, presidente dell'Istituto Italiano per il Futuro (IIF), il fenomeno delle “Grandi Dimissioni” non è effettivamente scaturito dalla pandemia. Egli sostiene che, analizzando il tasso di dimissioni volontarie nel lungo periodo negli Stati Uniti, si rileva una significativa crescita già compresa tra il 2009 e il 2019, con una media annua di incremento dello 0,10%. Come sottolinea Paura, tale tasso ha inevitabilmente subito un drastico crollo nel 2020, quando il mercato del lavoro si è trovato immobilizzato dal *lockdown*, ma ha ripreso con rinnovata celerità nel 2021. Questo sottintende che si tratta di qualcosa di molto più profondo rispetto a una semplice trasformazione o ridefinizione della domanda e dell’offerta scaturita dal periodo successivo all’emergenza sanitaria, bensì di un fenomeno che ha avuto origine ben prima di tale contingenza.

Non solo negli Stati Uniti, ma anche in un numero crescente di paesi in tutto il mondo si è verificato un aumento significativo delle dimissioni di massa, trasformandosi rapidamente in un fenomeno di portata internazionale. Secondo i dati riportati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nella comunicazione obbligatoria rilasciata a dicembre 2022, in Italia, nel corso dei primi nove mesi dello scorso anno, sono state registrate 1,66 milioni di dimissioni volontarie dall’occupazione. Tale cifra testimonia un aumento del 22% rispetto al medesimo periodo del 2021, in cui erano state contabilizzate poco più di 1,3 milioni di dimissioni.⁵⁸ Considerando esclusivamente il terzo trimestre dell’anno precedente, si osserva che le dimissioni hanno raggiunto quota 562mila, corrispondente a una crescita del 6,6% rispetto al terzo trimestre del 2021.⁵⁹

Di fronte a cifre di tale rilevanza, sorge un pressante bisogno di indagare sulla natura di un fenomeno che trascende ampiamente la questione dei livelli salariali. La *Great Resignation* cela in sé una preoccupante crisi di significato del lavoro: le persone non sono solamente interessate a lavorare meno o a ridurre il loro impegno, bensì anelano a perseguire una gratificazione che si estenda ben oltre gli aspetti puramente finanziari o

⁵⁷ Asvis Italia, *Paura: “In Europa il 54% dei lavori è sostituibile dall’automazione”* - *Futura Network* [Video], 12 luglio 2022, YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=z63QbTOMUfo>

⁵⁸ Massimiliano Jattoni Dall’Asén, “«Grandi dimissioni», 1,6 milioni in fuga dal lavoro in 9 mesi: quali sono le cause”. *Corriere della sera*, 22 gennaio 2023.

⁵⁹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *I rapporti di lavoro nel III trimestre 2022*, Sistema delle comunicazioni obbligatorie, 20 dicembre 2022, p.10.

il successo professionale. Le “Grandi Dimissioni” hanno distintamente segnato un periodo in cui una pandemia globale ci ha costretto a una pausa riflessiva, mai sperimentata prima in questo primo ventennio del XXI secolo. Ne è derivato un cruciale dibattito sul *life-work balance*, che ha messo in luce insoddisfazioni riguardanti gli ambienti lavorativi e le esigenze personali dei lavoratori, insieme alla capacità delle organizzazioni di soddisfare tali necessità.⁶⁰ Qualora l’incessante frenesia dell’attività lavorativa conducesse a rinunciare al proprio impiego, sarebbe pertinente avviare una riflessione su ciò che potrebbe apportare una maggiore soddisfazione sia nel presente che nelle prospettive future.

Nel contesto di tale dibattito, il settore pubblico non rimane immune, bensì presenta alcune peculiarità paradossali: da un lato, giungono notizie di concorsi a cui partecipano un esiguo numero di individui, mentre, dall’altro, i sondaggi rivelano che i giovani continuano a nutrire un forte desiderio di impiego nella pubblica amministrazione. Durante il secondo semestre del 2021, ai concorsi indetti per oltre 45.000 posizioni lavorative hanno partecipato circa 1 milione e mezzo di individui. Risulta di notevole interesse il dato relativo all’età dei partecipanti poiché la maggioranza dei candidati non rientra nella categoria dei giovani neolaureati alla ricerca del loro primo impiego, bensì si tratta di individui che appartengono a una fascia di età in cui diverse decisioni private e sociali sono già state prese o sono attualmente in corso di definizione. Infatti, solo il 25,2% dei partecipanti ha un’età inferiore ai 30 anni.⁶¹

Un’analisi delle posizioni effettivamente coperte tramite concorsi pubblici rivela che solo per alcune figure professionali, le amministrazioni non riescono a soddisfare completamente il fabbisogno. Questo fenomeno si verifica principalmente per le professioni tecniche e per le competenze inerenti alla transizione digitale; in contrasto, si osserva un surplus di candidati rispetto alle figure amministrative e a quelle di carattere trasversale. Le professionalità tecniche mostrano una scarsa attrattiva nei confronti delle posizioni all’interno delle amministrazioni pubbliche per diverse ragioni. In particolare,

⁶⁰ M. Tessema, G. Tesfom, M. Faircloth, M. Tesfagiorgis e P. Teckle, *The “Great Resignation”: Causes, Consequences, and Creative HR Management Strategies*. *Journal of Human Resource and Sustainability Studies*, 10(1), marzo 2022, p.164.

⁶¹ R. Brunetta, M. Tiraboschi, *Grande dimissione: fuga dal lavoro o narrazione emotiva? Qualche riflessione su letteratura, dati e tendenze*. ADAPT University Press, 2022, p.16.

si evidenziano il livello delle retribuzioni, che risulta meno competitivo rispetto alle molteplici opportunità offerte dal mercato privato. Inoltre, vi sono notevoli differenze in termini di qualità del lavoro e del welfare, con servizi aggiuntivi offerti dal settore privato che superano le offerte del settore pubblico. Le prospettive di carriera e di sviluppo professionale rappresentano un ulteriore elemento che influisce sulla mancanza di interesse da parte delle professionalità tecniche per le posizioni nell'ambito amministrativo pubblico. Da non trascurare, infine, la responsabilità connessa all'esecuzione dei procedimenti amministrativi, che può risultare un onere aggiuntivo per queste figure professionali.⁶²

Nel settore pubblico, molti dipendenti hanno iniziato ad interrogarsi sull'effettiva soddisfazione per il proprio impiego, sulla possibilità di crescita offerta dal proprio superiore e sul riconoscimento del loro impegno da parte dell'amministrazione per cui prestano servizio. Un'analisi più approfondita della situazione potrebbe rivelare che le necessità primarie che guidano i lavoratori riguardano la ricerca di un significato, di un benessere e di una completa realizzazione personale. In molti casi, coloro che considerano di presentare le dimissioni non mirano solamente ad abbandonare un'organizzazione o un contratto lavorativo, ma piuttosto cercano di liberarsi da un sistema di relazioni insoddisfacenti, da un'occupazione che non li appaga e da una vita che percepiscono come prigioniera e priva di prospettive gratificanti. Ignorare e non comprendere adeguatamente questa crisi, senza interpretarla con una visione di lungo termine nel contesto della pubblica amministrazione, comporta inevitabilmente una perdita di competitività per il Paese, con ripercussioni per tutti i cittadini attuali e per le future generazioni. È una sfida che coinvolge ognuno di noi e richiede una risposta tempestiva e consapevole.⁶³

La crisi si rivolge innegabilmente alle pubbliche amministrazioni, che, con il declino del benessere e dell'engagement dei loro dipendenti, rischiano di compromettere la qualità dei servizi offerti e la loro attrattività. Di conseguenza, la presunta sicurezza e stabilità dei contratti pubblici potrebbe rivelarsi una posizione effimera. Per preservare competitività sul mercato dei talenti, le amministrazioni dovranno diligentemente

⁶² *Ibidem*.

⁶³ P. Severino, *La formazione come leva di sviluppo investire sulle persone per il cambiamento della pubblica amministrazione*, discorso tenuto presso SDA Bocconi, 9 maggio 2022.

concepire modelli organizzativi in grado di soddisfare le esigenze delle persone, riconsiderare gli ambienti di lavoro, riformulare gli approcci di leadership e i canali di comunicazione, nonché dedicare risorse all'avanzamento professionale e al benessere dei lavoratori.

Le “Grandi Dimissioni” sembrano clamorosamente annunciare che il tempo dedicato alla sfera personale detiene un valore superiore rispetto al successo e alla carriera. Questa tendenza potrebbe evolversi in modo irreversibile, poiché coinvolge un cambiamento nelle prospettive individuali, specialmente a seguito di una pandemia che ci ha spinti a riflettere sulle nostre scelte e priorità.

I dipendenti stanno adottando diverse strategie per orientarsi verso un futuro professionale più “umano”. Una di queste, nata negli Stati Uniti ma sempre più diffusa anche in Italia, è il *job hopping*, ovvero la tendenza a cambiare lavoro frequentemente. Tale scelta non è solo guidata dalla ricerca di salari più elevati, ma soprattutto dalla volontà di trovare un impiego che offra un miglior *life-work balance*, al fine di ridurre lo stress e ritrovare entusiasmo e motivazione nella quotidianità. Tale atteggiamento non va inteso come instabilità, ma piuttosto come un desiderio di cercare ambienti stimolanti, innovativi e in grado di soddisfare appieno le nuove necessità dei lavoratori attuali.⁶⁴ Dati recenti evidenziano che negli ultimi anni il tasso di rioccupazione dopo le dimissioni volontarie ha registrato un andamento positivo. Ciò indica che, in molti casi, si è trattato di una transizione occupazionale, con successo nella ricerca di un nuovo impiego dopo aver volontariamente abbandonato la precedente occupazione.⁶⁵

In riferimento al benessere dei lavoratori, un altro trend ampiamente discusso in questo periodo è il cosiddetto *Quiet Quitting*. Tale espressione indica la tendenza delle persone a limitarsi a svolgere il minimo indispensabile nel contesto lavorativo.⁶⁶ Questo fenomeno si verifica quando i dipendenti, esausti dalle molteplici responsabilità lavorative e preoccupati per il loro benessere mentale, optano per una riduzione degli

⁶⁴ R. Brunetta, M. Tiraboschi, *Grande dimissione: fuga dal lavoro o narrazione emotiva? Qualche riflessione su letteratura, dati e tendenze*. ADAPT University Press, 2022, p.13.

⁶⁵ Ivi, p.12.

⁶⁶ S. Formica e F. Sfodera, *The Great Resignation and Quiet Quitting paradigm shifts: An overview of current situation and future research directions*. *Journal of hospitality marketing & management*, 2022, 31(8), p.900.

sforzi e delle energie da dedicare alle attività lavorative. Il risultato può essere un lieve cambiamento nel loro atteggiamento o, in casi estremi, un completo distacco mentale dalle proprie mansioni, limitandosi a fare il minimo indispensabile per evitare il licenziamento. Gli effetti di questa situazione nel lungo periodo possono rivelarsi drastici, poiché i lavoratori potrebbero trovare difficile attribuire un significato al proprio lavoro e manifestare un profondo disinteresse per esso.

Le dimissioni che si sono verificate nel contesto della *Great Resignation*, dunque, sembrano rappresentare una tappa di un percorso attraverso il quale si cerca di integrare il lavoro in un progetto di vita più ampio, senza sottomettere quest'ultimo al primo, al fine di migliorare la propria condizione complessiva. Per soddisfare i bisogni in continua evoluzione, si richiedono nuovi approcci capaci di cogliere tali cambiamenti. Questo processo è lento e graduale, e si pone l'obiettivo di raggiungere un modello di organizzazione che valorizzi appieno le potenzialità umane. È fondamentale, dunque, prestare particolare attenzione al tema del *life-work balance*, in modo da garantire una flessibilità che consenta alle risorse interne dell'organizzazione di gestire agevolmente e adeguatamente la propria vita privata.

2.4 Le principali criticità del reclutamento pubblico

Le innovazioni essenziali al fine di rivisitare profondamente la pubblica amministrazione soffrono di una cronicità nell'attuazione, e il suo funzionamento, che tuttavia richiederebbe ineluttabilmente una disamina più approfondita onde evitare di tralasciare esemplari positivi emersi da diverse aree territoriali o da specifiche istituzioni (quali l'Inps o il Servizio sanitario nazionale), manifesta un complessivo ed innegabile stato di carenza.⁶⁷ Le cause primarie non si riconducono a riduzioni di spesa, né più in generale, delle risorse; e non perché siano assenti o insignificanti, ma poiché il declino del sistema amministrativo ha avuto origine ben prima di questo periodo, e poiché l'eventuale reintegro di consistenti risorse conserverebbe fundamentalmente inalterati tutti i problemi concomitanti.

Tra le problematiche di maggiore rilievo nell'ambito della pubblica amministrazione risalta la sfidante questione concernente l'individuazione e la selezione del personale, insieme alla pertinente necessità di offrire una formazione adeguata a tali individui.

Spesso, il legislatore, imbarcandosi nell'audace compito di formulare riforme amministrative, ha erroneamente creduto che fosse possibile apportare cambiamenti significativi all'ordinamento e all'organizzazione delle amministrazioni soltanto mediante la redazione di tali riforme.⁶⁸ Un autentico processo innovativo, tuttavia, deve necessariamente scaturire da una ponderata riflessione sulle attuali criticità e sulle potenziali metamorfosi nell'ambito dell'intero apparato del servizio pubblico.

Nella Carta costituzionale si stabilisce che l'accesso alle posizioni impiegate all'interno delle pubbliche amministrazioni si realizza attraverso l'espletamento di concorsi. La procedura concorsuale pubblica, connotata da una valenza essenzialmente strumentale, costituisce un selettivo dispositivo organizzativo finalizzato a garantire

⁶⁷ M. Bonetti, *Dieci idee per innovare la pubblica amministrazione (in modo rapido e fattibile)*. ForumPA, 9 novembre 2011; F. Di Lascio, I. M. Delgado (a cura di), *Crisi di sistema e riforme amministrative in Europa*. RomaTrE-Press, Roma, marzo 2023, p.12.

⁶⁸ F. Di Lascio, I. M. Delgado (a cura di), *Crisi di sistema e riforme amministrative in Europa*. RomaTrE-Press, Roma, marzo 2023, p.13.

l'assoluta imparzialità delle azioni amministrative.⁶⁹ Infatti, la realizzazione del principio di efficienza da parte della pubblica amministrazione si concretizza mediante l'adeguata professionalizzazione dell'apparato burocratico. Il nostro ordinamento adotta come propria una regola di natura generale, che consiste nell'assumere, all'interno delle pubbliche amministrazioni, individui altamente qualificati per l'esercizio di una specifica attività lavorativa, attraverso un criterio oggettivo anziché fiduciario.⁷⁰ In tal senso, il concorso pubblico costituisce il mezzo più efficace per la selezione dei soggetti più meritevoli.

Attualmente, il sistema di reclutamento del personale pubblico, configurato per scongiurare fenomeni corruttivi e di malcostume, spesso si articola attraverso prove estenuanti ed esercizi mnemonici. Questi strumenti risultano inadeguati per valutare le reali capacità del candidato nel risolvere problemi concreti, operare in contesti collaborativi, agire come mediatore e risolutore di conflitti tra amministrazioni e tra queste e i cittadini.⁷¹ Al contrario, è auspicabile l'introduzione di metodologie concorsuali che mirino a sondare tali abilità in maniera più significativa e approfondita.

Il legislatore ha introdotto il principio di valutazione attitudinale, un concetto che, tuttavia, non va riferito fine a sé stesso, bensì in armonia con la posizione da assumere; in altre parole, la misura delle attitudini deve risultare strettamente funzionale alla specifica collocazione che l'amministrazione intende assegnare.⁷² Nella realtà dei fatti, tuttavia, si riscontra una questione problematica nelle procedure concorsuali, poiché raramente si osserva il rispetto di questo principio.⁷³ La prevalenza della valutazione professionale a discapito della valutazione attitudinale nel sistema di selezione induce all'adozione di un approccio errato. I membri delle Commissioni esaminatrici potrebbero trovarsi limitati nel poter esporre dubbi riguardo a certi candidati che, dal punto di vista tecnico-professionale, dimostrano prestazioni impeccabili, ma sembrano del tutto inadatti

⁶⁹ Corte Cost., sentenza n. 187/2016.

⁷⁰ Fulco Lanchester (a cura di), *La barra e il timone: governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Giuffrè Editore, 2009, p.296.

⁷¹ B. G. Mattarella, *Reclutare continuamente e in maniera centralizzata. Ecco come modernizzare i concorsi pubblici*. Luiss Open, giugno 2020.

⁷² A. Riccobono, *Concorsi pubblici e progressioni di carriera nella stagione del "grande reclutamento"*. Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, 2022, p.76.

⁷³ Ivi, pp.71-72.

per la posizione a cui ambiscono. Sarebbe opportuno, in questo contesto, adottare un criterio analogo a quello utilizzato nelle selezioni dell'impresa privata. Quest'ultima cerca di individuare la persona più adatta al ruolo specifico, in modo tale da effettuare una scelta di natura strategica e mirata.

Il concorso non deve essere concepito soltanto come una mera rispondenza a prescrizioni normative, ma come un processo finalizzato alla scelta del candidato più qualificato, attraverso l'impiego di un sistema valutativo in grado di identificare il migliore, soprattutto sotto il profilo attitudinale.

Un aspetto critico di particolare rilievo all'interno dei meccanismi concorsuali attualmente impiegati dalle amministrazioni è rappresentato dalle preselezioni. Queste hanno lo scopo di effettuare una preliminare selezione tra i candidati quando il loro numero è notevolmente superiore rispetto ai posti disponibili per il concorso. La consapevolezza diffusa riguardo alla loro intrinseca problematicità deriva dall'effetto negativo che tali preselezioni generano, coinvolgendo sia le amministrazioni interessate, sia i partecipanti candidati. Le preselezioni, nella loro modalità consueta, da un lato offrono esigue garanzie ai partecipanti, sottoponendoli ad esami gravosi sia dal punto di vista emotivo che sostanziale; dall'altro, spesso, rendono per le amministrazioni difficile individuare l'insieme dei candidati effettivamente più meritevoli di accedere alle fasi concorsuali susseguenti.⁷⁴

Conforme alla direttiva del 2018⁷⁵, la preselezione deve armonizzare le necessità di imparzialità, celerità ed efficienza. Il fine non consiste soltanto nell'effettuare una rapida selezione basata su un qualsiasi criterio oggettivo, bensì di adottare un criterio di merito adeguato che favorisca i candidati in base alle loro autentiche capacità e alla loro reale preparazione. Ad esempio, il metodo di espletamento della preselezione attraverso quesiti a risposta multipla, tratti da una banca dati di domande precedentemente divulgate con le relative soluzioni, favorisce i candidati dotati del tempo necessario per un approccio di

⁷⁴ B. G. Mattarella, *Il principio del concorso e la sua parodia*. *Giornale di diritto amministrativo*, 23(4), 2017, p.417.

⁷⁵ Direttiva n. 3 del 2018, *Linee guida sulle procedure concorsuali*, Roma, Dipartimento della funzione pubblica, 24 aprile 2018.

studio mnemonico, senza però garantire necessariamente la selezione dei candidati più preparati e competenti.⁷⁶

Si rende pertanto necessario rivedere integralmente il sistema di selezione, sia per quanto concerne le metodologie da adottare, sia in relazione agli esiti del percorso. Quest'ultimo non dovrebbe risultare casuale, ma piuttosto concepito in modo ponderato e ben strutturato.

Stiamo attualmente assistendo ad un cambiamento di prospettiva che sta radicalmente influenzando la domanda di lavoro. Si ravvisa un crescente desiderio di ottenere un maggior riconoscimento delle competenze e di accedere a condizioni economiche più gratificanti. Vi è anche l'aspirazione a trovare un ambiente in cui poter progredire professionalmente e la necessità di conciliare la sfera privata con l'impiego lavorativo, raggiungendo un nuovo equilibrio, che la pandemia ha fatto emergere come prezioso e indispensabile.

Si rileva chiaramente che i lavoratori si trovano ad affrontare un crescente ostacolo nel considerare con favore un'occupazione che non offre le garanzie previste dall'articolo 36 della Costituzione italiana. Questo articolo sancisce il diritto dei lavoratori a ricevere «una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa».

Nel settore pubblico, questa situazione ha suscitato una rilevante complessità nel reperire candidati per i concorsi, soprattutto per le posizioni dislocate al Nord, come esposto dall'ex Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, Enrico Giovannini, durante il suo intervento in audizione alla Commissione Trasporti della Camera il 26 maggio 2022.⁷⁷ Il Ministro ha evidenziato l'accentuata difficoltà nell'effettuare assunzioni mediante concorso pubblico, soprattutto nelle regioni settentrionali. In effetti, nel bando concorsuale scarno di candidature, si richiedevano laureati in discipline tecniche, per i quali, d'altro canto, vi è una notevole domanda da parte delle imprese. I candidati selezionati sarebbero stati assunti con un salario iniziale piuttosto esiguo, insufficiente per far fronte al costo della vita nel Nord Italia, dove,

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Camera dei deputati WebTV, *Problematiche motorizzazione civile, audizione Ministro Giovannini* [Video], 26 maggio 2022. <https://webtv.camera.it/evento/20754>

secondo i dati Istat, il costo medio per una famiglia si aggira intorno a 2.700 euro, a fronte di 1.900 euro circa al Sud.⁷⁸

La costante e significativa presenza di cittadini meridionali nelle amministrazioni pubbliche del Nord Italia è un fenomeno ben noto. In effetti, il contesto economico e occupazionale del Mezzogiorno ha da sempre stimolato l'interesse verso i concorsi pubblici da parte di coloro che risiedono in regioni in cui la disoccupazione ha costantemente mantenuto livelli elevati.

Tuttavia, è palese che stia avvenendo un mutamento: ciò che in passato aveva interessato la popolazione delle regioni settentrionali, riguarda altresì il Sud; vale a dire, la tendenza alla fuga dal lavoro pubblico. Un segnale d'allarme riguardante una situazione che si prospetta sempre più intricata per l'apparato statale è stato lanciato, come precedentemente accennato, dall'ex Ministro delle Infrastrutture, Enrico Giovannini. Secondo quanto riportato da Giovannini, tra i 320 posti per funzionari di amministrazione messi a concorso, una significativa quota ha rinunciato a prendere servizio, a meno che non fosse prevista una destinazione nel Meridione.⁷⁹ In effetti, gli italiani dimostrano oggi minor propensione a spostarsi per lavoro, soprattutto se il ruolo offerto è di modesto spessore impiegatizio e distante dal proprio luogo di residenza. Questa riluttanza è principalmente determinata da ragioni di ordine economico dal momento che le retribuzioni non risultano allettanti, specialmente alla luce del più elevato costo della vita che caratterizza le regioni settentrionali rispetto alle regioni del Sud.

