

LUISS 

Dipartimento di Scienze Politiche

**Corso di laurea in Governo Amministrazione e
Politica**

Cattedra di Organizzazione e Management Pubblico

*La formazione dei dipendenti pubblici: opportunità e
limiti nel contesto dei vincoli al turnover del
personale*

Prof. Efsio Gonario Espa

RELATORE

Prof.ssa Marta Simoncini

CORRELATRICE

Dott. Luca Babudieri

CANDIDATO

Anno Accademico 2023/2024

Matricola n°651932

Indice

Introduzione.....	6
1. L'occupazione pubblica in Italia.....	10
1.1. Andamento storico dell'occupazione pubblica.....	10
1.1.1. Definizione di dipendente pubblico	10
1.1.2. Evoluzione dell'occupazione pubblica in Italia: dal periodo preunitario all'epoca giolittiana	12
1.1.3. L'evoluzione del pubblico impiego in Italia nel periodo compreso tra la Prima e la Seconda guerra mondiale.	16
1.1.4. La crescita degli impiegati pubblici dal secondo dopoguerra ai primi anni Duemila	17
1.2. Distribuzione dei dipendenti nei diversi settori pubblici.....	19
1.2.1. Quadro normativo e istituzionale per l'assunzione e l'assegnazione dei dipendenti pubblici	19
1.2.2. Distribuzione quantitativa dei dipendenti pubblici.....	22
1.3. Rapporto di genere nell'occupazione pubblica	29
1.3.1. Contesto storico e normativo	29
1.3.2. Analisi statistica della presenza femminile nel settore pubblico e disparità nelle opportunità di carriera.....	31
1.3.3. Politiche e strumenti per la parità di genere nell'Amministrazione Pubblica	35
1.4. Età media dei dipendenti pubblici.....	36
1.4.1. L'evoluzione della distribuzione per età: dal rombo alla piramide rovesciata.	37
1.4.2. L'andamento dell'età media tra il 2001 e il 2022	39
1.5. Il blocco del turnover nella Pubblica Amministrazione	42
1.5.1. Definizione di turnover e contesto storico- normativo.....	42
1.5.2. Indicatori del turnover nella Pubblica amministrazione	43
1.6. La contrazione del settore pubblico: il depauperamento delle risorse e le prospettive di rilancio.	46
2. La formazione dei dipendenti pubblici in Italia	49

2.1. La formazione nella Pubblica Amministrazione: dagli anni Duemila alla svolta del 2020.....	49
2.1.1. La formazione dei dipendenti pubblici prima degli anni Duemila.....	49
2.1.2. La svolta degli anni Duemila: riforme e accelerazione del progresso tecnologico.....	50
2.1.3. L'evoluzione delle strategie formative dal 2010 al 2020.....	52
2.1.4. La Scuola Nazionale dell'Amministrazione: uno strumento per sbloccare le amministrazioni pubbliche e spingerle verso l'innovazione.....	54
2.1.5. La formazione nella Pubblica Amministrazione dopo la pandemia da COVID-19	57
2.2. Lo stato dell'arte della formazione dei dipendenti pubblici italiani ..	59
Gli strumenti di programmazione: i Piani integrati di attività e organizzazione (PIAO) .. 59	
2.2.1. La governance della formazione nella Pubblica Amministrazione.....	62
2.2.2. Lo sviluppo delle competenze trasversali: Syllabus per la formazione digitale	65
2.2.3. La crescita delle conoscenze dei dipendenti pubblici attraverso il progetto "PA 110 e lode"	68
2.3. Dimensione finanziaria della formazione dei dipendenti pubblici	74
2.3.1. I fondi SIE dal 2014-2020 per la capacità amministrativa	74
2.3.2. I Fondi SIE 2021-2027 e il PNRR: nuovi strumenti finanziari per la formazione del personale pubblico	75
2.4. Intelligenza artificiale e Pubblica Amministrazione: una nuova opportunità per la formazione dei dipendenti pubblici	78
2.4.1. L'intelligenza artificiale nella Pubblica Amministrazione.....	78
2.4.2. L'Intelligenza Artificiale e la formazione dei dipendenti pubblici.....	80
2.4.3. I rischi dell'utilizzo dell'Intelligenza artificiale nella Pubblica Amministrazione	81
2.4.4. La regolamentazione dell'intelligenza artificiale a livello europeo	83
2.5. L'evoluzione della formazione nella Pubblica Amministrazione: dalla burocrazia all'innovazione.....	85
3. L'incidenza del PNRR sulla formazione dei dipendenti pubblici	88
3.1. Introduzione al PNRR e il suo impatto sulla Pubblica Amministrazione	88

3.1.1.	Finalità, principi e struttura generale del Piano.....	88
3.1.2.	Il ruolo strategico del capitale umano nel PNRR	90
3.2.	Quadro normativo e istituzionale di riferimento.....	92
3.2.1.	Riferimenti europei.....	92
3.2.2.	I decreti attuativi del PNRR.....	93
3.3.	Le linee guida della formazione	94
3.3.1.	Le indicazioni europee.....	94
3.3.2.	Le direttive del Ministro della Pubblica Amministrazione	95
3.4.	L’impatto del PNRR sulla formazione dei dipendenti pubblici: il Censimento permanente delle Istituzioni Pubbliche	96
3.5.	Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la formazione dei dipendenti pubblici: un motore di innovazione e modernizzazione	100
	Conclusioni.....	104
	Bibliografia.....	109
	Sitografia	112

Introduzione

Il dibattito sul futuro della Pubblica Amministrazione italiana ruota da tempo attorno a due questioni centrali: da un lato, la necessità di razionalizzare la spesa pubblica, dall'altro, l'esigenza di innovare e di garantire servizi sempre più efficienti e vicini a cittadini.

Sullo sfondo di questo scenario, il blocco del turnover, ovvero la limitazione e, a tratti, l'interruzione delle assunzioni per sostituire i dipendenti pubblici che cessano il servizio, ha assunto un ruolo significativo nella definizione della struttura occupazionale del settore pubblico.

Questa politica, inizialmente pensata per contenere i costi dell'amministrazione pubblica, si è tradotta in un progressivo invecchiamento del personale e in una parallela erosione numerica degli organici, compromettendo in molti casi la capacità operativa di ministeri, regioni e enti locali, uffici giudiziari e scolastici nonché altre articolazioni del settore pubblico.

La domanda di ricerca alla quale si vuole fornire una risposta in questo elaborato è la seguente: "Può la Pubblica Amministrazione sopperire al sottodimensionamento degli organici, dovuto alle politiche di blocco del turnover, attraverso un ruolo più incisivo della formazione indirizzata ai dipendenti pubblici?".

Per affrontare questo quesito è necessario ripercorrere l'evoluzione dell'occupazione pubblica in Italia, comprendendone le tappe fondamentali, i picchi di crescita e le politiche di contrazione, nonché l'impatto che tali modifiche organizzative hanno avuto sulla qualità e sulla quantità dei servizi pubblici.

Il primo capitolo descrive come, a partire dall'unità d'Italia, la figura del dipendente pubblico si sia trasformata nel tempo: da forza lavoro selezionata con criteri eterogenei a strumento della burocrazia di massa fortemente centralizzata nei periodi bellici e nel periodo fascista, fino alle recenti fasi di "privatizzazione" del rapporto di impiego e di contrazione degli organici, collegate anche alle necessità di stabilità finanziaria.

Questo percorso storico consente di evidenziare i punti di forza e le criticità che caratterizzano il lavoro pubblico italiano, illustrando come, per lungo tempo, l'assenza di un ricambio generazionale abbia influito sulla distribuzione territoriale e settoriale dei dipendenti pubblici, nonché sulla loro composizione per età e per genere.

L'analisi svolta mostra, inoltre, come tale dinamica abbia portato ad una graduale debilitazione di alcuni comparti cruciali come quello della sanità, dell'istruzione e della giustizia e a un notevole squilibrio tra il Nord e il Sud d'Italia.

Il secondo capitolo si concentra sullo strumento della formazione come risposta alle crescenti esigenze di professionalità e aggiornamento.

Come emerso dall'analisi storica, la formazione delle pubbliche amministrazioni è stata a lungo concepita in chiave burocratica o meramente normativa, priva di una strategia coerente di sviluppo del capitale umano.

Solo a partire dai primi anni Duemila, e in maniera ancor più marcata con l'avvento della digitalizzazione e delle nuove tecnologie, si è iniziato a considerare la formazione come un elemento maggiormente strategico per l'innovazione e l'efficienza.

Nel corso dell'elaborato, si da conto delle principali iniziative promosse in quest'ottica: l'attivazione di corsi e-learning e piattaforme per la somministrazione della formazione a distanza, il consolidamento del ruolo della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) e la progressiva introduzione di concetti come il "lifelong learning", ovvero l'aggiornamento continuo come leva essenziale per affrontare l'evoluzione dei servizi pubblici.

Una parte corposa dell'analisi è dedicata agli strumenti e ai progetti che mirano a formare un personale più qualificato, come il progetto "PA 110 e lode" e i percorsi di apprendimento basati sul "Syllabus per le competenze digitali". Entrambe le

iniziative sono nate dall'esigenza di garantire a funzionari e dirigenti competenze sempre più specifiche.

Questi progetti puntano a rendere il personale pubblico in grado di far fronte a nuove sfide, tra cui la transizione ecologica e quella digitale.

Infine, il terzo capitolo approfondisce il ruolo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nella promozione di una formazione realmente innovativa e assai meglio sostenuta sul piano finanziario.

Il Piano, infatti, non si limita a stanziare le risorse per l'assunzione di nuovo personale in ambiti strategici, ma si concentra anche sulla riqualificazione delle competenze di chi già lavora nella Pubblica Amministrazione, con l'obiettivo di colmare i vuoti generati dal blocco del turnover e di potenziare le capacità digitali e manageriali dei dipendenti.

Uno degli aspetti più rilevanti di questo capitolo, legato alla domanda di ricerca prima esplicitata, consiste nel comprendere in che misura la formazione promossa dal PNRR, sia in termini di contenuti che di metodologie didattiche, risulti sufficiente a compensare la carenza numerica di organico e a invertire una tendenza di "invecchiamento professionale" che, dati alla mano, sta penalizzando la capacità di innovazione all'interno della Pubblica Amministrazione.

1. L'occupazione pubblica in Italia

1.1. Andamento storico dell'occupazione pubblica

1.1.1. Definizione di dipendente pubblico

I dipendenti pubblici rappresentano una categoria di lavoratori oggetto di particolari attenzioni da parte dell'opinione pubblica per tre diverse ragioni:

- 1) Il numero dei dipendenti pubblici viene percepito come molto elevato;
- 2) il lavoro pubblico è finanziato attraverso le risorse della collettività
- 3) l'organizzazione, la composizione e la qualità dei dipendenti determinano la capacità della pubblica amministrazione di essere efficace ed efficiente aumentando o diminuendo la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese.

La definizione di dipendente pubblico, da un punto di vista giuridico, è basata su due aspetti: soggettivo e oggettivo.

Se decidessimo di analizzare questo tema dal punto di vista soggettivo, faremmo riferimento al datore di lavoro della figura che stiamo analizzando, pertanto in questo senso, il dipendente pubblico è colui il quale lavora presso una Pubblica Amministrazione.

Sono definite amministrazioni pubbliche *“tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e le loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza*

*negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300*¹.

Dopo aver analizzato la figura professionale del dipendente pubblico sotto la lente del punto di vista soggettivo, non possiamo ritenere di avere una definizione completa poiché è proprio la dimensione oggettiva che ci permette di analizzare le differenze che intercorrono tra il dipendente pubblico e gli altri lavoratori.

Analizzare la definizione di dipendente pubblico utilizzando la dimensione oggettiva, significa osservare l'insieme di norme che regolamentano il rapporto tra dipendenti e Pubblica Amministrazione.

Le fonti giuridiche che regolamentano questo tipo di rapporto sono il contratto collettivo e la legge, la prevalenza di una o dell'altra fonte, ci permette di inquadrare la reale natura della figura del dipendente pubblico.

Infatti, se la fonte principale che regola il rapporto tra il dipendente e le amministrazioni è il contratto collettivo nazionale (CCNL), allora staremo analizzando una tipologia di pubblico impiego con una forte connotazione privatistica e basata su un accordo tra il lavoratore e il datore di lavoro.

Se, invece, la fonte principale è la legge, la tipologia di dipendente pubblico osservata è di natura pubblica e disciplinata da atti autoritativi.

Indubbiamente, l'aspetto oggettivo, a differenza di quello soggettivo che risulta essere difficilmente mutabile, può essere oggetto di forti cambiamenti derivanti da riforme politiche del lavoro pubblico che possono incidere sulla combinazione delle fonti che regolano il rapporto tra i dipendenti e le diverse amministrazioni di riferimento.

Un'altra importante differenza, tra l'aspetto soggettivo e quello oggettivo è che il primo risulta universale poiché non esistono dipendenti pubblici che non prestino

¹ Dall'art. 1, comma 2 del d.l. 165 del 2001, noto anche come Testo unico del Pubblico Impiego (TUIP)

servizio presso una Pubblica Amministrazione, mentre, il piano oggettivo non lo è affatto.

Infatti, la combinazione di fonti che regola il rapporto con la Pubblica Amministrazione potrebbe non essere la medesima per tutti i dipendenti pubblici.

Ad oggi, la maggior parte di coloro i quali fanno parte del pubblico impiego sono indicati come personale contrattualizzato poiché il loro rapporto con la Pubblica Amministrazione è regolato da un Contratto Collettivo Nazionale.

Nonostante questo, ci sono diverse categorie di dipendenti pubblici che sono esclusi dal processo della privatizzazione del pubblico impiego, come i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia dello Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, i Vigili del Fuoco, il personale volontario di leva, il personale della carriera dirigenziale penitenziaria e i professori universitari.

Le categorie di dipendenti pubblici sopra elencate, il cui rapporto con la Pubblica Amministrazione è regolato dal diritto pubblico, rappresentano solo il venti per cento dei lavoratori pubblici in Italia.

Il restante ottanta per cento fa parte della categoria del personale contrattualizzato e ci permette di comprendere quanto il fenomeno della privatizzazione abbia assunto dimensioni rilevanti nella nostra Nazione.

1.1.2. Evoluzione dell'occupazione pubblica in Italia: dal periodo preunitario all'epoca giolittiana

L'occupazione pubblica in Italia è cambiata radicalmente nel corso della storia attraverso profondi mutamenti politici, economici e sociali.

Per comprendere le evoluzioni che il pubblico impiego ha maturato nel corso degli anni fino ad oggi, si ritiene necessario ripercorrere l'evoluzione storica.

Prima del 1861, anno nel quale l'Italia è diventata una Nazione unita, il territorio nazionale, era diviso in molteplici Stati, i quali adottavano tutti un diverso modello amministrativo.

Tra i modelli più rilevanti ai fini della nostra analisi, si ritiene utile citare:

- 1) il Regno di Sardegna, che era organizzato tramite un'amministrazione centralizzata una burocrazia con un discreto livello di efficienza;
- 2) lo Stato Pontificio la cui burocrazia era gestita dal clero realizzando un legame molto forte tra amministrazione civile e potere di tipo religioso;
- 3) il Regno delle Due Sicilie, che era caratterizzato da una burocrazia rigida;
- 4) il Granducato di Toscana e i Ducati dell'Italia settentrionale, che prevedevano modelli più snelli e hanno registrato diversi tentativi di modernizzazione amministrativa.

Nel 1859 i dipendenti delle amministrazioni dei diversi Stati esistenti prima dell'unificazione, erano complessivamente 62.786; in particolare, c'erano 42.586 impiegati, 5.559 magistrati, 3.980 insegnanti, 10.661 "unità di basso servizio"².

Con l'arrivo dell'Unità nazionale, si avvertì come urgente la necessità di rendere uniforme l'amministrazione pubblica, facendo prevalere il modello del Regno di Sardegna.

La prevalenza di questo modello comportò che, i funzionari apicali dello Stato, provenivano dal Nord e fu molto difficile inserire nel tronco della burocrazia sabauda il personale proveniente da altre esperienze e culture³.

In questo quadro organizzativo, inoltre, è necessario considerare che, sia nel periodo preunitario che successivamente, l'Italia versava in una situazione di forte arretratezza in merito alle politiche sociali; infatti, l'assistenza alle persone indigenti era assicurata dalla beneficenza organizzata dalle associazioni private e dalle opere pie.

² Caracciolo, A. (1960). *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*. Einaudi editore.

³ Melis, G. (2020). *Storia dell'amministrazione italiana*. Bologna: Il Mulino.

La povertà era percepita non come un tema sociale, ma come un problema di ordine pubblico e proprio per questo motivo, nonostante il nuovo Stato italiano fosse laico, la Chiesa cattolica deteneva il controllo totale sulla politica sociale.

Dall'Unità d'Italia in poi, la nostra Nazione, al pari degli altri Stati europei, ha vissuto costantemente la tendenza all'espansione dei diversi apparati.

Nell'immediato periodo post-unitario, vi fu una leggera diminuzione dei dipendenti pubblici ed in seguito ci fu un graduale aumento fino al 1985, quando si verificò un significativo picco di crescita di personale nelle amministrazioni pubbliche che raggiunse nel 1898 le 90.618 unità, con un incremento di personale pari quasi 30.000 dipendenti⁴.

Una delle ragioni principali per il quale avvenne questo incremento fu senz'altro il progressivo aumento dell'intervento da parte dello Stato in alcune politiche di cui precedentemente non si era mai occupato, che avvenne in maniera particolare sotto l'impulso dei governi di Crispi.

Infatti, furono varate numerose norme in materia di beneficenza pubblica, sanità amministrazione locale, pubblica sicurezza, giustizia amministrativa e le opere pie, il cui ruolo, come abbiamo visto, era stato fondamentale in assenza di una politica sociale da parte dello Stato, vennero trasformate in Istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza, togliendole al controllo del clero⁵.

Inoltre, si registrò un forte aumento del personale nel Ministero della Pubblica Istruzione e nell'Amministrazione delle Poste e Telegrafi, proprio perché le funzioni esplicate da queste amministrazioni videro un deciso incremento d'interventi.

Le riforme di Crispi furono portatrici, per i ministeri, di nuovi e gravosi compiti ai quali, le unità di dipendenti pubblici disponibili, non riuscivano ad assolvere; per

⁴ Sepe, S. (2018). *Storia dell'Amministrazione italiana*. Napoli: Editoriale Scientifica srl.

⁵ Meriggi, M., & Tedoldi, L. (2021). *Storia delle Istituzioni politiche. Dall'antico regime all'era globale*. Roma: Carocci editore.

questa ragione, il Governo intervenne e decise di procedere con assunzioni straordinarie che portarono all'ingresso nella macchina amministrativa di oltre 4000 nuove risorse in pochissimo tempo.

Questi neoassunti, che di fatto erano impiegati che prestavano servizio pur non appartenendo ai ruoli delle amministrazioni, venivano definiti "avventizi" e permisero al Governo di coprire la riduzione di personale organico che aveva precedentemente operato.

Un nuovo momento di forte innovazione, sotto il profilo dell'amministrazione, si ebbe durante il periodo giolittiano poiché si verificò un importante aumento dell'intervento dello Stato nelle politiche sociali e nell'economia⁶.

Infatti, vennero nazionalizzate le ferrovie e ampliati i servizi pubblici, si realizzò il rafforzamento del sistema sanitario e l'estensione dell'istruzione pubblica, inoltre, ci fu un rafforzamento del ruolo della burocrazia e un conseguente rilevante aumento dei dipendenti, i quali videro anche un miglioramento delle loro condizioni lavorative.

Durante questa fase, la Pubblica Amministrazione iniziò ad essere percepita come un'entità capace di contribuire in maniera rilevante alla crescita dello Stato in termini di modernizzazione e sviluppo e non solo come uno strumento di governo. Tuttavia, l'inefficienza e il clientelismo furono tratti negativi significativi dell'amministrazione italiana durante tutto il periodo liberale.

Nel secondo decennio del Novecento, durante l'apice del periodo giolittiano, si ebbe un ulteriore e più importante incremento del numero di dipendenti pubblici. Infatti, nel 1910, il personale impiegato presso i ministeri raggiunse le 146.764 unità e nel 1913 superò le 160.000 unità⁷.

⁶ Melis, G. (2020). *Storia dell'amministrazione italiana*. Bologna: Il Mulino.

⁷ Melis, G. (2020). *Storia dell'amministrazione italiana*. Bologna: Il Mulino.

1.1.3. L'evoluzione del pubblico impiego in Italia nel periodo compreso tra la Prima e la Seconda guerra mondiale.

La tendenza all'espansione del personale si intensificò ulteriormente a causa del primo conflitto mondiale e nel 1923, il totale dei dipendenti ministeriali ammontava a 314.943 unità, evidenziando un raddoppio nell'arco di dieci anni⁸.

All'inizio del ventennio fascista, uno dei primissimi problemi che dovette affrontare il governo di Mussolini, fu quello degli avventizi, in quanto, il loro numero, era cresciuto a dismisura a causa della Grande Guerra⁹.

Infatti, l'emergenza bellica aveva lasciato in eredità la consuetudine di assumere il personale senza concorso e spesso privo dei requisiti necessari per le mansioni assegnate.

Per contrastare questo fenomeno che aveva portato ad un esagerato incremento del personale all'interno delle pubbliche amministrazioni, il governo Mussolini, adottò misure volte alla riduzione degli organici.

Questa nuova politica ebbe l'effetto di ridurre i dipendenti ministeriali da 314.943 unità del 1923 ai 285.312 del 1929, segnando il punto di massima riduzione¹⁰.

Nonostante queste riforme, nel decennio successivo, ci fu una nuova crescita del settore dei lavoratori pubblici dovuta, in maniera particolare, alla politica di espansione delle amministrazioni parallele; per questo motivo, gli organici tornarono ai livelli precedenti, anche se, questo nuovo aumento di personale, non avvenne in maniera repentina.

Uno dei fattori che contribuì maggiormente al nuovo incremento dei dipendenti della Pubblica Amministrazione, fu il fatto che nel 1932 le scuole elementari

⁸ Sepe, S. (2018). *Storia dell'Amministrazione italiana*. Napoli: Editoriale Scientifica srl.

⁹ Melis, G. (2021). *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*. Bologna: Il Mulino.

¹⁰ Sepe, S. (2018). *Storia dell'Amministrazione italiana*. Napoli: Editoriale Scientifica srl.

passarono dalla gestione comunale a quella statale, di conseguenza, il numero degli insegnanti statali crebbe significativamente, passando da 12.540 a 112.714¹¹.

A questo incremento ne seguì uno ulteriore che avvenne nel 1939: il numero di impiegati statali (non comprendendo le Aziende di Stato) crebbe fino ad arrivare a 603.113 unità.

In generale, si ritiene rilevante sottolineare come, durante il fascismo, l'idea del "posto sicuro" si radicò in maniera stabile e questo creò un punto di svolta che si rivelò irreversibile.

Inoltre, Mussolini non riuscì a rivoluzionare la burocrazia italiana come aveva previsto e annunciato nel corso della sua ascesa al potere; infatti, la gran parte dei dipendenti pubblici nei ministeri, sia dirigenti che personale, si sottrasse all'epurazione attuata dal fascismo nel 1925 durante la svolta dittatoriale¹².

Durante la Seconda guerra mondiale si ebbe un ulteriore rapido incremento dei dipendenti statali il cui numero arrivò a 1.127.425 unità, superando il milione, nel 1943.

Questo avvenne per lo stesso motivo che causò un forte aumento di dipendenti statali anche durante il primo conflitto mondiale, poiché furono assunti numerose unità di personale avventizio, con marcate ripercussioni negative sulla qualità degli impiegati, a causa dell'assenza di criteri di selezione rigorosi.

1.1.4. La crescita degli impiegati pubblici dal secondo dopoguerra ai primi anni Duemila

Nel secondo dopoguerra, in seguito ad un breve tendenza di riduzione degli impiegati pubblici, il fenomeno di crescita dei dipendenti riprese vigore con un andamento sostanzialmente continuo e con una grande crescita nel Sud Italia.

¹¹ Sepe, S. (2018). *Storia dell'Amministrazione italiana*. Napoli: Editoriale Scientifica srl.

¹² Melis, G. (2021). *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*. Bologna: Il Mulino.

Questo fenomeno molto rilevante, ha interessato in maniera specifica la nostra Nazione e assume il nome di meridionalizzazione; iniziato proprio intorno agli anni Trenta del Novecento, ha registrato un forte incremento nel secondo dopoguerra, portando nel 1952 gli impiegati statali provenienti dal Meridione al 56,67% del totale.

Il fenomeno della meridionalizzazione dell'impiego pubblico ha riflettuto il costante processo di impoverimento economico del Sud Italia, un'area nella quale per lungo tempo, l'impiego pubblico ha rappresentato anche per giovani laureati e formati l'unica opportunità lavorativa concreta e di livello.

Proprio per questa ragione, la meridionalizzazione dell'Amministrazione Pubblica è stata considerata anche un fattore di mobilità sociale, indicandoci che il pubblico impiego è stato determinante per migliorare la condizione sociale di tanti cittadini. L'aspetto negativo di questo fenomeno è rappresentato dal fatto che l'altissimo numero di dipendenti pubblici provenienti dal Mezzogiorno ha prodotto effetti distorsivi che hanno comportato molteplici problemi e che ancora oggi possiamo in parte rilevare.

Nel 1962 il numero dei lavoratori ministeriali passò da 767.813 nel 1950 a 1.017.658¹³.

Questo particolare anno, risulta molto interessante da un punto di vista analitico perché segna il raggiungimento del numero di dipendenti del periodo bellico, successivamente ampiamente superato con 1.512.469 unità nel 1974.

Nel corso degli ultimi vent'anni del Novecento si verificarono principalmente due fenomeni: l'accelerazione della crescita complessiva dei dipendenti pubblici e la polarizzazione dell'aumento degli impiegati statali in specifici settori.

