



**Numero 1 / 2022**

**Matteo Turrin**

**Innovazione organizzativa e politiche  
formative nell'amministrazione digitale**

# Innovazione organizzativa e politiche formative nell'amministrazione digitale.

Matteo Turrin

*Dottore di ricerca presso l'Università degli Studi di Padova*

**Sommario:** 1. Il capitale umano: un asset strategico, una risorsa impoverita. - 2. La formazione quale politica di valorizzazione del personale ed ammodernamento degli apparati pubblici. - 3. Le politiche formative tra obiettivi ambiziosi e scarsità di risorse. - 3.1. Intrecci fra politiche formative e di reclutamento. - 3.2. Per una formazione di qualità: risorse, programmazione, valutazione, soggetti, priorità ed ambiti di svolgimento. - 3.3. Flessibilità, lavoro agile e formazione. - 4. Da mera voce di costo a investimento per il futuro: la formazione dei pubblici dipendenti al centro dell'amministrazione di domani.

**Abstract.** *Il contributo, partendo dal presupposto per cui non può esservi innovazione organizzativa senza un capitale umano di qualità, approfondisce il tema delle politiche formative nelle pubbliche amministrazioni al tempo della transizione digitale alla luce dei più recenti interventi normativi, nonché dei contenuti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e del Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, soffermandosi in particolar modo sul contesto del lavoro pubblico locale e supportando lo studio del dato normativo con l'analisi di alcuni dati di carattere quantitativo.*

## **1. Il capitale umano: un asset strategico, una risorsa impoverita.**

Le risorse umane costituiscono forse una delle principali variabili da considerare nell'analisi e nello studio di qualsiasi pubblica amministrazione (d'ora in poi, per comodità, p.a.) e, più in generale, di qualsivoglia organizzazione. Le amministrazioni, infatti, non sono delle entità impersonali ed astratte, ma –

al contrario – si compongono di uomini e donne in carne ed ossa, di funzionari e dirigenti senza i quali non vi sarebbe alcun servizio pubblico.

Da questo punto di vista, la quantità e la qualità delle risorse umane a disposizione di ciascuna amministrazione costituiscono due fattori determinanti nella realizzazione dei principi dettati dall'art. 97 Cost. Detto altrimenti, come riconosciuto dallo stesso legislatore nelle vesti di datore di lavoro, «una efficiente gestione delle risorse umane costituisce un aspetto essenziale delle organizzazioni produttive, in particolar modo di quelle cosiddette “*labour intensive*”, quali sono le pubbliche amministrazioni, sulla quale si impernano tutti gli strumenti gestionali a disposizione della dirigenza, e dalla quale, in sostanza, discende la possibilità di perseguire le finalità istituzionali attribuite alle strutture pubbliche»<sup>1</sup>. Ciò vale a maggior ragione per alcune tipologie di amministrazioni come – ad esempio – il Comune, ente di prossimità chiamato ad erogare alla propria comunità di riferimento una pluralità di servizi che richiedono figure professionali qualificate e tra loro assai diversificate<sup>2</sup>. Alla qualità delle risorse umane possono contribuire, in particolare, la valorizzazione ed il benessere del personale, leve motivazionali indispensabili – assieme alla formazione e all'aggiornamento professionale – per garantire il buon funzionamento di qualsiasi p.a. e l'adattamento costante della stessa ai mutamenti imposti dall'esterno<sup>3</sup>. Ben può dirsi, in effetti, che il capitale umano costituisce l'*asset* strategico di ciascuna amministrazione. Non a caso, tra i principali contenuti del Piano integrato di attività e organizzazione di cui all'art. 6 d.l. 9 giugno 2021, n. 80<sup>4</sup>, convertito con modificazioni in l. 6 agosto 2021, n. 113, figurano sia «la

---

<sup>1</sup> Così la Circolare del Dipartimento della funzione pubblica 2 maggio 2006, n. 3, recante «Linee di indirizzo per una corretta organizzazione del lavoro e gestione delle risorse umane, chiarimenti sulla responsabilità della dirigenza e degli organi di controllo interno in materia di personale».

<sup>2</sup> Sulle molteplici funzioni dei Comuni e, in particolare, sulle funzioni fondamentali loro attribuite dall'art. 27 d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni in l. 30 luglio 2010, n. 122 (così come novellato dall'art. 19, co. 1, lett. a), d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni in l. 7 agosto 2012, n. 135), v. F. Staderini, P. Caretti, P. Milazzo, *Diritto degli enti locali*, Cedam, 2019, pp. 243 e ss. e E. Carloni, F. Cortese, *Diritto delle autonomie territoriali*, Cedam, 2020, pp. 85 e ss., nonché 156 e ss.

<sup>3</sup> Per alcune recenti considerazioni *de iure condendo* sulle politiche di gestione e valorizzazione del personale nelle pp.aa., anche con riguardo al tema della formazione, v. AA. VV., *La gestione del personale: tra incentivi e disincentivi*, in *RTDP*, 2021, 4, pp. 1255 e ss.

<sup>4</sup> Sul Piano integrato di attività e organizzazione, strumento di pianificazione che va ad assorbire numerosi altri strumenti di programmazione relativi alla gestione delle risorse umane, dando

strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati [...] al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale, correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale», sia «gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne».

La centralità delle politiche di gestione del personale nella modernizzazione degli apparati pubblici è dunque un assunto che non può essere messo in discussione, specie a fronte delle numerose sfide imposte alle amministrazioni, anche locali, dalla transizione digitale<sup>5</sup>. Basti qui ricordare come l'art. 14, co. 2-ter, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 disponga che «gli enti locali digitalizzano la loro azione amministrativa e implementano l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per garantire servizi migliori ai cittadini e alle imprese». Trattasi, con ogni evidenza, di una sfida che impone a ciascuna amministrazione di rivedere l'organizzazione ed il funzionamento dei propri uffici e che può essere vinta solo a fronte di risorse umane adeguate. La digitalizzazione dei processi e dei servizi, infatti, oltre che sull'amministrazione in sé e di per sé considerata, ha un impatto diretto anche sui modi di lavorare, nonché – di conseguenza – sulle competenze richieste ai pubblici dipendenti.

---

coerenza ai medesimi e realizzando al contempo un'importante semplificazione, v. G. Rivellini, *Il lavoro pubblico dopo il d.l. 9 giugno 2021, n. 80*, in *LPA*, 2021, 3, pp. 572 e ss.