La pubblica amministrazione si trova in una condizione di *mismatch*, ossia di disallineamento temporale. Da una parte la domanda di lavoro sta subendo un repentino mutamento, influenzata da fattori esterni come la pandemia, ma anche da dinamiche interne, come la ricerca di un migliore equilibrio tra vita privata e lavorativa. Questa evoluzione, d'altra parte, è in netto contrasto con il cambiamento molto più lento dell'offerta, poiché è ancora necessario promuovere una moderna gestione delle persone. Queste non sono semplicemente risorse umane, ma, invero, individui, ciascuno con le proprie prerogative, ambizioni e peculiarità.

⁷⁸ ISTAT, *Le spese per i consumi delle famiglie. Anno 2021*, 9 giugno 2022, p.2.

⁷⁹ Camera dei deputati WebTV, *Problematiche motorizzazione civile, audizione Ministro Giovannini* [Video], 26 maggio 2022. <https://webtv.camera.it/evento/20754>

2.5 Profili problematici degli avanzamenti di carriera all'interno dell'amministrazione pubblica

L'impiego del concorso pubblico, in circostanze in cui gli individui destinati a ricoprire specifiche posizioni all'interno delle amministrazioni risultino già essere in servizio presso le medesime, ha suscitato una molteplice casistica di questioni problematiche, generando un prolungato e fervente dibattito tra opinioni divergenti.

Nel primo decennio degli anni Novanta, il processo di "privatizzazione del pubblico impiego" ha innescato un intenso confronto nel panorama dottrinale e giurisprudenziale. Tale dibattito ha riguardato principalmente l'estensione o la limitazione dell'applicazione delle norme pubblicistiche alle progressioni dei dipendenti del settore pubblico.⁸⁰

Nel periodo immediatamente successivo alla privatizzazione, si affermava principalmente la concezione secondo cui, in ragione di questioni interne connesse a rapporti lavorativi già formati, non fosse imperativo avviare la procedura concorsuale pubblica.

La giurisprudenza, in seguito, giunse a stabilire una completa equiparazione tra i procedimenti intesi a instaurare il vincolo contrattuale di lavoro e le procedure attinenti all'avanzamento nel percorso professionale.⁸¹ Nell'applicazione di tale principio, si era pervenuti a distinguere due scenari. Le progressioni "orizzontali" all'interno di ciascuna area, benché vincolate da un criterio di selezione, non richiedevano l'esecuzione di concorsi; al contrario, per le progressioni "verticali", che implicavano il transito da una specifica area a un'altra, si rendeva imprescindibile avvalersi di procedure concorsuali.⁸² La disanima di questa differenziazione era chiaramente enunciata nel disposto dell'art. 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165/2001, vigente all'epoca.

⁸⁰ V. Luciani, *Assunzioni e progressioni in carriera nell'impiego pubblico locale, tra legge statale e legge regionale*. Le istituzioni del federalismo, 2009, p.908.

⁸¹ A. Boscati, *Dalle esigenze dell'organizzazione alle modalità di reclutamento: punti critici della disciplina vigente e possibili interventi di riforma*. Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, giugno 2021, pp.58-59.

⁸² M. S. Bonomi, *La motivazione dell'atto amministrativo: dalla disciplina generale alle regole speciali*, Roma TrE-Press, 2020, pp.70-71.

Tuttavia, la decisione del legislatore di equiparare l'assunzione di nuove figure professionali alla progressione professionale dei dipendenti già impiegati avrebbe potuto comportare la riduzione o addirittura la perdita del loro stimolo a perseguire ottimi risultati nell'ambito della propria attività lavorativa. Di conseguenza, minando negativamente la loro motivazione, ciò avrebbe potuto compromettere l'efficacia complessiva dell'azione amministrativa, arrecando un impatto sfavorevole sul buon corso dell'operato governativo.

Per quanto concerne la legittimità di concorsi rivolti al personale interno, il precetto dell'articolo 35, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 165/2001 prescrive che tali procedure selettive devono garantire, con adeguata misura, l'accesso ai candidati provenienti dall'esterno. Pertanto, in virtù di tale disposizione, concorsi riservati esclusivamente a soggetti interni dovrebbero essere esclusi; anzi, neppure sarebbero ammessi i concorsi che riservino ai dipendenti interni un numero eccessivamente elevato di posti, così da rendere inadeguato lo spazio concesso agli aspiranti provenienti dall'esterno.⁸³

Da una parte la decisione di condurre concorsi riservati ai dipendenti interni (vale a dire, progressioni mediante concorsi) potrebbe non essere giudicata pregiudizievole, poiché tale pratica potrebbe consentire di dissipare la rigidità delle strutture organizzative e di coltivare le ambizioni di crescita professionale dei dipendenti interni, incentivandoli ad accrescere la produttività e l'efficienza del proprio operato.

D'altra parte, la consuetudine dei concorsi interni, oltre ad apparire palesemente estranea ai dettami dell'ordinamento costituzionale, avrebbe potuto manifestarsi particolarmente iniqua, soprattutto in un contesto di elevata crisi occupazionale e crescente tensione nel mercato del lavoro. Ciò avrebbe determinato un privilegio nei confronti di coloro che sono già occupati, arrecando un insanabile danno a coloro che si trovano all'esterno delle mura protettive dell'occupazione dipendente.⁸⁴

La questione pareva aver trovato soluzione mediante la previgente disposizione dell'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165/2001, ove veniva stabilito che le amministrazioni potessero assegnare al personale interno, possedente i titoli di

⁸³ Corte cost., sentenza n. 194/2002.

⁸⁴ V. Talamo, *Concorsi interni: prassi vecchie e nuove del legislatore davanti alla Corte costituzionale*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1999, p.542.

studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una contingente quota di posti, tuttavia non superiore al 50% di quelli messi a concorso. Di conseguenza, si escludeva inequivocabilmente la possibilità di avere concorsi interamente dedicati ai candidati interni e di riservare loro un numero sproporzionato di posti a scapito di quelli soggetti a concorsi aperti al pubblico.

Nel contesto delle novità apportate dal decreto-legge n. 80 del 2021, noto come “decreto Reclutamento”, si osserva una revisione della normativa concernente le progressioni verticali, con una sostanziale riduzione dell'importanza attribuita al concorso pubblico quale strumento primario di selezione basato sul merito. Infatti, l'articolo 3 della legge n. 113/2021 ha radicalmente riformato l'articolo 52, comma 1-bis, del Testo Unico del Pubblico Impiego (TUPI), prescrivendo che,

«Fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento 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».⁸⁵

In altri termini, l'iter di progressione di carriera, noto anche come avanzamento “verticale”, precedentemente realizzabile unicamente attraverso il superamento di un concorso pubblico, con una limitata quota di posti (non superiore al 50%) riservata al personale già impiegato, ritorna ad assumere un carattere non concorsuale, ma comparativo. Tale procedura è riservata esclusivamente al personale interno dell'ente, il quale risulta idoneo ad accrescere la propria posizione professionale detenendo i requisiti di istruzione prescritti per l'accesso all'area dall'esterno.⁸⁶

⁸⁵ Art. 3, comma 1, Legge 6 agosto 2021, n. 113. “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”.

⁸⁶ G. D'Alessio, *La riforma della Pubblica Amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) Italiano*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, (INAP), aprile 2022, p.120.

Quest'ultimo aspetto della normativa riguardante i titoli di studio, che è stato indubbiamente volto a superare e correggere alcune incongruenze, si scontra con un dato concreto: molti dipendenti potrebbero trovarsi privi di un titolo di studio adeguato, nonostante abbiano acquisito e dimostrato una notevole professionalità che li renderebbe idonei a partecipare a una procedura concorsuale per la promozione del proprio percorso lavorativo.

Tale personale si ritrova, nella pratica e giuridicamente, privato dall'opportunità di progredire nella propria carriera, e ciò conduce inevitabilmente a significative implicazioni in termini di gestione e di stimolo motivazionale.⁸⁷

Tuttavia, occorre considerare alcune implicazioni che potrebbero derivare dalla nuova normativa che promuove un'apertura verso «progressioni di carriera più fluide».⁸⁸

Previa riflessione, è opportuno riconoscere che le pubbliche amministrazioni, in precedenza impossibilitate ad avviare progressioni di carriera verticali a causa dei limiti posti sulle assunzioni, potrebbero essere particolarmente attratte dall'opportunità di verticalizzare i propri dipendenti.

Una significativa quota dei posti disponibili per nuove assunzioni, in effetti, sarà destinata alle progressioni interne. Tale circostanza rappresenta un impedimento tangibile per i nuovi ingressi nelle pubbliche amministrazioni, in quanto ostacola la possibilità di contribuire al ridimensionamento dell'età media dei dipendenti, essendo tali progressioni specificamente rivolte ai soggetti che già fanno parte del corpo dei dipendenti pubblici.

Oltre all'obiettivo di agevolare l'inserimento dei giovani nella PA, l'inclusione delle progressioni verticali potrebbe arrecare un ostacolo all'effettiva realizzazione di un secondo obiettivo: ossia, l'acquisizione di nuove abilità indispensabili per colmare le evidenti lacune tecniche, digitali e *green* presenti nella pubblica amministrazione.

L'attuazione di una politica che permette di coprire fino alla metà del fabbisogno di personale non attraverso nuove assunzioni, ma mediante la promozione di coloro che sono già impiegati comporterebbe, dunque, il rallentamento del processo volto a

⁸⁷ A. Boscati, *Dalle esigenze dell'organizzazione alle modalità di reclutamento: punti critici della disciplina vigente e possibili interventi di riforma*. Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, giugno 2021, p.60.

⁸⁸ Intervista a Renato Brunetta, "La nuova PA apre le porte ai giovani", *Il Sole 24 Ore*, 1° agosto 2021.

contrastare l'età troppo avanzata e la carenza di competenze dei dipendenti all'interno delle pubbliche amministrazioni.

CAPITOLO TERZO

UN APPROCCIO COMPARATIVO: IL PUBLIC SERVICE NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

3.1 Pratiche di attrattività e reclutamento delle amministrazioni pubbliche nei Paesi OCSE

Un ruolo centrale nel processo di reclutamento è affidato alle fasi di attrazione e selezione che agiscono sinergicamente per consolidare la forza e l'efficienza del servizio pubblico. La mancanza di strategie proattive volte a intercettare i potenziali candidati inevitabilmente si traduce in una significativa carenza sia in termini di qualità che di quantità di partecipanti durante le fasi di assunzione. Parimenti, l'assenza di opportuni aggiornamenti e periodiche revisioni minaccia di compromettere l'adeguatezza dei processi di selezione, dando origine a un divario che non si allinea con il costante mutamento delle competenze necessarie.⁸⁹

Nell'ambito dei Paesi membri dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), si osserva un crescente fenomeno di competizione che coinvolge il settore pubblico per l'acquisizione di risorse umane altamente qualificate. Le mutevoli e articolate questioni politiche richiedono un corpo di impiegati pubblici preparati e motivati, oltre a sistemi di gestione del pubblico impiego capaci di attirare, reclutare e trattenere i soggetti più competenti e qualificati.⁹⁰ Tuttavia, i potenziali candidati dotati delle competenze richieste, quali quelle riferibili al campo digitale o alle discipline scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche e matematiche (STEM), godono di un'ampia gamma di opportunità lavorative tra cui scegliere.⁹¹ Numerosi candidati tendono a prediligere le grandi aziende private, non solo in virtù di un pacchetto retributivo competitivo, ma altresì per il prestigio associato a farne parte, in armonia con la propria immagine e i valori personali. Inoltre, la prospettiva di una traiettoria di

⁸⁹ OECD, *Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service*, OECD Publishing, Paris, 2021, p.86. <https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ *Ibidem*.

sviluppo professionale significativa contribuisce a rendere queste aziende attraenti per i candidati.⁹²

Il primo passo fondamentale per assicurare il reclutamento dei talenti richiesti nel servizio pubblico consiste nell'indurre i candidati idonei a considerare attentamente l'opportunità e a presentare domanda per le posizioni lavorative disponibili.

In un contesto caratterizzato da specifiche carenze di competenze, un prerequisito essenziale per un sistema di reclutamento efficace è la presenza di un efficiente processo di pianificazione che consenta di identificare le necessità di personale in accordo con gli obiettivi strategici delle amministrazioni, tenendo debitamente conto delle funzioni da sviluppare. Due esempi di buone prassi provengono dai contesti francese e britannico.

In Francia, la gestione delle risorse umane nel settore pubblico si basa su due componenti centralizzate. Il Sistema d'Informazione sugli Agenti dei Servizi Pubblici (SIASP), adottato dal governo francese a partire dal 2009, è un'entità affiliata all'Istituto Nazionale di Statistica che svolge attività di monitoraggio relativamente alla distribuzione delle posizioni e delle competenze all'interno del settore pubblico; tale monitoraggio si rivela cruciale per la definizione delle future politiche di reclutamento.⁹³ L'*Institut National du Service Public* (INSP), invece, costituisce il secondo strumento adoperato in Francia per l'allocatione delle risorse umane nel settore pubblico. Il Ministero della Funzione Pubblica emana un decreto per determinare il numero di posti disponibili per l'ammissione all'INSP, suddividendoli tra concorsi esterni ed interni; a cui si aggiunge la cosiddetta "*troisièmes voie*" per il personale proveniente da aziende private o associazioni che abbia maturato comprovate esperienze lavorative, e per i quali non è richiesta una particolare titolazione accademica.⁹⁴

Nel Regno Unito, a partire dal 2018, è stato istituito il *Civil Service Careers*, un servizio di consulenza per le carriere nel settore pubblico, con la finalità di accompagnare

⁹² *Ibidem*.

⁹³ Ministère de la réforme de l'État, de la centralization et de la fonction publique, *Nouveaux compléments méthodologiques suite à l'introduction du système d'information SIASP (Insee). Décompte des emplois et mesure des évolutions de salaires dans les trois versants de la fonction publique*, 6 marzo 2013, p.2.

⁹⁴ A. Boscati, *Dalle esigenze dell'organizzazione alle modalità di reclutamento: punti critici della disciplina vigente e possibili interventi di riforma*. Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, giugno 2021, p.90.

i candidati verso la ricerca della posizione più congrua alle loro aspirazioni e competenze.⁹⁵

Attrarre i candidati rappresenta una sfida intricata, che implica l'impiego di una pluralità di mezzi e approcci che possono essere opportunamente personalizzati per soddisfare le peculiarità di gruppi specifici che il settore pubblico mira a reclutare.

Un solido *employer branding* costituisce un elemento di primaria rilevanza nell'incoraggiare i potenziali candidati a presentare la loro candidatura; specialmente nel caso di reclutamento di giovani aspiranti, i quali solitamente manifestano interesse verso diverse opportunità lavorative contemporaneamente.⁹⁶ Lo sviluppo di un *employer branding* adeguato e coerente, debitamente impiegato per promuovere i valori del servizio pubblico, si rivela altresì in grado di facilitare l'allineamento tra un individuo e un'organizzazione. Questo processo si realizza attraverso la chiara comunicazione di principi etici e morali condivisi dal lavoro e dall'ente in questione; in tal modo, si migliora l'autoselezione dei candidati e si rafforza il legame tra aspirazioni personali e obiettivi organizzativi.⁹⁷

Un'appropriata comunicazione e un *branding* incisivo si pongono come strumenti essenziali per agevolare i Paesi nel reclutamento dei talenti di cui necessitano, richiedendo però un cambiamento di prospettiva che vada oltre le metodologie convenzionali di ricerca dei candidati. Coloro che sono dotati di competenze nel campo dei dati e delle tecnologie informatiche, risultando altamente richiesti nel settore privato, potrebbero non considerare automaticamente l'opzione di lavorare nel settore pubblico.⁹⁸ Di conseguenza, il processo di selezione nel settore pubblico si trova di fronte all'ardua sfida di scoprire approcci innovativi al fine di assecondare le aspettative dei candidati dotati di competenze specifiche, preservando al contempo i principi cardine di equità, trasparenza e merito.⁹⁹ A titolo esemplificativo, si menziona l'avvio del programma “*No. 10 Innovation Fellowship*” promosso dalla pubblica amministrazione britannica. Questa

⁹⁵ A. Cullinane, “Civil Service Careers website: the first 6 months”. *GOV.UK*, 11 marzo 2019.

⁹⁶ OECD, *Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service*, OECD Publishing, Paris, 2021, p.94. <https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Ivi, p.90.

⁹⁹ *Ibidem*.

iniziativa ha lo specifico obiettivo di attrarre talenti in ambito digitale e tecnologico per integrarli nell'apparato governativo, un settore di solito al di fuori del loro interesse. Il programma si differenzia nettamente dalle ordinarie procedure di assunzione nel pubblico impiego per via delle modalità di reclutamento, delle responsabilità assegnate e del prestigio ad esso associato.¹⁰⁰

In linea generale, pur essendo i siti web governativi il mezzo principale per comunicare le opportunità di lavoro e promuovere l'*employer branding*, si rileva una mancanza di proattività in essi. Pertanto, il governo può avvalersi di altre forme di strumentazione per persuadere i potenziali candidati a esplorare le opportunità di carriera offerte sui siti web istituzionali.¹⁰¹ Tra i mezzi a disposizione degli *employer* pubblici, le fiere del lavoro e gli eventi di reclutamento rappresentano una delle opzioni preminenti. Attraverso tali occasioni, i datori di lavoro possono interagire con candidati di interesse, acquisire informazioni sul mercato del lavoro e promuovere in modo proattivo le proprie prospettive di carriera e il proprio *employer branding*.¹⁰²

Un ulteriore approccio per la selezione del personale potrebbe consistere nell'implementare un meccanismo di auto-valutazione per i candidati. Prima dell'esame stesso, quest'ultimi avrebbero la possibilità di sostenere un test fornito direttamente dall'amministrazione responsabile del concorso, volto a guidare i potenziali candidati nell'analisi delle proprie probabilità di successo. Ciò avrebbe l'effetto di scoraggiare candidature eccessivamente ambiziose, accelerando così le procedure di selezione. Solo in caso di esito positivo nel test, sarebbe consigliabile procedere con la partecipazione all'esame; in ogni caso, la decisione finale rimarrebbe di fatto a discrezione di ciascun candidato.

Nel contesto britannico, ad esempio, il *self-assessment* rappresenta una componente essenziale delle procedure di selezione, durante la quale ai candidati viene richiesto di esprimere i propri «comportamenti e preferenze sul luogo di lavoro. È necessario valutare il proprio livello di ambizione, motivazione e flessibilità manifestati nell'ambiente

¹⁰⁰ *Ibidem.*

¹⁰¹ Ivi, p.94

¹⁰² *Ibidem.*

lavorativo». Questa auto-valutazione concorre a costituire il 15% della valutazione complessiva del *Civil Service Judgement Test*.¹⁰³

Anche all'interno delle procedure concorsuali presso l'Unione europea, si riscontra comunemente una fase specifica di auto-valutazione, nota come "*Talent Screener*". In questa fase, i candidati vengono invitati a valutare la propria competenza o conoscenza rispetto ad alcuni requisiti fondamentali stabiliti per l'accesso alla posizione oggetto del concorso.¹⁰⁴

In epoca recente, si è assistito a un crescente contesto di dinamicità e complessità, soprattutto nell'ambito della pubblica amministrazione, che ha portato a un'interpretazione più ampia del concetto di merito. Questa visione estesa del merito abbraccia competenze comportamentali organizzative, comunemente denominate soft skills, che agevolano l'applicazione delle competenze tecniche per affrontare le problematiche da risolvere. Nel Regno Unito, la valutazione delle caratteristiche attitudinali e comportamentali del candidato costituisce una componente del *Success Profile Framework*, finalizzata a una rilevazione olistica dei dipendenti. Questo strumento è composto da cinque elementi distinti, quali competenza, capacità tecnica, attitudine comportamentale, punti di forza ed esperienze; è stato attentamente elaborato per garantire una valutazione complessiva del dipendente, improntata alla massima obiettività.¹⁰⁵

Le convenzionali prove di concorso tendono ad enfatizzare un approccio fortemente basato sulla memorizzazione delle nozioni, lasciando spesso in ombra, tuttavia, le capacità di ragionamento critico e le attitudini dei candidati, come, ad esempio, la capacità di risolvere problemi e lavorare in sinergia all'interno di un gruppo. Sempre nel contesto del Regno Unito, il *Civil Service Judgement Test* (CSJT) è costituito da test eseguiti online, suddivisi in due sezioni distintive. La prima sezione, precedentemente menzionata, è focalizzata sul comportamento e sulle preferenze del candidato e comprende una fase di autovalutazione per illustrare le capacità del partecipante. Nella

¹⁰³ Guidance. "Preparing for the Civil Service Judgement Test". *GOV.UK*, 10 luglio 2019 (Ultimo aggiornamento 11 febbraio 2022).

¹⁰⁴ Per approfondire si veda: *Che cos'è la valutazione dei talenti e come funziona?*, European Personnel Selection Office. Disponibile in: <https://epso.europa.eu/it/help/faq/>.

¹⁰⁵ HM Government, *Success Profiles. Civil Service Behaviours*. (<https://assets.publishing.service.gov.uk/>)

seconda sezione, vengono presentati diversi scenari di lavoro, nei quali viene richiesto di selezionare azioni concrete per risolvere specifici problemi, valutando tali scelte su una scala di valori prestabilita.¹⁰⁶ Attraverso tale metodo, vengono oggettivamente valutate le competenze di *problem-solving* dei candidati, i quali si trovano a dover affrontare scenari strettamente connessi all'ambito lavorativo per cui concorrono. Questo approccio consente di rendere la selezione più concreta e focalizzata sulle abilità pratiche richieste nella specifica posizione, evitando giudizi basati su una conoscenza astratta.