¹³ Sepe, S. (2018). *Storia dell'Amministrazione italiana*. Napoli: Editoriale Scientifica srl.

In merito al fenomeno dell'accelerazione della crescita complessiva dei dipendenti pubblici, venne registrato un aumento di 100.000 unità nell'arco di soli quattro anni, tra il 1987 e il 1991.

Invece, in merito al fenomeno dell'aumento degli impiegati statali solo in specifici settori è rilevante il dato degli insegnanti che tra il 1971 e il 1991 passò da 640.000 a 1.014.690 aumentando di 350.000 unità¹⁴.

Questo tipo di incrementi, non si verificarono esclusivamente nel settore dell'istruzione ma si registrarono importanti crescite anche nell'impiego pubblico non statale, in maniera particolare nei settori previdenziale e sanitario.

1.2. Distribuzione dei dipendenti nei diversi settori pubblici.

1.2.1. Quadro normativo e istituzionale per l'assunzione e l'assegnazione dei dipendenti pubblici

Il quadro normativo e istituzionale che regola la distribuzione e l'assunzione dei dipendenti pubblici in Italia è il risultato di una lunga evoluzione normativa.

Tra i principali principi ai quali la Pubblica Amministrazione si deve rigorosamente attenere dobbiamo certamente annoverare il principio di buon andamento, secondo il quale, l'azione amministrativa deve essere improntata ai criteri di efficienza, efficacia, imparzialità, ma anche il principio di trasparenza.

Questi principi influenzano in maniera determinante l'organizzazione dell'Amministrazione Pubblica e la distribuzione dei dipendenti pubblici all'interno dei diversi settori.

La gestione del personale della Pubblica Amministrazione è influenzata da un complesso sistema normativo che definisce le modalità di reclutamento, l'organizzazione del lavoro e le condizioni contrattuali.

¹⁴ Sepe, S. (2018). *Storia dell'Amministrazione italiana*. Napoli: Editoriale Scientifica srl.

Uno dei cardini del sistema normativo alla base del rapporto tra dipendente e pubblica amministrazione è il Testo Unico sul Pubblico Impiego, il quale definisce il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, differenziando tra coloro i quali appartengono alla dirigenza con il personale non dirigente.

Il Testo Unico sul Pubblico Impiego sancisce il principio della contrattualizzazione del rapporto di lavoro, introducendo la negoziazione collettiva come strumento principale per la regolazione delle condizioni di impiego.

Questo principio rappresenta il cuore del fenomeno di privatizzazione del lavoro pubblico, infatti, quest'ultimo, nonostante mantenga alcuni caratteri di specificità rispetto al settore privato, viene regolato in maniera maggioritaria dal diritto del lavoro comune, attraverso la contrattazione collettiva nazionale che viene gestita dall'Agenzia per la Rappresentanza Negoziata delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN).

Un aspetto fondamentale che sta alla base del reclutamento dei dipendenti pubblici è che le assunzioni, salvo particolari casi, devono avvenire secondo il principio dei concorsi pubblici.

Il concorso pubblico viene utilizzato come strumento principale poiché si pone come obiettivo quello di garantire il merito dei candidati e l'imparzialità della commissione che li valuta, garantendo pari opportunità per tutti, ma anche come strumento necessario per assumere i candidati che effettivamente possano essere in grado di svolgere il lavoro, rispettando così il principio di buon andamento.

Anche se la regola fondamentale è che le assunzioni per la Pubblica Amministrazione devono essere esplicitate tramite la procedura concorsuale, negli ultimi anni, alcune riforme, hanno introdotto strumenti di selezione più flessibili come le procedure semplificate per assunzioni a tempo determinato, soprattutto in settori con organici che scontano carenze di personale come, ad esempio, la sanità e l'istruzione.

Un'altra fondamentale classificazione tra i dipendenti pubblici è relativa all'appartenenza a due grandi categorie: le amministrazioni centrali (Ministeri, Agenzie statali, Forze dell'Ordine, Magistratura) e gli enti locali (Regioni, Provincie, Comuni, ASL, scuole, università).

I dipendenti pubblici delle amministrazioni centrali sono regolati direttamente dallo Stato, mentre quelli degli enti locali sono gestiti autonomamente da quelle stesse amministrazioni, ovviamente nel solco del principio di legalità che prevede il rispetto della legge.

Questa marcata differenziazione ha causato alcuni squilibri dovuti al fatto che talvolta gli enti locali riscontrano forti difficoltà nell'assunzione dei dipendenti necessari a coprire l'organico a causa dei fondi limitati, dei vincoli di bilancio e di una distribuzione iniqua dei dipendenti pubblici.

La difficoltà nel reperire risorse volte all'assunzione di nuovi dipendenti da parte degli enti locali deriva dal fatto che negli ultimi decenni, perseguendo l'obiettivo di contenere la spesa pubblica, i diversi governi che si sono succeduti hanno imposto limiti al turnover, blocchi delle assunzioni e riforme del sistema previdenziale che hanno influenzato negativamente il ricambio generazionale.

Il blocco del turnover nella pubblica amministrazione è una politica che viene adottata dai governi per limitare le assunzioni pubbliche, può essere totale; quindi, per tutti i dipendenti che vanno in pensione non viene assunta nessuna nuova risorsa, o parziale, cioè le assunzioni sono effettuate in misura ridotta rispetto alle uscite.

Alcuni settori, come la sanità e l'istruzione, sono stati particolarmente colpiti da queste riforme e per questo motivo hanno subito un maggiore impatto sulla riduzione dei dipendenti mentre altri settori hanno accusato meno questa variazione.

Un fattore determinante per la nostra analisi risulta quello della digitalizzazione della pubblica amministrazione, questo processo è stato promosso da normative recenti come il Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione. L'introduzione di nuove tecnologie ha comportato significativi mutamenti all'organizzazione del lavoro pubblico, incidendo in maniera positiva su un aumento dell'efficienza e della flessibilità.

Tra le complicazioni che queste nuove tecnologie hanno comportato è rilevante da prendere in considerazione ai fini della nostra analisi il tema della riqualificazione del personale esistente.

Per concludere è necessario prendere in esame l'importante impatto che le riforme europee e le raccomandazioni della Commissione Europea hanno esercitato sulla gestione della Pubblica Amministrazione da parte dell'Italia e di conseguenza sui lavoratori pubblici.

Infatti, la richiesta di modernizzazione arrivate dall'Unione Europea e le politiche di bilancio che quest'ultima ha adottato, hanno spinto i governi italiani ad una riorganizzazione interna permettendo una maggiore mobilità tra i dipendenti dei diversi enti statali, la semplificazione burocratica e l'adozione di modelli più dinamici in merito alla gestione delle risorse umane.

1.2.2. Distribuzione quantitativa dei dipendenti pubblici

La ripartizione dei dipendenti pubblici all'interno dell'Amministrazione dipende dalla domanda di servizi pubblici, dalle politiche di bilancio attuate dai governi e dalle evoluzioni normative che regolano il reclutamento e la gestione delle risorse umane all'interno della Pubblica amministrazione.

Un dato rilevante ai fini della nostra analisi è il numero complessivo dei dipendenti pubblici in Italia che nel 2022 era pari a 3,27 milioni di unità, questo dato è soggetto a mutamenti dovuti, come già sottolineato, alle politiche promosse dai governi.

Osservando l'andamento storico dei dipendenti pubblici degli ultimi anni possiamo notare una progressiva diminuzione avvenuta principalmente a causa dei blocchi alle assunzioni.

Rispetto a questo andamento si è registrata un'inversione di tendenza in seguito alla pandemia da COVID-19 che ha comportato un incremento delle assunzioni nel settore della sanità, facendo aumentare il numero complessivo dei lavoratori pubblici.

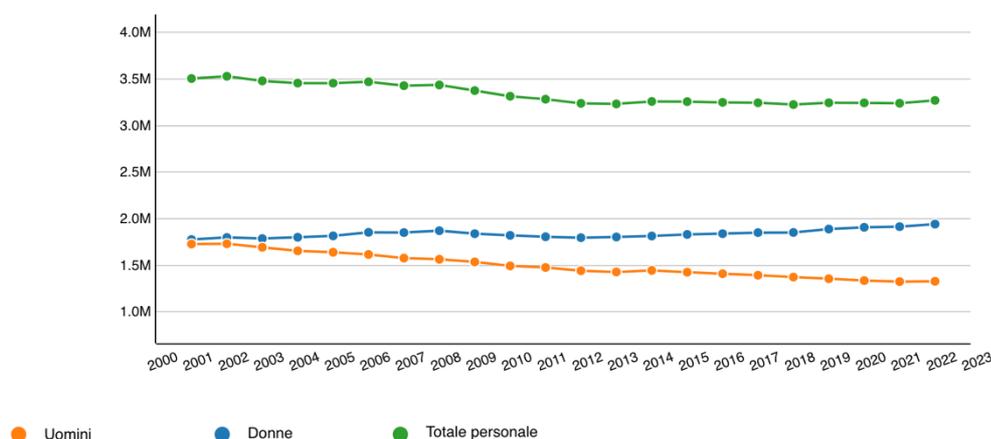


Figura 1 Andamento occupazione dei dipendenti pubblici in Italia dal 2001 al 2022. Conto annuale 2022.

Un aspetto molto rilevante della distribuzione dei dipendenti pubblici è legato alla ripartizione tra amministrazione centrale e amministrazioni locali.

Infatti, i dipendenti pubblici che lavorano per Regioni, Province, Comuni, Aziende Sanitarie locali e istituzioni scolastiche sono un numero fortemente maggiore rispetto a quelli che lavorano per le amministrazioni centrali.

La ragione di questa differenza è da ricercare nella tendenza al decentramento amministrativo che si è verificata nel corso degli ultimi decenni.

Questo fenomeno ha avuto come risultato quello di portare sempre più funzioni pubbliche ad essere gestite dagli enti territoriali¹⁵.

Da un lato i ministeri e le agenzie statali svolgono un ruolo prevalentemente normativo e di coordinamento, dall'altro la fornitura dei servizi essenziali, quali sanità istruzione e trasporti pubblici, è in capo alle regioni o ai comuni.

¹⁵ MEF (2023). *Commento ai Principali dati del conto annuale del periodo 2013-2022*. Roma.

Nonostante negli ultimi vent'anni si sia verificata una diminuzione costante dei lavoratori pubblici, il numero di questi ultimi rispetto alla popolazione totale è inferiore alle media di altri paesi europei come Francia e Germania.

Questo dato fa emergere come in Italia è riscontrabile una diffusa ma errata percezione secondo la quale vi è nella nostra Nazione un eccesso di lavoratori nel settore pubblico.

Un'altra caratteristica fondamentale, che è necessario prendere in considerazione ai fini della nostra analisi, è la distribuzione dei dipendenti pubblici da un punto di vista geografico, infatti, comprendere questo dato risulta fondamentale per comprendere il funzionamento e l'efficienza della pubblica amministrazione nei diversi territori italiani.

Le differenze che intercorrono tra Nord, Centro e Sud, così come tra aree metropolitane e zone rurali, ci permettono di comprendere non solo la macchina amministrativa italiana, ma anche le scelte politiche, economiche e sociali che hanno determinato l'allocazione delle risorse umane nel corso degli anni.

Il primo dato da tenere in considerazione è che la distribuzione geografica dei dipendenti pubblici non è uniforme e talvolta risulta squilibrata rispetto alle necessità delle pubbliche amministrazioni e dell'effettiva erogazione dei servizi richiesti dai cittadini e dalle imprese.

La prima differenza che riteniamo rilevante evidenziare è il fatto che nel Meridione d'Italia c'è una maggiore concentrazione di lavoratori pubblici in rapporto alla cittadinanza rispetto al Settentrione, anche se questo dato è tendenzialmente in diminuzione¹⁶.

Questa differenza è dovuta al fatto che al Sud Italia si registra una minore presenza di imprese private e anche allo storico fenomeno della meridionalizzazione, il quale

¹⁶ MEF (2023). *Commento ai Principali dati del conto annuale del periodo 2013-2022*. Roma.

abbiamo già analizzato nel paragrafo precedente, utilizzato dello Stato per colmare il deficit occupazionale con il lavoro pubblico.

Invece, nel Nord Italia, il settore privato è più dinamico e diversificato e l'incidenza di coloro i quali sono occupati nella Pubblica Amministrazione, rispetto al totale dei lavoratori, è inferiore rispetto ai lavoratori occupati nel privato.

Tabella 1 Distribuzione territoriale dei dipendenti pubblici. Anno 2022. Conto annuale 2022

REGIONI	TOTALE DIPENDENTI AL 31.12	VALORI %	DIPENDENTI PER 100.000 ABITANTI
ABRUZZO	72.208	2,22%	5.659
BASILICATA	31.526	0,97%	5.826
CALABRIA	112.530	3,46%	6.065
CAMPANIA	285.426	8,78%	5.075
EMILIA-ROMAGNA	243.075	7,48%	5.493
FRIULI-VENEZIA GIULIA	83.392	2,57%	6.980
LAZIO	407.078	12,52%	7.123
LIGURIA	96.555	2,97%	6.398
LOMBARDIA	406.726	12,51%	4.091
MARCHE	83.487	2,57%	5.614
MOLISE	17.400	0,54%	5.956
PIEMONTE	219.208	6,74%	5.150
PROVINCIA AUTONOMA BOLZANO	41.613	1,28%	7.813
PROVINCIA AUTONOMA TRENTO	42.234	1,30%	7.807
PUGLIA	212.205	6,53%	5.409
SARDEGNA	109.134	3,36%	6.875
SICILIA	279.457	8,60%	5.782
TOSCANA	217.216	6,68%	5.930
UMBRIA	50.900	1,57%	5.927
VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE	11.287	0,35%	9.150
VENETO	228.248	7,02%	4.708
	3.250.905	100,00%	5.507

Tuttavia, se prendiamo in considerazione la quantità e l'efficienza dei servizi erogati, emerge il fatto che nonostante una maggiore presenza di dipendenti pubblici, molte aree del Meridione soffrono di carenze strutturali nel funzionamento della pubblica amministrazione.

Un esempio eclatante è quello della sanità dove si rilevano cronici problemi di risorse umane ed economiche, con ospedali sotto pressione a causa della mancanza di medici e infermieri.

A causa di queste problematiche è nato il fenomeno della migrazione sanitaria, che vede numerosi cittadini del Sud Italia scegliere strutture ospedaliere del Nord per ricevere cure mediche più efficienti e tempestive¹⁷.

Per quanto riguarda il Settentrione invece, il rapporto tra dipendenti pubblici e popolazione risulta essere inferiore, ma l'efficienza amministrativa è tendenzialmente maggiore.

Le ragioni che hanno portato a questo risultato dipendono da diversi fattori, tra cui una migliore organizzazione del lavoro, un maggiore utilizzo delle tecnologie digitali e una maggiore interazione con il settore privato il quale, spesso, fornisce anch'esso servizi pubblici attraverso appalti e convenzioni.

Inoltre, le Amministrazioni pubbliche settentrionali hanno una tradizione di gestione più orientata al risultato e alla produttività rendendo più semplice l'ottenimento di buoni livelli di efficienza anche avendo a disposizione un numero inferiore di dipendenti pubblici.

Un'ulteriore distinzione geografica rilevante riguarda le differenze che intercorrono tra aree metropolitane e zone rurali.

Città di grandi dimensioni come Roma, Milano, Napoli e Torino ospitano un numero elevato di impiegati pubblici, in maniera particolare nei settori dell'amministrazione centrale, della sicurezza e dei servizi pubblici locali.

Sotto questo profilo, Roma rappresenta una città unica in Italia poiché ha una concentrazione elevatissima di funzionari pubblici in quanto ospita la sede del Governo e delle principali Istituzioni nazionali; questo dato non è sinonimo di efficienza poiché talvolta, le amministrazioni centrali, sono sovradimensionate rispetto alle reali necessità operative.

Di contro, nelle aree interne e nelle zone rurali, si verifica il problema opposto, cioè le amministrazioni sono spesso sottorganico e questo produce degli effetti

¹⁷ MEF (2023). *Commento ai Principali dati del conto annuale del periodo 2013-2022*. Roma.

fortemente negativi in termini di facilità di accesso ai servizi essenziali da parte dei cittadini¹⁸.

Questo problema rappresenta una delle concause che sta determinando il fenomeno dello spopolamento delle aree interne poiché, se in un piccolo comune gli uffici pubblici faticano a garantire un servizio efficiente ai cittadini, le scuole e gli ospedali vengono chiusi, una parte della popolazione tende a spostarsi verso i centri urbani per accedere ai servizi di base.

Le differenze geografiche nella distribuzione delle risorse umane impiegate nel settore pubblico, si riflettono in maniera rilevante anche nel settore della giustizia e dei servizi di sicurezza forniti dallo Stato.

Infatti, nel Meridione si registra una carenza strutturale di magistrati e personale giudiziario, questo comporta sovraccarichi di lavoro sui tribunali e dilatazione dei tempi di attesa, rappresentando un ostacolo per all'efficienza e all'attrattività che il territorio può esercitare nei confronti degli investimenti dei privati.

Tra le possibili soluzioni che i governi hanno introdotto, per risolvere queste differenze geografiche, ci sono certamente la riorganizzazione e la digitalizzazione della pubblica amministrazione, con l'obiettivo di promuovere forme di lavoro agile e servizi online che risultano essere uguali per tutti i cittadini.

Tuttavia, le differenze infrastrutturali digitali, talvolta inesistenti in alcune aree del Mezzogiorno, rappresentano un ostacolo alla risoluzione definitiva del problema.

¹⁸ MEF. (2023). *Commento ai Principali dati del conto annuale del periodo 2013-2022*. Roma.

Analizzando la distribuzione dei dipendenti per settore è possibile osservare alcune differenze rilevanti.

Quello dell'istruzione e della ricerca è uno dei settori che registra il maggior numero di occupati, infatti annovera insegnanti, personale amministrativo e collaboratori scolastici.

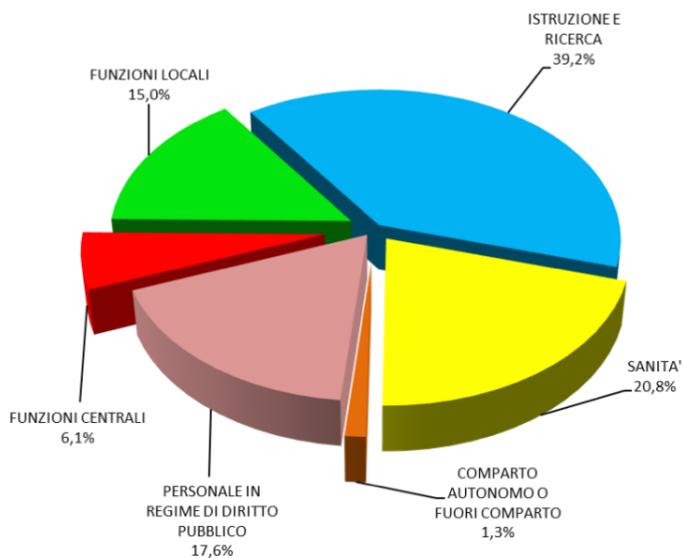


Figura 2 Distribuzione fra i comparti del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni. Conto Annuale 2022.

Tuttavia, è il settore di tutto il pubblico impiego, nel quale si registra il numero maggiore di dipendenti pubblici a tempo non indeterminato.

Un altro settore nel quale si registrano un importantissimo numero di occupati è quello della sanità, popolato da centinaia di migliaia di medici, infermieri e operatori sanitari che sono impegnati non solo negli ospedali ma anche nelle diverse strutture sanitarie territoriali.

Anche la Difesa e le Forze dell'ordine costituiscono un settore tra i più numerosi in termini di dipendenti pubblici su tutto il territorio nazionale.

Tuttavia, ci sono alcuni settori nei quali si registra una progressiva riduzione delle risorse umane dovuto anche al fatto che le nuove tecnologie riducono la necessità di capitale umano.

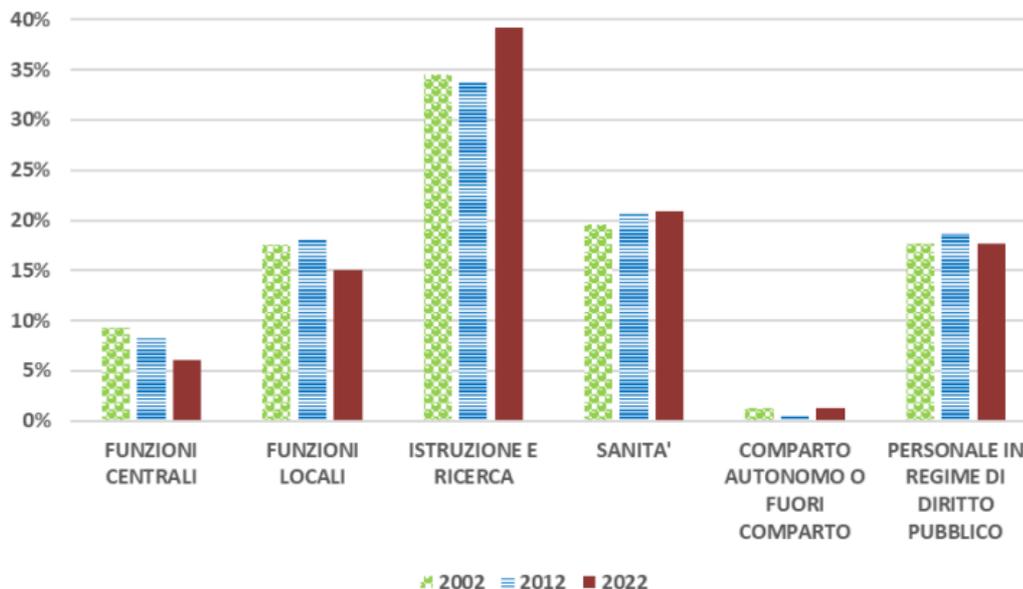


Figura 3 Confronto della distribuzione fra i comparti del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni negli anni 2002, 2012 e 2022. Conto annuale 2022.

1.3. Rapporto di genere nell'occupazione pubblica

1.3.1. Contesto storico e normativo

L'accesso delle donne al pubblico impiego è stato da sempre influenzato dal contesto culturale, sociale e legislativo che ne ha bloccato la partecipazione fino ad anni relativamente recenti.

Oggi la presenza femminile all'interno della Pubblica Amministrazione risulta particolarmente numerosa e questo risultato è il frutto di un lungo percorso di emancipazione che oggi garantisce ad entrambi i generi la parità di accesso e di trattamento.

Infatti, con la nascita degli Stati moderni e delle prime amministrazioni pubbliche la burocrazia era esclusivamente animata da dipendenti pubblici uomini, le donne erano totalmente assenti.

Solo a cavallo tra il diciannovesimo e ventesimo secolo le donne iniziarono ad accedere ai posti di lavoro della Pubblica Amministrazione, ma solo in settori che

prevedevano impegni considerati “naturali” per il genere femminile come l’assistenza sanitaria, l’insegnamento e il lavoro impiegatizio di basso livello.

Nonostante questa iniziale apertura, era comunque presente una marcata differenza di trattamento, a livello economico, a parità di mansione con i colleghi uomini, il salario delle donne nettamente inferiore.

Inoltre, in Italia come in altre nazioni, l’occupazione pubblica femminile era legata allo stato civile della donna-lavoratrice, infatti, una donna sposata, in molti casi era obbligata a dedicarsi esclusivamente alla famiglia e a lasciare il posto di lavoro.

Il ventesimo secolo rappresentò un periodo di forti cambiamenti in merito all’occupazione femminile all’interno della pubblica amministrazione, infatti, questo secolo fu attraversato da due guerre mondiali durante le quali, le migliaia di uomini impegnati al fronte, dovevano essere sostituiti in diversi ambiti occupazionali e quindi anche nel settore pubblico.

In Italia, con la promulgazione della Costituzione del 1948, fu sancito per la prima volta il principio di uguaglianza tra uomini e donne nell’accesso ai pubblici uffici. Sotto questo profilo risultarono fondamentali per il tema dell’occupazione pubblica l’art. 3 della Costituzione che riconosce l’uguaglianza di tutti i cittadini senza distinzione di sesso e impone allo Stato di rimuovere gli ostacoli che impediscono l’effettiva parità, e l’art. 51 della Costituzione, il quale stabilisce che tutti i cittadini, indipendentemente dal sesso, possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza.

Nonostante la Costituzione abbia sancito, come abbiamo analizzato, già nel 1948 il principio di parità, nella pratica fu necessario molto più tempo per vederlo effettivamente realizzato.

In particolare, la Legge n.66 del 1963, la Legge n.903 del 1977 e la Legge n.125 del 1991 hanno contribuito in maniera significativa a colmare le differenze di genere ancora presenti nel pubblico impiego¹⁹:

¹⁹ <https://www.normattiva.it/>

- 1) la Legge n.66 del 1963 ha abolito il divieto per le donne di accedere alla magistratura e ad altre cariche pubbliche; infatti, fino a quel momento, le donne, in Italia, non potevano accedere alla professione di giudice o avvocato dello Stato;
- 2) la Legge n.903 del 1977 ha stabilito che il trattamento economico tra uomini e donne deve essere obbligatoriamente uguale sia nel settore privato quanto in quello pubblico;
- 3) la Legge n.125 del 1991 ha introdotto misure specifiche per realizzare concretamente la parità di genere come incentivi per l'assunzione di donne e programmi di formazione per la leadership femminile.

1.3.2. Analisi statistica della presenza femminile nel settore pubblico e disparità nelle opportunità di carriera

Nonostante le tre leggi che abbiamo precedentemente analizzato abbiano permesso un'importante svolta positiva in merito alle pari opportunità di accesso al lavoro pubblico per uomini e donne, esistono ancora disuguaglianze all'interno della Pubblica Amministrazione, in particolare, possiamo rilevare due fenomeni che sono la segregazione occupazionale e la disparità di carriera.