<sup>5</sup> Sul tema della digitalizzazione delle pp.aa., oltre al *Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2020-2022*, si vedano, tra gli altri, G. Della Rocca, *Amministrazione digitale: limiti e prospettive*, in C. Dell'Aringa, G. Della Rocca (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*, Il Mulino, 2017, pp. 535 e ss.; P. D'Onofrio, *L'azione amministrativa digitale: disciplina e criticità*, in *LPA*, 2019, 3, pp. 118 e ss.; C. Spinelli, *Per una PA digitale: la gestione del personale tra innovazione organizzativa e sviluppo delle competenze*, in *QRGL*, 2019, 4, pp. 147 e ss.; P. Monda, *Lavoro pubblico e trasformazione digitale*, in *SINAPPSI*, 2020, 1, pp. 119 e ss.; G. Sgueo, *PNRR – Governance e semplificazioni: la transizione digitale*, in *GDA*, 2021, 6, pp. 746 e ss.; I. Macrì, *Il PNRR italiano per la digitalizzazione e l'innovazione della Pubblica Amministrazione*, in *Azienditalia*, 2022, 1, pp. 38 e ss. Infine, con particolare riferimento agli enti locali, cfr. A. Vinella, L.F. Minervini, *Il ruolo dei comuni nella transizione digitale*, in M. Degni (a cura di), *IV Rapporto Ca' Foscari sui comuni*, Castelvecchi, 2021, pp. 498 e ss., nonché I. Macrì, op. cit., pp. 53 e ss.

Eppure, nonostante rappresenti un *asset* strategico, da tempo ormai si segnala come il capitale umano delle pp.aa. abbia subito un progressivo impoverimento, impoverimento al quale hanno contribuito politiche di reclutamento e di *turnover* del personale miopi e di breve respiro. Va peraltro segnalato come le problematiche connesse ai temi del *turnover* e del reclutamento del personale, pur presentandosi in termini analoghi in ogni comparto, si siano fatte e si facciano tuttora sentire in maniera particolarmente pregnante proprio nell'ambito delle amministrazioni locali. È noto, infatti, come le politiche adottate dal legislatore nazionale al fine di contenere la spesa pubblica, resesi necessarie soprattutto a partire dalla crisi finanziaria del 2007-2008, abbiano inciso in maniera significativa sulle autonomie locali e, in particolare, proprio sui Comuni<sup>6</sup>. La limitazione delle facoltà assunzionali, il blocco del *turnover* ed i vincoli di spesa in materia di personale hanno difatti comportato un deciso depauperamento delle risorse umane a disposizione delle amministrazioni locali, sia in termini quantitativi, sia in termini qualitativi<sup>7</sup>. Oltre ad essere diminuito drasticamente il

---

<sup>6</sup> Ci si riferisce, in particolare, ai tetti di spesa in materia di personale fissati dall'art. 1, co. 557 e ss., l. 27 dicembre 2006, n. 296 e dall'art. 9, co. 28, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni in l. 30 luglio 2010, n. 122, vincoli sui quali si vedano M. Castronovo, *Il governo del personale nelle amministrazioni locali*, in G. Zilio Grandi (a cura di), *Il lavoro negli enti locali: verso la riforma Brunetta*, Giappichelli, 2009, pp. 87 e ss., nonché A. Bellini, *Requisiti di virtuosità e condizioni per procedere ad assunzioni di personale per gli Enti locali soggetti al Patto di Stabilità interno*, in *LPA*, 2012, 3-4, pp. 595 e ss. e M. Cristallo, P. Monea, *I vincoli di spesa e le assunzioni del personale*, in P. Monea, M. Cristallo, M. Mordenti (a cura di), P. Monea, M. Cristallo, M. Mordenti (a cura di), *Rapporto di lavoro e gestione del personale nelle Regioni e negli Enti locali*, Maggioli Editore, 2017, pp. 31 e ss.

<sup>7</sup> Cfr. P. Mastrogiuseppe, *Organizzazione e capitale umano: due questioni chiave per il rilancio del pubblico impiego*, *Aran Occasional Paper*, 2013, 4, *passim*, nonché P. Mastrogiuseppe, C. Vignocchi, *Anzianità ed età del personale pubblico*, *Aran Occasional Paper*, 2013, 3, *passim*. Sul punto, più di recente, v. S. Gasparrini, *Conoscere per reclutare*, in *GDA*, 2021, 3, pp. 337 e ss. Cfr., inoltre, il rapporto IFEL, *Personale comunale e formazione: competenze e scenari - Seconda edizione*, 2021, pp. 23 e ss., il quale conferma la bassa qualificazione del personale comunale assunto a tempo indeterminato: ben il 55,7% di essi è in possesso di un titolo di studio di scuola superiore; una quota pari addirittura al 19,3% ha terminato il proprio percorso di studi con la scuola dell'obbligo; appena il 20,4% di essi ha una laurea specialistica, mentre il 3,4% ha una laurea breve; solo l'1,4% dei dipendenti comunali a tempo indeterminato ha conseguito un dottorato di ricerca o un altro titolo di studio *post lauream*.

numero di dipendenti<sup>8</sup>, l'età media degli stessi è cresciuta vertiginosamente<sup>9</sup>, mentre l'ingresso di nuove professionalità è stato a lungo bloccato, il che ha ostacolato il ricambio generazionale, nonché la semplificazione, l'innovazione e la digitalizzazione dei processi<sup>10</sup>. Nonostante sia stata efficace nel ridurre la spesa pubblica, nel lungo periodo tale politica si è rivelata deleteria, essendo infatti la causa sia di notevoli disfunzioni organizzative, sia del progressivo impoverimento delle risorse umane<sup>11</sup>.

È questo il contesto nel quale si inseriscono il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (d'ora in avanti, per comodità, *PNRR*) ed il *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, documenti programmatici dai quali traspare con evidenza la volontà del legislatore di imprimere una svolta significativa al proprio consueto approccio alle politiche di gestione delle risorse umane nelle pp.aa., evincendosi difatti l'intenzione di superare definitivamente la logica dell'austerità e del contenimento della spesa pubblica. Molteplici, peraltro, sarebbero i profili relativi al tema *de quo* meritevoli di essere presi in considerazione. In questa sede, tuttavia, anche per ragioni di spazio, ci si limiterà ad approfondire unicamente il tema delle politiche formative. La formazione, infatti, non solo ha un'incidenza diretta e significativa sulla qualità delle risorse umane, nonché sulla *performance* del personale, ma – ancor prima – si presenta indissolubilmente legata alle sfide imposte dalla digitalizzazione e dall'attuazione del *PNRR*, ricollegandosi direttamente ai temi del reclutamento, delle competenze, del ricambio generazionale e dell'acquisizione di nuove professionalità. Inoltre, benché le

---

<sup>8</sup> Secondo il rapporto IFEL, *Personale comunale e formazione: competenze e scenari - Seconda edizione*, 2021, pp. 11 e ss., al 31 dicembre 2019 il personale in servizio presso le amministrazioni comunali, comprensivo di funzionari (355.609, di cui 328.865 assunti a tempo indeterminato), dirigenti (3.478), segretari comunali (2.636) e direttori generali (22), ammontava a 361.745 unità, in calo del 24,5% rispetto al 2007, quando i dipendenti comunali erano in tutto 479.233.

