

Cattedra: Organizzazione e Management Pubblico

La Pianificazione strategica del personale al vaglio della Nota integrativa al bilancio e della riforma del pubblico impiego

Efisio Gonario Espa

RELATORE

Daniela Bolognino

CORRELATORE

Ilaria Buonaiuto
Matr. 656892

CANDIDATO

Sommario

INTRODUZIONE.....	3
 CAPITOLO 1: LA MANAGERIALIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	8
1.1 Accenni Storici (1945 – 1978).....	9
1.2 Lo sviluppo dell'organizzazione manageriale in Italia (1978 – 2008)	15
1.3 Le Pubbliche Amministrazioni dalla crisi alle nuove sfide del PNRR	20
 CAPITOLO 2: LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA DEL PERSONALE	27
2.1 Gli obiettivi strategici di una pubblica amministrazione	28
2.2 La classificazione delle competenze nelle pubbliche amministrazioni.....	34
2.2.1 ISCO08	35
2.2.2 Elenco delle professioni ISTAT.....	37
2.2.3 Il framework delle competenze.....	39
2.2.4 ARAN e contrattazione collettiva	41
2.3 Il piano dei fabbisogni di personale, tra vincoli finanziari e necessità operative 46	46
2.4 Il PIAO come strumento di raccordo tra pianificazione, fabbisogni e obiettivi strategici	52
 CAPITOLO 3: GLI EFFETTI DI UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE FLESSIBILE E DINAMICA.....	58
3.1 Le linee guida 2022 come punto di partenza	66
3.2 La revisione delle competenze e del reclutamento, PNRR riforma 2.3.1 e 2.3.2 70	70
3.2.1 La gestione strategica delle risorse umane per creare Valore Pubblico.....	75
3.2.2 Sviluppo della capacità nella pianificazione, organizzazione e formazione strategica della forza lavoro	78
3.3 Analisi quantitativa, quanti laureati ci sono per soddisfare le esigenze della PA?	80

CAPITOLO 4 LA PIANIFICAZIONE INTEGRATA, ANALISI SPERIMENTALE SULLA NOTA INTEGRATIVA AL BILANCIO.....	84
4.1 Lavorare <i>performance – based</i>	86
4.2 La Nota Integrativa di Bilancio e il suo ruolo nella programmazione	88
4.3 Caso studio: analisi empirica delle Note integrative e dei PIAO delle Amministrazioni centrali	97
4.3.1 Risultati: il legame tra Nota integrativa, obiettivi strategici e PIAO	100
4.4 Programmare oltre gli stanziamenti: è possibile una visione di lungo periodo?	113
CONCLUSIONI	117
BIBLIOGRAFIA	123

INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni si è sviluppato un forte dibattito che riguarda la Pubblica Amministrazione (PA), la sua capacità di rispondere ai bisogni della cittadinanza, di modificarsi ed essere al pari delle innovazioni tecnologiche e sociali, di essere efficace ed efficiente. La domanda crescente di servizi pubblici, insieme alla necessità di controllare la spesa pubblica e usufruire nel miglior modo possibile delle risorse finanziarie, ha indotto spesso a riflettere su riforme e decisioni da prendere che siano in grado di adattarsi ai grandi cambiamenti del resto dell'economia. Non a caso, si parla oggi di una condizione di “primazia dei mezzi finanziari”¹ sia dal punto di vista delle decisioni, sia poi della loro esecuzione in sede di bilancio. Non si può prescindere dal considerare il ciclo di bilancio come influenza primaria sulle decisioni che riguardano le amministrazioni, constatato che le disposizioni finanziarie sono quelle che modificano i rapporti e gli obiettivi delle politiche pubbliche, contribuendo quindi a costruire dei percorsi di riforme indissolubilmente legati alle risorse allocate.

Questo elaborato si inserisce in questa scia e si occupa di indagare e sviluppare la pianificazione strategica del personale, inserendo nell'analisi ~~tutti~~ gli aspetti che gravitano intorno alle decisioni che riguardano il personale nella sua interezza, dalla sua gestione alla *performance*, fino ad arrivare alla pianificazione finanziaria. La ricerca si basa su un approccio integrato, almeno in linea di principio, capace di superare la tradizionale trattazione settoriale dei temi della *performance*, dei fabbisogni del personale e della programmazione finanziaria, evidenziando le connessioni sistemiche tra risorse umane, obiettivi e strumenti.

Lo scopo è quello di indagare le dinamiche di rinnovamento delle amministrazioni, guardando più in generale al percorso di pianificazione integrata che da qualche anno si è sviluppato, a partire da un documento la cui rilevanza strategica non è sempre considerata: la Nota Integrativa al Bilancio. Questo documento, redatto dai singoli Ministeri, ha il ruolo di descrivere in modo approfondito le decisioni finanziarie, illustrando per ogni programma di spesa le previsioni e i relativi obiettivi con gli

¹ D'Alterio, E., *Diritto Amministrativo, Analisi di casi e profili teorici*, Wolters Fluwer, Milano, 2021 pp. 116 – 120.

indicatori utili alla loro misurazione. Esso non è soltanto una semplice appendice del bilancio, ma si pone, almeno in linea di principio, come uno strumento chiave della programmazione strategica delle pubbliche amministrazioni, con una sua rilevanza anche per quanto riguarda la programmazione dei fabbisogni del personale. Tramite tale documento possono emergere le linee che collegano insieme il ciclo politico e il ciclo amministrativo, la pianificazione del programma politico e la pianificazione delle attività amministrative. La Nota non si limita infatti a illustrare dati contabili, ma evidenzia il legame strettissimo tra contabilità e strategia, evidenziando la coerenza tra allocazione delle risorse, obiettivi politici e fabbisogni di personale. È proprio tramite l'analisi della nota che si può ritrovare il collegamento tra visione strategica e operatività amministrativa, tra obiettivi pluriennali e gestione delle risorse. Nonostante il suo potenziale, la Nota integrativa è stata spesso trascurata in letteratura scientifica e nelle pratiche amministrative, e proprio per questo l'elaborato vuole indagarne la valenza strategica anche in relazione alla pianificazione del personale.

La domanda di ricerca è quindi la seguente: è possibile rendere i fabbisogni di personale un elemento strategico per la pianificazione integrata delle Pubbliche Amministrazioni tenendo conto dei contenuti della Nota Integrativa al bilancio?

Tramite un'analisi teorica ed empirica l'elaborato vuole, pertanto, indagare il legame che intercorre tra pianificazione economica e finanziaria, valorizzazione delle risorse umane e capacità amministrativa, considerando il potenziale della Nota integrativa in questo senso e anche riflettendo su come possano modificarsi questi rapporti con le riforme del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) riguardanti questi campi, che pongono al centro la valorizzazione di competenze, pianificazione integrata e capacità amministrativa come leve per il cambiamento.

La tesi prenderà avvio dai primi passi della Pubblica Amministrazione moderna, per poi analizzarne la struttura alla luce delle più recenti riforme e dei relativi ambiti di trasformazione, valutando infine le possibili proiezioni nel futuro della sua articolazione e del suo funzionamento.

Più nello specifico, il primo capitolo tratterà il percorso di evoluzione dell'apparato pubblico, a partire dal secondo dopoguerra ad oggi, seguendo un tradizionale filone di tipo storico. Suddividendo tale lungo periodo in tre intervalli, emergeranno le tendenze e

le caratteristiche proprie di ognuno. Si considereranno le origini del modello burocratico italiano post-fascismo, riflettendo poi sulla contrapposizione tra tradizione giuridico – formalista e i tentativi di razionalizzazione degli anni Cinquanta, che resteranno però molto deboli e inadatti a garantire i risultati previsti. Si vedranno le prime riforme che costruiranno un sistema contrattualistico del pubblico impiego, e la nascita di un nuovo filone teorico e pratico intorno agli anni Settanta, il *New Public Management*, che, originato da innovazioni teoriche ed esperienze concrete nei paesi anglosassoni, dà il via a livello nazionale (seppure con notevole ritardo) a una serie di riforme che si sviluppano in modo compiuto solo negli anni Duemila. In questi anni di cambiamento internazionale, in Italia emergono quelle riforme che portano lo Stato a trasformarsi da “attore” a “regolatore”, tramite un’attività di riorganizzazione e contrattualizzazione dei servizi, fino alla riforma del Titolo V della Costituzione. Arrivando poi agli anni più recenti, si affronteranno gli effetti della crisi economica del 2008 sulle finanze pubbliche, e le conseguenze che questa ha avuto sulle amministrazioni, tramite l’analisi della Riforma Brunetta del 2009 e la riforma Madia del 2017, per poi arrivare alla seconda grande crisi, quella pandemica, che porta con sé una importante novità: il PNRR.

Il secondo capitolo, di impostazione teorica, affronta le logiche odierne della pianificazione delle pubbliche amministrazioni: sempre seguendo un percorso cronologico, servirà a introdurre il ciclo della performance; parallelamente, il capitolo analizzerà un altro elemento centrale della pianificazione, i fabbisogni di personale. Ciò avverrà osservando, innanzitutto, come i profili lavorativi vengano identificati a livello internazionale e nazionale, in modo da poter valutarne criticamente la capacità strategica; successivamente l’analisi si allargherà al Piano dei Fabbisogni del personale, in riferimento alla Riforma Madia del 2017, per poter riflettere sui limiti e sulle esigenze operative delle amministrazioni. Infine, arrivando alle più recenti riforme, si uniranno il tema della performance e del personale nel PIAO, riflettendo sul suo ruolo di coordinamento, e sul potenziale innovativo che potrebbe avere sulla pianificazione integrata, soprattutto in riferimento alla valorizzazione del personale.

Nel terzo capitolo si entrerà nel vivo della riflessione e delle considerazioni relative alla modernizzazione dell’apparato pubblico. La presentazione di documenti recenti come le Linee guida per la pianificazione dei fabbisogni di personale del 2022, insieme all’analisi della Missione 1 Componente 1 del PNRR che riguarda proprio la PA, saranno

gli elementi centrali per passare a una visione strategica del personale, riflettendo anche sul concetto di Valore Pubblico come finalità dell'azione delle amministrazioni. A latere verrà inserita un'analisi sull'adeguatezza del capitale umano disponibile rispetto agli attuali fabbisogni delle amministrazioni, valutando anche in via preliminare l'apporto positivo che il PNRR può dare per migliorare l'incrocio tra domanda e offerta di competenze.

Il quarto capitolo invece sarà il 'cuore empirico' della riflessione, introducendo la Nota integrativa e indagando il livello di pensiero strategico e integrato di tre specifiche amministrazioni centrali: il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dell'Interno. Tramite l'analisi di tali casi, confrontando Note integrative e PIAO di questi ministeri si andrà a valutarne la coerenza, la pianificazione integrata tra fabbisogni di personale e piano della performance e le risorse effettivamente impiegate. Sarà fondamentale per capire come oggi vengono sfruttati questi strumenti, il livello di integrazione e la praticità del sistema così come vigente. Lo scopo del capitolo è di evidenziare punti di forza e debolezza del sistema attuale, provando anche a prevedere le novità che potrebbero emergere dall'applicazione di nuovi strumenti previsti dalle riforme sul reclutamento e le competenze nel PNRR. Per esempio, è disponibile l'applicativo digitale Minerva del Dipartimento della Funzione Pubblica, volto a rafforzare la capacità delle amministrazioni di valutare le competenze delle proprie risorse umane, al fine di rendere la pianificazione strategica del personale orientata sia alla *performance* sia alle competenze dei propri dipendenti pubblici. Soprattutto, il capitolo sarà il luogo per riflettere sul ruolo della Nota integrativa in relazione alla più complessiva programmazione, anche alla luce delle più recenti modifiche in tema di bilancio, al fine di ripensare alla pianificazione finanziaria in ottica pluriennale e *performance - based*.

Il lavoro dunque vuole fornire un quadro cronologico e, al tempo stesso, metodologico per quanto riguarda le risorse umane in ambito pubblico, dalla seconda metà del Novecento a oggi, inserendo gradualmente tutti gli elementi di contorno che sono diventati sempre più strategici, dalla performance al superamento della dotazione organica, fino ad arrivare alla pianificazione integrata del PIAO. Saranno tutti utili a comprendere come, all'interno delle amministrazioni, si operi o meno in funzione del raggiungimento degli obiettivi, se le azioni scelte siano spinte dalla volontà di migliorare

i propri servizi. Tramite questa analisi saranno presi in considerazione aspetti che spesso sono stati considerati ‘in silos’, proponendo un modello concettuale integrato, capace di considerare gli effetti che gli uni hanno sugli altri, a partire dai principi delle pubbliche amministrazioni fino ad arrivare alle attività tecniche di pianificazione economica e finanziaria, monitoraggio e rendicontazione. Solo tramite un lavoro di revisione congiunta, e valutando ulteriormente possibili innovazioni che verranno portate avanti dal PNRR sarà possibile poi costruire una visione univoca che riponga nelle risorse disponibili alle amministrazioni, cioè il suo capitale umano, la giusta fiducia e la giusta valorizzazione per arrivare a raggiungere l’unico vero *goal* di ogni PA, il Valore Pubblico. Anche questo aspetto infatti è di cruciale importanza, poiché Valore Pubblico è ciò che viene percepito direttamente dai cittadini², perché sono loro a vivere la sua essenza, il benessere generato dall’agire delle amministrazioni, il tutto misurato anche tramite una scelta appropriata degli specifici indicatori di *outcome*. Ed è tramite quindi le giuste decisioni delle amministrazioni, che riescono a produrre Valore Pubblico interno, aumentando quindi il benessere dei propri dipendenti, che si riesce a comprendere l’importanza di una pianificazione integrata che abbia al centro le proprie risorse umane, lo strumento più adatto a portare il Valore pubblico anche all’esterno.

L’obiettivo finale di questa tesi è non solo analitico, ma anche propositivo: fornire una riflessione utile a orientare le pubbliche amministrazioni verso un modello di pianificazione del personale realmente strategico, coerentemente legato agli strumenti di bilancio, capace di sostenere il cambiamento organizzativo e generare Valore Pubblico duraturo.

² Deidda Gagliardo, E. EsemPIAO: buone pratiche di pianificazione integrata dalle PA dei diversi comparti, ForumPA 2025.

CAPITOLO 1: LA MANAGERIALIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La pubblica amministrazione italiana oggi è in grande cambiamento. Molte sono le opportunità, le sfide, ma soprattutto le necessità di rivedere l'impianto organizzativo e il suo ruolo nella società. Vi sono innumerevoli aspetti da considerare, rivedere, cambiare o migliorare, e per farlo al meglio bisogna mantenere un dialogo aperto con tutti coloro che ne fanno parte, i cittadini, le imprese, le istituzioni di ogni livello. Proprio in questi anni il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)³ ne sta dando la prova, e la pubblica amministrazione sta subendo grandi cambiamenti e revisioni da cui trarrà beneficio. Ma non solo, il PNRR si sta dimostrando uno strumento estremamente utile a tutti gli stati europei che oggi stanno coordinando i loro piani, per inserirsi insieme nel programma di più ampio spettro che riguarda il Next Generation EU. Il PNRR è un modo del tutto innovativo di ripensare alle politiche pubbliche, alle riforme istituzionali e non solo, esso contribuisce infatti a creare una spinta generale verso una mentalità basata su innovazione, efficacia ed efficienza, valori che dovrebbero già essere insiti in tutto l'assetto istituzionale.

Ad ogni modo, per ripensare alla pubblica amministrazione italiana, per riuscire a paragonarla e avvicinarla alle omonime europee è necessario, prima di proiettarsi nel suo immediato futuro, capirne la genesi post conflitto mondiale, per riconoscere e riflettere nel modo corretto e approfondito su quelle dinamiche che la caratterizzano ancora oggi, nonostante, come si vedrà, i molti tentativi di revisione.

Per questo l'analisi partirà da una revisione storica dell'apparato pubblico dal dopoguerra fino agli anni Settanta, per poi sviluppare la riflessione riguardo il decennio successivo analizzando le implicazioni teoriche delle nuove correnti di *New public management*, arrivando fino agli anni Duemila e alle più importanti riforme: la legge Brunetta, la riforma Madia e per concludere il PNRR.

³ Il PNRR è un piano strategico nazionale nato in risposta alla pandemia di COVID-19, con l'obiettivo di rilanciare l'economia italiana attraverso investimenti in innovazione, digitalizzazione, sostenibilità e inclusione sociale. Questo piano fa parte dell'iniziativa europea Next Generation EU, volta a stimolare la ripresa economica e la resilienza degli stati membri dell'Unione Europea.

1.1 Accenni Storici (1945 – 1978)

La nostra analisi storica della pubblica amministrazione italiana parte dalla sua “restaurazione” alla fine del secondo conflitto mondiale. Insieme, il referendum sulla repubblica e la vittoria della repubblica sulla monarchia cambiano gli assetti e contribuiscono a una revisione anche di ruolo delle istituzioni vigenti. Se il ventennio fascista era stato, infatti, un momento di modifica profonda degli assetti istituzionali, la ristabilizzazione delle strutture e il loro inserimento all’interno di un quadro istituzionale di ordine democratico, a fine del conflitto mondiale, emerge come occasione per modernizzare anche alcuni aspetti mai cambiati dall’Ottocento.

Il periodo fascista specialmente degli anni Venti e dei primi anni Trenta è un periodo di forte intervento istituzionale nella vita pubblica e nelle scelte pubbliche. La libertà e l’incisività si vede anche e soprattutto nella discrezionalità amministrativa, la quale viene definita come vera e propria discrezionalità decisiva⁴ da parte delle amministrazioni, che di volta in volta potevano decidere senza particolari riferimenti amministrativi su singole politiche e procedimenti. Infatti, come afferma Cassese “[la normativa] riconosceva interessi della collettività e ne attribuiva la cura ad organi dello stato”⁵. Sono anni dove la pubblica amministrazione entra completamente nella vita dei cittadini e sceglie come regolarla, la permea e la incastra in schemi di cui deve avere il controllo.

Gli anni Trenta emergono come un periodo in cui le istituzioni italiane vengono completamente regolate e definite, e diventano organi burocratici indipendenti e sviluppati, aventi delle proprie strutture gerarchiche indipendenti dall’intervento politico. Si sviluppa quindi in quegli anni un vero e proprio apparato burocratico, in grado di lavorare e funzionare anche durante la guerra, vale a dire nel periodo di crollo delle istituzioni politiche, capace di mantenere la propria efficacia amministrativa.

La costruzione dell’apparato burocratico e anche la sua capacità di resistere ai cambiamenti politici conferma il fatto che non ci sia stata una vera e propria burocrazia fascista, che funzionava solo e grazie alla fiducia in Mussolini e alla convinzione politica,

⁴ Giannini, M. S., *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, in Melis, G., *Storia dell’amministrazione italiana*, 2020, Il Mulino, Bologna, p. 324.

⁵ Cassese, S., L’opera di Massimo Severio Giannini, in Melis, G., *op. cit.*, p. 323.

ma sicuramente si può riconoscere un fenomeno chiamato “fascistizzazione della burocrazia”⁶. Dalla costruzione dello stato unitario in avanti nasce e si sviluppa, specialmente dall’età crispina e giolittiana⁷, il ceto burocratico, fatto di laureati in giurisprudenza della piccola e media borghesia, che provengono specialmente da sud Italia e che vedono nella pubblica amministrazione e nella sicurezza del pubblico impiego un’occasione di inserirsi nel tessuto sociale dello stato unitario. Questo ceto burocratico che si stabilizza nel primo dopoguerra è lo stesso che tenta di far proprie le novità statunitensi del Taylorismo, per velocizzare e meccanizzare i processi, anche se questi metodi innovativi non riusciranno a prender piede in Italia. Negli anni Trenta, dunque, la burocrazia italiana acquisisce più facilmente le direttive fasciste, legate maggiormente agli aspetti valoriali e comportamentali, che agiscono sulle strutture senza cambiarle fortemente. Sono l’ordine, il comando e la disciplina. Il personale che lavorava prima dell’avvento fascista è lo stesso che lavora e che continua a lavorare durante la guerra e la disfatta del 1943, e che porta avanti la macchina burocratica fino alla ricostruzione del dopoguerra.

Un ulteriore aspetto utile poi è quello della provenienza e delle carriere. Nello specifico, come accennato in precedenza, molto spesso i funzionari erano laureati in giurisprudenza, provenienti per la maggior parte dal sud Italia, mentre il nord Italia aveva una maggioranza di laureati in materie scientifiche, utili per le numerose attività imprenditoriali e tecniche che si erano sviluppate in Pianura Padana. Salvati riflette infatti su questo punto sottolineando che l’apparato burocratico italiano decisamente ampio e ricco di personale sia una risposta naturale di un settore privato molto carente⁸, non solo a livello italiano ma anche specialmente a livello regionale, con una grande disparità nord sud. Anche per provare a smuovere l’attrattività e la tendenza normativista molto forte dovuta dalla grande presenza di giuristi, Mussolini tentò di riconoscere tramite equipollenza l’accesso ai concorsi pubblici anche per laureati in scienze politiche, novità che non portò però i risultati sperati di smantellare la rigidità degli apparati burocratici.

⁶ Ivi, p. 364.

⁷ L’età crispina e giolittiana, che va dalla fine del XIX secolo all’inizio del XX secolo, è un periodo caratterizzato da riforme significative nella pubblica amministrazione italiana. Durante questo periodo, si sviluppò un ceto burocratico professionale formato principalmente da laureati in giurisprudenza, provenienti spesso dal sud Italia. Questi funzionari cercavano stabilità economica e sociale attraverso il servizio pubblico.

⁸ Salvati, M., *Da piccola borghesia a ceti medi*, in Melis, G., *op. cit.*, p.370.

Infatti, era già prevista una norma che ne riconoscesse l'equipollenza, ma erano le singole amministrazioni a continuare a cercare e selezionare giuristi a discapito dei laureati nelle scienze sociali. Tra le altre iniziative che non ebbero successo ci fu anche un tentativo di costituire una scuola per la pubblica amministrazione, per dare una diversa e unica formazione per le carriere amministrative, sempre al fine di superare l'eccessivo formalismo italiano.

La pubblica amministrazione italiana quindi prima e dopo la guerra si configura come una delle meno numerose a livello europeo, tra le meno retribuite e tra quelle con gli approcci più rigidi, in pieno stile weberiano, legate a schemi gerarchici esasperati anche dal fascismo.

È nel dopoguerra che in Italia comincia a vedersi un vero e proprio cambiamento, almeno a livello politico, nella mentalità e nella visione delle istituzioni.

Nel 1951 si istituisce il primo Ministero per la riforma della burocrazia. Senza portafogli, sotto la Presidenza del Consiglio, l'ufficio per la riforma dell'amministrazione aveva il compito di comprendere lo stato dell'arte della Pubblica Amministrazione alla fine della guerra, in piena ricostruzione, traendo spunto anche da altri modelli, uno su tutti quello anglosassone. Infatti, l'ufficio constava di diverse commissioni, tra cui una apposita per la meccanizzazione dell'attività amministrativa. Sin da subito i risultati furono scoraggianti, mostrando una situazione molto arretrata, con metodi obsoleti e soprattutto disarmonici tra amministrazioni diverse.

Tra le altre, 3 commissioni valutarono ulteriormente altri aspetti della Pubblica amministrazione: la commissione per la valutazione dei costi, per le semplificazioni procedurali, nel 1960, e infine per la produttività della spesa pubblica, anch'essa negli anni Sessanta. Il fine era quello di tagliare tempi e costi, cercando di migliorare quindi la produttività degli uffici per renderli al passo con gli altri paesi europei.

Il lavoro durò diversi anni, e si completò con la pubblicazione di tre volumi redatti dall'ufficio per la riforma della pubblica amministrazione. I libri analizzavano tutte le istituzioni, e davano un'analisi completa di riforma: venivano rivisti tutti gli organi, dalla presidenza del consiglio ai servizi ai cittadini, la legge sul procedimento amministrativo

ma anche tutte le norme che riguardavano l'ordinamento del personale. In riferimento a quest'ultima, lo scopo principale era il superamento della rigida struttura gerarchica fascista, e l'enormità di gradi e livelli che non corrispondevano sempre a ruoli o funzionalità specifiche, allo scopo di creare un nuovo sistema la cui base era costituita da un nuovo principio cardine: il grado funzionale. A ogni grado sarebbe corrisposta una funzione specifica⁹. Questa riforma che avrebbe cambiato completamente l'assetto formale della burocrazia non venne portata avanti quando, sempre nel governo De Gasperi, cambiò il ministro per la pubblica amministrazione, e insieme a lui venne nominato una nuova figura a capo dell'ufficio. Molte idee di riforma vennero quindi cancellate, riviste, tra cui l'idea del grado funzionale.

Di conseguenza, lentamente i tentativi riformistici si arenarono, e l'assetto ufficiale tornò a essere quello vigente fino al 1923. Le uniche novità riguardano la formazione dei funzionari, grazie alla nascita della Scuola Nazionale d'Amministrazione: ispirata dalle *Grandes Ecoles* francesi, la Scuola Nazionale d'Amministrazione fu istituita per formare una classe dirigente competente e qualificata. L'obiettivo era quello di fornire una formazione specifica per le carriere amministrative, promuovendo una gestione efficiente e moderna della pubblica amministrazione italiana. Tra le altre riforme, molto importante fu anche quella riguardante l'istituzione dell'ufficio Organizzazione e Metodi, per migliorare il lavoro e coordinare il personale al fine di renderlo più produttivo. Il tema del personale, infatti, risultava quanto mai rilevante visto che negli anni Cinquanta e Sessanta il numero di dipendenti pubblici inizia ad aumentare¹⁰. Aumentano insieme anche i ministeri, che pian piano si adattano alle nuove esigenze della cittadinanza, e cambia anche il tipo di partecipazione pubblica nella vita dei cittadini. Ciò che rimane uguale, immutato, è la struttura burocratica, sempre gerarchica, sempre divisa per direzioni generali, come era anche stato previsto da Uccellatore, il capo dell'ufficio della Riforma della PA, continuando a rappresentare gerarchia e verticalità negli uffici.¹¹ Ciò

⁹ Melis, G., *op. cit.*, p. 423.

¹⁰ Nello specifico, dai dati raccolti dalla Ragioneria Generale dello Stato, i dipendenti pubblici erano 1.417.529 nel 1963, partendo da 1.075.042 nel 1948. Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello stato, Ispettorato generale servizi speciali e meccanizzazione, Dipendenti delle amministrazioni statali dal 1923 al 1992.

¹¹ *Ivi*, p. 455.

che però avvenne fu un vero e proprio mosaico di modelli diversi che si svilupparono in tutte le vecchie e nuove istituzioni.

L'apparato in generale risultava vasto, disordinato, e mai efficiente. Ci furono diverse commissioni in questi venti anni che riconobbero sempre un generale grado di inefficienza, nei tempi e nei costi delle amministrazioni. Nel 1963 venne presentata la relazione del gruppo coordinato dal ministro per la Riforma Giuseppe Medici. Anche in questo report le difficoltà maggiori si riscontravano sulla mentalità antiquata, sul carattere obsoleto delle procedure, sulla necessità di aziendalizzare la Pubblica Amministrazione, a partire dalla gestione del personale.

Serviva rivedere da capo le strutture, dividere nettamente le ingerenze politiche da quelle amministrative, rivedere strutture e compiti della Presidenza e dei ministeri, di modo che la prima fosse il raccordo governativo e i secondi si occupassero di tracciare linee operative, di sviluppo e attività. Già dagli anni Sessanta quindi si può constatare come l'elemento aziendalistico fosse centrale nel dibattito e si sentisse l'urgenza della revisione organizzativa di tutto l'apparato.

Insieme a questo elemento di necessità organizzativa, negli stessi anni emerge un nuovo aspetto innovativo ma altrettanto rilevante: la programmazione economica. Infatti, nel 1963 Ugo La Malfa parlò al Parlamento tramite la Nota Aggiuntiva proprio di questo aspetto: lo stato può essere considerato un'azienda e le sue funzioni possono diventare sempre più tecniche. A questo proposito La Malfa presentò una distinzione di modelli organizzativi. Da un lato veniva delineato il "modello ministeriale", dall'altro il modello "azienda autonoma", che ogni amministrazione avrebbe potuto adottare a seconda del ruolo che avrebbe avuto. Questo sviluppo tecnico avrebbe anche comportato una maggiore rilevanza della programmazione economica, rendendola più autonoma per ogni ente. L'autonomia programmatica si sarebbe poi riversata anche su tutte le attività. Purtroppo, questo tentativo di dialogo tra la riforma della programmazione e della programmazione economica non ebbe un esito positivo poiché non ci fu mai una vera e propria collaborazione tra i due uffici preposti a studiarne la realizzazione. L'unico risultato che si raggiunse fu quello riguardante la prima legge sulla programmazione, legge n. 685 del 1967. Ma purtroppo, dopo questo primo tentativo la vocazione

indipendentista e autonomista dei ministeri avrà la meglio sul dialogo e allineamento programmatico economico, portando quindi scarsi risultati in termini di riforme¹².

Gli anni Sessanta, quindi, si delineano come un periodo di grandi studi e tentativi riformistici, ma che si arenano in routine quasi sempre uguali, strutture invariate e burocrazia rigida e monotona, così come in una più ampia visione per compartimenti stagni della Pubblica Amministrazione.

È negli anni Settanta si vedono le prime importanti leggi che segnano un cambiamento positivo: la prima contrattualizzazione del pubblico impiego, e la normativa sulla dirigenza.

Infatti, la legge 775/1970 riconoscerà la contrattazione collettiva per il pubblico impiego, che dal 1968 era già stata prevista per il comparto ospedaliero e in diverse tappe fino al 1970, verrà estesa a tutte le categorie di personale pubblico dello stato. La legge 775/1970 fu quindi un passo fondamentale verso la modernizzazione del pubblico impiego in Italia: introdusse la contrattazione collettiva per i dipendenti pubblici, garantendo loro diritti simili a quelli dei lavoratori del settore privato. Questo cambiamento mirava a migliorare le condizioni di lavoro e la motivazione dei dipendenti pubblici, contribuendo a una maggiore efficienza e produttività nella pubblica amministrazione.

Qualche anno dopo, con il Decreto del Presidente della Repubblica 748 del 1972, comincia a essere definito un corpo dirigenziale non esecutivo, che si differenziasse dal corpo politico, con il compito e il potere di delineare direttive generali, attuarle e organizzare gli uffici e il lavoro al loro interno. Ma questa norma non ebbe i risultati sperati, sia per i pochi fondi destinati alla retribuzione dirigenziale, spesso erosi a causa dell'inflazione di quegli anni, sia per la difficoltà di scindere sfera politica e amministrativa e slegare spesso delle figure dirigenziali già inserite nelle dinamiche politiche.

¹² Astuto, G., *L'amministrazione italiana, dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, 2021, Carocci Editore, Roma, p. 289.

In conclusione dalla Seconda guerra mondiale fino alla fine degli anni Settanta l'Italia vede molte riflessioni, molti spunti di miglioramento emergere e poi venire affossati, scontrandosi con un modello weberiano radicato e fermo, difficile da cambiare, le cui caratteristiche alla ripartenza al posto di innovarsi rimangono ferme agli anni Venti, senza avere la lungimiranza di modificarsi, modernizzarsi e cercare la riorganizzazione per far fronte a nuove sfide, diverse, moderne, come la società che stava emergendo in quegli stessi anni.

1.2 Lo sviluppo dell'organizzazione manageriale in Italia (1978 – 2008)

L'inizio degli anni Ottanta nel mondo rappresentano un periodo di veloci cambiamenti, soprattutto tecnologici. In Italia si videro gli effetti solo verso la fine del decennio, quando dagli altri paesi europei cominciarono ad arrivare nuove concezioni come il *New Public Management*, un modo di gestire le istituzioni completamente innovativo.

Verso fine 1979 venne presentato alle camere il Rapporto Giannini, elaborato per sottolineare e riflettere sui principali problemi che caratterizzavano l'amministrazione dello stato. Il rapporto era diviso in cinque capitoli, con uno solo per il personale. Il tema centrale richiamava la necessità di modernizzare le istituzioni, superando il modello burocratico weberiano in modo definitivo.

Tra gli elementi più interessanti c'era il tentativo di avvicinare la produttività alla sua concezione nel mondo privato, inserendo sistemi di controllo e valutazione continui, razionalizzazione e semplificazione procedurale. Lo stato veniva infatti definito "azienda di attività terziaria". Inoltre, sempre in ottica privatistica, riguardo il personale Giannini parla della necessità di ritornare alla qualifica funzionale, per riorganizzarlo in modo molto più efficace. La legge che si approvò per cercare di arrivare a questo risultato fu la legge 312 del 1980, che finalmente delinea otto qualifiche funzionali, al fine di omogeneizzare le tante figure esistenti e anche i diversi trattamenti economici. Ogni fascia orizzontale aveva in comune mansioni simili e pari responsabilità. All'interno di ogni qualifica venivano riconosciuti diversi profili professionali che garantissero quindi

il pieno svolgimento delle mansioni assegnate. La riorganizzazione ebbe però vita breve perché fu fortemente osteggiata dai gruppi sindacali e praticamente inapplicata.

Gli anni Ottanta comunque rimangono anni di grandi revisioni e modernizzazioni, a livello italiano ed europeo. La stagione più importante è sicuramente quella che va dal 1985 al 1994, dove Sabino Cassese è stato ministro e ha contribuito a numerose riforme dell'apparato statale. Sono finalmente anni che possono definirsi di managerializzazione, cioè anni di riflessioni sul mondo privato e sull'inserimento di strutture privatistiche nell'apparato pubblico, che portano negli anni Novanta ad avere in Italia una struttura ampissima, farragিনosa e disordinata, fatta di rapporti pubblici e organizzazioni pubblico – private, ma anche di utilizzo di privati per funzioni pubbliche¹³.

In questi stessi decenni si sviluppa nei paesi anglosassoni una tendenza che verrà poi definita da Christopher Hood nel 1995 “New Public Management”¹⁴. Questo nuovo modo di vedere il management pubblico nasce in risposta a un periodo di aumento dei costi delle amministrazioni, sprechi di risorse e proliferazione dell'ingerenza statale nella vita dei cittadini. Emerge questa nuova visione che viene definita a partire da diverse decisioni prese specialmente in Gran Bretagna e Stati Uniti, sotto la presidenza Thatcher in uno e Reagan nell'altro, in cui lentamente avviene una generale riduzione dell'intervento pubblico nella vita dei cittadini, ridimensionando l'apparato burocratico e molto spesso privatizzando dei servizi. Negli Stati Uniti tutta questa serie di riforme viene definita un vero e proprio “reinventing government”, le cui caratteristiche principali, che poi prendono piede in tutti i paesi anglosassoni e anche nel nord Europa sono: l'enfasi sulla performance, l'attenzione alla misurazione dei risultati e sulla responsabilità manageriale per il loro raggiungimento; la definizione di obiettivi chiari collegati anche a risorse premiali in caso di raggiungimento dei risultati; lo snellimento delle strutture burocratiche per alleggerire le amministrazioni, con meccanismi di mercato, e quindi considerazione del cittadino-/fruitore del servizio come un cliente e di conseguenza l'attenzione alla qualità del prodotto o servizio fornito¹⁵.