Le esperienze menzionate consentono di andare al di là delle tradizionali strategie di comunicazione, poiché si riferiscono a programmi che offrono canali di reclutamento specializzati e percorsi di sviluppo focalizzati sulle competenze specifiche richieste nel settore pubblico. Questi programmi favoriscono l'assunzione dei funzionari più idonei e adatti alle esigenze del servizio pubblico.

¹⁰⁶ Guidance. "Preparing for the Civil Service Judgement Test". *GOV.UK*, 10 luglio 2019 (Ultimo aggiornamento 11 febbraio 2022).

3.2 Il pubblico impiego multigenerazionale nel quadro europeo

La gestione delle risorse umane all'interno del settore pubblico richiede, oltre all'adeguata considerazione degli impatti derivanti dalla globalizzazione e dalla digitalizzazione, un'attenta ponderazione di un determinante demografico di primaria importanza: la crescente longevità e la conseguente tendenza dei cittadini europei a mantenere uno stato di benessere prolungato nel tempo.¹⁰⁷

All'interno dell'OCSE, l'amministrazione pubblica nel suo insieme si contraddistingue per la consistente presenza di un vasto contingente di dipendenti, il che inevitabilmente pone di fronte alla sfida dell'invecchiamento demografico della propria forza lavoro. Questa sfida può essere affrontata attraverso una strategica pianificazione del futuro, che allo stesso tempo preveda una serie di iniziative atte a consentire ai membri più anziani del personale di apportare un significativo contributo nel processo di crescita e sviluppo. Poiché differenti coorti operano ormai in stretta sinergia, le strutture amministrative centrali hanno adottato un profilo intrinsecamente multigenerazionale.¹⁰⁸ L'assoluta necessità di preservare un corpo lavorativo competente e debitamente motivato lungo tutte le fasce d'età si configura come un imperativo di natura politica di impellente rilevanza.

Le amministrazioni centrali italiane e spagnole si avvalgono di una considerevole quota di dipendenti aventi un'età che supera i 55 anni, rappresentando quasi la metà dell'intera forza lavoro impiegata in tali enti amministrativi centrali.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Commissione europea, *Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa*, Bruxelles, 26 aprile 2017.

¹⁰⁸ OECD, *Ageing and Talent Management in European Public Administrations*. A report prepared by the OECD for the Slovenian Presidency of the Council of the European Union, ottobre 2021, p.8.

¹⁰⁹ OECD, "Age profile of central government workforce", in *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, 2021, pp.104-105.

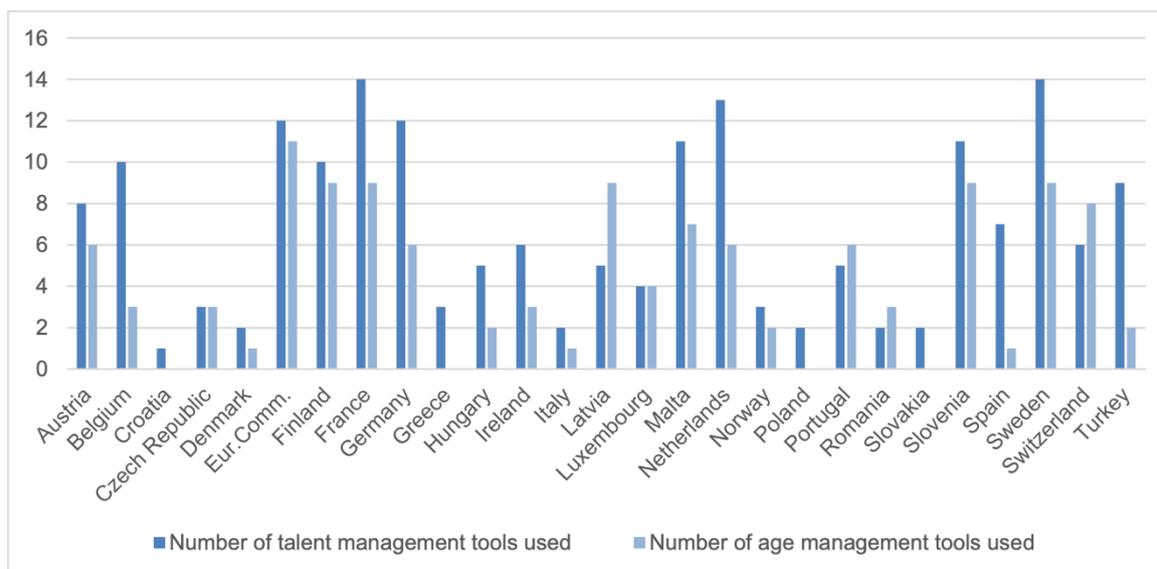


Figura 3.1: Numero di strumenti di gestione dell'età e dei talenti utilizzate dalle amministrazioni pubbliche. Fonte: OECD, *Survey on Ageing and talent management practices in European public administrations*, 2020.

Tuttavia, le informazioni acquisite attraverso l'indagine condotta dall'OCSE non permettono di stabilire che le amministrazioni pubbliche italiane e spagnole stiano adottando approcci specifici al fine di gestire in maniera adeguata questo considerevole insieme di lavoratori in età avanzata.¹¹⁰ Contrariamente alle pratiche adottate dalle amministrazioni della Commissione europea, della Svizzera, della Finlandia, della Francia, della Lettonia, della Slovenia e della Svezia, le quali impiegano tutte svariate metodologie, che vengono esaustivamente elencate nel grafico sottostante.¹¹¹

¹¹⁰ OECD, *Ageing and Talent Management in European Public Administrations*. A report prepared by the OECD for the Slovenian Presidency of the Council of the European Union, ottobre 2021, p.28.

¹¹¹ *Ibidem*.

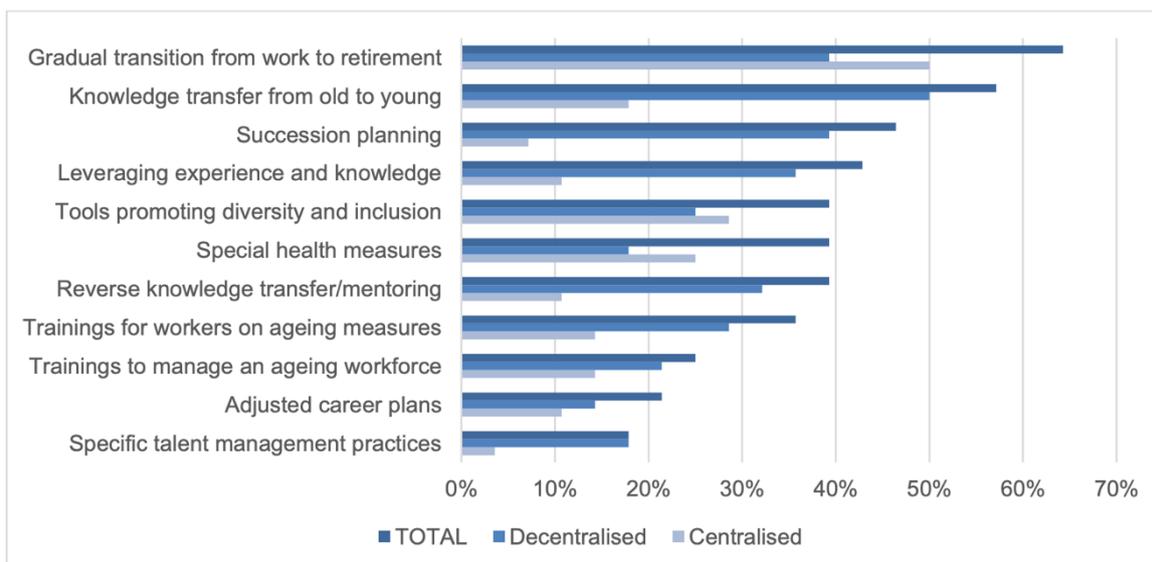


Figura 3.2: Strumenti per gestire l'invecchiamento della forza lavoro. Fonte: OECD, *Survey on Ageing and talent management practices in European public administrations*, 2020.

Nello specifico, nell'ambito degli strumenti concepiti per la gestione dell'invecchiamento della forza lavoro, i dati rilevati attraverso l'indagine OCSE mettono in luce che le metodologie volte ad agevolare un progressivo passaggio dall'attività lavorativa alla fase pensionistica, come ad esempio la riduzione dell'orario di lavoro e l'attenzione all'equilibrio tra l'ambito professionale e la sfera personale, si manifestano in maniera predominante tra le diverse amministrazioni pubbliche coinvolte nello studio.¹¹² Come secondo approccio prevalente per affrontare l'invecchiamento della forza lavoro, si riscontrano i sistemi finalizzati al passaggio delle conoscenze dai membri più anziani del personale a quelli di età più giovane.¹¹³ Tra le alternative strategiche destinate alla gestione del personale anziano, emergono ulteriori metodologie tese a ottimizzare l'utilizzo delle competenze e del bagaglio di esperienze dei lavoratori in età avanzata. Parallelamente, si manifestano approcci dedicati alla tutela della salute dei lavoratori anziani e strumenti finalizzati alla promozione di una maggiore eterogeneità e inclusività all'interno del tessuto lavorativo.¹¹⁴

¹¹² Ivi, p.30.

¹¹³ *Ibidem.*

¹¹⁴ *Ibidem.*

Il grafico opera una categorizzazione tra l'adozione di metodologie centralizzate e decentralizzate, ossia distinguendo quelle adoperate da un'autorità centrale nell'intero apparato della pubblica amministrazione e quelle implementate da ciascun ministero o agenzia individualmente. Di conseguenza, emerge che la maggioranza di tali strategie di gestione del personale in età avanzata viene utilizzata dalle singole amministrazioni, anziché a un livello centralizzato.¹¹⁵ Sembra pertanto che numerosi di tali strumenti vengano impiegati in maniera circostanziale, piuttosto che seguire un approccio uniforme tra le diverse amministrazioni.

Tuttavia, inquadrare le sfide inerenti ai lavoratori di età avanzata all'interno di un contesto lavorativo multigenerazionale introduce l'occasione per estendere l'orizzonte delle politiche finalizzate a favorire l'integrazione, la collaborazione e il progresso collettivo. Tale prospettiva implica che la gestione delle risorse umane non dovrebbe focalizzarsi soltanto sui nuovi talenti che si inseriscono nel panorama lavorativo, ma dovrebbe invece considerare l'intero spettro delle generazioni che compongono la forza lavoro.

Alla luce del recente quadro demografico, l'elaborazione di un orientamento proattivo per il coordinamento di una forza lavoro multigenerazionale all'interno dei servizi pubblici dell'Unione Europea si configura come un'imperativa priorità politica. La tendenza all'invecchiamento del personale occupato nell'ambito europeo richiede un'approfondita riflessione sulle modalità attraverso cui il patrimonio di conoscenze istituzionali debba essere trasferito alle generazioni più giovani.¹¹⁶ Tale aspetto è in stretta correlazione con la questione relativa al *modus operandi* per la formazione delle generazioni emergenti, affinché siano in grado di assumere ruoli guida e manageriali in maniera adeguata. I dipendenti pubblici di maggiore età costituiscono indubbiamente uno degli *asset* di maggior pregio all'interno del comparto pubblico, giacché dispongono di un cospicuo bagaglio di esperienza in grado di apportare un significativo contributo all'interno di team multigenerazionali.¹¹⁷ Dunque, riveste importanza cruciale individuare modalità per divulgare le loro profonde conoscenze ed esperienze nel corso del progressivo esaurimento delle loro carriere lavorative. La definizione di approcci volti

¹¹⁵ *Ibidem.*

¹¹⁶ Ivi, p.54.

¹¹⁷ *Ibidem.*

a trarre vantaggio da tali risorse rappresenta un fondamento essenziale per la costituzione di una forza lavoro nel settore pubblico che sia robusta e in grado di adattarsi efficacemente alle sfide.

Un caso tangibile che riflette questa prospettiva proviene dalla Germania, dove il governo federale ha elaborato una strategia demografica denominata “*Every age counts*”. Questa strategia ha previsto l’istituzione di un comitato operativo con l’obiettivo di concepire iniziative finalizzate ad assicurare un servizio pubblico che sia allettante e all’avanguardia anche nel lungo periodo.¹¹⁸ Il processo di trasmissione della conoscenza presta un’attenzione particolare anche a quelle competenze che di solito non vengono formalmente documentate. Queste possono comprendere reti di contatti, relazioni, pratiche non scritte e sfide peculiari, ampliando così il suo ambito oltre le meri competenze tecniche e metodologiche.¹¹⁹ Nell’ambito delle innovazioni implementate nel settore pubblico, è stato creato un sistema di rotazione occupazionale che consente l’assegnazione di una posizione lavorativa a due individui anziché uno, per un intervallo temporale definito: una persona in procinto di concludere la propria carriera lavorativa e l’altra che gradualmente subentra, lavorando in parallelo. Tale fase di transizione si dimostra efficace nel prevenire la dissipazione di competenze e agevola il processo di integrazione del nuovo titolare dell’incarico.¹²⁰ L’obiettivo sotteso è quello di garantire una dotazione di forza lavoro di alta competenza, promuovendo al contempo l’assunzione di giovani professionisti qualificati all’interno del servizio pubblico. L’attenzione principale è chiaramente rivolta alle professioni in cui si riscontra una carenza di candidati adeguatamente preparati, tra cui figurano ad esempio specialisti informatici, ingegneri, scienziati naturali, ma anche il personale amministrativo altamente specializzato con competenze particolari.

In un contesto in cui il settore pubblico è chiamato a riconoscere le future necessità in termini di competenze e a creare ambienti lavorativi che siano attrattivi per tutte le generazioni, incrementare gli investimenti nelle strategie di gestione dei talenti con un’ottica multigenerazionale può costituire un ausilio per le amministrazioni pubbliche

¹¹⁸ German Federal Ministry of the Interior, Building and Community, BMI III3, *Strukturierter Wissenstransfer bei Altersabgängen - Konzept*, ottobre 2019, p.2.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ *Ivi*, p.3.

europee al fine di forgiare una forza lavoro dotata delle adeguate competenze e motivazioni necessarie per affrontare un insieme di sfide imminenti.

3.3 La cultura della diversità e dell'inclusione: adozione di nuove strategie da parte dei paesi membri dell'OCSE

L'implementazione di strategie inerenti alla diversità e all'inclusione ha assunto un ruolo di fondamentale rilevanza all'interno dei servizi pubblici dell'OCSE, con l'obiettivo di accrescere il coinvolgimento, l'attrazione e la fidelizzazione dei più pregevoli e virtuosi talenti. Una crescente pluralità di nazioni sta acquisendo consapevolezza riguardo alle potenzialità insite in tali strategie, atte a perfezionare la dispensazione dei servizi e a innalzare il livello di rendimento operativo.¹²¹

Spesso si osserva una marcata propensione da parte degli individui a regolare o mitigare specifiche sfaccettature della propria identità al fine di conseguire una più efficace integrazione nell'ambito lavorativo. Tale fenomeno, di innegabile portata, impone dei vincoli alle performance lavorative e imprime un'impronta sfavorevole sull'esperienza di gratificazione derivante dall'attività professionale, con conseguente attenuazione dell'impegno profuso nell'adempimento delle proprie mansioni. In tal contesto, dunque, l'intento si concretizza nell'opportunità di consentire ai dipendenti di esprimere integralmente la propria individualità sul luogo di lavoro anziché "occultare" porzioni della propria identità.

La legittimazione dei governi come assertori autorevoli dell'equità e dell'integrità risulta compromessa qualora la loro stessa immagine non venga percepita quale esemplificazione di tali politiche e principi. Nell'attuale quadro, l'adozione delle prospettive della diversità e dell'inclusione non dovrebbe essere sostenuta esclusivamente da un movente di natura commerciale, bensì costituire un imperativo morale, in armonia con i doveri verso i cittadini e i membri dell'apparato pubblico.

Col trascorrere del tempo, le strategie concernenti la diversità e l'inclusione hanno attraversato una progressione evolutiva, transitando dalla semplice equiparazione delle opportunità lavorative verso prospettive più articolate e concentrate nella costruzione di una cultura organizzativa intrinsecamente improntata all'inclusione e al rispetto delle diverse sfaccettature individuali. Quest'ultime si differenziano nettamente dall'adozione

¹²¹ OECD, *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, 2021, p.140. <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.

di metodologie standardizzate, le quali possono presentare limitazioni e incidere significativamente sul panorama delle differenze.¹²²

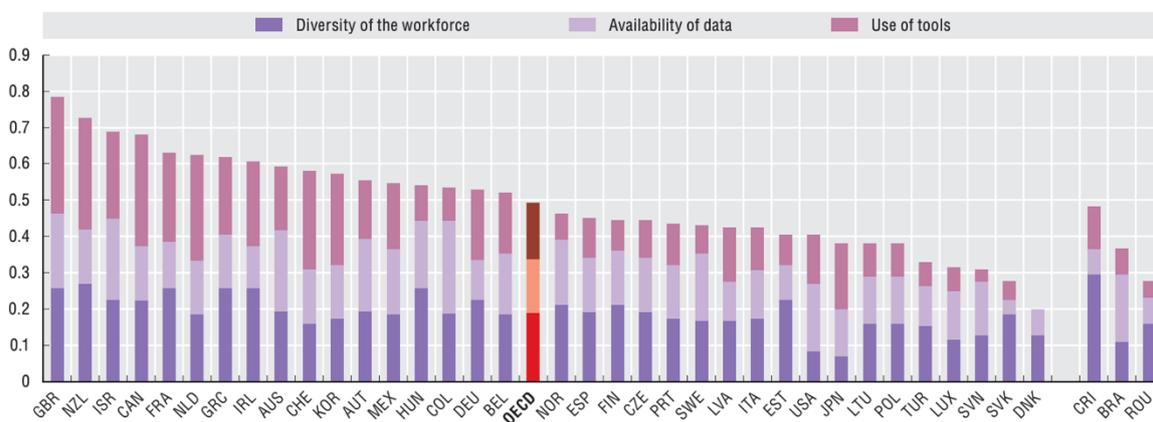


Figura 3.3: Sviluppo di una forza lavoro diversificata nell'amministrazione centrale. Fonte: OECD, *Public Service Leadership and Capability Survey*, 2020; OECD, *Survey on the Composition of the Workforce in Central/Federal Governments*, 2020.

Il diagramma illustrato espone l'evoluzione di una forza lavoro plurale all'interno delle amministrazioni centrali delle diverse giurisdizioni appartenenti all'OCSE, tenendo in considerazione tre aspetti chiave: la composizione eterogenea del corpo lavorativo, la presenza di dati idonei per quantificare e monitorare l'eterogeneità all'interno del personale pubblico e l'impiego di strumentazioni volte ad attrarre e reclutare dipendenti di differenti profili, a tutti i livelli organizzativi. Se si considera l'interconnessione delle tre dimensioni, spiccano Nuova Zelanda e Regno Unito come le nazioni preminenti. Allo stesso tempo, in termini di valutazione relativa alla componente della diversità, prevalgono Francia, Grecia, Ungheria e Irlanda, risultando tra gli Stati che presentano i punteggi più elevati.¹²³

“*A Brilliant Civil Service*” rappresenta una precisa strategia inerente alla diversità e all'inclusione che è stata adottata nel contesto del Regno Unito. Questa strategia sostiene che «un clima lavorativo intrinsecamente inclusivo concorrerà al raggiungimento

¹²² N. Nolan-Flecha, “Next generation diversity and inclusion policies in the public service: Ensuring public services reflect the societies they serve”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 34, OECD Publishing, Paris, 2019, p.6. <https://doi.org/10.1787/51691451-en>.

¹²³ OECD, *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, 2021, p.140. <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.

di risultati migliori per il bene pubblico, ottenendo un coinvolgimento più efficace dell'intero personale, indipendentemente dal proprio background. Ne deriverà un innalzamento della produttività e una riduzione del turnover. Una cultura maggiormente inclusiva agirà come catalizzatore nell'attrarre un diversificato contingente di talenti, competenti e motivati, indispensabili all'interno del servizio pubblico».¹²⁴

La Nuova Zelanda, invece, nell'ambito della sua strategia inerente alla diversità e inclusione, riconosce esplicitamente la consapevolezza che «la promozione di una forza lavoro maggiormente eterogenea va al di là della mera componente etnica. La diversità abbraccia svariati aspetti, quali il genere, l'età, l'abilità, l'orientamento sessuale, il livello di istruzione, l'origine nazionale e l'appartenenza religiosa. Questa nozione di diversità abbraccia una gamma estesa di esperienze, culture, prospettive e stili di vita riconducibili a chi risiede in Nuova Zelanda».¹²⁵ Analogamente, il progresso dei servizi statali inclusivi garantisce che il personale si senta autenticamente valorizzato, supportato e rispettato, focalizzando l'impegno sulla costruzione di una cultura in cui i cittadini neozelandesi possano concretamente realizzare il loro potenziale più ampio.

Gli episodi di molestie e aggressioni di recente data, nonché i movimenti sociali scaturiti da tali vicende, hanno ulteriormente attestato che permangono considerevoli sfide da affrontare nel campo della discriminazione nei confronti di svariate categorie di individui, tra cui le donne. L'esigenza di un autentico servizio pubblico improntato all'inclusione risulta sempre più pregnante. A tal proposito, è interessante notare che, in media, la rappresentanza femminile nelle posizioni di comando all'interno delle amministrazioni centrali ha registrato un margine di crescita marginale e le disuguaglianze retributive perdurano tuttora.¹²⁶

In simile misura, si osserva un andamento non omogeneo in numerose nazioni dell'OCSE relativamente al conseguimento di una maggiore pluralità in termini di diversità razziale ed etnica, specialmente nelle sfere dirigenziali. Sebbene manchino dati

¹²⁴ Civil Service, *A Brilliant Civil Service: becoming the UK's most inclusive employer. The Civil Service Diversity and Inclusion Strategy*, 2017, p.6.

¹²⁵ Ministry of Transport, *Diversity Strategy and Action Plan 2019-2021*, aprile 2019, p.1.