<sup>9</sup> Cfr. ancora una volta i dati raccolti da IFEL, *Personale comunale e formazione: competenze e scenari - Seconda edizione*, 2021, pp. 23 e ss., dove può leggersi che mentre al 31 dicembre 2019 l'età media dei funzionari a tempo indeterminato alle dipendenze dei Comuni italiani ammontava a 52 anni, nel 2007 era pari a 47 anni.

<sup>10</sup> Tra gli altri, lo rilevano anche G. Rivellini, op. cit., pp. 554 e ss., nonché S. Neri, *Il reclutamento nel pubblico impiego alla luce dei recenti interventi normativi*, in *federalismi.it*, 2018, 19, p. 7 e S. Pedrabissi, *Il procedimento concorsuale nel prisma dei saperi necessari della Pubblica Amministrazione*, in *VTDL*, 2020, 1, p. 134.

<sup>11</sup> Cfr., ad esempio, S. Pedrabissi, op. cit., p. 134 e M. D'Onghia, *Il fabbisogno del personale pubblico e le politiche di reclutamento tra nuove sfide e riduzione dei costi*, in *RGL*, 2018, 3, p. 435.

considerazioni che verranno svolte abbiano valenza generale, potendo in qualche modo essere riferite alla generalità delle pp.aa., una particolare attenzione verrà riservata al lavoro pubblico locale<sup>12</sup>, contesto che – come si ha già avuto modo di ricordare – più di altri ha assistito a quel processo di impoverimento del capitale umano che ha interessato le amministrazioni italiane negli ultimi quindici anni.

## **2. La formazione quale politica di valorizzazione del personale ed ammodernamento degli apparati pubblici.**

In ragione di quanto appena osservato, va quindi ora spesa qualche parola in merito alle politiche di valorizzazione del personale, leve motivazionali che – come accennato – possono contribuire in maniera determinante all'incremento della produttività dei lavoratori, ma anche al *restyling* dell'immagine delle pp.aa., realizzando una strategia di *retention* rivolta al personale già in servizio e rendendo al contempo maggiormente allettante il settore pubblico per i giovani talenti che le stesse intendono attrarre<sup>13</sup>. Tali obiettivi appaiono del tutto in linea con le priorità individuate dal PNR, il quale mira a «sviluppare all'interno della PA un capitale umano di assoluta eccellenza, finanziando un forte piano di attrazione, selezione, assunzione, *retention* e valutazione del talento, rinnovando i meccanismi di carriera attuali (verticali e orizzontali), e riorganizzando i modelli di *training* attuali». Non distante la logica del *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico*

---

<sup>12</sup> Per approfondimenti sul lavoro pubblico locale e le sue peculiarità, limitandosi ai contributi più recenti, si vedano A. Zilli, *Autonomia e modelli negoziali per il lavoro pubblico locale. Dalla legge quadro alla riforma Madia*, Giappichelli, 2017, M. Cerbone, *Lavoro del dirigente pubblico e autonomia territoriale*, Giappichelli, 2020 e V. Brino, *L'architettura composita della disciplina sul lavoro nelle amministrazioni comunali: gli itinerari della ricerca*, in M. Degni (a cura di), op. cit., pp. 432 e ss., nonché M. Turrin, *Le risorse umane nel Comune digitale*, *ivi*, pp. 444 e ss.

<sup>13</sup> In merito cfr. già la direttiva del Ministro della funzione pubblica 24 marzo 2004, recante «Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni», la quale, nell'ambito delle politiche di gestione e sviluppo del personale, invita le pp.aa. ad adottare misure volte a: «valorizzare le risorse umane, aumentare la motivazione dei collaboratori, migliorare i rapporti tra dirigenti e operatori, accrescere il senso di appartenenza e di soddisfazione dei lavoratori per la propria amministrazione; rendere attrattive le amministrazioni pubbliche per i talenti migliori; migliorare l'immagine interna ed esterna e la qualità complessiva dei servizi forniti dall'amministrazione; diffondere la cultura della partecipazione, quale presupposto dell'orientamento al risultato, al posto della cultura dell'adempimento; realizzare sistemi di comunicazione interna; prevenire i rischi psico-sociali» per la salute e la sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici.

e la coesione sociale<sup>14</sup>, all'interno del quale, infatti, si può leggere che «la costruzione della nuova Pubblica Amministrazione si fonda sull'ingresso di nuove generazioni di lavoratrici e lavoratori e sulla valorizzazione delle persone nel lavoro».

Ciò detto, va precisato come quando si parla di politiche di valorizzazione del personale si faccia essenzialmente riferimento ad una vasta gamma di “incentivi monetari”, ma non solo. Gli strumenti di valorizzazione del merito, infatti, possono ad esempio tradursi anche in “incentivi di carriera”. Basti ricordare l'art. 18, co. 1, d.lgs. 17 ottobre 2009, n. 150, ai sensi del quale «le amministrazioni pubbliche promuovono il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche, nonché valorizzano i dipendenti che conseguono le migliori performance attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera». In proposito, va ricordato come anche la formazione, oltre a consentire l'arricchimento professionale delle risorse umane, sì da incrementare la qualità dei servizi offerti, possa in qualche modo costituire una forma di valorizzazione del personale. Non a caso, tra gli strumenti a disposizione delle pp.aa. per premiare il merito e la professionalità diversi dagli “incentivi monetari” l'art. 20 d.lgs. n. 150/2009 menziona non solo le progressioni di carriera e l'attribuzione di incarichi e responsabilità (artt. 24-25), ma anche l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale (art. 26)<sup>15</sup>.

Va poi osservato come l'erogazione degli incentivi economici e di carriera previsti dal legislatore debba avvenire sulla base di una logica selettiva: da qui la centralità del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, sistema la cui effettività costituisce un presupposto indispensabile per l'attribuzione di

---

<sup>14</sup> Sui contenuti del *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale* v. A. Capalbo, *Il patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale. I primi interventi normativi: dalla Legge 120/2020 al D.L. 56/2021*, Maggioli Editore, 2021.