¹³ Melis, G., *op. cit.*, p. 516.

¹⁴ Hood C., *A public management for all Seasons?*, Public Administration Vol. 69 Spring, 2001.

¹⁵ *Ibidem*.

Questa serie di riforme, che aiutarono soprattutto il contenimento della spesa pubblica nei paesi aderenti, non corrisponde a un cambio di paradigma completo come lo potrebbe definire Khun¹⁶, ma anzi sono una serie di accorgimenti che subiscono differenti influenze anche a seconda del sistema politico e statale in cui si inseriscono, così come subiscono anche le differenti visioni di logiche di mercato derivanti dalle diverse teorie economiche.

Questo è per altro quanto è accaduto anche in Italia. Nel sud Europa il *New Public Management* non è riuscito a inserirsi completamente, nonostante ogni stato abbia subito delle influenze dai paesi vicini e abbia attuato delle politiche di snellimento burocratico¹⁷. In alcuni casi esso è stato anche visto in modo controverso, non sempre positivo.

In Italia il *New Public Management* vede i suoi primi effetti un po' in ritardo, sviluppandosi soprattutto negli anni 90 e tentando di risolvere quei grandi problemi strutturali che già da fine anni Settanta erano emersi, ma che negli anni Ottanta non avevano ancora trovato soluzione. Adinolfi la definisce una "managerializzazione per legge" dove "lo sforzo innovatore concentrato sulla fase di normazione più che su quella dell'implementazione dell'intervento riformatore"¹⁸.

In generale, ci si occupa di privatizzare dei servizi ed esternalizzare funzioni amministrative. Si passa dallo stato attore a stato regolatore di servizi. Ed effettivamente questo nuovo approccio si vede anche nella gestione del personale, con l'istituzione dell'ARAN, l'Agenzia per la Rappresentanza Negoziata delle Pubbliche Amministrazioni, come rappresentante unico delle classi lavoratrici del pubblico impiego. Insieme a questo il D.lgs. n. 29 del 1993 fu la prova della centralità della contrattazione collettiva, rendendo così fondamentale la contrattualizzazione come già avveniva in altri paesi, e ritrovando quei principi propri della managerializzazione e della visione dello stato in senso aziendalistico.

¹⁶ Kuhn introduce il concetto di "paradigma scientifico" in cui sostiene che la scienza avanzi in una serie di credenze consolidate per un periodo, e vi siano periodi in cui queste vengano sovvertite da nuove credenze e scoperte che causano appunto, un cambio di paradigma.

¹⁷ Pollitt C. and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 2011, Oxford University Press, p. 12.

¹⁸ Adinolfi P., *Il mito dell'azienda. L'innovazione gestionale e organizzativa nelle amministrazioni pubbliche*, McGraw-Hill, Milano, 2005.

Le maggiori riforme in Italia che si susseguirono in termini di New Public Management furono: l'organizzazione ministeriale, con il D.lgs. 300 del 1999, che creò dipartimenti per superare la struttura in direzioni generali; ma anche una più netta divisione tra nucleo politico e amministrativo per la dirigenza, per garantire maggiore trasparenza e responsabilità, per rafforzare l'autonomia e la professionalità dei dirigenti, migliorando la qualità dei servizi per i cittadini; il riconoscimento di misure di controllo diverse, divise in controllo strategico contabile e amministrativo; la liberalizzazione di diversi settori in regime di monopolio o oligopolio, dalle telecomunicazioni al settore del credito o dell'energia.

Negli anni Novanta fu poi centrale la riforma che riguardò la decentralizzazione, che si concluse con la riforma del Titolo V della Costituzione, trasferendo poteri e responsabilità dal governo centrale alle amministrazioni locali, per avvicinarle ai bisogni dei cittadini, conferendo alle realtà regionali autonomia in diversi settori come la sanità, l'istruzione o lo sviluppo economico. L'obiettivo era di raggiungere più facilmente le necessità di singoli territori, riconoscere maggiormente le diverse esigenze e sviluppare una governance più partecipativa. L'amministrazione italiana raggiunse così un suo primo ridimensionamento, in linea con gli altri paesi riuscì ad abbassare il costo del personale pubblico, inteso come retribuzione complessiva di tutti i comparti, nonostante il numero di personale di pubblico impiego fosse pari a 3.376.763 unità, cioè il 16,3% dell'occupazione complessiva del paese¹⁹.

Nel 2001 all'Italia venne infatti riconosciuto dall'OCSE²⁰ il grande miglioramento e i progressi sulla regolazione e sulla semplificazione burocratica, che però non bastarono a migliorare in modo definitivo la qualità dei servizi della pubblica amministrazione, così come il peso economico della burocrazia.

Risulta infine interessante anche notare la modernità delle proposte portate avanti nei decenni precedenti dai vari comitati che si sono susseguiti, uno su tutti il gruppo presieduto da Giannini, il quale all'interno del report indicò già come necessarie tante proposte e riforme che solo a seguito di un movimento internazionale di cambiamento

¹⁹ Sistema Statistico Nazionale, Istituto nazionale di statistica, Pubblica Amministrazione, *Statistica delle Amministrazioni Pubbliche*, Anno 1999, Anno 2002, pp. 23 – 24.

²⁰ OECD, *Regulatory Reform in Italy*, 2001.

riuscirono a essere considerate in Italia e anche solo parzialmente applicate. Nella lunga stagione riformistica di Cassese egli affermò che l'amministrazione necessitava di "una bussola" che si intendeva in "un'amministrazione al servizio del cittadino e degli utenti"²¹. Anche questo pensiero, formulato nei primi anni Novanta, richiama chiaramente il nuovo punto di vista che mette al centro dell'amministrazione il servizio al cittadino, per garantirne efficacia e qualità.

A questo periodo vivace dal punto di vista culturale e accademico, ricco di innovazioni e vivo nelle riforme degli anni Novanta in Italia, succedette un inizio di nuovo millennio sicuramente più calmo, dovuto anche ai diversi governi che si alternarono, e all'instaurarsi di pratiche e routine consolidate dopo le riforme avvenute negli anni precedenti. Le strutture ministeriali apparivano diversificate fra loro, a volte anche incoerenti, alcune su base dipartimentale altre divise in direzioni generali. Per il resto, le figure scelte nei ministeri della Pubblica Amministrazione non mostrarono quasi mai un percorso strategico per proseguire la stagione riformista, lasciando così a sedimentare negli uffici pratiche, modi di lavorare e personale che lentamente si fissarono in un mondo spesso slegato dalle necessità della cittadinanza, ricco di privilegi e sicuramente disincentivato all'innovazione.

²¹ Cassese, S., *La riforma amministrativa all'inizio della quinta costituzione dell'Italia unita*, in Melis, G., op. cit., p. 524.

1.3 Le Pubbliche Amministrazioni dalla crisi alle nuove sfide del PNRR

Il 2008 a livello internazionale segna uno spartiacque: da un periodo di crescita a un secondo momento di crisi internazionale i cui effetti si possono ancora vedere oggi. Di fatti dalla crisi del 2007 negli Stati Uniti pian piano negli anni successivi si assiste a un lento ma poi repentino cambiamento dell'economia anche in Europa, e nel 2011 e 2012 a un periodo fortissimo di crisi economico finanziaria che colpirà soprattutto l'Italia.

Negli anni precedenti, dal 2001 al 2006 la spesa per i dipendenti pubblici era cresciuta di molto, a causa della crescita dei redditi medi. Nel 2007, a seguito dei primi avvisi di contenimento della spesa pubblica, vengono previsti per il 2008 i primi blocchi alle assunzioni, che consistono in un sistema di blocco del turnover del 20% delle cessazioni avvenute nell'anno precedente, arrivando al blocco completo negli anni successivi. La riduzione effettiva del personale vede nei primi anni di blocco una discesa rapida di circa 200.000 unità, che poi rallenterà negli anni successivi. Allo stesso tempo, viste anche le novità in termini di politiche pensionistiche, in questi anni l'età media dei dipendenti pubblici sale e supera i 50 anni, attestandosi a una media di 50,6 anni. La maggior parte delle perdite di personale poi si possono rinvenire nelle amministrazioni centrali e nelle agenzie, che avevano un blocco totale, mentre per le amministrazioni periferiche e gli altri comparti si riconoscono delle deroghe e dei limiti meno stringenti, che comportano quindi dei numeri più contenuti²².

In questo contesto si instaura un periodo di revisione molto forte, che porta l'Italia ad affrontare anni molto complessi nel 2011 – 2012, anni in cui insieme all'Unione Europea viene definita la *Spending Review*, ovvero un periodo di revisione della spesa e di taglio dei costi per mantenere sotto controllo i livelli di debito pubblico. La spesa italiana infatti era definibile a tutti gli effetti come anomala²³, poiché per la maggioranza doveva coprire il costo delle pensioni e degli interessi sul debito, successivamente perché la spesa per i

²² Palomba, R., *Blocco e sblocco del turnover. Gli effetti sulla PA*, Osservatorio Conti Pubblici Italiani, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2021. Disponibile al link: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-blocco-e-sblocco-del-turnover-gli-effetti-sulla-pa>

²³ Giarda, P., Elementi per una revisione della spesa pubblica, in Sargiacomo, M., *Public Sector management in Italy*, Mc Graw Hill Education, UK, 2013, p. 36.

servizi pubblici rimaneva molto elevata a causa della mancanza di processi innovativi che aiutassero nel risparmio, infine per una generale mancanza di doti manageriali che aiutassero nell'organizzazione burocratica a superare le inefficienze e rendere le amministrazioni più produttive. La *spending review* si richiamava quindi ai valori e principi propri della pubblica amministrazione, efficacia, efficienza ed economicità.

La legge sulla *spending review* fu prima la legge n. 94 del 2012, poi anche la n. 135 dello stesso anno. Fu istituito un comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica, per riconoscere le maggiori fuoriuscite, gli eventuali sprechi di risorse, per poterli contenere e ridurre. Tutte le decisioni che furono prese, oltre quelle contingenti per superare il 2012, riguardarono le amministrazioni sul medio lungo periodo, soprattutto il management del settore pubblico e i servizi garantiti dallo stato.

Alla decisione di contenere la spesa pubblica per i servizi, e bloccare il turnover, non è seguita una vera riorganizzazione degli assetti amministrativi e delle risorse, comportando quindi sforzi superiori per il raggiungimento degli obiettivi e per mantenere i servizi pubblici, sforzi anche in termini economici che hanno portato la spesa a rimanere decisamente alta.

Come afferma anche Sargiacomo, all'approccio legale – amministrativista è necessario affiancare l'approccio strategico, che spesso in Italia è mancato²⁴. Il tentativo della + non si trasforma in riforme di lungo periodo coerenti e complete dell'organizzazione amministrativa, lasciando quindi queste iniziative in parte inefficaci, nonostante l'obiettivo fosse proprio il contrario, la ricerca di efficacia ed efficienza che gli sprechi economici non riuscivano a garantire.

In questi anni, subito dopo le decisioni di blocco del turnover, constatando che la spesa pubblica dipendeva soprattutto dalla dimensione e della produttività delle pubbliche amministrazioni, il ministro competente Brunetta presentò un disegno di legge al fine di rivedere completamente la struttura dirigenziale, soprattutto facendo riferimento a una necessaria "rivoluzione culturale" che dovrebbe avvenire nelle amministrazioni. La visione di fondo voleva passare dal formalismo e dalla rigidità alla cultura della performance, propria delle aziende private e che non era riuscita a diventare propria delle

²⁴ Sargiacomo M., op. cit., p. 49.

amministrazioni italiane nonostante gli interventi ispirati al NPM. Insieme a questi elementi doveva emergere anche la valorizzazione del merito e, insieme, delle professionalità.

Il decreto legislativo 150 del 2009 cercava di tradurre questi valori all'interno di meccanismi di valutazione e controllo: bisognava avvicinare la produttività dello stato italiano ai livelli degli altri paesi, dare spazio e priorità al merito premiandolo e punendo l'incompetenza e il disimpegno. La cultura dei risultati diventava centrale, rendendo i dirigenti responsabili del raggiungimento degli obiettivi amministrativi, riconoscendo quindi merito per coloro che li raggiungevano e il rischio di licenziamento in casi di cattiva gestione, così come nel mondo privato. Insieme veniva istituita una commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni, e venivano riconosciuti all'interno dell'apparato pubblico organismi indipendenti di valutazione della performance.

Questa norma, veramente moderna, purtroppo venne approvata negli anni di crisi finanziaria, e perciò fu molto complesso applicarla nella sua interezza, soprattutto fu difficile applicare tutti quegli strumenti economici di premialità e merito che durante la crisi vennero ridimensionati o tagliati per limitare la spesa pubblica. Di conseguenza, l'arresto quasi simultaneo all'approvazione della legge non ha permesso alle amministrazioni di cambiare profondamente la cultura e l'approccio lavorativo, portando avanti in modo spesso meccanico le novità senza coglierne lo spirito innovatore.

Superati gli anni di più difficili di crisi, nel 2015 il tema della riforma della pubblica amministrazione torna a essere centrale, in un periodo di forti revisioni sotto il governo Renzi prima e Gentiloni dopo. La riforma voleva rivedere tutta la struttura burocratica, rendendola più adeguata alle necessità del momento, e in questo senso rendendola più flessibile e adattabile. Tra i tanti bisogni, vi era quello della digitalizzazione, un tema sempre più centrale nel panorama internazionale, su cui l'Italia si trovava decisamente indietro.

La legge delega 140 del 2015, a cui faranno seguito i decreti 74 e 75 del 2017, ha lo scopo di riorganizzare diversi settori delle amministrazioni e rivedere tutta la disciplina del lavoro pubblico, per migliorare le strutture della burocrazia, semplificarle e riorganizzarne l'apparato normativo. Bisogna però specificare che parte di questa riforma,

le voci riguardanti la normativa sulla dirigenza, sono state dichiarate incostituzionali, ed eliminate dal disegno di legge. Esse erano estremamente innovatrici, e come anche Cassese afferma “[il decreto] avrebbe potuto pilotare le pubbliche amministrazioni fuori dal sistema d’una amministrazione precaria (cosiddetto spoils system) e consentire la scelta dei migliori per le funzioni amministrative di vertice”²⁵.

Risulta interessante soprattutto per la parte di norme in riferimento al personale, poiché emerge fortemente l’approccio strategico per quanto riguarda le risorse umane. Infatti, si sviluppa il tema del piano del “piano del fabbisogno del personale”, al fine di superare la concezione statica di dotazione organica delle amministrazioni. Insieme si rivedono anche le procedure concorsuali, e vengono previste diverse stabilizzazioni per superare il precariato in diversi settori. Quest’ultimo punto della riforma può essere visto come il meno innovatore²⁶, in quanto la conferma di risorse negli uffici non favorisce quel ricambio generazionale che avrebbe comportato l’inserimento di molti giovani negli uffici, portando con sé un rinnovamento di competenze e visione del lavoro. Inoltre, in quegli anni le norme sul reclutamento hanno poco spazio di manovra, trovandosi spesso a essere poco applicabili a causa ancora delle limitazioni del turnover. Sicuramente una normativa che parli di revisione e contrattualizzazione del lavoro indica un reale interesse dopo anni in cui il tema era ormai lasciato ai margini della discussione politica, lanciando un segnale positivo verso nuove assunzioni, che infatti proprio in quegli anni tornano parzialmente a crescere²⁷.

Fino a questo punto, quindi, nonostante i numerosi tentativi riformatori e i diversi disegni di legge presentati al fine di innovare e riformare la burocrazia italiana, i risultati non sempre sono stati soddisfacenti, e non si è visto mai un cambio di paradigma totale dell’amministrazione. Ci sono stati sicuramente dei miglioramenti, delle riforme che hanno tentato di cambiare approccio verso il settore pubblico, ma molto spesso non tutte le amministrazioni sono state in grado di recepire questi cambiamenti, sia dall’alto, ma anche dal basso, nelle procedure e nella visione del lavoro, contribuendo dunque ad avere

²⁵ Cassese S., *Riformare l’amministrazione per legge*, in Pommier Vincelli, D., *La riforma media della pubblica amministrazione, contesto politico, analisi teorica e implementazione*, Rivista Trimestrale di Scienza dell’amministrazione, 3/2017, p. 4.

²⁶ Ricci G., *L’impatto della riforma media (e delle più recenti misure del governo “gialloverde”) sulla dimensione macro-organizzativa. Programmazione dei fabbisogni, concorsi, stabilizzazioni*, Quaderni diritti lavori mercati, n.7, 2019, p. 302.

²⁷ Pommier Vincelli D., *op. cit.*, p. 22.

un apparato pubblico sempre eterogeneo, con risultati differenti e approcci lavorativi a volte meno efficaci, altri più virtuosi. Resta dunque la necessità di rivedere ancora dal basso, dall'interno delle strutture le procedure e le prerogative che dovrebbero essere proprie di un'amministrazione.

Arrivando agli anni più recenti, si è aperta per l'Italia una nuova occasione di miglioramento, profondo e completo, di tutto il sistema. A seguito della pandemia di Covid-19, la Commissione Europea ha proposto di costituire uno strumento comune, un piano, il Next Generation EU, con lo scopo sia di aiutare la risposta alle difficoltà economico – sociali dovute alla pandemia sia di rafforzare i paesi europei negli anni a venire. Ogni stato ha delineato il proprio Piano di ripresa e resilienza, coinvolgendo tutte le parti interessate, dal settore privato agli enti locali, per comprendere i problemi del paese, le lacune e le necessità sia del breve ma anche del lungo periodo.

In Italia il Piano completo è stato presentato il 27 aprile 2021 dal presidente Draghi, ed è stato poi riapprovato sotto il governo Meloni, in una versione modificata. Il piano, che è composto di 7 missioni, divise in 66 riforme e 150 investimenti, ha come prima missione la “Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella Pubblica Amministrazione”. Lo scopo risulta chiaro, e quanto mai necessario: la mancanza di personale e il gran numero di norme non hanno aiutato negli anni precedenti a rendere il settore pubblico efficiente e rinnovato. Gli obiettivi sono evidenti, lo scopo è di sviluppare la capacità amministrativa a livello centrale e locale, rafforzando le procedure di selezione, formazione e promozione dei dipendenti pubblici, snellire la burocrazia e digitalizzare le procedure. Per questi obiettivi rimane fondamentale il ruolo del cittadino, che in un'ottica di politiche pubbliche, deve essere il primo beneficiario degli interventi, avvicinandolo quindi ai servizi delle amministrazioni e rendendo il dialogo quanto più semplice possibile.

Il cuore della missione riguarda la capacità amministrativa, che si traduce in modo naturale nelle capacità delle persone che lavorano nelle amministrazioni. Per questo è stato stilato un “alfabeto della pubblica amministrazione”, che sottolinea le quattro dimensioni fondamentali per rivedere il lavoro pubblico:

- Accesso, tramite una riforma della selezione del personale, dagli strumenti utilizzati al monitoraggio della performance;

- Buona amministrazione, cioè una semplificazione delle procedure per rendere più efficace ed efficiente la burocrazia;
- Capitale umano, tramite lo sviluppo di eccellenze tramite mobilità e valorizzazione;
- Digitalizzazione dei processi interni e dei servizi della Pubblica amministrazione, tramite lo sviluppo di nuovi sistemi tecnologici e digitali.

Si vedranno successivamente in dettaglio alcuni aspetti della missione, ma in conclusione è interessante riflettere sul punto di vista adottato per la riforma della pubblica amministrazione. Seguendo le *Country Specific Recommendations*, che già dal 2019 raccomandavano di “migliorare l’efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l’efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali”²⁸ l’Italia ha inserito come prioritaria una revisione dei suoi apparati, ma senza considerare una completa riorganizzazione, quanto più riflettendo su alcuni aspetti e alcuni elementi che sono strategici per la buona riuscita, in primis il personale.

In tutta la riflessione fatta dal dopoguerra a oggi il tema del personale è rimasto sempre rilevante, fondamentale, ma poco si è fatto per comprenderne il ruolo strategico, le cui competenze hanno il potere di rendere le amministrazioni efficaci o meno, il cui impatto è diretto sulla vita dei cittadini. Ci è voluto diverso tempo per capire che non solo andavano rivisti i sistemi, le strutture, ma era anche necessario ripensare al valore delle risorse umane, all’apporto che potevano dare e anche alle diverse possibilità che possono aprirsi rivedendo le amministrazioni a partire dalle persone che le compongono. Il PNRR oggi sta dando una forte scossa a un comparto molto ampio, fatto di ruoli e specificità diverse, di competenze e anche generazioni differenti, e insieme alla cosiddetta “stagione dei concorsi” contribuirà a cambiare il volto della pubblica amministrazione, e raggiungere, o per lo meno cercare di far propri, i principi fondanti delle amministrazioni: efficacia, efficienza ed economicità.

²⁸ Country Specific Recommendations del 2019 sono disponibili all’indirizzo web https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/2019-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-italy_it.pdf.

Per concludere, le amministrazioni italiane, secondo i dati OCSE, possiedono il 13,5% della forza lavoro, una percentuale che può sembrare alta ma che risulta inferiore alla media internazionale del 18,6%; la soddisfazione dei servizi supera il 50% arrivando al 60%, crollando di molto però nel settore giudiziario, dove scende fino al 36%²⁹. Tutti questi valori contribuiscono a dimostrare una percezione talvolta distorta della burocrazia, dove solitamente si ritiene che ci sia troppa forza lavoro e la sfiducia generale nei servizi sia molto alta. Ripensare alle amministrazioni può voler dire anche questo, invertire la percezione pubblica, rendere il comparto pubblico efficiente nella sua dimensione, allineare la soddisfazione dei servizi in modo che sia efficace in tutte le sue declinazioni. Il PNRR non è l'unica soluzione, ma sicuramente è uno strumento utile che sta aiutando a smuovere il paese su molti aspetti su cui era fermo da tempo.

²⁹ OECD, *Government at a Glance 2023: Italy*.

CAPITOLO 2: LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA DEL PERSONALE

All'interno di questo capitolo l'analisi non si limiterà a un'esposizione teorica, ma nel vivo del funzionamento delle amministrazioni pubbliche, ponendo particolare attenzione ai meccanismi operativi e all'organizzazione. Infatti, lo scopo principale è quello di introdurre i concetti della performance, gli effetti del ciclo della performance sull'organizzazione dell'apparato pubblico e del pubblico impiego, con particolare attenzione alle dinamiche interne e alle implicazioni pratiche di tali processi. Inoltre, si analizzerà come venga valorizzato il capitale umano e in ultimo riflettere sul nuovo strumento previsto per la gestione strategica delle amministrazioni, il Piano Integrato di Attività e Organizzazione. Il fulcro del discorso sarà proprio la riflessione che ruota intorno all'idea di strategia, di funzionalità e di pianificazione, tre termini che negli ultimi anni hanno accresciuto la loro importanza, diventando elementi centrali in tutte le discussioni che riguardano la produttività delle pubbliche amministrazioni.

Per quanto siano oggi elementi imprescindibili, tuttavia, bisogna rilevare come questi aspetti non siano integrati in tutte le amministrazioni in maniera uniforme. In molti casi, infatti, persiste ancora un'ottica formalistica e statica, spesso questi aspetti sono considerati meri adempimenti burocratici, con il risultato di rendere quindi le procedure amministrative solamente più complesse e lunghe, senza però apportare alcun beneficio concreto che dovrebbe derivare da questi strumenti di semplificazione.

2.1 Gli obiettivi strategici di una pubblica amministrazione

Si è visto come l'arrivo del New Public Management abbia portato con sé diversi aspetti propri del mondo privato e del mercato del lavoro privato, con la crescente convinzione che anche il settore pubblico dovesse essere “aziendalizzato”, ossia organizzato secondo modelli di gestione tipici di un'impresa privata, basati su risultati quantificabili, progressivamente sviluppando comunque i principi cardine delle amministrazioni, l'efficacia e l'efficienza. La logica di risultato delle pubbliche amministrazioni si traduce ulteriormente nella ricerca di un prodotto chiaro e concreto, misurabile e verificabile, che nel caso di una buona amministrazione viene propriamente definito il valore pubblico³⁰.

Quando si parla di pianificazione strategica, nel mondo privato così come anche nel pubblico, bisogna sempre considerare sia il come fare, quindi la parte organizzativo – gestionale, ma anche il che cosa fare, che corrisponde alla vera e propria strategia, ossia alla definizione degli obiettivi da perseguire e dei mezzi più efficaci per raggiungerli.³¹

Proprio per questo diventa necessario per tutti gli apparati pubblici ragionare sui loro obiettivi in termini concreti, attraverso un processo di definizione chiaro e strutturato, poiché, a differenza di un'azienda privata, non possono ragionare sul profitto, sul valore generato da esso, e devono quindi tradurre in termini quantificabili il loro scopo, garantendo una misurazione oggettiva dell'impatto delle loro azioni sulla collettività, al fine anche di creare un sistema virtuoso di miglioramento continuo del proprio operato.

Questo risulta dunque estremamente necessario, soprattutto considerando che le istituzioni sono state storicamente concepite come strutture statiche che devono rispondere ai bisogni della società; la costruzione della strategia e di un impianto strategico decisionale non solo aiuta a migliorare le proprie strutture, ma spinge anche al cambiamento e fa sì che ci si adatti in modo più efficace e tempestivo alle necessità

³⁰ Per valore pubblico si intende il livello di benessere complessivo (cioè non solo economico o sociale o ambientale, ma sia economico, sia sociale, sia ambientale) dei cittadini, delle imprese e degli altri stakeholder creato da un'amministrazione pubblica, o co-creato da una filiera di PA e organizzazioni private e no profit. Enrico Deidda Gagliardo, in Commissione tecnica per la performance, Dipartimento della funzione pubblica.

³¹ Donna, G. *La Pianificazione strategica nell'ambito pubblico*, Impresa Progetto, Electronic journal of management, n. 2, 2010, p. 3.

contigue della società³², semplificando sistemi confusi e a volte anche contraddittori, rendendo le procedure più chiare e semplici.

La performance, intesa come parametro fondamentale di valutazione dell'operato amministrativo, è lo strumento centrale da costruire e misurare per raggiungere gli obiettivi, è uno dei punti di raccordo più importanti tra livello politico e livello amministrativo³³ di un'istituzione. Nel ciclo della performance i due livelli si avvicinano e si uniscono, creando un'interdipendenza tra la visione strategica e l'implementazione operativa, poiché il raggiungimento di un obiettivo politico si traduce nella capacità di un'amministrazione di tradurlo in azioni concrete da effettuare.

Analizzando tutto il ciclo, è evidente come il piano politico è il primo a emergere, tramite l'atto di indirizzo con cui ogni ministro annualmente traduce il programma di governo per il suo ambito di competenza in obiettivi. Non solo, la rilevanza del documento viene confermata dall'unione tra politiche e programmazione, ma anche dalla stretta connessione con la programmazione finanziaria, che induce direttamente a rendere più responsabili le amministrazioni, evitando sprechi e favorendo una gestione più razionale delle risorse disponibili.

All'interno del documento, infatti, si indicano le priorità politiche e insieme gli obiettivi delle strutture che dovranno implementarle, organizzando le risorse umane finanziarie e strumentali. Esistono poi degli indicatori che monitorano l'andamento del raggiungimento dei risultati, fornendo dati oggettivi e misurabili sulla loro efficacia, e anche risultati attesi esplicitamente segnalati³⁴.

Nel passaggio da piano politico a piano amministrativo, gli obiettivi del ministro si traducono poi negli obiettivi strategici e operativi, così come delineati nella Riforma Brunetta del 2009, che delinea tutto il ciclo della performance all'articolo 4.

Il ciclo è composto di 6 passaggi chiave:

³² *Ivi*, p. 8.

³³ Il livello politico è formato da tutti gli organi eletti con funzione di indirizzo, perseguendo gli obiettivi per cui è stato votato; il livello amministrativo invece si occupa dell'implementazione delle decisioni, e del generale funzionamento dell'apparato burocratico.

³⁴ Dipartimento per il programma di Governo, Raccolta delle direttive per l'azione amministrativa anno 2024, <https://www.programmagoverno.gov.it/it/direttive-per-lazione-amministrativa-della-presidenza-del-consiglio-dei-ministri/raccolta-delle-direttive-per-lazione-amministrativa-presidenza-del-consiglio-dei-ministri/>.

1. Definizione e assegnazione degli obiettivi da raggiungere, dei valori di risultato e degli indicatori;
2. Assegnazione strategica delle risorse agli obiettivi;
3. Monitoraggio dell'esercizio e interventi correttivi;
4. Valutazione della performance organizzativa e individuale;
5. Utilizzo di sistemi premianti;
6. Rendicontazione dei risultati a tutti i soggetti coinvolti;

Gli obiettivi sono così decisi dai vertici politici e amministrativi in un processo integrato di confronto e definizione della strategia, e si sviluppano poi in un processo a catena di applicazione delle risorse, finalizzato a garantire una distribuzione ottimale in base alle priorità e alle esigenze specifiche delle diverse unità organizzative.

Gli obiettivi, per essere tali, devono poi rispettare delle caratteristiche ben precise:

- Essere rilevanti e pertinenti rispetto alla missione istituzionale e politica,
- Essere misurabili e specifici,
- Essere determinanti per migliorare la qualità dei servizi dell'istituzione,
- Essere riferibili a un arco di tempo determinato, che teoricamente corrisponde a un anno.

La performance quindi, si adatta al contesto pubblico, e si trasforma in “performance amministrativa” concetto che assume una valenza cruciale nella misurazione dell'efficacia dell'azione pubblica in quanto definisce

“il contributo che l'organizzazione (o unità organizzativa o gruppo di individui o singolo individuo) apporta al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi assegnati e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione stessa è stata costituita”³⁵

Inoltre, dal decreto emergono i principi generali, che indicano come

“la misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle Amministrazioni Pubbliche, nonché alla crescita delle

³⁵ Delibera CiVIT 112/2010, *Struttura e modalità di redazione del Piano della performance*.

competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative.³⁶”

Le azioni che portano al compimento del ciclo della performance, quindi, corrispondono a una pianificazione complessa che coinvolge diversi livelli decisionali e operativi, sia politici sia organizzativi, composta di obiettivi che rispondano sia a politiche pubbliche sia anche alla missione stessa dell'amministrazione, proprio per questo si possono riconoscere obiettivi differenti, che direzionino gli uffici a partire dalle decisioni politiche verso le attività amministrative.

Gli obiettivi, così come previsti dall'articolo 5 comma 1 della legge 150, si dividono in strategici e operativi.

I primi, si inseriscono nelle direttive generali, hanno durata più lunga, solitamente triennale, e sono decisi dall'indirizzo politico amministrativo, che stabilisce le linee guida fondamentali per l'azione dell'ente nel medio – lungo periodo. Gli obiettivi operativi invece declinano la strategia sul breve periodo, assumendo una natura programmatica delle attività amministrative, garantendo un approccio più flessibile e adattabile alle esigenze immediate dell'ente.

Si possono dividere poi ulteriormente tra obiettivi di processo, al fine di migliorare qualità efficacia ed efficienza dell'operato, progettuali, che si risolvono nella loro completa attuazione, di trasparenza, trasversali a tutti gli altri, di contrasto ai comportamenti illeciti, di valorizzazione delle risorse, per sfruttare il potenziale del capitale umano, evitare sprechi e aumentare le competenze, e, in ultimo, obiettivi per migliorare la soddisfazione degli stakeholders.

Il raggiungimento o meno degli obiettivi dipenderà dagli *output*, ossia dai risultati concreti delle attività svolte, tramite l'utilizzo degli indicatori previsti, che consentono di monitorare in modo oggettivo l'andamento delle azioni intraprese. Da questi output deriveranno gli effetti complessivi dell'amministrazione, cioè gli *outcome*, che rappresentano l'impatto reale delle decisioni pubbliche sulla collettività e sull'efficacia delle politiche adottate. Questi ultimi chiudono il cerchio perché richiamano agli obiettivi

³⁶ “Decreto Brunetta”, Decreto legislativo n. 150, 27 ottobre 2009.

strategici definiti in partenza, consentendo una valutazione complessiva della coerenza e dell'efficacia delle azioni intraprese nel tempo.

A partire dal 2017, a seguito della Riforma Madia, legge n. 74 del 2017, gli obiettivi operativi hanno assunto la denominazione di obiettivi specifici. Questa modifica terminologica ha avuto lo scopo di renderli ancora più aderenti alle singole amministrazioni, consolidandone l'inserimento nei propri Piani della performance triennali, in coerenza con le direttive ministeriali.

Il processo di individuazione degli obiettivi segue un approccio condiviso, partendo dal vertice politico - amministrativo fino a coinvolgere attivamente le amministrazioni e i dirigenti delle diverse unità organizzative. Questo aspetto è cruciale, poiché chiarisce la distinzione tra il livello politico e quello amministrativo, pur evidenziando la loro necessaria interconnessione per garantire attuabilità e coerenza.

Per strutturare e coordinare tutti questi elementi, la riforma Brunetta del 2009 ha introdotto il Piano della Performance, un documento di durata triennale che definisce, in maniera dettagliata e con cadenza temporale definita, tutte le azioni collegate agli obiettivi. La pianificazione richiede inoltre di individuare una performance annuale con una sua programmazione specifica, che permetta di declinare le azioni su diversi livelli, per ogni singola unità operativa e successivamente per le attività individuali delle proprie risorse umane.

Non solo, accanto al piano della performance, è fondamentale considerare il ciclo di programmazione economica, che consente di valutare in maniera realistica le risorse finanziarie a disposizione, prevenendo sprechi e inefficienze.

Per adempiere a una programmazione ciclica, accanto al Piano della performance è stato prevista la redazione della Relazione Annuale sulla Performance, che a partire dai Piani della performance 2018 si occupa di aiutare nel miglioramento gestionale e nell'*accountability* verso gli *stakeholders* esterni. Nello specifico, la Relazione si occupa di rendicontare i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati, segnalando

eventuali scostamenti e analizzando nel dettaglio gli impatti attesi per la creazione di valore pubblico³⁷.