¹²⁶ N. Nolan-Flecha, "Next generation diversity and inclusion policies in the public service: Ensuring public services reflect the societies they serve", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 34, OECD Publishing, Paris, 2019, p.13. <https://doi.org/10.1787/51691451-en>.

comparativi a scala internazionale, i risultati registrati a livello nazionale confermano che vi è ancora tanta strada da percorrere verso il conseguimento dei progressi desiderati.¹²⁷

Conformemente alle valutazioni degli esperti, emerge che la pubblica amministrazione italiana è pervasa da una persistente e cronica inerzia nel trattamento delle questioni legate alla gestione della diversità.¹²⁸

La realizzazione del potenziale arricchimento derivante dalla diversità all'interno delle istituzioni non dovrebbe essere delegata a individui sprovvisti delle adeguate competenze, ma dovrebbe piuttosto rientrare nell'ambito di responsabilità di una figura ben definita, come quella del *diversity manager*. Tuttavia, ad oggi, non si dispone ancora di una chiara definizione del campo d'intervento di tale figura, né si comprende appieno la sua collocazione all'interno della struttura organizzativa.¹²⁹

L'implementazione di politiche di diversità si rivela imprescindibile al fine di favorire la concretizzazione di un processo di umanizzazione all'interno dei contesti organizzativi, contribuendo a renderli capaci di accogliere e includere coloro che vi operano quotidianamente, anziché vincolarli esclusivamente alle esigenze lavorative. Tra gli elementi preminenti che esercitano un rilevante influsso sull'evoluzione di tali strategie, è possibile innanzitutto riflettere sulla tradizione storica che caratterizza la nostra nazione, ancorata saldamente a una prospettiva paternalistica e che non ha ancora pienamente assimilato le significative conquiste sociali apportate da movimenti che, nella seconda metà del secolo passato, hanno definito un'epoca di considerevole progresso a livello sociale, politico e culturale per il nostro Paese. Tale scenario, pertanto, pare manifestarsi all'interno dell'ambito pubblico, caratterizzato da procedure rigide e intricate, e in cui la completa parità tra i sessi non è ancora stata conseguita. Tuttavia, sarebbe opportuno contemplare un ulteriore elemento che potrebbe costituire un ostacolo allo sviluppo del *Diversity Management* in Italia. Tale elemento è strettamente correlato alle peculiarità intrinseche della pubblica amministrazione italiana, e riguarda la manifesta avversione al mutamento, che emerge in modo evidente soprattutto nell'ambito delle limitazioni normative che alimentano procedure burocratiche di natura rigida.

¹²⁷ Ivi, p.14.

¹²⁸ M. Buemi, M. Conte, G. Guazzo (a cura di), *Il Diversity Management per una crescita inclusiva. Strategie e strumenti*, FrancoAngeli, 2016, p.149.

¹²⁹ Ivi, pp. 41-49.

Nonostante vi sia una costante propensione a discutere di questi temi con notevole diligenza, è arduo rilevare un effettivo riscontro pratico in termini di realizzazioni concrete.

Per conseguire risultati positivi, le strategie di diversità e inclusione richiedono il sostegno di meccanismi di governance efficienti, che stabiliscano gli obiettivi da perseguire da parte delle singole organizzazioni o agenzie. Un esempio di tale approccio può essere osservato in Norvegia, dove il governo ha introdotto un'iniziativa nel mese di giugno del 2018, resa effettiva in tutte le agenzie. In conformità con questa iniziativa, è stato stabilito un preciso obiettivo: il 5% delle nuove assunzioni all'interno dell'amministrazione pubblica sarebbe riservato a individui con disabilità o a coloro che hanno affrontato un periodo di disoccupazione di una certa durata. Il fine primario consiste nello sviluppo di un orientamento maggiormente inclusivo all'interno delle metodologie di reclutamento e gestione delle risorse umane. Spetta alle agenzie l'incarico di includere nei loro rapporti annuali la percentuale effettivamente raggiunta in riferimento all'obiettivo del 5%, nonché di delineare le specifiche iniziative adottate per raggiungere tale risultato.¹³⁰

La promozione di una cultura fondata sull'inclusione si configura come una sfida di natura complessa, poiché nonostante l'evoluzione delle norme sociali, gli individui conservano ancora preconcetti o tendono a sfruttare euristiche (modalità cognitive semplificate) all'interno dei loro processi decisionali. Questo approccio comporta ineluttabilmente una maggiore propensione a generare situazioni di discriminazione e a limitare la volontà di comprendere e accogliere il concetto di diversità che caratterizza gli individui.¹³¹

La consapevolezza dei pregiudizi persistenti e del possibile rischio di conflitto intrinseco alla diversità è condivisa dalle attuali strategie che hanno ad oggetto la diversità e l'inclusione. In particolare, in alcune Stati, si stanno attualmente esplorando iniziative fondate sulle scienze comportamentali, volte a superare tali dinamiche. L'applicazione di

¹³⁰ United Nations, "Committee on the Rights of Persons with Disabilities considers the report of Norway", 26 marzo 2019. (<https://www.ohchr.org/en/>)

¹³¹ N. Nolan-Flecha, "Next generation diversity and inclusion policies in the public service: Ensuring public services reflect the societies they serve", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 34, OECD Publishing, Paris, 2019, p.19. <https://doi.org/10.1787/51691451-en>.

esperimenti e osservazioni per rilevare schemi comportamentali permette di impiegare i conseguenti esiti per orientare l'elaborazione di politiche e direttive normative.¹³²

Nel contesto del Regno Unito, a titolo di esempio, si è fatto uso dei risultati di studi relativi ai pregiudizi subconsci all'interno del procedimento di selezione del personale, al fine di elaborare una nuova applicazione informatica finalizzata alla valutazione dei potenziali candidati. Le euristiche cognitivo-comportamentali agevolano la presa di decisioni tempestive in un ambiente dinamico, ma nell'ambito dei processi di reclutamento possono contribuire al perpetuarsi delle disparità di natura razziale, di genere e socioeconomiche. L'applicazione denominata *Applied* è stata elaborata dal *Behavioural Insights Team* (BIT) del Regno Unito, che costituisce la prima entità governativa a livello globale ad impegnarsi nell'impiego della scienza comportamentale per informare le politiche pubbliche.¹³³ Questa piattaforma è stata adottata per il processo di reclutamento in vari enti appartenenti alla pubblica amministrazione del Regno Unito e ha generato risultati di notevole interesse. Infatti, tra i candidati scelti tramite la piattaforma *Applied*, ben il 60% non avrebbe ricevuto un'opportunità di assunzione basandosi su un curriculum vitae convenzionale.¹³⁴ Attualmente, si sta sperimentando l'adozione di questa metodologia anche all'interno del governo australiano e del governo di Singapore. Fino a questo momento, oltre 16.000 candidati e 6.000 dirigenti hanno fatto uso della menzionata piattaforma, dimostrando che le selezioni effettuate attraverso la medesima hanno concretamente assicurato una completa parità di genere.¹³⁵

Le varie esperienze europee, e non solo, potrebbero, pertanto, offrire indicazioni utili anche per le amministrazioni pubbliche italiane, evidenziando che esistono diversi approcci attraverso i quali è possibile implementare politiche di gestione della diversità concretamente efficaci. L'incremento del livello di consapevolezza tra i dipendenti in merito ai temi della diversità agevola la creazione di un ambiente lavorativo che abbraccia l'inclusione e si focalizza sulla valorizzazione delle differenze. L'obiettivo sotteso alle

¹³² *Ibidem.*

¹³³ Odette Chalaby, "A nudge for equality: the platform fighting bias with behavioural science". *apolitical*, 25 ottobre, 2017. (<https://apolitical.co/solution-articles>)

¹³⁴ *Ibidem.*

¹³⁵ *Ibidem.*

strategie di assunzione consiste nell'attuare una trasformazione nella composizione della forza lavoro, mirando a una maggiore eterogeneità.

3.4 Processi di sviluppo delle competenze dei dirigenti pubblici tra i Paesi OCSE

La convergenza di opinioni nell'ambito della comunità accademica di ricerca si concentra sull'ipotesi che una leadership di elevata qualità all'interno del settore pubblico sia intrinsecamente correlata ad un miglioramento delle performance organizzative, a un incremento dell'efficienza e a un potenziamento della produttività.¹³⁶

La competenza dei leader più qualificati si rileva nella loro capacità di incentivare il miglioramento dell'efficienza e della produttività attraverso la creazione di condizioni che favoriscono un coinvolgimento attivo da parte dei dipendenti. Da ciò consegue che i dipendenti fortemente motivati conseguono risultati di maggior rilievo, manifestando un'intensificazione del proprio rendimento e mostrando una maggiore inclinazione all'innovazione.¹³⁷

Il ruolo dei dirigenti nell'ambito pubblico riveste una notevole importanza in quanto a loro è demandato l'incarico di tracciare il quadro etico all'interno di un'organizzazione e di diffondere i principi che orientano il processo decisionale in ogni sua sfumatura.¹³⁸

L'adozione di criteri di selezione dei dirigenti fondati sul merito costituisce un fattore che influisce positivamente sull'accrescimento della fiducia dei cittadini nelle istituzioni governative. Tale fiducia si costruisce sul presupposto che i funzionari pubblici che detengono la leadership di tali istituzioni siano stati designati in virtù delle loro competenze, esperienza, valori ed etica.

Nel contesto del settore pubblico, la nozione di leadership comporta la necessità di delineare una distinzione tra la leadership esercitata dalle figure politiche di autorità e quella che si manifesta all'interno dell'ambito della pubblica amministrazione.

In contesti di profonda crisi, è comune che l'attenzione dell'opinione pubblica si concentri prevalentemente sulla sfera della leadership politica. Tuttavia, è opportuno riconoscere che è la leadership istituzionale, operante nell'ombra, che sovrintende alla

¹³⁶ D. Orazi, A. Turrini e G. Valotti, *Public sector leadership: New perspectives for research and practice*. International Review of Administrative Sciences, 79(3), 2013, pp. 495-496.

¹³⁷ OECD, *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2016, p.61. <https://doi.org/10.1787/9789264267190-en>.

¹³⁸ OECD, *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paris, 2020, pp.96-97. <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>.

coordinazione e alla gestione dell'erogazione dei servizi pubblici essenziali. Questi servizi costituiscono il pilastro fondamentale per garantire la salute, la sicurezza e la stabilità economica dei cittadini. Pertanto, risulta di cruciale importanza che, soprattutto in circostanze di crisi, si possa fare affidamento su una leadership di elevata qualità e competenza, in grado di guidare efficacemente l'intero sistema.

L'obiettivo generale consiste nel fornire ai funzionari pubblici di alto livello le competenze appropriate, le risorse idonee e gli ambienti operativi adeguati affinché possano esercitare il genere di leadership indispensabile al conseguimento di scopi di natura complessa. Dopo aver assunto il proprio incarico, tali leader devono essere investiti di un opportuno grado di autonomia, nonché dei mezzi, del sostegno e delle responsabilità indispensabili per poter efficacemente mettere a frutto le loro abilità direttive e gestionali.

Il passo iniziale per permettere l'insediamento di individui idonei in ruoli di leadership consiste nell'efficace identificazione sia della posizione in questione che dei requisiti ad essa associati. Un adeguato profilo professionale dovrebbe contemplare prospettive concernenti abilità, competenze ed esperienza. Nonostante ciò, risulta tuttora diffuso il fenomeno per cui numerose istituzioni attive nel settore pubblico mantengono la prassi di interpretare i criteri basati sul merito attraverso parametri di natura formativa, quali ad esempio i titoli di studio conseguiti, nonché attraverso esperienze valutate in termini di temporalità, come il periodo trascorso in una posizione analoga. Questo avviene invece di adottare criteri più direttamente connessi alla competenza e ai risultati.¹³⁹

La trasposizione di competenze standardizzate in comportamenti e attività particolari rappresenta una sfida che richiede la necessità di allineare tali elementi con i requisiti propri delle posizioni occupazionali individuate. Nel contesto britannico, è stato sperimentato un modello che dimostra l'integrazione di competenze di carattere generale all'interno delle posizioni più specializzate del *Senior Civil Service*.¹⁴⁰ Gli esempi di successo derivanti dall'implementazione del suddetto modello seguono un processo di

¹³⁹ Ivi, p.107.

¹⁴⁰ Il termine "senior" denota il grado e non implica necessariamente l'età o l'anzianità di servizio in relazione alla durata della carriera o del mandato. I funzionari senior, ossia di rango superiore, possono, in realtà, essere più giovani e avere un'esperienza di minor durata rispetto ai dirigenti intermedi, se detengono una posizione gerarchica superiore a questi ultimi.

adattamento di competenze comuni alle esigenze particolari delle posizioni considerate, includendo sia competenze comportamentali che abilità specifiche, oltre a mettere in rilievo competenze e conoscenze tecniche che sottolineano l'eccellenza nell'esecuzione di attività particolari. Si rende, altresì, essenziale adottare un approccio orientato verso competenze distintive, meglio definite come punti di forza, con l'intento di individuare non soltanto le capacità che un individuo dovrebbe dimostrare, bensì anche ciò che suscita il suo interesse. Quest'ultimo aspetto conferisce un grado di soddisfazione e un'opportunità di sviluppo personali significativi.¹⁴¹

La selezione del dirigente pubblico idoneo per la posizione appropriata è vincolata alla capacità di valutare con efficacia le abilità e le competenze di leadership. Gli esiti delle valutazioni, che eccessivamente si basano su parametri formali, come la durata dell'esperienza o i titoli accademici, non costituiscono segnali affidabili delle prestazioni future in contesti che richiedono un insieme di competenze che spaziano dalle capacità tecniche alle abilità concettuali, dalle capacità interpersonali all'intelligenza emotiva e all'intelligenza sociale.¹⁴²

Un numero crescente di nazioni sta progressivamente adottando un approccio di gestione dei talenti per i ruoli di leadership. Tale approccio permette l'individuazione tempestiva di dipendenti con potenziale di leadership nelle fasi iniziali della loro carriera, offrendo un supporto continuo durante le diverse tappe del loro percorso verso posizioni di elevata responsabilità. Il monitoraggio longitudinale di un potenziale dirigente nel corso della sua carriera professionale all'interno del settore pubblico presenta un vantaggio sostanziale rispetto a valutazioni basate su colloqui, esami o centri di valutazione, in quanto consente di acquisire una mole di dati decisamente più ampia per condurre una valutazione accurata.

Si rende imperativo orientare l'attenzione non solo verso gli attuali livelli apicali dell'istituzione, ma altresì impegnarsi nella costruzione proattiva della filiera dei prossimi dirigenti pubblici, dato che la maturazione delle capacità di leadership richiede un lasso di tempo congruo e l'acquisizione di esperienza. Seguendo questa prospettiva, al

¹⁴¹ HM Government, *Success Profiles. Civil Service Behaviours*. (<https://assets.publishing.service.gov.uk/>)

¹⁴² S. Haq, *Ethics and leadership skills in the public service*. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, Vol. 15, 2011, pp. 2792-2796.

momento di assumere la carica, i dirigenti pubblici avranno già acquisito e maturato tali competenze, che saranno pronte per essere prontamente applicate.

A titolo di esempio, in Estonia sono stati introdotti programmi di sviluppo della leadership, concepiti per i futuri membri del *Senior Civil Service* con un notevole potenziale. Tra questi programmi, figura il “Programma Newton”, avviato sin dal 2008, che si concentra sui dirigenti di livello intermedio individuati come candidati a diventare futuri leader di grande potenzialità. Questo programma si estende per una durata approssimativa di un anno e, durante tale arco temporale, i partecipanti collaborano nell'affrontare questioni politiche concrete, contribuendo in tal modo all'implementazione delle riforme in un contesto di effettiva attualità.¹⁴³ Il “Programma Fast Track”, invece, rivolge la propria attenzione a laureati che dimostrano spiccate qualità di leadership e che coltivano ambizioni a lungo termine, volti a intraprendere carriere di rilievo all'interno dell'amministrazione pubblica. Questa iniziativa si configura come un programma di rotazione biennale e si propone di fornire un supporto integrale volto a garantire che, mediante l'acquisizione di esperienza nel contesto del servizio pubblico, i partecipanti siano adeguatamente preparati per assumere posizioni dirigenziali di elevata responsabilità.¹⁴⁴

Un ulteriore esempio di notevole interesse proviene dal Canada, dove è stato adottato un approccio metodico nella gestione dei talenti, volto a offrire, attraverso cinque differenti livelli gerarchici, l'opportunità di acquisire esperienza e di sviluppare un percorso professionale indispensabile per costruire una corretta e completa gamma di competenze nel corso della loro progressione all'interno della struttura istituzionale. Il nucleo centrale di questo sistema è rappresentato da assemblee annuali, in cui i vertici della leadership di livello superiore conducono discussioni e riesaminano il pool di talenti dell'intera comunità direttiva. In questo contesto, vengono attentamente analizzati i punti di forza e le carenze di competenze sia a livello individuale che organizzativo. Tale valutazione costituisce la base su cui si fonda la pianificazione delle carriere, con

¹⁴³ OECD, *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2017, pp.92-93. <https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>.

¹⁴⁴ Ivi, p.79.

l'obiettivo di orientare la mobilità in modo da divenire uno strumento impiegato per colmare le lacune di competenze e l'esperienza mancante all'interno della leadership.¹⁴⁵

Le casistiche derivanti dai differenti Paesi analizzati possono offrire un insieme articolato di stimoli volti a promuovere la crescita e il costante rafforzamento dei sistemi di leadership. La creazione di competenze direttive all'interno della sfera dell'alta amministrazione pubblica impone un approccio sistematico. L'alterazione sostanziale delle capacità di leadership non può essere effettuata mediante interventi isolati; soltanto tramite una sinergia di politiche e iterazioni di rafforzamento sarà possibile sviluppare sia le competenze sia il contesto operativo indispensabili.

¹⁴⁵ Government of Canada, "Executive Talent Management Framework", 2016. (<https://www.canada.ca/en/>)

CAPITOLO QUARTO

INDICAZIONI DI POSSIBILI SOLUZIONI DI POLICY ALL'INTERNO DI UNA REBRANDIZZAZIONE DELLA P.A.

4.1 Il ruolo del *Public Service Motivation* per l'*employer attractiveness*: un confronto tra organizzazioni pubbliche, private e no-profit

Nel contesto attuale, caratterizzato da una competizione intensa per attrarre e trattenere lavoratori altamente qualificati, diventare un datore di lavoro ambito, ossia un *employer of choice*, è una priorità strategica cruciale per le organizzazioni. Questo richiede un impegno sostanziale nell'ambito delle risorse umane e rappresenta un imperativo aziendale di massima rilevanza.¹⁴⁶

Le organizzazioni del settore pubblico, affrontando un invecchiamento più accelerato della propria forza lavoro rispetto alla popolazione attiva generale, si trovano di fronte alla sfida di attrarre e trattenere professionisti altamente qualificati nelle carriere legate al settore pubblico.

Numerose ricerche hanno evidenziato come l'interesse nei confronti delle attività svolte dalla pubblica amministrazione e, di conseguenza, la natura dei servizi che essa offre, svolgano un ruolo di primaria importanza nella scelta da parte dei talenti riguardo all'inizio della loro carriera in questo settore.¹⁴⁷ In base a questa linea di ricerca, particolarmente evidente è la predilezione per il settore pubblico, anziché per quello privato, da parte di individui con una motivazione intrinseca distintiva, che li spinge ad impegnarsi profondamente nella promozione del valore pubblico e nella salvaguardia degli interessi collettivi.

¹⁴⁶ G. Martin, P. Beaumont, R. Doig e J. Pate, *Branding: A New Performance Discourse for HR?*. European Management Journal, 23(1), 2005, p.77.

¹⁴⁷ L. Bright, *Public employees with high levels of public service motivation who are they, where are they, and what do they want?*. Review of Public Personnel Administration, 25(2), 2005, pp.138-154; A. M. Kjeldsen e C. B. Jacobsen, *Public service motivation and employment sector: attraction or socialization?* Journal of Public Administration Research and Theory, 23, 2012, pp.899-926; J. Carpenter, D. Doverspike e R.F. Miguel, *Public service motivation as a predictor of attraction to the public sector*. Journal of Vocational Behavior, 80(2), 2012, pp.509-523.

Un'ipotesi largamente condivisa sostiene che la motivazione al servizio pubblico (PSM) giochi un ruolo positivo nell'attrarre individui verso le istituzioni pubbliche. D'altra parte, è rilevante considerare che esistono anche organizzazioni private e no-profit che contribuiscono al bene comune. È ormai evidente che le organizzazioni no-profit e quelle del settore privato riescono ad attrarre individui con un forte senso del servizio pubblico,¹⁴⁸ diventando così concorrenti competitive per l'acquisizione di talenti con un elevato grado di dedizione al bene comune, definito come *Public Service Motivation*. Tutte le organizzazioni, e non solo quelle di natura pubblica, hanno la capacità di generare valore pubblico, poiché influenzano e partecipano alla costruzione delle esperienze delle persone nei loro contesti sociali. Questo, a sua volta, influisce sulla percezione che le persone hanno riguardo all'organizzazione come possibile datore di lavoro.

Il concetto di valore pubblico rappresenta un pilastro fondamentale nelle ricerche condotte nel campo della pubblica amministrazione e del management pubblico.¹⁴⁹ Nonostante ciò, studi recenti hanno ampliato l'ambito di applicazione di questo concetto, estendendolo a tutti i contesti settoriali, inclusi quelli pubblici, privati e no-profit.¹⁵⁰

Il concetto di valore pubblico si propone di fornire una rappresentazione complessiva dell'apporto di un'organizzazione al benessere collettivo. Questo comprende la contribuzione dell'organizzazione al bene comune, il suo impatto sulla coesione sociale e sulla qualità della vita nell'ambiente circostante, nonché performance efficaci delle attività centrali dell'organizzazione. Questa concezione di valore pubblico, che ha una portata piuttosto ampia, si dimostra preziosa nel valutare come le organizzazioni pubbliche, private e no-profit vengono percepite dai cittadini in termini di contributo al bene pubblico.

Le scelte dei singoli individui relative all'attrazione, alla selezione e alla permanenza in un'organizzazione dipendono dalla corrispondenza tra le caratteristiche

¹⁴⁸ A. M. Kjeldsen e C. B. Jacobsen, *Public Service Motivation and employment sector: Attraction or socialization?*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4), 2012, p.917.

¹⁴⁹ M. H. Moore, *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press, 1995, pp.158-167.

¹⁵⁰ T. Meynhardt, "Public value: Turning a conceptual framework into a scorecard" in J. M. Bryson, B. C. Crosby, L. Bloomberg (Eds.), *Public value and public administration*. Georgetown University Press, 2015, pp.147-169.

dell'organizzazione e le qualità e motivazioni individuali.¹⁵¹ L'impegno a unirsi a un'organizzazione che promuove fortemente il valore pubblico all'interno del suo *employer branding* aiuta le persone a sviluppare una percezione positiva di sé stesse, a consolidare la propria identità basata su valori condivisi e a migliorare la loro reputazione sociale. Pertanto, il valore pubblico intrinseco di un'organizzazione costituisce di per sé un elemento di attrazione.