<sup>15</sup> Sugli istituti della premialità v. almeno G. Ricci, M. Cuttone, *Valutazione e premi*, in G. Amoroso, V. Di Cerbo, L. Fiorillo, A. Maresca (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Giuffrè, 2019, pp. 815 e ss.

incentivi volti a premiare il merito<sup>16</sup>. La valutazione, tuttavia, non deve ritenersi funzionale a se stessa, bensì al miglioramento e all'innovazione delle pp.aa., dovendo pertanto essere messa in relazione – in particolare – con i fabbisogni formativi del personale. Com'è stato efficacemente osservato, infatti, «la valutazione del personale ha come scopo la valorizzazione delle risorse umane, per sapere su cosa sviluppare maggiormente le capacità del personale; in questa direzione, l'orientamento deve essere non solo quello del sostegno al merito e alla segnalazione dei comportamenti e dei risultati non soddisfacenti (attraverso i sistemi premiali di carattere monetario), ma anche quello di promuovere azioni di acquisizione di competenze e di miglioramento del contesto e del benessere organizzativo»<sup>17</sup>.

Da questo punto di vista, benché possa assumere (anche) le vesti di trattamento incentivante, si commetterebbe un errore a ritenere che la formazione sia solo un premio riservato ai “migliori”, dovendo al contrario costituire una politica di valorizzazione del personale che prescinde dal merito e, in quanto tale, rivolta alla generalità dei pubblici dipendenti<sup>18</sup>. Una conferma di tale impostazione la si rinviene anche nel *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, il quale punta molto «sulla valorizzazione delle persone nel

---

<sup>16</sup> Molte, peraltro, com'è noto, sono le criticità che affliggono la normativa ed i sistemi di misurazione e valutazione della *performance* nelle pp.aa. Sull'argomento, per approfondimenti, si vedano: A. Gabriele, *La misurazione e la valutazione della performance nella p.a. tra nodi irrisolti e incoerenza di sistema*, in AA. VV., *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la Riforma Madia*, Cedam, 2018, pp. 125 e ss.; G. D'Auria, *La valutazione del personale*, in A. Corpaci, R. Del Punta, M.P. Monaco (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico. Riflessioni a due anni dalla legge Madia*, Franco Angeli, 2018, pp. 123 e ss.; R. Ruffini, R. Dall'Anese, *La valutazione della performance*, in A. Boscati (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli Editore, 2021, pp. 515 e ss. Con specifico riguardo agli enti locali, si vedano R. Nobile, *Il sistema di valutazione permanente negli enti locali e i suoi contenuti: uno strumento a disposizione degli organi di governo e dell'organizzazione*, in *LPA*, 2008, 5, pp. 889 e ss., D. Bolognino, *L'attuazione del sistema di valutazione delle performance nel Comparto Regioni ed Autonomie locali: profili giuridici*, in *LPA*, 2010, 6, pp. 1091 e ss. e R. Suzzi, *Performance e incentivi*, in P. Monea, M. Cristallo, M. Mordenti (a cura di), op. cit., pp. 245 e ss.

<sup>17</sup> G. Vecchi, *La valutazione della performance: strumento per una – non più rinviabile – politica di sviluppo organizzativo nel settore pubblico*, in *QRGL*, 2019, 4, p. 84.

<sup>18</sup> Anzi, si potrebbe persino sostenere che, se l'obiettivo ultimo della formazione è quello di accrescere la qualità dei servizi, allora dovrebbero essere proprio i lavoratori le cui *performance* siano inferiori alla media – e non i dipendenti “migliori” – ad essere destinatari di specifiche azioni formative. Qualora, infatti, la formazione fosse destinata solo ai “migliori”, non si farebbe altro che allargare, senza mai colmarlo, il divario esistente tra i dipendenti più *performanti* e quelli meno produttivi, opzione che non consentirebbe di elevare davvero la qualità dei servizi.

lavoro, anche attraverso percorsi di crescita e aggiornamento professionale (*reskilling*). In particolare, si pone l'attenzione su «politiche formative di ampio respiro in grado di rispondere alle mutate esigenze delle Amministrazioni Pubbliche, garantendo percorsi formativi specifici a tutto il personale con particolare riferimento al miglioramento delle competenze informatiche e digitali e di specifiche competenze avanzate di carattere professionale», percorsi che dovrebbero consentire di coniugare la valorizzazione del personale con l'innovazione organizzativa<sup>19</sup>.

### **3. Le politiche formative tra obiettivi ambiziosi e scarsità di risorse.**

Parlando di formazione, il presupposto dal quale partire, purtroppo, non può che essere la scarsità di risorse a disposizione delle pp.aa. Com'è noto, del resto, tutte le più recenti riforme relative al lavoro pubblico hanno avuto come prevalente se non unica finalità quella di ridurre, contenere e razionalizzare la spesa relativa al personale. I tagli, naturalmente, hanno colpito anche le risorse da destinare alla formazione e all'aggiornamento professionale, riducendo quantità e qualità delle iniziative formative<sup>20</sup>.

Tanto per dare un'idea, si pensi che nel 2010 fu disposto che «a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche [...] per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009» (art. 6, co. 13, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni in l. 30 luglio 2010, n. 122). Ebbene, la disposizione, purtroppo, è ben rappresentativa della (scarsa) importanza riconosciuta dal legislatore nelle vesti di datore di lavoro al tema della

---

<sup>19</sup> Sulla formazione quale leva strategica per lo sviluppo delle competenze e l'innovazione organizzativa cfr., ad esempio, C. Spinelli, op. cit., pp. 149 e ss.

<sup>20</sup> Cfr. i dati raccolti da IFEL, *Personale comunale e formazione: competenze e scenari - Seconda edizione*, 2021, pp. 27 e ss., stando ai quali nel 2019 la spesa per la formazione del personale nei Comuni ammontava a circa 19 milioni di euro, pari a circa 52 euro per unità di personale, contro la media del periodo 2007-2010 di 42 milioni di euro, ovvero 89 euro *pro capite*. In termini di tempo per la formazione, invece, si parla di appena di 6/7 ore di formazione all'anno per ciascun dipendente. Sul punto, per un raffronto, v. M. D'Onghia, op. cit., p. 436.

formazione, considerata a lungo una mera voce di costo e non di investimento<sup>21</sup>. Inoltre, come volevasi dimostrare, «gli effetti più rilevanti si riscontrano [proprio] nei Comuni, dove alla decurtazione delle risorse si accompagnano un significativo taglio delle strutture dedicate alla gestione delle attività formative e una caduta delle attività di valutazione e addirittura di programmazione della formazione»<sup>22</sup>. Fortunatamente, di recente, l'art. 57, co. 2, lett. b), d.l. 26 ottobre 2019, n. 124, convertito con modificazioni in l. 19 dicembre 2019, n. 157, ha disposto che, a decorrere dall'anno 2020, agli enti locali cessino di applicarsi numerose disposizioni in materia di contenimento e di riduzione della spesa connessa al personale, ivi compreso l'art. 6, co. 13, d.l. n. 78/2010<sup>23</sup>.