La segregazione occupazionale è caratterizzata da due diversi aspetti: la segregazione orizzontale si riferisce al fatto che spesso l'occupazione femminile è concentrata in pochi settori mentre la segregazione verticale si riferisce al fatto che le donne incontrano maggiori ostacoli nella progressione di carriera rispetto agli uomini.

Oggi persiste, seppur in maniera inferiore rispetto al passato, la segregazione verticale; questo fenomeno, è definito anche "soffitto di cristallo" per via di un insieme di barriere invisibili che non permettono alle donne di avanzare nella carriera nonostante le loro competenze e il merito.

Secondi i dati del Dipartimento della Funzione Pubblica e dell'ISTAT le donne che ricoprono un ruolo dirigenziale nella Pubblica Amministrazione sono solo il 35% nonostante rappresentino di gran lunga la maggioranza del personale.

È molto basso anche il dato del 30% che rappresenta le donne ai vertici delle amministrazioni centrali.

Questa tendenza è confermata anche nei ruoli politici della Pubblica Amministrazione, le donne sono meno del 25% e ci sono ruoli che ancora non sono stati ricoperti da nessuna donna²⁰.

Solo nel 2022 l'Italia, con la nomina di Giorgia Meloni a Presidente del Consiglio, ha avuto per la prima volta una donna a capo dell'Esecutivo, ma ad esempio, sono stati eletti a Presidente della Repubblica solo uomini.

Le ragioni per le quali ancora oggi esiste il fenomeno della segregazione verticale sono diverse: la prima è certamente una discriminazione di genere ancora presente che vede alcuni stereotipi culturali che sostengono che gli uomini abbiano qualità di leadership superiori; la seconda è una maggiore difficoltà nella conciliazione lavoro-famiglia, dovuta alla mancanza di servizi adeguati che incide fortemente sulla progressione di carriera femminile.



Figura 4 Panoramica sulla distribuzione dei dipendenti pubblici per contratto e genere. Conto Annuale 2022.

Questa difficoltà si evince anche dal fatto che le donne rappresentano l'85% dei dipendenti pubblici con contratti part-time della Pubblica amministrazione.

²⁰ MEF. (2023). *Commento ai Principali dati del conto annuale del periodo 2013-2022*. Roma.

Quello appena descritto, è anche uno dei motivi principali del forte calo delle nascite che si sta verificando in Italia ed in altre Nazioni del Sud Europa.

È dimostrato che le Nazioni nelle quali le donne sono messe nella condizione di non dover scegliere tra la possibilità di avere una brillante carriera e la maternità, c'è una maggiore affluenza delle donne ai ruoli di vertice e allo stesso tempo un maggiore tasso di natalità²¹.

Infatti, le donne in Italia continuano a sostenere la maggior parte del carico familiare, anche a causa del fatto che gli uomini hanno meno possibilità di accedere ai congedi parentali, questo fattore ha ovviamente un forte impatto negativo sulle opportunità di carriera delle donne.

In seguito alla pandemia da COVID-19, il lavoro agile (smart working), è diventato uno degli strumenti fondamentali per favorire un maggiore equilibrio tra le responsabilità lavorative e le esigenze di tipo familiare.

Infatti, questa modalità di lavoro permette di lavorare da remoto con orari più flessibili e coniuga la necessità di efficienza della Pubblica Amministrazione con una migliore qualità della vita per il lavoratore pubblico.

Proprio l'emergenza pandemica ha fatto emergere come molti lavoratori hanno potuto gestire con maggiore autonomia i loro tempi di lavoro, riducendo gli spostamenti e ottenendo molto più tempo a disposizione per la propria vita familiare.

Inoltre, il fatto che lo smart working fosse in vigore sia per gli uomini che per le donne ha permesso un maggiore equilibrio nella gestione del carico familiare tra entrambi i generi e proprio questo è il risultato che è alla base delle politiche occupazionali di alcuni paesi del nord Europa, i quali risultano essere virtuosi da un punto di vista demografico e della parità di genere nel lavoro.

²¹ Mencarini, L., & Vignoli, D. (2018). *Genitori cercasi. L'Italia nella trappola demografica*.

Milano: Università Bocconi Editore.

Un altro fattore determinante che causa l'effetto "soffitto di cristallo" è il fatto che per raggiungere ruoli di vertice, spesso è determinante avere una fitta rete di relazioni e contatti strategici che le donne hanno meno opportunità di avere.

Oltre la segregazione occupazionale c'è un altro fenomeno che, storicamente e in maniera inferiore è ancora presente, caratterizza le differenze di genere nel mondo del lavoro sia privato che pubblico e si tratta del divario retributivo.

Nel settore pubblico, grazie alle Legge n.903 del 1977 e alla rigidità dei contratti collettivi, questa disparità è meno marcata rispetto al privato ma comunque presente.

Infatti, il compenso può variare a causa di diversi fattori come l'accesso ai ruoli dirigenziali, l'assegnazione di indennità e incarichi extra che, come abbiamo precedentemente descritto, è più difficile ottenere per le donne.

Inoltre, gli uomini tendono ad avere stipendi più alti perché ricoprono con maggiore frequenza livelli apicali ma anche opportunità di guadagno aggiuntive come incarichi speciali, premi di produttività e partecipazioni a commissioni.

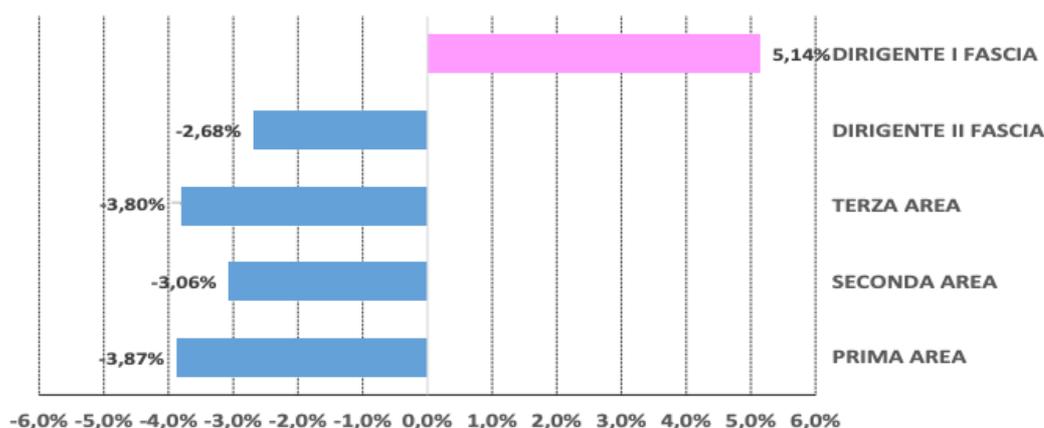


Figura 5 Differenziale retributivo donne vs uomini per categoria nei ministeri (personale contratto funzioni centrali). Anno 2022. Conto Annuale 2022.

Il grafico rappresentato nella figura 5 ci mostra come il differenziale retributivo è ancora sfavorevole alle donne nelle categorie medio-basse come la Prima, Seconda e Terza Area, mentre hanno una retribuzione superiore agli uomini solamente nella categoria Dirigenza di I Fascia.

Quest'ultimo dato è una novità emersa dal Conto Annuale 2022 rispetto a quello del 2021 quando anche la categoria della Dirigenza di I Fascia il differenziale retributivo di genere era favorevole agli uomini.

Tuttavia, resta ancora presente la differenza numerica; infatti, nonostante la crescita costante, le donne si fermano al 47% del totale della dirigenza di prima e seconda fascia dei ministeri.

1.3.3. Politiche e strumenti per la parità di genere nell'Amministrazione Pubblica

I dati analizzati, dimostrano come, almeno nel settore pubblico, si sia veramente vicini a raggiungere l'annullamento del differenziale retributivo tra uomini e donne a parità di mansione ed è in ascesa il numero di donne che riesce a raggiungere anche posizioni apicali nella Pubblica Amministrazione se pur ancora inferiore rispetto agli uomini.

Questi risultati sono il frutto di alcune politiche e strategie adottate dalla Pubblica Amministrazione per promuovere la parità di genere e ridurre le disuguaglianze. Come abbiamo già analizzato, la sola garanzia di accesso per le donne al pubblico impiego non è garanzia del fatto che ci siano uguali opportunità di progressione di carriera per entrambi i generi.

Tra le misure adottate, una delle più discusse è quella delle quote di genere, ovvero delle percentuali minime obbligatorie di rappresentanza femminile nei ruoli decisionali.

Un esempio eclatante di questa tipologia di politica è la Legge 12 luglio 2011, n°120²², anche nota come legge Golfo-Mosca, che ha imposto che almeno il 30% dei posti nei consigli di amministrazione delle società pubbliche e private fosse riservato alle donne.

Gli effetti di questa legge sono stati un significativo aumento della presenza femminile nelle posizioni dirigenziali.

²² <https://www.normattiva.it/>

Tuttavia, il dibattito sull'efficacia dello strumento delle quote a lungo termine resta aperto.

Infatti, i sostenitori delle quote di genere ritengono che siano essenziali per rompere il fenomeno della segregazione verticale e per dimostrare che le donne, una volta ottenuto l'accesso alle posizioni di leadership, sono perfettamente in grado di ricoprirle con ottimi risultati.

Coloro i quali criticano questa misura, invece, sostengono che le quote di genere siano dannose a causa del fatto che porterebbero alla diffusione della percezione che le donne vengono promosse in ruoli apicali non per propri meriti, ma per il mero rispetto di un obbligo normativo, andando ad alimentare pregiudizi di genere fortemente negativi che potrebbero impattare nel processo verso la piena parità di genere a tutti i livelli.

Un altro obiettivo fondamentale, che le politiche pubbliche per la parità di genere nella Pubblica Amministrazione hanno perseguito, è quello della formazione e dello sviluppo della leadership femminile, diverse amministrazioni stanno introducendo programmi di sviluppo e crescita professionale (coaching), tutoraggio (mentoring) e formazione manageriale rivolti principalmente alle donne.

Tra le nazioni precursori di questa tipologia di politiche troviamo la Svezia e la Norvegia dove sono stati istituiti dei percorsi obbligatori di formazione sulla parità di genere per tutti i funzionari pubblici.

1.4. Età media dei dipendenti pubblici

L'analisi dell'età media dei dipendenti pubblici è molto rilevante ai fini della nostra ricerca poiché ci permette di comprendere la struttura e l'evoluzione del pubblico impiego.

Proprio uno dei problemi di maggiore rilevanza per la Pubblica Amministrazione è rappresentato dal fatto che l'invecchiamento della forza lavoro è un fenomeno documentato da ormai diversi anni e rappresenta una delle sfide più complicate per la gestione delle risorse umane nel pubblico impiego, anche alla luce delle nuove tecnologie e strumenti con cui le amministrazioni si ritrovano a dover fare i conti.

1.4.1. L'evoluzione della distribuzione per età: dal rombo alla piramide rovesciata.

Fino alla fine del secolo scorso la distribuzione dell'età dei dipendenti pubblici era rappresentata graficamente dalla tradizionale struttura piramidale che era il segno tipico di una forza lavoro equilibrata.

Successivamente, già dai primi anni Duemila, la rappresentazione grafica della distribuzione dell'età dei dipendenti pubblici ha iniziato ad assumere una forma più simile ad un rombo.

Questo avvenne in quanto la maggior parte dei lavoratori era concentrato nelle fasce centrali di età e le fasce più giovani risultavano meno rappresentate.

Le cause di questo cambiamento sono da attribuirsi a due fattori principali: la progressiva diminuzione delle assunzioni e l'aumento della richiesta da parte della Pubblica Amministrazione di qualifiche per avere accesso a molte professioni.

Due esempi di queste politiche sono rappresentati dalle categorie degli infermieri e degli insegnanti per i quali l'allungamento del percorso di studi è costato un inserimento più tardivo nel mondo del lavoro rispetto a quanto avvenuto per le generazioni precedenti.

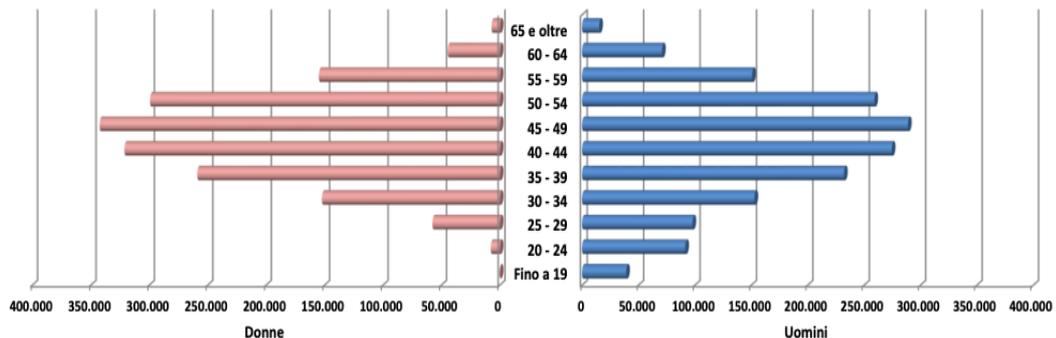


Figura 6 Distribuzione del totale del Personale dipendente delle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2002. Conto Annuale 2022.

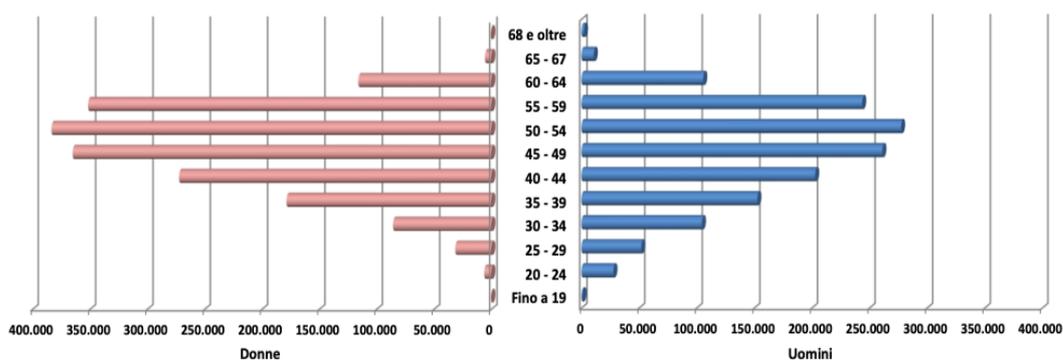


Figura 7 Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2012. Conto Annuale 2022

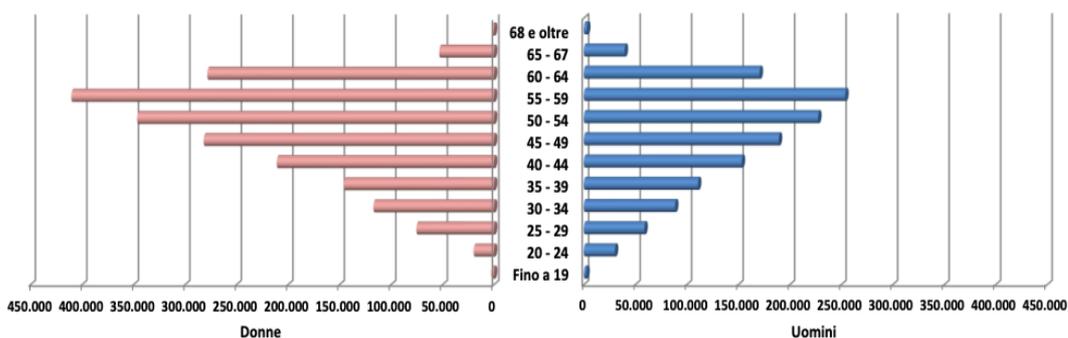


Figura 8 Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2022. Conto Annuale 2022.

Dal confronto tra le figure 6, 7 e 8 ci rendiamo conto che il fenomeno sopra descritto, con il tempo, non si è arrestato ma si è accentuato con maggiore intensità. Infatti, nel 2022 la rappresentazione grafica della distribuzione dell'età dei dipendenti pubblici ha assunto una forma simile ad una piramide rovesciata.

La classe modale, che nel 2002 si attestava tra i 45 e i 49 anni, si è spostata nella fascia 50-54 e infine, nel 2022, in quella 55-59 anni²³.

Un altro dato significativo riguarda il fatto che nel 2022 la fascia 50-54 anni rappresentava un settimo del totale dei dipendenti pubblici, un record che non aveva mai avuto precedenti.

²³ MEF (2023). *Commento ai Principali dati del conto annuale del periodo 2013-2022*. Roma.

Anche la fascia 65-67 anni, nonostante sia solo di tre anni, si è avvicinata in termini di numerosità alle fasce che rappresentano i dipendenti pubblici più giovani, come quella che va dai 20 ai 24 anni e quella che va dai 25 ai 29 anni.

Questi dati ci forniscono delle informazioni su ciò che potrebbe accadere nel prossimo futuro; infatti, se la tendenza fosse confermata, la classe media modale potrebbe ulteriormente spostarsi nella fascia 60-64 anni e questo sarebbe il segno di un invecchiamento sempre più marcato all'interno del settore del pubblico impiego²⁴.

Il modo per riequilibrare questi dati potrebbe essere una massiccia assunzione di nuovi giovani dipendenti pubblici, infatti, bisogna tenere in considerazione il fatto che sarà necessario sostituire circa un terzo del personale attuale che andrà in pensione nell'arco di pochi anni.

1.4.2. L'andamento dell'età media tra il 2001 e il 2022

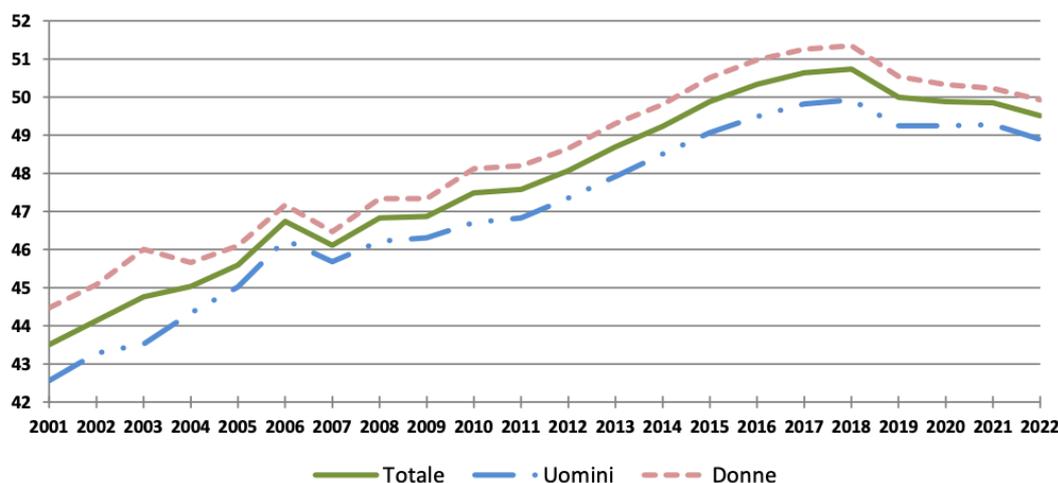


Figura 9 Andamento dell'età media del totale del pubblico impiego e per genere dal 2001 al 2022. Conto Annuale 2022.

²⁴ MEF (2023). *Commento ai Principali dati del conto annuale del periodo 2013-2022*. Roma.

Analizzando l'andamento dell'età media nel periodo di tempo compreso tra il 2001 e il 2022 emerge chiaramente come questa sia aumentata in maniera significativa di addirittura sei anni.

Nei primi anni Duemila, l'età media era inferiore ai cinquant'anni di età in tutti i settori, mentre nel 2022 questa soglia, ad eccezione delle donne che sono impiegate nel settore sanitario, è stata superata in tutti i comparti, questo aumento non è avvenuto in maniera uniforme, ma ha registrato differenze sostanziali tra i diversi settori della Pubblica Amministrazione.

Tra i settori che hanno registrato un invecchiamento maggiore c'è quello del Personale in regime di diritto pubblico con un incremento di nove anni, questo dato è dovuto in buona parte al settore della Difesa, in quanto al suo interno si è verificata l'abolizione della leva obbligatoria e la riduzione del personale volontario in forma breve, che in passato fornivano un ricambio costante di giovani lavoratori²⁵.

Inoltre, un altro aspetto che ha determinato l'aumento dell'età media è stato il processo di stabilizzazione del personale precario nelle Funzioni locali, nella Sanità, nelle Università e negli Enti di ricerca; questa politica ha comportato l'inserimento nei ruoli a tempo indeterminato di lavoratori con un'età inferiore alla media, ma non è stato sufficiente per invertire la generale tendenza negativa di invecchiamento.

L'età è aumentata costantemente nel periodo di tempo che va dal 2001 al 2018, mentre si è registrata una lieve flessione dal 2018 al 2022 che è l'ultimo anno per il quale abbiamo a disposizione i dati del Conto Annuale.

Infatti, nel 2022, l'età media è diminuita, anche se in maniera leggera, grazie ad un maggiore incremento di assunzioni e pensionamenti.

Tra i settori nei quali questo cambiamento ha trovato maggiore riscontro c'è la Sanità e il comparto delle Funzioni centrali.

²⁵ MEF (2023). *Commento ai Principali dati del conto annuale del periodo 2013-2022*. Roma.

In merito alla Sanità è rilevante sottolineare come il numero elevato di ingressi ha comportato una riduzione dell'età media di oltre sei mesi.

Invece, per quanto concerne il comparto delle Funzioni centrali, nonostante continui ad essere il settore con il dato più alto dell'intera Amministrazione Pubblica, ha registrato per la prima volta una riduzione.

Un altro caso emblematico di riduzione dell'età media all'interno di uno specifico settore della Pubblica Amministrazione è quello rappresentato dal comparto Istruzione e Ricerca, infatti, la maggior parte della riduzione di questo dato che è stata registrata nel 2019, è dovuta proprio a questo settore, nel quale si è verificato una riduzione pari addirittura ad un anno e sei mesi.

Tuttavia, è necessario sottolineare che parte di questa riduzione è imputabile alle differenti metodologie di calcolo utilizzate per la raccolta dei dati ma anche per dinamiche relative a pensionamenti ed assunzioni che si verificarono in quel periodo di tempo.

Un elemento caratterizzante del comparto istruzione è certamente il peso del personale a tempo determinato che viene incluso nel calcolo dell'età media, ad eccezione delle supplenze brevi, quest'ultimo aspetto comporta che le cessazioni di servizio, che si riferiscono in maniera particolare a lavoratori delle fasce d'età più avanzate, impattano in maniera più rilevante nella riduzione dell'età media rispetto a quanto riescano ad impattare le nuove assunzioni.

Nel corso degli anni, la scuola ha attraversato fasi alterne in termini di pensionamenti di massa e di immissione straordinarie in ruolo, nel 2015, ad esempio, ci furono 86.000 assunzioni, mentre nel 2021 le stesse furono 53.000.

Nonostante queste nuove immissioni in ruolo, l'età media non si è abbassata quanto ci si potrebbe aspettare perché tantissimi neoassunti erano in realtà lavoratori del comparto istruzione anche se avevano dei contratti di tipo precario, proprio questa tipologia di contratto ha registrato un costante aumento in termini di utilizzo, infatti, dal 2016 il numero di contratti precari è salito fino a toccare le 140.000 unità.

Alla luce del fatto che i dipendenti che hanno un contratto a termine tendenzialmente risultano avere una età inferiore rispetto a quelli con un contratto

a tempo indeterminato, la loro presenza è stata utilizzata dal sistema scuola per mitigare, seppur solo in parte, il fenomeno dell'innalzamento complessivo dell'età media del settore.

1.5. Il blocco del turnover nella Pubblica Amministrazione

1.5.1. Definizione di turnover e contesto storico- normativo

Il turnover indica il ricambio generazionale e funzionale all'interno di una struttura organizzata.

Nel contesto della Pubblica Amministrazione italiana, il turnover è determinato dal numero di dipendenti che cessano il servizio per diverse cause, tra cui ci possono essere il pensionamento e le dimissioni, e dal numero di nuovi dipendenti assunti.

L'equilibrio del turnover, teoricamente, è un aspetto essenziale per garantire l'efficienza dell'azione della Pubblica amministrazione, nonostante questo, nel corso dell'ultimo decennio del Novecento, il legislatore italiano si rese conto che l'eccessivo peso della spesa pubblica stava rischiando di compromettere la stabilità dello Stato e per contenerla, si posero iniziali, anche se moderati, contenimenti alle nuove assunzioni del personale pubblico.

Questo contenimento nei confronti della crescita dei dipendenti pubblici, negli anni analizzati, non era configurato come un vero e proprio blocco alle assunzioni, ma era strutturato come la configurazione di tetti massimi di spesa e regole per sostituire solo in parte il personale che andava in pensione.

Nello specifico, le prime limitazioni alle assunzioni nel pubblico impiego sono state introdotte con la Legge Finanziaria del 2005, tuttavia, è stato il Decreto-Legge 112/2008, anche conosciuto come Legge Brunetta, ad introdurre una forma vera e propria di blocco del turnover.

Infatti, il decreto prevedeva che il numero di nuove assunzioni non potesse superare il 10% delle cessazioni dell'anno precedente, non consentendo il ricambio negli

organici delle amministrazioni e impattando in maniera rilevante sulla riduzione dei lavoratori pubblici.

Nel corso degli anni, le successive leggi di stabilità hanno previsto graduali deroghe e progressive rimodulazioni della percentuale di assunzioni rispetto ai pensionamenti.

Una novità sostanziale nel dibattito relativo al blocco del turnover è stata introdotta dalla Riforma Madia che ha introdotto criteri mirati per il reclutamento e la mobilità del personale, nel tentativo di rendere più flessibile il sistema delle assunzioni.

Nonostante questi tentativi il blocco delle assunzioni ha continuato a generare effetti negativi in diversi comparti fino alla svolta dovuta alla pandemia da COVID-19, infatti, la necessità urgente di avere un importante incremento di risorse umane nel settore sanitario ha convinto il governo a disporre una sospensione temporanea del blocco del turnover per specifici settori, permettendo assunzioni straordinarie.