Il concetto di valore pubblico si focalizza sull'apporto che un'organizzazione offre al benessere collettivo. D'altra parte, il *Public Service Motivation* (PSM) riguarda la motivazione degli individui nel contribuire alla società nel suo insieme. Quest'ultimo è legato all'impegno per l'interesse pubblico, all'aderenza ai valori sociali e all'adozione di comportamenti pro-sociale.¹⁵²

Anche se le posizioni occupazionali nel settore pubblico possono tendere a mettere in risalto il servizio alla comunità, è importante notare che esistono numerose organizzazioni del settore privato che dimostrano un valore pubblico sufficiente a soddisfare la motivazione di servizio pubblico (PSM) dei potenziali dipendenti. Questo aumenta l'*attractiveness* di tali organizzazioni private come datori di lavoro.¹⁵³ Di conseguenza, questa situazione mette in evidenza la sfida delle organizzazioni pubbliche nell'attrarre e trattenere i dipendenti in un mercato del lavoro sempre più competitivo. Considerando che i datori di lavoro privati spesso vengono percepiti come più vantaggiosi in termini di compensazione, prospettive di carriera e incarichi stimolanti,¹⁵⁴ una maggiore percezione del loro contributo al bene pubblico potrebbe ampliare il loro pool

¹⁵¹ B. E. Wright e R. K. Christensen, *Public service motivation: A test of the job attraction–selection–attrition model*. *International Public Management Journal*, 13(2), 2010, pp.155–176.

¹⁵² K. S. Weißmüller, L. De Waele e A. van Witteloostuijn, *Public Service motivation and prosocial rule-breaking – An international vignettes study in Germany, Belgium, and the Netherlands*. *Review of Public Personnel Administration*, 42(2), 2022, p.260; A. Ritz, C. Schott, C. Nitzl e K. Alfes, *Public service motivation and prosocial motivation: Two sides of the same coin?*. *Public Management Review*, 22, 2020, p.976.

¹⁵³ A. M. Kjeldsen e C. B. Jacobsen, *Public Service Motivation and employment sector: Attraction or socialization?*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4), 2013, pp.899-926.

¹⁵⁴ A. Ritz e C. Waldner, *Competing for future leaders: A study of attractiveness of public sector organizations to potential job applicants*. *Review of Public Personnel Administration*, 31(3), 2011, pp.291-316.

di potenziali dipendenti, specialmente tra coloro che sono motivati da una combinazione di fattori. C'è una concreta prospettiva che questa sfida possa intensificarsi in futuro, specialmente se le organizzazioni private e no-profit espandono deliberatamente le loro strategie di *employer branding* per valorizzare strategicamente il loro valore pubblico.¹⁵⁵

È dunque molto probabile che individui con una forte motivazione per il pubblico servizio reagiscano sfavorevolmente nei confronti di organizzazioni che non dimostrano un profondo impegno per il bene comune, e premiano invece quelle che lo fanno nel settore privato. Questo sottolinea l'importanza per le organizzazioni pubbliche di considerare investimenti mirati per distinguersi dai loro concorrenti in un mercato del lavoro altamente competitivo, se intendono attrarre dipendenti con un grado elevato di *Public Service Motivation*.

L'Italia è un paese fortemente influenzato da una tradizione di diritto civile e da una rigorosa formalità legale. È evidente che in questo contesto la normativa rappresenta una condizione necessaria per la riforma della pubblica amministrazione. Tuttavia, è altrettanto evidente che non costituisca da sola una garanzia sufficiente per portare avanti tale riforma. Poiché non esiste una relazione diretta e lineare tra le iniziative legislative e il conseguente miglioramento dei risultati, è necessario affrontare la questione della riforma e dell'innovazione nella pubblica amministrazione senza adottare un approccio strettamente deterministico. Al contrario, è opportuno esaminarlo in un contesto più ampio, basato su un approccio di "coerenza contestuale"¹⁵⁶, in cui la qualità formale delle norme rappresenta un elemento significativo, ma non l'unico fattore rilevante.

L'Italia ha intrapreso un percorso importante nel corso degli anni, abbandonando progressivamente l'approccio esclusivamente "amministrativo" nella gestione del personale nella pubblica amministrazione. Tuttavia, è altrettanto cruciale implementare politiche di reclutamento proattive: queste svolgeranno un ruolo fondamentale nell'assicurare che le competenze e i comportamenti si sviluppino ed evolvano nel tempo in modo coerente con gli obiettivi di riforma.

¹⁵⁵ U. Weske, A. Ritz, C. Schott e O. Neumann, *Attracting future civil servants with public values? An experimental study on employer branding*. *International Public Management Journal*, 23(5), 2020, pp. 679-680.

¹⁵⁶ E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*. Milano: Egea, 2005, p.193.

Il *Public Service Motivation* rappresenta una motivazione individuale che affonda le sue radici nella convinzione dell'importanza e dell'efficacia del proprio ruolo e dell'organizzazione cui si appartiene. In questa prospettiva, la riforma della pubblica amministrazione dovrebbe anzitutto concentrarsi sull'identificazione, il riconoscimento e la valorizzazione di questa nuova relazione tra individuo e organizzazione.

4.2 Interventi di programmazione delle assunzioni del personale pubblico

In Italia, nel corso dell'ultimo decennio, sono state implementate misure relative alla selezione del personale delle pubbliche amministrazioni. Queste iniziative si sono principalmente concentrate sulla limitazione delle spese, identificando la gestione del personale come uno dei principali settori in cui intervenire al fine di esercitare un controllo rigoroso, razionalizzare le operazioni e ridurre la spesa pubblica.¹⁵⁷ Di conseguenza, al fine di instaurare un processo di pianificazione delle assunzioni del personale che fosse allineato alle esigenze di un funzionamento efficiente, l'amministrazione pubblica ha intrapreso un percorso di ristrutturazione interna e di riorganizzazione degli uffici. Questo processo ha comportato la razionalizzazione e la pianificazione delle risorse umane, prendendo in considerazione fattori come i tempi, i costi, il numero di posizioni disponibili e le competenze professionali richieste. Sulla base di tali parametri, vengono poi valutate le opportunità relative all'avvio di procedure di reclutamento da parte delle pubbliche amministrazioni.

Tuttavia, nell'ambito della sua funzione di gestione e organizzazione, la pubblica amministrazione ha costantemente dovuto confrontarsi con vincoli stringenti, che derivano dalla necessità di prevedere e garantire risorse finanziarie specifiche, debitamente autorizzate in base alle disposizioni delle leggi finanziarie. Questi vincoli sono stati motivati dalla necessità di affrontare il considerevole deficit pubblico.¹⁵⁸

Nel corso del tempo, il legislatore ha costantemente perseverato nell'identificazione di vari e specifici meccanismi volti a contenere le assunzioni di personale a tempo indeterminato. Questi strumenti comprendono sia interventi di riduzione basati su obiettivi percentuali specifici sia una serie di misure, tra cui il congelamento totale delle assunzioni con deroghe specifiche per determinati settori attraverso l'istituzione di un fondo dedicato; limiti differenziati al turnover a seconda della natura dell'amministrazione; e interventi strutturali finalizzati alla riconfigurazione delle

¹⁵⁷ Servizio studi Camera dei deputati, "Riduzione della spesa per il personale". Disponibile in: <http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/>

¹⁵⁸ M. Canauz, *La pubblica amministrazione in Italia tra organizzazione e gestione del personale*. Economia Aziendale online, n.4, 2008, p.48.

strutture organizzative.¹⁵⁹ Queste azioni rappresentano un costante impegno del legislatore nell'ottica di gestire in modo più efficiente le assunzioni di personale nelle pubbliche amministrazioni.

In tale contesto, è opportuno dedicare particolare considerazione a un ulteriore risultato che emerge dall'adozione di politiche restrittive riguardanti l'assunzione di personale a tempo indeterminato: l'ampio utilizzo di modalità di lavoro flessibile. Questo fenomeno si è manifestato talvolta attraverso processi di selezione meno rigorosi rispetto alle consuete procedure concorsuali, e in alcuni casi, addirittura senza alcuna selezione formale.¹⁶⁰ Il risultato di queste dinamiche è la diffusione del cosiddetto "preariato", un fenomeno che permane ancora oggi ad un livello significativamente elevato.

Sul versante dell'attuazione, la normativa introdotta, sottoposta a frequenti revisioni e riapplicazioni, ha generato un sistema di notevole complessità, talvolta contraddittorio, caratterizzato da numerose deroghe, esenzioni, adattamenti e riassetamenti. Questo sistema si è rivelato ostico da interpretare ed applicare. Inoltre, la struttura organizzativa ha dimostrato fragilità ed incertezza, mentre le attuali gravi carenze di personale non hanno permesso di conseguire i miglioramenti nella produttività del settore pubblico che erano stati originariamente auspicati come obiettivo delle misure di revisione della spesa.¹⁶¹

Le politiche finanziarie persistentemente restrittive hanno rappresentato un ostacolo per il rinnovamento generazionale, portando all'aumento dell'età media dei dipendenti pubblici. Questo fenomeno ha causato una distribuzione ineguale del personale, con alcune amministrazioni gravemente carenti di risorse umane e altre con surplus di personale.¹⁶² Il risultato di tale situazione è stata la creazione di una pubblica amministrazione affetta da persistenti disfunzioni, caratterizzata da uffici privi delle

¹⁵⁹ A. Di Filippo, *La riduzione delle strutture e delle dotazioni organiche nelle amministrazioni centrali*, *Aziendaitalia - Il Personale*, 12, 2012, p.575.

¹⁶⁰ A. Marra, *I pubblici impiegati tra nuovi e vecchi concorsi*. *Rivista trimestrale in diritto pubblico*, n.1, 2019, p.235.

¹⁶¹ F. De Novellis, e S. Signorini, "Occupazione e salari dei dipendenti pubblici negli anni dell'aggiustamento fiscale", in C. Dell'Arringa e G. Della Rocca, (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel?*, Bologna: il Mulino, 2017.

¹⁶² B. G. Mattarella, *Burocrazia e riforme: L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna: Il Mulino, 2017, p.145.

risorse necessarie e da un personale che tende ad avere una bassa qualificazione, una formazione limitata e una preparazione insufficiente per affrontare in modo adeguato le sfide poste dal cambiamento e dalla trasformazione digitale.

Con l'obiettivo di aumentare l'efficienza e la competitività dell'apparato amministrativo e di agevolare l'implementazione delle attuali innovazioni, il legislatore ha ritenuto necessario abbandonare le restrizioni tradizionali. A tal fine, sono state contemplate diverse misure, tra cui la possibilità di effettuare assunzioni straordinarie, gestire il ricambio di personale attraverso il turnover, nonché attuare procedure di stabilizzazione per il personale in situazione di precariato.

Lo sblocco delle assunzioni dovrebbe costituire una spinta per l'attuazione di specifiche politiche di reclutamento. Queste politiche dovrebbero concentrarsi principalmente sulla ricerca di competenze essenziali indispensabili per adeguarsi alla rapida e rivoluzionaria trasformazione tecnologica in corso, anziché concentrarsi sull'incremento del contingente del personale pubblico.¹⁶³

In effetti, si evidenzia la necessità, chiaramente enunciata nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), di elaborare un programma di reclutamento di nuovo personale nell'intero complesso del settore amministrativo. Questa iniziativa non solo mira a colmare le attuali lacune e a ringiovanire il profilo della pubblica amministrazione, ma anche a ridefinire il suo pool di competenze, includendo profili tecnici avanzati e abilità trasversali (soft skills) di rilevanza, al fine di agevolare l'integrazione di professioni emergenti, tra cui quelle legate al digitale e all'analisi dei big data.¹⁶⁴

Tuttavia, affinché tutto questo possa essere concretizzato in modo tempestivo, con un livello adeguato di efficacia, è stato e continua a essere necessario introdurre sistemi di reclutamento basati su concorsi pubblici che superino la complessità, la durata e la difficoltà delle procedure impiegate fino a questo momento. È essenziale accompagnare tali concorsi con altre modalità di acquisizione di competenze da parte delle amministrazioni, specialmente per garantire una pronta esecuzione degli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

¹⁶³ G. Vetrutto, "Sblocco del turnover: "chi", "come" ma anche "dove"", ForumPA, dicembre 2019.

<https://www.forumpa.it/riforma-pa/>

¹⁶⁴ MEF, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, 25 maggio 2021, p.49. Disponibile in:

<https://www.mef.gov.it/focus/Il-Piano-Nazionale-di-Ripresa-e-Resilienza-PNRR/>

I sistemi di reclutamento devono avere la capacità di introdurre un numero considerevole di nuovi dipendenti nel settore pubblico in tempi rapidi. Tuttavia, è imperativo che i processi selettivi siano configurati in modo tale da attrarre e selezionare «le migliori competenze». ¹⁶⁵ La pianificazione e la gestione dei meccanismi di acquisizione di nuove risorse non devono limitarsi semplicemente alla sostituzione di coloro che terminano il loro servizio, ma piuttosto dovrebbero valutare attentamente il tipo di personale necessario per ciascuna amministrazione in termini di competenze e livello professionale.

In merito a ciò, risulta pertinente condurre una breve riflessione sulla relazione che intercorre tra i sistemi di reclutamento del personale pubblico e l'istruzione universitaria. Le istituzioni amministrative dovrebbero assumersi la responsabilità di acquisire una comprensione più approfondita e di valorizzare adeguatamente l'offerta di programmi universitari e post-universitari, nel processo di definizione dei criteri e delle modalità delle loro procedure di selezione. Ciò richiede una particolare attenzione verso corsi di laurea, sia quelli già esistenti che quelli da promuovere, specificamente orientati alla formazione dei futuri funzionari dell'apparato amministrativo. Parallelamente, le università, nella formulazione o revisione dei programmi di studio, dei metodi didattici e dei contenuti delle discipline, dovrebbero attribuire una maggiore importanza alle conoscenze e competenze richieste ai candidati che intendono partecipare ai processi di selezione per le posizioni di impiego pubblico. Inoltre, potrebbe essere auspicabile introdurre in Italia, seguendo l'esempio di altri sistemi giuridici, percorsi di "fast track"¹⁶⁶ che favoriscano una collaborazione attiva tra le amministrazioni pubbliche e le università. Questi percorsi consentirebbero di identificare rapidamente e inserire in posizioni qualificate nelle strutture pubbliche i laureati più meritevoli, nonché coloro che hanno conseguito master o dottorati di ricerca.

Per quanto riguarda l'acquisizione delle competenze più elevate, è opportuno citare il corso-concorso per l'accesso alle posizioni dirigenziali all'interno dell'apparato statale e degli enti pubblici nazionali. Questa modalità di selezione riflette chiaramente l'obiettivo di introdurre nella dirigenza un contingente significativo di giovani

¹⁶⁵ Ivi, p.53.

¹⁶⁶ OECD, *Skills for a High Performing Civil Service*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2017, p.79.

professionisti dotati di una formazione solida e di alta qualità.¹⁶⁷ Tali individui rivestono un ruolo fondamentale nell'infondere nuove energie alle amministrazioni, contribuendo in modo significativo al processo di rinnovamento dell'apparato burocratico.

Il tradizionale schema di selezione basato su concorsi pubblici, rispetto al corso-concorso, incontra maggiori difficoltà nel processo di identificazione dei soggetti più capaci di gestire le risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate alla responsabilità dei dirigenti e dei funzionari pubblici. Infatti, il processo concorsuale, nella sua forma finora adottata, ha dimostrato una limitata capacità, a differenza di un processo selettivo che comprenda un significativo percorso formativo all'interno del suo iter. Tale processo formativo è necessario per valutare qualità essenziali, come la leadership, la capacità di risolvere problemi e le competenze manageriali.

Di conseguenza, reiterando l'importanza di conservare entrambi i metodi di selezione, è auspicabile considerare in prospettiva un ulteriore potenziamento dell'approccio del corso-concorso, il quale potrebbe essere opportunamente esteso ad altri ambiti dell'occupazione pubblica.

Una revisione integrale si rende essenziale al fine di abbandonare l'idea di perseguire leggi e decreti che potrebbero rimanere inattuati. Al contrario, è fondamentale concentrarsi su un progetto di "reinvenzione dello Stato",¹⁶⁸ che richiede una riforma completa delle amministrazioni pubbliche. Questo progetto dovrebbe avere come punto di partenza una distribuzione appropriata delle nuove risorse e una massimizzazione di quelle già disponibili, con l'obiettivo primario di ripristinare la credibilità del Paese e riacquistare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

¹⁶⁷ SNA – Scuola Nazionale dell'Amministrazione, <https://sna.gov.it/chi-siamo/chi-siamo/attivita>

¹⁶⁸ J. Micklethwait e A. Wooldridge, *The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State*, Penguin Book, Londra, 2014.

4.3 Una formazione di qualità nel settore pubblico quale leva di valorizzazione del personale

La prestazione di servizi di alta qualità da parte delle amministrazioni pubbliche, e al contempo, la promozione dell'innovazione organizzativa all'interno di tali enti sono intrinsecamente correlati al processo formativo e al costante aggiornamento professionale dei dipendenti pubblici. Tali fattori svolgono un ruolo fondamentale nella determinazione del successo generale del sistema nazionale, con un'immediata risonanza sul benessere dei cittadini e sulla competitività del Paese.¹⁶⁹

Le politiche di valorizzazione del personale si riferiscono principalmente a un variegato insieme di incentivi, che possono essere di natura monetaria o legati alla progressione di carriera. In particolare, le amministrazioni pubbliche promuovono il merito e il miglioramento delle prestazioni, utilizzando sistemi selettivi di incentivazione; e tali amministrazioni riconoscono e premiano selettivamente i dipendenti che raggiungono le prestazioni più elevate, sia attraverso incentivi finanziari, sia attraverso opportunità di avanzamento di carriera.¹⁷⁰ Le pubbliche amministrazioni, pertanto, dispongono di una gamma diversificata di mezzi per riconoscere il merito e la professionalità, che vanno al di là degli incentivi di natura finanziaria. Tuttavia, tra questi strumenti non si includono solamente le progressioni di carriera e l'assegnazione di incarichi e responsabilità, ma altresì l'opportunità di partecipare a programmi di formazione avanzata e di sviluppo professionale.¹⁷¹

Le politiche di valorizzazione del personale costituiscono strumenti motivazionali di rilievo, che possono fornire un contributo sostanziale all'attuazione delle priorità delineate nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). In particolare, tali

¹⁶⁹ L'attività formativa deve essere progettata in modo tale da fornire un sostegno efficace al processo di trasformazione in corso nelle pubbliche amministrazioni. Questo processo mira a superare il tradizionale approccio puramente burocratico della gestione del personale, in cui l'attenzione prevalente è rivolta alle procedure e alle regole. Invece, si propone di orientare la gestione delle risorse umane verso un obiettivo più ampio, che promuova concretamente la soddisfazione sia dei dipendenti che dei cittadini e degli utenti. Per approfondire, si veda: https://sna.gov.it/fileadmin/files/Allegati_News/SNA_Rapporto_2017-2020.pdf

¹⁷⁰ D.Lgs. 17 ottobre 2009, n. 150, «Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni».

¹⁷¹ *Ibidem*.

politiche possono contribuire in modo significativo all'aumento della produttività dei dipendenti e alla rinnovazione dell'immagine delle pubbliche amministrazioni. Queste politiche realizzano una strategia di fidelizzazione del personale attualmente impiegato e contemporaneamente rendono il settore pubblico più attrattivo per i giovani talenti che intendono reclutare.¹⁷²

L'assegnazione degli incentivi economici e delle opportunità di avanzamento professionale previsti dalla legislazione deve essere condotta in conformità a un sistema di valutazione e monitoraggio delle prestazioni. Tuttavia, è essenziale comprendere che la valutazione non dovrebbe essere considerata come uno scopo a sé stante, ma piuttosto dovrebbe essere integrata con le esigenze di sviluppo formativo del personale. In effetti, l'obiettivo della valutazione del personale è quello di massimizzare il potenziale delle risorse umane, individuando gli aspetti su cui concentrare gli sforzi per migliorare ulteriormente le competenze dei dipendenti. Di conseguenza, l'approccio dovrebbe focalizzarsi non solo sulla ricompensa del merito e sulla segnalazione dei comportamenti e dei risultati insoddisfacenti mediante sistemi di incentivazione monetaria, ma dovrebbe anche abbracciare la promozione attiva di iniziative volte all'acquisizione di competenze e al miglioramento dell'ambiente lavorativo e del benessere organizzativo.¹⁷³ Tuttavia, sarebbe un errore considerare la formazione come un beneficio riservato esclusivamente ai dipendenti più meritevoli. Dovrebbe invece essere concepita come una strategia di sviluppo del personale indipendente dal merito e, in questa ottica, rivolta a tutti i dipendenti pubblici. In effetti, la valorizzazione delle risorse umane nell'ambito lavorativo dovrebbe essere sostenuta attraverso programmi di crescita e formazione continua, costituendo un processo di *reskilling*. Nello specifico, si sottolinea l'importanza di implementare politiche formative di ampia portata in grado di adattarsi alle mutevoli esigenze delle amministrazioni pubbliche. Queste politiche dovrebbero garantire specifici percorsi di formazione per l'intero personale, con un'attenzione particolare al

¹⁷² MEF, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, 25 maggio 2021, p.96. Disponibile in: <https://www.mef.gov.it/focus/Il-Piano-Nazionale-di-Ripresa-e-Resilienza-PNRR/>

¹⁷³ G. Vecchi, *La valutazione della performance: strumento per una – non più rinviabile – politica di sviluppo organizzativo nel settore pubblico*. Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza sociale, 2019, p. 84.

potenziamento delle competenze informatiche e digitali, nonché all’acquisizione di abilità professionali avanzate.¹⁷⁴

La formazione e la riqualificazione delle competenze delle risorse umane devono essere posti al centro delle priorità, rappresentando un diritto fondamentale del dipendente pubblico e una strategia di investimento organizzativo di primaria importanza.¹⁷⁵

Per quanto riguarda i soggetti responsabili della formazione dei dipendenti pubblici, è opportuno riconoscere un ruolo di rilievo alla Scuola Nazionale dell’Amministrazione (SNA).¹⁷⁶ Quest’ultima ha la capacità di apportare un contributo di notevole rilevanza nell’armonizzare le iniziative formative sia con le riforme organizzative e funzionali delle pubbliche amministrazioni, sia con l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Relativamente alle figure responsabili della formazione dei dipendenti pubblici, nonché al fenomeno noto come “*mismatch* delle competenze”, è opportuno sottolineare l’importanza di promuovere una maggiore collaborazione tra le singole amministrazioni e le istituzioni universitarie in materia di formazione e aggiornamento professionale. Tale collaborazione potrebbe dimostrarsi altamente vantaggiosa, come già evidenziato in precedenza, specialmente nel contesto dell’ingresso nel mondo del lavoro, qualora l’offerta formativa universitaria fosse allineata alle necessità di personale delle pubbliche amministrazioni, e viceversa. A tal fine, si dovrebbero avviare percorsi formativi specifici per le differenti tipologie occupazionali e sviluppare programmi di studio universitari che siano in sintonia con le esigenze delle amministrazioni.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Dipartimento della funzione pubblica, “Patto per l’innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale”, 10 marzo 2021, p.7.