Ad ogni modo, al di là di questo recente ripensamento, si registra – come spesso accade nel contesto del lavoro pubblico – un certo scollamento tra obiettivi e risorse a disposizione. Sono diverse, infatti, le disposizioni contenute tanto all'interno del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 quanto in altre fonti normative che riconoscono l'importanza della formazione e dell'aggiornamento professionale dei pubblici dipendenti<sup>24</sup>, disposizioni alle quali, però, non si accompagna un adeguato stanziamento di risorse<sup>25</sup>.

Si pensi all'art. 1, co. 1, lett. c), d.lgs. n. 165/2001, il quale, nell'elencare le finalità sottese al decreto stesso, menziona «la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti». Altrettanto interessante è il disposto dell'art. 7, co.

---

<sup>21</sup> Cfr. M. D'Onghia, *La formazione dei dipendenti pubblici ancora cenerentola tra esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa*, in *RGL*, 2015, 3, p. 587, nonché pp. 597 e ss.

<sup>22</sup> M. D'Onghia, *La formazione dei dipendenti pubblici ancora cenerentola tra esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa cit.*, p. 598. Cfr. altresì il rapporto IFEL, *Personale comunale e formazione: competenze e scenari - Seconda edizione*, 2021, pp. 31 e ss., il quale non solo attesta che l'85,4% degli oltre 7.700 Comuni intervistati nel 2019 non aveva adottato un piano formativo interno, ma rileva altresì come unicamente il 7,3% degli stessi abbia individuato al proprio interno un responsabile della formazione, mettendo altresì in luce come le situazioni maggiormente critiche si riscontrino nelle amministrazioni di piccole dimensioni.

<sup>23</sup> Sul punto, a dire il vero, il legislatore era intervenuto anche nel 2017, disponendo che, unicamente per quell'anno, nei confronti dei Comuni il vincolo di cui all'art. 6, co. 13, d.l. n. 78/2010 non avrebbe trovato applicazione (art. 21-bis, co. 1, lett. a), d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni in l. 21 giugno 2017, n. 96).

<sup>24</sup> Cfr. M. D'Aponte, *La gestione delle risorse umane*, in G. Amoroso, V. Di Cerbo, L. Fiorillo, A. Maresca (a cura di), op. cit., pp. 126 e ss.

<sup>25</sup> Cfr. M. D'Onghia, *La formazione dei dipendenti pubblici ancora cenerentola tra esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa cit.*, pp. 585 e ss.

4, d.lgs. n. 165/2001, ai sensi del quale «le amministrazioni pubbliche curano la formazione e l'aggiornamento del personale, ivi compreso quello con qualifiche dirigenziali, garantendo altresì l'adeguamento dei programmi formativi, al fine di contribuire allo sviluppo della cultura di genere della pubblica amministrazione». Peraltro, seppur indirettamente, molte altre disposizioni disseminate all'interno del d.lgs. n. 165/2001 ribadiscono l'importanza della formazione e dell'aggiornamento professionale dei pubblici dipendenti: vuoi contemplando la predisposizione di specifiche iniziative di riqualificazione professionale rivolte al personale coinvolto in procedure di mobilità (artt. 30, co. 1-*bis*, e 34); vuoi riconoscendo che il personale con elevata qualificazione professionale debba essere inquadrato in una specifica area professionale (art. 52, co. 1-*bis*); vuoi valorizzando il possesso di titoli professionali, di studio, di specializzazione e del dottorato di ricerca nell'accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia (art. 28, co. 1-*ter*), nelle progressioni tra le aree (art. 52, co. 1-*bis*) o persino nell'accesso al pubblico impiego (art. 35, co. 3, lett. e)-*ter*).

Meritevole di segnalazione è altresì l'art. 19, co. 14, l. 28 dicembre 2001, n. 448, norma in base alla quale «le amministrazioni pubbliche promuovono iniziative di alta formazione del proprio personale, anche ai fini dell'accesso alla dirigenza, favorendo la partecipazione dei dipendenti ai corsi di laurea, anche triennali, organizzati con l'impiego prevalente delle metodologie di formazione a distanza per finalità connesse alle attribuzioni istituzionali delle amministrazioni interessate».

Proseguendo, viene in rilievo l'art. 8, co. 2, d.p.r. 16 aprile 2013, n. 70, disposizione che pone in capo alle amministrazioni statali anche a ordinamento autonomo e agli enti pubblici non economici l'obbligo di adottare, entro e non oltre il 30 giugno di ogni anno, un Piano triennale di formazione del personale che rappresenti i fabbisogni formativi della singola amministrazione<sup>26</sup>. I singoli

---

<sup>26</sup> A differenza del datore di lavoro privato, dunque, la formazione e l'aggiornamento professionale dei propri dipendenti sembrerebbero assumere per il datore di lavoro pubblico carattere di doverosità. In effetti, se nel privato le scarse disposizioni di legge relative alla materia *de qua* sono prive di efficacia cogente, avendo un contenuto perlopiù promozionale, e l'implementazione di eventuali iniziative formative è sostanzialmente rimessa alla buona volontà del datore di lavoro (o alle previsioni della contrattazione collettiva), nel settore pubblico la consapevolezza del legislatore in

piani predisposti dalle varie amministrazioni sono successivamente inviati al Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche di formazione di cui all'art. 2 d.p.r. n. 70/2013, il quale – ai sensi del successivo art. 8, co. 2 – provvede a redigere, entro il 31 ottobre di ogni anno, il Programma triennale delle attività di formazione dei dirigenti e funzionari pubblici, programma «ispirat[o] al criterio generale dell'effettiva corrispondenza tra le esigenze formative delle amministrazioni e l'offerta formativa del Sistema unico [del reclutamento e della formazione pubblica]» (art. 8, co. 1) e che, sebbene sia prioritariamente rivolto alle amministrazioni dello Stato, è aperto *ex art.* 8, co. 3, anche alla partecipazione degli enti territoriali, i quali – a questo fine – possono comunicare al Comitato i propri fabbisogni formativi.

Si legga, poi, la direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione 30 luglio 2010, n. 10, recante «Programmazione della formazione delle amministrazioni pubbliche» e paradossalmente emanata lo stesso anno in cui è stato adottato il succitato d.l. n. 78/2010. All'interno della direttiva, *inter alia*, si afferma sia che «nell'ambito della strategia di riforma del sistema amministrativo assumono centralità le politiche di valorizzazione del capitale umano e di gestione della conoscenza, la cui efficacia all'interno di ogni sistema organizzativo dipende in misura determinante dalla quantità e soprattutto dalla qualità delle risorse allocate per la formazione», sia che «la formazione del personale della Pubblica Amministrazione costituisce una leva strategica per la modernizzazione dell'azione amministrativa e per la realizzazione di effettivi miglioramenti qualitativi dei servizi ai cittadini e alle imprese».