Insieme a questi aspetti si prevede anche l'analisi dello stato delle risorse, sia strumentali sia umane, indicando un eventuale mutamento di contesto, l'aggiornamento delle risorse in termini quantitativi e qualitativi. Nello specifico, le linee guida riconoscono a questo documento una base importante per aiutare anche nell'analisi dei fabbisogni dell'anno successivo, creando una base di partenza con lo stato di salute delle risorse umane all'anno corrente. Per misurare quindi i risultati, si prevede che a partire dagli obiettivi e i target si indichi il grado di raggiungimento ed eventuali scostamenti, sia per gli obiettivi annuali sia per quelli triennali, e infine una valutazione complessiva della performance organizzativa. L'analisi quindi segue uno schema di analisi diviso in tre parti: amministrazione nel suo complesso, singole unità organizzative, processi e progetti³⁸.

In conclusione, nel contesto della performance amministrativa, emergono in modo chiaro due elementi chiave: l'importanza della strategia, necessaria per garantire coerenza tra obiettivi e risultati, l'ottimizzazione delle risorse disponibili, che include una gestione efficace delle risorse umane e risorse finanziarie, assegnate in modo strategico per il raggiungimento degli obiettivi.

³⁷ Dipartimento della Funzione Pubblica, Linee guida per la Relazione annuale sulla performance, n.3, 2018, pp. 4 – 5.

³⁸ Dipartimento della Funzione Pubblica, Linee guida per la Relazione annuale sulla performance, n.3, 2018, p. 10.

2.2 La classificazione delle competenze nelle pubbliche amministrazioni

Dopo aver analizzato come, all'interno dell'apparato pubblico, la strategia sia diventata un elemento di gestione fondamentale, risulta quindi necessario soffermarsi sulle risorse umane, che rappresentano l'elemento fondante dell'esercizio pubblico. Le amministrazioni, infatti, sono degli apparati enormi e complessi, che, ad oggi, contano più di tre milioni di dipendenti³⁹, un numero che, in un'ottica di revisione di tipo organizzativo e gestionale, comporta inevitabilmente l'adozione di revisioni strutturali per una gestione più efficiente e una maggiore efficacia nel raggiungimento degli obiettivi prefissati.

A livello statistico, nel corso degli anni, si sono sviluppati numerosi modelli di classificazione delle professioni, il cui ruolo principale è quello di fornire dati e profili che siano non solo inter-classificabili a livello locale, ma anche a livello internazionale.

Nelle Pubbliche amministrazioni, i ruoli sono sempre definiti da titoli specifici, ai quali corrispondono requisiti specifici di accesso ben definiti, e mansioni altrettanto precise, previste di un certo grado di responsabilità, in modo da garantire una gerarchia abbastanza rigida. Per questo motivo nell'apparato pubblico è possibile trovare la stessa figura professionale con lo stesso grado in tutte le amministrazioni, a prescindere dalla missione istituzionale di ciascuna di esse; in tal senso, la struttura tende a essere quasi sempre omogenea e simile, con poche variazioni significative.

Questo aspetto pur avendo dei punti di forza che non possono essere ignorati, oggi sta mettendo in evidenza soprattutto quelli che sono punti di debolezza; proprio per tale ragione, l'aziendalizzazione rappresenta il fulcro del ragionamento e, anche in questo caso, osservare e prendere spunto dalla flessibilità tipica del settore privato potrebbe costituire una risposta efficace per risolvere numerose problematiche che le amministrazioni affrontano da tempo.

Il PNRR giunge quindi in risposta a queste necessità, e dedica ingenti risorse alla revisione dell'apparato pubblico; in parallelo a ciò, si sta operando una revisione

³⁹ Portale INPS, *Osservatorio sui lavoratori pubblici*, novembre 2024.

approfondita e completa della gestione del personale, con l'obiettivo di rendere strategico anche questo importante elemento di risorse, le quali possiedono un valore che va ben oltre quello strettamente economico, in quanto è essenziale per il funzionamento e per l'efficacia della macchina amministrativa nel suo complesso.

Sarà quindi necessario procedere con un'analisi accurata e dettagliata della classificazione delle professioni e delle competenze operate fino ad oggi, partendo da un livello macro-internazionale, con la classificazione *dell'International Labour Organization*, l'elenco ISCO08, per poi esaminare l'applicazione di tale classificazione nell'ambito italiano all'interno del quadro europeo, come è già stato fatto dall'ISTAT. Successivamente, sarà necessario affrontare la revisione che emergerà con la riforma del PNRR, che è iniziata con il Framework delle Competenze Trasversali e che si concluderà con il "Dizionario delle competenze"; infine, sarà utile uno sguardo ai contratti collettivi attuali, che potranno fornire chiarimenti importanti su quanto le competenze e le mansioni richieste nel pubblico impiego siano effettivamente applicabili all'offerta di capitale umano presente nel settore pubblico.

2.2.1 ISCO08

*L'International Standard Classification of Occupations*⁴⁰, preparato dall'*International Labour Organization*, (ora ILO), ha lo scopo di creare un sistema di competenze comune a livello internazionale, al fine di poter fornire materiale utile per effettuare confronti e statistiche. Questo elenco, che risale al 2008, attualmente si trova in fase di revisione. Si tratta dell'ultima di quattro classificazioni che, a partire dal 1957, si sono succedute nel tempo. Rappresenta un chiaro esempio di come le professioni evolvano in relazione ai cambiamenti della società e ai progressi scientifici e tecnologici, i quali incidono profondamente sulle capacità professionali e sulla domanda di lavoro.

Più nello specifico, l'elenco ISCO suddivide ogni professione in codici e sottogruppi. IN primo luogo, vengono individuati i *Major Groups*, ovvero dieci macrocategorie professionali. Successivamente, all'interno di ciascuna categoria, si distinguono i *Sub-major Groups*, ossia gruppi professionali più specifici. A questi

⁴⁰ Elenco disponibile al sito: <https://isco-ilo.netlify.app/en/isco-08/>.

corrispondono i *Minor groups*, che identificano i ruoli specifici all'interno delle professioni, e infine le *Unit Groups*, che rappresentano i diversi ambiti di lavoro. La somma di tutte queste suddivisioni porta ad avere 10 categorie, 43 sottogruppi, 130 suddivisioni e ben 436 unità di lavoro.

Ricercando i ruoli che corrispondono alle strutture amministrative dello stato, si possono riconoscere:

- *Managing directors and chief executives*, identificata con il codice ISCO 112, rientra all'interno della più ampia classificazione dei *Managers* (1) e, più nello specifico, nel sottogruppo *Legislator and senior Officials* (11)⁴¹. Tale raggruppamento include figure apicali che rivestono ruoli di massima responsabilità nelle amministrazioni, sia pubbliche sia private.

I professionisti appartenenti a questa categoria hanno il compito di perseguire l'interesse pubblico, attraverso l'elaborazione, l'attuazione e il monitoraggio delle politiche a livello nazionale o locale. Tra le loro principali responsabilità rientrano la pianificazione strategica, la gestione e il controllo delle attività degli organi istituzionali a cui sono a capo. Inoltre, possono intervenire nella modifica delle normative esistenti, nonché nelle pubblicazioni di nuovi regolamenti finalizzati al miglioramento dell'apparato amministrativo⁴². All'interno di questa categoria si possono individuare figure chiave come i *Managing Directors and Chief Executives*, che detengono il massimo livello decisionale, *Administrative Managers*, responsabili della gestione operativa delle strutture amministrative e gli *Human Resources Managers*, incaricati della selezione, formazione e organizzazione del personale.

- *Administration Professionals*, codice ISCO 242, categoria *Professionals* (2) sottogruppo *business and administration professionals* (42)⁴³.

Il ruolo di questa categoria è principalmente quello di implementare strategie e procedure operative, assicurandosi del corretto funzionamento

⁴¹ ISCO08, *Structure and Definitions*, tabella excel disponibile al sito: <https://ilostat.ilo.org/methods/concepts-and-definitions/classification-occupation/>.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*.

dell'organizzazione e contribuendo al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Le attività di questi professionisti comprendono, tra le altre, il monitoraggio dell'operatività, la gestione quotidiana delle funzioni amministrative e l'eventuale miglioramento dei processi laddove necessario.

All'interno di questa categoria rientrano, inoltre, diversi ruoli che variano a seconda dell'ambito di attività specifica. Tra questi si possono annoverare i *Policy Administration Professionals*, esperti nella gestione e nell'attuazione di politiche amministrative, i *Personnel and Careers Professionals*, specializzati nelle risorse umane e nella pianificazione delle carriere, i *Public Relations Professionals*, responsabili della comunicazione istituzionale, e i *Legal Professionals*, esperti in materia legale e normativa.

Oltre a queste figure professionali, vi sono ulteriori categorie di lavoratori il cui contributo risulta essenziale per garantire il normale funzionamento di un'amministrazione. Tra queste rientrano operatori, tecnici, personale di supporto e figure specializzate, ognuna chiamata a svolgere compiti in base alle esigenze delle singole amministrazioni.

A livello internazionale, tuttavia, risulta più complesso individuare e rappresentare tutte queste sfaccettature, poiché ogni paese possiede strutture amministrative e professionali differenti. Proprio per questo motivo, nel tempo, si sono sviluppate classificazioni nazionali, più aderenti alle specificità di ciascun contesto e maggiormente dettagliate rispetto alla classificazione internazionale.

2.2.2 Elenco delle professioni ISTAT

Anche l'ISTAT, l'Istituto Nazionale di Statistica, ha provveduto ad adattare il sistema ISCO alla realtà italiana, rivedendo e aggiornando le classificazioni delle professionalità presenti sul territorio nazionale. L'ultima versione della classificazione è stata aggiornata e pubblicata nel 2021⁴⁴, rispondendo a un'esigenza di cambiamento particolarmente marcata nella società, a causa, in larga misura, delle nuove tecnologie, e dall'emergere di nuovi bisogni, anche a seguito della pandemia. La classificazione

⁴⁴ Elenco disponibile al link: <https://www.istat.it/classificazione/classificazione-delle-professioni/>.

italiana, oltre a svolgere una funzione prettamente statistica e conoscitiva, sta assumendo un ruolo sempre più rilevante anche a livello amministrativo; in particolare, essa rappresenta oggi anche una base di riferimento per l'adozione di decisioni normative.

È particolarmente rilevante osservare come i principi e criteri espressi dall'ILO siano stati adattati al contesto italiano. Questo processo di adeguamento non solo garantisce una maggiore coerenza sistematica tra le diverse professioni presenti, ma consente anche di mantenere un allineamento agli standard internazionali, facilitando l'integrazione della classificazione italiana in scenari di più ampio respiro.

La ricerca si è sviluppata con criteri analoghi a quelli adottati a livello internazionale. In primo luogo, è stato considerato il grado di complessità del lavoro svolto, insieme al livello di autonomia decisionale e di responsabilità richiesto da ciascuna professione. Un ulteriore criterio di classificazione riguarda, invece, le competenze specifiche necessarie nei diversi settori lavorativi, al fine di garantire una suddivisione coerente e dettagliata delle professioni.

La struttura della classificazione prevede una suddivisione gerarchica articolata in diversi livelli. Si parte dai grandi gruppi, che rappresentano le macrocategorie professionali, a cui seguono i gruppi più specifici. Si aggiungono a questi le classi e le categorie, fino ad arrivare alle unità che identificano le singole figure lavorative in modo preciso.

All'interno di questa classificazione, si può trovare una chiara corrispondenza tra le figure professionali precedentemente esaminate e le professioni riconosciute nel contesto italiano. Tale correlazione permette di osservare come il sistema nazionale abbia adattato le categorie internazionali alle proprie specificità amministrative e lavorative.

- Ai vertici si collocano i Direttori generali, dipartimentali ed equiparati delle amministrazioni dello Stato, che condividono la stessa categoria con i Dirigenti amministrativi. Queste figure ricoprono ruoli di elevata responsabilità e per questo si trovano nella prima fascia, che comprende Legislatori, imprenditori e alta dirigenza, sottogruppo dei membri dei corpi legislativi e di governo, dirigenti ed

equiparati dell'amministrazione pubblica⁴⁵. La loro posizione evidenzia il ruolo che svolgono nella definizione delle politiche e nella gestione dell'apparato statale.

- All'interno della seconda categoria, quella delle professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione vi sono gli Specialisti in scienze umane, sociali, artistiche e gestionali, al cui interno si trovano specialisti della gestione e controllo nella pubblica amministrazione, nonché gli specialisti di gestione e sviluppo del personale e dell'organizzazione del lavoro⁴⁶. Queste figure svolgono un ruolo fondamentale nell'ottimizzazione delle risorse e nei processi decisionali delle istituzioni pubbliche e private.

2.2.3 Il framework delle competenze

Al fine di rendere le amministrazioni pubbliche più innovative e capaci di adattarsi ai continui cambiamenti, ma anche di superare la rigidità e la staticità dei ruoli tradizionali, è stato avviato, anche grazie alle risorse e agli obiettivi del PNRR un processo di ripensamento e riorganizzazione che mira a rendere le amministrazioni più dinamiche e maggiormente in linea con le trasformazioni del panorama lavorativo contemporaneo.

Come verrà approfondito nei paragrafi successivi, all'interno delle Pubbliche Amministrazioni è in corso un nuovo processo di trasformazione, volto a introdurre una nuova visione organizzativa. Questo approccio parte dall'analisi dei ruoli attualmente vigenti nelle amministrazioni pubbliche e li arricchisce di nuovi elementi, strettamente legati alle competenze personali e alle capacità individuali.

In particolare, questa nuova concezione dei ruoli professionali non si limita a valorizzare esclusivamente le competenze tecniche, tradizionalmente definite il “cosa bisogna fare” ma pone enfasi su un altro aspetto fondamentale, il “come fare”, al fine di

⁴⁵ ISTAT, *Classificazione professioni* ISTAT, disponibile al link: <https://professioni.istat.it/sistemainformativoprofessionioni/cp/>.

⁴⁶ ISTAT, *op. cit.*

garantire maggiore efficacia operativa e massimizzare l'impatto concreto delle attività svolte⁴⁷.

I modelli di competenze consistono in raggruppamenti strutturali di competenze utili in un certo tipo di contesto professionale, definiti attraverso specifici indicatori comportamentali che ne permettono una misurazione oggettiva e applicabilità concreta.

Questi modelli si articolano in quattro macroaree ognuna delle quali comprende un insieme di abilità specifiche:

1. Capire il contesto pubblico, Consapevolezza del contesto, soluzione dei problemi, consapevolezza digitale, orientamento all'apprendimento;
2. Interagire nel contesto pubblico, comunicazione, collaborazione, orientamento al servizio, gestione delle emozioni;
3. Realizzare il valore pubblico, affidabilità, accuratezza, iniziativa, orientamento al risultato;
4. Gestire le risorse pubbliche, gestione dei processi, guida del gruppo, sviluppo dei collaboratori, ottimizzazione delle risorse.

A supporto si identificano tre valori fondanti, che rappresentano i principi guida dell'intero operato della pubblica amministrazione, cioè l'integrità, l'inclusione, la sostenibilità. Questi elementi, ormai diventati parte integrante anche dell'azione collettiva dell'apparato pubblico, costituiscono il fondamento etico e operativo su cui si basano le nuove politiche amministrative.

Ciascuna delle sedici competenze trasversali viene poi declinata su tre livelli distinti, definiti in base alla complessità del ruolo ricoperto e quanto quella competenza sia richiesta in base al tipo di professionalità considerata.

La presente direttiva, approvata il 28 giugno 2023 dal Ministro per la Pubblica Amministrazione, si inserisce all'interno di un più ampio processo di revisione delle competenze, considerato uno degli elementi cardine della riforma della PA in atto con il PNRR.

⁴⁷ Ministro per la Pubblica Amministrazione, Direttiva 28 giugno 2023, *“Modello per le competenze trasversali del personale di qualifica non dirigenziale delle Pubbliche Amministrazioni”*.

Nel presentare la riforma, il ministro per la pubblica amministrazione ha delineato con chiarezza l'obiettivo principale della riforma, affermando:

“Obiettivo dell'azione di Governo è ricostruire la fiducia tra cittadini e Stato recuperando risorse per restituirle sotto forma di servizi, valorizzare i dipendenti pubblici come motore del cambiamento, sostenere lo sviluppo e incentivare l'occupazione⁴⁸”

In questo contesto, il processo di classificazione delle competenze, da concludere nella riforma della PA, si è progressivamente ampliato fino a comprendere una classificazione generale delle professionalità che riguardano tutte le amministrazioni, divise per comparti: unità centrali, unità locali, università e ricerca, sanità. Il lavoro portato avanti dal Dipartimento della Funzione Pubblica si è basato su meccanismi di *codesign* e coprogettazione dove, tramite consultazioni e confronti con gli stakeholders, si è cercato di creare una libreria di competenze già presenti negli enti, che fossero anche comuni tra essi; poi successivamente si sono affrontate quelle situazioni specifiche che riguardano i singoli comparti. Quest'analisi è partita già nel 2022, e ha portato da un lato a creare la *library* delle competenze trasversali appena analizzata, in parte contribuirà a un'analisi più approfondita dei ruoli che compongono le amministrazioni oggi.

2.2.4 ARAN e contrattazione collettiva

All'interno del panorama delle professionalità, l'ARAN, Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni, svolge un ruolo cruciale nella rappresentanza dei lavoratori, e nella gestione delle relazioni sindacali delle diverse figure professionali. Infatti, è proprio tramite l'ARAN che viene condotta la Contrattazione Collettiva con i sindacati, un processo che, con cadenza triennale, comporta la definizione delle tipologie di rapporti di pubblico impiego nei diversi comparti della pubblica amministrazione.

Al 2016 risale un'importante iniziativa, quando si cercò di definire in modo più strutturato e definitivo i comparti, dividendoli in quattro macroaree: centrali, locali,

⁴⁸Ministro per la Pubblica Amministrazione, “*La riforma della Pubblica Amministrazione*” <http://www.funzionepubblica.gov.it/la-riforma-della-pa>.

istruzione e ricerca, sanità. A ciascun comparto avrebbero dovuto essere assegnate delle commissioni paritetiche con il compito di definire e di delineare i profili professionali adeguati a ogni categoria di lavoratori. Tuttavia, questo lavoro non si è mai concluso, lasciando alle singole contrattazioni successive la definizione dei profili professionali.

Per quanto riguarda le amministrazioni centrali, sempre a partire dalla classificazione effettuata dall'ISTAT, sono state individuate per il triennio 2019 – 2021 sia le figure professionali, sia le mansioni spettanti a ogni figura. Tale processo è proseguito anche con la più recente contrattazione collettiva dell'ultimo triennio, CCNL del comparto funzioni centrali triennio 2022 – 2024⁴⁹, che prevede quattro fasce professionali distinte: elevate professionalità, funzionari, assistenti e operatori. E' importante sottolineare come non esista un'univoca applicazione di queste fasce di profili professionali in tutti i settori della Pubblica Amministrazione, poiché ogni ente li declina secondo le proprie necessità.

La prima area è quella degli operatori: questa categoria comprende i lavoratori la cui occupazione è principalmente strumentale a processi produttivi o erogazione di servizi, con limitata autonomia e con relazioni semplici con gli altri colleghi. Le conoscenze richieste sono di carattere generale, e per l'accesso a questa fascia viene richiesto l'assolvimento dell'obbligo scolastico.

La seconda area riguarda gli assistenti: i lavoratori appartenenti a questa fascia si occupano di procedure predeterminate che possono richiedere eventualmente la conoscenza di strumenti tecnologici, e anche un'autonomia operativa più elevata degli operatori tramite l'utilizzo di strumentazione. Viene richiesta una parziale responsabilità di risultato per le fasi di processo, dovendo rispondere dei risultati del proprio operato, e per accedere a questo profilo viene richiesto il diploma di scuola secondaria superiore.

L'area successiva è quella dei funzionari, una categoria il cui livello di specializzazione è molto più elevato, in cui è necessario l'utilizzo di dati più complessi; il loro ruolo è riconosciuto come strategico e fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi, e viene riconosciuta loro piena responsabilità dei procedimenti che gestiscono insieme a completa autonomia del lavoro. Le conoscenze richieste sono infatti

⁴⁹ ARAN, *Contrattazione collettiva nazionale triennio 2022 – 2024*.

specialistiche, e comprendono capacità gestionali, responsabilità amministrativa di atti e decisioni prese. Viene quindi richiesta una laurea, triennale o magistrale per accedere a questa fascia.

L'ultima figura riguarda le elevate professionalità. Questi lavoratori sono professionisti altamente specializzati nell'eseguire le mansioni e comprendere le strutture organizzative, si occupano di esecuzione ma anche di progettazione e risultato dell'operato. Possono avere ruoli gestionali e agiscono in autonomia operativa, sono responsabili delle proprie attività così come delle altre figure organizzative con cui interagiscono. La loro responsabilità oltre ad essere amministrativa e di risultato può riguardare anche intere aree operative con la possibilità di ottenere deleghe da parte della dirigenza per effettuare un lavoro. Per questo oltre alla laurea magistrale, viene richiesta comprovata esperienza in funzioni specialistiche ma anche iscrizione ad albi professionali⁵⁰.

In generale nel contesto dei ministeri si riconoscono tre differenti aree, a cui si può avere accesso con titoli di studio differenti: Una prima area con assolvimento dell'obbligo scolastico o conclusione della scuola secondaria, la seconda divisa in due sottocategorie, per cui può essere richiesto il diploma di scuola secondaria o qualifiche tecniche specifiche, una terza area riservata ai profili più qualificati, dove viene richiesto il diploma di laurea o laurea magistrale. All'interno di ciascuna di queste aree, quindi, viene specificato il singolo profilo professionale richiesto, tra quelli elencati sopra, e a seconda della specificità vengono riconosciuti differenti trattamenti economici⁵¹.

- *Considerazioni*

Confrontando queste classificazioni, a partire dall'elenco statistico dell'ILO fino alla contrattazione collettiva del pubblico impiego, si individuano delle caratteristiche comuni che riguardano i dipendenti pubblici, ma un aspetto rilevante che emerge, soprattutto nei livelli più elevati di analisi, è la flessibilità. Non a caso le figure che nella tabella di raccordo tra ISTAT ed elenco ISCO vengono associate, sono profili che a livello

⁵⁰ ARAN, *Contrattazione collettiva nazionale triennio 2019 – 2021*.

⁵¹ ARAN, Commissione paritetica sui sistemi di classificazione professionale del comparto Funzioni centrali, *Rapporto finale di analisi e proposte*.

internazionale hanno ampia autonomia, e per cui in realtà anche a livello italiano si riconosce un grande aspetto di autonomia gestionale e organizzativa.

Se però ci si sposta ad analizzare il ruolo coperto da, per esempio, funzionari e assistenti, emerge chiaramente come invece si siano sviluppati in Italia dei modelli molto più statici, rigidamente vincolati al ruolo che ricoprono e spesso considerati semplici esecutori di procedure. L'aspetto organizzativo, che può essere inteso anche in chiave manageriale, risulta completamente secondario. Gli unici strumenti che la contrattazione collettiva riconosce, al fine di adeguare i profili alle diverse necessità, sono il trattamento economico accessorio, per premiare l'accrescimento di competenze professionali, ma anche gli incarichi di posizione organizzativa, per riconoscere più autonomia al singolo e maggiore responsabilità.

Proprio per questo la riflessione sull'aziendalizzazione delle pubbliche amministrazioni è oggi più che mai attuale e rilevante. La costruzione di una retorica performativa e una visione strategica degli elementi che compongono gli uffici pubblici possono favorire, se non un vero cambiamento, almeno una tendenza verso una maggiore flessibilità lavorativa.

In questo contesto, il percorso portato avanti dal *framework* delle competenze appare coerente, poiché porterà alla creazione di un nuovo vocabolario di competenze per il dipendente pubblico. L'obiettivo è considerare l'apporto individuale come strategico, adattabile a diverse situazioni e dinamico, favorendo una crescita individuale continua e una maggiore capacità di miglioramento e risposta ai bisogni della società in cambiamento.

Le *soft skills* giocano un ruolo fondamentale nella costruzione di profili innovativi, in linea con gli standard internazionali e anche con gli altri paesi. Come evidenziato dall'elenco ISCO, la flessibilità è un elemento chiave. Infatti, quando si parla di professionalità nel settore pubblico, si fa riferimento a risorse competenti e adattabili a diversi contesti.

Questo obiettivo è al centro delle recenti riforme. Già con la riforma Brunetta si è introdotto il concetto di performance, sia individuale sia organizzativa, e il concetto di premialità. Successivamente, con la riforma Madia, oltre a rivedere questo principio, si è

posto l'accento su un aspetto altrettanto rilevante: il fabbisogno di personale e il superamento della dotazione organica.

Per questa ragione l'Italia ha introdotto le “Linee di indirizzo per l'individuazione dei fabbisogni”⁵², predisposte dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Questo documento mira a definire degli standard comuni a tutte le amministrazioni, consentendo loro di stabilire in modo autonomo, ma su una base condivisa, le professionalità necessarie a una singola amministrazione. Riflettendo sulle classificazioni, l'Italia si inserisce tra quegli stati che preferiscono lasciare margine di autonomia ai singoli enti, per valutare i propri fabbisogni, mentre altre realtà, come per esempio in Francia, l'elenco di tutti i mestieri e le loro rispettive mansioni risultano applicate a tutti gli enti, che quindi garantiscono uniformità di servizio su tutto il territorio. Dall'altra parte, la standardizzazione dei ruoli potrebbe risultare problematica in contesti amministrativi molto diversi tra loro⁵³.

La riforma Madia, come verrà analizzato a breve, introduce un criterio essenziale per la creazione di un sistema virtuoso di analisi delle competenze: i fabbisogni standard. Attraverso indicatori correlati alle specifiche funzioni o servizi di un ente, è possibile individuare dei criteri minimi di soddisfazione, utili per determinare la dimensione ottimale della dotazione organica⁵⁴.

Il framework delle competenze italiano punta a risolvere questo problema e, grazie agli sviluppi previsti dal PNRR, garantirà sia una standardizzazione dei profili, sia una maggiore flessibilità e autonomia decisionale nella definizione dei fabbisogni propri di ciascuna amministrazione.

⁵² Dipartimento della Funzione Pubblica, *Linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni del personale*, 8 maggio 2018.

⁵³ Buongiorno Sottariva & al. *La gestione strategica delle persone nelle istituzioni pubbliche*, in *Management Pubblico*, Egea, Milano, 2024.

⁵⁴ Riccobono, A., *La nuova disciplina sugli organici pubblici in Il lavoro alle dipendenze della P.A. dopo la Riforma Madia*, Wolters Kluwer, Milano, 2018, p. 31.

2.3 Il piano dei fabbisogni di personale, tra vincoli finanziari e necessità operative

La riforma Madia, tra i tanti cambiamenti organizzativi e strategici, interviene profondamente sulla strategia delle risorse umane, superando un concetto che per molti anni era rimasto come pilastro della pianificazione del personale: la dotazione organica. L'introduzione del nuovo modello di gestione del fabbisogno del personale costituisce uno strumento più flessibile e strategicamente allineato agli obiettivi di performance dell'amministrazione.

L'intenzione del legislatore è di utilizzare un nuovo piano, il Piano triennale dei fabbisogni del personale ora (PTFP):

“Le amministrazioni pubbliche adottano il Piano triennale dei fabbisogni del personale con l'intento di ottimizzare le risorse e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini”⁵⁵

Nel 2018 è stata emanata una direttiva al fine di indirizzare le amministrazioni nella redazione del piano, e del superamento della dotazione organica, ora intesa nella sua nuova accezione più dinamica, dove il fabbisogno viene legato in modo stretto a “definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni differenziati in base agli effettivi fabbisogni” e “rilevazione delle competenze dei lavoratori pubblici”⁵⁶.

Analizzando tutta la direttiva, risulta interessante notare subito i principi chiave della buona amministrazione, e il monito che l'azione pubblica è quella di migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini.

La visione delle strategie che riguardano il personale viene direttamente messa in contatto con l'effetto che queste azioni e decisioni hanno sui cittadini, poiché il valore pubblico che si vuole perseguire deriva anche dalla qualità del lavoro all'interno delle amministrazioni.

⁵⁵ Dipartimento della Funzione Pubblica, *op. cit.*

⁵⁶ *Ibidem.*

Nelle premesse della direttiva si ricordano poi altri punti fondamentali: la rilevanza del piano della performance, il ciclo di performance è fondamentale per la stesura corretta del PTFP, e deve anche tenere conto dei vincoli finanziari previsti dagli obiettivi performativi, e dal volume di risorse disponibili al momento della pianificazione. La sinergia tra i due cicli è di fondamentale importanza, poiché per definire un buon piano dei fabbisogni bisogna avere chiare le necessità prioritarie o emergenti rispetto alle decisioni prese a livello politico, riflettendo sulle professionalità necessarie a raggiungere gli obiettivi di governo.

In questo senso, il punto centrale è uno: con questa riforma si supera la concezione di sostituzione uno a uno, il meccanismo tipico del turnover, e si inserisce la valutazione delle professionalità adeguate e necessarie a raggiungere gli obiettivi, valutando anche profili nuovi esterni all'organizzazione.

In questo discorso rimane centrale il concetto di razionalizzazione e di ottimizzazione delle risorse: se il fine è raggiungere gli obiettivi, l'analisi deve essere su tutto il processo, dall'analisi degli input, fino alla standardizzazione dei bisogni e dei processi, tutti elementi necessari a valutare mancanze, evitare sprechi e riuscire a effettuare una riorganizzazione efficace, valutando le professionalità esistenti ed eventualmente la conversione professionale di profili non più utili in alcuni processi produttivi obsoleti.

Infatti, per la stesura del piano bisogna valutare aspetti sia quantitativi sia qualitativi. Per analisi quantitativa si intende una valutazione riguardo la consistenza numerica per raggiungere il proposito che l'amministrazione ha e i suoi obiettivi; mentre l'analisi qualitativa avviene guardando al numero di professioni e profili che meglio si adattano agli obiettivi previsti. Questi aspetti si applicano a un orizzonte temporale triennale, nonostante il piano sia adottato annualmente, aspetto che rende più flessibile e adeguata la pianificazione rispetto alle esigenze che possono emergere di anno in anno.

Tutto questo tipo di considerazioni e questa analisi si traducono nel nuovo strumento che sostituisce il valore della dotazione organica. Precedentemente invece la dotazione organica corrispondeva al contenitore rigido da cui partire per costruire il piano dei fabbisogni, per capire l'organizzazione e per avere contezza del numero di posti

disponibili e del numero di figure presenti in ruolo e in servizio, in modo da pianificare il reclutamento annuale.

La grande novità risiede nel cambio di paradigma che deriva dalla norma. Ora, il Piano dei fabbisogni e l'organizzazione degli uffici sono collegati e interconnessi, per cui il PTFP diventa un elemento strategico per un'istituzione e per la sua performance organizzativa. Il Piano viene riconosciuto come l'unico strumento che aiuta a rendere flessibile il reclutamento di nuove risorse umane e la loro gestione.

In questo modo la dotazione organica prende il significato di un mero valore finanziario di spesa potenziale massima che l'amministrazione può sostenere, e che l'organizzazione prevista dal Piano non può superare. È un vincolo di spesa riconosciuto dalla legge o altra fonte⁵⁷.

Alle amministrazioni è lasciata la possibilità di effettuare delle rimodulazioni: cioè spostare a livello quantitativo e qualitativo la consistenza di personale in base alle proprie necessità, in base appunto, al piano dei fabbisogni. Allo stesso modo, all'interno del limite della spesa potenziale, si possono coprire i posti vacanti sulla base delle facoltà assunzionali previste, oppure tramite il PTFP si può indicare il volume di spesa che si intende utilizzare. La dotazione organica, quindi, assume completamente un valore finanziario, e sulla base dell'ultima adottata ogni amministrazione ricostruisce la sua spesa potenziale massima⁵⁸.

Ecco perché, parlando di fabbisogni di personale, si parla di vincoli finanziari, poiché il valore economico viene posto come limite entro il quale si può agire, e all'interno della pianificazione non può non essere preso in considerazione anche il bilancio e gli stanziamenti che vengono previsti per il personale.

Emerge così direttamente un altro principio esplicitato anche nella direttiva, l'ottimale impiego di risorse pubbliche. Nella pianificazione occorre mappare e capire quali siano tutte le attività che riguardano un singolo ente, analizzando anche le competenze di ogni ufficio e il numero di compiti e mansioni che vengono assegnati.

⁵⁷ Dipartimento della funzione pubblica, *op. cit.*

⁵⁸ *Ibidem.*

L'organizzazione degli uffici fa quindi da perno alla pianificazione, che non viene più considerata come un elemento statico, imm modificabile, ma diventa uno degli aspetti che vanno adattati alle necessità del momento, e anzi, può essere modificata sulla base dei fabbisogni, non viceversa. Quando si prepara il PTFP si può decidere di variare l'organizzazione, invertendo completamente la concezione che era stata portata avanti fino a questo momento.

Non bisogna dimenticare il tema della razionalizzazione, che proprio in questo ambito risulta centrale: la direttiva prevede infatti che sia necessaria una revisione di tutti gli uffici, ed anche una possibile rimodulazione accorpendo uffici simili ed eventualmente eliminando anche duplicazioni di processo.

Tutti questi aspetti insieme contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di performance organizzativa, sia in termini qualitativi sia in termini quantitativi. Vengono citati anche ulteriori mezzi da poter sfruttare per organizzare il personale, uno su tutti la mobilità. Essa è uno strumento molto utile ed efficace per il reclutamento del personale, sia tramite mobilità interna sia tramite mobilità esterna.

La direttiva si conclude con una riflessione sui profili professionali, che verranno meglio definiti nelle Linee di indirizzo del 2022⁵⁹.

In generale il piano ha lo scopo di cambiare la prospettiva della pianificazione strategica del personale, anche con la ricerca di modelli più adatti alle competenze necessarie e ai processi lavorativi odierni, in un'operazione di modernizzazione che riguarda tutto l'apparato pubblico, a partire dalle amministrazioni stesse a cui è richiesto il compito di comprendere le loro necessità e i loro obiettivi, prima ancora di poter definire il piano dei fabbisogni.

In base alle missioni che ogni amministrazione ha, si potranno individuare i profili professionali più coerenti, contando sulle strutture organizzative, sui processi e sulle relazioni interne che si instaurano nelle amministrazioni. Insieme agli obiettivi rimangono sia la flessibilità interna per raggiungere meglio i traguardi, sia la soddisfazione dei

⁵⁹ Dipartimento della funzione pubblica, *Definizione di linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche*, 22 luglio 2022.

cittadini, obiettivo primario misurato con l'innalzamento della qualità del servizio messo loro a disposizione.