Successivamente, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha ulteriormente contribuito al superamento del blocco del turnover, con l'obiettivo dichiarato di rinnovare le amministrazioni pubbliche rendendole più efficienti anche grazie all'introduzione delle nuove tecnologie e di giovani risorse umane capaci di velocizzare il processo di implementazione per il settore pubblico.

1.5.2. Indicatori del turnover nella Pubblica amministrazione

Per completare l'analisi del turnover nella Pubblica Amministrazione, è necessario esaminare alcuni indicatori chiave, utilizzati anche nel Conto Annuale 2022, che ci permettono di quantificare l'impatto delle misure restrittive che vengono adottate dai diversi governi.

Uno di questi indicatori è il tasso di turnover, che si ottiene attraverso il confronto del numero dei nuovi assunti con quello dei lavoratori che hanno cessato la loro attività.

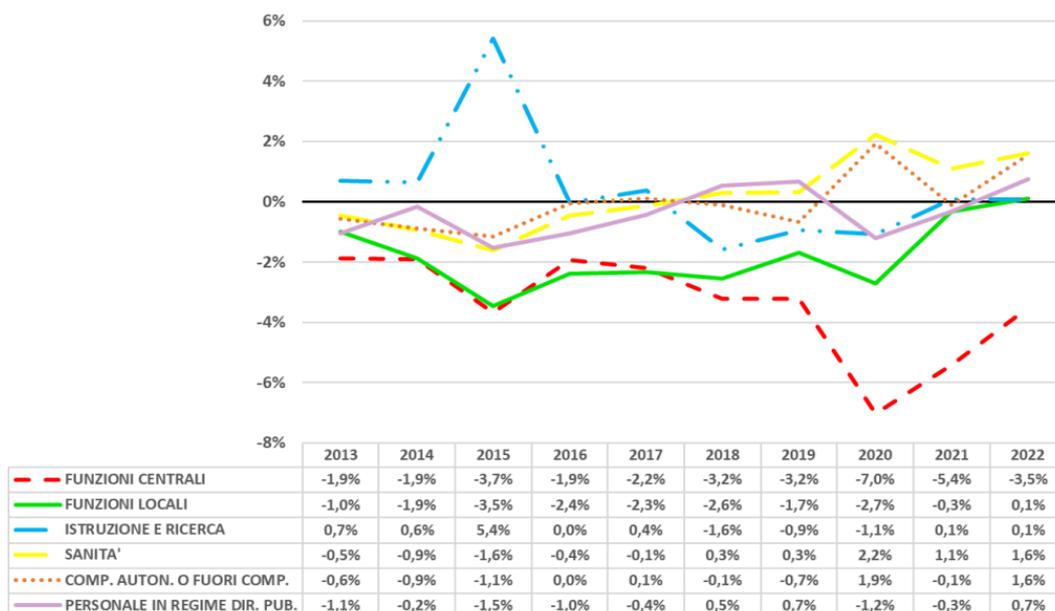


Figura 10 Tasso di turnover per comparto. Anni dal 2013 al 2022. Conto Annuale 2022

Questo tasso ci consente di comprendere se l'amministrazione analizzata sta riuscendo a tenere ad un livello stabile la propria forza lavoro, se la sta diminuendo oppure se la sta incrementando.

Se il tasso di turnover indica un valore negativo significa che si è verificata una riduzione dell'organico in quanto il numero di cessazioni ha superato il numero delle assunzioni, invece, se il valore del tasso di turnover è positivo, significa che le assunzioni hanno superato le cessazioni e le risorse umane per il comparto analizzato sono aumentate rispetto al periodo analizzato.

Dall'analisi di questo indicatore per il periodo che va dal 2013 al 2022 emerge chiaramente come la Pubblica amministrazione abbia attraversato un periodo caratterizzato da tassi di turnover negativi e da una conseguente riduzione dei lavoratori pubblici.

Fanno eccezione a questa tendenza solo alcuni momenti specifici e per specifici comparti, quello sanitario e quello dell'istruzione, infatti, nel 2015 si è registrato un forte aumento dei dipendenti pubblici a causa di una robusta immissione in ruolo della categoria degli insegnanti; inoltre, dal 2018, è iniziata una lenta inversione di questa tendenza anche nel comparto sanitario, che è successivamente culminata con le massicce politiche di assunzioni nel 2020.

Un altro indicatore molto importante è il rapporto di sostituzione del personale cessato, che mette in relazione il numero di nuovi assunti con quello dei lavoratori usciti dal sistema.

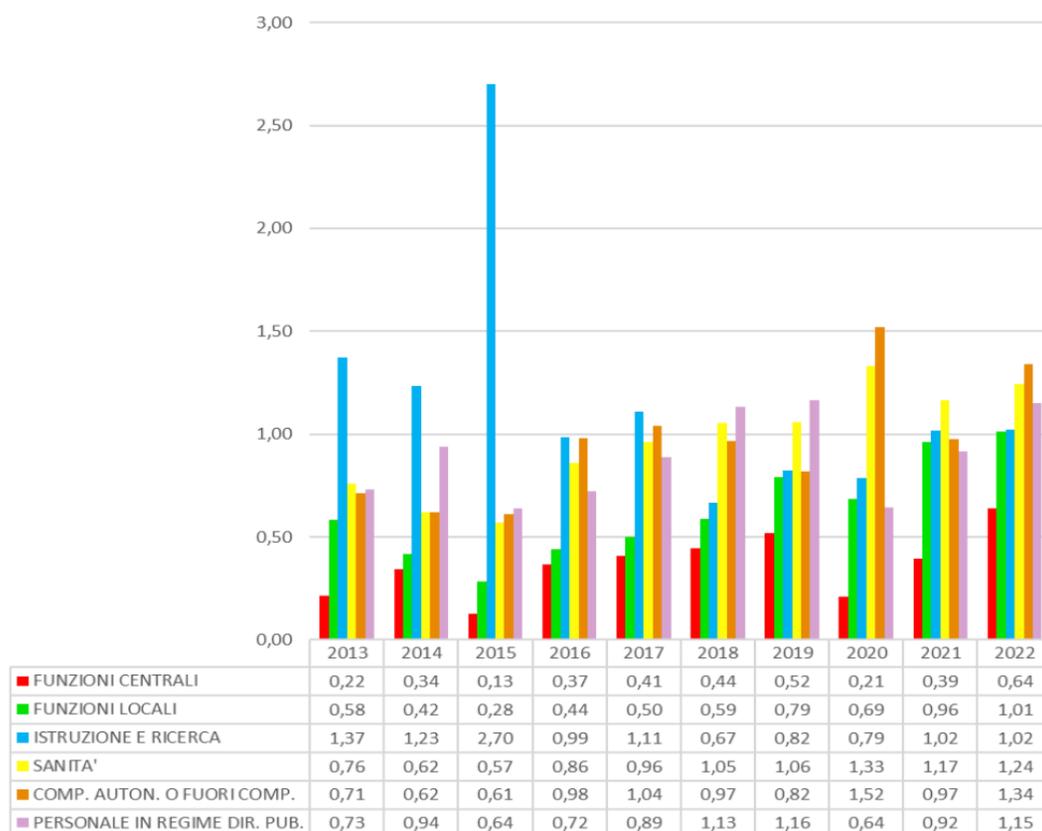


Figura 11 Rapporto di sostituzione del personale cessato. Anni dal 2013 al 2022. Conto Annuale 2022.

Se il valore di questo indicatore è inferiore ad uno, vuol dire che non tutte le cessazioni sono state compensate con nuove assunzioni e quindi si è verificato un calo dell'organico, invece, se il valore del rapporto di sostituzione del personale cessato supera l'unità, significa che le risorse umane a disposizione del comparto analizzato sono cresciute di numero.

Anche questo indicatore, sempre tenendo in considerazione il periodo che va dal 2013 al 2022, ha confermato l'effetto negativo che le politiche del blocco delle assunzioni hanno comportato sul numero dei dipendenti pubblici in determinati settori.

Viene confermato anche il dato, analizzato precedentemente, dell'aumento dei dipendenti nel comparto istruzione con un rapporto di sostituzione medio pari a 1,7. Questo significa che, in media, per ogni lavoratore che ha cessato la sua attività nel comparto istruzione nel periodo analizzato, ne è stato assunto più di uno, questo aspetto è influenzato dal fatto che molte delle assunzioni nel settore, hanno riguardato personale che lavorava già nel comparto ma con un contratto a tempo determinato; quindi, non è un dato da tenere in particolare considerazione se si vuole comprendere quanto cambio generazionale c'è stato nel modo dell'istruzione. Invece, nel settore delle Funzioni centrali, il rapporto di sostituzione per il periodo considerato è pari a 0,36 risultando il settore con il dato più basso, questo significa che, in media, ogni tre cessazioni è stata effettuata una sola assunzione.

La tendenza di questo comparto è stata invertita, infatti nel 2022 il valore è risalito a 0,64 ma è ancora insufficiente per indicare un sostanziale equilibrio del turnover. Rispetto al settore delle Funzioni centrali, il comparto sanitario ha avuto un rapporto di sostituzione, nello stesso periodo, più alto con un valore che è tra 0,89 e 0,96.

L'analisi di questi dati fa emergere il fatto che, nell'ultimo decennio, il ricambio generazionale all'interno della Pubblica Amministrazione è stato piuttosto limitato, confermando il dato precedentemente emerso dall'analisi dell'età media del personale.

1.6. La contrazione del settore pubblico: il depauperamento delle risorse e le prospettive di rilancio.

Dall'analisi storica e normativa dell'occupazione pubblica in Italia emerge un quadro complesso nel quale il numero di dipendenti pubblici è prima aumentato e negli ultimi 20 anni, progressivamente diminuito.

Questo è avvenuto a causa di politiche di contenimento della spesa pubblica, blocco del turnover e rallentamenti nelle assunzioni, determinando un depauperamento

delle risorse a disposizione delle amministrazioni ed in particolare dei dipendenti pubblici in tutti i settori ma con maggiori evidenze in comparti strategici come la sanità, l'istruzione e i servizi erogati dagli enti locali.

In maniera particolare, il blocco del turnover ha comportato un invecchiamento della forza lavoro e a un'insufficiente trasmissione delle competenze tra le diverse generazioni di personale pubblico.

Il risultato è stato quello di una struttura a piramide rovesciata, con una scarsa presenza di giovani risorse formate e un conseguente rallentamento dell'innovazione digitale e organizzativa.

Inoltre, l'accentuarsi di questi limiti si è riflesso in carenze di organico, in maniera particolare nelle aree meno sviluppate d'Italia da un punto di vista digitale alimentando ulteriormente le differenze territoriali: il Meridione, nonostante abbia storicamente un maggior numero di dipendenti pubblici, soffre di inefficienze strutturali, mentre le zone rurali restano spesso sottorganico, con pesanti ripercussioni sull'erogazione dei servizi essenziali.

Per quanto riguarda la parità di genere, nonostante i progressi normativi e il maggior numero di donne impiegate nel settore pubblico, persistono fenomeni di segregazione professionale e disparità nelle opportunità di carriera, specialmente nelle posizioni apicali.

Questo comporta il fatto che non vengono sfruttate tutte le potenzialità dell'apporto professionale femminile, creando una ulteriore inutilizzo di risorse qualificate a disposizione della Pubblica Amministrazione.

L'analisi degli ultimi dati che il Conto annuale ci mette a disposizione, sebbene mostri un'inversione di tendenza grazie alle immissioni straordinarie di personale, in maniera particolare nel comparto sanitario (in seguito alla pandemia da COVID-19) e nel comparto istruzione, conferma che il turnover rimane insufficiente per coprire le necessità delle amministrazioni.

Le misure più recenti, come il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, indicano la volontà di recuperare personale e competenze, in particolare queste ultime per migliorare l'efficientamento della macchina amministrativa e la sua efficacia.

Per realizzare questi obiettivi sarà necessario dare continuità a queste politiche per evitare che l'uscita di un alto numero di lavoratori anziani, prevista nei prossimi anni, lasci scoperte funzioni basilari e generi ulteriori disservizi per i cittadini e le imprese.

L'intero sistema del pubblico impiego italiano si trova di fronte ad un equilibrio precario tra riduzione dei dipendenti e la necessità di fornire servizi fondamentali e moderni.

Le sfide che emergono, come l'invecchiamento del personale, le carenze di organico e le disparità territoriali, confermano il depauperamento delle risorse e come questo si traduce non solo in un numero inadeguato di lavoratori, ma anche in una perdita di competenze strategiche.

Per invertire questa tendenza risulta fondamentale attuare riforme strutturali che favoriscano un turnover equilibrato, una più efficace distribuzione geografica del personale e politiche di formazione mirate all'innovazione e all'inclusione.

2. La formazione dei dipendenti pubblici in Italia

2.1. La formazione nella Pubblica Amministrazione: dagli anni Duemila alla svolta del 2020

2.1.1. La formazione dei dipendenti pubblici prima degli anni Duemila

Prima dell'inizio degli anni Duemila, la formazione all'interno della macchina amministrativa italiana era caratterizzata da un modello basato su metodologie tradizionali e molto rigide che a loro volta fondate su tecniche di trasmissione delle conoscenze frontali e teoriche; al tempo stesso, l'uso della tecnologia era molto contenuto e i corsi erogati limitati dalle risorse che i vertici messi a disposizione dal bilancio dello Stato nelle diverse amministrazioni.

Inoltre, i dipendenti pubblici, spesso, dovevano lasciare la loro sede di lavoro per poter partecipare ai corsi di formazione e questo aspetto rendeva il sistema ulteriormente oneroso per le casse della Pubblica Amministrazione in generale, e delle diverse amministrazioni in particolare che quindi non erano stimolate a far partecipare i loro dipendenti.

Al centro di questa organizzazione si trovava la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPPA) e ne facevano parte anche altri istituti di formazione regionali e locali.

Il sistema della formazione era orientato prevalentemente all'aggiornamento sporadico del dipendente in merito alle nuove disposizioni legislative, non era prevista alcuna personalizzazione del percorso formativo; al tempo stesso, i programmi erano in genere standardizzati e non tenevano, pertanto, conto delle diverse peculiarità delle amministrazioni e quindi delle diverse esigenze.

Pertanto, la formazione era percepita e somministrata non come un momento di crescita professionale ed individuale per il dipendente che ne usufruiva, ma come un obbligo burocratico.

La filosofia alla base della quale era organizzato il sistema della formazione nella Pubblica Amministrazione italiana iniziò a cambiare nel corso degli anni Novanta del secolo scorso: in particolare, si iniziarono a sviluppare i primi tentativi di innovazione attraverso l'implementazione di metodologie di formazione continua.

Inoltre, alcuni enti promossero i primissimi corsi di formazione a distanza attraverso l'utilizzo delle videocassette e la distribuzione di materiali didattici tramite supporti digitali ancora rudimentali.

2.1.2. La svolta degli anni Duemila: riforme e accelerazione del progresso tecnologico

I primi anni Duemila segnarono una svolta di un certo rilievo nella formazione della Pubblica Amministrazione italiana. In quegli anni nacquero nuove esigenze legate alla maggiore richiesta di efficienza, trasparenza dell'amministrazione e progresso tecnologico che contribuirono a trasformare la formazione in un elemento strategico per far crescere le competenze dei dipendenti pubblici e la qualità dei servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche.

Questa svolta produsse effetti anche nei confronti del quadro normativo; l'esempio più evidente è rappresentato dal Decreto Legislativo n. 165 del 2001, (il "Testo Unico sul Pubblico Impiego"), il quale si occupò in maniera rilevante di apportare novità nel mondo della formazione dei lavoratori pubblici; infatti, introdusse l'idea che la formazione è uno strumento fondamentale per migliorare l'efficienza, la qualità dei servizi e l'innovazione della forza lavoro della Pubblica Amministrazione.

Il decreto introduceva l'idea che la formazione dei dipendenti pubblici è un dovere e un diritto dei lavoratori.

Negli stessi anni, si rafforzarono i tentativi, già timidamente avviati durante gli anni Novanta, di modernizzare i percorsi formativi, ad esempio attraverso l'introduzione della formazione a distanza con nuove tecnologie e supporti informatici più innovativi e funzionali rispetto al passato²⁶.

Tuttavia, nella sua fase iniziale, l'idea della formazione a distanza riscontrò molte difficoltà e resistenze, sia a causa di una organizzazione poco strutturata sia a causa di difficoltà da parte dei dipendenti pubblici nell'adattarsi ad un approccio formativo che richiedeva più coinvolgimento e uno sforzo maggiore in termini di autoapprendimento.

Inoltre, sempre nel medesimo periodo, si sviluppò un certo interesse per le competenze trasversali, poiché emerse in maniera evidente che i dipendenti con funzioni dirigenziali dovevano avere capacità non solo amministrative e "tecniche", ma anche legate alla comunicazione, alla gestione delle risorse umane e all'uso delle tecnologie informatiche. La maggiore enfasi sulle *soft skills* si sposa bene alla necessità di formare gli organici delle pubbliche amministrazioni, non solo su aspetti normativi e procedurali, ma anche sullo sviluppo della capacità di risoluzione dei problemi, della leadership e del lavoro di squadra.

Questi forti e positivi mutamenti furono principalmente accompagnati da un lento ma costante processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.

In questo contesto, non vanno poi trascurati gli impulsi che arrivano dall'Unione Europea. Infatti, già nelle determinazioni del Consiglio Europeo di Lisbona del 2001, viene evidenziata la necessità di accrescere l'efficienza delle amministrazioni pubbliche attraverso lo sviluppo di adeguate competenze organizzative e la

²⁶ Melis, G. (2020). *Storia dell'amministrazione italiana*. Bologna: Il Mulino.

valorizzazione del capitale umano, come strumento strategico per la crescita italiana²⁷.

2.1.3. L'evoluzione delle strategie formative dal 2010 al 2020

Nel periodo intercorso tra gli anni 2010 e 2020, si è verificata una ulteriore svolta nelle strategie formative della Pubblica Amministrazione italiana, rispetto a quella già avvenuta nei primi anni Duemila e di cui abbiamo dato precedentemente conto. Il decennio considerato si è contraddistinto per l'affermazione di nuovi modelli di apprendimento, dall'importanza crescente che la Pubblica Amministrazione ha riservato al tema della formazione e dalla crescita esponenziale nell'utilizzo e nella rilevanza che le competenze digitali e trasversali hanno ricoperto nel tentativo di migliorare l'efficienza e l'efficacia della Pubblica Amministrazione.

Un fatto rilevante ai fini della nostra analisi è che lo sviluppo precedentemente analizzato è concomitante con gli anni in cui il blocco del turnover ha impattato in misura maggiore, perché, seppur con un numero inferiore di dipendenti, le pubbliche amministrazioni hanno provato a compensare le difficoltà di organico attraverso l'implementazione della formazione e della tecnologia.

Uno degli elementi centrali di questa fase è stato il consolidamento della formazione a distanza (FAD), infatti, a partire dal 2010 la diffusione delle piattaforme e-learning ha trasformato in maniera radicale l'approccio alla formazione.

In questo decennio, per la prima volta, i dipendenti pubblici hanno avuto modo di accedere ai corsi online con maggiore facilità, riducendo la necessità di spostamenti fisici e rendendo la formazione più flessibile e compatibile con le esigenze lavorative, proprio per rendere i corsi più flessibili sono stati adottati modelli

²⁷ Sparatore, S. (2022). La formazione nella pubblica amministrazione. In E. Corbi, M. Musello, & F. M. Sirignano, *Pedagogia e risorse umane. Nuovi scenari nell'era post Covid*. (p. 418-430). Napoli: Università degli Studi Suor Orsola Benincasa.

blended che hanno la caratteristica di unire momenti di formazione in aula con sessioni erogate da remoto.

Questi modelli ibridi avevano il vantaggio da un lato, come abbiamo già analizzato, di rendere i momenti di aggiornamento molto flessibili, dall'altro di mantenere l'interazione diretta con i docenti.

I modelli formativi che si sono sviluppati dal 2010 sono nati per soddisfare diverse nuove necessità della Pubblica Amministrazione, come una maggiore acquisizione da parte dei dipendenti pubblici in merito alle competenze digitali, alle competenze manageriali, alle competenze comunicative e relazionali.

Durante questo periodo ha assunto una particolare importanza il concetto di “lifelong learning”, cioè l'idea che la formazione deve accompagnare tutta la vita professionale del lavoratore; questo concetto implica che l'acquisizione di nuove conoscenze comporta un cambiamento costante sulla cultura professionale del dipendente, il quale può avvantaggiarsi di nuove opportunità di sviluppo e crescita umana e professionale (Merzenich, 2013)²⁸ con l'obiettivo di facilitare la gestione strategica delle risorse umane, migliorare le performance e il benessere organizzativo.

Proprio sulla base di queste nuove filosofie di formazione sono state strutturate alcune piattaforme dedicate alla formazione dei dipendenti pubblici tra cui:

- La Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), che ha ampliato l'offerta formativa attraverso un numero crescente di corsi e-learning
- I portali regionali e locali per la formazione, i quali vengono integrati grazie ai fondi europei per l'aggiornamento del personale
- I Massive Open Online Courses (MOOC), utilizzati per la formazione su larga scala con riferimento a specifici ambiti

Un aspetto caratterizzante del decennio che stiamo analizzando, è rappresentato dalle politiche di contenimento della spesa pubblica, che hanno inciso

²⁸ Merzenich, M. (2013). *Soft-Wired. How the new science of brain plasticity can change your life.*

San Francisco: Parnassusm Publishing.

negativamente rispetto all'obiettivo della piena efficacia della formazione poiché hanno ridotto i finanziamenti a questa destinati.

Pertanto, le amministrazioni hanno colmato queste difficoltà attraverso l'adozione di modelli basati sulla formazione interna, con il fine di valorizzare le competenze già presenti negli organici e diffonderle attraverso la collaborazione tra i dipendenti che si è sviluppata attraverso il mentoring ed il coaching.

2.1.4. La Scuola Nazionale dell'Amministrazione: uno strumento per sbloccare le amministrazioni pubbliche e spingerle verso l'innovazione

L'obiettivo fondante della SNA è quello di sostenere il processo di innovazione e riforma della Pubblica Amministrazione per accrescere l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa e per promuovere e diffondere l'innovazione tecnologica all'interno delle amministrazioni.

Uno dei vantaggi più rilevanti per la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, ai fini del raggiungimento del suo scopo, è il fatto di essere parte integrante dell'amministrazione e non un corpo estraneo, un aspetto particolarmente interessante perché in questo modo la Pubblica Amministrazione diventa agente attivo e non semplicemente destinatario delle riforme.

In questo modo, si accresce anche l'importanza di una trasmissione di conoscenza orientata sul piano concreto delle necessità operative delle amministrazioni (il "saper fare"). Infatti, se un dipendente pubblico segue un corso di formazione necessita, innanzitutto, di poter mettere immediatamente sul campo le nuove competenze acquisite.

Su un piano più generale, un'accresciuta dimensione e una migliore qualità delle attività formative può anche consentire di affrontare in maniera più adeguata, rafforzando competenze e quindi autorevolezza tecnica e gestionale, sia i rischi di

subalternità della PA nei confronti della politica²⁹ e, per certi versi anche nei confronti della Magistratura che svolge funzioni di controllo e a cui spetta l'ultima parola sulla legittimità delle decisioni prese dalla burocrazia, con la possibilità di determinare responsabilità che possono essere di natura dirigenziale, amministrativa, civile o addirittura penale, nei confronti dei funzionari coinvolti³⁰.

In questo contesto non assumono la giusta rilevanza le grandi potenzialità riformatrici che le azioni interne alla Pubblica Amministrazione hanno in merito alla sperimentazione di nuove strutture organizzative o all'ideazione di sistemi più sofisticati di valutazione dei risultati.

Anzi, qualunque innovazione organizzativa o procedurale promossa all'interno della burocrazia può essere interpretata come una pericolosa avventura perché corre il rischio di sconfinare negli ambiti di competenza della politica o della violazione reale o presunta delle regole giuridiche.

La paura di incorrere in sanzioni inibisce la voglia di sperimentare percorsi innovativi, creando quel sistema per il quale i funzionari tendono a rispettare in maniera rigida e formale norme e procedure, sacrificando l'interesse generale in nome dell'auto-tutela.

La SNA, per mitigare le conseguenze questo sistema di subalternità che blocca la spinta innovativa e il progresso della Pubblica Amministrazione, può agire come motore interno fornendo un ruolo più consapevole alla burocrazia, facilitando, grazie all'irrobustimento e alla maggiore continuità nel tempo dei processi formativi, la ricerca, la discussione e la sperimentazione di nuove soluzioni tecniche e gestionali, nonché promuovere lo scambio di esperienze e conoscenze.

²⁹ L'idea, sottostante a quella della subalternità, è quella di un'amministrazione intesa come una macchina neutrale, incaricata di eseguire le decisioni politiche e nella quale ogni funzionario viene paragonato ad un ingranaggio di dimensioni variabili, il cui unico auspicio è quello di diventare più grande (Weber, 1998).

³⁰ Stefano Battini in SNA. (2021). *Formare la PA. Rapporto SNA 2017-2020*. Roma: Miligraf Edizioni

Uno degli strumenti più rilevanti utilizzato dalla SNA per il perseguimento di questi obiettivi è il Corso-Concorso.

Il Corso-Concorso SNA rappresenta un percorso di selezione e formazione rivolto a chi ambisce a ricoprire ruoli dirigenziali nella Pubblica Amministrazione. L'obiettivo principale è quello di individuare e preparare figure professionali capaci di gestire strutture complesse, di coordinare il personale e di promuovere l'innovazione nei processi pubblici.

La preparazione dei candidati risponde non solo al criterio della conoscenza ma anche al saper fare, come ha dichiarato la Presidente della Scuola Nazionale dell'Amministrazione Paola Severino: “[...] è previsto il “salto” che affianca alle prove tradizionali sulle conoscenze quelle sul “saper fare”, come indicano le nuove linee guida per l’accesso alla dirigenza pubblica [...]. Tra le competenze sulla base delle quali si articoleranno selezione e formazione entrano la soluzione dei problemi, la gestione dei processi, lo sviluppo dei collaboratori, la promozione del cambiamento, la decisione responsabile, la gestione delle relazioni interne ed esterne”³¹.