---

merito all'importanza rivestita dalla formazione e dall'aggiornamento professionale dei pubblici dipendenti non solo si è tradotta in una pleora di disposizioni, peraltro apertamente confliggente con l'esigua quantità di risorse da destinarvi, ma ha addirittura assunto le vesti di un vero e proprio obbligo giuridico, quello – per le amministrazioni dello Stato – di redigere *ex art.* 8, co. 2, d.p.r. n. 70/2013 il Piano triennale di formazione del personale. A favore di questa interpretazione depongono altresì gli artt. 1, co. 1, lett. c), e 7, co. 4, d.lgs. n. 165/2001, disposizioni dalle quali pare infatti possa desumersi non solo l'obbligo di programmare iniziative ed attività formative, ma altresì quello di porle concretamente in essere. Si ricordi, inoltre, come all'interno del Piano integrato di attività e organizzazione vadano indicati «gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati [...] al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale» (art. 6, co. 2, lett. b) d.l. n. 80/2021).

Disposizioni di analogo tenore a quelle testé esaminate, peraltro, si rinvencono anche negli artt. 49-*bis* e 49-*ter* CCNL Funzioni Locali 21 maggio 2018<sup>27</sup>. La centralità della formazione e dell'aggiornamento professionale dei pubblici dipendenti è infatti riconosciuta anche dalle parti sociali, alle quali – oltretutto – non sfugge come le politiche formative siano intimamente connesse all'ammodernamento degli apparati pubblici. Riprova ne è l'art. 3, co. 2, CCNL Funzioni Locali, disposizione secondo la quale «attraverso il sistema delle relazioni sindacali si sostengono la crescita professionale e l'aggiornamento professionale del personale, nonché i processi di innovazione organizzativa e di riforma della pubblica amministrazione»<sup>28</sup>. Coerentemente, l'art. 6 CCNL Funzioni Locali prevede l'istituzione dell'Organismo paritetico per l'innovazione<sup>29</sup>, definito come «la sede in cui si attivano stabilmente relazioni aperte e collaborative su progetti di organizzazione e innovazione, miglioramento dei servizi – anche con riferimento alle politiche formative, al lavoro agile ed alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro – al fine di formulare proposte all'ente o alle parti negoziali della contrattazione integrativa»<sup>30</sup>.

Da ultimo, va menzionato il già citato Piano integrato di attività e organizzazione di cui all'art. 6 d.l. n. 80/2021, documento programmatico all'interno del quale ciascuna p.a. deve indicare «gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati [...] al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale, correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale», circostanza che di fatto mette le politiche formative in correlazione con gli avanzamenti di carriera.

---

<sup>27</sup> Sui contenuti del CCNL Funzioni Locali 21 maggio 2018 v. P. Monea, M. Cristallo (a cura di), *Il CCNL delle Funzioni Locali 2016-2018*, Maggioli Editore, 2018.

<sup>28</sup> Negli stessi termini anche l'art. 3, co. 3, CCNL d'Area Funzioni Locali 17 dicembre 2020.

<sup>29</sup> Sul quale v. C. Spinelli, op. cit., pp. 152 e ss. e L. Calafà, *Marginalità apparente: l'innovazione organizzativa nella p.a. alle soglie della XVIII Legislatura*, in *RGL*, 2018, 3, pp. 481 e ss.

<sup>30</sup> Cfr. anche l'art. 6 CCNL d'Area Funzioni Locali.

### 3.1. *Intrecci fra politiche formative e di reclutamento.*

Proseguendo il nostro discorso, se la maggiore criticità relativa al tema *de quo* è la scarsità di risorse da destinare alla formazione, l'unica soluzione al problema non può che essere lo stanziamento di fondi appropriati. I contenuti del PNRR, così come quelli del *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, lasciano ben sperare. Lo stesso dicasi del Piano Strategico “*Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese*”, programma per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano nelle pp.aa. presentato dal Ministro per la pubblica amministrazione in data 10 gennaio 2022 e che, *inter alia*, contempla l'avvio di programmi formativi specifici per sostenere le transizioni – a cominciare da quella digitale – previste dal PNRR. Tuttavia, se il presupposto dal quale partire resta pur sempre la scarsità di risorse a disposizione, posto anche che ci vorrà del tempo prima che queste vengano stanziare e poi spese, nonché affinché producano degli effetti concreti, occorre sin d'ora mettere in atto delle iniziative che garantiscano alle pp.aa. di dotarsi di figure formate e competenti, iniziative che coniugando le politiche formative con quelle di reclutamento riescano a realizzare risparmi di spesa, rivelandosi efficienti ed efficaci anche sul lungo periodo. Trattasi dunque, a ben vedere, non di soluzioni di ripiego, né di espedienti dettati dall'esigenza del momento, bensì di accuratezze che – a prescindere dal momento storico e, dunque, dalla quantità risorse a disposizione – dovrebbero in ogni caso ispirare un'oculata politica di gestione del personale.

Così, in primo luogo, se l'obiettivo ultimo è quello di avere del personale aggiornato e competente, allora, più che nella formazione in costanza di rapporto, conviene anzitutto focalizzarsi sulla precedente fase di selezione del personale, individuando figure professionali che rispondano concretamente ai bisogni delle amministrazioni, riducendo il *gap* tra formazione del candidato e competenze richieste<sup>31</sup>. In un contesto nel quale le risorse per la formazione del personale sono limitate, infatti, diventa ancora più importante individuare con precisione i fabbisogni di personale e selezionare quei candidati la cui

---

<sup>31</sup> Per alcune recenti considerazioni *de iure condendo* sulle procedure di reclutamento nelle pp.aa. v. AA. VV., *Il reclutamento: le buone pratiche*, in *RTDP*, 2021, 4, pp. 1231 e ss.

professionalità risponde appieno ai predetti bisogni, sì da evitare eventuali *skills mismatch* o *gap* di competenze, fenomeno al contrario assai diffuso proprio nelle pp.aa.<sup>32</sup>. Non a caso, in questi termini si esprime pure il PNNR, il quale, tra le priorità della riforma della p.a., indica proprio quella di «allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna».