Facendo una riflessione sulla direttiva, e sugli effetti che queste linee guida hanno sulle amministrazioni, non si può non notare la centralità della visione strategica. Inizia ad affermarsi non solo l'idea di utilizzo strategico di risorse, ma anche la necessità di coordinarsi su più piani; bisogna allineare la programmazione di bilancio, eventuali norme e cambiamenti che riguardano il personale, nonché la dotazione organica stessa e le conseguenze organizzative che ne derivano, anche a livello finanziario. Non da ultimo, il piano della performance e il piano dei fabbisogni diventano strettamente collegati, uno conseguente all'altro e necessari insieme per una buona programmazione delle attività.

Questo aspetto si rafforza ulteriormente se si riflette sul ruolo politico e sul ruolo amministrativo all'interno di questo processo: la riforma della legge 165 del 2001 riconosce al piano politico la definizione generale della dotazione organica, quindi della dimensione finanziaria, la struttura contenitiva, mentre lascia ai ruoli dirigenziali il compito di scegliere come predisporre il contenuto del contenitore, scegliendo in modo, per l'appunto, strategico, i profili necessari per raggiungere gli obiettivi, in piena linea con il modo di lavorare privatistico⁶⁰.

Un altro aspetto da valutare è l'analisi da effettuare in termini quantitativi e anche qualitativi. Emerge come fondamentale il secondo aspetto, per cui non bisogna più ragionare solamente a livello numerico per quanto riguarda il personale, ma occorre anche valutare il profilo, le competenze, il tipo di professionalità che serve per ricoprire un determinato ruolo.

La corrispondenza uno a uno viene eliminata, e sostituita da un meccanismo di valutazione delle necessità, che può anche corrispondere a un profilo in entrata differente rispetto a quello in uscita; la decisione, infatti, va presa in base ai nuovi bisogni che emergono.

⁶⁰ Riccobono A., *op. cit.* p. 30.

Anche in questo caso un aspetto rilevante è l'importanza del dialogo che deve emergere per forza tra ciclo politico e ciclo amministrativo, per cui dalle priorità politiche è necessario arrivare alle priorità amministrative e alla traduzione di questi indirizzi in indirizzi operativi che coordinino poi la pianificazione.

Non solo, non per forza le persone in uscita vanno sostituite, non sempre è possibile e non sempre è necessario. Il blocco del turnover che ha rallentato nuovi ingressi ha contribuito a creare un sistema di dipendenti pubblici con un'età media molto alta, arrivata a essere 50,7 anni, e questo fenomeno ha richiesto anche altri tipi di interventi strategici. Dovendosi basare sull'età pensionabile dei dipendenti, ma allo stesso tempo dovendo accelerare i percorsi di innovazione della pubblica amministrazione, diventano necessari degli interventi di riprogrammazione dei profili professionali, come per esempio il miglioramento delle competenze del personale esistente, tramite programmi di formazione e aggiornamento, sia tecnologico sia comportamentale.

2.4 Il PIAO come strumento di raccordo tra pianificazione, fabbisogni e obiettivi strategici

Sull'onda di anni e di tentativi di cambiamento culturale e ideologico della pubblica amministrazione, sia prima ma soprattutto dopo la pandemia si è compreso come la società stesse cambiando molto velocemente, e insieme ad essa anche le necessità a cui le istituzioni erano chiamate a rispondere; serviva avere credibilità e una risposta pronta ai repentini cambiamenti che si susseguivano.

La pandemia contribuisce infatti a sottolineare quanto fosse necessario per l'apparato pubblico superare la struttura a silos che dagli anni Novanta era andata sviluppandosi: una struttura dove ogni funzionalità era divisa nel suo compartimento, senza alcuna integrazione tra diverse funzioni. Dalla pandemia si comprende come la programmazione necessiti di una visione di lungo periodo, con obiettivi di medio lungo termine che sappiano rispondere sia ai bisogni attuali sia prevedere lo sviluppo delle necessità future⁶¹. Al centro emerge un nuovo fattore vincolante: il Valore Pubblico, motore dell'azione pubblica e unico effettivo prodotto che garantisca un buon operato delle amministrazioni.

Proprio per questo, prima ancora di analizzare la finalità del Piano Integrato di Attività e Organizzazione, (PIAO), occorre menzionare un concetto sviluppato da Papi⁶²: la finalizzazione programmatica. Questo metodo di organizzazione prevede una convergenza delle prospettive programmatiche delle amministrazioni verso la generazione comune di Valore Pubblico. Questa idea è proprio il fulcro della creazione del PIAO, della sua struttura e del suo fine.

Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione viene delineato nella legge n. 113 del 2021, tramite l'unificazione di tutti gli strumenti di programmazione vigenti e previsti per tutte le amministrazioni, rafforzando ulteriormente la loro importanza e il loro impatto sulle attività amministrative.

⁶¹ Gagliardo, D., *Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore Pubblico*, in *Rivista Italiana di Public Management*, Volume 4 – numero 2, 2021, p. 200.

⁶² Ivi, p. 201.

La centralità del valore pubblico si vede dalla struttura e dalla logica perseguita nella costruzione del Piano: tutti i programmi devono essere integrati fra loro e avere come fine la creazione di Valore Pubblico.

Il PIAO è diviso in tre sezioni principali, ognuna divisa in altre sottosezioni. Dopo la prima sezione che si limita a descrivere gli aspetti anagrafici dell'ente, la seconda sezione si divide in tre sottosezioni.

La prima è la sezione sul Valore Pubblico. Subito dopo l'anagrafica dell'ente bisogna specificare in che modo la singola amministrazione possa produrre Valore Pubblico, quale sia il proprio Valore. In questa fase vanno quindi indicati gli obiettivi generali ad esso connessi, così come la pianificazione finanziaria e le azioni da intraprendere, insieme alla reingegnerizzazione dei processi dell'amministrazione e alla piena accessibilità dei servizi per persone con disabilità e persone nella fascia d'età over sessantacinque anni. In questa pianificazione bisogna anche indicare gli indicatori di impatto e di risultato che si intende tenere in considerazione per la misurazione del Valore Pubblico, considerando anche quelli dell'Agenda 2030 dell'ONU⁶³, e gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile⁶⁴.

La seconda sottosezione riguarda la performance. Sulla base del precedente Piano della performance, che quindi confluisce nel PIAO, bisogna elencare gli obiettivi principali che l'amministrazione intende raggiungere. Essi devono riguardare la semplificazione, la digitalizzazione, l'efficienza delle procedure, l'accessibilità e l'equilibrio della parità di genere. Oltre agli obiettivi generali devono essere poi segnalati gli obiettivi specifici, correlati alla creazione di Valore Pubblico oltre al normale funzionamento dell'amministrazione.

L'ultima parte riguarda il Piano della trasparenza e anticorruzione. Redatto dal responsabile per la trasparenza, anch'esso deve integrarsi ai piani del PIAO sottolineando il legame tra le azioni di prevenzione direttamente funzionali agli obiettivi di performance previsti.

⁶³ United Nations, *Transforming our world: the 2030 agenda for Sustainable Development*, disponibile al link: <https://sdgs.un.org/2030agenda>.

⁶⁴ ISTAT, "Indicatori di benessere equo e sostenibile", disponibile al link: <https://www.istat.it/statistiche-per-temi/focus/benessere-e-sostenibilita/la-misurazione-del-benessere-bes/gli-indicatori-del-bes/>.

La terza sezione, si divide in organizzazione e capitale umano, che comprende al suo interno la struttura organizzativa, l'organigramma e la divisione delle responsabilità delle unità organizzative, nonché la pianificazione del lavoro agile e lo sviluppo di modelli innovativi di organizzazione del lavoro.

La seconda parte prevede il piano triennale dei fabbisogni, come previsto dalla riforma Madia, insieme alla pianificazione delle risorse disponibili in correlazione al Piano della performance. In questa sezione si sottolinea l'importanza dell'organizzare le risorse al fine di produrre Valore Pubblico; quindi, si sottintende anche il cambiamento dei modelli organizzativi presenti al fine di perseguire un miglioramento dei servizi per la collettività.

Infine, la parte riferita alla formazione del personale, basata sugli obiettivi di performance, ma con un forte collegamento al Valore Pubblico dato dal collegamento implicito tramite il quale miglioramento e l'aggiornamento delle risorse garantisce un innalzamento della qualità dei servizi forniti ai cittadini.

È sicuramente innovativo vedere come sia stata inserita una quarta sezione legata al monitoraggio. Tutti i piani devono essere monitorati tramite degli indicatori, basandosi sulla soddisfazione degli utenti e per quanto riguarda la terza parte del PIAO, basandosi anche sulla coerenza tra piani e soprattutto tra fabbisogni e performance.

Passando ora a riflettere su questo strumento, la prima preoccupazione che emerge, dovuta anche a un retaggio culturale tipico dell'Italia, è che anche questo strumento sia un ulteriore adempimento burocratico, una norma che rischia ulteriormente di complicare un panorama già abbastanza intricato aggiungendo ulteriori passaggi che ostacolano l'azione amministrativa. Questo era infatti il dubbio del consiglio di stato, che ha emanato un parere il 26 maggio 2022, n. 902⁶⁵, dove si interroga sul fatto che la norma non sia effettivamente la soluzione al problema, poiché il suo inserimento tra il panorama

⁶⁵ Consiglio di Stato, *Parere 26 maggio 2022, n. 902*, disponibile al link: https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=consul&nrg=202200604&nomeFile=202200902_27.html&subDir=Provvedimenti.

di regole che riguardano le amministrazioni non risolve le problematiche di implementazione che rimangono all'interno di ciascuna di esse.

Lo stesso Deidda Gagliardo, esprimendosi sulla capacità del PIAO di creare Valore Pubblico, riflette sulla modesta capacità decisionale delle amministrazioni, riconoscendo un'abitudine molto forte a tendere al mero adempimento delle norme, che esclude la capacità gestionale e decisionale a cui le amministrazioni sono invece demandate⁶⁶.

Sull'argomento giunge come elemento di conforto il raffronto necessario che occorre fare con l'esterno quando si prepara il PIAO. Esso ha infatti come elemento di coordinamento il Valore Pubblico, che diventa a tutti gli effetti il prodotto dell'azienda pubblica, la cui misurazione dipende dall'ambiente esterno, ossia dai cittadini. La centralità, quindi, è proiettata verso l'esterno e l'amministrazione agisce a servizio del cittadino, al fine di aumentare la sua soddisfazione⁶⁷. Questo elemento può garantire una maggiore attenzione qualitativa al prodotto amministrativo, poiché le decisioni devono essere prese tenendo conto dell'ambiente esterno.

La strategia generale, quindi, riconoscendo il valore che le risorse umane danno all'amministrazione, ne riconosce il punto di partenza tramite cui poi migliorare l'organizzazione e semplificare le procedure. I dipendenti pubblici si riconoscono come l'elemento centrale del miglioramento della capacità amministrativa, per cui il reale miglioramento non deriva da nuove norme, da nuovi regolamenti, ma da una migliore gestione del personale.⁶⁸

Devono quindi convivere insieme la semplificazione e la pianificazione strategica, ma anche un utilizzo virtuoso di risorse umane il cui effetto si riversa direttamente sui cittadini, grazie a una maggiore attenzione al loro benessere, e quindi allo sviluppo del Valore Pubblico.

Si era già cercato di costruire questo pensiero all'interno della Riforma Madia, ma in quel caso non vi sono stati risultati soddisfacenti poiché è mancata una visione

⁶⁶ Gagliardo, D., *op. cit.*, p. 231.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Cossiga, C., *La riforma della pianificazione strategica nelle pubbliche amministrazioni: il Piano integrato di attività e organizzazione*, in *Forum di Amministrazione in cammino*, 2 ottobre 2024.

strategica e un'integrazione tra input diversi, che partissero dal personale fino ad arrivare a delineare obiettivi e risorse necessarie da allocare.

Proprio per questa ragione si torna al punto di partenza dei fabbisogni di personale, alla centralità della formazione e innovazione organizzativa, che si inseriscono nel discorso più ampio dell'esigenza di un'amministrazione di avere una performance orientata al Valore Pubblico. Anche se dopo la riforma non emergeva, era comunque già necessario comprendere come una mappatura chiara delle funzioni fosse necessaria per sviluppare i giusti obiettivi e assegnarli correttamente a livello quantitativo e qualitativo. Spesso la logica è rimasta quella precedente, di sostituzione uno a uno, e non si è sviluppato quel modo di lavorare che richiede coordinamento tra le varie necessità.

L'introduzione di un modello da seguire ha sicuramente aiutato nella stesura dei Piani, ha obbligato le amministrazioni a rendere almeno il proprio operato omogeneo, per quanto il problema dell'adempimento formale continui a persistere.

Ad oggi lo strumento è diventato parte delle amministrazioni, e le ulteriori riforme del PNRR contribuiranno a mantenerne la centralità e rafforzarlo, tramite ulteriori aggiornamenti e modifiche. Al momento, vi è già una prima revisione riguardante le tempistiche, spostando la presentazione del piano dal 31 gennaio al 31 marzo, al fine di rendere più coerente e più semplice la programmazione sulla base delle indicazioni di bilancio, che sono anche nel PIAO, l'elemento di partenza di tutta la pianificazione.

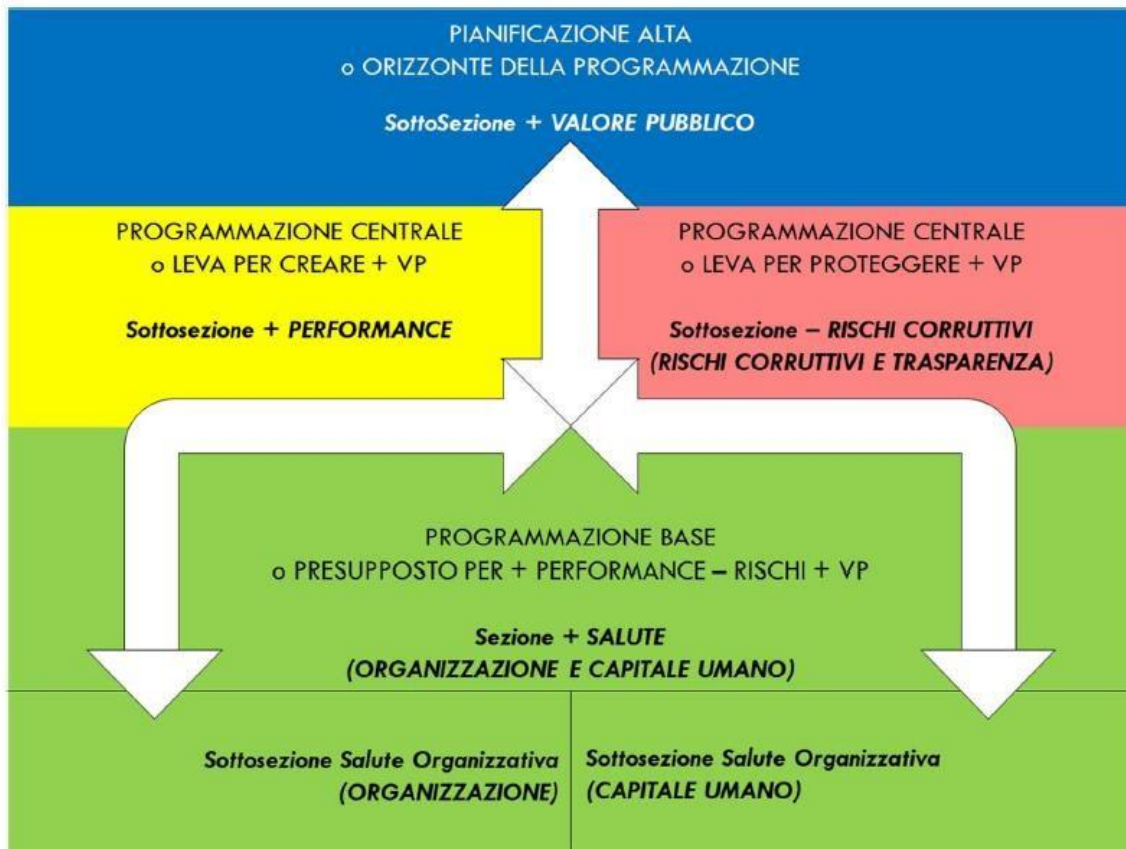


Figura 1: Enrico Deidda Gagliardo, Struttura del PIAO (2022)

CAPITOLO 3: GLI EFFETTI DI UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE FLESSIBILE E DINAMICA

A questo punto dell'analisi, dopo aver esaminato l'evoluzione normativa e strutturale del pubblico impiego, le caratteristiche intrinseche del mondo del lavoro pubblico odierno, contestualizzato nella società contemporanea, sono chiare, e il cambiamento è evidente, sia sotto il profilo organizzativo che culturale.

Il processo di riforma che ha investito il mondo del lavoro sia a livello nazionale sia internazionale, ha portato l'Italia ad accelerare il cambiamento inserendo la riforma della Pubblica Amministrazione all'interno del PNRR, riconoscendo ingenti fondi per agire e cambiare completamente il volto del lavoro pubblico, introducendo nuovi paradigmi organizzativi, strumenti gestionali innovativi e una maggiore attenzione alla valorizzazione del capitale umano.

Proprio in merito a questo importante cambiamento, si è svolta, il giorno 25 febbraio 2025, la conferenza di presentazione della riforma del lavoro pubblico presso l'Università Federico II di Napoli, dove si è voluto riflettere sullo scopo della riforma, ma anche sulle teorie sottostanti che ne rafforzano le scelte prese per questo intervento. Prendendo spunto proprio dalle considerazioni dei diversi relatori ivi emerse, procederemo nel seguente capitolo a illustrare la loro attuazione tramite le riforme all'interno del PNRR, con particolare attenzione agli strumenti operativi e alle implicazioni sul sistema organizzativo pubblico.

Nella conferenza è intervenuto il Prof. Bruno Carapella, autore del libro “ *competency management – un modello per la gestione e lo sviluppo delle persone nella pubblica amministrazione*”, il quale ha approfondito alcuni punti centrali della teoria alla base della riforma. Il modello burocratico weberiano⁶⁹ è ormai quasi del tutto superato, pian piano infatti si sono sviluppate nuove forme di lavoro. Le organizzazioni si sono adattate a un nuovo mercato che rispondesse ai bisogni della società, dove al centro ci

⁶⁹ Il modello burocratico weberiano o modello tradizionale si distingue per un assetto organizzativo molto frammentato e rigido, con un alto grado di specializzazione riconosciuta per ogni ruolo. La completa frammentazione garantiva allo stesso tempo un sistema standardizzato e omogeneo tra diverse amministrazioni, e anche la gestione del personale era prevista secondo gli stessi meccanismi, le cui decisioni venivano prese dai vertici e applicate a tutte le medesime figure.

sono persone e conoscenze. Il lavoro, infatti, si è progressivamente distaccato da una struttura altamente spersonalizzata, tornando a valorizzare l'individualità del lavoratore e le abilità e le sue caratteristiche diventano molto specifiche e anche adattabili a diversi contesti⁷⁰, così come le mansioni altamente divise si ricompongono in strutture e processi completi la cui responsabilità viene riconosciuta a una persona o pochi. In tal modo si configura un meccanismo di specializzazione flessibile, capace di reagire in tempo reale alle esigenze sociali e ai bisogni di chi produce, ma anche di chi fruisce dei servizi, contribuendo a migliorare il livello di risposta delle organizzazioni. Le stesse competenze diventano proprietà del lavoratore che le mette in pratica, creando quindi un mercato del lavoro più instabile e più nomade, caratterizzato da una maggiore mobilità e da una minore dipendenza dalle strutture organizzative tradizionali, perché le conoscenze seguono il lavoratore che è libero di spostarsi in quanto proprietario della parte di processo produttivo. Allo stesso modo, anche le organizzazioni pubbliche sono investite da questo processo evolutivo, trasformandosi gradualmente in organizzazioni che fanno della conoscenza non solo il principale fattore produttivo, ma anche l'orizzonte verso cui orientare le proprie scelte strategiche e operative.

In linea con quanto emerso finora, questo tipo di analisi sono emerse è stato approfondito anche all'interno del rapporto redatto dall'ARAN dal titolo "Modelli di rappresentazione delle professioni e relative competenze: ipotesi di lavoro per la PA", incaricato di fornire un'analisi sullo stato delle professioni, sulla loro categorizzazione e di dare suggerimenti utili per modernizzare l'analisi di fabbisogni delle amministrazioni. A partire dall'analisi fatta sulla classificazione dei lavori, delle competenze dei profili dell'apparato pubblico, emerge che l'approccio basato sulle competenze dei singoli enti, cioè un sistema che valorizzi le specificità professionali interne alle singole amministrazioni, è limitatamente diffuso, e inoltre non esiste una vera e propria standardizzazione del lavoro, che viene di volta in volta adeguato tramite la contrattazione collettiva, che ne delinea i contorni principali, lasciando però margini di interpretazione alle singole amministrazioni, con conseguente eterogeneità nelle prassi applicative. Tale mancanza di uniformità comporta inoltre un'altra conseguenza rilevante portando ad avere metodologie di linguaggio e di percorsi lavorativi molto disomogenei tra loro, che

⁷⁰ Rullani F, Rullani E, "Dentro la rivoluzione digitale nuovi modi di generare valore", disponibile al link: http://www.francescorullani.com/RullaniRullani_FondNordEst.pdf

primariamente ostacolano la comunicazione interistituzionale e la mobilità professionale, ma li rendono anche difficilmente confrontabili a livello internazionale⁷¹.

Anche in virtù di quanto emerso nel capitolo precedente, risulta ancora più evidente come il quadro professionale nella PA risulti variegato, non sempre coincidente tra classificazioni differenti, e con una scarsa specificità per quanto riguarda il lavoro pubblico, con la conseguenza che spesso non c'è una vera sistematizzazione, e nemmeno una vera riflessione sui profili potenzialmente più adeguati a ricoprire le cariche all'interno delle amministrazioni.

Tutti questi elementi contribuiscono a sottolineare, con ancora maggiore evidenza, la necessità di un cambio radicale nella gestione delle risorse umane, mirando a una concezione e a dei modelli che rispecchino le novità riguardanti non solo il mondo del lavoro ma anche la società stessa.

Dal modello tradizionale della gestione amministrativa del personale, che ancora conserva molte delle sue caratteristiche originarie presenti nell'apparato pubblico italiano, bisogna spostarsi a un modello flessibile, che ponga al centro conoscenze e competenze. È dunque imprescindibile, insiste Bruno Carapella, costruire un nuovo modello gestionale che metta al centro le competenze professionali, il percorso individuale e umano dei lavoratori, la valorizzazione del merito, superando logiche impersonali e standardizzate tipiche del passato. La visione deve integrare gli aspetti più strategici del lavoro, e quindi la valorizzazione del capitale umano, e gli aspetti più innovativi che riguardano la valorizzazione dei singoli profili.

All'intervento di Bruno Carapella, ha fatto seguito quello tenuto da Guido Capaldo, che si è soffermato sul percorso che si delinea ragionando sul concetto di ruolo, e sull'importanza di arrivare a parlare di ruolo e competenze nella società di oggi.

All'interno delle teorie di management nate negli anni Sessanta, si parla del fatto che le organizzazioni devono essere intese come sistemi aperti, in continua interazione con il sistema esterno, oggetto di continui mutamenti, adattate al contesto ambientale che cambia nel tempo. Un'organizzazione è quindi un organismo, capace di adattarsi

⁷¹ Dipartimento della Funzione Pubblica, ARAN, *“Modelli di rappresentazione delle professioni e relative competenze: ipotesi di lavoro per la PA”*, novembre 2017, p.15.

fisiologicamente al cambiamento, e la sua considerazione in senso organicistico permette che si veda il cambiamento come naturale. In questo modo, cambia anche il posizionamento e il contributo che il singolo può dare all'organizzazione. Se muta il contesto, e il contesto organizzativo si adatta in modo dinamico, l'individuo viene classificato all'interno di un ruolo, superando la logica statica della mansione per adottare una visione più flessibile e relazionale del ruolo, inteso come insieme dinamico di responsabilità e interazioni.

Il passaggio successivo, quindi, alla luce delle riflessioni precedenti, consiste nel riflettere sui compiti operativi e gestionali che definiscono in modo concreto la funzione esercitata dal soggetto all'interno dell'organizzazione. Infatti, il ruolo definisce con precisione la posizione di riferimento rispetto a quello che sarà il risultato finale, appunto il ruolo che si ha nel processo che si conclude con un servizio o nella produzione di un prodotto, creando valore grazie alle sue competenze specifiche, alla sua esperienza professionale e la sua capacità di analizzare il contesto in cui si opera. Di conseguenza si comprende chiaramente come il ruolo venga determinato anche dal contesto esterno, e qualsiasi cambiamento esterno che influisce sul processo può far cambiare il ruolo adattandolo ai nuovi segmenti produttivi o alle mutate priorità strategiche.

Quindi, quando si parla di ruolo, si intende anche l'utilizzo delle risorse, intese come l'insieme delle conoscenze, dalle abilità e dai comportamenti che sono necessari a portare a termine il risultato finale.

Proprio per questa ragione, nel quadro più ampio del ripensamento della gestione delle risorse umane, anche i processi diventano fondamentali, e il capovolgimento di prospettiva, che consiste nel passare da una logica statica e prescrittiva a una dinamica e orientata al risultato, è il punto di partenza. Il passaggio da una visione centrata sulle mansioni a una visione per processi rappresenta un cambiamento paradigmatico che consente di comprendere meglio i profili professionali e anche effettuare una programmazione più precisa sul fabbisogno di personale, dove in base a un tipo di processo vengono previste specifiche competenze. Il ragionamento deve chiaramente partire dal risultato finale, identificato nel Valore Pubblico, che è l'essenza dell'azione pubblica, ma da esso si deve creare una catena di processi che lo produrranno e

parallelamente vanno individuate le singole competenze che rappresentano i prerequisiti essenziali affinché ciò accada.

In tal senso, è utile richiamare la definizione più diffusa a livello internazionale, su cui si basa il modello per competenze, ampiamente adottato nei sistemi di gestione del personale principalmente privati, di Spencer e Spencer, del 1995:

“Per competenza intendiamo: una caratteristica intrinseca individuale che è causalmente collegata ad una performance efficace e/o superiore in una mansione o in una situazione, e che è misurata sulla base di un criterio prestabilito”

A livello teorico, come anche confermato nel report ARAN, l’approccio per competenze delle risorse umane è vincente perché unisce lo sviluppo individuale a quello organizzativo. È necessario riflettere sul contributo che ciascun individuo può apportare al raggiungimento degli obiettivi, il che va oltre la mera organizzazione del lavoro perché aggiunge le capacità e le attitudini che i singoli hanno verso un determinato compito, superando il valore che veniva dato ai titoli posseduti come garanzia di conoscenza, approccio tipico del modello tradizionale⁷².

Il cambiamento in corso è parte di una spinta più ampia di cui l’Unione Europea si è fatta promotrice già diversi anni prima del PNRR. Infatti, nel 2017 emette il report “*Quality of Public Administration – a toolbox for practitioners*”⁷³, analisi in cui affronta tutti gli aspetti del settore pubblico, tra cui le risorse umane. All’interno di questa sezione, si indicano chiaramente le risorse umane come valore fondamentale per ottenere risultati, e si introduce il concetto di *competency based human resources management*.

Questo approccio, come afferma il report, serve a rafforzare la *performance* organizzativa perché allinea le competenze dei singoli alla missione dell’organizzazione, ma allo stesso tempo contribuisce alla creazione di modelli orizzontali di gestione, che valutino le risorse umane verso questo tipo di obiettivi. Il naturale sviluppo di questo modello è quello di creare degli ambienti dove vi è una maggiore professionalità,

⁷² ARAN, *op. cit.*, p. 15.

⁷³ European Union, “*Quality of Public Administration – a toolbox for practitioners*” disponibile al link: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/quality-public-administration-toolbox-practitioners>, pp. 105 – 115.

attenzione ai risultati di performance dei singoli lavoratori e anche di costruire dei *frameworks* di competenze comuni grazie alle quali le singole amministrazioni possono avere maggiore consapevolezza delle diverse capacità che servono per il funzionamento dell'ente e per il raggiungimento degli obiettivi⁷⁴.

In conclusione, tutti questi inviti, portano la gestione ad essere strategica, e a superare il modello formalistico che si fermava alla valutazione dei titoli come fonte di conoscenza e capacità di lavorare in uno specifico processo produttivo⁷⁵.

Non solo, anche l'OCSE ha messo in luce questo modello come altamente funzionante, alimentando un miglioramento delle capacità e portando le amministrazioni a essere molto specializzate. A partire dall'analisi delle competenze presenti nelle amministrazioni, serve capire le mancanze da colmare, ma anche i punti di forza di un ufficio e dei singoli lavoratori, che tutti insieme creano le basi per raggiungere alti standard performativi⁷⁶.

Riapplicando le teorie relative al management per competenze al contesto italiano, il modello quindi prevede che a partire dalla valutazione delle conoscenze applicate e applicabili a diversi contesti, cambino le strutture organizzative degli uffici, le quali devono adattarsi a nuovi assetti funzionali e operativi, plasmati sulle specifiche esigenze dell'ambiente esterno. Di conseguenza, risulta evidente la necessità di un repertorio diversificato di capacità professionali diverse a seconda delle necessità: capacità specialistiche, organizzative, ibride e trasversali, digitali e informative in ultimo anche personali e comportamentali⁷⁷.

Grazie a questo significativo cambiamento culturale e operativo, le amministrazioni si trasformano progressivamente in *Competency Based Organizations*⁷⁸. Questo tipo di enti fonda i suoi modelli organizzativi e le relative forme di lavoro sulla

⁷⁴ European Union, *op. cit.*, p. 105.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ OECD, “*Skills for a high performing Civil Service*”, disponibile al link: https://www.oecd.org/en/publications/skills-for-a-high-performing-civil-service_9789264280724-en.html, p. 55.

⁷⁷ Carapella, B, conferenza “*La riforma del mercato del lavoro della PA*” Napoli, 25 febbraio 2025.

⁷⁸ *Ibidem*.

base delle competenze possedute dal proprio personale, favorendo una circolazione della conoscenza interna che si rigenera attraverso l'esperienza e i risultati ottenuti.

L'integrazione quindi tra le competenze legate al lavoro e quelle organizzative, con gli obiettivi strategici e la *performance* attesa, produce un effetto sinergico che contribuisce anche alla valorizzazione del capitale umano, prevedendo per il settore pubblico una necessaria considerazione di tutti quegli aspetti che riguardano le risorse umane oltre il loro reclutamento: la gestione, lo sviluppo e la motivazione.

Il modello *Competency Based Human Resources Management* (CBHRM) applicato alle istituzioni pubbliche è stato costruito da Bruno Carapella, il quale ha previsto un flusso vero e proprio di valorizzazione delle risorse umane.

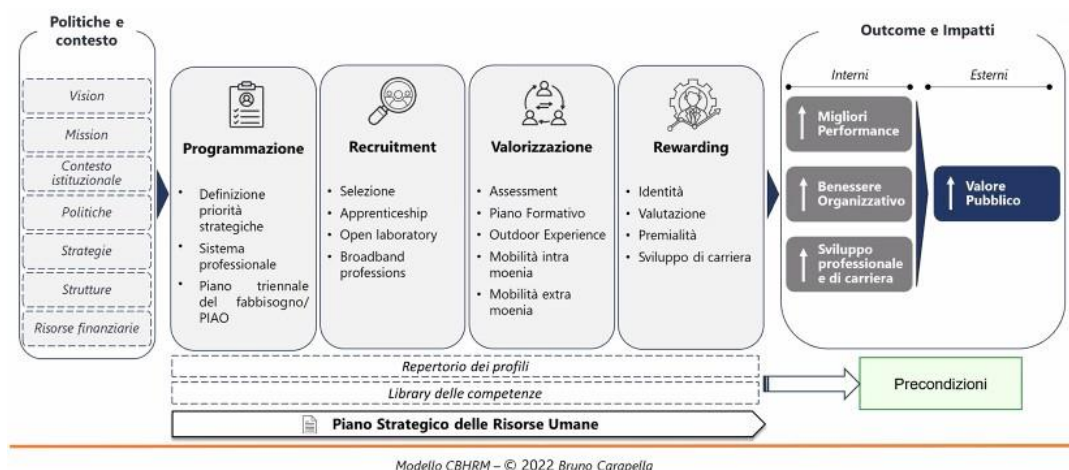


Figura 2: Modello CBHRM, Carapella B.

Questo modello è la rappresentazione grafica di come il reclutamento basato sulle competenze, anziché fermarsi alla selezione iniziale, influenzi tutti gli aspetti che riguardano la gestione e lo sviluppo del personale.

Il modello si divide in tre parti: la prima fase riguarda gli input, che sono il necessario contesto di partenza che individua e contestualizza il Valore Pubblico da perseguire per ogni amministrazione. Nella seconda parte, tramite la costruzione della *vision* e della *mission*, essi poi si uniscono alle politiche e alle risorse che insieme alle strategie creano il contesto di partenza. Tutti questi elementi insieme concorrono alla

creazione degli output e degli *outcome*. In questa fase, la terza, si valuta non solo la performance, ma anche il benessere e lo sviluppo, sia organizzativo sia individuale, riguardante la carriera e la professione, in una logica dove non guadagna solo l'amministrazione ma anche i lavoratori, senza dimenticare l'impatto del valore pubblico per la cittadinanza. Al centro si trovano i 4 *pillars*, le quattro dimensioni fondamentali che costruiscono il ciclo integrato che porta alla pianificazione strategica delle risorse umane.

I quattro punti al centro sono il cuore della riforma del pubblico impiego del PNRR, il cuore del cambiamento strutturale e paradigmatico su come si vogliono vedere le risorse umane nel mondo del lavoro pubblico, avvicinandosi ancora di più al mondo privato, mantenendo saldi i principi di efficacia, efficienza ed economicità, aiutando sempre di più le amministrazioni a creare un apparato forte e unitario in grado di essere coerenti tra loro non solo sul piano organizzativo, ma anche valoriale e linguistico, facilitando l'integrazione e la collaborazione interistituzionale.