I candidati iniziano solitamente con prove preselettive e proseguono con prove scritte e orali sulle materie di studio più rilevanti per il lavoro dirigenziale: diritto amministrativo, economia, management pubblico, scienza delle finanze e altre discipline affini.

Oltre all'esito delle prove, la valutazione tiene conto anche del percorso di studi pregresso, dei titoli presentati e di eventuali esperienze professionali.

I vincitori di questa prima fase concorsuale accedono quindi al vero e proprio corso di formazione, organizzato e tenuto dalla SNA.

In genere, il percorso formativo si articola in diversi mesi di lezioni frontali, seminari, lavori di gruppo e sessioni di approfondimento su tematiche che spaziano

³¹ Paola Severino ne Il Sole 24 Ore 18/01/2024 “Severino. ≤ Nella PA in arrivo la prima generazione di dirigenti PNRR>>”

dal diritto costituzionale al project management, senza trascurare l'evoluzione tecnologica e l'uso dei dati nelle politiche pubbliche.

Spesso sono previsti anche stage o tirocini presso enti e amministrazioni, allo scopo di far sperimentare sul campo la complessità e la varietà dei procedimenti amministrativi.

Al termine di questo percorso formativo, i partecipanti devono superare un esame finale o una valutazione conclusiva che tiene conto dell'intero percorso svolto. Viene poi stilata una graduatoria di merito, in base alla quale i vincitori ottengono la nomina a dirigenti di seconda fascia.

Ciò significa che, una volta completato il corso-concorso, i neo-dirigenti possono essere assegnati a ministeri, agenzie o altri enti statali, assumendo incarichi di responsabilità e di coordinamento di uffici, progetti e attività amministrative.

Il valore aggiunto del Corso-Concorso SNA risiede sia nella rigorosa selezione iniziale, pensata per individuare i profili più idonei a svolgere un ruolo dirigenziale, sia nel percorso formativo intensivo che fornisce a questi futuri dirigenti una solida preparazione.

2.1.5. La formazione nella Pubblica Amministrazione dopo la pandemia da COVID-19

L'impatto della pandemia da COVID-19, la diffusione dell'intelligenza artificiale e l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sono tutti fattori che hanno comportato un ripensamento radicale dei modelli di formazione e una forte spinta verso l'apprendimento continuo e la digitalizzazione che in Italia, nel decennio precedente, era stata rallentata, come abbiamo analizzato, dalle politiche di contenimento della spesa pubblica.

La pandemia ha costretto la Pubblica Amministrazione a ricorrere in maniera quasi esclusiva alla formazione a distanza, modificando l'idea che l'e-learning fosse solo un completamento della formazione in presenza.

La forte necessità di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione si inserisce in un contesto nazionale in cui è presente un livello ridotto di competenze digitali. La Commissione Europea ha rilevato, attraverso l'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI), che in base ai risultati in merito alla performance e alla competitività digitale, l'Italia si posiziona al diciannovesimo posto nel ranking del 2022, in leggero aumento rispetto al venticinquesimo posto del 2020.

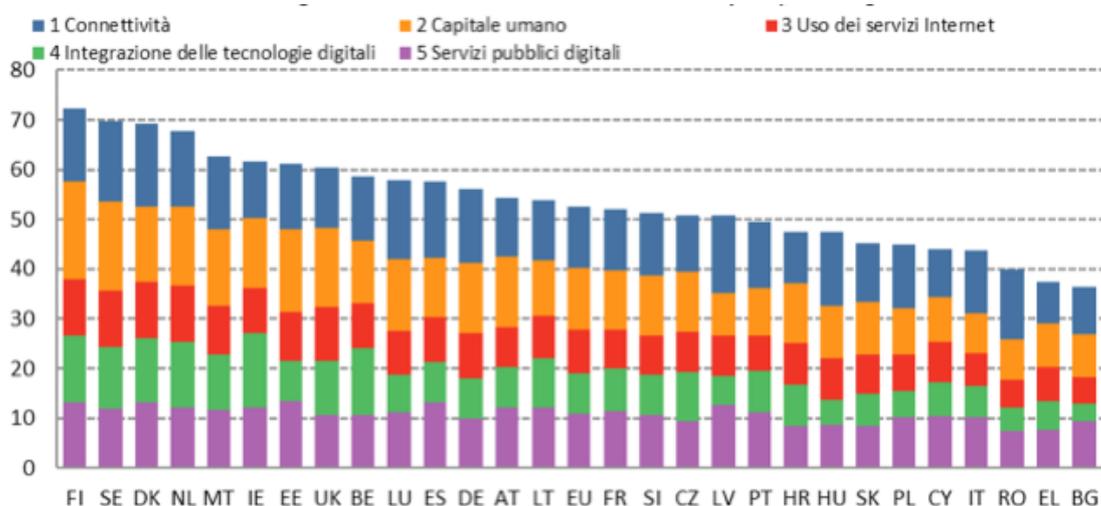


Figura 12 Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) Ranking 2020

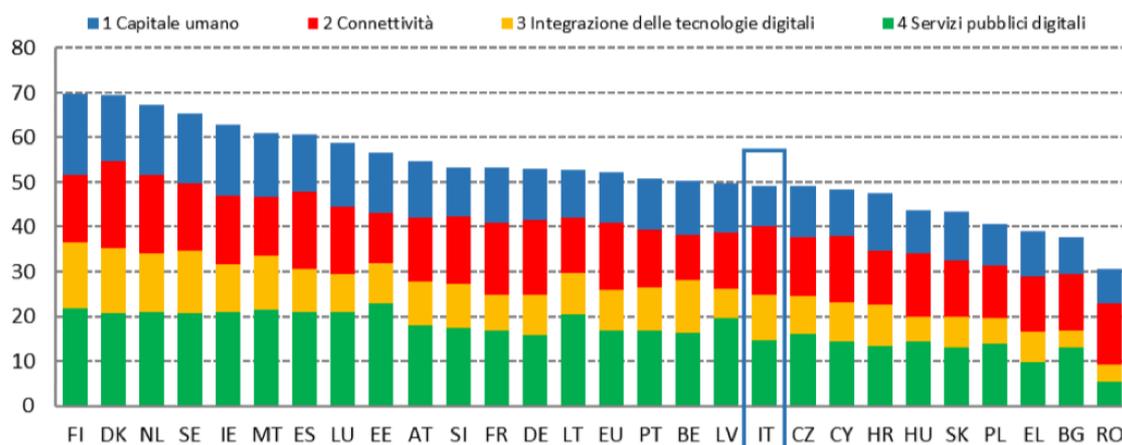


Figura 13 Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) Ranking 2022.

Proprio alla luce di questi dati, si è reso necessario implementare una nuova cultura della formazione, più flessibile e orientata alle reali esigenze dei lavoratori pubblici.

2.2. Lo stato dell'arte della formazione dei dipendenti pubblici italiani

La gestione della formazione dei dipendenti pubblici italiani è diventata, in questi ultimi anni, molto complessa in quanto se da un lato nel passato è stata marginalizzata in tante organizzazioni, oggi, anche grazie al PNRR, è considerata determinante per raggiungere gli obiettivi di riforma e di investimento del Piano e per sostenere complicati processi di transizione (digitale, amministrativa ed ecologica) delle pubbliche amministrazioni³².

Il sistema della formazione dei dipendenti pubblici, per raggiungere i difficili compiti cui è chiamato, può contare su alcuni strumenti di programmazione e sistemi di Governance che stanno contribuendo a modernizzare non solo il precedente modello formativo, che abbiamo già analizzato, ma anche l'intera macchina amministrativa italiana.

Gli strumenti di programmazione: i Piani integrati di attività e organizzazione (PIAO)

Il Piano Integrato di attività e organizzazione (PIAO) è stato introdotto dal decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 (convertito dalla legge 6 agosto 2021 n.113) e nasce con l'idea di perseguire l'obiettivo di unire il ciclo di gestione della performance e la formazione del personale in un unico quadro strategico.

³² Angeletti, S. (2024). Il futuro della formazione. In S. Sancassini, & W. Tortorella, *Servire al futuro. La formazione nella pubblica amministrazione ai tempi dell'AI*. (p. 31-47). Roma: Carocci Editore.

Questa necessità si è sviluppata per imporre alle amministrazioni pubbliche di stabilire con chiarezza, in un'apposita sezione del Piano, le attività formative per il proprio personale.

Analizzando i PIAO pubblicati, come emerso dal Rapporto Finale MIPA del 2013³³, possiamo evidenziare come il quadro organizzativo di riferimento non sia uguale per tutte le amministrazioni, anche se nella maggior parte dei casi esistano Direzioni e Uffici specificamente incaricati di attuare e monitorare il Piano.

Dall'analisi, risulta evidente come le amministrazioni riferiscono di consultare i propri dipendenti per capire quali competenze debbano essere approfondite o rafforzate attraverso dei questionari, ma non indicano le modalità di analisi dei dati o sulle ricadute pratiche di queste consultazioni.

Quest'ultima rilevazione risulta particolarmente rilevante ai fini della nostra analisi in quanto emerge una debole connessione fra gli obiettivi formativi e le mappature dei bisogni reali, rendendo meno chiaro il processo che conduce dalla definizione alla rilevazione delle priorità.

Un ulteriore aspetto che appare evidente è quello legato al fatto che c'è una prevalenza di alcuni temi come la prevenzione della corruzione, la promozione delle pari opportunità e della parità di genere, la formazione su aspetti amministrativi e contabili, mentre viene dedicato meno spazio ad altre esigenze specifiche o a tematiche legate alla gestione delle risorse umane, il quale diviene rilevante in un sistema amministrativo che, a causa delle politiche di contenimento della spesa pubblica, oggi è sottodimensionato a livello di personale dipendente.

Nonostante questo, le amministrazioni condividono l'idea che sia assolutamente necessario rafforzare alcune competenze come le capacità trasversali, già citate in questo elaborato, le capacità manageriali e quelle linguistiche, ma anche e

³³ MIPA. (2013). *Rapporto Finale. Servizio di analisi quali-quantitativa in materia di formazione delle amministrazioni pubbliche*. Roma.

soprattutto le capacità digitali, fondamentali per portare avanti il processo di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Alla luce di quanto descritto, la formazione sul tema della digitalizzazione è considerata, da quasi la totalità delle amministrazioni, di importanza cruciale, anche se nei PIAO delle diverse amministrazioni non sono specificati né i contenuti concreti dei corsi né gli strumenti di valutazione dell'apprendimento; infatti, è molto frequente che le amministrazioni si limitino a scrivere in merito alla partecipazione dei loro dipendenti pubblici al programma "Syllabus", che ha la funzione di garantire le competenze minime digitali³⁴.

Complessivamente, le azioni formative rivolte ai lavoratori pubblici sono prevalentemente orientate verso l'offerta della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, completata da corsi interni che spesso, quando non sono presenti risorse umane specializzate in una materia specifica, vengono affidati a docenti esterni all'ente.

Inoltre, grazie a convenzioni con tantissime università d'Italia, le diverse amministrazioni pubbliche hanno la possibilità di far partecipare i loro dipendenti a corsi universitari e post-lauream a condizioni particolarmente agevolate.

È un esempio in questo senso il progetto "Valore PA", il quale prevede che l'INPS copra i costi di iscrizione a specifici corsi formativi o il progetto "PA 110 e lode" che approfondiremo nel corso della nostra analisi.

In merito alle modalità di erogazione della formazione c'è attualmente un'ascesa delle formule e-learning a causa, come abbiamo già esplicitato, della pandemia da COVID-19, questo ha sicuramente permesso di comprendere l'agilità e la funzionalità della formazione a distanza, ma è totalmente assente una riflessione da parte delle amministrazioni su tecniche che potrebbero rendere questa metodologia ancora più efficace, così come sono assenti strumenti di monitoraggio per valutare i progressi che vengono compiuti dai partecipanti.

³⁴ MIPA. (2013). *Rapporto Finale. Servizio di analisi quali-quantitativa in materia di formazione delle amministrazioni pubbliche*. Roma.

Il difetto che si ripete nella quasi totalità dei Piani integrati di attività e organizzazione è l'assenza di una programmazione che dovrebbe avere il fine di misurare l'impatto degli interventi formativi.

Infatti, non sono quasi mai esplicitati gli obiettivi attesi, la durata dei corsi o il numero di risorse umane coinvolte.

Questa disorganizzazione sembra impattare in maniera molto rilevante sulla reale efficacia formativa poiché non prende in considerazione se l'obiettivo di accrescere le competenze del dipendente pubblico sia stato raggiunto.

Per rendere i PIAO pienamente funzionali sarebbe necessaria l'introduzione di criteri chiari per la valutazione dei percorsi formativi, ma anche una maggiore trasparenza e precisione nella definizione degli obiettivi, delle risorse e delle modalità di valutazione³⁵.

2.2.1. La governance della formazione nella Pubblica Amministrazione

Al fine di perseguire gli obiettivi imposti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il Dipartimento della Funzione Pubblica ha programmato una serie di interventi con l'obiettivo di realizzare un'infrastruttura di governance per la formazione nel settore pubblico.

L'idea risulta essere quella di creare un "hub" in cui possano trovare spazio tutti gli attori coinvolti: gli enti pubblici, gli operatori privati, le università, i centri di competenza e le aziende tecnologiche.

L'obiettivo della creazione dell'hub è quello di creare un sistema formativo integrato che sia in grado di incidere in maniera significativa sulla crescita delle competenze delle risorse umane a disposizione della pubblica amministrazione e di conseguenza della sua capacità di offrire servizi più efficienti e innovativi.

³⁵ MIPA. (2013). *Rapporto Finale. Servizio di analisi quali-quantitativa in materia di formazione delle amministrazioni pubbliche*. Roma.

In particolare, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha previsto un insieme di progetti che si occupano, da un lato, di potenziare l'offerta formativa, dall'altro di garantire il coordinamento, la definizione dei metodi, la progettazione dell'ambiente di apprendimento e il monitoraggio di tutte le attività³⁶.

Tra questi progetti c'è l'organizzazione di corsi online di massa (MOOC) su competenze che, come abbiamo già analizzato, le amministrazioni pubbliche reputano cruciali come la transizione ecologica, amministrativa, le soft skill e le competenze digitali; inoltre, si possono annoverare anche la creazione di "learning communities" con temi specifici riservate ai dirigenti e il supporto alle amministrazioni per progettare percorsi formativi mirati ad implementare competenze specifiche ritenute necessarie per una certa tipologia di amministrazione pubblica.

La strategia che stiamo analizzando non risulta essere mirata alla mera creazione di tanti percorsi formativi, ma alla creazione di un sistema complessivo di formazione che abbia lo scopo di sostenere il personale impiegato nelle pubbliche amministrazioni in un percorso di aggiornamento continuo, strutturato in modo da rispondere ai fabbisogni reali dell'amministrazione.

Questa tipologia di organizzazione può risultare fondamentale per preparare i dipendenti pubblici a sopperire, attraverso l'implementazione delle competenze in merito alla digitalizzazione e alle nuove tecnologie, alla sottodimensione del personale a cui sono sottoposte tante amministrazioni pubbliche.

All'interno di questo sistema, la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, come abbiamo già analizzato, ricopre un ruolo di primo piano; infatti, è l'istituto che può progettare e definire i contenuti dei corsi, individuare le figure professionali di cui la Pubblica Amministrazione ha più bisogno e definire le modalità di erogazione più adatte in base alle diverse tipologie di destinatari.

³⁶ Capitolo 1. Le Pubbliche Amministrazioni: le azioni connesse al PNRR, gli esiti della pandemia in CNEL. (2022). *Relazione 2022 al Parlamento e al Governo. Sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*. Roma.

Il sistema universitario italiano può ricoprire un ruolo altrettanto importante perché è determinante per completare la gamma di competenze che viene richiesta ai dipendenti pubblici di cui la SNA deve occuparsi³⁷.

Il ruolo delle università non si deve però limitare al supporto, seppur fondamentale, alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, ma, se immaginiamo una nuova relazione tra atenei e amministrazioni pubbliche locali, si potrebbero realizzare importanti iniziative in una logica collaborativa di innovazione sociale³⁸.

Le università, infatti, possono svolgere un ruolo di primo piano in merito alla ricerca di nuove soluzioni a problemi atavici ma anche formare studenti, che un giorno diventeranno dipendenti pubblici, con competenze che risulterebbero utili alle Pubbliche amministrazioni³⁹.

Oltre alla SNA e al mondo accademico, offrono il loro contributo per un sistema integrato di formazione anche i centri di competenza nazionali e gli enti specializzati in settori nevralgici (digitalizzazione e semplificazione normativa), i quali possono supportare le amministrazioni nel fornire informazioni, analisi e know-how.

Risulta fondamentale anche il contributo di partner privati fornitori di formazione, in quanto il fabbisogno è talmente ampio da rendere necessario un intervento esterno, il quale deve però essere vagliato in modo tale che sia garantita la qualità dell'offerta e il suo allineamento con gli obiettivi strategici della Pubblica Amministrazione.

³⁷ Mattarella, B. G. (2021). Per un migliore coordinamento del reclutamento dei dipendenti pubblici con i percorsi universitari. *Giornale di Diritto Amministrativo*, 578-584.

³⁸ Sancino, A., Scognamiglio, F., Corvo, L., Imperiale, F., & Pasi, G. (2024). Institutionalizing Experimental Places for Inclusive Social Innovation: From Utopias to Heterotopias. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 240-252.

³⁹ Gramigna, A., Angela, R., & Alessandro, S. (2024). Università e amministrazioni locali verso l'innovazione sociale aperta. In S. Sancassini, & T. Walter, *Servire il futuro. La formazione nella pubblica amministrazione ai tempi dell'AI*. (p. 49-60). Roma: Carocci Editore.

Inoltre, il settore privato risulta fondamentale per la fornitura di piattaforme e infrastrutture digitali che consentano di tracciare l'andamento dei corsi e la registrazione dei risultati in un fascicolo individuale del dipendente pubblico che ha seguito il corso.

2.2.2. Lo sviluppo delle competenze trasversali: Syllabus per la formazione digitale

Una necessità determinante per la Pubblica Amministrazione è certamente quella di formare i dipendenti con competenze trasversali.

Per dare seguito a questa esigenza, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha introdotto il “Syllabus Competenze digitali per la PA” che individua undici competenze fondamentali in cinque aree tematiche:

- 1) dati, informazioni e documenti informatici;
- 2) comunicazione e condivisione;
- 3) sicurezza;
- 4) servizi online;
- 5) trasformazione digitale

Con tre livelli di padronanza progressivi: base, intermedio e avanzato.

L'obiettivo del Syllabus è quello di delineare un base minima di competenze digitali comune per tutto il personale impiegato in amministrazioni pubbliche a prescindere dall'ente di appartenenza o dal ruolo ricoperto⁴⁰.

La nascita di questo progetto è stata contemporanea alla creazione di una piattaforma dedicata, che permette alle amministrazioni di abilitare i propri dipendenti, guidandoli all'autovalutazione iniziale, alla fruizione dei contenuti formativi e alla verifica delle competenze acquisite.

⁴⁰ Capitolo 1. Le Pubbliche Amministrazioni: le azioni connesse al PNRR, gli esiti della pandemia in CNEL. (2022). *Relazione 2022 al Parlamento e al Governo. Sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*. Roma.



Figura 14 Lo sviluppo delle competenze digitali secondo il modello "Syllabus". CNEL 2022.

Questo modello con caratteristiche “amministrazione-centriche” permette alle diverse amministrazioni pubbliche di selezionare quanti e quali dipendenti coinvolgere e di programmare la formazione sulla base delle necessità specifiche.

I corsi, erogati sotto forma di moduli online, combinano video, tutorial e materiali multimediali, per favorire un apprendimento flessibile, mirato a colmare le lacune emerse nella fase dell’assessment iniziale.

A termine del percorso, i partecipanti conseguono il risultato che attesta il livello raggiunto, il quale impatta sia sulla performance individuale sia sui processi organizzativi.

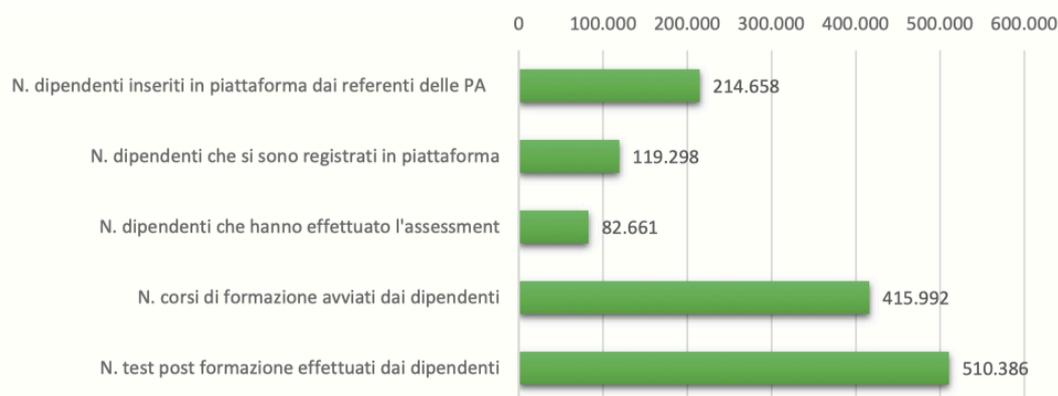


Figura 15 Dipendenti aderenti all'iniziativa di sviluppo delle competenze digitali e principali attività svolte. CNEL 2022.

I risultati del progetto sono tendenzialmente positivi, in maniera particolare con riferimento alle amministrazioni locali che hanno molta più difficoltà a somministrare piano formativi qualitativamente elevati.

Tuttavia, le criticità riscontrate riguardano il fatto che non tutte le amministrazioni hanno compreso la massima urgenza con la quale è necessario migliorare le competenze digitali, questo aspetto è molto negativo perché si sono verificati dei limiti alla possibilità di raggiungere l'intera popolazione lavorativa impiegata nelle pubbliche amministrazioni.

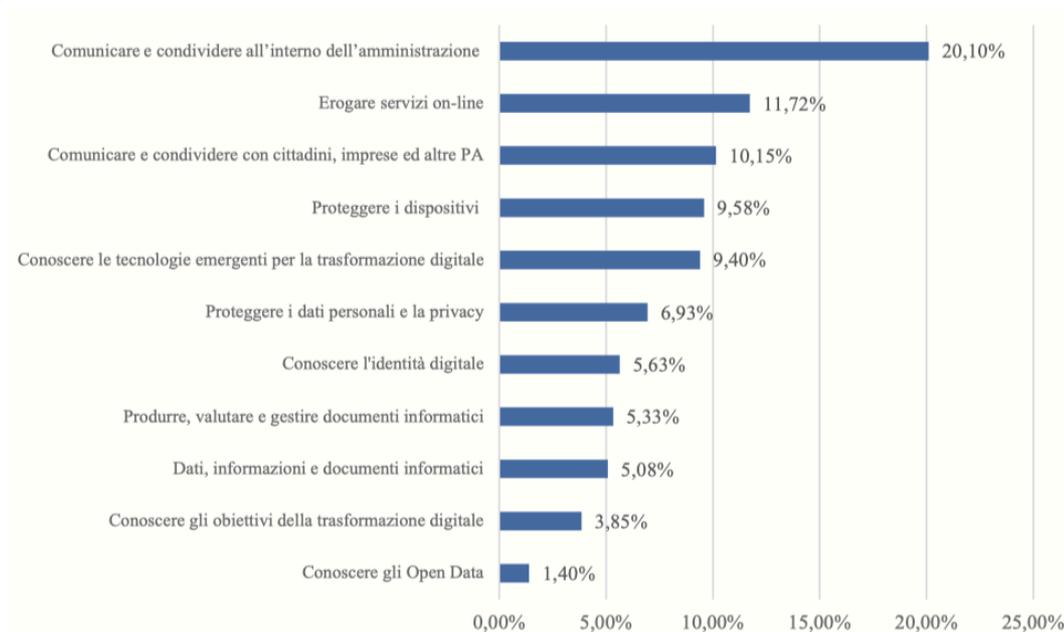


Figura 16 Dipendenti con livello di padronanza avanzato per ciascun ambito di competenza del Syllabus sulle competenze digitali (percentuale sul totale). CNEL 2022.

Inoltre, è emersa la necessità di rafforzare il ruolo dei dirigenti che devono risultare tra i promotori attivi della partecipazione dei loro collaboratori.

Si potrebbe ottenere questo risultato legando la formazione all'avanzamento della carriera, per trasformarla in un vero fattore abilitante dell'innovazione.

La nascita del Syllabus e la sua sperimentazione su larga scala hanno rappresentato un passo avanti nel diffondere una cultura digitale omogenea in tutte le amministrazioni pubbliche⁴¹.

L'obiettivo di fondo rimane quello di far permeare l'idea che l'acquisizione delle competenze digitali non sia percepita come un'incombenza accessoria, ma come un elemento determinante sotto un duplice aspetto, da un lato per una crescita professionale per ogni dipendente, dall'altro come leva strategica dell'amministrazione per compensare il numero limitato di forza lavoro con cui spesso, come abbiamo già analizzato, le amministrazioni devono fare i conti.

2.2.3. La crescita delle conoscenze dei dipendenti pubblici attraverso il progetto “PA 110 e lode”

Il progetto “PA 110 e lode” è il frutto di un protocollo d'intesa tra il ministero per la Pubblica Amministrazione e il Ministero per l'Università e la Ricerca.

Questa iniziativa si inserisce nel quadro del Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano nella pubblica amministrazione e ha l'obiettivo di fornire l'opportunità ai lavoratori dipendenti della Pubblica Amministrazione di intraprendere, a condizioni agevolate, percorsi universitari, master di primo e secondo livello, corsi di specializzazione e altre tipologie di formazione ad alto livello.