A questo scopo, occorre innanzitutto che ciascuna amministrazione prenda sul serio il piano triennale dei fabbisogni di personale di cui all'art. 6 d.lgs. n. 165/2001, piano che è andato a sostituire il più rigido documento di dotazione organica con un sistema a *budget* maggiormente dinamico, nonché le *Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche* allegate al d.m. 8 maggio 2018<sup>33</sup>. Infatti, il piano triennale dei fabbisogni di personale, oggi in qualche modo riassorbito all'interno del Piano integrato di attività e organizzazione di cui all'art. 6 d.l. n. 80/2021, rappresenta un *pruis* logico rispetto all'avvio delle procedure concorsuali, costituendo il documento di programmazione attraverso il quale individuare – sia in termini quantitativi che qualitativi – le figure professionali di cui necessitano le amministrazioni<sup>34</sup>. Non a caso, coerentemente con quanto disposto dall'art. 6-ter, co. 1, d.lgs. n. 165/2001, le *Linee di indirizzo* – che si rivolgono anche agli enti territoriali – insistono particolarmente sulla necessità di individuare figure professionali che sappiano rispondere ai reali bisogni delle amministrazioni, «anche tenendo conto delle professionalità emergenti in ragione dell'evoluzione dell'organizzazione del lavoro e degli obiettivi da

---

<sup>32</sup> Cfr. P. Mastrogiuseppe, op. cit., pp. 15 e ss. e S. Pedrabissi, *Il capitale umano e il fattore tempo nella pubblica amministrazione: dall'accesso al conferimento degli incarichi dirigenziali, tra conoscenze e competenze*, in *LPA*, 2019, 4, p. 118.

<sup>33</sup> Sul piano triennale dei fabbisogni di personale e i contenuti delle *Linee di indirizzo* v. almeno M. D'Onghia, *Il fabbisogno del personale pubblico e le politiche di reclutamento tra nuove sfide e riduzione dei costi* cit., pp. 438 e ss., A. Riccobono, *La nuova disciplina sugli organici tra opportunità e occasioni mancate*, in AA. VV., *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la Riforma Madia* cit., pp. 21 e ss. e H. Bonura, *Pianificazione e analisi dei fabbisogni*, in G. Amoroso, V. Di Cerbo, L. Fiorillo, A. Maresca (a cura di), op. cit., pp. 99 e ss.

<sup>34</sup> Sul "circolo virtuoso" tra programmazione dei fabbisogni di personale, procedure di reclutamento e *turnover* v., ad esempio, S. Neri, op. cit., pp. 9 e ss. e S. Pedrabissi, *Il procedimento concorsuale nel prisma dei saperi necessari della Pubblica Amministrazione* cit., p. 139. In merito si vedano altresì le considerazioni critiche di AA. VV., *Lo stato dell'amministrazione: dati di partenza e chiavi interpretative*, in *RTDP*, 2021, 4, pp. 1064 e ss.

realizzare». In particolare, le *Linee di indirizzo* suggeriscono alle amministrazioni di dotarsi di figure professionali competenti in materia di gestione, programmazione e digitalizzazione, dimostrando quindi di prestare maggiore attenzione alle competenze piuttosto che alle conoscenze<sup>35</sup>. Sulla stessa scia si pone anche il *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, secondo il quale sarà infatti necessario investire nella definizione di «un piano delle competenze su cui costruire la programmazione dei fabbisogni e le assunzioni del personale, sulla base di una puntuale ricognizione, tenuto conto della revisione dei profili professionali necessari ad accompagnare la transizione verso l'innovazione e la sostenibilità di tutte le attività delle Pubbliche Amministrazioni».

Inoltre, se davvero – come già accennato – «la programmazione del fabbisogno [...] trova il suo naturale sbocco nel reclutamento effettivo della forza lavoro», essendo infatti prodromica e funzionale a questa seconda fase, allora «è evidente che anche le regole del reclutamento debbano rinnovarsi e perfezionarsi soprattutto quando siano state individuate nuove professioni e relative competenze professionali da mettere al servizio delle pubbliche amministrazioni» (*Linee di indirizzo* allegate al d.m. 8 maggio 2018). Appare dunque indispensabile ripensare le procedure di reclutamento, sia adottando pratiche di *recruitment* che consentano di valutare – oltre all'idoneità professionale – l'attitudine, la motivazione, le capacità relazionali, l'orientamento al risultato e la capacità di *leadership* dei candidati, sia privilegiando il possesso delle competenze (di carattere progettuale, decisorio, valutativo, tecnico, etc.) piuttosto che delle conoscenze, punto sul quale insistono tanto la direttiva del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione 24 aprile 2018, n. 3, recante «Linee guida sulle procedure concorsuali», quanto le *Linee di indirizzo*

---

<sup>35</sup> Coerenti, da questo punto di vista, i contenuti della l. 19 giugno 2019, n. 56, cosiddetta “legge concretezza”, la quale – all’art. 3, co. 2 – invita le amministrazioni a predisporre il piano dei fabbisogni di personale «tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'effettivo ricambio generazionale e la migliore organizzazione del lavoro, nonché, in via prioritaria di reclutare figure professionali con elevate competenze in materia di: a) digitalizzazione; b) razionalizzazione e semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi; c) qualità dei servizi pubblici; d) gestione dei fondi strutturali e della capacità di investimento; e) contrattualistica pubblica; f) controllo di gestione e attività ispettiva; g) contabilità pubblica e gestione finanziaria».

allegate al d.m. 8 maggio<sup>36</sup>. In effetti, è opinione diffusa e fondata quella secondo cui «i concorsi banditi dalle amministrazioni italiane paiono ancora oggi mostrare un eccessivo ossequio verso la tradizione, prevedendo prove utili tutt'al più per verificare il “sapere”, spesso anche nozionistico, dei candidati e molto più raramente per accertare il “saper fare”; quasi mai per vagliare il “saper essere” [...], costituito in gran parte da abilità cognitive e sociali, che consentono al soggetto di integrarsi e reinventarsi, adattandosi al cambiamento e all'organizzazione»<sup>37</sup>. Al contrario, anche in considerazione dell'elevato numero di assunzioni legate all'attuazione del PNRR<sup>38</sup>, il perseguimento dei cui obiettivi non può che prescindere dalla disponibilità di personale formato e competente, «occorre superare la logica per la quale il concorso è strumento prevalentemente rivolto all'accertamento delle conoscenze e non delle competenze, meccanismo che crea un disequilibrio tra la fase genetica di scelta del lavoratore e quella funzionale di svolgimento del rapporto nella quale è assegnato rilievo alle competenze»<sup>39</sup>. Esperienze di segno positivo, peraltro, non mancano<sup>40</sup>. Tuttavia, si è ancora ben lontani dal realizzare il cambiamento tanto auspicato, circostanza che, purtroppo, getta un'ombra anche sulle procedure di reclutamento legate al PNRR, nonché – a cascata – sull'attuazione del medesimo.

In secondo luogo, andrebbero potenziati ed implementati quegli strumenti che le pp.aa., Comuni inclusi, hanno già a disposizione. Il pensiero non può che andare anzitutto al corso-concorso, procedura selettiva disciplinata dal d.p.r. n.