3.1 Le linee guida 2022 come punto di partenza

All'interno di questa cornice di rinnovamento culturale e di riforme, si inseriscono le "Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche"⁷⁹, un documento redatto dal Dipartimento della Funzione Pubblica il cui scopo è quello di adeguare la pianificazione del personale alle nuove visioni, portando avanti i concetti di competenza, ruolo, e di pianificazione strategica. Il decreto si sviluppa su diversi punti, e ora risulta utile affrontare i principali, al fine di aggiungere un tassello importante nel percorso che riguarda la Riforma della Pubblica Amministrazione, prima di arrivare ad analizzare gli interventi del PNRR.

Anzitutto questo documento si inserisce nell'ottica di rinnovamento della PA. Infatti, si ritiene ancor più necessaria proprio perché il personale attuale non ha le caratteristiche necessarie a rispondere ai grandi cambiamenti in corso e alle esigenze del futuro. L'obiettivo principale risulta quello di cambiare la cultura gestionale, che diventi dinamica e superi la cultura dell'adempimento⁸⁰.

Il secondo punto che il documento sottolinea riguarda la qualificazione dei fabbisogni professionali e la gestione per competenze. Per prima cosa serve definire delle aree omogenee di competenze professionali per tutte le figure di indirizzo, a cui affiancare uno strumento di progettazione e gestione delle competenze, così come un metodo funzionale per programmare le professionalità collegandole agli obiettivi degli enti.

Infatti, il decreto prosegue sottolineando come si stiano sviluppando delle organizzazioni altamente qualificate, denominate *human capital intensive*, e riconoscendo anche come le attuali professionalità non siano adeguate, siano obsolete come gli stessi processi messi in atto. Si ripete nuovamente l'importanza del guardare non solo cosa viene fatto, cioè quello che fino ad oggi veniva considerata la mansione e le attività, ma si passi al come svolgerle e quali conoscenze utilizzare al fine di raggiungere determinati obiettivi.

⁷⁹ Decreto 22 luglio 2022, "Definizione di linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche".

⁸⁰ Decreto 22 luglio 2022, linee di indirizzo.

Il punto su cui rafforzare l'azione delle amministrazioni è quello di cambiare l'intero modello organizzativo, che riesca ad accompagnare l'evoluzione che arriva dall'esterno. È proprio questo il compito della gestione per competenze⁸¹.

Non solo, viene sottolineato anche come questo approccio fosse già stato segnalato sia dall'OCSE sia dall'Unione Europea, indicando come fosse necessario per le amministrazioni europee creare un framework da utilizzare per la selezione, la gestione e la premialità del personale. Sicuramente vi è già stata una prima implementazione all'interno della contrattazione collettiva del comparto centrale per il triennio 2019 – 2021, ma è anche il fulcro delle riforme all'interno del PNRR.

Successivamente un ulteriore tema su cui porre l'attenzione riguarda l'introduzione di un nuovo concetto chiave, quello delle famiglie professionali. Esse sono state definite “degli ambiti professionali omogenei caratterizzati da competenze similari o da una base di conoscenze comuni”⁸². È un'ulteriore specifica del lavoro svolto, che richiama direttamente le competenze attribuite a uno specifico profilo. Questo nuovo approccio aiuta quindi a rendere i ruoli più flessibili e a garantire per ogni profilo un maggior sviluppo e crescita professionale⁸³.

Questo perché le famiglie professionali possono essere ulteriormente definite come profili di ruolo, diversi dai profili professionali, che hanno un ruolo giuridico. I profili di ruolo servono a specificare in modo ancor più approfondito quali sono i fabbisogni e le competenze adeguate a determinate procedure, in modo da rendere il reclutamento ancora più mirato, su personalità che abbiano quelle caratteristiche specifiche adatte a ricoprire un determinato ruolo⁸⁴.

A questo proposito risulta interessante notare anche come il decreto citi le attuali classificazioni professionali, una su tutte la classificazione ISTAT precedente alla CP2021. La problematica principale che riguarda la difficile applicazione dei profili all'interno del lavoro pubblico ha comportato per tutti gli enti una maggiore autonomia di definizione, sfruttando la contrattazione collettiva nazionale. Per questa ragione i

⁸¹ Decreto 22 luglio 2022.

⁸² ARAN, Contratti Collettivi Nazionali Funzioni Centrali, 9 maggio 2022.

⁸³ Decreto 22 luglio 2022.

⁸⁴ *Ibidem*.

profili oggi risultano obsoleti ed eterogenei, perché spesso rispondono solamente alle esigenze del presente⁸⁵.

Dalle famiglie professionali il quinto punto rilevante su cui soffermarsi è la creazione del framework dei profili di competenza. Per crearla le Amministrazioni devono costruire dei modelli di rappresentazione dei profili di ruolo presenti e, nel caso mancanti, necessari, in modo da creare i profili di competenze che siano coerenti con il proprio contesto d'azione, creando allo stesso tempo un altro meccanismo fondamentale: l'interoperabilità tra amministrazioni, molto utile per costruire i fabbisogni e favorire lo sviluppo delle carriere.

Questo tipo di analisi ha un ruolo molto utile nel superare la logica del turnover e favorire una riflessione strategica. Come afferma la direttiva, in questo modo si acquisisce una struttura agile che si adegua ai mutevoli fabbisogni, costruendo una ricerca coerente o adeguando un profilo presente nell'amministrazione tramite una specifica formazione⁸⁶.

Le linee guida si inseriscono come modello di partenza per effettuare questa mappatura, che rappresenta un passaggio essenziale per la pianificazione delle risorse umane e l'ottimizzazione organizzativa, e indicano quindi un metodo utile per comprendere tramite il concetto di competenze e famiglie professionali, la struttura funzionale dell'amministrazione e la distribuzione dei ruoli.

L'elemento più rilevante riguarda, infatti, l'analisi dei processi: essi possono essere sia caratterizzanti, ossia processi che si occupano della mission istituzionale, sia processi di supporto, che garantiscono il funzionamento quotidiano dell'organizzazione in modo trasversale.

I primi possono essere: processi di regolazione, di pianificazione o progettazione di politiche, di gestione delle attività, di esercizio di controlli e sanzioni. I secondi invece riguardano la gestione di tutte le risorse, umane, finanziarie, tecnologiche e tutti gli altri servizi ausiliari. A ognuno di questi processi viene assegnato una scala di responsabilità,

⁸⁵ Decreto 22 luglio 2022.

⁸⁶ *Ibidem*.

definita in base al livello decisionale e operativo richiesto, al cui interno vengono delineati i diversi profili tra, ruoli operativi, di supporto, gestionali, professionali.

Grazie a questa analisi completa, ogni amministrazione ha la possibilità di costruire una mappa delle famiglie professionali presenti all'interno della propria struttura organizzativa. A ciascun profilo di ruolo possono essere collegate le finalità istituzionali e le attività operative corrispondenti, individuando con precisione le conoscenze e competenze distintive associate a ciascun profilo, al fine di comprendere meglio i fabbisogni formativi, rilevare eventuali gap di competenze presenti e orientare un reclutamento mirato ed efficace⁸⁷.

⁸⁷ Decreto 22 luglio 2022.

3.2 La revisione delle competenze e del reclutamento, PNRR riforma 2.3.1 e 2.3.2

Il punto cruciale del cambiamento in atto nella Pubblica Amministrazione, nonché nella riforma strutturale che lo accompagna, trova la sua espressione più concreta all'interno del PNRR. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano è stato approvato il 27 aprile 2021 durante il governo del Presidente Draghi. Lo scopo del Piano è quello di reagire alla grave crisi economica e sociale dovuta alla pandemia di COVID-19 e di aiutare i paesi europei in diversi ambiti di riforma, tramite un'opera completa di ammodernamento, che abbraccia aspetti economici, istituzionali, tecnologici e ambientali.

Gli obiettivi chiave sono quelli di contribuire ad affrontare le carenze strutturali dell'economia nazionale, dovute alla scarsa crescita economica, al basso tasso di partecipazione femminile e giovanile al mercato del lavoro, così come diversi ritardi nell'ammodernamento tecnologico e infrastrutturale; inoltre intende riparare i danni dovuti dalla pandemia e promuovere una transizione verso modelli di sviluppo maggiormente sostenibili dal punto di vista ambientale⁸⁸.

La dimensione economica del piano ammonta a 194 miliardi di euro divisi, dopo la revisione avvenuta nel 2023, su sette missioni diverse. Esse sono:

- M1 Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo;
- M2 Rivoluzione verde e transizione ecologica;
- M3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile;
- M4 Istruzione e ricerca;
- M5 Inclusione e coesione;
- M6 Salute;
- M7 Sicurezza energetica.

Le missioni sono divise in 150 investimenti e 66 riforme, ciascuna finalizzata a garantire il raggiungimento di obiettivi specifici attraverso un quadro di interventi strutturali e puntuali. Infatti, si dividono in tre diversi tipi: possono essere orizzontali,

⁸⁸ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, pp. 14 – 15.

quindi trasversali a tutto il sistema economico e sociale del paese, com'è per esempio la riforma della pubblica amministrazione; riforme abilitanti, cioè utili a garantire la piena attuazione del Piano rimuovendo ostacoli amministrativi e procedurali; oppure riforme settoriali, riguardanti specifiche attività legate alle missioni.

Tra le sette missioni previste, la Missione 1 è quella riguardante la Pubblica Amministrazione. Essa si articola in tre componenti distinte, e la Componente 1 (M1C1) è dedicata a “Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA” per un valore di 11,15 miliardi di euro⁸⁹.

L'obiettivo della prima componente è quello di sviluppare la capacità amministrativa a livello centrale e locale con interventi mirati al rafforzamento dei processi di selezione, formazione, promozione, mobilità dei dipendenti pubblici, nonché alla semplificazione normativa alla reingegnerizzazione dei procedimenti, trasferendoli su piattaforme digitali.

L'obiettivo è quindi quello di avvicinare la Pubblica Amministrazione ai cittadini e alle imprese, rendendo i servizi sempre più efficienti e facilmente accessibili, dotandosi di diverse infrastrutture digitali, creando meccanismi di interoperabilità tra enti diversi, utilizzando piattaforme *cloud* e logiche come quella del ‘*once only*’, che implica evitare di ripetere procedure e richiedere ai cittadini di fornire più volte le stesse informazioni.

Parallelamente al programma dedicato alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, il Piano prevede misure propedeutiche alla piena realizzazione delle riforme chiave. Tali misure comprendono lo sviluppo di nuove competenze attraverso percorsi di formazione e semplificando diverse procedure chiave.

Analizzando più nel dettaglio, la Riforma della Pubblica Amministrazione nella sua interezza è una riforma orizzontale, ovvero trasversale a tutti i settori e livelli, volta a garantire maggiore equità, efficienza e competitività del paese. La riforma è a piena titolarità del Dipartimento della Funzione Pubblica, che ne coordina la progettazione, l'attuazione e il monitoraggio attraverso le sue strutture centrali e territoriali. La riforma si sviluppa su due livelli complementari: il primo riguarda quelle riforme urgenti che servono ad abilitare la *governance* degli interventi organizzativi e strutturali, il secondo si concentra sul potenziamento della capacità amministrativa per renderla più forte e

⁸⁹ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 24.

stabile, aumentando sempre di più la digitalizzazione dei servizi di tutto il territorio, utilizzando nuovi strumenti e applicazioni innovative, basati su tecnologie interoperabili e *user – friendly*.⁹⁰.

A livello concettuale, la Riforma si articola secondo il cosiddetto “Alfabeto della PA”, un quadro che individua le quattro dimensioni strategiche per rivedere tutto il mondo del lavoro pubblico.

- A. Accesso, riforma del reclutamento del personale tramite la creazione di una piattaforma unica del reclutamento, la pianificazione strategica del capitale umano e il monitoraggio delle performance;
- B. Buona amministrazione, tramite la semplificazione delle procedure burocratiche per garantire efficacia ed efficienza ma anche la riduzione di tempi e costi;
- C. Capitale umano, lo sviluppo interno per la creazione di eccellenza, sfruttando anche il meccanismo della mobilità;
- D. Digitalizzazione dei processi interni e dei servizi della PA, reingegnerizzando le procedure e inserendo nuove infrastrutture tecnologiche⁹¹.

La riforma per intero si divide su più piani: da un lato, l’aggiornamento delle infrastrutture digitali, dall’altro una strategia integrata di modernizzazione, denominata “Innovazione della PA”, che si divide in tre investimenti e tre riforme, tutti legati fra loro⁹².

Il primo investimento riguarda il portale unico del reclutamento, pensato come strumento di connessione tra domanda e offerta nel settore pubblico, al fine di avere una nuova piattaforma digitale che serva sia alle amministrazioni sia i cittadini. Sulla piattaforma sarà possibile caricare i curricula e quindi per le amministrazioni sarà molto più semplice procedere alle selezioni, che in prima battuta riguarderanno i profili di esperti necessari all’implementazione del PNRR⁹³.

Il secondo invece riguarda la semplificazione e la velocizzazione di alcune procedure amministrative per implementare il PNRR. Sono stati infatti identificate 800 procedure

⁹⁰ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 48;

⁹¹ *Ivi*, p. 52;

⁹² *Ivi*, p. 90;

⁹³ *Ivi*, p. 96.

da semplificare entro la fine del PNRR, così come si prevede lo sviluppo di un nuovo sistema di performance management per i dipendenti delle amministrazioni, con indicatori chiari e sistemi di incentivi per gli enti più virtuosi⁹⁴.

Infine, per rafforzare la capacità amministrativa è previsto un investimento con il compito di agire sul rafforzamento del personale, prima di tutto agendo in ottica di *upskilling* e *reskilling* del capitale umano presente, volti a colmare i divari di competenze e a garantire continuità amministrativa nel medio – lungo periodo, tramite un intenso programma di formazione che riguardi le novità del PNRR ma anche tutto il bagaglio di competenze necessarie per operare nelle amministrazioni negli anni successivi alle riforme. Inoltre, si sono sviluppate le comunità di competenze per sviluppare un sistema di condivisione di *best practices* trasversali, cioè delle reti tematiche di scambio in un’ottica di apprendimento organizzativo permanente⁹⁵.

Le riforme che accompagnano questi tre macro-investimenti sono: la riforma per l’accesso e il reclutamento, la riforma per la semplificazione e la riforma delle competenze e delle carriere.

La prima di queste riguarda gli interventi di carattere normativo che servono a garantire un miglior reclutamento del personale. L’obiettivo è quello di rivedere l’analisi dei fabbisogni delle amministrazioni e migliorare quindi i meccanismi di selezione, sia preselettivi sia tramite prove coerenti con le posizioni ricercate, aggiungendo dei percorsi differenti come per gli alti profili o profili specialistici. La riforma dovrà inserire anche meccanismi che ricorrano al digitale per semplificare le procedure⁹⁶.

La riforma sulla semplificazione serve a rendere le procedure più snelle, quindi più veloci, in modo anche da contribuire a rendere più celeri gli interventi chiave per i cittadini e le imprese, reingegnerizzando dove serve le procedure e uniformandole laddove vi siano disparità⁹⁷.

La terza riforma riguarda tutte le normative che si riferiscono allo sviluppo professionale dei dipendenti. Per prima cosa verranno rimossi gli impedimenti che

⁹⁴ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 96,

⁹⁵ *Ivi*, p. 98;

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ *Ibidem*.

bloccavano i percorsi di mobilità, favorendo quindi uno sviluppo di carriere più attrattive non solo in ingresso ma anche nel periodo lavorativo. Allo stesso modo si valuteranno anche le competenze dovute all'esperienza lavorativa e insieme gli incarichi dirigenziali, basati ai fabbisogni organizzativi creando quindi un sistema molto più flessibile ed equo⁹⁸.

Dal punto di vista operativo, quest'ultimo intervento, che sarà oggetto di analisi, si inserisce all'interno di una *milestone*, la numero 59, volta a promuovere nella PA l'adozione di una strategia unitaria ed integrata di gestione delle risorse umane, a partire dal ricorso di un modello di gestione del capitale umano condiviso tra tutte le amministrazioni e basato sulla centralità delle competenze.

La *milestone* 59 prevedeva quindi che entro dicembre 2023 entrasse in vigore la gestione strategica delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione, a cui è stata poi aggiunta la 59 – *bis*, per l'attuazione della gestione strategica del capitale umano, con scadenza a giugno 2024, e infine, si è sviluppata la *milestone* 59 – *ter*, con lo scopo di creare un meccanismo di interoperabilità tra tutte le piattaforme create per la gestione delle risorse umane, con scadenza a giugno 2026.

Per creare il palinsesto che attuasse la gestione strategica delle risorse umane si sono portati avanti diversi interventi normativi e diversi strumenti *competency based* che ponessero al centro il ruolo delle competenze: si possono infatti notare le linee di indirizzo poc'anzi analizzate del 2022; le linee guida SNA del 2023 per la definizione delle competenze trasversali; il modello della sub – riforma 2.3.1 che crea un sistema diviso per *pillars*, il cuore metodologico di tutto il progetto; così come l'intera sub – riforma 2.3.2 che si occupa dell'accompagnamento in queste innovazioni e dello sviluppo della capacità amministrativa.

Insieme a questi appena elencati, tutti i decreti ministeriali che partono da quello sul PIAO nel 2021 fino alla creazione dell'Osservatorio nazionale di lavoro pubblico, sono

⁹⁸ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 98.

stati cruciali per raggiungere la *milestone* 59, e garantire insieme che si stesse avviando un processo che portasse avanti la riforma strategica nel concreto.

Per quanto riguarda la *milestone* 59 – *bis*, superato il periodo di adeguamento normativo, è stata prevista la sperimentazione di metodi innovativi di gestione strategica, coincidenti con la creazione di un meccanismo di verifica, il “Report dei KPI sull’implementazione della gestione strategica”, a cadenza semestrale, con lo scopo di valutare il miglioramento della gestione nelle amministrazioni partecipanti.

Più nel dettaglio, sono stati costruiti sei *pillars* su cui fondare l’analisi dei KPI, fondamentali per portare avanti uno sviluppo integrato delle risorse umane:

1. Rilevazione e classificazione di professioni e competenze
2. Programmazione del fabbisogno del personale
3. *Recruiting*
4. Sviluppo professionale
5. *Rewarding* e sviluppo di carriera
6. *Capacity building* e performance organizzativa.

Quest’ultimo punto ha un valore molto importante nel connettere la sub – riforma 2.3.1 e la sub – riforma 2.3.2 contribuendo a considerarle parallele e collegate.

Infine, dopo aver pubblicato almeno il primo report KPI a giugno 2024, è stata inserita la *milestone* 59 – *ter*, per creare un sistema interoperabile a partire dall’applicativo Minerva disponibile per tutte le amministrazioni che devono costruire il PIAO, garantendo un collegamento diretto con i portali InPA e Syllabus, e che tutte insieme contribuiscano ad alimentare la versione che sarà digitalizzata del PIAO e che ogni piattaforma contribuisca effettivamente a costruirlo in modo strategico valorizzando il capitale umano.

3.2.1 La gestione strategica delle risorse umane per creare Valore Pubblico

La sub – riforma si inserisce all’interno della misura competenze e carriere, a piena titolarità del Dipartimento della funzione pubblica, Ufficio Organizzazione e Lavoro Pubblico.

L'obiettivo è quello di “definire una strategia unitaria e integrata di gestione delle risorse umane con l'obiettivo di adottare un modello condiviso tra tutte le amministrazioni per la gestione del capitale umano della PA, basato sulla centralità delle competenze attraverso la definizione di un framework comune di competenze, trasversale e distintivo delle amministrazioni, con il supporto di una banca dati integrata”⁹⁹. L'intervento costruirà dei modelli e degli strumenti per programmare e gestire le risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, sulla base dei *framework competency based*.

L'intervento si sviluppa a partire dalle linee di indirizzo del 2022, con l'obiettivo ulteriore di costruire un sistema informatico unico, che serva al gestore delle risorse umane per tutto ciò che riguarda il personale¹⁰⁰. Creando l'applicativo Minerva si genera un sistema standard di gestione del personale che guardi ai fabbisogni, sviluppo delle competenze, leadership e carriere, mobilità.

Lo sviluppo si è svolto a partire da una collaborazione di dieci amministrazioni con cui costruire in concerto il *framework* delle competenze. Costruita la “library delle competenze” sarà poi necessario agire per far dialogare il software con InPA e il PIAO che verrà digitalizzato, in modo che la piattaforma sia in conclusione integrata e guardi alla strategia nel suo complesso¹⁰¹.

La costruzione della *library* sarà personalizzata al fine di dare copertura ai quattro comparti della PA, amministrazioni centrali, enti locali, università e ricerca, salute. La struttura del *framework* si sviluppa in insiemi di competenze sempre più specifiche secondo uno schema: aree – famiglie – profili – profili di ruolo, e sarà composta di tutti i profili possibili in modo descrittivo e analitico¹⁰².

Tutto ciò contribuirà a creare le condizioni per modulare il proprio sistema di professionalità, garantendo la possibilità di adeguarlo alle esigenze del singolo ente, includendo anche profili professionali con competenze specifiche, trasversali e comportamentali, che si potranno valutare per ogni singolo lavoratore.

⁹⁹ Ministero dell'Economia e delle Finanze, “Scheda Progetto – Riforma del mercato del lavoro della PA sub riforma 2.3.1”, p. 2;

¹⁰⁰ *Ivi*, p. 8;

¹⁰¹ *Ivi*, p. 9;

¹⁰² *Ivi*, p.12.

Infine, dovrà avvenire la diffusione più completa possibile dello strumento, tramite attività informative ma anche un vero e proprio accompagnamento all'utilizzo e alla diffusione del sistema.

Il fulcro dell'intervento è dato dalla piattaforma Minerva, che si inserisce nella Piattaforma RiVa costruita dall'ente Formez PA. Lo scopo di Minerva, che avrà al suo interno la *library* delle competenze, sarà quello di comprendere lo stato delle risorse umane presenti, il numero di figure che sono previste nel budget assunzionale, e in questo modo attivare il reclutamento grazie all'interoperabilità con il portale InPA¹⁰³. Successivamente si potranno anche analizzare le famiglie professionali della PA di riferimento e le competenze associate nei profili, e valutare quindi le competenze presenti nell'organico.

Quindi, a partire dalle aree professionali si passa ai profili e da essi agli ambiti organizzativi, a cui sono associate oltre che le competenze, anche quelle trasversali e comportamentali. Infatti, ogni amministrazione deve effettuare un *assessment* delle competenze dei profili presenti nel suo organico, e mappare in questo modo tutte le competenze presenti nell'ente. Visto che ad ogni ruolo viene assegnato uno specifico grado di competenze richieste, si possono valutare in questo modo il grado dei profili presenti, quali tra essi richiedono formazione per migliorare, se si possono coprire nuovi profili che sono necessari grazie all'organico presente in servizio o, se è necessario il reclutamento, che tipo di professionalità ricercare, in modo da avere esattamente una persona capace di coprire il lavoro vacante.

Il fulcro della riforma risiede proprio in questa possibilità concreta di avere dei ruoli adeguati all'organizzazione, alle competenze e alle attività svolte, poter mappare e costruire di conseguenza la giusta formazione tramite attività di *upskilling* o *reskilling* di persone già all'interno dell'organico, e il giusto reclutamento, basato per l'appunto, sulle competenze.

¹⁰³ Ministero dell'economia e delle finanze, *op. cit.*, p. 12.

3.2.2 Sviluppo della capacità nella pianificazione, organizzazione e formazione strategica della forza lavoro

Questa riforma accompagna la sub – riforma 2.3.1 ed è fondamentale per il suo funzionamento nel tempo. L’obiettivo della riforma è infatti quello di “sviluppare le capacità di pianificazione, organizzazione e formazione strategica della forza lavoro, per accompagnare la trasformazione amministrativa (semplificazione, reingegnerizzazione dei processi), organizzativa (fabbisogni del personale, reclutamento, formazione e sviluppo del capitale umano. Nuovi modelli di organizzazione e lavoro) e digitale in corso”¹⁰⁴.

La riforma, che ha una dotazione monetaria molto ampia, si divide in diversi ambiti di azioni che riguardano le amministrazioni e la loro capacità amministrativa.

1. L’innovazione organizzativa e strategie di gestione delle risorse umane, da sviluppare all’interno dei comuni che hanno tra i venticinquemila e i duecentocinquantomila ambienti, semplificando e reingegnerizzando i processi inserendo una strumentazione innovativa che sostenga processi di sviluppo e introduzione delle soft skills per il personale¹⁰⁵;
2. La riprogettazione degli spazi di lavoro, grazie al supporto di tecnologie innovativo e un ripensamento delle esigenze dei lavoratori, cercando di migliorare il *work – life balance*¹⁰⁶;
3. Per quanto riguarda i comuni nella fascia cinquemila fino a duecentocinquantomila abitanti, creare delle comunità di pratica, costruendo un sistema di collaborazione e partecipazione in modo orizzontale, garantendo affiancamento e sessioni di lavoro e formazione. L’obiettivo è quello di creare un “Valore Pubblico condiviso” tra tutte le amministrazioni, migliorando quindi la programmazione pubblica¹⁰⁷.
4. L’interoperabilità tra gli applicativi, il punto chiave che collega la riforma alla 2.3.1, si divide infatti in innovazione organizzativa, rafforzamento delle

¹⁰⁴ Ministero dell’economia e delle finanze “*Riforma del mercato del lavoro della PA - Scheda Progetto sub riforma 2.3.2*” p. 2;

¹⁰⁵ *Ivi*, p. 8;

¹⁰⁶ *Ivi*, p. 9;

¹⁰⁷ *Ibidem*.

capacità strategiche territoriali e disseminazione dei modelli, a partire dall'adozione delle linee guida del PIAO al fine di spostarsi su quello digitalizzato, concludendo con il monitoraggio dell'interoperabilità dei sistemi¹⁰⁸.

Questa riforma, sebbene sia molto ampia, al momento prevede due interventi definiti: da un lato la creazione di uno spazio online chiamato “*SharePA*” in cui avverrà principalmente la disseminazione e la diffusione delle riforme, in modo da costruire un bagaglio di competenze per i lavoratori che ci accederanno, ma sarà anche uno spazio per le comunità di pratica, dove poter condividere *best practices* e confrontarsi, tra amministrazioni ma anche interloquendo direttamente con il Dipartimento della funzione pubblica.

Dall'altro lato, per le amministrazioni locali, si sta lavorando allo sviluppo di un Cruscotto delle Risorse Umane, che accentri in un'unica interfaccia tutti i dati interoperabili che riguardano, organico, competenze, formazione, fabbisogni e reclutamento. Grazie all'interoperabilità si farà in modo che le informazioni vadano poi a confluire nel PIAO digitalizzato.

Queste due riforme, che sono seguite nella totalità dall'Ufficio organizzazione e lavoro pubblico, sono la risposta concreta alle riflessioni fatte fino a questo punto sul mondo del pubblico impiego. Infatti, nel processo di costruzione ed esecuzione, sono state prese a riferimento proprio quelle teorie affrontate a inizio del capitolo, e all'interno della squadra che si sta occupando dell'attuazione, partecipa anche Bruno Carapella, che ha portato avanti il modello di partenza della riforma, il *Competency Based Human Resources Management*.

¹⁰⁸ Scheda Progetto sub – riforma 2.3.2, p. 10.

3.3 Analisi quantitativa, quanti laureati ci sono per soddisfare le esigenze della PA?

A valle dell'analisi svolta sulle rilevanti innovazioni introdotte dal PNRR, emerge la necessità di chiedersi se le nuove generazioni che si immetteranno nel mondo del lavoro sono abbastanza da soddisfare i bisogni emergenti della Pubblica Amministrazione.

Un primo elemento significativo riguarda il numero di impiegati pubblici in Italia, che si attesta a un valore inferiore rispetto agli altri paesi europei, 5,7 ogni cento abitanti¹⁰⁹, un dato al di sotto di Spagna, Germania e Francia dove si arriva a 8,3, mentre invece ogni 100 persone impiegate nel lavoro, in Italia 14 sono nel pubblico, mentre in Spagna e Francia la cifra sale rispettivamente fino a 17,2 e 19,2¹¹⁰, indicando quindi una minore incidenza del settore pubblico nel tessuto occupazionale rispetto ad altri modelli europei. In aggiunta, il report FPA 2024, che fornisce una fotografia aggiornata degli uffici pubblici, evidenzia l'emergere di un nuovo fenomeno, quello delle esternalizzazioni. Infatti, si sono sviluppati diversi metodi tramite i quali ricercare competenze mancanti all'interno degli uffici all'esterno, tramite aziende specializzate il cui compito è di sopperire a dei vuoti spesso organizzativi e gestionali, non risolvibili con le risorse interne,

D'altra parte, risulta necessario per le amministrazioni sviluppare nuove abilità, una su tutte *l'employer branding*, cioè l'insieme di strategie volte a rendere la pubblica amministrazione un ambiente professionale attrattivo per i nuovi talenti. L'attenzione a rendere attrattiva la PA, dopo un decennio di congelamento dovuto al blocco del turnover che ha rallentato l'ingresso di nuove competenze e generazioni, è più che mai prioritario. Soprattutto, i grandi cambiamenti sociali, le differenze generazionali, impongono la costruzione di una nuova narrazione della Pubblica Amministrazione, più aderente alla sua evoluzione e capace di superare lo stereotipo di apparato statico e burocratico¹¹¹.

¹⁰⁹ Forum PA, “*fpa Annual Report 2024*”, p. 7;

¹¹⁰ *Ibidem*;

¹¹¹ *Ivi*, p. 13.

Per rispondere a questa criticità, risulta fondamentale intercettare le nuove generazioni, sia in uscita dai percorsi universitari, sia provenienti da istituti secondari, tecnici e professionali.

Infatti, prima ancora di addentrarsi nei dati che riguardano le cifre sui laureati in Italia, bisogna sottolineare l'attenzione posta anche a coloro che da diplomati possono cercare lavoro. Una recente novità che riguarda gli accordi stipulati tra Istituti Tecnici Superiori e il Dipartimento della Funzione Pubblica, con l'intento di ampliare la platea di candidati idonei a ricoprire il ruolo di funzionari. Sarà infatti riconosciuta ai diplomati di istituti tecnici superiori la possibilità di essere inseriti tra i profili idonei a diventare funzionari negli enti locali e nelle regioni. Non solo, attraverso questi percorsi, che avranno una durata a tempo determinato, sarà anche possibile riconoscere il proseguimento degli studi tramite un percorso di laurea richiedendo un contributo economico riconosciuto dal Dipartimento della Funzione Pubblica, e ottenere così anche la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Tale iniziativa, oltre a rendere più accessibili e concreti i percorsi di inserimento nella PA per i giovani, risponde a una seconda necessità: quella di avere più competenze differenziate e tecniche all'interno degli uffici pubblici¹¹².

Diventa quindi cruciale esaminare le statistiche relative al livello di istruzione giovanile, alla loro occupabilità e alle caratteristiche strutturali della PA, al fine di comprendere se via sia un'effettiva possibilità di incontro tra domanda e offerta di lavoro pubblico.

La riforma della Pubblica Amministrazione, insieme alle novità che derivano dalla costruzione di fabbisogni in modo strategico, impone un'evoluzione nelle modalità di reclutamento, che valorizzi percorsi formativi eterogenei e competenze trasversali, non limitandosi unicamente al titolo di studio.

Secondo quanto rilevato nella ricerca svolta da Alamaurea “XXVI Indagine Condizione Occupazionale dei Laureati – Rapporto 2024”¹¹³, emerge che, a un anno dalla

¹¹² Formez PA, “PA e diplomati Its: l'analisi di Anastasi sul Sole 24 Ore” disponibile al link: <https://www.formez.it/notizie/d/2025/02/24/pa-e-diplomati-its--l'analisi-di-anastasi-sul-sole-24-ore>

¹¹³ Alamaurea, “quanto è efficace la laurea?” disponibile al link: <https://www.alamaurea.it/news/efficacia-della-laurea#:~:text=Si%20confermano%20livelli%20pi%C3%B9%20elevati,%25%20e%2061%2C1%25>

laurea di primo livello, la maggioranza dei giovani trova lavoro nel settore privato: il 77,3%, mentre soltanto il 16,4% entra nel pubblico. I dati cambiano parzialmente se si guarda ai giovani con un titolo di secondo livello, dove il numero di giovani nel settore pubblico aumenta fino al 29,2% fino ad arrivare al 35,5% a tre anni dal conseguimento del titolo di secondo livello¹¹⁴.

Chiaramente in questi dati influisce, in parte, la fisiologica attesa ai tempi di pubblicazione dei bandi di concorso, e alle fasi successive di espletamento delle prove, che spesso comportano tempistiche superiori all'anno prima della nomina effettiva.

Analizzando i dati per area disciplinare, si osserva una concentrazione di laureati impiegati nel pubblico nei settori medico – sanitario e farmaceutico, seguiti dal settore giuridico e dell'educazione e formazione. Minore risulta l'ambito umanistico¹¹⁵, dove la maggioranza dei laureati trova lavoro solo alla fine del conseguimento della laurea di secondo livello¹¹⁶.

Parallelamente, il Report ISTAT sulle Istituzioni Pubbliche¹¹⁷ del medesimo anno, evidenzia una significativa distanza generazionale tra la composizione della Pubblica Amministrazione e i giovani neolaureati. L'età media del personale pubblico risulta molto alta, superando negli enti locali i 51 anni. Solo nelle amministrazioni centrali scende parzialmente grazie alla considerazione delle forze di pubblica sicurezza che hanno una grande fetta di personale giovane.

In termini di titolo di studio, nelle istituzioni il 46% dei lavoratori è in possesso di una laurea di primo livello, mentre quasi l'88% un diploma di scuola secondaria superiore. Questo grado è più elevato nelle fasce più giovani, mentre scende nelle classi più elevate; infatti, il dato cresce fino al 57,4% degli under quaranta in possesso di un titolo di laurea. Il livello di istruzione ha un impatto diretto anche sulla natura delle occupazioni, dove per esempio in ambito universitario e medico si trovano il maggior numero di figure in possesso di una laurea¹¹⁸.

¹¹⁴ Almalaurea, *op. cit.*

¹¹⁵ All'interno dell'indagine le lauree di ambito scienza sociale non sono presenti in elenco, probabilmente assorbite all'interno del gruppo giuridico e/o umanistico.

¹¹⁶ *Ibidem.*

¹¹⁷ ISTAT, Rapporto istituzioni pubbliche anno 2024.

¹¹⁸ *Ibidem.*

Un ulteriore elemento critico è un dato molto importante a livello nazionale, e riguarda il basso numero di laureati sulla popolazione. Infatti, il numero di laureati nella popolazione giovane, di fascia tra i 25 e i 34 anni è del 30,6%, molto al di sotto sia della media europea che della media OCSE, nonostante il livello di occupazione post-laurea nel 2023 fosse dell'83,4%, confermandosi quindi estremamente utile per migliorare la propria occupabilità¹¹⁹.