La necessità di questo progetto nasce dal dato che, per tanti anni, il numero di laureati nelle amministrazioni italiane non risultava in linea con i fabbisogni di competenze richiesti.

Inoltre, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza pone, tra i suoi obiettivi, quello di avere amministrazioni pubbliche più qualificate, capaci di gestire la transizione digitale, ecologica e amministrativa.

“PA 110 e lode” è l'attuazione pratica del tentativo di rispondere a due esigenze nello specifico: la prima è rappresentata dalla necessità di aumentare la percentuale

⁴¹ Capitolo 1. Le Pubbliche Amministrazioni: le azioni connesse al PNRR, gli esiti della pandemia in CNEL. (2022). *Relazione 2022 al Parlamento e al Governo. Sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*. Roma.

di dipendenti pubblici in possesso di un titolo di studio elevato, la seconda è quella di formare le risorse umane a disposizione delle amministrazioni su ambiti più aderenti alle reali necessità operative, rafforzando competenze tecniche, scientifiche e manageriali che, come abbiamo già analizzato, oggi risultano essere carenti nella forza lavoro del settore pubblico.

Analizzando le adesioni al progetto, emerge in maniera molto chiara come l'iniziativa abbia attratto prevalentemente dipendenti non laureati oppure che avevano conseguito il titolo con il vecchio ordinamento.

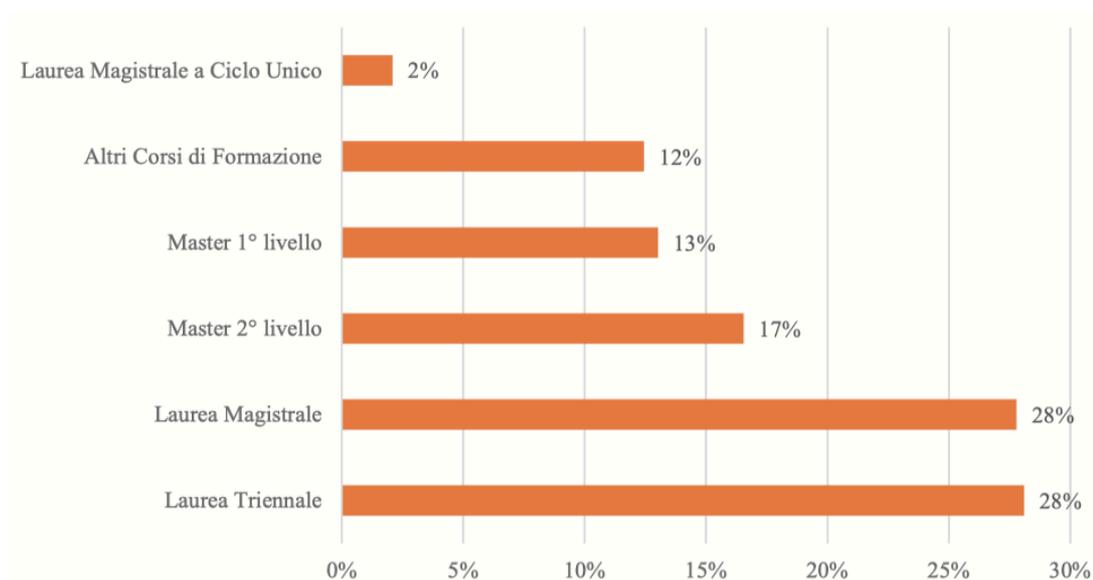


Figura 17 Offerta formativa "PA 110 e lode" degli atenei. CNEL 2022.

La motivazione è che queste due categorie di dipendenti hanno percepito un'importante possibilità di crescita professionale e di avanzamento di carriera. Nella maggior parte dei casi, coloro i quali hanno aderito al progetto, provengono da amministrazioni locali come Comuni, Province, Unioni di comuni, in quanto, come già emerso, nelle piccole realtà amministrative il budget a disposizione per la formazione o per l'accesso ai corsi universitari risultava molto più limitato rispetto a realtà amministrative più grandi.

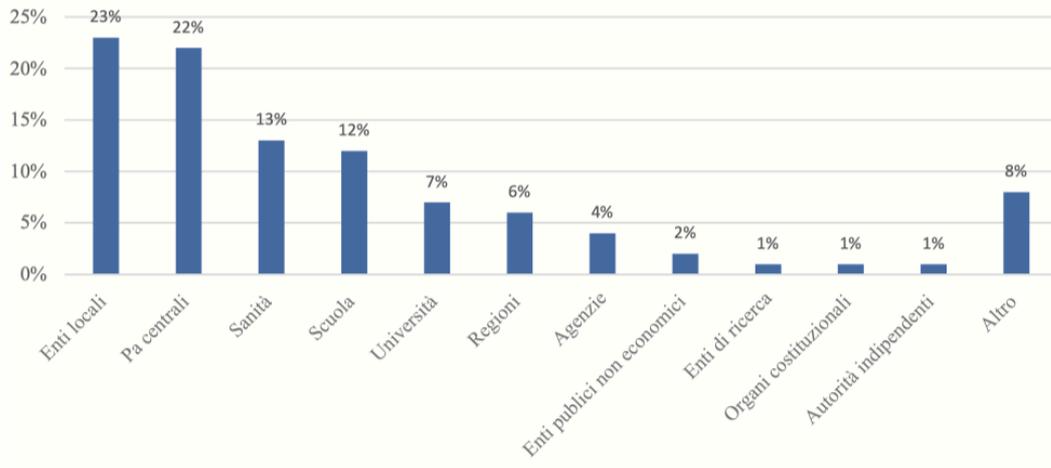


Figura 18 Dipendenti iscritti ai corsi "PA 110 e lode" per amministrazione di appartenenza. CNEL 2022.

Un ottimo segnale della funzionalità del progetto è stato rilevato osservando il fatto che, nei primi due anni di sperimentazione, sono stati scelti oltre duemila percorsi formativi, offerti da diversi atenei, che hanno visto la partecipazione di migliaia di lavoratori pubblici riscuotendo un ottimo risultato.

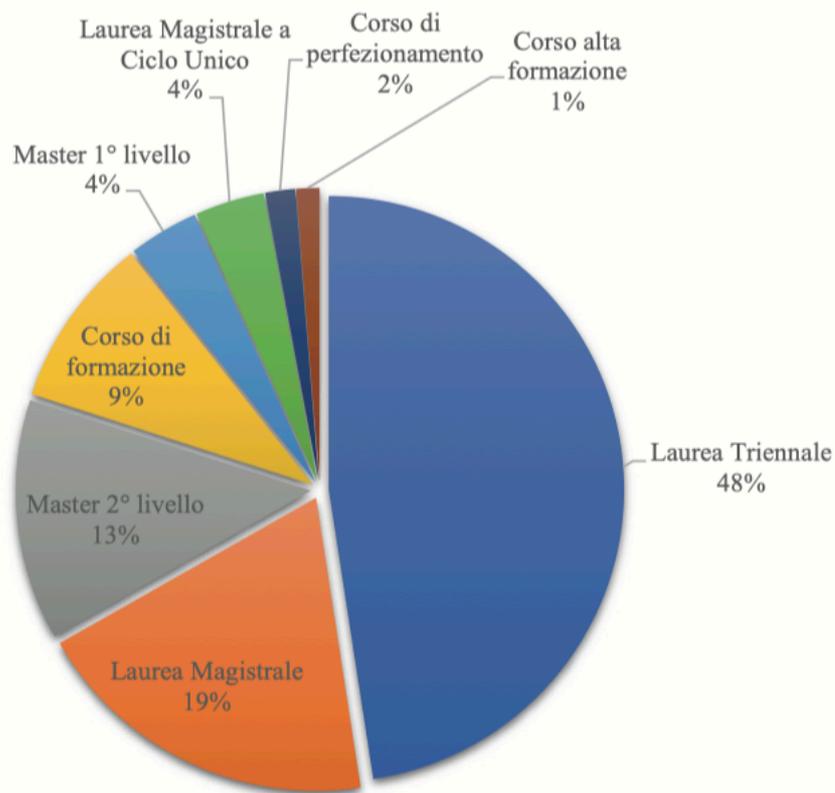


Figura 19 Dipendenti iscritti a corsi "PA 110 e lode" per tipologia di corso. CNEL 2022.

Nonostante il grande entusiasmo che si è manifestato in torno al progetto, l'analisi dei percorsi universitari scelti dai dipendenti pubblici ci indica che è presente una preferenza verso i corsi giuridici o economico-amministrativi, questo indica l'orientamento della maggior parte dei fruitori verso quei corsi che rispecchiano i profili professionali classici, i quali hanno caratterizzato il lavoro nella Pubblica Amministrazione, a discapito delle discipline più innovative come quelle STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics).

Questo dato pone il problema su come riuscire ad indirizzare le scelte dei fruitori del progetto verso discipline che possano soddisfare la necessità della Pubblica amministrazione di avere dei dipendenti maggiormente formati su discipline specifiche come transizione digitale ed ecologica o discipline che completino le competenze in materia di management pubblico.

Una possibile soluzione riguarda la necessità di ampliare l'incidenza della governance in maniera tale che venga coniugata la volontà del singolo dipendente pubblico di ampliare il proprio bagaglio di conoscenze, facendo in modo che questo avvenga nell'interesse dell'amministrazione di riferimento.

Risulta quindi necessario che le singole amministrazioni esprimano un parere prima che il dipendente si iscriva ad uno specifico corso universitario, valutando la coerenza del percorso formativo con le necessità della struttura e con le strategie organizzative individuate dal Piano Integrato di Attività e Organizzazione.

Attraverso questa soluzione il progetto "PA 110 e lode" non arreca solo un beneficio personale al lavoratore pubblico che ne ha usufruito, ma permette all'intera amministrazione di usufruire delle competenze di cui aveva necessità a causa del progresso tecnologico oppure a causa di una carenza di personale.

Un'altra criticità di "PA 110 e lode" è rappresentata dal fatto che gli utenti a cui si rivolge hanno un'età media elevata e i loro percorsi lavorativi sono, per la maggior parte dei casi, già consolidati.

Questo aspetto rende chiaro il fatto che la formazione, seppure possa fornire un contributo importante alla crisi numerica e anagrafica del comparto dei dipendenti pubblici, non può rappresentare una soluzione definitiva perché il ricambio generazionale e l'inserimento di nuove figure professionali più giovani e già laureate resta una necessità cruciale per l'ammodernamento e l'efficientamento della macchina amministrativa nazionale.

L'inserimento di queste nuove figure sposterebbe l'asse del progetto "PA 110 e lode" sui percorsi post-lauream e di alta specializzazione; infatti, è possibile anche l'iscrizione a corsi di breve durata, con contenuti professionalizzanti e che potenzialmente potrebbero avere un impatto più immediato rispetto alle competenze operative.

Questo progetto, quindi, non risulta essere solo funzionale all'allargamento dell'offerta formativa, ma è anche un tentativo di sviluppare un ecosistema nel quale le università e gli amministratori collaborano in maniera più strutturata.

Gli atenei italiani, in questo contesto, devono riuscire a progettare nuovi percorsi formativi o modificare quelli esistenti per renderli adattabili alle esigenze dei dipendenti pubblici che devono conciliare la vita lavorativa, lo studio e anche la vita privata.

Per quanto riguarda le amministrazioni, invece, devono essere in grado di compiere le scelte di indirizzo che, come già emerso precedentemente, ancora oggi mancano, utilizzando gli strumenti normativi a disposizione come i permessi studio, gli orari flessibili, il riconoscimento formativo e professionale per raggiungere l'obiettivo di rendere i percorsi di formazione un elemento fondante della crescita della struttura in termini di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa e dei servizi erogati ai cittadini.

Proprio per questo motivo il progetto "PA 110 e lode" mette alla prova:

- i dipendenti pubblici poiché sono chiamati a cogliere un'importante occasione di elevamento culturale e di riqualificazione personale;
- le diverse amministrazioni pubbliche perché devono essere in grado di gestire la domanda di formazione, valorizzando sia le carriere individuali sia i modelli organizzativi;
- le università italiane per le quali si aprono importanti potenzialità per contribuire alla modernizzazione della Pubblica Amministrazione, generando competenze in grado di sostenere concretamente le sfide che quest'ultima dovrà affrontare nel prossimo futuro.

2.3. Dimensione finanziaria della formazione dei dipendenti pubblici

2.3.1. I fondi SIE dal 2014-2020 per la capacità amministrativa

I Fondi SIE sono lo strumento finanziario che l'Unione Europea utilizza per finanziare le politiche di coesione; infatti, il loro scopo è quello di sostenere gli Stati membri nel raggiungimento di obiettivi di crescita e sviluppo sostenibili ed inclusivi.

Per poter avere accesso a questi fondi, è necessario che gli stati definiscano programmi e progetti specifici, la cui attuazione è verificata dalla Commissione Europea.

In merito all'Italia, sono utilizzati per implementare la capacità amministrativa, infatti, i Fondi SIE del ciclo di programmazione 2014-2020 prevedevano 6,9 miliardi di euro da destinare al miglioramento di questa capacità da parte dei dipendenti pubblici⁴².

Nel periodo compreso tra il 2014 e il 2017, gli strumenti utilizzati per migliorare la capacità di gestione delle risorse dei fondi strutturali delle amministrazioni sono stati i Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA) che erano finanziati con i Fondi SIE, l'obiettivo dei PRA era quello di qualificare gli interventi destinati alla formazione del personale interno all'amministrazione⁴³.

Dall'analisi emersa dal Rapporto MIPA del 2013, non risulta esserci un'organizzazione tra gli interventi sui dipendenti pubblici previsti nei Piani di Rafforzamento Amministrativo e i percorsi formativi stabiliti dai singoli enti

⁴² <https://opencoesione.gov.it/>

⁴³ MIPA. (2013). *Rapporto Finale. Servizio di analisi quali-quantitativa in materia di formazione delle amministrazioni pubbliche*. Roma.

pubblici, sia per quanto riguarda la fase programmatica che in quelle di attuazione e monitoraggio.

2.3.2. I Fondi SIE 2021-2027 e il PNRR: nuovi strumenti finanziari per la formazione del personale pubblico

I Fondi SIE relativi alla programmazione per il periodo di tempo 2021-2027 sono destinati a tre particolari categorie di interventi:

- 1) Le politiche di coesione hanno una programmazione finanziaria pari a 143,1 miliardi di euro; questa somma è suddivisa in 102,8 miliardi per il Sud Italia, 38,6 miliardi per il Centro Nord e 1,6 miliardi ripartiti territorialmente.
- 2) Il Programma nazionale di Assistenza Tecnica Capacità per la Coesione 2021-2027 (CapCoe) ha risorse pari a 1.267.433.334 euro (FSER e FSE Plus). L'obiettivo principale di questo programma è sostenere la macchina amministrativa italiana nel miglioramento in termini di efficacia rispetto all'attuazione delle politiche di coesione. Proprio a causa degli obiettivi di rilancio dell'azione amministrativa su tutto il territorio nazionale, buona parte delle risorse messe a disposizione da questo programma sarà destinata alle regioni meno sviluppate nella programmazione per lo stesso periodo di tempo che sono la Sardegna, la Basilicata, la Calabria, la Campania, il Molise, la Puglia e la Sicilia.

Un altro strumento finanziario di cruciale importanza per la formazione è certamente il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, l'importo totale del Piano per l'Italia è pari a 194,4 miliardi di euro, mentre sono 139 i milioni di euro destinati al training del personale pubblico⁴⁴.

In particolare, una delle missioni del PNRR è la M1.C1 che si concentra sulla "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella Pubblica Amministrazione",

⁴⁴ <https://www.italiadomani.gov.it/>

andando ad affrontare le criticità e inefficienze che non permettono un reale miglioramento del sistema amministrativo italiano.⁴⁵

L'obiettivo della missione è quello di riformare la macchina amministrativa italiana per compiere la trasformazione digitale nella PA rendendola più moderna ed efficiente per i cittadini e le imprese che usufruiscono dei suoi servizi.

Ambito di intervento/misure	Totale risorse (euro)
M1C1.2 Innovazione PA	1.268.900.000
Investimento 2.1. Portale unico del reclutamento	20.500.000
Investimento 2.2. Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance	734.200.000
Investimento 2.3. Competenze e capacità amministrativa	489.900.000
Sub-investimento 2.3.1 Investimenti in istruzione e formazione	139.000,00
Sub-investimento 2.3.2 Sviluppo delle capacità nella pianificazione, organizzazione e formazione strategica della forza lavoro	350.900,00
Riforma -22.1. Accesso e reclutamento	-
Riforma 2.2. Buona Amministrazione e semplificazione	-
Riforma 2.3 Competenze e carriere	24.300.000

Figura 20 PNRR: M1C1.2 Innovazione PA, ambiti di intervento e risorse finanziarie. Elaborazioni su dati PNRR del rapporto MIPA 2013.

In particolare, la componente M1.C1.2 “Innovazione PA”, illustrata nella figura 20, svolge un ruolo determinante nell’efficientamento, nella digitalizzazione e nell’apertura verso i cittadini delle amministrazioni pubbliche italiane.

Infatti, attraverso questa componente, il PNRR punta in maniera decisa sulla formazione del personale dipendente per raggiungere gli obiettivi prefissati per la Pubblica Amministrazione.

L’investimento 2.3 (segnato in grassetto all’interno della figura 20) ha il suo principale scopo nel potenziamento delle competenze e delle capacità amministrative dei dipendenti pubblici, nello specifico prevede 3 aree:

⁴⁵MIPA. (2013). *Rapporto Finale. Servizio di analisi quali-quantitativa in materia di formazione delle amministrazioni pubbliche*. Roma.

- 1) La formazione del personale per ottenere il miglioramento delle competenze digitali, la capacità di utilizzare le nuove tecnologie e maggiore consapevolezza in merito alla cybersecurity attraverso percorsi formativi specifici.
- 2) Lo sviluppo delle carriere del personale delle amministrazioni attraverso sistemi di premiazione del merito e delle competenze avanzate acquisite durante i percorsi formativi, con il fine di valorizzare le risorse più qualificate.
- 3) La promozione dell'innovazione attraverso percorsi formativi orientati verso approccio innovativo e creativo all'interno delle strutture amministrative per l'adozione di soluzioni e nuove idee.

Lo stanziamento previsto per questo investimento è pari a 498.900.000 euro con gli interventi che devono essere realizzati tra il 1° luglio 2022 e il 31 dicembre 2025.

Queste misure sono⁴⁶:

- 1) Lo sviluppo e l'offerta di cento percorsi formativi specifici per il personale delle amministrazioni pubbliche.
- 2) L'attivazione di voucher formativi per aumentare la partecipazione dei dipendenti pubblici ai corsi online.
- 3) La creazione delle comunità pratiche di apprendimento dove i dipendenti possono scambiare informazioni e buone pratiche.
- 4) Lo sviluppo di progetti di trasformazione manageriale per potenziare la qualità dei dirigenti nella digitalizzazione.

Il target dell'investimento analizzato è di 750 mila dipendenti su un totale di poco più di 3 milioni di dipendenti pubblici.

Un aspetto rilevante è anche l'autovalutazione al termine dei diversi percorsi formativi per permettere a quasi il 70% dei dipendenti di avere una certificazione dei risultati ottenuti e promuovere lo sviluppo delle carriere che, come abbiamo già osservato, è un obiettivo di questo investimento.

⁴⁶ MIPA. (2013). *Rapporto Finale. Servizio di analisi quali-quantitativa in materia di formazione delle amministrazioni pubbliche*. Roma.

2.4. Intelligenza artificiale e Pubblica Amministrazione: una nuova opportunità per la formazione dei dipendenti pubblici

2.4.1. L'intelligenza artificiale nella Pubblica Amministrazione

Una delle innovazioni più rilevanti degli ultimi anni nel campo della formazione, è certamente rappresentato dall'uso dell'intelligenza artificiale (IA).

L'intelligenza artificiale è un ramo dell'informatica che si occupa di creare algoritmi, sistemi e modelli capaci di replicare attività come il problem solving, l'apprendimento, il ragionamento, la percezione, l'interazione linguistica, tutte azioni che gli esseri umani compiono grazie alla loro intelligenza⁴⁷.

A partire da questa definizione di intelligenza artificiale, si evidenzia come la sua implementazione possa favorire processi più trasparenti, interoperabili e in linea con il principio di buon andamento.

Nel settore pubblico risulta fondamentale l'implementazione dell'intelligenza artificiale poiché qualora non avvenisse in maniera adeguata o troppo lentamente, creerebbe un divario profondo tra pubblica amministrazione e settore privato.

Questo, non permetterebbe alla PA di fornire le risposte adeguate alle necessità dei cittadini.

Inoltre, la pubblica amministrazione è mossa dal principio di buon andamento secondo il quale, l'attività pubblica, deve essere svolta con efficienza ed efficacia e l'IA rappresenta un'opportunità rilevante sotto questo profilo.

⁴⁷ European Commission. (2022). Ethical Guidelines on the Use of Artificial Intelligence (AI) and Data in Teaching and Learning for Educators. Lussemburgo: Directorate General for Education, Youth, Sport and Culture, Publications Office of the European Union.

Proprio con l'idea di migliorare l'efficienza, la trasparenza e la qualità dei servizi per i cittadini, nel luglio 2024, è stato pubblicato dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) il documento "Strategia Italiana per l'Intelligenza Artificiale 2024-2026" che è l'aggiornamento del documento strategico per l'implementazione dell'intelligenza artificiale nella Pubblica Amministrazione Italiana.

Gli obiettivi principali del documento sono indirizzati all'efficientamento dei processi amministrativi e al miglioramento dei servizi per i cittadini e le imprese.

In merito ai processi amministrativi la strategia per raggiungere gli obiettivi prefissati passa attraverso l'efficientamento e l'ottimizzazione delle risorse, il sostegno finanziario ai progetti pilota nazionali e la garanzia sia dell'interoperabilità sia di alti standard funzionali.

Proprio per garantire questi due elementi risulta essere necessario che i lavoratori pubblici siano formati in tutto il territorio nazionale per essere in grado di utilizzare l'intelligenza artificiale e sfruttarne tutte le potenzialità, ma anche per poter utilizzare su tutto il territorio nazionale gli stessi modelli.

Infatti, il documento sostiene come sia necessario che l'introduzione e lo sviluppo dell'Intelligenza Artificiale nella Pubblica Amministrazione avvenga tramite un approccio strutturato attraverso iniziative nazionali a carattere generale, consentendo da un lato autonomia agli enti locali, ma dall'altro garantendo interoperabilità e standard funzionali che non consentano la frammentazione dei sistemi nelle diverse regioni italiane.

Attraverso una strategia multidisciplinare è possibile costruire un circolo virtuoso che sia rispettoso dei principi cardine ai quali la PA deve sempre attenersi.

Per rispettare il principio di buon andamento è necessario che ci sia un alto standard qualitativo ma anche un alto livello di sicurezza e la garanzia del rispetto delle leggi sulla privacy.

Inoltre, è fondamentale garantire che non si verifichino pregiudizi e violazioni della proprietà intellettuale.

Risulta evidente come l'Intelligenza Artificiale rappresenti una notevole opportunità per la pubblica amministrazione, ma, per coglierla fino in fondo, si rende necessaria l'adozione di strategie e azioni tecniche proposte ed attuate da

esperti che sappiano valorizzare le competenze dei dipendenti pubblici, la condivisione delle buone pratiche e le soluzioni ai problemi.

2.4.2. L'Intelligenza Artificiale e la formazione dei dipendenti pubblici

Proprio il concetto di formazione dei dipendenti pubblici lega per una duplice ragione l'Intelligenza Artificiale e la Pubblica Amministrazione. Infatti, da un lato, la portata innovativa dell'IA necessiterà di un imponente piano di formazione sull'utilizzo di questa nuova tecnologia, dall'altro, l'Intelligenza Artificiale potrà incidere sulla progettazione didattica influenzando la formazione dei dipendenti pubblici a carattere generale.

Il piano di formazione, si renderà necessario anche in relazione al fatto che, l'età anagrafica media dei dipendenti pubblici, ha superato la soglia dei 50 anni nel 2022 sia per le Donne che per gli Uomini⁴⁸.

Questo, significa che il turnover tra i dipendenti pubblici più anziani con i giovani ed in particolare con quelle generazioni di “nativi digitali” non è avvenuto e avverrà molto lentamente creando la necessità di preparare le generazioni più anziane dei dipendenti della pubblica amministrazione, per affrontare i cambiamenti tecnologici e procedurali che l'implementazione dell'intelligenza artificiale produrrà nel settore pubblico⁴⁹.

Questo grande processo di formazione potrebbe essere agevolato proprio dalla causa che lo rende necessario l'IA. Infatti, nella sua fase attuale, l'intelligenza artificiale è generativa⁵⁰ e questo nuovo sviluppo comporta la possibilità di creare materiali didattici specifici sia sulla base del corso di formazione, ma anche sulla

⁴⁸ MIPA. (2013). *Rapporto Finale. Servizio di analisi quali-quantitativa in materia di formazione delle amministrazioni pubbliche*. Roma.

⁴⁹ Sancassini, S., & Tortorella, W. (2024). *Servire al Futuro*. Roma: Carocci Editore.

⁵⁰ Casiraghi, D. (2024). L'intelligenza artificiale nella formazione della pubblica amministrazione. In S. Sancassini, & W. Tortorella, *Servire al futuro* (p. 99-108). Roma: Carocci editore.

base delle competenze e conoscenze dei singoli partecipanti al corso. Inoltre, si potrebbero creare in maniera molto rapida casi studio e simulazioni realistiche nelle quali far esercitare i dipendenti pubblici per essere in grado di affrontarle nella realtà.

La potenzialità dell'intelligenza artificiale nella formazione dei dipendenti pubblici, consiste nella possibilità di migliorare la qualità della formazione, rendendola personalizzata, ma anche meno costosa; infatti, utilizzando strumenti automatici e assistenti virtuali è possibile, per i formatori, davanti a risorse limitate in termini di tempo, estendere il loro supporto e la qualità dello stesso su un numero significativo di dipendenti pubblici da formare, come ad esempio potrebbe succedere in merito alla formazione di massa per i corsi base richiesti a tutti i dipendenti pubblici.