¹⁷⁵ *Ibidem*.

¹⁷⁶ «La SNA ha un ruolo decisivo davanti alle varie sfide del Paese. Il nostro obiettivo è orientare la Pubblica Amministrazione dal “sapere” al “saper fare”, formando personale qualificato che sia in grado di svolgere il proprio compito migliorandone la qualità. Alla base di un sistema che funziona, ci deve essere una formazione che funziona e il nostro scopo è esattamente questo». Intervista a Paola Severino, 5 aprile 2023. Per approfondire, si veda: <https://abruzzoeb.it/sna>

¹⁷⁷ A riguardo, è opportuno citare quanto ha affermato in un’intervista il Ministro per la Pubblica Amministrazione, Paolo Zangrillo: nasce con l’intento di «investire sulla fase di orientamento, la sinergia con gli atenei e con le scuole di primo e secondo grado, affinché la Pubblica amministrazione venga inserita nel ventaglio di scelte a disposizione delle nuove generazioni. Ciò che serve è individuare e migliorare i

In relazione al contenuto, invece, è imperativo implementare politiche di formazione mirate al potenziamento delle competenze tecnologiche, informatiche e gestionali dei dirigenti, al fine di agevolare la transizione verso l'adozione di modalità operative digitali.¹⁷⁸

Emergono la necessità e l'importanza di pianificare azioni formative specifiche indirizzate al personale già impiegato, con l'obiettivo di effettuare una riqualificazione professionale e colmare le lacune in materia di competenze informatiche.¹⁷⁹ Ciò è particolarmente rilevante alla luce dell'età media elevata dei dipendenti, della loro qualificazione professionale spesso limitata, nonché della discrepanza tra le posizioni occupate e i requisiti di istruzione richiesti. Inoltre, considerando gli insufficienti investimenti effettuati negli anni precedenti in campo formativo, diventa imperativo promuovere il processo di riqualificazione e riconversione professionale del personale già in servizio.

Per quanto riguarda, invece, le modalità di implementazione delle iniziative formative, sarebbe opportuno esaminare attentamente l'opportunità di adottare l'istruzione a distanza. Nonostante presenti alcune limitazioni, questa modalità offre innegabili vantaggi sia per le pubbliche amministrazioni che per i dipendenti, poiché agevola la loro partecipazione ai programmi di formazione.¹⁸⁰

La formazione non solo influisce direttamente e in modo significativo sulla qualità delle risorse umane e sul rendimento del personale, ma è anche inestricabilmente legata alle sfide poste dalla digitalizzazione e dall'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Pertanto, è auspicabile che le azioni legislative recenti e i programmi promossi dal Ministro per la Pubblica amministrazione rappresentino il prologo di una vera e propria riforma della PA, un rinnovamento sostanziale e non meramente superficiale.¹⁸¹

profili formativi delle competenze delle persone che entreranno a far parte della macchina amministrativa».

Per approfondire, si veda: <https://www.funzionepubblica.gov.it/>

¹⁷⁸ D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, «Codice dell'amministrazione digitale».

¹⁷⁹ S. Stacca, *La selezione del personale pubblico al tempo delle tecnologie digitali*, AIPDA, 2019, p.10.

¹⁸⁰ Legge 28 dicembre 2001, n. 448 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)».

¹⁸¹ «L'obiettivo è rendere la Pubblica amministrazione alleata di cittadini e imprese. Un traguardo ambizioso, da raggiungere presto e bene. Stiamo lavorando spediti affinché la burocrazia non venga più percepita come distante e inefficiente, ma come un'opportunità. [...] Dal mio insediamento stiamo

Questo cambiamento dovrebbe riflettere appieno lo spirito del PNRR, ponendo la formazione dei dipendenti pubblici al centro dell'agenda amministrativa del futuro.

introducendo interventi su svariati fronti. La sfida è complessa, ma vogliamo vincerla». Intervista al Ministro per la Pubblica Amministrazione, P. Zangrillo, 12 settembre 2023. <https://www.funzionepubblica.gov.it/>

4.4 I meccanismi di progressione in carriera, verticali e orizzontali

Nel contesto del settore pubblico, le progressioni di carriera dei dipendenti sono regolate con attenzione al principio di imparzialità stabilito dall'articolo 97 della Costituzione. Questo principio viene applicato in modo rigorosamente formale quando un dipendente transita da un'area professionale all'altra, utilizzando le stesse modalità operanti durante le procedure di assunzione. Tuttavia, si adottano approcci più flessibili e orientati al settore privato quando si tratta di promozioni professionali all'interno delle stesse aree.¹⁸²

Nello specifico, gli avanzamenti all'interno delle singole aree professionali o categorie rientrano in un contesto orientato al settore privato. Queste progressioni possono comportare un avanzamento nella gerarchia retributiva o il conferimento di qualifiche superiori, che rappresentano un livello funzionale di inquadramento caratterizzato da un insieme di compiti e responsabilità maggiori.¹⁸³ In tali situazioni, l'amministrazione segue procedure simili a quelle adottate da un datore di lavoro privato, con la stessa autorità e capacità decisionale. Mentre, l'avanzamento verso un'area funzionale più elevata deve essere trattato in modo analogo a un'assunzione, poiché rappresenta l'accesso a una nuova posizione lavorativa con responsabilità e funzioni superiori.¹⁸⁴

Pertanto, si ritiene essenziale mantenere una distinzione chiara tra le progressioni verticali e quelle orizzontali. Questa distinzione si basa sulla premessa che le procedure concorsuali per le assunzioni, inclusi i passaggi tra diverse aree professionali, rientrino nell'ambito del diritto pubblico e siano strettamente legate all'autorità dell'amministrazione.¹⁸⁵

La gestione delle carriere dei dipendenti pubblici si caratterizza per l'adozione di due approcci divergenti. Il primo di questi, in sintonia con una logica contrattuale e

¹⁸² M. Pallini, *L'inquadramento professionale dei dipendenti pubblici a metà del guado*. Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro, Fascicolo n.2, 2020, pp.293-294.

¹⁸³ D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, «*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*».

¹⁸⁴ Corte cost., sentenza n. 1/1999.

¹⁸⁵ Corte di cass. Sez. U., sentenza n. 26270/2016.

orientata al settore privato, propone di concedere ai sindacati un ampio potere di negoziazione collettiva, senza restrizioni significative. In questo contesto, l'amministrazione rinuncia effettivamente a un ruolo centrale nella valutazione della coerenza e dell'omogeneità tra le diverse posizioni professionali all'interno della medesima area o categoria. Questo approccio attribuisce una considerevole autonomia al processo negoziale collettivo, sostenendo che il legislatore abbia intenzionalmente preservato tale autonomia al fine di evitare interferenze sindacali o manovre che potrebbero compromettere gli equilibri negoziati.¹⁸⁶

Il secondo approccio, al contrario, si mostra più rigido e richiede che le promozioni dei dipendenti pubblici seguano le medesime procedure concorsuali utilizzate per le assunzioni. Questo perché il passaggio da una posizione all'altra è considerato equivalente a una nuova nomina con maggiori responsabilità. Tuttavia, questo approccio non fornisce una spiegazione esaustiva del motivo per cui le categorie pubblicistiche dovrebbero essere coinvolte nella valutazione e selezione dei dipendenti per la progressione di carriera. La legge garantisce una certa continuità tra le posizioni professionali, il che implica che non dovrebbero esserci cambiamenti sostanziali nel lavoro svolto dai dipendenti durante questi passaggi di carriera.¹⁸⁷

Per quanto riguarda le progressioni verticali, dunque, è evidente che equipararle alle assunzioni costituisca un parallelo forzato. Le progressioni verticali rappresentano un naturale sviluppo di carriera con chiare e inevitabili continuità rispetto alla posizione occupata precedentemente.¹⁸⁸

Pertanto, l'applicazione dell'istituto giuridico della novazione, tipico del diritto privato e che presuppone un cambiamento radicale nell'oggetto,¹⁸⁹ risulta alquanto inappropriata in questo contesto, poiché tale mutamento non si verifica nelle progressioni verticali. Insistere su questo concetto significherebbe trascurare il fatto che nelle

¹⁸⁶ M. Pallini, *L'inquadramento professionale dei dipendenti pubblici a metà del guado*. Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro, Fascicolo n.2, 2020, pp.294-295.

¹⁸⁷ Ivi, pp.293-294.

¹⁸⁸ Corte di cass, sentenza n. 22835/2014 e Corte di Cass. Sez. U., sentenza n. 7171/2014.

¹⁸⁹ V. Talamo e V. A. Iannitti, *Il sistema di progressioni professionali nel comparto ricerca: problematiche applicative e dubbi sistematici*. Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona", 2011, p.20.

promozioni, a differenza delle assunzioni, è fondamentale e inevitabile valutare ciò che il dipendente ha dimostrato fino a quel momento in termini di esperienza accumulata, conoscenze acquisite e abilità dimostrate, oltre al suo potenziale futuro.¹⁹⁰

La gestione delle carriere dei dipendenti pubblici e i processi di avanzamento di carriera presentano sfide e incongruenze che richiedono una soluzione olistica. In primo luogo, l'adozione di procedure di progressione di carriera più adeguate alle promozioni interne rispetto a quelle di assunzione rende necessario un riesame di tali processi. Questo potrebbe comportare la semplificazione delle procedure concorsuali o l'adozione di approcci più flessibili per la valutazione dei candidati alle promozioni. Inoltre, coinvolgere i dipendenti nel processo decisionale relativo alle loro carriere potrebbe contribuire notevolmente a migliorare la coerenza e l'equità. Questo potrebbe essere realizzato attraverso la consultazione con i sindacati o la costituzione di comitati rappresentativi dei dipendenti. Da considerare anche l'analisi dell'esperienza pregressa, valutando le competenze e l'esperienza acquisite dai dipendenti nelle loro attuali posizioni come criterio significativo per le promozioni. Questo approccio potrebbe favorire la continuità professionale e il riconoscimento del valore dell'esperienza accumulata nel processo di avanzamento di carriera. Le sfide nella gestione delle carriere dei dipendenti pubblici, dunque, suggeriscono la possibilità di soluzioni che richiedono una combinazione di modifiche legislative, riforme nelle procedure e un dialogo aperto tra le parti coinvolte, tra cui sindacati, enti pubblici e stessi dipendenti.

¹⁹⁰ B. Caruso, "Le riforme e il lavoro pubblico: la legge "Madia" e oltre. Miti, retoriche, nostalgie e realtà nell'"eterno ritorno" allo statuto speciale del lavoratore pubblico", in B. Caruso (a cura di), *La quarta riforma del lavoro pubblico e oltre*. QDLM, 2019, p.37.

4.5 Le competenze digitali del dipendente pubblico in relazione alla velocità dei cambiamenti tecnologici

Nel processo di trasformazione dell'amministrazione pubblica, che ha segnato il passaggio da un modello autoritario a uno più aperto e partecipativo,¹⁹¹ insieme all'evoluzione dell'approccio nei confronti dei cittadini da amministrati a utenti dei servizi offerti,¹⁹² la digitalizzazione deve essere ricompresa nel quadro dell'esigenza semplificatrice, nella prospettiva della fruizione e del godimento dei servizi da parte dei cittadini.

Negli ultimi decenni, si è verificata una notevole diminuzione del personale tecnico nelle strutture amministrative,¹⁹³ principalmente a causa della necessità di contenere la spesa pubblica. Questo fenomeno è il risultato di un approccio politico-amministrativo errato, che ha privilegiato il formalismo giuridico rispetto alle competenze tecnico-scientifiche. Questa prassi ha portato alla fuga di molti professionisti qualificati dal settore pubblico, e ha comportato un aumento dell'outsourcing, ossia del ricorso a competenze esterne all'amministrazione. Dunque, l'amministrazione pubblica è diventata sempre meno in grado di svolgere le proprie funzioni in modo autonomo, e sempre più dipendente da soggetti privati.¹⁹⁴

La detecnizzazione dell'amministrazione pubblica è stata accompagnata da tentativi di tecnologizzazione dell'azione e dell'organizzazione amministrativa che non hanno avuto i risultati sperati. Lo conferma la relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione ed innovazione delle pubbliche amministrazioni

¹⁹¹ C. Bevilacqua, *Sportello unico e reticoli decisionali nell'attuazione del Pnrr: semplificazione e digitalizzazione tra organizzazione e procedimento amministrativo*. Amministrazione in Cammino, 2022, p.23

¹⁹² G. Carullo, *Big Data e Pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse*. Concorrenza e mercato, 2016, pp. 200-201.

¹⁹³ L. Saltari, *Che resta delle strutture tecniche nell'amministrazione italiana?*. Rivista trimestrale di diritto pubblico, 69(1), 2019, pp. 249-292.

¹⁹⁴ G. Melis, *La fuga dall'amministrazione. Ascesa e declino dei tecnici nell'amministrazione dell'Italia unita*. Rivista trimestrale di diritto pubblico, 63(2), 2013, p.477

del 2017.¹⁹⁵La pubblica amministrazione italiana ha faticato a comprendere l'importanza della trasformazione digitale negli ultimi anni. Di conseguenza, non ha investito adeguatamente nelle competenze tecnologiche, manageriali e di informatica giuridica necessarie per sfruttare al meglio le opportunità offerte dal digitale.¹⁹⁶

Negli ultimi anni, in particolare durante l'emergenza sanitaria, molte proposte legislative e regolamentari sono state avanzate. Queste proposte evidenziano un forte interesse nel rendere prioritaria i temi della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e la riforma sostanziale del personale amministrativo, con l'obiettivo di modernizzarlo. La dottrina, in risposta a questa crescente enfasi sulla digitalizzazione, ha iniziato a esaminare nuovi approcci per il reclutamento del personale, poiché si è ritenuto che i metodi attuali siano inadeguati per affrontare le esigenze informatiche e digitali delle amministrazioni pubbliche.

L'attuale impulso verso riforme significative è anche motivato dai risultati di indicatori che evidenziano gravi lacune organizzative nell'amministrazione italiana, in particolare relativamente al capitale umano. A tal proposito, nel 2020, il *Digital Economy and Society Index* ha classificato l'Italia al 25° posto su 27 Stati membri dell'Unione Europea per quanto riguarda la disponibilità di personale dotato delle competenze teoriche e applicative necessarie per affrontare la corrente transizione digitale.¹⁹⁷ Nonostante siano stati effettuati molti interventi legislativi e vi siano state continue sollecitazioni provenienti dalla comunità scientifica affinché si intraprenda un processo di adattamento dell'apparato amministrativo alle sfide poste dal mondo digitale, sembra che l'obiettivo di adeguamento sia ancora lontano dall'essere raggiunto.

L'analisi dell'approccio normativo volto a promuovere la transizione digitale delle amministrazioni pubbliche richiede una valutazione delle pratiche adottate negli ultimi anni. Questa indagine enfatizza l'importanza di potenziare le competenze informatiche del personale pubblico, poiché i dati e la loro gestione stanno diventando un nuovo aspetto fondamentale, in termini di competenza, nell'ambito delle operazioni amministrative per

¹⁹⁵ Camera dei deputati, *Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie e della comunicazione*, XVII legislatura, Doc. XXII-bis, n. 14, 2017, p.153.

¹⁹⁶ Ivi, p. 154.

¹⁹⁷ Consultabile in <https://www.dati.gov.it/notizie/desi->.

finalità istruttorie. In generale, le opportunità astratte offerte dalla disponibilità e dalla capacità delle amministrazioni di gestire grandi quantità di dati in formato aperto, ossia l'uso di *open data*, potrebbero rappresentare un importante punto di svolta nel processo evolutivo delle amministrazioni pubbliche. Questo potrebbe portare a un aumento dell'efficacia e dell'efficienza delle loro attività autoritarie e di erogazione dei servizi, nonché a una valorizzazione delle dinamiche partecipative, che potrebbero rappresentare nuove basi di legittimazione per i poteri pubblici.

Una delle principali cause che hanno ostacolato il progresso nel rafforzamento delle competenze tecniche nell'organizzazione amministrativa è collegata al modo in cui sono strutturati i processi di selezione pubblica. I concorsi pubblici mostrano una tendenza a concentrare, in pratica, gli sforzi di rinnovamento del personale amministrativo principalmente sull'esecuzione di prove preselettive e sulla valutazione, in particolare, delle competenze informatiche attraverso tali prove, che contengono una sezione dedicata alla risoluzione di quesiti logici. Questi nuovi approcci nell'attuazione delle procedure selettive spingono a credere che chi è in grado di memorizzare migliaia di domande e relative risposte sia considerato migliore rispetto a chi non lo fa.¹⁹⁸

La normativa relativa alle procedure di selezione dovrebbe essere orientata verso linee guida che enfatizzano in maniera concreta la preparazione tecnico-scientifica fondamentale per un più efficace svolgimento delle attività amministrative.¹⁹⁹ In questo senso, dovrebbe essere incentrata sulla valutazione dell'acquisizione di competenze altamente specializzate, preferibilmente apprese attraverso un percorso formativo universitario, con particolare attenzione alle discipline come l'informatica e l'ingegneria dell'informazione.²⁰⁰ L'importanza di investire risorse pubbliche nella tecnologia e nella formazione è legata, da un lato, alla necessità di sviluppare le competenze digitali all'interno del personale pubblico e, dall'altro lato, a favorire una crescente capacità dei

¹⁹⁸ B. G. Mattarella, *Il principio del concorso e la sua parodia*. *Giornale di diritto amministrativo*, 23(4), 2017, pp. 417-418.

¹⁹⁹ A. Averardi e L. F. San Mauro, *Ragionare per reclutare: la logica nei (e dei) concorsi pubblici*, 2019.

²⁰⁰ F. Estrafallaces, A. Pili e M. Righetti, *Le figure tecniche nella Pubblica amministrazione. Il caso delle posizioni apicali nella direzione dei sistemi IT*, Consiglio nazionale ingegneri, 2016, p. 30, consultabile sul sito www.fondazionecni.it

cittadini di interagire con gli strumenti ICT per sfruttare appieno i benefici della digitalizzazione.²⁰¹

Per garantire il corretto funzionamento dell'amministrazione, è imprescindibile disporre di un personale altamente efficiente. Questo implica la necessità di riconoscere che l'amministrazione non può più fare a meno di incorporare professionisti come i *data scientists*, o almeno figure simili con la capacità di gestire l'evoluzione delle nuove tecnologie nell'ambito delle attività amministrative.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza considera il turnover del personale amministrativo non solo come un'opportunità per rinnovare le amministrazioni, ma anche come un mezzo per facilitare l'integrazione di professioni del futuro. Tali incarichi professionali sono assegnati a professionisti esperti in ambiti legati all'informatica, alla digitalizzazione e all'analisi dei big data all'interno della struttura amministrativa. In questo contesto, è degno di nota il doppio approccio adottato: da un lato, l'introduzione di processi di reclutamento più veloci specialmente per giovani con elevate qualifiche, come ad esempio i dottori di ricerca; e, dall'altro lato, un forte investimento in programmi di formazione, con un cospicuo stanziamento di risorse per la concessione di borse di dottorato nei settori delle nuove tecnologie, che rivestono un ruolo centrale nell'attuazione degli obiettivi stabiliti nel PNRR.

È chiaro che la transizione digitale può avvenire solo attraverso una riforma burocratica completa, la quale implica il rinnovamento delle competenze professionali e del capitale umano associato a esse.²⁰² È infatti essenziale reclutare individui capaci di gestire competenze tecniche e informatiche necessarie per raggiungere gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e, in generale, per modernizzare le amministrazioni pubbliche. Solo in questo modo sarà possibile sviluppare le migliori pratiche atte a garantire una maggiore efficienza nella tutela dei diritti dei cittadini.

Il raggiungimento concreto degli obiettivi associati al governo digitale, che comporta un cambiamento qualitativo nell'operato delle istituzioni pubbliche, è fortemente influenzato dalla corretta gestione delle questioni relative al reclutamento e

²⁰¹ D. U. Galetta, *La Pubblica amministrazione nell'era delle ICT: sportello digitale unico e intelligenza artificiale al servizio della trasparenza e dei cittadini?*. Ciberspazio e diritto, 2018, pp. 319-336.

²⁰² Palazzo Chigi, *Consiglio dei Ministri n. 22, conferenza stampa del Ministro Brunetta* [Video], 5 giugno 2021, YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=FxeginZS_h8&t=4s

alla formazione del personale. Il contributo di queste due componenti si dimostra cruciale nell'ottica di consentire la necessaria trasformazione organizzativa, che implica una revisione della composizione del personale e un potenziamento delle competenze tecniche necessarie nei ruoli amministrativi, affrontando così la sfida posta dalla digitalizzazione.

4.6 La capacità comunicativa della PA

La pubblica amministrazione si trova attualmente in una fase cruciale, che richiede una rivoluzione necessaria e urgente. Per affrontare questa sfida, è fondamentale che l'amministrazione pubblica riconosca con celerità l'impellente esigenza di cambiamento e acquisisca una maggiore consapevolezza riguardo al proprio ruolo istituzionale. Questo processo richiede l'adozione di modelli e approcci comunicativi che non siano più fini a sé stessi, bensì ancorati con concretezza alla realtà quotidiana. È importante sottolineare che il fulcro di questa trasformazione deve essere, innanzitutto, la prospettiva con cui la pubblica amministrazione concepisce sé stessa. È cruciale che essa riesami profondamente la propria percezione e comprensione del proprio ruolo nella società. È altresì importante comprendere che questa trasformazione non può realizzarsi senza coinvolgere attivamente sia i dipendenti che operano all'interno della P.A. sia i cittadini che fruiscono dei servizi offerti in qualità di utenti.