Tuttavia, un'analisi più approfondita evidenzia come il legame tra titolo di studio e inserimento lavorativo risulti molto debole nelle materie politico sociali, mentre si conferma più solido per il percorso medico sanitario e per quanto riguarda educazione e formazione, sia per le lauree di primo livello sia per quelle di secondo¹²⁰.

Il quadro delineato dalle evidenze statistiche mostra chiaramente un disallineamento strutturale tra la il sistema formativo e i bisogni della società. Sia la mancanza di competenze, sia la sovra istruzione, creano un sistema scarsamente flessibile e adattabile¹²¹.

È fondamentale che le amministrazioni pubbliche acquisiscano consapevolezza di questo scenario e riconoscano l'urgenza di colmare il divario esistente tra la domanda di profili disponibili e la reale offerta di competenze. Risulta chiaro come manchi ad oggi un anello di congiunzione tra la valorizzazione dei profili e la richiesta di copertura di posizioni nelle amministrazioni. I bandi di concorso pubblici, spesso costruiti su figure standardizzate e associate a una rosa ristretta di titoli di studio, non sempre riflettono la varietà e specificità delle esigenze reali delle amministrazioni.

Si rende dunque necessaria una collaborazione strutturata e continuativa tra il sistema universitario e la pubblica amministrazione, al fine di ripensare la formazione del *civil servant* del futuro: un professionista capace, flessibile e motivato, il cui profilo sia costruito in risposta diretta ai fabbisogni reali degli enti pubblici, come auspicato dalla Riforma della PA e dagli obiettivi del PNRR.

¹¹⁹ ISTAT, Livelli di istruzione e ritorni occupazionali 2023.

¹²⁰ Almalaurea, *op. cit.*

¹²¹ Monti, L., Piciollo, C., “*Il PNRR nel contrasto allo skill mismatch: verso una nuova frontiera delle politiche attive del lavoro*”, Forum di Amministrazione in cammino, 24 marzo 2025, p. 2.

CAPITOLO 4 LA PIANIFICAZIONE INTEGRATA, ANALISI SPERIMENTALE SULLA NOTA INTEGRATIVA AL BILANCIO

Nel corso di quest'ultimo capitolo si interverrà sulla concreta applicabilità della riforma nel contesto normativo e organizzativo delle amministrazioni centrali italiane. Fino ad adesso, infatti, la riflessione si è focalizzata sul ripercorrere i passaggi fondamentali dal punto di vista storico e legislativo riguardanti la gestione dei fabbisogni nelle amministrazioni, soffermandosi ulteriormente sulla riforma prevista dal PNRR. Non solo, lo sguardo più ampio dato a tutti gli elementi che si congiungono con la riforma, dall'organizzazione, ai profili, al quadro della performance, servono a comprendere come dalla strutturazione del personale derivino effetti di più ampio raggio, il cui limite si scontra sempre con la programmazione economica. Per questo all'interno di questo capitolo si introdurranno gli aspetti di bilancio, di programmazione e una riflessione su quanto precedentemente visto, ovvero la riforma del reclutamento, delle competenze nella PA e la sua fattibilità nel quadro organizzativo attuale.

Se per programmare il personale nelle amministrazioni le riforme fino ad oggi hanno cominciato a ragionare su aspetti di *performance*, vi sono ancora delle forti lacune che riguardano l'organizzazione delle risorse umane sulla base degli obiettivi performativi. L'inserimento del PIAO come adempimento e incentivo a costruire una pianificazione integrata ha finora svolto un ruolo non incentivante a ragionare in senso organicistico. Per questo sarà utile riflettere sul legame che intercorre tra elementi diversi tra loro di programmazione, a partire dalle considerazioni sulla pianificazione *performance - based*, come modello da portare avanti in una visione di politiche innovative.

Sarà anche utile soffermarsi sul collegamento tra ciclo amministrativo e ciclo finanziario, sull'unione tra i due e sulle influenze reciproche, punto cruciale su cui si soffermerà l'analisi. Tutto ciò contribuirà a capire più nel dettaglio e inserendo tutti gli strumenti oggi disponibili, se la pubblica amministrazione italiana abbia i giusti presupposti per accogliere l'ampia riforma della pubblica amministrazione del PNRR, e

se è possibile cambiare il paradigma del lavoro pubblico in un lavoro completamente agile, a servizio del Valore Pubblico nel vero senso del termine.

4.1 Lavorare *performance – based*

Le politiche che seguono la concezione *performance – based* non sono una novità all'interno dell'ordinamento italiano, né per le amministrazioni né per la loro organizzazione.

Il lavoro basato sulla *performance*, infatti, trova le sue radici all'interno delle teorie di *New Public Management*, dove l'attenzione viene posta a risultati, produttività, economia delle risorse. La riforma Brunetta del 2009 è un chiaro esempio di questo approccio, tramite cui è stato inserito all'interno dell'organizzazione delle amministrazioni il ciclo della *performance*. Questa diventa quindi centrale nella gestione del lavoro, tramite il calcolo degli obiettivi, dei risultati, delle risorse a disposizione e degli indicatori per valutarne l'efficacia, appoggiandosi anche su sistemi di premialità individuali e misurazioni dei risultati per incentivare un lavoro per obiettivi nelle amministrazioni.

Il modello si ravvede anche nella costruzione di alcune politiche europee, come per esempio la gestione dei fondi strutturali FES e FESR¹²². Per la distribuzione di questi fondi sono stati previsti dei cicli di *performance* nel loro utilizzo, di durata pluriennale, con un monitoraggio continuo. Sono state previste delle condizioni da rispettare *ex ante* la loro distribuzione e la messa in atto degli interventi, e una valutazione a metà del loro utilizzo, tramite anche sistemi di incentivi per riuscire a spingere gli stati ad agire seguendo i cronoprogrammi e il raggiungimento degli obiettivi finali¹²³.

¹²² I fondi FSE, Fondo Sociale Europeo, sono fondi con lo scopo di contribuire allo sviluppo lavorativo, umano e sociale di tutte le regioni dell'UE, con particolare attenzione alle categorie più vulnerabili come giovani, disoccupati o persone con disabilità. I FESR, Fondi europei di Sviluppo Regionale, sono invece fondi per lo sviluppo delle aree più emarginate dell'Europa, con il fine di contribuire a raggiungere un equilibrio sociale ed economico in tutte le regioni europee.

¹²³ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

Questo modello ha però incontrato diverse difficoltà, e la successiva normativa del PNRR ha cercato di correggere alcuni di questi problemi. Esso è infatti il modello più avanzato di una struttura per obiettivi.

Il regolamento istitutivo del PNRR prevede che le erogazioni economiche siano basate sul conseguimento di obiettivi e risultati¹²⁴, riconosce che questo sistema sia necessario e utile per rispettare l'efficienza e la semplificazione amministrativa¹²⁵, e che il monitoraggio sull'andamento sia strutturato con un sistema di una valutazione semestrale che avvenga quindi due volte l'anno, a cui dopo l'approvazione del Consiglio Europeo, possa succedere una nuova richiesta di rata per gli obiettivi successivi¹²⁶.

Inoltre, il piano al suo interno viene suddiviso in ulteriori blocchi per seguirne meglio l'avanzamento, le *milestone* e i *target*. Le prime, misurano il livello qualitativo dell'avanzamento, indicano le fasi di attuazione delle misure; mentre i secondi, che danno un'indicazione quantitativa, misurano tramite indicatori specifici l'avanzamento. Sono stati tutti definiti a priori degli interventi, con diverse scadenze, e risultano come presupposto principale per ottenere i versamenti successivi quando vengono raggiunti¹²⁷.

Il metodo del PNRR, con la sua struttura e i suoi meccanismi di funzionamento, si inserisce nel più ampio discorso che oggi riguarda tutte le politiche pubbliche. A questo proposito, uno degli aspetti più rilevanti che abbraccia non solo l'attenzione alla *performance*, ma anche l'attenzione agli impatti, riguarda l'analisi degli effetti delle politiche, quindi un vero controllo sull'efficacia rispetto alle aspettative.

Un approccio per indicatori, costruito sulla base di obiettivi tangibili, ma tutti divisi in sottoindicatori specifici adeguati al tipo di goal da raggiungere, è l'Agenda 2030 dell'ONU. Divisa in 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, i quali affrontano diverse tematiche anche eterogenee fra loro, l'Agenda prevede che ogni obiettivo sia diviso in sotto obiettivi più vicini alle realtà concrete, e che accanto a ognuno di essi vengano previsti degli specifici indicatori che ne mostrino il livello di raggiungimento. L'obiettivo

¹²⁴ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e resilienza, punto 18.

¹²⁵ Regolamento (UE) 2021/241, punto 51.

¹²⁶ Regolamento (UE) 2021/241, Art. 24 c. 2.

¹²⁷ Portale Italiadomani, Milestone e Target, disponibile al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/Interventi/milestone-e-target.html>.

si può dire raggiunto quando tutti questi sotto obiettivi avranno i loro indicatori completi. La procedura di controllo e revisione fa sì che le attività possano modificarsi per essere più coerenti sia a livello globale, sia a livello locale, raggiungendo quindi il completo compimento adattandosi a contesti e condizioni di partenza diverse tra loro¹²⁸.

Un ulteriore esempio che l'Italia ha adottato sulla scia degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'ONU si ritrova nello strumento degli Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile. Essi sono stati decisi da un comitato come rappresentanti degli effetti più importanti su cui le scelte politiche possono intervenire. Questi servono a indicare se la programmazione stia realmente aiutando le situazioni di difficoltà e lo sviluppo sociale ed economico del paese. Dal 2016, tramite la legge n.163 che si occupa della riforma del bilancio dello stato, sono stati inseriti all'interno della programmazione economica italiana. La scelta di inserirli risponde alla necessità di programmare il ciclo economico tarandolo sulle necessità sociali e sul benessere dei cittadini¹²⁹. Gli indicatori vengono selezionati e l'impatto delle politiche viene calcolato a partire da essi, diventando così fondamentali per valutare e monitorare le politiche pubbliche decise nella programmazione economica, superando una mera logica finanziaria ed integrando così insieme ciclo finanziario e amministrativo.

Per questo, tra gli elementi da analizzare, emerge la Nota Integrativa di Bilancio, uno strumento ausiliario al bilancio dello stato che aiuta nel coordinamento tra obiettivi finanziari e obiettivi di politiche pubbliche.

Da anni infatti è emersa questa visione legata all'evidenza oltre che alla *performance*, che si unisce quindi in un ciclo continuo: per migliorare le politiche, la gestione e l'organizzazione amministrativa servono informazioni che partano dall'analisi degli *input* o dei processi di partenza, e arrivino agli *output*, passando però dagli obiettivi performativi che corrispondono a dei risultati intermedi, fino agli impatti che gli stessi

¹²⁸ United Nations, *Transforming our world: the 2030 agenda for Sustainable Development*, disponibile al link: <https://sdgs.un.org/2030agenda>.

¹²⁹ Il Benessere equo e sostenibile nei Documenti di economia e finanza, disponibile al link: <https://www.istat.it/statistiche-per-temi/focus/benessere-e-sostenibilita/la-misurazione-del-benessere-bes/il-bes-nel-def/>.

producono. In questo procedimento integrato si possono così unire il *performance - based* e l'*evidence - based*, in un'analisi che sia completa ed efficace¹³⁰.

4.2 La Nota Integrativa di Bilancio e il suo ruolo nella programmazione

All'interno della programmazione, l'elemento economico e finanziario ha un ruolo preponderante. Per questo, analizzando la programmazione economica, la Nota Integrativa di Bilancio è l'elemento più utile per costruire al meglio la programmazione ministeriale. Il suo ruolo, infatti, è quello di aiutare nel coordinarla, riuscendo a unire documenti di bilancio, *performance* e pianificazione del personale.

La problematica che si pone nella definizione di obiettivi di performance, risorse e organizzazione, è stata affrontata in diverse maniere nel tempo, cercando sempre di lavorare in un'ottica di risultato e di obiettivi, come infatti si è tentato di fare nella Direttiva del Presidente del Consiglio del 12 marzo 2007¹³¹. Questo documento, corredato di Linee guida per la pianificazione strategica, identifica le problematiche più evidenti in quel periodo riguardanti la pianificazione, mirando a

“accentuare e stringere il legame e le connessioni fra il ciclo della pianificazione strategica e il ciclo della pianificazione finanziaria, che nell'attuale assetto hanno punti di contatto, ma restano separate nel momento essenziale: la decisione strategica sull'allocazione delle risorse”¹³².

Si trova quindi un antenato della Nota integrativa, cioè la Nota preliminare, avente un obiettivo molto simile: quello di coniugare alle priorità politiche una dotazione finanziaria adeguata, e una traduzione in obiettivi rappresentativi delle politiche pubbliche del settore, che venissero anche formalizzate nella stesura del disegno di legge di bilancio.

¹³⁰ Heinrich, C. J. Evidence-Based Policy and Performance Management: Challenges and Prospects in Two Parallel Movements. *The American Review of Public Administration*, 37(3), 2007, 255-277.

¹³¹ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 marzo 2007, Attuazione, monitoraggio e valutazione del programma di Governo - Linee guida del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato.

¹³² *Ivi*, p. 17.

Questo documento partiva dal presupposto che per costruire un piano integrato servisse partire dalle priorità politiche definite dal ministro, da lì costruire gli obiettivi strategici e inserirli nella Nota Preliminare, per poi allocare le risorse ed emanare la direttiva annuale. Inoltre, questa esplicitazione del legame si trovava all'interno della Direttiva per l'attuazione, la valutazione e il monitoraggio del Programma di Governo.

Tale iter, che sembra molto simile a quello attuale, rivedeva però un legame fondamentale: regolava le risorse finanziarie sulla base degli obiettivi previsti, mentre oggi, per quanto teoricamente si dovrebbe fare la stessa cosa, vengono invece costruiti gli obiettivi strategici delle amministrazioni traducendo gli obiettivi finanziari presenti in Nota Integrativa.

Anche per questo, nel decreto legislativo n. 74 del 2017 viene sottolineata l'importanza da dare alla *performance* organizzativa, costruendo quindi la pianificazione dei fabbisogni in coerenza con i documenti programmatici generali. Guardando poi alla pianificazione temporale, si trova una consequenzialità implicita tra gli atti: il Piano della performance va preparato a seguito della presentazione del Documento di Economia e Finanza al parlamento, lasciando quindi alle amministrazioni diverso tempo per potersi organizzare, e comunque l'adozione deve avvenire entro il 31 gennaio, corrispondente all'adozione del PIAO, facendo emergere così una vera e propria concatenazione organizzativa¹³³.

La Nota integrativa, così come previsto dalla legge n. 196 del 2009, aveva lo scopo di indicare “le risorse destinate alla realizzazione dei predetti obiettivi e [riportare] gli indicatori di realizzazione ad essi riferiti, nonché i criteri e i parametri utilizzati per la loro quantificazione, evidenziando il collegamento tra i predetti indicatori e parametri e il sistema di indicatori e obiettivi adottati da ciascuna amministrazione”¹³⁴. Successivamente, nel 2016, il tema della *performance* è stato eliminato all'interno della legge n. 163, mentre ad oggi l'inserimento della programmazione integrata nel PIAO rende di nuovo questo legame molto forte.

¹³³ D'Alterio, E. *La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni: stato dell'arte e nodi (ancora) da sciogliere* in Biblioteca 20 maggio, ottobre 2017.

¹³⁴ Legge n. 196 del 2009, Legge di contabilità e finanza pubblica, Art. 21 comma 11, lettera a.

La Nota Integrativa ogni anno viene allegata alla Legge di Bilancio, e controllata dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS), che si occupa anche di fornire delle Linee Guida annuali per la sua redazione. Questo documento, indicando i riferimenti normativi che regolano la Nota, ne indica anche lo scopo: segnalare per ogni ministero le spese da effettuare e gli indicatori da utilizzare per raggiungere gli obiettivi previsti. Ma soprattutto, viene affermato che la Nota è il mezzo tramite cui si può collegare la programmazione di bilancio a quella strategica, e a partire da essa il ciclo della *performance* delle amministrazioni¹³⁵. Infatti, la Nota ha il ruolo di sottolineare come le spese siano collegate alle priorità politiche, che poi anche tramite la direttiva di indirizzo annuale del Ministro costituiscono il piano di base su cui le amministrazioni possono individuare il proprio piano della *performance*, che sia anche coerente con gli stanziamenti¹³⁶.

La struttura della Nota in generale prevede per ogni ministero un'indicazione dei propri obiettivi, e in riferimento ad essi i relativi programmi e le azioni previste, con una particolare attenzione all'allocazione della spesa così come segnalato in legge di bilancio. Gli obiettivi selezionati devono rispecchiare una scala di rilevanza, contando sul fatto che per ognuno sia prevista una componente di bilancio rilevante, i cui effetti siano evidenti e si rispecchino nei servizi erogati ai cittadini o nei prodotti necessari per migliorare le condizioni sociali ed economiche della cittadinanza¹³⁷.

È molto importante notare, all'interno della struttura di bilancio e quindi della Nota, che ogni voce di bilancio contiene al suo interno le spese per il personale di un determinato programma, previste in senso aggregato non essendo possibile calcolare in via preventiva i costi unitari¹³⁸.

Andando più nel dettaglio, ogni Nota integrativa di bilancio si presenta con questa struttura:

¹³⁵ Ministero dell'Economia e delle Finanze, Nota integrativa al disegno di legge di bilancio per l'anno 2025 e per il triennio 2025 – 2027, relazione illustrativa, p. 2.

¹³⁶ Monorchio, A. Mottura, L. *Compendio di Contabilità di stato*, Cacucci editore, Bari, 2021, p. 189.

¹³⁷ Monorchio, A. *op cit.*, p. 189.

¹³⁸ Monorchio, A. *ivi*, p. 189.

- piano degli obiettivi, che comprende tutti gli obiettivi e le rispettive azioni connesse, a cui vengono assegnate le dotazioni finanziarie, comprese quelle per il personale;
- la Scheda con gli indicatori per ogni obiettivo, dove vengono descritte in modo più approfondito le azioni, i valori target da raggiungere e gli indicatori da utilizzare;
- una Scheda che approfondisce ogni azione, compresa la scheda di ripartizione dei fondi per il personale, con le dotazioni finanziarie connesse.

Ad oggi RGS afferma l'attuale presenza di problemi nel costruire delle politiche tramite obiettivi e indicatori concreti. Uno dei problemi principali riguarda l'analisi di attività svolte dagli uffici amministrativi piuttosto che gli effetti delle politiche; questo elemento è dovuto anche alla destinazione della Nota, che essendo legata alla legge di Bilancio viene considerata come rilevante principalmente per il Parlamento, e viene spesso non considerata all'interno delle valutazioni amministrative per la gestione della Sezione II del PIAO, quella sulla *performance*¹³⁹. In generale, la definizione degli indicatori risulta a volte scorretta, per utilizzo generico o indiretto oppure una classificazione scorretta degli indicatori, mentre non vengono quasi mai considerati gli indicatori di impatto come rilevanti¹⁴⁰.

Tutti questi aspetti, che sono in fase di miglioramento, contribuiscono a costruire dei Piani a volte discostati da ciò che può essere il potenziale delle dotazioni finanziarie previste. L'importanza di giusti indicatori, target e analisi di impatto è fondamentale per poter costruire un giusto ciclo di *performance*, capire i fabbisogni di personale e di conseguenza pianificare nel modo corretto la propria dotazione organica. Un obiettivo molto importante è quello per le amministrazioni di riuscire a costruire una pianificazione *evidence - based* e *performance - based*, tramite gli strumenti a disposizione che applicando le teorie di politiche pubbliche costruiscono obiettivi concreti e azioni calcolabili per misurare l'efficacia dell'operato delle amministrazioni. Non solo, dal 9 luglio 2025 i Ministeri dovranno procedere alla predisposizione della Nota integrativa a partire dalla definizione degli obiettivi e degli indicatori, e successivamente la Ragioneria

¹³⁹ Ministero dell'Economia e delle Finanze, Nota Integrativa al disegno di legge di bilancio.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

generale dello stato provvederà a rendere disponibili i dati finanziari provvisori del disegno di legge di bilancio¹⁴¹.

Dal punto di vista della valutazione, al fine di garantire poi una coerenza programmatica e un monitoraggio più corretto dell'azione delle amministrazioni, insieme al Rendiconto generale dello stato viene allegata la Nota al Rendiconto, che si inserisce così nell'insieme dei documenti atti alla programmazione delle amministrazioni centrali dello stato. Anch'essa prevista dalla legge n. 196 del 2009, rispecchia la struttura e la programmazione delle Note di previsione, dividendo i risultati all'interno di due sezioni, redatte dai ministeri sempre seguendo le Linee guida che la Ragioneria dirama.

La prima sezione, il Rapporto sui risultati, indica il quadro di riferimento, a livello di obiettivi e di contabilità, confrontando le previsioni con il consuntivo, per ogni previsione di spesa e obiettivo. Nella seconda sezione, vengono delineati i cosiddetti fatti di gestione, che oltre a precisare i risultati finanziari spiegano in modo dettagliato eventuali scostamenti tra previsioni iniziali e risultati finali¹⁴².

Questi documenti contribuiscono tutti a chiudere i cicli di *performance*, e teoricamente presentano il punto di partenza per l'apertura del ciclo successivo, sulla base anche dei residui, attivi e passivi, così come degli obiettivi non ancora raggiunti. Il sistema di rendiconto garantisce un esercizio trasparente per le amministrazioni, e un punto di partenza al miglioramento performativo e a una migliore pianificazione, sia in sede di bilancio, sia in sede di performance organizzativa¹⁴³.

Nel 2017 inoltre, si ravvede un tentativo di legare fortemente la *performance* alle risorse, dando come definitivo il legame che intercorre tra le due. Le linee guida redatte dall'Ufficio per la valutazione della Performance nel giugno 2017 indicano proprio tra gli obiettivi quello di

¹⁴¹ Ministero dell'Economia e delle Finanze, Circolare del 15 maggio 2024, n. 14, Previsioni di bilancio per l'anno 2025 e per il triennio 2026 – 2028 e Budget per il triennio 2026 – 2028. Proposte per la manovra 2026.

¹⁴² Note integrative a consuntivo – anno 2023. Disponibile al link: https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/rendiconto/note_integrative_a_consuntivo/.

¹⁴³ *Ibidem*.

“supportare i processi decisionali, favorendo la verifica di coerenza tra risorse e obiettivi, in funzione del miglioramento del benessere dei destinatari diretti e indiretti (creazione di valore pubblico)”¹⁴⁴

E non solo, perché viene posta molta attenzione al

“riallineamento temporale del ciclo della performance con il ciclo di programmazione economico-finanziaria e con quello di programmazione strategica. In molti casi il processo di gestione del ciclo della performance, del bilancio e del controllo strategico ha visto un difficile coordinamento sia in termini di soggetti che di scadenze. In linea con le modifiche apportate al d.lgs. 150/2009, viene prospettato un processo che, come meglio specificato al paragrafo 2, anticipa la predisposizione del Piano subito dopo la presentazione alle Camere del Documento di Economia e Finanza (DEF)”¹⁴⁵.

Le linee guida parlano proprio del legame che deve intercorrere per forza tra Nota integrativa, Piano e Direttiva del ministro, riconoscendo che debba esserci coerenza, che non consiste in una adesione completa, ma che si tratta di contribuire, grazie alle integrazioni, alle proprie finalità. L'unione dei documenti viene anche ribadita dalla riforma del bilancio, che stabilisce una relazione univoca tra programmi e centri di responsabilità, e con l'inserimento delle azioni come strumenti che aiutano la focalizzazione sui servizi e sulle finalità della spesa¹⁴⁶.

Nel quadro di organizzazione e stesura del Piano, per le amministrazioni è necessario costruire uno schema che si basi su *input - output - outcome*, dove la priorità risiede nelle risorse a disposizione: le risorse umane, economiche e strumentali. Essendo limitate queste sono difficili da pianificare in funzione degli obiettivi, e perciò per le amministrazioni diventa necessario ragionare secondo efficienza ed efficacia dei risultati e dei processi¹⁴⁷. Come emerso anche in precedenza questo punto è infatti nevralgico nel fare una buona pianificazione, e anche il documento ne sottolinea la centralità quando si deve costruire organizzazione e *performance*.

¹⁴⁴ Ufficio per la valutazione della performance, Linee guida per il Piano della performance, ministeri. Giugno 2017.

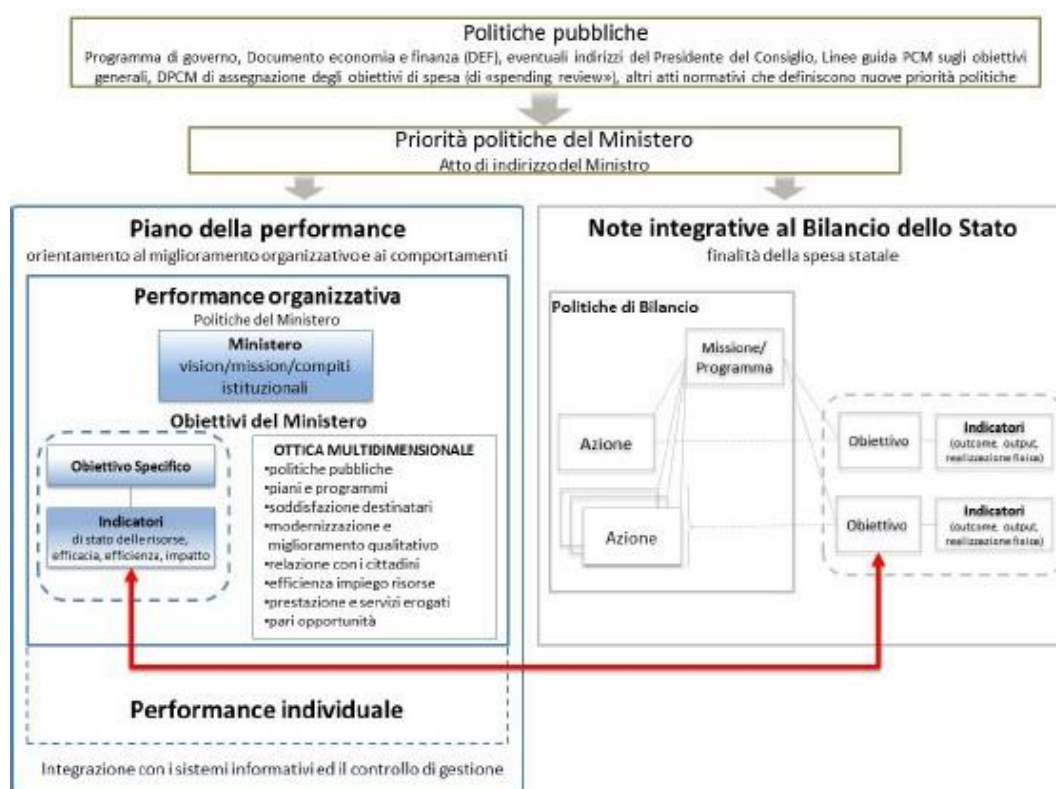
¹⁴⁵ Ufficio per la valutazione della performance, Linee guida per il Piano della performance, ministeri. Giugno 2017.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

Riconosciuta però la possibilità alle amministrazioni di organizzare le risorse per raggiungere gli obiettivi, la Nota integrativa svolge un ruolo molto funzionale per capire come rispettare i principi: l'integrazione avviene tramite un raccordo di obiettivi specifici alle azioni di bilancio per le risorse *input*; infatti, vengono anche specificate le spese per il personale, e vengono descritte le attività e i progetti funzionali per raggiungere gli obiettivi.

Lo schema organizzativo che ha l'obiettivo di coniugare la pianificazione finanziaria a quella strategica delle amministrazioni ha quindi una struttura di questo tipo: parallelamente si sviluppano il Piano della performance e le Note integrative al Bilancio, accomunate dalla Direttiva del Ministero che indica le priorità politiche che andranno poi tradotte. Sono poi i target, gli obiettivi a definire il legame tra la Nota e il Piano, costruendo quindi un rapporto integrato e a una programmazione coerente.

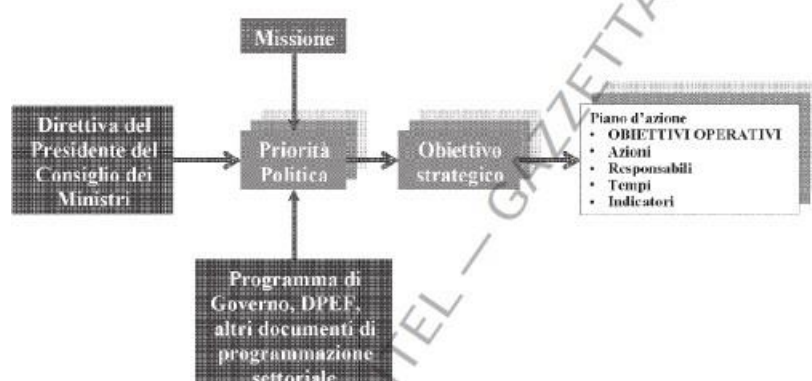


148

¹⁴⁸ Ufficio per la valutazione della performance, Linee guida per il Piano della performance, ministeri. Giugno 2017.

Il Piano della performance vede un raccordo con la Nota per quanto riguarda gli obiettivi, i quali infatti sono collegati direttamente agli obiettivi specifici che traducono in modo operativo le intenzioni di allocazione efficiente delle risorse. Per questo, anche negli indicatori operativi efficienza, efficacia e impatto che le risorse possono dare rimangono come parametro. Accanto dunque si vedono tutti gli elementi che contribuiscono insieme ai risultati delle amministrazioni, il cui obiettivo è la produzione del Valore Pubblico cioè il benessere dei cittadini.

Nell'analizzare questo schema di processo e di legame tra i documenti risulta ulteriormente interessante confrontarlo con quello che era lo schema antecedente alla riforma Brunetta, all'interno della Direttiva del 2007 citata.



149

¹⁴⁹ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 marzo 2007, Attuazione, monitoraggio e valutazione del programma di Governo - Linee guida del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato.

Lo sviluppo nel livello di complessità è evidente. Nel primo caso l'integrazione è presente, viene prevista a livello strutturale e gli strumenti a disposizione dovrebbero rimandare a dei meccanismi coerenti di programmazione; nel secondo, lo sviluppo avviene a un livello superiore, più politico - decisionale, dove l'attenzione viene posta a una programmazione coerente, laddove non esisteva ancora la programmazione organizzativa e performativa delle amministrazioni. Ma tuttora, mancano ancora dei tasselli che possono contribuire a uno sviluppo integrato della programmazione, a un uso efficace delle risorse e anche un impatto in uscita realmente misurabile.

4.3 Caso studio: analisi empirica delle Note integrative e dei PIAO delle Amministrazioni centrali

La ricerca vuole ora analizzare i punti chiave della revisione effettuata fino a questo momento. Se infatti l'analisi delle politiche riguardanti il personale ha mostrato come esistano delle carenze, delle incongruenze, tra ciò che è fabbisogno e ciò che riguarda il suo soddisfacimento, è anche emerso come la pianificazione oggi sia difficile da costruire in modo adeguato per quanto riguarda i profili da selezionare. Per questa ragione, la riforma del reclutamento analizzata all'interno del PNRR è fondamentale, e può essere il tassello che contribuirà a capovolgere la prospettiva sulla pianificazione strategica del personale. Lo strumento che è emerso in ogni analisi è sempre lo stesso, ovvero il PIAO, che all'interno accoglie aspetti di performance, di organizzazione e di gestione del personale. Per questo, ora sarà necessario analizzarlo nel concreto, confrontandolo con l'altro importante documento che contribuisce alla costruzione della *performance* per le amministrazioni: la Nota Integrativa al bilancio.

In questa sezione illustrerò quindi una ricerca empirica che ha lo scopo di verificare se esista coerenza tra gli strumenti di programmazione delle amministrazioni centrali, con lo scopo di considerare anche la riforma del reclutamento del PNRR come strumento per rendere la programmazione più coesa.

Più nello specifico, l'obiettivo della ricerca risiede nel verificare se la pianificazione integrata sia oggi efficace, e allo stesso modo riflettere sul ruolo della Nota integrativa come punto di partenza della pianificazione dei ministeri, valutando poi il grado di coerenza tra programmazione finanziaria e programmazione strategica, nel contesto di riforma che cambierà completamente la gestione delle risorse umane. L'ipotesi di fondo è che oggi non vi sia un adeguato legame tra obiettivi strategici, pianificazione del personale e spesa, e che la riforma delle competenze possa rafforzare strutturalmente questa coerenza. Ad oggi questo legame sembra mancare, e per risolverlo la revisione del personale sembra essere un elemento cruciale che contribuirebbe a rendere il legame di organizzazione e pianificazione più forte, rendendo gli obiettivi più concreti e tangibili, e aiutando anche la pianificazione di lungo periodo che oggi emerge dalle novità riguardanti la riforma europea sul bilancio, con la creazione del Piano Strutturale di Bilancio di Medio Termine. Comprendere il legame tra questi documenti,

inserire la riforma delle competenze e adattarsi alla pianificazione quinquennale del Piano, aiuterebbe a rendere la pianificazione amministrativa più stabile e strutturata.

Ma soprattutto, se oggi il lavoro avviene secondo un principio *performance - based*, e il personale sarà gestito tramite un meccanismo *competency - based*, agli obiettivi andranno collegate le competenze necessarie per raggiungerli, e per questo bisognerà costruire una revisione coerente del personale e degli strumenti strategico – organizzativi. Le domande che emergono quindi sono: ad oggi, gli strumenti a disposizione dalle amministrazioni, coesistono parallelamente o sono utilizzati in modo strategico? Gli obiettivi che riguardano il personale sono costruiti in modo coerente con gli altri obiettivi di *performance*? E inoltre, è possibile considerare efficacemente la Nota Integrativa come elemento di partenza per la pianificazione?

L'analisi voleva essere di tipo quantitativo e comparativo, ma l'eterogeneità dei documenti non ha reso possibile dividere in categorie univoche i dati con cui fare un paragone affidabile. Per questo, l'analisi è di tipo qualitativo e descrittivo, con un approccio per casi studio. È stato selezionato un campione di ministeri, scelti poiché partecipanti in via sperimentale alla riforma 2.3.1 del PNRR, ma selezionati anche in un'analisi comparativa dei rispettivi PIAO. Il Ministero del Lavoro, ha un'approfondita analisi dei fabbisogni del personale, a cui corrisponde però un Piano della performance più carente; il Ministero dell'Ambiente, il quale ha un approfondito Piano della Performance, ma diverse lacune riguardanti i fabbisogni di personale; il Ministero dell'Interno, una realtà peculiare sia per quanto riguarda la *performance*, che esula dal contesto ministeriale, sia per quanto riguarda il personale, che comprende anche Corpi di Sicurezza e la figura dei Prefetti.