Gli aspetti critici dell'utilizzo dell'IA nella formazione dei dipendenti pubblici potrebbero riguardare temi come la tutela della privacy, la sicurezza dei dati e tutte le criticità che potrebbero svilupparsi alla luce del fatto che l'intelligenza artificiale risulta essere in continua evoluzione⁵¹.

2.4.3. I rischi dell'utilizzo dell'Intelligenza artificiale nella Pubblica Amministrazione

Nonostante le molteplici opportunità che l'utilizzo dell'IA da parte della pubblica amministrazione comporterebbe, è necessario prestare attenzione ad alcuni potenziali rischi che devono essere considerati e possibilmente mitigati.

Uno dei rischi più rilevanti, è certamente quello legato ai bias algoritmici; infatti, alla luce del fatto che l'intelligenza artificiale ha la capacità di apprendere una moltitudine di dati, di replicarli e diffonderli, se tra i dati appresi, alcuni di questi contengono pregiudizi, questi ultimi verrebbero replicati.

⁵¹ Casiraghi, D. (2024). L'intelligenza artificiale nella formazione della pubblica amministrazione. In S. Sancassini, & W. Tortorella, *Servire al futuro* (p. 99-108). Roma: Carocci editore

Questo comporta il rischio di disuguaglianze nell'accesso ai servizi pubblici e discriminazione nei confronti di categorie di cittadini.

Un altro problema rilevante è quello di rispettare il principio di trasparenza alla quale è tenuta la pubblica amministrazione se la stessa utilizza sistemi di *deep learning*. Infatti, il processo decisionale di questi sistemi, non è chiaro talvolta neanche per gli sviluppatori e questa mancanza di trasparenza potrebbe comportare un calo della fiducia dei cittadini nei confronti della PA e rendere difficile alle Istituzioni giustificare la logica di talune decisioni.

Anche la privacy e la sicurezza dei dati rappresentano dei potenziali rischi che devono essere affrontati in quanto, i sistemi di IA, hanno la necessità di processare tantissimi dati sensibili, tra i quali potrebbero risultare anche informazioni personali dei cittadini, aumentando in maniera esponenziale, rispetto ad ora, i danni che potrebbero comportare gli attacchi informatici e le conseguenti violazioni della privacy.

Da un punto di vista tecnico è rilevante sottolineare come i sistemi utilizzati attualmente dalla pubblica amministrazione risultino obsoleti e difficilmente compatibili con la nuova tecnologia; pertanto, sarebbe necessario risolvere questo problema tecnico per realizzare l'interoperabilità prevista e ritenuta necessaria anche dal documento di "Strategia Italiana per l'Intelligenza Artificiale 2024-2026" già citato.

Diverse problematiche potrebbero inoltre sorgere sotto il profilo della responsabilità, poiché non è chiaro, in caso di errore dell'intelligenza artificiale, a chi è imputabile: potrebbe essere responsabilità dell'ente pubblico, di chi ha fornito i dati o addirittura di chi ha sviluppato il software.

Precedentemente, abbiamo analizzato l'impatto positivo e le opportunità di crescita e sviluppo che potrebbe avere l'IA sulla pubblica amministrazione ed in maniera particolare sul pubblico impiego ma, anche in questo caso, potrebbero nascere delle

problematiche. Infatti, i dipendenti pubblici non adeguatamente preparati potrebbero avere delle difficoltà nello sfruttare pienamente e compiutamente le potenzialità dell'IA ma anche aumentare la possibilità di commettere errori ai danni dei cittadini.

Sempre in relazione al pubblico impiego, un'altra avversità che si potrebbe affrontare è legata al fatto che alcuni dipendenti potrebbero temere che la nuova tecnologia li sostituisca causando un pregiudizio alla serenità sul posto di lavoro. In ultima istanza, ma non per importanza, è necessario evidenziare come potrebbero subire dei danni dall'implementazione dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione anche gli utenti finali. Infatti, qualora non si riuscisse a trovare delle adeguate soluzioni al problema, potrebbero essere penalizzati quei cittadini che non possiedono competenze tecnologiche oppure non hanno la possibilità di accedere ai servizi digitali.

2.4.4. La regolamentazione dell'intelligenza artificiale a livello europeo

Il primo agosto 2024 è entrato in vigore il regolamento europeo sull'intelligenza artificiale denominato "AI Act".

L'obiettivo dell'AI Act è quello di garantire l'utilizzo dell'intelligenza artificiale abbinando la sicurezza, la trasparenza e la responsabilità all'innovazione alla competitività del mercato europeo, nel tentativo di dare una risposta ai rischi che l'implementazione dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione può comportare.

Proprio per questo motivo, uno dei pilastri del nuovo regolamento è la classificazione dei rischi in relazione ai sistemi di intelligenza artificiale, che nasce sulla base di quattro livelli principali di rischio: inaccettabile, alto, limitato e minimo.

Sono considerati a rischio inaccettabile i sistemi di intelligenza artificiale che utilizzano tecniche di manipolazione psicologica e sorveglianza sociale, coerentemente con il principio del rispetto dei diritti fondamentali delle persone.

I sistemi di IA ad alto rischio sono quelli sviluppati per essere adoperati in settori critici come quello sanitario, dell'istruzione e della giustizia; infatti, ci sono rigorose norme in merito all'affidabilità, alla trasparenza e alla sicurezza che devono essere rispettate prima che questi sistemi possano essere immessi sul mercato.

Un'altra norma che devono rispettare i sistemi ad alto rischio è quella di essere registrati presso un apposito registro europeo al quale possono accedere tutti i cittadini, incrementando la trasparenza.

Quest'ultima, rappresenta un altro principio cardine del regolamento europeo sull'intelligenza artificiale.

La necessità è che i dipendenti pubblici o i cittadini siano sempre in grado di riconoscere se la loro interazione sta avvenendo con un sistema di IA o con una persona reale, permettendogli di avere sempre il controllo totale della situazione, infatti, i sistemi che interagiscono in maniera diretta con gli esseri umani, come ad esempio le chatbot o i sistemi di riconoscimento facciale, sono obbligati a dichiararsi come sistemi di intelligenza artificiale per ridurre al minimo la possibilità che avvengano manipolazioni⁵².

In caso di mancato rispetto del regolamento europeo sull'intelligenza artificiale sono previste delle sanzioni molto significative; infatti, possono arrivare fino al 6% del fatturato annuo di un'azienda o a trenta milioni di euro, in base a quale importo sia maggiore.

La severità di queste regole è dettata dal fatto che il legislatore europeo ha voluto la garanzia che le norme siano prese seriamente in considerazione dai produttori dei sistemi di intelligenza artificiale e che siano quindi rispettati sia gli standard tecnici previsti ma anche i principi di trasparenza e sicurezza.

È rilevante sottolineare come siano previsti dall' AI Act centri di eccellenza e strumenti di supporto tecnico in quanto, il principio del regolamento, oltre a fornire delle linee guida, delle regole e delle sanzioni, abbia anche uno spirito proattivo e

⁵² Sancassini, S., & Tortorella, W. (2024). *Servire al Futuro*. Roma: Carocci Editore.

collaborativo nei confronti delle imprese in generale e verso le piccole e medie imprese in particolare.

2.5. L'evoluzione della formazione nella Pubblica Amministrazione: dalla burocrazia all'innovazione

Negli ultimi vent'anni la formazione dei dipendenti pubblici in Italia ha registrato un'evoluzione importante, sia per quanto riguarda il volume delle iniziative proposte sia sotto il profilo della qualità delle metodologie e dei contenuti.

Dall'originario modello statico e burocratico, degli anni precedenti il Duemila, incentrato sull'aggiornamento occasionale di nozioni normative, si è passati a una visione strategica della formazione, fondata sull'impiego di nuove tecnologie e sulla valorizzazione delle competenze manageriali, trasversali, digitali.

Questa crescita è stata spinta da una serie di fattori convergenti, tra i quali l'impulso legislativo (ad esempio il Decreto Legislativo n. 165/2001), la graduale digitalizzazione della Pubblica amministrazione e più di recente, la spinta riformatrice del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Un elemento determinante per l'aumento del volume e della qualità dell'offerta formativa dei dipendenti pubblici è stata l'affermazione e la diffusione della formazione a distanza, prima accolta con resistenze sia da parte delle amministrazioni sia dei dipendenti più anziani e meno avvezzi all'utilizzo della tecnologia, ma oggi più consolidata in seguito alla sua ascesa avvenuta nel corso della pandemia da COVID-19.

Le amministrazioni hanno compreso i vantaggi che il modello e-learning e le modalità blended comportano, grazie al fatto che consentono di erogare corsi flessibili, riducendo i costi causati dalle trasferte e rendendo la formazione più accessibile a un bacino di utenti molto ampio.

Contemporaneamente, si è assistito a una maggiore attenzione per le competenze trasversali, quali la leadership, la capacità comunicativa e la gestione delle risorse umane oltre ad importanti investimenti che sono stati effettuati nell'ambito delle

competenze digitali, anche tramite iniziative come il Syllabus delle competenze digitali e i corsi online di massa MOOC.

Inoltre, la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) ha ampliato e specializzato la propria offerta, attraverso la progettazione di corsi formativi in modalità innovativa e rafforzando la collaborazione con le università italiane e i centri di ricerca.

Il progetto "PA 110 e lode" è un chiaro esempio di quanto appena descritto, infatti, offre possibilità di alta formazione e percorsi universitari a costi agevolati per i dipendenti pubblici in modo da incrementare il livello di istruzione e di specializzazione del personale pubblico, a beneficio sia del singolo lavoratore ma anche delle diverse amministrazioni di appartenenza.

Questo arricchimento di opportunità e di contenuti ha implicato un considerevole aumento del numero di dipendenti coinvolti, stimolando lo sviluppo delle carriere professionali e l'efficientamento della macchina amministrativa.

Anche su Piano della governance e della programmazione formativa si sono registrate importanti novità.

L'introduzione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) e l'esigenza di collegare le attività formative alla performance del personale rappresentano passi avanti molto importanti nella direzione di un sistema integrato e strategico.

Un altro aspetto di primo piano risulta essere quello dell'attenzione riservata alla formazione dei dipendenti pubblici nei finanziamenti, infatti, hanno assunto una rilevanza determinante i fondi e i progetti finanziati dall'Unione Europea, come i Fondi SIE e i Programmi di Rafforzamento Amministrativo, ma anche i fondi stanziati dal PNRR che hanno permesso di superare vecchi ostacoli e resistenze di natura economica e organizzativa, permettendo l'ulteriore ampliamento della platea del personale pubblico a cui sono destinati questi percorsi formativi.

Infine, la prospettiva dell'intelligenza artificiale applicata alla formazione promette di aumentare ulteriormente la qualità e la personalizzazione dei percorsi, pur

richiedendo attenzione in merito alla sicurezza, alla trasparenza e alla gestione dei dati.

Infatti, Intelligenza Artificiale se sarà ben integrata, potrà diventare uno strumento capace di rendere la formazione più mirata e interattiva e di affrontare efficacemente la sfida dell'aggiornamento continuo della Pubblica Amministrazione che deve essere sempre più agile e orientata all'innovazione.

La linea di tendenza appare quindi chiara: la formazione non è più un obbligo burocratico, ma un fattore essenziale di crescita professionale e di miglioramento complessivo dei servizi erogati dalla collettività.

3. L'incidenza del PNRR sulla formazione dei dipendenti pubblici

3.1. Introduzione al PNRR e il suo impatto sulla Pubblica Amministrazione

3.1.1. Finalità, principi e struttura generale del Piano

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è nato per fronteggiare le conseguenze economiche e sociali della pandemia da COVID-19.

La base di partenza di questo progetto è stata il Next Generation EU, il piano dell'Unione Europea varato per sostenere gli Stati membri nel percorso di uscita della crisi dovuta alla pandemia, che garantisce risorse finanziarie molto importanti. Il PNRR, però, non rappresenta solo una risposta all'emergenza, ma è una occasione di rilancio e ammodernamento da affrontare attraverso un fitto programma di riforme e investimenti di grandi quantità di denaro.

Infatti, si pone come obiettivo quello di avere un forte impatto sulle carenze strutturali italiane come la scarsa competitività, la rigidità burocratica e l'arretratezza sul piano digitale.

L'Italia ha strutturato il PNRR proponendosi di coniugare la crescita economica con l'inclusione sociale e la sostenibilità.

Per comprendere come il Piano intenda raggiungere gli obiettivi prefissati è necessario analizzare la sua struttura, infatti, è suddiviso in sei missioni che corrispondono a sei diversi ambiti strategici:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile
4. Istruzione e ricerca
5. Inclusione e coesione

6. Salute

Ogni missione è articolata in componenti e linee d'intervento che specificano nel dettaglio i singoli progetti e obiettivi.

Questa tipologia di organizzazione del Piano di Ripresa e Resilienza nasce dal fatto che si è reso necessario definire priorità chiare e garantire una visione che non sia a compartimenti stagni, ad esempio, l'innovazione tecnologica e la tutela dell'ambiente devono essere trattati come aspetti interconnessi.

Un tema di grande rilevanza del Piano è che non si occupa solo di stanziare dei fondi per finanziare specifici progetti, ma per la loro erogazione è necessario un efficientamento dell'amministrazione pubblica nelle sue diverse articolazioni attraverso riforme strutturali, l'obiettivo è quello di avviare un rinnovamento dell'apparato statale, che sia effettivamente impattante, utilizzando lo strumento della digitalizzazione per snellire i processi amministrativi, rendendo così il sistema più efficiente e più efficace e permettendo un significativo aumento della qualità dei servizi di cui usufruiscono i cittadini e le imprese.

Per raggiungere questo obiettivo è necessario, come abbiamo già osservato, un'adeguata formazione dei dipendenti pubblici affinché abbiano le competenze adeguate a utilizzare avanzati strumenti digitali e a collaborare con strutture private che sono più avanzate a livello tecnologico.

Un'altra caratteristica molto rilevante del PNRR è la logica temporale con la quale sono regolate le erogazioni dei fondi agli Stati; infatti, esistono scadenze intermedie e un termine ultimo entro cui dimostrare il conseguimento degli obiettivi prefissati, questo aspetto è cruciale poiché rappresenta una sfida molto difficile ma, da un lato, spinge l'amministrazione e il decisore politico a superare le inerzie e le resistenze all'innovazione, dall'altro, gli uffici della macchina amministrativa si

trovano a dover lavorare con tempistiche e metodologie più orientate alla performance e al raggiungimento dei risultati attesi⁵³.

Inoltre, uno dei principi ispiratori del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano è la coesione sociale e territoriale perché l'Italia presenta sensibili disuguaglianze regionali e gli effetti della pandemia le hanno accentuate.

Proprio alla luce di questa problematica, il Piano non si pone solo l'obiettivo di riformare la Pubblica Amministrazione ma anche quello di permettere che i benefici della nuova macchina amministrativa possano arrivare a tutti i cittadini eliminando di fatto queste disuguaglianze territoriali.

3.1.2. Il ruolo strategico del capitale umano nel PNRR

Le risorse umane della Pubblica Amministrazione ricoprono un ruolo fondamentale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; infatti, si occupa in maniera specifica della qualità, della preparazione e delle competenze dei dipendenti pubblici che lavorano all'interno del sistema amministrativo nazionale.

Proprio alla luce della considerazione di cui gode la forza lavoro dell'amministrazione all'interno del PNRR, emerge nello stesso la necessità di valorizzare e potenziare le competenze dei dipendenti pubblici per avviare e concludere una trasformazione reale della Pubblica Amministrazione che consenta di sopperire al sottodimensionamento degli organici, che come abbiamo già osservato, è stato causato da tanti anni di politiche che prevedevano il blocco del turnover, e quindi aumentare sensibilmente l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

Nella prospettiva innovatrice del piano, la formazione, non assume solamente un'accezione di tipo scolastica o relativa ai titoli formali, ma comprende l'insieme

⁵³ D'Alessio, G. (2022). La riforma della Pubblica Amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano. *Revista de Estudios del la Administracion Local y Autonómica.* , 109-122.

di abilità, delle attitudini, delle conoscenze ma soprattutto delle competenze che i dipendenti pubblici apportano ai processi lavorativi all'interno delle diverse amministrazioni⁵⁴.

Questo particolare modo, contenuto nel Piano, di concepire la formazione assume particolare valore se lo osserviamo in correlazione ai grandi temi in merito ai quali si vuole intervenire; infatti, la digitalizzazione, la semplificazione burocratica e la transizione ecologica, sono ambiti nei quali la competenza tecnica deve essere adoperata in stretta collaborazione con le capacità relazionali, la risoluzione dei problemi e la capacità di collaborazione con il settore privato.

Alla luce di quanto appena descritto è più semplice comprendere quanto i dipendenti in forza alle diverse amministrazioni pubbliche che risultino essere competenti, motivati e proiettati verso l'innovazione risultino essere centrali nel PNRR per gestire tutte le riforme previste.

Le risorse destinate alla formazione risultano, quindi, avere un valore strategico rilevante in quanto garantiscono non solo l'immediata efficacia dei progetti, ma anche la loro sostenibilità nel tempo.

Infatti, senza dipendenti pubblici preparati ad affrontare le sfide sopra descritte, si concretizzerebbe il rischio di attuare soltanto misure normative e procedure formali, invece, se il personale dell'amministrazione è formato in maniera adeguata può farsi promotore di nuovi modelli lavorativi e favorire la transizione verso i servizi digitali e la riduzione degli sprechi di denaro pubblico attraverso l'ottimizzazione delle risorse.

Un ulteriore aspetto molto importante in merito alle risorse umane all'interno del PNRR è la capacità di favorire l'inclusione sociale, la partecipazione e la piena fruizione dei cittadini ai servizi⁵⁵; l'idea, è quella che, se la Pubblica

⁵⁴ D'Alessio, G. (2022). La riforma della Pubblica Amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano. *Revista de Estudios del la Administracion Local y Autonómica.* , 109-122.

⁵⁵ D'Alessio, G. (2022). La riforma della Pubblica Amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano. *Revista de Estudios del la Administracion Local y Autonómica.* , 109-122.

Amministrazione investe sul benessere e l'acquisizione delle competenze dei suoi dipendenti, il risultato che osserveremo registrerà un sensibile miglioramento dei servizi erogati ai cittadini, con un aumento della comunicazione, della trasparenza, della disponibilità a confrontarsi e della recettività nei confronti delle istanze che provengono da parte della società civile che usufruisce dei servizi, rendendo l'amministrazione realmente aperta e capace di costruire sinergie virtuose con il tessuto economico e sociale italiano.

In virtù di questo, nel PNRR è sottolineata più volte l'importanza cruciale che rivesta la formazione e la crescita professionale del personale che lavora nelle amministrazioni, considerando le risorse umane come il pilastro su cui si reggono le riforme e i relativi sforzi di modernizzazione della macchina amministrativa italiana.

3.2. Quadro normativo e istituzionale di riferimento

3.2.1. Riferimenti europei

La cornice normativa all'interno della quale si sviluppa il PNRR è rappresentata dal Recovery and Resilience Facility (RRF) che è lo strumento cardine del Next Generation EU, il quale mira a sostenere gli Stati membri dell'Unione nella ripresa post-pandemica, stimolando la trasformazione e il loro consolidamento strutturale. Il Recovery and Resilience Facility non è solo uno strumento finanziario, ma contiene vere e proprie linee guida sulle riforme da intraprendere e la necessità di operare in maniera coordinata tra la Pubblica Amministrazione e il capitale umano.

La Commissione Europea ha sostenuto in tante occasioni l'importanza degli investimenti in competenze e formazione per rendere i sistemi amministrativi più moderni.

Dipendenti pubblici qualificati, capaci di gestire nuove tecnologie, di operare in una logica di trasparenza e di sviluppare soluzioni innovative per affrontare le grandi sfide che la Pubblica Amministrazione è chiamata ad affrontare, è una necessità richiamata in tantissimi documenti dell'Unione Europea.

Infatti, le indicazioni europee sulla formazione e la costruzione delle competenze all'interno degli organici della Pubblica Amministrazione, non sono solo raccomandazioni di principio ma sviluppano una serie di orientamenti e requisiti che gli Stati membri devono perseguire per poter avere accesso alle risorse e avere la garanzia che siano utilizzate in maniera efficace.

Le indicazioni europee indicano che gli interventi formativi non devono essere occasionali, ma inseriti in una strategia di lungo periodo che assicuri aggiornamenti costanti e un monitoraggio dell'effettiva crescita delle competenze.

Il PNRR italiano recepisce le indicazioni europee e le inserisce in un disegno complessivo di riforma della Pubblica Amministrazione.

Grazie alle indicazioni dell'Unione Europea, l'Italia può contare su un quadro di riferimento solido e condiviso, che definisce le priorità, le metodologie e i criteri di valutazione di efficacia degli interventi normativi, rendendo la dimensione europea uno spazio di cooperazione e scambio di stimoli all'innovazione.

3.2.2. I decreti attuativi del PNRR

Il legislatore italiano, per dare concretezza agli obiettivi del PNRR utilizza lo strumento dei decreti attuativi che trasformano le linee guida generali in disposizioni esecutive e vincolanti, stabilendo sia le procedure e le tempistiche sia le risorse e i criteri che devono essere utilizzati.

I decreti attuativi definiscono quindi le regole che le amministrazioni sono tenute ad osservare per progettare e gestire i percorsi di aggiornamento professionale, specificano il budget da destinare alle attività formative, a quali competenze è necessario dare la priorità e come garantire che i benefici dei corsi si riflettano concretamente sull'operatività quotidiana degli uffici.

I decreti possono prevedere anche attività di monitoraggio e rendicontazione, disponendo per le amministrazioni l'obbligo di dimostrare come siano effettivamente stati spesi i soldi destinati alla formazione e se abbiano raggiunto lo scopo di aver migliorato le competenze e le capacità dei dipendenti pubblici che hanno partecipato ai progetti.

Inoltre, i decreti attuativi ricoprono un ruolo di coordinamento e sinergia tra ministeri, regioni ed enti di formazione specializzati, come la scuola Nazionale dell'Amministrazione o Formez PA.

Queste istituzioni, sulla base delle indicazioni che i decreti forniscono, sono in grado di strutturare percorsi formativi che corrispondano alle esigenze specifiche dei diversi settori amministrativi e si occupano di garantire lo stesso livello di qualità della formazione su tutto il territorio nazionale senza differenze geografiche nel rispetto dell'obiettivo del PNRR di coesione territoriale ed eliminazione delle disparità tra territori.

Grazie a questi strumenti normativi, l'obiettivo di riformare nel profondo la Pubblica Amministrazione attraverso l'investimento nel personale pubblico non risulta essere un proposito vago, ma si sostanzia con politiche operative, verificabili e allineate alla necessità di modernizzazione, innovazione, miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa del settore pubblico.

3.3. Le linee guida della formazione

3.3.1. Le indicazioni europee

All'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sono contenute delle linee guida molto chiare in merito alla formazione dei dipendenti pubblici.

Queste indicazioni servono per orientare concretamente l'azione formativa della Pubblica Amministrazione nei confronti dei suoi dipendenti in merito a quali competenze privilegiare e come strutturare i percorsi di apprendimento.

La necessità di avere queste linee guida deriva dal fatto che la formazione per essere efficace e raggiungere gli obiettivi prefissati deve essere organizzata all'interno di un progetto continuativo, in grado di sostenere la crescita del personale nel corso di tutta la carriera e non in maniera saltuaria.

Oltre a stabilire i contenuti formativi, le linee guida indicano anche le migliori metodologie didattiche; ad esempio viene raccomandato di non somministrare la formazione esclusivamente in presenza, ma deve essere sempre integrata con forme più flessibili come la formazione a distanza, l'e-learning, i laboratori esperienziali

l'affiancamento e la creazione di comunità di pratica nelle quali i dipendenti pubblici possano scambiare buone pratiche e confrontare soluzioni adottate per casi simili.

Un altro vantaggio dell'uso di piattaforme digitali per somministrare la formazione è quello che consentono il superamento delle barriere geografiche e l'uniformità dell'offerta formativa per i dipendenti pubblici a prescindere dalla loro provenienza, permettendogli, inoltre, di gestire in maniera più indipendente il proprio percorso di crescita professionale.

Un documento molto rilevante in questo contesto è il Piano triennale per la formazione che è un documento strategico che i diversi ministeri, o altri organi delegati, redigono e nel quale sono individuate le priorità formative e stabiliti gli obiettivi da raggiungere in un dato termine temporale.

All'interno del piano, inoltre, sono tracciati gli ambiti tematici che sono considerati cruciali per l'evoluzione dell'amministrazione: competenze digitali per gestire le innovazioni tecnologiche e competenze manageriali fondamentali per far nascere leadership consapevoli e in grado di operare per obiettivi.

Sono ritenute fondamentali anche alcune soft skills come il problem solving, la capacità di lavorare in gruppo, capacità di comunicare in maniera efficace.

Le linee guida rilevano la necessità di monitorare e valutare l'impatto effettivo dei piani di formazione attraverso la misurazione dei risultati che avviene grazie a specifici indicatori di performance o strumenti di feedback che permettono di comprendere se i percorsi formativi stiano effettivamente producendo un cambiamento nelle prassi operative.

3.3.2. Le direttive del Ministro della Pubblica Amministrazione

Il 14/01/2025 il Ministro per la Pubblica Amministrazione Sen. Paolo Zangrillo, ha adottato la nuova direttiva in merito alla formazione e valorizzazione del capitale umano delle amministrazioni.

Questo documento segue le precedenti direttive sul tema della formazione che riguardavano in maniera specifica il rafforzamento delle competenze e la misurazione e valutazione della performance.