La reputazione di un'organizzazione può essere monitorata e valutata, identificandone i punti di forza e di debolezza. È possibile anche adottare azioni per migliorarla, ma non può essere gestita in modo diretto, poiché la valutazione della reputazione è determinata dagli *stakeholders*.²⁰³ In questo contesto, è essenziale concentrarsi sull'ottimizzazione delle relazioni, un ambito che non solo può essere oggetto di monitoraggio e valutazione, ma anche di interventi di gestione attiva. Nel corso del tempo, si è consolidata la concezione che la comunicazione rappresenti un fondamentale strumento a disposizione delle organizzazioni al fine di instaurare rapporti con i loro *stakeholders*. In effetti, relazioni efficaci con gli *stakeholders* concorrono significativamente a consolidare la reputazione di un'organizzazione e a potenziarne la legittimità operativa.

Nel contesto attuale, dunque, caratterizzato dalla velocità di diffusione delle comunicazioni, assume un'importanza crescente non solo per le imprese private ma anche per l'amministrazione pubblica, il consolidamento di una reputazione positiva tra i propri *stakeholders* di riferimento. L'assegnazione di un valore da parte dei cittadini ai servizi forniti dalle istituzioni pubbliche contribuisce alla costruzione di una *brand reputation*

²⁰³ E. Furiosi, *La reputazione della pubblica amministrazione come bene comune: definizioni, declinazione e tutela*, Dottorato di ricerca in diritto e scienze umane, Università degli Studi di Insubria, 2017, p.23.

efficace.²⁰⁴ Tale reputazione richiama il concetto di fiducia, sottolineando la possibilità di instaurare con i cittadini una relazione che non sia più semplicemente percepita come indispensabile, ma che assuma anche un carattere significativo.

Attualmente, è sempre più evidente che le persone, soprattutto le nuove generazioni, quando cercano opportunità di lavoro, non si limitano a cercare semplicemente un impiego, ma desiderano trovare un contesto lavorativo che rispecchi i loro valori. Questa ricerca si orienta verso un ambiente che consenta loro di crescere appieno, sia dal punto di vista professionale che personale. Di conseguenza, diventa di cruciale importanza per le organizzazioni presentarsi in modo convincente per attrarre i talenti di cui hanno bisogno. Questo è particolarmente rilevante in un contesto in cui il mercato del lavoro è unico e altamente competitivo. Tale dinamica riveste un significato particolare per il settore della pubblica amministrazione, che desidera emergere come protagonista nella promozione di un Paese sempre più moderno e all'avanguardia.

Nel contesto della costruzione di una strategia avanzata di *employer branding*, il primo elemento cruciale da considerare è la percezione reputazionale. Anche nel settore pubblico, l'analisi di questa percezione evidenzia specifiche caratteristiche legate all'ambiente lavorativo che i dipendenti pubblici cominciano a identificare e a richiedere dalla loro organizzazione. In tale contesto, diventa essenziale che la narrazione istituzionale non si focalizzi solamente sugli aspetti economici, i quali oggi hanno una valenza relativamente minore per le nuove generazioni di talenti. Al contrario, l'offerta lavorativa deve contemplare concetti alternativi alla retribuzione, dato che, nel comparto pubblico, il percorso di crescita professionale è spesso caratterizzato da una durata considerevole; pertanto, la stabilità economica potrebbe essere influenzata da flussi inflazionistici, a meno che non si preveda un effettivo percorso di avanzamento di carriera.

L'*employer branding* riveste un ruolo di fondamentale importanza all'interno di un mercato altamente competitivo, come quello delle discipline STEM, in cui le risorse con le competenze richieste non sono sufficienti a coprire la crescente domanda del mercato. In questo contesto, la narrazione assume una rilevanza cruciale. Essa consiste nel saper raccontare la propria storia al fine di comunicare il proprio scopo aziendale. Per le

²⁰⁴ “Brand reputation: che cos'è e come coltivarla”, Randstad, 10 luglio 2023. <https://www.randstad.it/gestione-risorse-umane/employer-branding/brand-reputation/>

organizzazioni del settore pubblico, tale scopo si identifica innanzitutto nel servizio al Paese, un principio sottolineato nell'articolo 98 della Costituzione che afferma che «*I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione*». È imperativo mobilitare tutte le risorse a disposizione per garantire sia all'interno dell'organizzazione che all'esterno di essa, la costruzione di un brand distintivo. Tale brand si basa sulla promozione del senso di appartenenza allo Stato e mira ad attrarre individui dotati di competenze specifiche, non necessariamente laureati; questo perché il concetto di senso di identità nazionale implica anche un impegno verso programmi di formazione interni volti a investire in individui con diverse qualifiche, contribuendo così a dimostrare un impegno tangibile verso la crescita economica e l'occupazione. Questo aspetto è particolarmente significativo poiché, se le competenze richieste non sono disponibili, è possibile costruirle e svilupparle attraverso programmi formativi interni.

Nel processo di costruzione dell'immagine della pubblica amministrazione, è fondamentale concentrarsi principalmente sullo sviluppo delle risorse umane interne all'organizzazione.²⁰⁵ Questo implica il lavoro su modelli di gestione del personale che devono essere flessibili e adattabili, poiché possono evolversi nel tempo e in diverse direzioni. Collocare i dipendenti al centro di questa strategia significa concentrarsi sulla sostanza stessa dell'esperienza lavorativa delle persone. In altre parole, si tratta di creare modelli anziché imporre regole rigide, in modo che i dipendenti possano svilupparsi, avere voce nelle decisioni e ottenere riconoscimento per il valore che apportano all'organizzazione. Investire nell'efficacia del personale implica, in definitiva, fornire alle persone gli strumenti e le opportunità necessarie per dimostrare il loro valore e contribuire al raggiungimento dei risultati desiderati.

È fondamentale porre maggiore enfasi sull'importanza di comunicare in modo più efficace gli aspetti positivi della pubblica amministrazione e ciò che è in grado di offrire. In questo senso, l'emergenza sanitaria ha rappresentato una svolta significativa per il settore pubblico, accelerando notevolmente l'adozione di iniziative formative legate alla digitalizzazione. Questo cambiamento è stato necessario a causa di un divario digitale

²⁰⁵ Ministro per la Pubblica amministrazione, R. Brunetta, "Investire sulle persone per una Pa moderna e competente: la scommessa della riforma", 10 maggio 2022, consultabile in: <https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/interventobrunettasدابocconi.pdf>

preesistente che, prima della pandemia, spesso non veniva adeguatamente affrontato,²⁰⁶ a differenza di quanto avveniva nelle aziende private. Nel dialogo con questa realtà, le amministrazioni stanno cercando di identificare i punti di forza che hanno sviluppato negli ultimi anni. Questo sforzo mira a integrare una strategia di *employer branding* che cerca di adottare nuove modalità e strumenti per supportare il processo di cambiamento, il quale richiederà un periodo di tempo considerevole e non potrà essere completato nel breve termine. Tuttavia, è essenziale impostarlo in modo chiaro e definito.

Il brand, la reputazione, la soddisfazione degli utenti e il capitale intellettuale costituiscono una componente predominante per la crescita, lo sviluppo e l'innovazione all'interno delle pubbliche amministrazioni. Questi fattori intangibili sono uniti da un elemento comune: l'identità, che può essere considerata in due aspetti principali. Il primo è l'*organizational identity*, che rappresenta l'insieme di valori e tratti distintivi che sono percepiti come fondamentali e caratterizzanti all'interno dell'organizzazione stessa. Il secondo è la *corporate identity*, che riguarda l'immagine che viene comunicata all'esterno attraverso il logo, le infrastrutture e, soprattutto, attraverso i servizi offerti.²⁰⁷

L'*employer branding* riveste un ruolo di fondamentale importanza non solo in termini di visibilità mediatica, ma soprattutto nell'ambito del passaparola. Questo fenomeno si manifesta quando si crea una cultura aziendale e un ambiente in cui le dichiarazioni trovano concretizzazione, garantendo una coerenza e un esempio tangibili rispetto ai principi e ai valori aziendali. In tale contesto, le persone condividono le proprie esperienze tra loro. Si rileva, pertanto, che il passaparola continua a operare efficacemente anche nell'era digitale. In particolare, nel mondo digitale, il passaparola non riguarda solo le interazioni tra persone che si incontrano fisicamente, ma anche tutto ciò che viene condiviso online. Le recensioni, infatti, svolgono un ruolo sempre più significativo sia per le persone che cercano informazioni sulle organizzazioni, sia per le organizzazioni stesse, che attraverso la lettura delle recensioni possono ottenere spunti per migliorare. Ciò crea un prezioso canale di ascolto bidirezionale.

²⁰⁶ M. Boscolo, "La pandemia ha esposto i limiti strutturali del digitale in Italia", Il Bo Live, Università di Padova, 2 febbraio 2021. <https://ilbolive.unipd.it/it/news/pandemia-ha-esposto-limiti-strutturali-digitale>

²⁰⁷ J. P. Cornelissen, S. A. Haslam e J. M. T. Balmer, *Social Identity, Organizational Identity and Corporate Identity: Towards an Integrated Understanding of Processes, Patternings and Products*. British Journal of Management, 2007.

In effetti, l'*employer branding* si rivolge a due gruppi target e opera in maniera bidirezionale. In primo luogo, esso influisce non solo sui potenziali candidati ma anche sui dipendenti attuali dell'azienda pubblica.²⁰⁸ Pertanto, quando si sviluppa una narrazione aziendale con l'obiettivo di condividerla, è essenziale considerare l'impatto che avrà su entrambi questi *target groups*. Inoltre, l'*employer branding* si dimostra bidirezionale poiché funge da canale di scambio di dati e informazioni che non si limitano semplicemente alla comunicazione dall'organizzazione ai candidati o alle comunità di esperti. Al contrario, quando l'organizzazione entra in contatto con tali comunità, queste forniscono un feedback prezioso e riscontri in merito alle attuali esigenze dei candidati. Ciò consente all'organizzazione di apportare miglioramenti significativi e di offrire un'esperienza più attraente sul mercato.

La responsabilità della gestione della comunicazione all'interno della pubblica amministrazione deve essere affidata all'esperto specializzato nella gestione del marchio, comunemente noto come *brand expert*.²⁰⁹ La sua competenza primaria risiede nella capacità costante di scoprire nuove vie per raggiungere gli obiettivi e nell'identificazione di approcci e strumenti innovativi per rispondere alle richieste provenienti dall'esterno. Si potrebbe affermare che il principale obiettivo di un esperto nel *branding* dell'amministrazione pubblica (*PA brand expert*) consiste nell'imparare a gestire la complessità della comunicazione, riconoscendo di operare in un costante stato di sperimentazione e definizione in evoluzione continua. In aggiunta, questa figura professionale deve dimostrare una profonda comprensione delle esigenze e delle necessità di comunicazione dei dipendenti e deve essere in grado di acquisire informazioni e tradurle in modo accessibile per i cittadini. Un approccio creativo e innovativo è altresì indispensabile, insieme alla capacità di gestire i flussi di comunicazione online nel rispetto delle politiche dei social media. La flessibilità cognitiva e il pensiero critico sono altrettanto cruciali, insieme all'intelligenza emotiva e all'empatia. Il *PA brand expert*, pertanto, deve essere il primo a percepire e anticipare il cambiamento all'interno della

²⁰⁸ P. Heilmann, S. Saarenketo e K. Liikkanen, *Employer branding in power industry*. LUT School of Business, Lappeenranta University of Technology, Lappeenranta, Finland, 2013, p.286.

²⁰⁹ A. D'Errico e G. Bonanomi, *#PA brand expert. Competenze e strumenti per i comunicatori della pubblica amministrazione*, FrancoAngeli, 2021.

pubblica amministrazione, poiché il brand rappresenta l'identità unica e irrinunciabile di ogni organizzazione.

CONCLUSIONI

Il presente elaborato di tesi di laurea magistrale ha focalizzato l'attenzione sulla rilevanza per le istituzioni pubbliche di adottare strategie volte a consolidare il consenso dei dipendenti pubblici attuali e potenziali, nonché dei cittadini, attorno ai caratteri identitari, ai principi e alla missione del servizio pubblico del Paese. Questo approccio è cruciale per l'attrazione di individui altamente qualificati nel settore pubblico, per stimolare la motivazione del personale impiegato, e conseguentemente per incrementare la produttività e i risultati nel campo delle politiche e dei servizi pubblici. In aggiunta, tale approccio consente di ristabilire la fiducia dei cittadini nella sfera pubblica, contribuendo così a legittimare ulteriormente l'azione governativa.

Tuttavia, durante l'analisi condotta nel corso di questa ricerca, è emerso che l'*employer branding* deve ancora dimostrare la sua efficacia nell'attrarre e trattenere funzionari altamente qualificati nel contesto del settore pubblico. L'implementazione di un solido *employer branding* all'interno della pubblica amministrazione si rivela una sfida complessa, ma mediante una strategia adeguata e una scrupolosa attenzione ai dettagli, è possibile creare un ambiente lavorativo di successo. L'attrazione e la *retention* di giovani talenti possono contribuire in maniera significativa all'aumento dell'efficienza e dell'innovazione, innescando un cambiamento nella percezione della pubblica amministrazione e consolidandone la posizione come datore di lavoro preferenziale (*employer of choice*). Alcune amministrazioni hanno già intrapreso questo percorso. E sebbene la durata del cammino possa risultare estesa, i vantaggi a lungo termine risultano innegabili.

Inoltre, sarebbe irrealistico nutrire l'aspettativa che l'intero settore pubblico possa convergere in un singolo *employer of choice*. La varietà e la complessità intrinseche al settore pubblico rendono impraticabile la creazione di un unico brand di riferimento per l'intero settore. Un approccio più pragmatico consisterebbe nell'adozione di strategie di *branding* decentralizzate, permettendo così alle singole organizzazioni di dimostrare in modo più efficace, e in accordo con le proprie caratteristiche specifiche e unicità, le ragioni per cui costituiscono ottimi luoghi di lavoro da scegliere.

Nel complesso, il processo di creazione di un *employer of choice* richiede un approccio proattivo anziché reattivo, con l'incorporazione delle sue componenti fondamentali nell'essenza stessa dell'organizzazione.

Il testo, focalizzandosi sul percorso evolutivo del sistema di selezione e reclutamento dei dipendenti pubblici, ha messo in luce come l'innovazione legislativa sia parte integrante di un processo culturale con radici profonde. Tuttavia, a differenza di quanto osservato in altri Paesi europei, tale innovazione non ha ottenuto notevoli successi a livello nazionale. Ciò sottolinea l'esistenza di numerose sfide e ostacoli che rendono complessa l'effettiva implementazione delle nuove disposizioni. Le riforme fondamentali necessarie per una profonda ristrutturazione della pubblica amministrazione stentano a trovare piena realizzazione nel contesto attuale. Tra le problematiche più significative che affliggono il settore pubblico, spicca la complessa questione relativa all'individuazione e alla selezione del personale, unitamente alla necessità imprescindibile di fornire una formazione adeguata a tali individui.

Nel corso della ricerca, si è osservato che all'interno del comparto pubblico numerosi dipendenti stanno iniziando a mettere in discussione il grado di soddisfazione derivante dalla propria occupazione, le opportunità di sviluppo offerte dai propri superiori e il riconoscimento del proprio impegno da parte dell'istituzione per cui lavorano. Un'analisi più approfondita di questa situazione potrebbe rivelare che le esigenze primarie che guidano i lavoratori riguardano la ricerca di un senso nel proprio lavoro, del benessere personale e di una realizzazione completa a livello individuale. Le dimissioni verificatesi nel contesto della *Great Resignation* sembrano rappresentare una tappa in un percorso in cui si cerca di integrare il lavoro in un progetto di vita più ampio, senza subordinare quest'ultimo al primo, al fine di migliorare la propria condizione complessiva. Pertanto, risulta cruciale porre particolare attenzione al concetto di equilibrio tra vita e lavoro (*life-work balance*), al fine di garantire una flessibilità che consenta alle risorse interne dell'organizzazione di gestire in modo agevole e adeguato la propria sfera privata.

Attualmente, la pubblica amministrazione si trova in una situazione di disallineamento temporale. Da un lato, la domanda di lavoro sta subendo un repentino cambiamento, influenzato da fattori esterni come l'emergenza sanitaria, nonché da dinamiche interne come la ricerca di un miglior equilibrio tra vita privata e professionale.

Dall'altro lato, questa trasformazione si scontra nettamente con il cambiamento molto più lento dell'offerta. Ciò si deve alla necessità di promuovere una gestione moderna delle risorse umane, tenendo conto delle singole prerogative, ambizioni e peculiarità di ciascun individuo.

Attraverso un'analisi comparativa internazionale, è emersa la rilevanza di una comunicazione adeguata e di un *branding* incisivo come strumenti indispensabili per agevolare i Paesi nel processo di reclutamento dei talenti di cui necessitano. Tuttavia, per ottenere tale risultato, è richiesto un cambio di prospettiva che vada oltre le tradizionali metodologie di selezione dei candidati. Il presente testo si è concentrato, in particolare, sull'illustrazione di alcune esperienze internazionali, che offrono esempi concreti di strategie che superano i consueti approcci comunicativi. Questi esempi si riferiscono a programmi che mettono a disposizione canali di reclutamento specializzati e itinerari di sviluppo mirati alle competenze specifiche richieste nel settore pubblico. Tali programmi agevolano il processo di selezione dei funzionari più qualificati e in linea con le necessità del servizio pubblico.

In aggiunta, l'indagine ha orientato la sua ricerca verso l'implementazione di strategie inerenti alla diversità e all'inclusione, una dimensione che ha acquisito un ruolo di considerevole rilevanza all'interno dei servizi pubblici dell'OCSE. L'obiettivo sottostante a tali strategie consiste nell'incrementare l'interesse, l'attrattiva e la *retention* dei talenti più qualificati e virtuosi. Attraverso l'esame di varie esperienze europee, e non solo, sono emerse preziose indicazioni che potrebbero risultare altamente informative anche per le amministrazioni pubbliche italiane, mettendo in luce l'esistenza di svariati approcci pragmaticamente efficaci per l'attuazione di politiche di gestione della diversità. L'aumento del livello di consapevolezza tra i dipendenti in merito alle tematiche connesse alla diversità agevola la creazione di un ambiente lavorativo che promuove l'inclusione e che fa dell'*enhancement* delle differenze il suo focus principale. L'obiettivo ultimo sotteso alle strategie di reclutamento risiede nell'indurre una profonda metamorfosi nella composizione della forza lavoro, puntando ad una maggiore eterogeneità all'interno dell'organizzazione.

Infine, in linea con una prospettiva di comparazione internazionale, è stata condotta un'analisi dei processi di sviluppo delle competenze dei dirigenti pubblici nei Paesi appartenenti all'OCSE. Le diverse casistiche emerse dai diversi Paesi oggetto di analisi

possono fornire un ampio e articolato spettro di stimoli volti a sostenere la crescita e il continuo consolidamento dei sistemi di leadership. La creazione e l'evoluzione delle competenze direttive nell'ambito dell'alta amministrazione pubblica richiedono un approccio sistematico. È importante sottolineare che una riforma sostanziale delle capacità di leadership non può essere conseguita mediante singoli interventi isolati. Soltanto attraverso una sinergia di politiche coordinate e iterazioni costanti di rafforzamento sarà possibile sviluppare in modo completo sia le competenze dei dirigenti sia il contesto operativo in cui tali competenze devono essere applicate per il conseguimento degli obiettivi.

Il capitolo conclusivo del presente elaborato di tesi ha avuto l'obiettivo di fornire indicazioni e possibili soluzioni di policy nel contesto del processo di rinnovamento dell'immagine delle pubbliche amministrazioni. In relazione alla pianificazione delle assunzioni all'interno del settore pubblico, è stata sottolineata con chiarezza, come specificato anche nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), l'importanza di sviluppare un programma di reclutamento di nuovo personale che coinvolga l'intero ambito amministrativo. Tale iniziativa non solo si propone di colmare le attuali carenze e di rinnovare il profilo della pubblica amministrazione, ma anche di ridefinire il suo patrimonio di competenze. Questo coinvolge l'inclusione di profili tecnici avanzati e l'incorporazione di abilità trasversali, comunemente note come soft skills, che risultano cruciali per agevolare l'integrazione di professioni emergenti, tra cui quelle legate al digitale e all'analisi dei big data. Pertanto, la pianificazione e la gestione dei processi di acquisizione di nuove risorse non dovrebbero limitarsi semplicemente alla sostituzione di coloro che lasciano il servizio, ma piuttosto dovrebbero considerare attentamente il tipo di personale necessario per ciascuna amministrazione, tenendo ben presente le competenze richieste e il livello professionale corrispondente.

In seguito, il presente testo ha approfondito il processo di formazione e sviluppo professionale dei dipendenti pubblici. Tale processo svolge un ruolo cruciale nel determinare il successo dell'intero sistema a livello nazionale, con immediate implicazioni sul benessere dei cittadini e sulla competitività del Paese. La formazione non solo incide direttamente e in modo sostanziale sulla qualità delle risorse umane e sulle loro performance, ma è strettamente connessa alle sfide poste dalla digitalizzazione e alla realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Di conseguenza, è auspicabile

che le iniziative legislative recentemente intraprese e i programmi promossi dal Ministro per la Pubblica Amministrazione costituiscano l'inizio di una profonda riforma della P.A. Tale riforma dovrebbe caratterizzarsi per un rinnovamento sostanziale, piuttosto che limitarsi a modifiche superficiali.

La gestione accurata delle tematiche concernenti il reclutamento e la formazione del personale incide direttamente sul conseguimento effettivo degli obiettivi associati al governo digitale, che comporta una trasformazione qualitativa nelle attività delle istituzioni pubbliche. È imperativo, infatti, selezionare e preparare individui in grado di gestire competenze tecniche e informatiche necessarie per realizzare gli obiettivi delineati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nonché, in senso più ampio, per modernizzare le amministrazioni pubbliche.