I documenti sottoposti all'analisi consistono nelle Note integrative al Bilancio, i PIAO con i rispettivi Piani della performance e Piani dei fabbisogni di personale, a partire dal 2022, primo anno di entrata in vigore dei PIAO fino al 2025, anno corrente. Questi documenti sono stati recepiti tramite il Portale PIAO e il sito ufficiale del Ministero dell'Economia e Finanze. Per ciascun anno e ministero, è stato costruito uno specifico fascicolo documentale.

La ricerca si è svolta per ogni ministero e per ogni anno, costruendo una scheda di osservazione che rispondeva alle seguenti valutazioni:

1. Coerenza tra obiettivi della Nota Integrativa e Piano della Performance;
2. Coerenza tra pianificazione del personale all'interno del PIAO e Piano della performance;
3. Allineamento tra obiettivi di spesa per il personale nella Nota e obiettivi di pianificazione del personale nel PIAO;

Più nello specifico, a partire dal primo anno e dalla definizione degli obiettivi della Nota, l'analisi approfondisce e il grado di adesione degli obiettivi del Piano della *Performance*, e lo stato dell'arte dei fabbisogni del personale, anche al fine di comprendere negli anni successivi il livello di adeguamento, se vi è menzione di adattamento del personale rispetto al piano della Performance e se vi è considerazione delle somme previste nella Nota all'interno del Piano dei fabbisogni. Quindi, per ciascun fascicolo annuale si analizzano gli obiettivi della Nota. Successivamente si è svolto un confronto puntuale con i Piani della *Performance* e la pianificazione del personale che si trovano nel PIAO, inserendo in modo sintetico tutte le risultanze all'interno della scheda descrittiva. La ricerca ha anche uno sviluppo incrementale negli anni, per cui si valuteranno le modifiche di obiettivi tra Note dell'anno precedente rispetto a quello in esame, variazioni di *performance* nel PIAO e anche di fabbisogni del personale, anche al fine per valutare eventuali cambiamenti, approfondimenti e miglioramenti nella stesura del PIAO.

I criteri di valutazione, vista la struttura dei documenti e la loro eterogeneità possono essere solo qualitativi, comprendendo quindi in modo generale se vi siano espliciti rimandi, congruenza linguistica tra obiettivi, oppure specifici aspetti che combacino.

La mancanza di voci univoche, l'eterogeneità anche strutturale dei PIAO, purtroppo sottolineano i limiti dell'analisi e contribuiscono anche a riflettere direttamente sulle risultanze di questa ricerca, che vuole indagare la coerenza della programmazione strategica in modo integrato.

I risultati dell'analisi, presentati nel prossimo paragrafo, tracciano un quadro di ogni ministero preso in esame, e forniscono un punto di vista utile per ragionare ulteriormente sulle criticità di questi strumenti, e su possibili alternative di pianificazione integrata.

4.3.1 Risultati: il legame tra Nota integrativa, obiettivi strategici e PIAO

All'interno di questo paragrafo verranno illustrati i risultati dell'analisi documentale condotta sui PIAO e sulle Note integrative al bilancio, a partire dal 2022. I risultati sono espressi in forma descrittiva e strutturati per ciascun ministero, considerando l'evoluzione anno per anno, eventuali peculiarità da segnalare ed eventuali modifiche normative in riferimento a ogni amministrazione.

I risultati vengono così ripartiti in schede tematiche divise per ogni ministero, presentando una riflessione che purtroppo è carente di riferimenti numerici, o quantitativi, anche se si possono effettuare delle riflessioni sui numeri direttamente presentati all'interno dei documenti in esame. La natura dell'analisi quindi rimane qualitativa, uno spunto per una riflessione successiva sulla possibilità di rivedere i legami tra questi documenti e allo stesso modo inserire la riforma del reclutamento come tassello strutturale per le strategie ministeriali.

- *Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica*

Il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica nel PIAO 2022 ha ancora la struttura antecedente a quella odierna, sotto il nome di Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con una struttura che proprio l'anno precedente era stata rivista, trasformando il ministero in Ministero per la Transizione Ecologica, ridefinendone quindi obiettivi e struttura interna.

Entrando nel merito dell'analisi, il PIAO 2022 elenca in modo preciso i diversi livelli di obiettivi: il Ministero deve allinearsi alle priorità politiche prese all'interno della Direttiva Annuale del Ministro, gli obiettivi previsti dal PNRR e tradurre ulteriormente la Nota Integrativa in obiettivi organizzativi. Queste tre componenti vengono tutte definite in modo separato ma coerente, riconoscendo obiettivi diversi, indicatori definiti e una scala di priorità per portare avanti l'attività ministeriale. Passando all'analisi del Piano dei fabbisogni del personale, al 31 dicembre 2021 si può riscontrare un'elevata carenza di personale, che ammonta a 570 unità in servizio a fronte di una dotazione organica di 1220 unità. Soprattutto, le fasce più carenti riguardano i funzionari. Allo stesso tempo, per far fronte agli obiettivi crescenti e alla

ricostruzione del ministero, per l'anno 2022 si prevedono diverse procedure di reclutamento, alcune attivate e altre richieste, al fine di sopperire alle forti mancanze.

Non solo, rispetto al 2022, passando all'analisi del 2023, gli obiettivi della Nota integrativa vedono molti target rialzati rispetto all'anno precedente, richiedendo quindi uno sforzo performativo maggiore. Altri invece rimangono invariati, dimostrando quindi non un abbassamento ma una costanza performativa. Nel 2023 inoltre, si inseriscono in nota integrativa diversi obiettivi relativi al PNRR che non erano previsti l'anno precedente.

Grazie al PIAO, emerge che le procedure di reclutamento nel 2022 sono state proficue, soprattutto grazie all'integrazione del Ministero dello sviluppo economico che è stato in parte assorbito, e il personale quindi trasferito a questo ministero. Nel 2023, per sopperire alle gravi carenze di personale, si prevedono strategie di assunzioni a tempo determinato, per le sopravvenute attività in termini di sicurezza energetica e supporto allo sviluppo delle alternative rinnovabili, obiettivi molto rafforzati anche in Nota integrativa.

Passando all'analisi del 2024, il PIAO di quest'anno prevede una struttura molto più ordinata e organizzata del personale, ma con le carenze di risorse umane che permangono. Il piano dei fabbisogni specifica che al 2024 vengono previste assunzioni solo per quanto riguarda le rimanenze degli anni precedenti, e si prevedono riorganizzazioni interne in linea con una nuova organizzazione performativa. Dall'altro lato, la Nota vede un grande incremento di obiettivi di spesa in riferimento al settore rinnovabili, portando avanti quindi una direzione già incominciata l'anno precedente, ma anche un'attenzione rinnovata all'efficienza amministrativa. Inoltre, all'interno degli obiettivi legati al PNRR emergono quelli riguardanti le amministrazioni, come la trasparenza e la digitalizzazione. Risulta interessante notare come nella Nota si sottolinei anche un riconoscimento dei limiti in determinati ambiti, come per esempio i controlli energetici, dove si riconosce una evidente carenza di personale.

Guardando al 2025, la carenza di personale risulta ridotta, stime dovute anche alla revisione della dotazione organica successiva alla Legge di bilancio del 2025, che prevede un ridimensionamento del 75% della spesa potenziale massima sul turnover

2024. Inoltre, il 2025 farà subire diversi cambiamenti ai fabbisogni del personale a partire dall'introduzione della figura delle Elevate Professionalità, che cambieranno almeno parzialmente l'assetto organizzativo dell'amministrazione. Il cambio di struttura organizzativa e performativa emerge chiaramente anche nella costruzione degli obiettivi del 2025 rispetto a quelli previsti per l'anno precedente: sono più precisi e ambiziosi i target, e permane il focus politico dell'attenzione al tema delle rinnovabili.

Quindi, il Ministero in esame presenta una struttura coerente negli anni a livello performativo, un tentativo di costruire un percorso che parte dal riconoscimento delle priorità politiche e arriva tramite la Nota a costruire un adeguato Piano della *performance*. D'altro canto, la pianificazione del personale non si può dire che sia connessa e coerente con gli obiettivi strategici, dimostrando delle gravi carenze che nei quattro anni analizzati non vengono colmate o riviste in funzione degli obiettivi. Rimane quindi difficile valutare come il personale possa essere adattato in base agli obiettivi, e se ci sia una vera e propria connessione con gli impegni di spesa previsti in Nota.

- *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

Il Ministero del Lavoro si contraddistingue per la forte attenzione alle competenze e alla necessità di investire in personale altamente qualificato.

Nel PIAO 2022 viene infatti definita questa strategia come ciò che serve per far fare un salto qualitativo all'amministrazione. A partire dal primo PIAO emesso infatti si definisce necessaria la ricerca di personale che vada a coprire i ruoli che stanno diventando più importanti in questi anni, ruoli digitali, organizzativi, informatici e anche scientifici. Nel 2022 il Piano della *performance* pone larga attenzione a obiettivi che vadano a costruire il *capacity building* dell'organizzazione, insieme ad un aumento di efficienza che aiuti a garantire migliori servizi. Proprio all'interno del piano viene esplicitato questo importante legame, che si dimostra essere un ottimo punto di partenza per l'analisi.

L'anno successivo emerge la necessità di rivedere e riorganizzare interamente il personale, una preconditione necessaria per raggiungere gli obiettivi, sfruttando anche lo strumento di *assesment* delle competenze. Nel raggiungere gli obiettivi, infatti, si parla dell'importanza e della centralità del Valore Pubblico che l'amministrazione deve creare, e per farlo al meglio si riconosce la necessità di revisionare i profili per renderli più adeguati alla sua produzione, quindi per renderli più adeguati al raggiungimento degli obiettivi del PIAO che sono l'emanazione diretta del Valore Pubblico. Come strategia viene prevista quella delle progressioni interne, cioè una condizione di vero e proprio *upskilling* e *reskilling* del personale, costruendo anche dei piani formativi ad hoc che aiutino a colmare i divari di competenze.

Questa riflessione diventa ancora più rilevante se si va a vedere il legame con le Note integrative, che sia per l'anno 2022 che 2023 vedono gli obiettivi sostanzialmente immutati, così come una copertura a livello di personale adeguata. I piani della *performance*, poi, possono essere visti in coerenza con gli obiettivi politici, ma risultano poco approfonditi.

Allo stesso modo nel 2024 gli obiettivi previsti rimangono immutati, mantenendo sempre una buona quantità di personale in dotazione organica, con una mancanza di sole 200 unità. Nuovamente si ritrova l'attenzione allo sviluppo delle competenze, sfruttando la formazione come strumento utile per riorganizzare il personale. Quest'anno viene anche prevista una riorganizzazione intera del Ministero in dipartimenti, beneficiando anche della ex Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), completamente assorbita dal Ministero sia per quanto riguarda gli obiettivi e le competenze sia per quanto riguarda il personale.

L'analisi completa degli assetti organizzativi viene riconosciuta come utile e necessaria per comprendere le mancanze in dotazione organica, vista anche l'assorbimento dell'ANPAL, la costruzione di nuove competenze e quindi l'inserimento in Nota integrativa di nuovi obiettivi, con nuovi target e indicatori. All'interno del PIAO viene dichiarato che la modifica sostanziale non risiede nel cambio di gestione del personale, che rimane invariato negli anni, ma proprio nella rimappatura delle procedure, che vengono cambiate e adattate alle nuove esigenze e al nuovo contesto organizzativo, anche se emerge dall'analisi che una delle principali

ragioni per cui avviene questo tipo di ragionamento è il rischio corruttivo che obbliga a rivedere e in alcuni casi anche dividere delle competenze di uffici.

Il 2025 è l'anno in cui a seguito della riorganizzazione si sviluppano nuovi obiettivi e nuovi target in Nota, soprattutto aumentando di volume rispetto agli anni precedenti. Questo comporta direttamente una revisione di tutto l'ordinamento professionale, soprattutto a fronte di un nuovo piano della *performance* aggiornato, che costruisca le basi per una relazione più efficace tra organizzazione e *performance*. Per il 2025 viene prevista anche una mappatura di tutte le competenze esistenti nel Ministero, tramite la somministrazione di un questionario di autovalutazione per il personale.

Differentemente dal primo caso, in questo l'attenzione è molto forte sul personale, sulla sua organizzazione e sul suo impiego efficace. A fronte di un Piano più debole ma comunque coerente con la Nota, il Ministero del lavoro intende lavorare fortemente sull'adeguare il personale agli obiettivi, interiorizzando il concetto di competenze proprio della riforma del PNRR. Permane però una debole connessione tra obiettivi di Nota integrativa e obiettivi performativi in ottica integrata.

- *Ministero dell'Interno*

Il Ministero dell'Interno è sicuramente uno tra i più corposi, con diverse peculiarità che riguardano la sua struttura, divisa tra uffici centrali e dislocati localmente, e la sua dotazione di personale, che vede all'interno la categoria prefettizia. Al momento dell'inizio dell'analisi, questo ministero aveva in atto una riorganizzazione interna già approvata nel 2019, del quale il PIAO rivede parzialmente novità, potenziamenti necessari di uffici e riorganizzazioni manageriali.

Per il 2022, il Ministero mantiene il Piano della Performance slegato dal PIAO, scelta che non ha ripercussioni sull'efficacia del piano, ma che mette in luce ancora un atteggiamento di pianificazione separata. Nonostante ciò, la scelta del Ministero è di costruire un legame diretto tra Nota e Piano: infatti spesso si trova un'adesione diretta tra obiettivi citando gli stessi codici previsti in Nota, oppure viene definita direttamente la continuità di obiettivo a partire dalla Nota fino alla *performance*. Dal

punto di vista del personale, a uno stadio di partenza nel 2022 vi sono diverse carenze da colmare, che raggiungono anche le 5000 unità per la categoria del personale non dirigenziale. Un numero estremamente alto, a confronto con una dotazione organica di più di ventimila unità. Per colmare le mancanze sono previste delle assunzioni, ma il numero non è certamente soddisfacente a colmare i vuoti. Non solo, questo contribuisce a confermare la difficile correlazione tra obiettivi e personale all'interno del PIAO, in quanto, prevedendo comunque un rafforzamento dei servizi di immigrazione, non vi sono degli accorgimenti adeguati e coerentemente specificati.

Nel 2023 la strategia di adeguamento del personale viene portata avanti con una maggiore attenzione alla reingegnerizzazione dei processi, al seguire le priorità politiche e non solo, cercando di adeguare il sistema anche alle modernizzazioni come la digitalizzazione o l'attenzione alla trasparenza. In riferimento ad alcune figure però, come per esempio la Polizia di Stato, si può ravvedere come l'assunzione sia finalizzata a perseguire determinati obiettivi esplicitati, che trovano poi conferma anche nel piano della *performance*, anche a fronte di nuovi focus performativi come la *cybersecurity*, che richiede una formazione specifica. Per i Vigili del Fuoco invece, viene prevista una mappatura delle competenze per adeguare i fabbisogni di presenza alla pianificazione.

Il 2024 si mostra come un anno in cui la carenza di personale tenderà ad aumentare rispetto al 2023. Questo si aggiunge alla carenza, praticamente immutata, che al 2023 ammontava fino al 28% della dotazione organica. La situazione però, può esser vista come un punto di partenza per ricostruire un piano assunzionale che, variando dal 2023, vada a coprire le esigenze sopravvenute nel 2024. Quest'anno a livello performativo rispecchia un processo temporale di continuità, prevedendo infatti target più specifici adeguati allo stato di avanzamento degli obiettivi. Alcuni di essi, però, sono stati rimodulati, altri invece sono stati spostati temporalmente per garantirne il successo, come quelli che riguardano il PNRR. Aggiornamenti che si riflettono anche nella Nota integrativa, che costruendo un nuovo triennio di obiettivi, porta avanti diverse novità di azioni e stanziamenti.

Questo stacco netto si riflette anche nella gestione del personale: il nuovo triennio, 2024 – 2026, prevede un massiccio piano di assunzioni, orientando fortemente gli

obiettivi dell'amministrazione e spingendola direttamente a costruire una nuova pianificazione strutturale, valorizzando le risorse umane e prevedendo uno sviluppo apposito per le competenze organizzative e digitali. In riferimento alla *performance*, si definisce in modo chiaro come la carenza di personale sia un problema per il raggiungimento degli obiettivi, per il mantenimento della qualità dei servizi e quindi della creazione di Valore Pubblico. Si vuole quindi intervenire nello sviluppo delle competenze e nella ridefinizione strutturale della dotazione organica come un vero e proprio obiettivo di *performance*, in riferimento a capacità amministrativa, competenze e benessere del personale.

Infine, il 2025 riflette l'intensa politica assunzionale iniziata nel 2024, sempre per raggiungere gli stessi obiettivi di potenziamento amministrativo e completare la riorganizzazione completa degli uffici, effettuando una nuova ripartizione delle competenze. Dal punto di vista performativo si ravvede il legame già previsto nell'anno precedente, riguardante la riorganizzazione, la riduzione delle tempistiche e la valorizzazione della creazione del Valore Pubblico. In generale quindi, le diverse carenze mostrano un diretto legame con gli obiettivi, in quanto alcuni sono stati rimodulati facendo tornare come prioritaria la riorganizzazione del personale al fine di riuscire a raggiungere gli obiettivi performativi in modo più agevole. Anche la Nota, negli 2024 e 2025 rivede gli obiettivi e rimodula i target in modo che siano più raggiungibili in base alla quantità di personale presente in servizio.

Conclusioni

L'obiettivo di questa ricerca era comprendere se, nelle amministrazioni centrali dello stato, esistesse attualmente una pianificazione integrata e coerente tra i principali strumenti di programmazione, a partire dalla Nota integrativa al bilancio fino al PIAO, in cui sono confluiti Piano della *performance* e Piano dei Fabbisogni del personale. L'analisi di questi documenti risulta fondamentale per valutare se la riforma del personale prevista dal PNRR, misura 2.3.1, sia adeguata a rafforzare ulteriormente il legame tra gli strumenti di programmazione, in un'ottica di organizzazione organica.

A partire dall'analisi delle tre amministrazioni centrali scelte, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Interno, la ricerca, di tipo qualitativo e descrittivo, ha cercato di mettere in luce sia elementi di coerenza sia di un eventuale allineamento strategico che si sviluppasse tra pianificazione e gestione delle risorse, sia finanziarie sia umane.

Dall'analisi emerge chiaramente che la coerenza tra i vari strumenti di programmazione sia ancora limitata e fortemente eterogenea tra le amministrazioni esaminate, per cui ciascuno dei ministeri rappresenta specifiche peculiarità.

Il primo, il Ministero dell'Ambiente, presenta un buon Piano della *Performance*, integrato anche con la programmazione del personale. Tuttavia, al suo interno si rilevano però delle carenze interne evidenti, sintomo di una pianificazione strategica non pienamente orientata al raggiungimento degli obiettivi. Inoltre, il legame con la Nota integrativa risulta debole: quest'ultima appare come un documento a sé stante e poco operativo.

Il Ministero del Lavoro, pur mostrando un Piano dei fabbisogni articolato e orientato a rafforzare la pianificazione strategica, evidenzia forti carenze in relazione agli obiettivi di *performance* e un legame molto debole con la Nota integrativa. Il mancato coordinamento tra la pianificazione per obiettivi annuali e triennali, rende difficile coordinare le risorse per raggiungere gli *outcome* attesi.

Infine, il Ministero dell'Interno, presenta delle criticità strutturali sicuramente legate alla sua struttura e alle funzioni da svolgere. Di conseguenza, risulta difficile garantire coerenza tra personale, risorse ed obiettivi, creando un sistema molto orientato a migliorare il personale da un lato, molto articolato nella *performance* e la Nota Integrativa, ma senza avere un legame diretto tra le tre componenti.

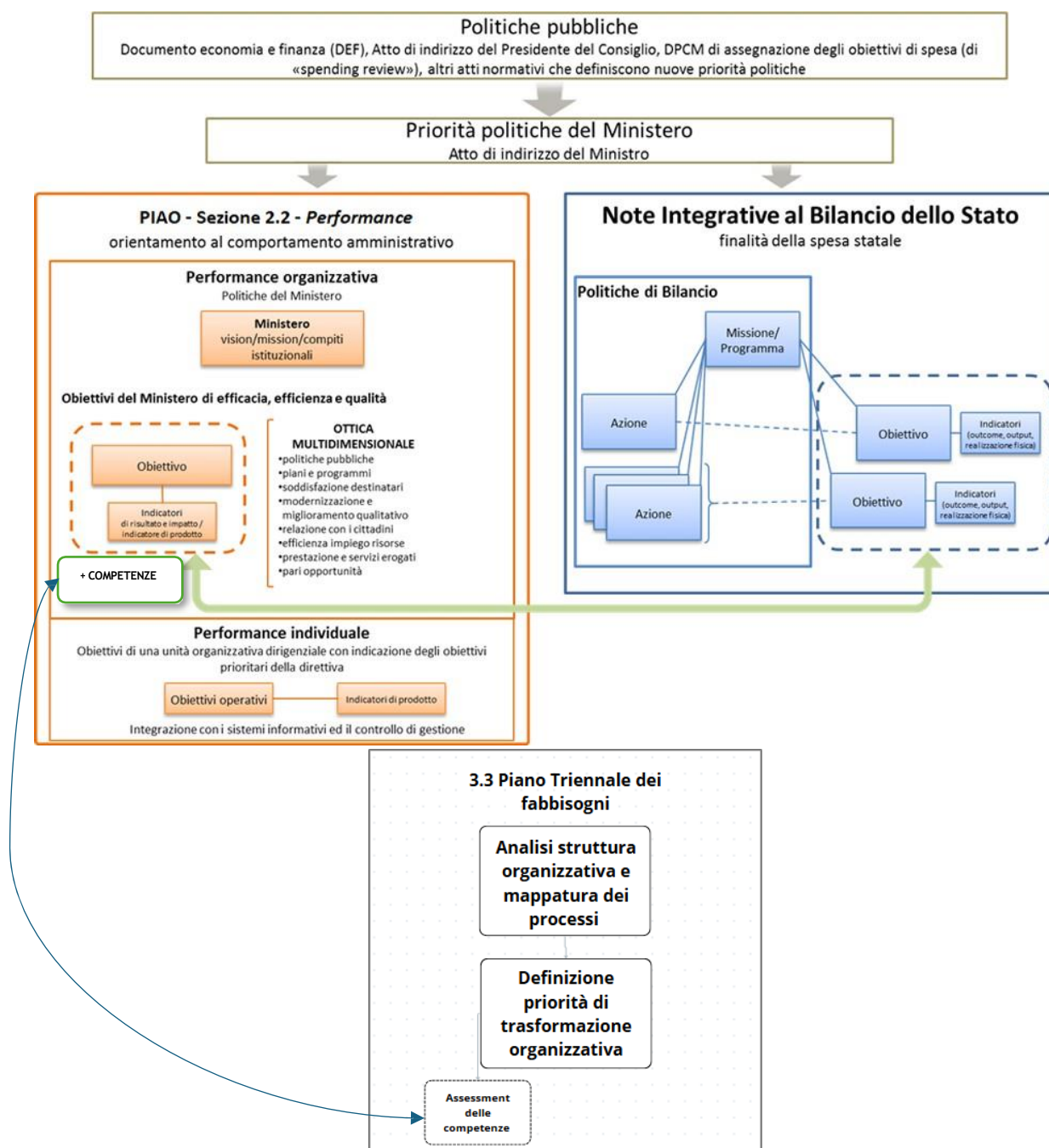
I limiti della ricerca, dovuti specialmente all'esiguità del campione, risultano comunque coerenti con le conclusioni raggiunte: l'eterogeneità dei documenti analizzati e l'assenza di dati quantitativi omogenei hanno reso complesso rintracciare elementi espliciti che confermassero l'ipotesi iniziale. Ed è proprio questa difficoltà, in conclusione, che rappresenta il problema più rilevante e fa emergere in modo evidente la mancanza di integrazione e coerenza strategica nelle amministrazioni. Il PIAO appare

quindi uno strumento in divenire (anche considerando la sua breve esperienza), chiamato a lasciare una modalità prevalentemente compilativo e a indirizzarsi verso una reale funzione strategica.

- *Ulteriori riflessioni*

Risulta pertanto interessante osservare come la riforma del reclutamento del personale che si basa su un approccio *competency - based*, misura 2.3.1 del PNRR, possa cambiare questi rapporti, e probabilmente anche rinforzarli. Se l'analisi condotta a partire dalla Nota integrativa venisse rinforzata in modo più adeguato, risulterebbe più semplice, sia sul piano temporale che strategico, costruire un Piano della *performance* e un Piano dei Fabbisogni coerenti tra loro. La pianificazione potrebbe seguire un iter diverso: mappatura annuale delle competenze delle amministrazioni, a cui segue poi la Pianificazione degli obiettivi di *performance* e costruzione della Nota integrativa, pianificazione concreta della Nota in sede di Bilancio, e pianificazione poi strategica del PIAO partendo dagli obiettivi performativi e dalle competenze richieste. Ciò permetterebbe di elaborare un piano dei fabbisogni coerente sia con le risorse sia con i target da raggiungere, come delineato nella Nota.

In questo modo la pianificazione avrebbe una struttura diversa rispetto a quanto previsto fino ad oggi, perché arriverebbe a costruire una strategia che non parte solo dagli obiettivi ma anche dalle risorse disponibili. Nonostante sia stata aggiornata all'interno dell'Allegato alla Circolare del 15 maggio 2025, n.14 – Nota tecnica n.2, dove lo schema sottostante prevede il Piano della Performance interno al PIAO e il suo collegamento con la Nota integrativa, rimane invariata la struttura, e quindi si può ancora ragionare sull'inserimento delle altre componenti del PIAO, per renderlo quindi uno strumento di strategia integrata a tutto tondo.



¹⁵⁰ Nostra rielaborazione a partire da Linee guida per la compilazione delle Note Integrative agli stati di previsione, Nota tecnica n.2, 2025.

Risulta inoltre necessario soffermarsi brevemente sull'altro documento che dovrebbe avere rilevanza strategica nella pianificazione, la Nota al Rendiconto. Non essendo possibile effettuare una valutazione completa per tutto il campione finora analizzato, essendo presenti le Note al rendiconto solo per gli anni 2022 e 2023, si possono illustrare delle considerazioni di massima sfruttando l'analisi effettuata dal Ministero dell'Economia e andando a evidenziare aspetti specifici in riferimento ai ministeri presi in esame.

Per l'anno 2022, l'analisi più interessante riguarda quella della distinzione tra obiettivi: essi possono essere strategici se misurano i risultati raggiunti in attuazione di politiche decise dal Governo, strutturali se misurano il miglioramento dell'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, non collegandosi direttamente alle priorità politiche¹⁵¹. La ripartizione generale vede circa 181 obiettivi strategici su 400 totali, quindi quasi la metà, dove alcuni ministeri hanno una percentuale molto alta di obiettivi qualificati come strategici, come quello della Transizione Ecologica con il 97%.

Nel 2023 la tendenza rimane abbastanza simile, si ritrova una ripartizione tra obiettivi strategici e strutturali più bilanciata, con il 48% di obiettivi strategici su quelli strutturali, e dove il Ministero dell'Ambiente mantiene una ripartizione estremamente elevata per quanto riguarda gli obiettivi strategici, con l'89% del totale. Quest'anno, anche il Ministero dell'Interno raggiunge un dato decisamente alto di obiettivi strategici, superiore al 60%¹⁵².

Più nello specifico, guardando al rendiconto degli indicatori dei tre Ministeri analizzati, essi risultano per la maggior parte raggiunti, con percentuali di non raggiungimento che risulta sempre minima in alcuni indicatori. Spesso però, in tutti e tre i casi, si possono trovare indicatori al ribasso, cioè che interpretano il raggiungimento se ci si ritrova sotto una certa soglia, che può anche essere elevata, per cui il non fare o il raggiungere il minimo viene visto come un traguardo. Questo aspetto porta a un'ulteriore riflessione che occorre effettuare sulla selezione di indicatori: per il 2022 il Ministero del Lavoro raggiunge per l'87,5% gli indicatori preventivati, e il restante 12,5% viene

¹⁵¹ Ministero dell'Economia e Finanze, *Note Integrative al rendiconto generale dello stato, Breve Analisi, 2022*, p. 3.

¹⁵² Ministero dell'Economia e Finanze, *Note Integrative al rendiconto generale dello stato, Breve Analisi, 2023*, pp. 3 – 4.

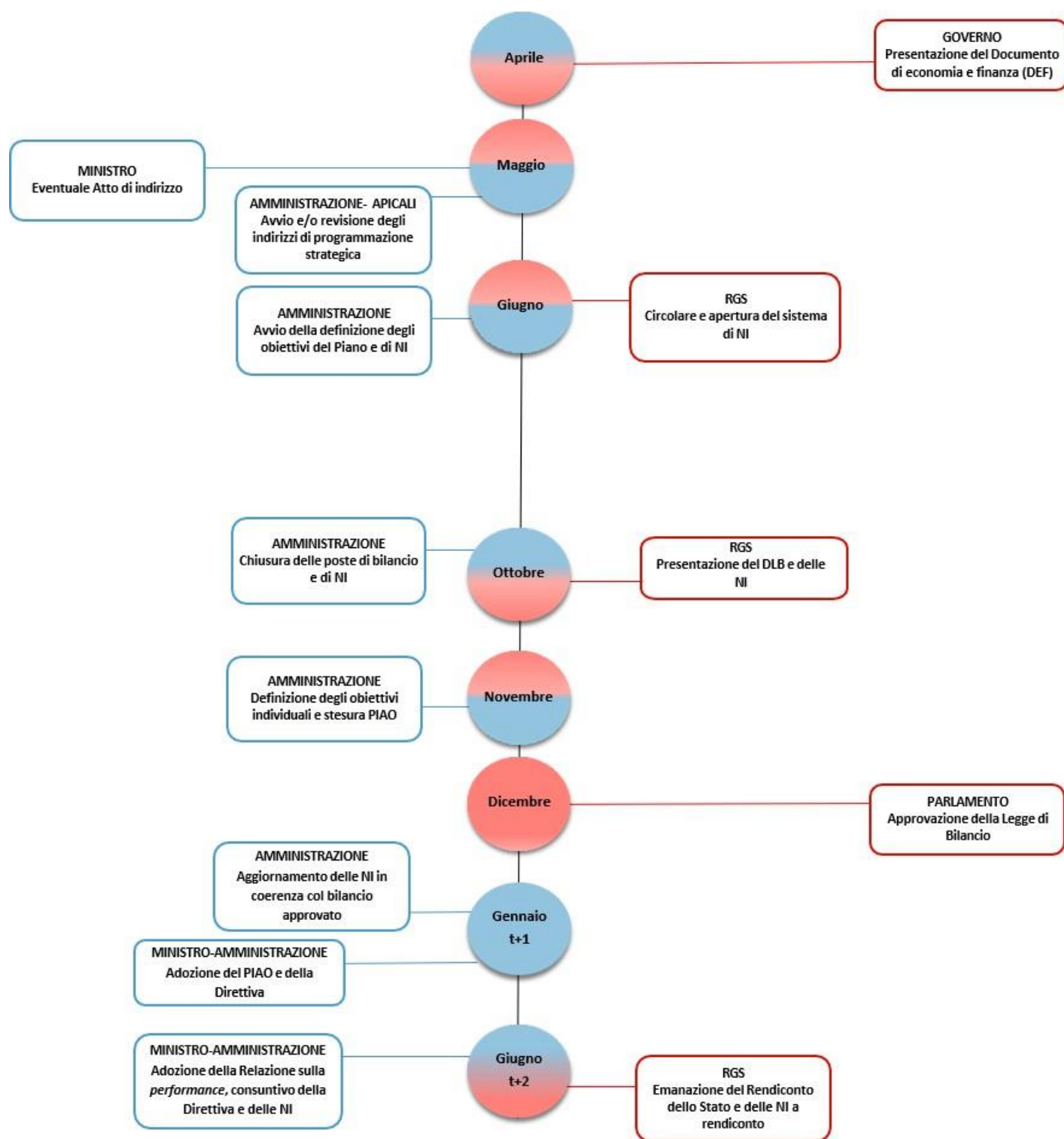
raggiunto parzialmente, mentre non emergono indicatori non consuntivati; il Ministero dell'Ambiente raggiunge con gli stessi risultati i propri obiettivi, lasciandone solo uno non consuntivato; il Ministero dell'Interno ha un'elevata percentuale di indicatori raggiunti, quasi il 94%¹⁵³. Per il 2023 tutti e tre i ministeri mostrano un calo negli indicatori raggiunti, che si attestano nella fascia 80 – 90%, e per l'Ambiente gli indicatori raggiunti parzialmente arrivano ad essere il 23% del totale¹⁵⁴. La Nota al rendiconto per l'anno 2024 non è ancora resa pubblica, questo perché viene emessa in fase consuntiva del bilancio, a fine giugno. Occorre chiedersi come avvenga la programmazione degli obiettivi e delle performance successive, così come avvengano in modo consequenziale le programmazioni economiche e la programmazione dei target da raggiungere.

Per ragionare meglio su questo aspetto, e aprire una riflessione sulla ciclicità della programmazione, è necessario porre su un unico piano i documenti di pianificazione integrata: Nota Integrativa, Piano della Performance e quindi PIAO, Rendiconto dello stato e Nota consuntiva, Relazione sulla Performance. Come si può vedere a partire dall'immagine nella pagina successiva, gli strumenti di programmazione non sono pienamente allineati. Bisogna chiedersi come gli obiettivi non raggiunti all'anno t possano essere correttamente inseriti nella programmazione dell'anno $t+1$ se il rendiconto esce soltanto dopo la circolare per la redazione dei Piani. Tra queste, anche la Relazione sulla Performance viene emessa in contemporanea, creando quindi una discrepanza temporale, nonostante le Linee Guida segnalino come la Relazione annuale sia uno strumento di miglioramento gestionale, per cui si possa prevedere già prima dell'approvazione del nuovo Piano della Performance una bozza del consuntivo¹⁵⁵.

¹⁵³ Ministero dell'Economia e Finanze, *Note Integrative al rendiconto generale dello stato, Breve Analisi*, 2022, p. 7.

¹⁵⁴ Ministero dell'Economia e Finanze, *Note Integrative al rendiconto generale dello stato, Breve Analisi*, 2023, p. 8.