La direttiva è stata adottata per concretizzare gli obiettivi in merito alla strategia di riforma e di investimento delle amministrazioni pubbliche contenuti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il documento di indirizzo che stiamo analizzando, indica gli obiettivi, gli ambiti di formazione trasversali e gli strumenti a supporto della formazione del personale pubblico a partire dall'offerta formativa del Dipartimento della funzione pubblica, della Scuola Nazionale dell'Amministrazione e dal Formez PA.

Nella direttiva emerge chiaramente come la formazione venga considerata un obiettivo di performance sotto la responsabilità dei dirigenti, che devono assicurare la partecipazione attiva del personale nella misura di 40 ore annue di formazione pro capite⁵⁶.

I dirigenti vengono considerati i responsabili dei dipendenti e a loro è affidata la responsabilità di far crescere le competenze e la capacità di lavorare in squadra delle risorse umane che guidano.

3.4. L'impatto del PNRR sulla formazione dei dipendenti pubblici: il Censimento permanente delle Istituzioni Pubbliche

Grazie al censimento permanente delle Istituzioni pubbliche dell'Istat, pubblicato a maggio 2024, possiamo studiare se si è verificato un impatto sulla formazione dei dipendenti pubblici, in seguito agli interventi e alle riforme attuate in ragione dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

La rilevazione censuaria è stata svolta da giugno a novembre 2023 ma i dati fanno riferimento al 31/12/2022.

⁵⁶ <https://www.funzionepubblica.gov.it>

Questo rapporto ci permette di comprendere i comportamenti delle istituzioni pubbliche nell'organizzare i percorsi formativi dei loro dipendenti.

FORMA GIURIDICA	Istituzioni che hanno organizzato/ finanziato attività di formazione			Attività formative		Partecipanti		Partecipanti ogni 100 dipendenti
	v.a.	% sul tot. Ist.	% sul tot Dip	v.a.	var % 2020	v.a.	var % 2020	
	Amministrazione dello Stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	37	97,4	100,0	6.307	28,6	237.936	
Regione (Giunta e consiglio regionale) (a)	39	100,0	100,0	5.419	47,2	140.239	-2,5	
Provincia e città metropolitana (a)	93	89,4	94,6	8.161	26,2	136.212	-22,6	
Comune	4.119	55,6	81,7	98.781	34,3	549.900	42,6	
Comunità montane e unione dei comuni	257	55,2	84,0	6.424	41,0	19.816	0,0	
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	182	93,3	95,9	79.096	103,6	1.523.085	75,8	
Università pubblica	69	97,2	100,0	9.687	39,4	189.631	23,3	
Ente pubblico non economico	1.073	37,8	93,8	32.820	30,4	450.087	30,3	
Altra forma giuridica	524	65,7	86,6	13.953	56,0	98.628	-0,1	
Totale	6.393	53,5	93,4	260.648	50,7	3.345.534	41,9	

Figura 21 Istituzioni pubbliche che hanno organizzato o finanziato attività di formazione, attività formative e partecipanti per forma giuridica. Valori assoluti e percentuali. Anno 2022. Censimento permanente delle Istituzioni Pubbliche 2024. Dati Istat.

I dati raccolti indicano come nel 2022 si è registrato, rispetto al 2020, in tutte le amministrazioni pubbliche, un importante aumento dell'organizzazione delle attività formative con un incremento del 50,7% e della partecipazione a questa attività da parte del personale, con un incremento del 41,9%⁵⁷.

I risultati censuari permettono di analizzare quanto le diverse istituzioni abbiano investito nello sviluppo delle competenze e nella valorizzazione del capitale umano, ma anche il livello di coinvolgimento del personale nei processi formativi.

⁵⁷ Istat. (2024). *Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche: risultati preliminari anno 2022*.

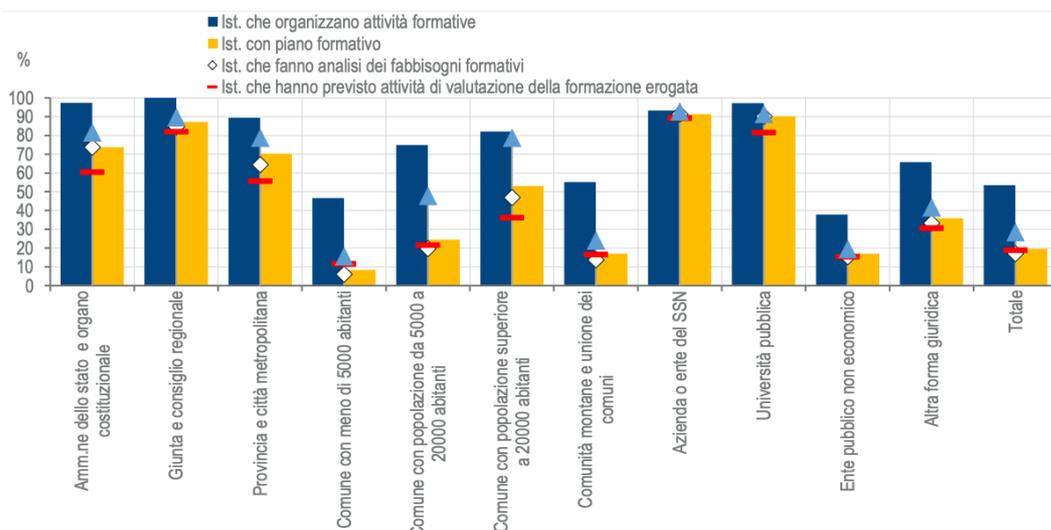


Figura 22 Istituzioni pubbliche per tipo di azione di valorizzazione del capitale umano. Valori Percentuali. Anno 2022. Censimento permanente delle Istituzioni Pubbliche 2022. Dati Istat.

Dai dati emerge come le istituzioni che hanno adottato un piano formativo corrispondono al 19,6% del totale con una forte eterogeneità di comportamento rispetto alle caratteristiche dimensionali e organizzative⁵⁸.

Nel dettaglio, il 90% degli atenei e delle Aziende del servizio sanitario nazionale hanno organizzato attività di formazione, anche le amministrazioni regionali (87,2%) e quelle centrali (73,7%) hanno adottato un piano di formazione e condotto un'analisi dei fabbisogni formativi.

Tra le amministrazioni che hanno registrato il dato peggiore in materia di pianificazione della formazione per i loro dipendenti, rileviamo i comuni più piccoli con un dato pari al 8,4%, le Comunità montane e Unioni di comuni con il 17%; queste istituzioni, registrano un dato anche peggiore nella voce sull'analisi dei bisogni formativi che è stata condotta solo dal 6,2% dei piccoli comuni e dal 13,7% delle Comunità montane e Unioni di Comuni⁵⁹.

Come abbiamo già osservato, uno degli aspetti che sta assumendo sempre più importanza nell'ambito della formazione è la valutazione finale delle attività

⁵⁹ Istat. (2024). *Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche: risultati preliminari anno 2022*.

formative che è stata effettuata dal 18,9% delle istituzioni pubbliche con un andamento che corrisponde a quello adottato in merito alla pianificazione.

Quindi, emergono due sistemi diversi di organizzare la formazione: il primo risulta più strutturato e attento a programmare la formazione sulla base delle effettive necessità della struttura amministrativa e alla valutazione dei risultati ottenuti dai dipendenti per confrontarli con gli obiettivi prefissati in fase di programmazione, il secondo sistema è meno strutturato e attento a questi aspetti dell'organizzazione dei percorsi formativi.

Il Censimento analizza anche i dati emersi in merito alle istituzioni pubbliche che hanno adottato iniziative per incentivare e favorire l'accesso ai percorsi di formazione, anche in questo aspetto della ricerca, le Aziende del servizio sanitario nazionale e gli Atenei superano il 90%, le Regioni arrivano 89,7%, la Presidenza del Consiglio e ministeri 87,5 e Città metropolitane 85,7%, mentre la media complessiva si ferma al 28,6%⁶⁰.

Tra le misure con le quali le diverse amministrazioni incentivano i propri dipendenti a perseguire percorsi formativi, quello dei permessi per diritto allo studio previsti dai Contratti Collettivi Nazionali sono lo strumento più utilizzato a prescindere dalla tipologia dell'istituzione.

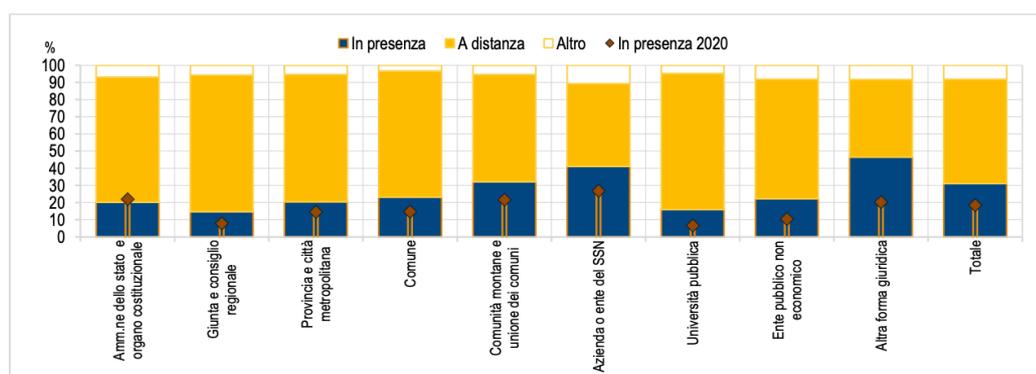


Figura 23 Partecipanti alle attività formative per modalità di erogazione e forma giuridica. Valori percentuali. Anni 2022 e 2020. Censimento permanente delle Istituzioni Pubbliche 2022. Dati Istat 2024.

⁶⁰ Istat. (2024). Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche: risultati preliminari anno 2022.

In merito alla modalità di erogazione dei diversi percorsi formativi, resta prevalente la modalità a distanza con il 60,8% che, come abbiamo osservato precedentemente, ha visto la sua ascesa a causa della pandemia da COVID-19 nel 2020.

Questa modalità è sopravvissuta al periodo pandemico in quanto il suo utilizzo comporta vantaggi rilevanti in termini di flessibilità, abbattimento dei vincoli sul numero di posti e minor costo pro-capite.

Nonostante questa tendenza, l'attività formativa in presenza non è stata completamente abbandonata e i dati raccolti durante il censimento hanno dimostrato che si è verificata una tenue ripresa di questa metodologia didattica rispetto al 2020 con un 12,5%, questo dato è influenzato in maniera particolare da aziende ed enti del servizio sanitario nazionale che utilizzano la formazione in presenza per il 41% (Istat, 2024)⁶¹.

3.5. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la formazione dei dipendenti pubblici: un motore di innovazione e modernizzazione

Dall'analisi che abbiamo condotto emerge in maniera chiara come il PNRR abbia inciso in modo significativo sulla formazione dei dipendenti pubblici, delineando una vera e propria strategia di rinnovamento della Pubblica Amministrazione Italiana.

La formazione non viene più considerata un'azione accessoria o occasionalmente necessaria, ma un fattore strategico al centro dei processi di riforma e digitalizzazione.

Le indicazioni europee, recepite dal PNRR italiano, hanno spinto il legislatore a dotarsi di decreti attuativi e direttive ministeriali che riconoscono nella valorizzazione del capitale umano la chiave per rendere l'azione amministrativa più efficace, trasparente e innovativa.

⁶¹ Istat. (2024). *Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche: risultati preliminari anno 2022*.

I risultati del censimento permanente dell'Istat sul 2022 mostrano, a riprova di questa tendenza, un incremento sensibile delle attività formative con un dato positivo del 50,7% rispetto al 2020 e della partecipazione da parte del personale con un dato positivo del 41,9% anche in questo caso rispetto al 2020.

Inoltre, la logica temporale stringente del Piano, con i suoi obbiettivi e scadenze a breve e medio termine, ha incentivato la Pubblica Amministrazione a strutturare meglio i propri percorsi di formazione e aggiornamento.

Non si tratta più di iniziative isolate, ma di piani formativi sempre più orientati a rispondere ai reali fabbisogni dei diversi enti, con un'attenzione crescente alla programmazione, al monitoraggio e alla valutazione finale.

Le istituzioni che si sono mostrate più attive, come gli atenei o le Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Nazionale, si sono dotate di piani formativi e procedure di valutazione più solide, rispecchiando la volontà di promuovere competenze specialistiche digitali, manageriali, organizzative) e soft skills (capacità di comunicazione, problem solving e capacità di lavorare in gruppo).

Un altro aspetto essenziale è che la formazione ha assunto un ruolo cruciale non solo per garantire l'adeguato utilizzo delle risorse del PNRR, ma anche per favorire un cambiamento culturale nell'apparato amministrativo.

Dipendenti pubblici meglio preparati possono, infatti, agevolare le collaborazioni con il settore privato, facilitare l'adozione di procedure digitali, sostenere la transizione ecologica e, più in generale, promuovere l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

In questa prospettiva, la formazione a distanza, l'e-learning e la creazione di comunità di pratica rappresentano strumenti formativi fondamentali per superare le barriere geografiche e rendere l'offerta formativa più inclusiva e capillare su tutto il territorio nazionale.

Inoltre, i dati evidenziano la necessità di superare le resistenze ancora presenti in alcune realtà locali di minori dimensioni, dove l'adozione di piani strutturati di formazione resta inferiore.

L'obiettivo di ridurre il divario territoriale, uno degli obiettivi cruciali del PNRR, passa anche attraverso una maggiore omogeneità nell'organizzazione di percorsi formativi e una diffusa cultura del monitoraggio e della valutazione dei risultati.

Il Piano ha conferito alla formazione dei dipendenti pubblici un ruolo da protagonista, trasformandola in volano per l'innovazione, la modernizzazione e la coesione territoriale.

Grazie ad un quadro normativo più solido e a investimenti mirati, la Pubblica Amministrazione ha oggi l'opportunità di evolvere rapidamente, accrescendo la qualità dei servizi offerti ai cittadini e guadagnando in competitività e trasparenza. L'impegno dovrà essere mantenuto e rafforzato nel tempo, affinché la formazione continui a essere non solo un obbligo normativo, ma soprattutto un'occasione di crescita professionale e istituzionale di lungo periodo.

Conclusioni

L'analisi condotta ha messo in luce alcune delle complesse dinamiche che caratterizzano la Pubblica Amministrazione italiana. Dall'esame storico e delle norme che regolano l'impiego nel settore pubblico italiano, svolto nel corso del primo capitolo, è emerso un contesto articolato, nel quale il numero dei lavoratori statali ha inizialmente registrato un significativo incremento, per poi subire, in maniera altrettanto sensibile, una progressiva riduzione negli ultimi due decenni.

Questo fenomeno si è verificato in quanto il legislatore ha applicato strategie volte alla riduzione della spesa pubblica, stabilendo un blocco assai esteso dei rinnovi del personale (con l'eccezione del comparto sicurezza), causando un impoverimento delle risorse a disposizione della Pubblica Amministrazione, con effetti evidenti nei settori strategici quali la sanità, l'istruzione e i servizi forniti dagli enti locali.

In particolare, si è osservato come il blocco del turnover abbia determinato un progressivo invecchiamento della forza lavoro e abbia reso insufficiente la trasmissione "in-house" delle competenze tra le differenti generazioni di dipendenti pubblici.

È emerso come la struttura rappresentativa della forza lavoro impegnata nel settore pubblico sia ormai rappresentata da una piramide capovolta a causa di una presenza limitata di giovani dipendenti adeguatamente formati. Una realtà particolarmente preoccupante nelle aree periferiche del Paese.

In merito alla parità di genere è emerso come il fatto che persistano delle disparità nelle opportunità di carriera, specialmente per quanto concerne le posizioni apicali, influenza negativamente la piena efficacia dell'utilizzo di tutte le potenzialità delle risorse umane delle amministrazioni.

L'analisi sui dati del Conto annuale del 2022 curato dalla Ragioneria Generale dello Stato, inoltre, ha evidenziato come nonostante una leggera inversione di tendenza

e quindi un aumento di personale della Pubblica Amministrazione, dovuto principalmente alle misure seguite alla pandemia da COVID-19, il turnover non è sufficiente a riportare le amministrazioni a maggiori livelli di efficienza e capacità gestionale, come l'esperienza in corso del PNRR ha mostrato in più di una circostanza. Pertanto, diviene necessario e per molti versi inevitabile, investire in maniera più consapevole e robusta nella formazione dei dipendenti che fanno già parte della Pubblica amministrazione italiana.

Dall'elaborato emerge come le sfide attuali, come l'invecchiamento della forza lavoro, le carenze organiche e le disparità territoriali, evidenziano non solo il depauperamento delle risorse, ma anche la conseguente perdita di competenze strategiche.

Per invertire questa tendenza risulta quindi fondamentale implementare riforme strutturali che promuovano un turnover equilibrato, una distribuzione geografica del personale più omogenea e politiche di formazione orientate all'innovazione e all'inclusione.

L'analisi svolta nel corso del secondo capitolo ha permesso di comprendere come negli ultimi vent'anni si sia registrato un profondo mutamento della formazione dei dipendenti pubblici in Italia, caratterizzata non solo da un incremento delle attività messe in atto, ma anche da un miglioramento qualitativo delle metodologie e dei contenuti offerti.

Dal modello tipico in vigore prima degli anni Duemila, più statico, burocratizzato e orientato all'aggiornamento saltuario delle norme, si è evoluta una prospettiva strategica della formazione, che fa leva sull'utilizzo di tecnologie innovative e sulla promozione di competenze manageriali, trasversali e digitali.

Dall'analisi svolta si può dedurre che i fattori che hanno comportato questa trasformazione dell'approccio alla formazione degli impiegati pubblici, sono stati il supporto normativo (abbiamo messo in luce il Decreto Legislativo 165/2001), la

graduale digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e, più recentemente, l'impulso innovatore del PNRR.

L'introduzione di nuove metodologie didattiche come la formazione a distanza o l'e-learning, hanno giocato un ruolo dirimente nel progresso qualitativo dei percorsi formativi, fornendo quella flessibilità necessaria per ottenere un numero rilevante nella partecipazione da parte dei dipendenti e una effettiva uniformità geografica nella qualità della formazione erogata.

Nel corso del secondo capitolo, inoltre, la nostra analisi si è soffermata sia sulla descrizione di nuovi progetti formativi per ampliare le competenze trasversali, digitali e amministrative dei funzionari e dipendenti pubblici, ma anche sul ruolo cruciale svolto dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

È emerso come la SNA giochi un ruolo determinante nella creazione di un efficiente sistema formativo perché è un'istituzione che fa parte della Pubblica Amministrazione e può predisporre percorsi che non siano solo teorici ma anche pratici e quindi le competenze trasmesse risultano immediatamente applicabili ai contesti reali nei quali si trova ad operare il personale pubblico.

Inoltre, possiamo osservare delle notevoli innovazioni in merito alla governance e alla pianificazione formativa, infatti, è stato introdotto, ad esempio, il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO).

Un altro elemento determinante ai fini della nostra analisi risulta essere l'introduzione e la gestione dell'Intelligenza Artificiale all'interno della macchina amministrativa italiana. Le nuove tecnologie, destinate comunque a condizionare in futuro il funzionamento della Pubblica Amministrazione, possono essere cruciali sotto due profili: il primo in merito ai percorsi formativi, i quali possono, grazie all'AI, essere personalizzati sulle necessità non più dell'ente di riferimento, ma addirittura su quelle dei singoli dipendenti fruitori della formazione; il secondo aspetto, riguarda il fatto che, se i dipendenti pubblici acquisiscono le giuste competenze in merito all'utilizzo dell'Intelligenza Artificiale, questa potrebbe

anche rappresentare una risposta, seppur parziale, alle gravi carenze di organico registrate in molte amministrazioni italiane.

Dall'analisi completa svolta nel secondo capitolo di questo elaborato emerge nettamente come la formazione non reciti più il ruolo di obbligo formale, ma occupi maggiormente una posizione di protagonista sia nella crescita professionale dei dipendenti pubblici ma anche nel miglioramento complessivo dei servizi offerti alla collettività.

Nel corso del terzo capitolo, invece, abbiamo evidenziato quanto il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano abbia impattato sulla trasformazione della formazione all'interno della Pubblica Amministrazione italiana.

I dati del censimento permanente dell'Istat analizzati, dimostrano quanto, rispetto al 2020, siano cresciute le attività formative (+50,7%) e la partecipazione del personale alle attività di *training* (+41,9%).

I piani formativi, adottati con la relativa programmazione e valutazione finale, risultano sempre più orientati a soddisfare le effettive necessità delle diverse amministrazioni pubbliche riuscendo a ottenere risultati rilevanti sul miglioramento delle competenze dei dipendenti pubblici in campo digitale, manageriale e organizzativo oltre alle capacità comunicative e di problem solving.

In conclusione, l'analisi qui condotta pone in evidenza come il blocco del turnover abbia avuto un impatto significativo sulla qualità e sull'efficacia amministrativa contribuendo all'invecchiamento del personale e alla perdita di alcune competenze strategiche.

La formazione risulta essere un elemento cruciale, forse il principale, per contrastare questi effetti e per accompagnare la Pubblica Amministrazione nel suo processo di modernizzazione. La strada è già stata positivamente tracciata in questi ultimi anni: irrobustire le attività di formazione continua, rafforzare l'integrazione dei processi di digitalizzazione nell'organizzazione della Pubblica

Amministrazione, senza trascurare la necessità di modelli di reclutamento più attrattivi e competitivi nei confronti dei giovani laureati.

Solo attraverso un approccio sistemico, che combini formazione, innovazione e riorganizzazione del personale, sarà possibile sopperire alle carenze di personale e rilanciare l'azione della Pubblica Amministrazione italiana.

Bibliografia

- Angeletti, S. (2024). Il futuro della formazione. In S. Sancassini, & W. Tortorella, *Servire al futuro. La formazione nella pubblica amministrazione ai tempi dell'AI*. (p. 31-47). Roma: Carocci Editore.
- Caracciolo, A. (1960). *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*. Einaudi editore.
- Casiraghi, D. (2024). L'intelligenza artificiale nella formazione della pubblica amministrazione. In S. Sancassini, & W. Tortorella, *Servire al futuro* (p. 99-108). Roma: Carocci editore.
- CNEL. (2022). *Relazione 2022 al Parlamento e al Governo. Sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*. Roma.
- D'Alessio, G. (2022). La riforma della Pubblica Amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano. *Revista de Estudios del la Administracion Local y Autonómica*. , 109-122.
- EuropeanCommission. (2022). *Ethical Guidelines on the Use of Artificial Intelligence (AI) and Data in Teaching and Learning for Educators*. Lussemburgo: Directorate General for Education, Youth, Sport and Culture, Publications Office of the European Union.
- Gramigna, A., Angela, R., & Alessandro, S. (2024). Università e amministrazioni locali verso l'innovazione sociale aperta. In S. Sancassini, & T. Walter, *Servire il futuro. La formazione nella pubblica amministrazione ai tempi dell'AI*. (p. 49-60). Roma: Carocci Editore.

- Istat. (2024). *Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche: risultati preliminari anno 2022*.
- Mattarella, B. G. (2021). Per un migliore coordinamento del reclutamento dei dipendenti pubblici con i percorsi universitari. *Giornale di Diritto Amministrativo*, 578-584.
- MEF. (2023). *Commento ai Principali dati del conto annuale del periodo 2013-2022*. Roma.
- Melis, G. (2020). *Storia dell'amministrazione italiana*. Bologna: Il Mulino.
- Melis, G. (2021). *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*. Bologna: Il Mulino.
- Mencarini, L., & Vignoli, D. (2018). *Genitori cercasi. L'Italia nella trappola demografica*. Milano: Università Bocconi Editore.
- Meriggi, M., & Tedoldi, L. (2021). *Storia delle Istituzioni politiche. Dall'antico regime all'era globale*. Roma: Carocci editore.
- Merzenich, M. (2013). *Soft-Wired. How the new science of brain plasticity can change your life*. San Francisco: Parnassusm Publishing.
- MIPA. (2013). *Rapporto Finale. Servizio di analisi quali-quantitativa in materia di formazione delle amministrazioni pubbliche*. Roma.
- RagioneriaGeneraledelloStato. (s.d.). *Dipendenti delle Amministrazioni dello Stato al 1° Gennaio 1990*. Roma: Istituto Poligrafico dello Stato.
- Sancassini, S., & Tortorella, W. (2024). *Servire al Futuro*. Roma: Carocci Editore.
- Sancino, A., Scognamiglio, F., Corvo, L., Imperiale, F., & Pasi, G. (2024). Institutionalizing Experimental Places for Inclusive Social Innovation:

From Utopias to Heterotopias. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 240-252.

Sepe, S. (2018). *Storia dell'Amministrazione italiana*. Napoli: Editoriale Scientifica srl.

SNA. (2021). *Formare la PA. Rapporto SNA 2017-2020*. Roma: Miligraf Edizioni.

Sparatore, S. (2022). La formazione nella pubblica amministrazione. In E. Corbi, M. Musello, & F. M. Sirignano, *Pedagogia e risorse umane. Nuovi scenari nell'era post Covid*. (p. 418-430). Napoli: Università degli Studi Suor Orsola Benincasa.

Weber, M. (1998). Sulla burocrazia. In M. Weber, *Scritti politici* (p. 31). Roma: Donzelli .

Sitografia

- Banca Dati Amministrazioni Pubbliche: <https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it>
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro: <https://www.cnel.it/>
- Conto annuale: <https://contoannuale.rgs.mef.gov.it>
- Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud:
<https://politichecoesione.governo.it/>
- Iris Luiss: <https://iris.luiss.it/>
- Istat: <https://www.istat.it/>
- Italia domani: <https://www.italiadomani.gov.it/>
- Il Sole 24 Ore: <https://www.ilsole24ore.com/>
- Ministero dell'Economia e delle Finanze: <https://www.rgs.mef.gov.it/>
- Ministro per la Pubblica Amministrazione:
<https://www.funzionepubblica.gov.it/>
- Normattiva- Il portale della legge vigente: <https://www.normattiva.it/>
- Open Coesione: <https://opencoesione.gov.it/>
- Open PNRR: <https://openpnrr.it/>
- Scuola Nazionale dell'Amministrazione: <https://sna.gov.it/>