La pubblica amministrazione si trova attualmente di fronte a una sfida significativa, poiché deve riconoscere con tempestività l'urgente necessità di cambiamento e acquisire una maggiore consapevolezza in merito al proprio ruolo istituzionale. È essenziale comprendere che questa trasformazione non può essere attuata senza coinvolgere attivamente sia i dipendenti operanti all'interno delle AAPP sia i cittadini che usufruiscono dei servizi erogati in qualità di utenti. Di conseguenza, risulta fondamentale porre un'ulteriore enfasi sull'importanza di comunicare in modo più efficace gli aspetti positivi legati alla pubblica amministrazione e alle prestazioni che essa è in grado di fornire. Tale sforzo è finalizzato all'elaborazione di una strategia di *employer branding* che si prefigge di adottare nuovi approcci e strumenti per sostenere il processo di cambiamento.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2007). *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*, Roma: Carocci.
- Aggerholm H. K., Andersen S. E., Thomsen C. (2011). *Conceptualising employer branding in sustainable organisations*. *Corporate Communications: An International Journal*.
- Äijälä, K. (2001). *Public Sector - An Employer of Choice? Report on the Competitive Public Employer Project*. Parigi: OECD. Disponibile in: <http://www.oecd.org/austria/1937556.pdf>
- Ambler, T., (1995). *Brand equity as a relational concept*. *The Journal of Brand Management*
- Ambler, T. & Barrow, S. (1996). *The employer brand*. *Journal of Brand Management*.
- Averardi, A. & San Mauro, L. F. (2019). *Ragionare per reclutare: la logica nei (e dei) concorsi pubblici*.
- Backhaus, K. (2016). *Employer Branding Revisited*. *Organization Management Journal*.
- Backhaus, K. & Tikoo, S. (2004). *Conceptualizing and researching employer branding*. *Career Development International*.
- Baker, T. (2014). *Attracting and Retaining Talent: Becoming an Employer of Choice*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.

- Bellou V., Chaniotakis I., Kehagias I., Rigopoulou I. (2015) *Employer brand of choice: an employee perspective*. Journal of Business Economics and Management.
- Berry, L. L. & Parasuraman, A. (1991). *Marketing Services: Competing Through Quality*. Free Press, New York.
- Bevilacqua, C. (2022). *Sportello unico e reticoli decisionali nell'attuazione del Pnrr: semplificazione e digitalizzazione tra organizzazione e procedimento amministrativo*. Amministrazione in Cammino.
- Bonetti, M. (2011). *Dieci idee per innovare la pubblica amministrazione (in modo rapido e fattibile)*. ForumPA.
- Bonomi, M. S. (2020) *La motivazione dell'atto amministrativo: dalla disciplina generale alle regole speciali*, Roma TrE-Press.
- Borgonovi, E. (2005). *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*. Milano: Egea.
- Boscati, A. (2021). *Dalle esigenze dell'organizzazione alle modalità di reclutamento: punti critici della disciplina vigente e possibili interventi di riforma*. Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale.
- Bright, L. (2005). *Public employees with high levels of public service motivation who are they, where are they, and what do they want?*. Review of Public Personnel Administration.
- Bright, L. & Graham, C. B. (2015). *Why Does Interest in Government Careers Decline among Public Affairs Graduate Students?* Journal of Public Affairs Education.

- Bromberg, D. E. & Étienne Charbonneau, (2020). *Public Service Motivation, Personality, and the Hiring Decisions of Public Managers: An Experimental Study*. Public Personnel Management.
- Brunetta, R., Ministro per la Pubblica amministrazione, “Investire sulle persone per una Pa moderna e competente: la scommessa della riforma”, 10 maggio 2022, consultabile in: https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/intervento_brunettasdabocconi.pdf
- Brunetta, R. & Tiraboschi, M. (2022). *Grande dimissione: fuga dal lavoro o narrazione emotiva? Qualche riflessione su letteratura, dati e tendenze*. ADAPT University Press.
- Buemi M., Conte M., Guazzo G. (a cura di), (2016). *Il Diversity Management per una crescita inclusiva. Strategie e strumenti*, FrancoAngeli.
- Canauz, M. (2008). *La pubblica amministrazione in Italia tra organizzazione e gestione del personale*. Economia Aziendale online, n.4.
- Carpenter J., Doverspike D. & Miguel R. F. (2012). *Public service motivation as a predictor of attraction to the public sector*. Journal of Vocational Behavior.
- Carullo, G. (2016). *Big Data e Pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse*. Concorrenza e mercato.
- Caruso, B. (2019) “Le riforme e il lavoro pubblico: la legge “Madia” e oltre. Miti, retoriche, nostalgie e realtà nell’“eterno ritorno” allo statuto speciale del lavoratore pubblico”, in B. Caruso (a cura di), *La quarta riforma del lavoro pubblico e oltre*. QDLM.

- Civil Service (2017). *A Brilliant Civil Service: becoming the UK's most inclusive employer. The Civil Service Diversity and Inclusion Strategy*. Disponibile in: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-diversity-and-inclusion-strategy-2022-to-2025>
- Commissione europea, Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa, Bruxelles, 26 aprile 2017. Disponibile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0206&from=ET>
- Cornelissen J. P., Haslam S. A., Balmer J. M. T., (2007). *Social Identity, Organizational Identity and Corporate Identity: Towards an Integrated Understanding of Processes, Patternings and Products*. British Journal of Management.
- Cullinane, A. "Civil Service Careers website: the first 6 months". *GOV.UK*, 11 marzo 2019. Disponibile in: <https://civilservice.blog.gov.uk/2019/03/11/civil-service-careers-website-the-first-6-months/>
- De Novellis, F. & Signorini, S. (2017). "Occupazione e salari dei dipendenti pubblici negli anni dell'aggiustamento fiscale", in C. Dell'Arringa e G. Della Rocca, (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel?*, Bologna: il Mulino.
- Dell D., Ainspan N., Bodenber T., Troy K., Hickey J. (2001) *Engaging employees through your brand*, Research Report No. 1288-01-RR, The Conference Board, New York.
- DESI Report 2021 - Consultabile in <https://www.dat.gov.it/notizie/desi->
- Di Filippo, A. (2012). *La riduzione delle strutture e delle dotazioni organiche nelle amministrazioni centrali*, AziendaItalia - Il Personale.

- Di Lascio, F. & Delgado I. M. (a cura di), (2023). *Crisi di sistema e riforme amministrative in Europa*. RomaTrE-Press, Roma.
- D'Alessio, G. (2022). *La riforma della Pubblica Amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) Italiano*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, (INAP).
- D'Errico, A. & Bonanomi, G. (2021). *#PA brand expert. Competenze e strumenti per i comunicatori della pubblica amministrazione*, FrancoAngeli.
- Dipartimento della funzione pubblica, “Patto per l’innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale”, 10 marzo 2021. Disponibile in: <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/11-03-2021/patto-innovazione-del-lavoro-pubblico-e-la-coesione-sociale>
- Eshuis J. & Klijn, E. H (2012), *Branding in Governance and Public Management*, Routledge, New York.
- Estrafallaces F., Pili A., Righetti M. (2016). *Le figure tecniche nella Pubblica amministrazione. Il caso delle posizioni apicali nella direzione dei sistemi IT*, Consiglio nazionale ingegneri, consultabile sul sito www.fondazioneconi.it
- Formica, S. & Sfodera, F. (2022). *The Great Resignation and Quiet Quitting paradigm shifts: An overview of current situation and future research directions*. Journal of hospitality marketing & management.
- Fulco Lanchester (a cura di), (2009). *La barra e il timone: governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Giuffrè Editore.
- Furiosi, E. (2017). *La reputazione della pubblica amministrazione come bene comune: definizioni, declinazione e tutela*, Dottorato di ricerca in diritto e scienze umane, Università degli Studi di Insubria.

- Galetta, D. U. (2018). *La Pubblica amministrazione nell'era delle ICT: sportello digitale unico e intelligenza artificiale al servizio della trasparenza e dei cittadini?*. Ciberspazio e diritto.
- German Federal Ministry of the Interior, Building and Community, BMI HII3, (2019). *Strukturierter Wissenstransfer bei Altersabgängen – Konzept*.
- Government of Canada, “Executive Talent Management Framework”, 2016. Disponibile in:
<https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/performance-talent-management/executive-talent-management-framework.html>
- Gromark, J. & Melin, F. (2013) *From market orientation to brand orientation in the public sector*. Journal of Marketing Management.
- Guidance. “Preparing for the Civil Service Judgement Test”. *GOV.UK*, 10 luglio 2019 (Ultimo aggiornamento 11 febbraio 2022).
<https://www.gov.uk/guidance/preparing-for-the-civil-service-judgement-test>
- Hall J. L. & Battaglio R. P. (2020). *Remember the Foundation, Keep the Faith, Find What Works, and Focus on the Future*. Public Administration Review.
- Haq, S. (2011). *Ethics and leadership skills in the public service*. Procedia - Social and Behavioral Sciences, Vol. 15.
- Heilmann P., Saarenketo S., Liikkanen K., (2013). *Employer branding in power industry*. LUT School of Business, Lappeenranta University of Technology, Lappeenranta, Finland.
- HM Government, Success Profiles. *Civil Service Behaviours*. Disponibile in:
<https://assets.publishing.service.gov.uk/>

- Horton S., et al. (2002). *Competency management in the public sector. European variations on a theme*, Amsterdam: Ios Press.
- ISTAT, (2018). *Il futuro demografico del paese*. Statistiche report.
- ISTAT, (2022). *Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche 2020: risultati definitivi*. Censimenti permanenti istituzioni pubbliche.
- ISTAT, (2022). *La situazione del Paese*. Rapporto annuale 2022.
- ISTAT, (2022). *Le spese per i consumi delle famiglie. Anno 2021*. Statistiche report.
- Karens R., Eshuis J., Klijn E.-H., (2016). *The impact of public branding*. Public Administration Review.
- Kjeldsen A. M. & Jacobsen C. B. (2012). *Public service motivation and employment sector: attraction or socialization?* Journal of Public Administration Research and Theory.
- Kotler P., Armstrong G., Saunders J. & Wong V. (2001). *Principals of Marketing*, (3rd ed.) Harlow Pearson Education Limited.
- Lavigna, R. J. & Hays S.W. (2004). *Recruitment and selection of public workers*. Public Personnel Management.
- Lenaghan, J. A. & Eisner, A. B. (2006). *Employers of choice and competitive advantage*. Journal of Organizational Culture, Communications and Conflict.
- Linos, E. (2018). *More than Public Service: A Field Experiment on Job Advertisements and Diversity in the Police*. Journal of Public Administration Research and Theory.

- Luciani, V. (2009). *Assunzioni e progressioni in carriera nell'impiego pubblico locale, tra legge statale e legge regionale*. Le istituzioni del federalismo.
- M. (2022). *Manuale di diritto amministrativo*, Quinta edizione, Bologna, Il Mulino.
- Marra, A. (2019). *I pubblici impiegati tra nuovi e vecchi concorsi*. Rivista trimestrale in diritto pubblico, n.1.
- Martin G., Gollan P. J., Grigg K. (2011). *Is there a bigger and better future for employer branding?* International Journal of Human Resource Management.
- Martin M., Beaumont P., Doig R., Pate J. (2005). *Branding: A New Performance Discourse for HR?*. European Management Journal.
- Mastrogiuseppe, P. S. & Lovergine, S. (2017). *Modelli di rappresentazione delle professioni e relative competenze: ipotesi di lavoro per la PA*, Rapporto finale.
- Mattarella, B. G. (2017). *Il principio del concorso e la sua parodia*. Giornale di diritto amministrativo.
- Mattarella, B. G. (2020). *Reclutare continuamente e in maniera centralizzata. Ecco come modernizzare i concorsi pubblici*. Luiss Open.
- Melis, G. (2013). *La fuga dall'amministrazione. Ascesa e declino dei tecnici nell'amministrazione dell'Italia unita*. Rivista trimestrale di diritto pubblico.
- Meynhardt, T. (2015). "Public value: Turning a conceptual framework into a scorecard" in J. M. Bryson, B. C. Crosby, L. Bloomberg (Eds.), *Public value and public administration*. Georgetown University Press.
- Micklethwait, J. & Wooldridge, A. (2014). *The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State*, Penguin Book, Londra.

- Miles, S. & Mangold, J. (2004). *A conceptualization of the employee branding process*. Journal of Relationship Marketing.
- Ministère de la réforme de l'État, de la centralization et de la fonction publique, (2013). *Nouveaux compléments méthodologiques suite à l'introduction du système d'information SIASP (Insee). Décompte des emplois et mesure des évolutions de salaires dans les trois versants de la fonction publique*.
- Ministero del Lavoro e della Politiche Sociali, I rapporti di lavoro nel III trimestre 2022, Sistema delle comunicazioni obbligatorie, 20 dicembre 2022. Disponibile in: <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/III>
- Ministry of Transport, (2019). *Diversity Strategy and Action Plan 2019-2021*. Disponibile in: <https://www.transport.govt.nz/assets/Uploads/DiversityStrategiesAndPlans.pdf>
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Morgan, R. M. & Hunt, S. D. (1994). *The commitment-trust theory of relationship marketing*. Journal of Marketing.
- Mosley, R.W. (2007). *Customer experience, organisational culture and the employer brand*. Brand Management.
- Nicosia, G. (2012). *L'accesso alle amministrazioni e la "carriera" dei dipendenti pubblici nel prisma delle procedure selettive e concorsuali*. Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni.
- Nolan-Flecha, N. (2019). "Next generation diversity and inclusion policies in the public service: Ensuring public services reflect the societies they serve", *OECD*

Working Papers on Public Governance, No. 34, OECD Publishing, Paris.
<https://doi.org/10.1787/51691451-en>

- OECD, (2016). *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
- OECD, (2017). *Skills for a High Performing Civil Service*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
- OECD, (2020). *OECD Public Integrity Handbook*. OECD Publishing, Paris.
- OECD, (2021). *Ageing and Talent Management in European Public Administrations*. A report prepared by the OECD for the Slovenian Presidency of the Council of the European Union.
- OECD, (2021). *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris.
<https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>
- OECD, (2021). “Age profile of central government workforce”, in *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris.
- OECD, (2021). *Public Employment and Management 2021. The Future of the Public Service*, OECD iLibrary.
- Orazi D., Turrini A., Valotti G., (2013). *Public sector leadership: New perspectives for research and practice*. International Review of Administrative Sciences.
- Pallini, M. (2020). *L'inquadramento professionale dei dipendenti pubblici a metà del guado*. Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro, Fascicolo n.2.
- Riccobono, A. (2022). *Concorsi pubblici e progressioni di carriera nella stagione del “grande reclutamento”*. Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale.

- Ritz A., Schott C., Nitzl C., Alfes K. (2020). *Public service motivation and prosocial motivation: Two sides of the same coin?*. Public Management Review.
- Ritz, A. & Waldner, C. (2011). *Competing for future leaders: A study of attractiveness of public sector organizations to potential job applicants*. Review of Public Personnel Administration.
- Saltari, L. (2019). *Che resta delle strutture tecniche nell'amministrazione italiana?*. Rivista trimestrale di diritto pubblico.
- Scuola Nazionale dell'Amministrazione, *Formare la PA - Rapporto SNA 2017-2020*, 2021. Disponibile in:
https://sna.gov.it/fileadmin/files/Allegati_News/SNA_Rapporto_2017-2020.pdf
- Servizio studi Camera dei deputati, "Riduzione della spesa per il personale". Disponibile in: <http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/>
- Severino, P. (2022). *La formazione come leva di sviluppo investire sulle persone per il cambiamento della pubblica amministrazione*. SDA Bocconi, 9 maggio 2022. Disponibile in: <https://sna.gov.it/nc/tutte-le-news/dettaglio-news/article/la-formazione-come-leva-di-sviluppo-investire-sulle-persone-per-una-pa-moderna-e-competente-due/>
- Stacca, S. (2019). *La selezione del personale pubblico al tempo delle tecnologie digitali*, AIPDA.
- Stuss, M. & Herdan, A. (2017). *External employer branding tools used for attracting graduates by energy companies listed at Warsaw Stock Exchange*, 8th Economics and Finance Conference, London.
- Sullivan, J. (2004) *Eight elements of a successful employment brand*. ER Daily.

- Talamo V. & Iannitti, V. A. (2011). *Il sistema di progressioni professionali nel comparto ricerca: problematiche applicative e dubbi sistematici*. Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo “Massimo D’Antona”.
- Talamo, V. (1999). *Concorsi interni: prassi vecchie e nuove del legislatore davanti alla Corte costituzionale*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*.
- Tanwar, K. & Prasad, A. (2016). *Exploring the relationship between employer branding and employee retention*. *Global Business Review*.
- Tessema M., Tesfom G., Faircloth M., Tesfagiorgis M., Teckle P. (2022). *The “Great Resignation”: Causes, Consequences, and Creative HR Management Strategies*. *Journal of Human Resource and Sustainability Studies*.
- United Nations, “Committee on the Rights of Persons with Disabilities considers the report of Norway”, 26 marzo 2019. Disponibile in: <https://www.ohchr.org/en/news/2019/03/committee-rights-persons-disabilities-considers-report-norway>
- U.S. Bureau of Labor Statistics (2023). *Quits: Total Nonfarm*, elaborato da FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis. Disponibile in: <https://fred.stlouisfed.org/series/JTSQUL>
- Varey, R. J. & Lewis, B. R. (1999). *A broadened conception of internal marketing*. *European Journal of Marketing*.
- Vecchi, G. (2019). *La valutazione della performance: strumento per una – non più rinviabile – politica di sviluppo organizzativo nel settore pubblico*. *Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza sociale*.
- Waeraas, A. (2008) *Can public sector organizations be coherent corporate brands?* *Marketing Theory*.

- Weißmüller, K. S., De Waele L, van Witteloostuijn A. (2022). *Public Service motivation and prosocial rule-breaking – An international vignettes study in Germany, Belgium, and the Netherlands*. Review of Public Personnel Administration
- Weske U., Ritz A., Schott C., Neuman O. (2020). *Attracting future civil servants with public values? An experimental study on employer branding*. International Public Management Journal.
- Wright, B. E. & Christensen, R. K. (2010). *Public service motivation: A test of the job attraction–selection–attrition model*. International Public Management Journal.

SITOGRAFIA

- AbruzzoWeb, “«SNA avrà volo decisivo per sfide del Paese». Severino, «Nuovo polo aquilano strategico»”, 5 Aprile 2023. Disponibile in: <https://abruzzoweb.it/sna-avra-volo-decisivo-per-sfide-del-paese-severino-nuovo-polo-aquilano-strategico/>
- Asvis Italia, Paura: “*In Europa il 54% dei lavori è sostituibile dall'automazione*” - *Futura Network* [Video], 12 luglio 2022. Disponibile in: <https://www.youtube.com/watch?v=z63QbTOMUfo>
- Boscolo, M. “La pandemia ha esposto i limiti strutturali del digitale in Italia”, *Il Bo Live*, Università di Padova, 2 febbraio 2021. Disponibile in: <https://ilbolive.unipd.it/it/news/pandemia-ha-esposto-limiti-strutturali-digitale>
- Brunetta R., (L’intervista) “La nuova PA apre le porte ai giovani”, *Il Sole 24 Ore*, 1° agosto 2021. Disponibili in: http://www.freewsonline.it/wp-content/uploads/2021/08/Image.ashx_.pdf
- Camera dei deputati WebTV, *Problematiche motorizzazione civile, audizione Ministro Giovannini* [Video], 26 maggio 2022. Disponibile in: <https://webtv.camera.it/evento/20754>
- Chalaby, O. “A nudge for equality: the platform fighting bias with behavioural science”. *apolitical*, 25 ottobre, 2017. Disponibile in: <https://apolitical.co/solution-articles/en/nudge-equality-platform-fighting-bias-behavioural-science>
- Francavilla, G. “Paolo Zangrillo: «La burocrazia come opportunità»”, *il Libero Professionista Reloaded*, 12 settembre 2023. Disponibile in: <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/12-09-2023/il-ministro-paolo-zangrillo-%C2%ABla-burocrazia-come-opportunita%C2%BB>

- Massimiliano Jattoni Dall'Asén, “«Grandi dimissioni», 1,6 milioni in fuga dal lavoro in 9 mesi: quali sono le cause”. *Corriere della sera*, 22 gennaio 2023. Disponibile in: https://www.corriere.it/economia/lavoro/23_gennaio_22/grandi-dimissioni-9-mesi-oltre-milione-hanno-lasciato-lavoro-dc6e302e-9a31-11ed-9e01-a2e995b3e2a5.shtml
- Palazzo Chigi, *Consiglio dei Ministri n. 22, conferenza stampa del Ministro Brunetta* [Video], 5 giugno 2021, YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=FxeginZS_h8&t=4s
- Randstad, “Brand reputation: che cos'è e come coltivarla”, 10 luglio 2023. <https://www.randstad.it/gestione-risorse-umane/employer-branding/brand-reputation/>
- Vetrutto, G. “Sblocco del turnover: “chi”, “come” ma anche “dove””, ForumPA, dicembre 2019. Disponibile in: <https://www.forumpa.it/riforma-pa/>

RIFERIMENTI NORMATIVI

- Camera dei deputati, Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie e della comunicazione, XVII legislatura, Doc. XXII-bis, n. 14, 2017.
- Conto Annuale, MEF, *Distribuzione dei dipendenti per età*, MEF, marzo 2023.
- Corte di cassazione, Sez. U., sentenza n. 7171/2014.
- Corte di cassazione, Sez. U., sentenza n. 26270/2016.
- Corte costituzionale, sentenza n. 81/1983.
- Corte costituzionale, sentenza n. 1/1999.
- Corte costituzionale., sentenza n. 194/2002.
- Corte di cassazione, sentenza n. 22835/2014
- Corte costituzionale., sentenza n. 187/2016.
- D.Lgs. 17 ottobre 2009, n. 150, *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.*
- D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.*
- D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, *Codice dell'amministrazione digitale.*

- Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia.*
- Direttiva del Ministro della funzione pubblica, *Linee guida sulle procedure concorsuali*, Dipartimento della funzione pubblica, 24 aprile 2018, <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/26-04-2018/direttiva-del-ministro-n-3-del-24-aprile-2018>
- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002).*
- Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Presidenza del Consiglio dei ministri, 25 maggio 2021.