¹⁵⁵ Dipartimento della Funzione Pubblica, *Linee Guida per la Relazione annuale Performance*, n.3 Novembre 2018, p. 4.



156

¹⁵⁶ Nostra elaborazione a partire dalla *Figura 1- Calendario – Integrazione ciclo performance, bilancio e programmazione strategica, linee guida piano della performance 2017*.

4.4 Programmare oltre gli stanziamenti: è possibile una visione di lungo periodo?

In conclusione, alla trattazione non si possono non considerare anche le più recenti riforme riguardanti le politiche economiche nazionali ed europee. Se si costruisce una pianificazione integrata a partire dalla pianificazione finanziaria, bisogna valutare come e se cambierà la Nota Integrativa dopo la riforma della *Governance* Europea.

Il nuovo regolamento (UE) 2024/1263¹⁵⁷, introduce il nuovo Piano Strutturale di Bilancio di Medio Termine, un documento di programmazione nazionale pluriennale che rappresenta un cambiamento significativo rispetto alla visione precedente di deficit e debito come unici parametri obiettivo dei paesi in sede di bilancio. Questo nuovo approccio costruisce una nuova visione più ampia, la traiettoria della spesa netta¹⁵⁸, utilizzando il parametro della spesa netta primaria come riferimento per la sostenibilità fiscale. Il Piano al suo interno deve dimostrare quali sono le decisioni che verranno prese al fine di seguire la traiettoria di spesa netta nei 5 anni previsti, con la possibilità di richiedere un prolungamento a 7 anni dell'esecuzione delle riforme e investimenti programmati. E' infatti necessario, ai fini di ottenere il prolungamento della scadenza, illustrare tutte le riforme e azioni che si intende portare avanti nei cinque anni di ciclo, al fine di riuscire più agevolmente a inserirsi nella traiettoria prevista e restare nei limiti richiesti dalla *Governance*.

La grande innovazione che interessa alla pianificazione strategica risiede nel poter inserire le proiezioni di impatto delle riforme e degli investimenti all'interno di un documento programmatico di bilancio, rendendole centrali. La strategia di crescita quindi viene integrata alle regole di finanza pubblica, in modo che dalla sua sostenibilità dipenda non solo la disciplina del bilancio, ma anche tutti gli altri aspetti che contribuiscono a costruire un processo sostenibile all'interno delle riforme strutturali che vengono programmate. Sicuramente uno dei problemi maggiori risiede nel mantenere una

¹⁵⁷ Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2024 relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

¹⁵⁸ La traiettoria della spesa netta è una proiezione del saldo tra entrate e uscite, sulla base della quale viene calcolata la spesa massima escludendo le spese una tantum, le spese per interessi sul debito, le spese di finanziamento europeo, le spese per i sussidi di disoccupazione e le spese per la difesa.

continuità e coerenza delle riforme nel tempo, al variare delle condizioni economico e sociali oppure con un possibile cambio di governo.

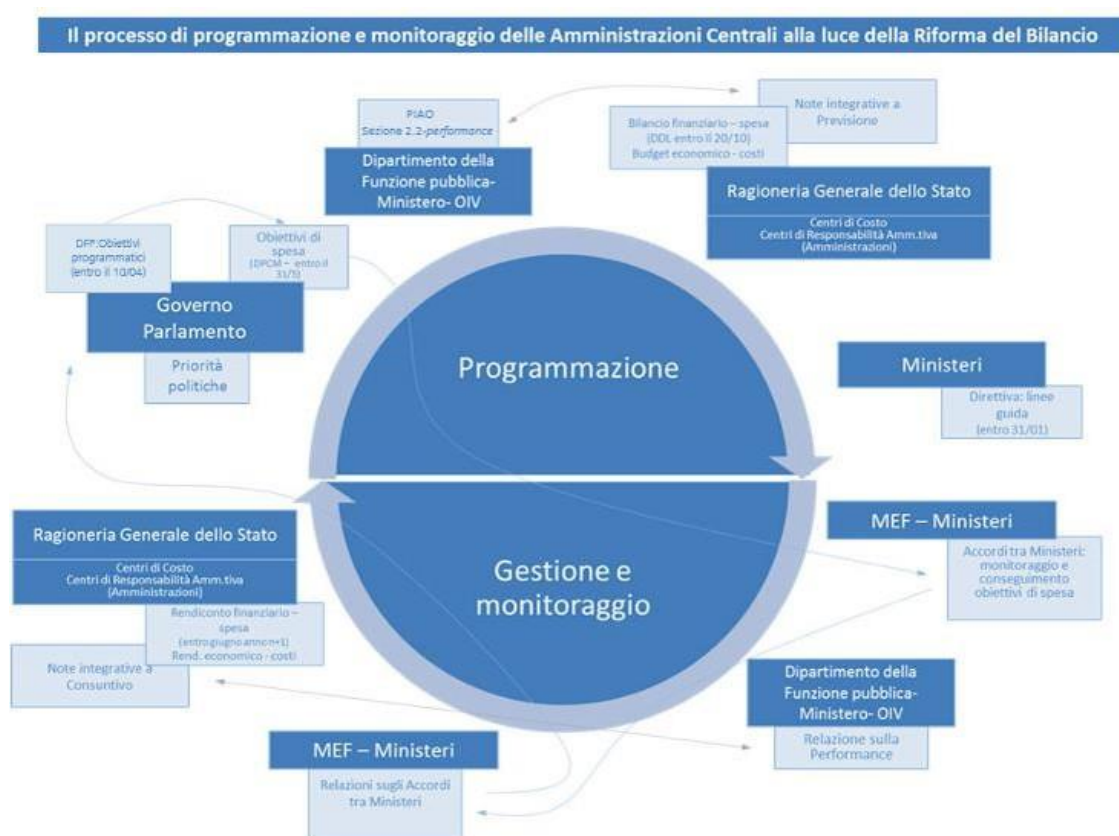
La previsione di un nuovo braccio preventivo con una traiettoria di spesa netta unica per i 5 anni costituisce sia un grande vincolo, ma anche un possibile limite per l'azione finanziaria ed economica del paese, aspetto riconosciuto anche nella Premessa del Piano Strutturale di Bilancio 2025 – 2029, anche se rimane un elemento che contribuisce inevitabilmente a costruire una direzione strategica univoca e continua per un numero di anni maggiore rispetto al periodo precedente.

Insieme al piano di riforme e investimenti, il Piano Strutturale di Bilancio presenta anche un elenco di riforme annesse al disegno di legge di bilancio. Sempre tramite questa nuova struttura, si dimostra come le riforme di lungo periodo attuate tramite il PNRR siano atte a rafforzare il PIL negli anni a seguire, contribuendo quindi a confermare che la pianificazione sul lungo periodo aiuta in modo decisivo nel miglioramento delle amministrazioni, dal punto di vista interno e della qualità dei servizi forniti. Infatti, si afferma che al 2031 la crescita stimata del PIL salga del 2,2%, e il completamento di tutte le altre riforme al 2031 garantirebbe un ulteriore aumento di 1,7 punti percentuali¹⁵⁹.

Il raggio di azione del PNRR si estende quindi anche al Piano Strutturale di Bilancio e alla sua struttura, e la parte III con le Azioni di riforma e gli investimenti del piano, illustrati nel dettaglio poi nell'Appendice VI, che indica le riforme in modo descrittivo, individuando indicatori e target, fanno ben sperare che la programmazione finanziaria adotti un approccio maggiormente integrato agli obiettivi di politiche pubbliche, in modo da poter coordinare in maniera coerente l'azione amministrativa sul lungo periodo. La divisione spesso autogenerata tra allocazione finanziaria e pianificazione strategica ha sovente portato ad avere delle difficoltà nella continuità delle progettualità intraprese, infatti la sola integrazione di cicli gestionali non basta a garantire una visione di lungo periodo se resta subordinata all'imprevedibilità del quadro finanziario e normativo.

¹⁵⁹ Dickmann, R. *Governance economica europea, ordinamento nazionale e decisione parlamentare di bilancio. Prime considerazioni*, in *Federalismi*, 4 dicembre 2024, p. 20.

Andando invece a guardare lo strumento della Nota integrativa, la circolare emessa il 14 maggio 2025 riguardante la stesura della stessa alla luce delle più recenti novità, mostra un ulteriore aggiornamento della pianificazione integrata, che vede la pianificazione come un ciclo continuo, inserendo tutti gli attori coinvolti e gli adempimenti necessari a costruire un ciclo completo e integrato. Tra i vari elementi in gioco, rimane forte il legame tra Sezione 2.2 tra *Performance* e Nota Integrativa, e inoltre la circolare dà maggiore spazio e responsabilità agli Organismi indipendenti di valutazione della *performance*, con un ruolo di coordinamento operativo e supporto metodologico¹⁶⁰.



¹⁶⁰ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Allegato alla Circolare del 15 maggio 2025, n. 14 – Nota tecnica n.2 Note Integrative 2026 – 2028*.

Affinché si possa parlare di una programmazione che superi gli stanziamenti, è necessario dotare la Pubblica Amministrazione di strumenti che garantiscano la flessibilità programmatica e finanziaria, che valorizzino la cultura della programmazione insieme alle analisi di impatto e la valutazione degli scenari. La pianificazione strategica non è solamente un esercizio di adempimento formale, deve basarsi invece su un quadro solido che garantisca la possibilità di rivedere e aggiornare le scelte senza creare dei disallineamenti e delle discrepanze che annullano il percorso fatto fino a quel momento. Bisogna quindi cambiare la visione passando dal mero assorbimento e utilizzo di risorse, a un utilizzo efficace dovuto a scelte sostenibili nel tempo¹⁶¹.

¹⁶¹ Pianificazione Strategica nella Pubblica amministrazione, disponibile al link: <https://www.pcssviluppo.com/pianificazione-strategica-nella-pubblica-amministrazione>.

CONCLUSIONI

Il percorso tracciato in questa tesi ha avuto l'obiettivo di comprendere il ruolo strategico che la pianificazione del personale ha all'interno delle pubbliche amministrazioni, laddove si superasse la concezione meramente adempitiva delle scelte che riguardano i fabbisogni di personale. In particolare, attraverso l'analisi di nuovi elementi, si è provato a riflettere sugli strumenti a disposizione per la pianificazione integrata, a partire da quelli che emergono tramite la legge di bilancio, con specifica attenzione rivolta alla Nota Integrativa allo stato di previsione.

La domanda di ricerca della tesi, ovvero se sia possibile rendere i fabbisogni di personale un elemento strategico a partire proprio dalla Nota, ma anche dalle novità che potranno emergere dal PNRR, ha cercato di trovare risposta sia in una riflessione storica sulle normative che riguardano le risorse umane, sia in un tentativo empirico di provare a comprendere come vengano sfruttati ad oggi gli strumenti, e se sia possibile reinterpretarne l'utilità alla luce delle diverse innovazioni.

La risposta finale dell'analisi risulta a mio avviso sufficientemente chiara: lo strumento della Nota integrativa è sicuramente utile e nevralgico nella pianificazione, segnalando obiettivi politici, amministrativi e cifre da suddividere per il raggiungimento di target e copertura di spese del personale; al tempo stesso è emersa una generale sottovalutazione del personale come elemento strategico per il raggiungimento degli obiettivi, sia da un punto di vista di priorità politiche inserite nella Nota, sia per quanto riguarda poi la traduzione delle stesse in obiettivi strategici. Considerando in un ciclo unico la Nota, la pianificazione della *performance* e dei fabbisogni di personale, è evidente come non si sia ancora prossimi ad attribuire alle risorse umane un ruolo centrale nel contesto della pianificazione integrata. L'insieme delle varie 'anime' della programmazione delle PA inserite nel PIAO, sembra ancora interagire parzialmente con la pianificazione finanziaria e, di conseguenza, correre il rischio di rispondere maggiormente a un bisogno adempitivo delle norme che regolano la redazione della pianificazione integrata.

Dall'analisi svolta nella cornice storica si evince come, a partire dal secondo dopoguerra, la Pubblica Amministrazione abbia cambiato fortemente aspetto. L'analisi ha

illustrato come a partire dal periodo fascista dove si interviene con una forte burocratizzazione delle procedure, un forte controllo e rigide gerarchie, si giunga al pieno compimento del modello Weberiano: una forte divisione dei ruoli, ma anche una separazione netta del mondo amministrativo dal centro politico, procedure chiare ma a volte troppo elaborate, che solo nel dopoguerra, tramite le riforme degli anni Cinquanta, si è tentato di snellire e razionalizzare, con interventi spesso deboli e che non hanno raggiunto pienamente i risultati attesi. L'apparato pubblico, nella seconda metà del Novecento, ha imparato lentamente ad avvicinarsi ai bisogni del cittadino, e a valutare il suo operato tramite i servizi erogati e la soddisfazione che la cittadinanza poteva trarne. Il problema di fondo, che rimane però fino ad oggi, riguarda la difficoltà di introdurre di pari passo le innovazioni normative capaci di cambiare sia le strutture e i comportamenti concreti delle amministrazioni sia l'azione vera e propria che dovrebbe esprimersi nel funzionamento delle organizzazioni pubbliche. Soprattutto per quanto riguarda il personale, le diverse norme che si sono susseguite dagli anni Novanta fino agli anni Duemila hanno spesso mostrato forti lacune per quanto riguarda gli aspetti più di carattere strategico, lasciando la programmazione come elemento quasi meramente ancillare rispetto alle decisioni prese a livello apicale.

Un ulteriore aspetto da considerare è l'introduzione delle diverse riforme riguardanti la pubblica amministrazione all'interno del PNRR. La quota destinata all'ammodernamento dell'apparato pubblico è ingente, e può essere considerata un catalizzatore di tutte quelle riforme che servono a rendere l'amministrazione rinnovata, moderna e pronta a raggiungere quegli obiettivi per tanti anni rimandati. Insieme alla digitalizzazione, il fulcro di tali riforme rimane il rafforzamento della capacità amministrativa, aiutando quindi fortemente nel legare obiettivi, pianificazione, e competenze delle risorse umane, come evidenziato nella riforma 2.3.1, Riforma del Mercato del Lavoro della PA. A partire dal PIAO, la prima grande pietra miliare di questa rivoluzione copernicana delle amministrazioni, il concetto di strategia è diventato centrale nel dibattito. Il PIAO, nella cornice teorica, si pone proprio l'obiettivo di sviluppare l'integrazione tra i diversi piani, Piano della *Performance*, Piano della Trasparenza e Corruzione e Piano dei Fabbisogni di Personale, legando insieme risorse, obiettivi e Valore pubblico. A tal proposito, occorre considerare anche gli aspetti che sono maggiormente emersi in questi anni in riferimento al PIAO stesso e che la ricerca

empirica ha confermato: l'elemento di integrazione tra i diversi elementi dell'attività di programmazione risulta spesso debole, talora assente.

All'interno dell'analisi empirica che ha confrontato tre ministeri, Ministero dell'Ambiente, Ministero del Lavoro e Ministero dell'Interno, partecipanti alla sperimentazione della riforma 2.3.1 del PNRR, si è voluto vedere quali fossero i punti di forza e debolezza in partenza, considerando più nello specifico il livello di pianificazione integrata, per poter poi svolgere alcune considerazioni di carattere generale e provare a ipotizzare un sistema più efficace di quello attuale. Rimanendo sui punti centrali che riguardano la pianificazione del personale, è tutt'altro che agevole affermare che essa venga valutata strategicamente rispetto agli obiettivi strategici di una PA, e, con buon grado di certezza, le stesse considerazioni valgono per quanto riguarda la Nota integrativa. Valutando anche la coerenza, a partire dalla Nota e arrivando al PIAO, vi sono ulteriori lacune, su cui si potrebbero fare numerose riflessioni, che in questa sede hanno riguardato principalmente la coerenza temporale nella programmazione.

In generale, quindi, si può dire che la pianificazione dei fabbisogni di personale, per quanto riformata all'interno della Riforma Madia nel 2017 e anche dall'introduzione delle Linee guida alla pianificazione dei fabbisogni di personale del 2022 e dello strumento del PIAO, oggi continui a non essere considerata in un'ottica strategica. Proprio per questa ragione, il cambio di prospettiva molto forte che emerge dalla visione *competency - based* delle risorse umane, modifica radicalmente l'approccio con cui considerare la programmazione. Per prima cosa considerando la Nota, che parte dall'evidenziazione degli obiettivi di indirizzo politico, approfondendo tramite le azioni e gli indicatori le strategie per le amministrazioni, passando al Piano della performance che ne traduce gli obiettivi strategici in operativi nel PIAO, il fulcro si sposta nel considerare per prima cosa le risorse, disponibili e non, e la possibilità di rendere più flessibili le strutture, le figure e quindi anche garantire un vero e proprio sviluppo delle risorse umane, nonché la loro piena valorizzazione. Occorre soffermarsi sul ruolo che la Nota ha e può avere per coniugare insieme l'ottica *competency - based* a quella *performance - based*. Come analizzato nel quarto capitolo, lo strumento della Nota Integrativa può svolgere un ruolo chiave ed efficace se ben inserito nella programmazione. Fino ad ora la scansione temporale dei documenti analizzati non è stata considerata nella sua accezione strategica, non riuscendo infatti a garantire uniformità di programmazione. La Nota integrativa può

diventare un vero e proprio propulsore programmatico se le decisioni al suo interno vengono prese effettivamente a monte della programmazione, riuscendo a individuare obiettivi politici e traducendoli in azioni e indicatori. Solo in questo modo, con una previsione fatta per tempo, prima della scadenza della redazione del PIAO, si può costruire una pianificazione strategica e poi operativa delle amministrazioni che sia veramente coerente a livello programmatico e finanziario. Se questo legame risulta debole, e se entrambi i documenti non vengono considerati come elementi coadiuvanti, la pianificazione è e sarà sempre parziale, perché non riuscirà mai a correggere le problematiche, a costruire una programmazione di medio lungo periodo sulla base delle tendenze economiche e sociali, e potrà agire solo in corsa durante l'esecuzione dei piani. Il potenziale della Nota è attualmente molto grande, soprattutto in un momento come questo dove la transizione a una programmazione basata sulla *performance* sta investendo sempre di più anche gli aspetti finanziari delle politiche, costruendo dei sistemi efficaci di strategie integrate per obiettivi, ragione per cui è difficile pensare che anche il PIAO non debba assorbirne gli effetti, andando a rivedere insieme considerazioni più strategiche delle proprie risorse e una revisione congiunta della strategicità della programmazione finanziaria tramite la Nota.

È proprio in questa cornice che si possono fare delle riflessioni utili alla valorizzazione della pianificazione integrata, considerandola atta a creare Valore Pubblico. L'intera organizzazione amministrativa e il suo miglior efficientamento e funzionamento, vanno considerati come mezzi per produrre all'interno della società Valore Pubblico.

Ma quando si va a considerare come produrlo, bisogna evidenziare che esso è sia valore pubblico interno e sia valore pubblico esterno. In particolare, in assenza di produzione di valore pubblico interno non si può produrre quello esterno. Con questo concetto si vuole riflettere sull'importanza delle risorse strumentali e umane nelle amministrazioni, che per fare al meglio il loro lavoro, raggiungere gli obiettivi e partecipare con motivazione alla missione del proprio ufficio, devono essere valorizzate e considerate proprio per il valore che possono generare. E' un contesto in cui appare necessario considerare anche il benessere interno dell'amministrazione, valutandone il

“livello di salute” come condizione abilitante del Valore Pubblico interno ed esterno¹⁶². Solo in questo modo si può arrivare a produrre il Valore pubblico esterno che, attraverso una giusta organizzazione e programmazione, arriva ai cittadini.

Ecco perché la pianificazione integrata è fondamentale. Soprattutto, essa costituisce l’occasione per dimostrare come le risorse umane, il vero grande fattore produttivo di un’amministrazione pubblica, siano o addirittura debbano essere il punto di partenza della programmazione, e non si limitino a essere considerate nella loro accezione economica, per il peso che portano nella spesa.

Unendo l’analisi empirica svolta nella tesi e le prospettive di miglioramento del PIAO presentate, che confluiranno nelle prossime Linee guida disponibili per tutte le amministrazioni dopo l’estate, i problemi evidenti nella pianificazione possono essere in parte corretti e offrire uno spunto per un percorso di miglioramento. La generale necessità di maggiore integrazione tra i documenti di programmazione, una lettura integrata delle esigenze organizzative e degli obiettivi delle politiche, una visione sistemica che colleghi competenze, *performance* e risorse, questi tre aspetti insieme confluiscono in una pianificazione del PIAO coerente e spinta a un raggiungimento sempre più concreto del Valore Pubblico.

Tra le prospettive di ulteriore riflessione non si può non guardare a un altro intervento: la digitalizzazione del PIAO. All’interno della riforma 2.2.5 del PNRR, nella Missione 1, la misura ha il titolo: Amministrazione pubblica orientata ai risultati¹⁶³. Tra le diverse linee di intervento, spicca la volontà e la necessità di trasformare il PIAO in un documento digitale, non solo digitalizzato, producibile direttamente in formato elettronico all’interno di un apposito sito. Costruendo quindi uno schema di riempimento che spinga naturalmente le amministrazioni competenti alla sua costruzione in modo integrato, si prevede l’utilizzo di modelli standardizzati per tutte le amministrazioni, andando a coprire quelle voci che sono imprescindibili per una pianificazione su più piani, a partire dal Piano della *performance* fino a coprire tutti i campi, rendendo al contempo più agevole la sua valutazione.

¹⁶² Deidda Gagliardo, E. Quanto valore pubblico? Metodologie ed esperienze di creazione e misurazione nelle PA, ForumPA 2025.

¹⁶³ Ministero dell’Economia e delle Finanze, Scheda progetto Amministrazione Pubblica orientata ai risultati, sub riforma 2.2.5, PNRR.

In conclusione, è possibile ripensare in modo innovativo ad alcuni elementi centrali del funzionamento delle amministrazioni pubbliche, costruendo quella flessibilità tanto ricercata nei metodi e nell'organizzazione partendo da un aspetto molte volte sottovalutato, le sue risorse umane. Un modello che valorizza le competenze che ogni dipendente pubblico porta nell'amministrazione potrebbe generare maggiore efficacia ed efficienza, così come una forte motivazione al lavoro, elementi, lo si è visto, essenziali per la generazione di Valore Pubblico. Allo stesso tempo, se si integrasse nella pianificazione degli obiettivi che partono dalla Nota integrativa anche le risorse umane, in modo da costruire sistemi che siano adeguati al raggiungimento dei target, ci sarebbe una vera e propria costruzione integrata, una pianificazione che parta concretamente dagli obiettivi politici, si concentri attorno alle risorse da impegnare e 'consegna' alle amministrazioni la giusta base di partenza per costruire un modello più capace di raggiungere gli obiettivi e di produrre il valore pubblico.

BIBLIOGRAFIA

Adinolfi P., *Il mito dell'azienda. L'innovazione gestionale e organizzativa nelle amministrazioni pubbliche*, McGraw-Hill, Milano, 2005.

Alamalaurea, *Quanto è efficace la laurea?*, disponibile al link: <https://www.almalaurea.it/news/efficacia-della-laurea#:~:text=Si%20confermano%20livelli%20pi%C3%B9%20elevati,%25%20e%2061%2C1%25>)

ARAN, Commissione paritetica sui sistemi di classificazione professionale del comparto Funzioni centrali, Rapporto finale di analisi e proposte.

ARAN, Contrattazione collettiva nazionale triennio 2022 – 2024.

ARAN, Contrattazione collettiva nazionale triennio 2019 – 2021.

ARAN, Contratti Collettivi Nazionali Funzioni Centrali, 9 maggio 2022.

Astuto, G., *L'amministrazione italiana, dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Carocci Editore, Roma, 2021.

Bacci, A. et al., *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico e il ciclo della performance*, Promo PA Fondazione, Catanzaro, 2010.

Battini S., Gasparri S., *Miseria delle politiche del pubblico impiego in Italia*, Sinappsi, X, n.1/2020, pp. 3 - 32.

Buongiorno Sottariva et al., *La gestione strategica delle persone nelle istituzioni pubbliche*, in *Management Pubblico*, Egea, Milano, 2024.

Cantisani, S., *Evoluzione della normativa sul pubblico impiego dalle origini alla riforma "Madia"*, Rivista giuridica "Il Diritto amministrativo". Febbraio 2019.

Carapella, B., conferenza "La riforma del mercato del lavoro della PA", Napoli, 25 febbraio 2025.

Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento RGS, n.18 del 28 aprile 2006, Allegato 4 Note preliminari – Linee Guida per la compilazione.

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Relazione al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, 2024.

Collecchio, M., *L'occasione offerta dal decreto legislativo 74/2017 per il rilancio degli strumenti di programmazione e dei sistemi di misurazione e valutazione della performance. Il caso degli enti locali*, Concorsi CGIL.

Comitato Scientifico per la valutazione dell'impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico, Rapporto 2022.

Consiglio di Stato, Parere 26 maggio 2022, n. 902.

Cossiga, C., *La riforma della pianificazione strategica nelle pubbliche amministrazioni: il Piano integrato di attività e organizzazione*, in Forum di Amministrazione in cammino, 2 ottobre 2024.

Decreto Brunetta, Decreto legislativo n. 150, 27 ottobre 2009.

D'Alterio, E. *La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni: stato dell'arte e nodi ancora da sciogliere*, Quaderni diritti lavori e mercati.

D'Alterio, E. *Diritto Amministrativo, Analisi di casi e profili teorici*, Wolters Kluwer, 2021 pp. 216 – 220.

Deidda Gagliardo, E., *Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore Pubblico*, in Rivista Italiana di Public Management, Volume 4 – numero 2, 2021.

Deidda Gagliardo, E. *EsemPIAO: buone pratiche di pianificazione integrata dalle PA dei diversi comparti*, ForumPA 2025.

Deidda Gagliardo, E. *Quanto valore pubblico? Metodologie ed esperienze di creazione e misurazione nelle PA*, ForumPA 2025.

Delibera CiVIT 112/2010, Struttura e modalità di redazione del Piano della performance.

Dickmann, R. *Governance economica europea, ordinamento nazionale e decisione parlamentare di bilancio. Prime considerazioni*, in Federalismi, 4 dicembre 2024.

Dipartimento della Funzione Pubblica, ARAN, *Modelli di rappresentazione delle professioni e relative competenze: ipotesi di lavoro per la PA*, novembre 2017.

Dipartimento della funzione pubblica, *Definizione di linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche*, 22 luglio 2022.

Dipartimento della Funzione Pubblica, *Linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni del personale*, 8 maggio 2018.

Dipartimento della Funzione Pubblica, *Linee guida per la Relazione annuale sulla performance*, n.3, 2018.

Dipartimento per il programma di Governo, *Raccolta delle direttive per l'azione amministrativa anno 2024*, disponibile al link: <https://www.programmagoverno.gov.it/it/direttive-per-lazione-amministrativa-della-presidenza-del-consiglio-dei-ministri/raccolta-delle-direttive-per-lazione-amministrativa-presidenza-del-consiglio-dei-ministri/>.

Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 12 marzo 2007, *Attuazione, monitoraggio e valutazione del programma di Governo - Linee guida del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato*.

Donna, G. *La Pianificazione strategica nell'ambito pubblico*, Impresa Progetto, Electronic journal of management, n. 2, 2010.

Funck EK, Karlsson TS., *Twenty-five years of studying new public management in public administration: Accomplishments and limitations*. Financial Acc & Man. 2020; 36, pp. 347–375.

Fanelli, S. et al., *Management control nelle aziende pubbliche*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019.

Formez, *PA e diplomati Its: l'analisi di Anastasi sul Sole 24 Ore*, disponibile al link: <https://www.formez.it/notizie/d/2025/02/24/pa-e-diplomati-its--l'analisi-di-anastasi-sul-sole-24-ore>.

Forum PA, fpa Annual Report 2024.

Heinrich, C. J. *Evidence-Based Policy and Performance Management: Challenges and Prospects in Two Parallel Movements*. The American Review of Public Administration, 37(3), 2007, pp. 255-277.

Hood C., *A public management for all Seasons?*, Public Administration Vol. 69 Spring, 2001.

ISCO08, *Structure and Definitions*, disponibile al link: <https://ilostat.ilo.org/methods/concepts-and-definitions/classification-occupation/>.

ISTAT, *Classificazione delle professioni*, disponibile al link: <https://www.istat.it/classificazione/classificazione-delle-professioni/>.

ISTAT, *Il Benessere equo e sostenibile nei Documenti di economia e finanza*, disponibile al link: <https://www.istat.it/statistiche-per-temi/focus/benessere-e-sostenibilita/la-misurazione-del-benessere-bes/il-bes-nel-def/>.

ISTAT, *Indicatori di benessere equo e sostenibile*, disponibile al link: <https://www.istat.it/statistiche-per-temi/focus/benessere-e-sostenibilita/la-misurazione-del-benessere-bes/gli-indicatori-del-bes/>.

ISTAT, Rapporto istituzioni pubbliche anno 2024.

ISTAT, Livelli di istruzione e ritorni occupazionali 2023.

Legge n. 196 del 2009, Legge di contabilità e finanza pubblica.

Liguori M., Rota S, Steccolini I., *Un approccio gattopardiano alle riforme: il caso del governo centrale italiano*, in Azienda Pubblica, febbraio 2014.

Melis, G., *Storia dell'amministrazione italiana*, 2020, Il Mulino, Bologna.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Allegato alla Circolare del 15 maggio 2025, n. 14 – Nota tecnica n.2 Note Integrative 2026 – 2028.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Circolare del 15 maggio 2024, n. 14, Previsioni di bilancio per l'anno 2025 e per il triennio 2026 – 2028 e Budget per il triennio 2026 – 2028. Proposte per la manovra 2026.

Ministero dell'Economia e Finanze, Note Integrative al rendiconto generale dello stato, Breve Analisi, 2022.

Ministero dell'Economia e Finanze, Note Integrative al rendiconto generale dello stato, Breve Analisi, 2023.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Nota integrativa al disegno di legge di bilancio per l'anno 2025 e per il triennio 2025 – 2027, relazione illustrativa.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Scheda Progetto – Amministrazione pubblica orientata ai risultati sub riforma 2.2.5.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Scheda Progetto – Riforma del mercato del lavoro della PA sub riforma 2.3.1.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Scheda Progetto – Riforma del mercato del lavoro della PA sub riforma 2.3.2.

Ministro per la Pubblica Amministrazione, Direttiva 28 giugno 2023, Modello per le competenze trasversali del personale di qualifica non dirigenziale delle Pubbliche Amministrazioni.

Ministro per la Pubblica Amministrazione, *La riforma della Pubblica Amministrazione*, disponibile al link: <http://www.funziionepubblica.gov.it/la-riforma-della-pa>.

Monorchio, A. Mottura, L. *Compendio di Contabilità di stato*, Cacucci editore, Bari, 2021.

Monti, L., Piciollo, C., *Il PNRR nel contrasto allo skill mismatch: verso una nuova frontiera delle politiche attive del lavoro*, Forum di Amministrazione in cammino, 24 marzo 2025, p. 2.

OECD, Regulatory Reform in Italy, 2001.

OECD, *Skills for a high performing Civil Service*, disponibile al link: https://www.oecd.org/en/publications/skills-for-a-high-performing-civil-service_9789264280724-en.html.

OECD, Government at a Glance 2023: Italy.

Ongaro E., *Public management reform and modernization*, 2009, Edward Elgar, UK.

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Palomba, R., *Blocco e sblocco del turnover. Gli effetti sulla PA*, Osservatorio Conti Pubblici Italiani, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2021. Disponibile al link: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-blocco-e-sblocco-del-turnover-gli-effetti-sulla-pa>.

Pianificazione Strategica nella Pubblica amministrazione, disponibile al link: <https://www.pcssviluppo.com/pianificazione-strategica-nella-pubblica-amministrazione>.

Pollitt C. and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 2011, Oxford University Press.

Pommier Vincelli, D., *La riforma madia della pubblica amministrazione, contesto politico, analisi teorica e implementazione*, Rivista Trimestrale di Scienza dell'amministrazione, 3/2017.

Portale INPS, Osservatorio sui lavoratori pubblici, novembre 2024.

Portale Italiadomani, *Milestone e Target*, disponibile al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/Interventi/milestone-e-target.html>.

Portale PIAO, Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, Piano attività organizzazione integrata, anni 2022, 2023, 2024, 2025.

Portale PIAO, Ministero dell'Interno, Piano attività organizzazione integrata, anni 2022, 2023, 2024, 2025.

Portale PIAO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Piano attività organizzazione integrata anni 2022, 2023, 2024, 2025.

Ragioneria Generale dello Stato, Nota Integrativa al Bilancio, Ministero dell'Ambiente, anni 2022, 2023, 2024, 2025.

Ragioneria Generale dello Stato, Nota Integrativa al Bilancio, Ministero dell'Interno, anni 2022, 2023, 2024, 2025.

Ragioneria Generale dello Stato, Nota Integrativa al Bilancio, Ministero del Lavoro, anni 2022, 2023, 2024, 2025.

Regolamento (UE) 2013/1303 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e resilienza.

Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2024 relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

Riccobono, A., *La nuova disciplina sugli organici pubblici* in Il lavoro alle dipendenze della P.A. dopo la Riforma Madia, Wolters Kluwer, Milano, 2018, p. 31.

Ricci G., *L'impatto della riforma madia (e delle più recenti misure del governo "gialloverde") sulla dimensione macro-organizzativa. Programmazione dei fabbisogni, concorsi, stabilizzazioni*, Quaderni diritti lavori mercati, n.7, 2019.

Rullani F, Rullani E, *Dentro la rivoluzione digitale nuovi modi di generare valore*, disponibile al link: http://www.francescorullani.com/RullaniRullani_FondNordEst.pdf.

Sargiacomo M., *Public Sector management in Italy*, Mc Graw Hill Education, 2013, UK.

Sepe S., *Storia dell'amministrazione italiana (1861 – 2017)*, 2018, Editoriale scientifica, Napoli.

Sistema Statistico Nazionale, Istituto nazionale di statistica, Pubblica Amministrazione, *Statistica delle Amministrazioni Pubbliche*, Anno 1999, Anno 2002, pp. 23 – 24.

Ufficio per la valutazione della performance, *Linee guida per il Piano della performance*, ministeri. Giugno 2017.

Unione Europea, *Quality of Public Administration – a toolbox for practitioners*, disponibile al link: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/quality-public-administration-toolbox-practitioners>, pp. 105 – 115.

United Nations, *Transforming our world: the 2030 agenda for Sustainable Development*, disponibile al link: <https://sdgs.un.org/2030agenda>.