---

<sup>36</sup> Sulla necessità di prestare maggiore attenzione alle competenze, alle attitudini e alla motivazione dei candidati nell'ambito delle procedure di reclutamento v. diffusamente AA. VV., *Rinnovamento delle PA e nuovo reclutamento*, in *QRGL*, 2021, 6, *passim*. Sia inoltre consentito il rinvio a M. Turrin, op. cit., in M. Degni (a cura di), op. cit., pp. 460 e ss.

<sup>37</sup> E.N. Fragale, *Il reclutamento del personale pubblico: tra tradizione e innovazione*, in *federalismi.it*, 2019, 23, p. 10.

<sup>38</sup> Sulle assunzioni legate al PNRR si vedano: G. Rivellini, op. cit., pp. 556 e ss.; M.P. Monaco, *Dal PNRR al decreto legge n. 80/2021*, in *GDA*, 2022, 1, pp. 10 e ss.; B. Cimino, *Il completamento del percorso di dequotazione del pubblico concorso*, *ivi*, pp. 17 e ss.; A. Villa, *Il reclutamento del personale negli enti locali*, *ivi*, pp. 27 e ss.; L. Carbonara, C. Cataldi, C. Ciccodicola, C. Lacava, L. Saltari, *Pandemia e assunzioni nelle Pubbliche Amministrazioni*, *ivi*, pp. 34 e ss.

<sup>39</sup> S. Pedrabissi, *Il procedimento concorsuale nel prisma dei saperi necessari della Pubblica Amministrazione cit.*, p. 143.

<sup>40</sup> Cfr. già G. Diquattro, *L'innovazione nelle procedure di selezione del personale e dei dirigenti. Alcuni strumenti per il cambiamento della pubblica amministrazione*, in *IdF*, 2002, 1, pp. 97 e ss., nonché, più di recente, R. Saporito, *Concorsi Competency-Based: analisi comparata di quattro procedure innovative negli enti locali italiani*, in *GDA*, 2021, 3, pp. 346 e ss.

70/2013 che presenta indubbi vantaggi, consentendo infatti di mettere in relazione formazione, competenze e reclutamento del personale<sup>41</sup>. Il corso-concorso, inoltre, consente di valutare i candidati su un arco di tempo ben più lungo rispetto a quello che si ha normalmente a disposizione nell'ambito di altre forme di selezione. Attualmente, purtroppo, il corso-concorso è di fatto limitato alla selezione dei dirigenti statali e di alcune particolari figure professionali, ma potrebbe essere esteso almeno ai funzionari di qualifica più elevata, facoltà del resto già prevista dall'art. 5 d.p.r. n. 70/2013. Lo suggerisce anche la già citata direttiva n. 3/2018, secondo la quale, infatti, «non è esclusa la possibilità di estendere tale modalità composita al reclutamento di altre tipologie professionali». Occorrerebbe, inoltre, che – contrariamente a quanto fatto finora – il corso-concorso venisse bandito con cadenza regolare, magari ampliando il numero di posti messi a disposizione<sup>42</sup>.

Inoltre, sempre a proposito degli strumenti già a disposizione delle amministrazioni che permettono di coniugare formazione e reclutamento, si rammenti che le pp.aa., enti locali inclusi, hanno la possibilità di ricorrere al contratto di formazione e lavoro<sup>43</sup>, strumento che – al pari del corso-concorso – andrebbe potenziato ed utilizzato con maggiore convinzione. Così come andrebbero adottati quei decreti cui fa riferimento l'art. 47, co. 6, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 e che consentirebbero alle pp.aa. di servirsi del contratto di apprendistato (professionalizzante e di alta formazione e di ricerca), tipologia

---

<sup>41</sup> Sul corso-concorso si vedano almeno i contributi di: S. Neri, op. cit., pp. 20 e ss.; G. D'Alessio, *Il reclutamento del personale e della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni*, in *LPA*, 2020, 4, pp. 33 e ss.; G. Gentile, *Il reclutamento del personale pubblico*, in M. Esposito, V. Luciani, A. Zoppoli, L. Zoppoli (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, Giappichelli, 2018, pp. 108 e ss.; G. Gentile, *Le assunzioni nelle amministrazioni pubbliche: principi generali*, in A. Amoroso, V. Di Cerbo, L. Fiorillo, A. Maresca (a cura di), op. cit., pp. 339 e ss., nonché C. Murena, *L'accesso alla qualifica dirigenziale*, *ivi*, pp. 958 e ss.

<sup>42</sup> Tuttavia, a questi suggerimenti si oppone, ancora una volta, la scarsità di risorse a disposizione. Per quanto efficace nel selezionare candidati preparati e competenti, rispetto alle altre forme di reclutamento, infatti, il corso-concorso richiede per il suo espletamento una maggiore quantità di risorse, non solo umane e monetarie, ma anche in termini di tempo.

<sup>43</sup> A differenza del settore privato, ai sensi dell'art. 86, co. 9, d.lgs. 14 settembre 2003, n. 276, il contratto di formazione e lavoro risulta infatti ancora utilizzabile dalle pp.aa., tanto da essere espressamente menzionato dall'art. 36, co. 2, d.lgs. n. 165/2001 tra le forme contrattuali "flessibili" delle quali le stesse amministrazioni possono servirsi.

contrattuale specificatamente rivolta ai giovani e che offre il vantaggio di testarne le capacità durante la fase funzionale del rapporto<sup>44</sup>. Le amministrazioni dovrebbero puntare di più su queste due forme contrattuali<sup>45</sup>, le quali infatti consentono di coniugare il reclutamento e la formazione del personale con l'esigenza di realizzare quel tanto auspicato ricambio generazionale su cui insiste anche il PNRR, trattandosi del resto di contratti rivolti proprio alla formazione e all'occupazione dei giovani<sup>46</sup>. Eppure, non si può fare a meno di rilevare come la necessità che debbano ricorrere «compravate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale» (art. 36, co. 2, d.lgs. n. 165/2001) anche per la stipula di tali contratti si ponga in evidente contrasto con questo più che condivisibile obiettivo. Al contrario, tali tipologie contrattuali dovrebbero poter essere utilizzabili anche per soddisfare esigenze ordinarie, potendo infatti contribuire sia all'obiettivo di «snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale», sia a quello di «allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna» (PNRR). Da questo punto di vista, non può che salutarsi con favore l'art. 2, co. 1, d.l. n. 80/2021, norma in base alla quale «nelle more dell'attuazione della previsione di cui all'articolo 47, comma 6, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, con decreto del Ministro

---

<sup>44</sup> Sull'argomento v. M. Colombo, M. Tiraboschi, *Apprendistato e Pubblica amministrazione: qualcosa (finalmente) si muove*, in *BO ADAPT*, 7 giugno 2021, n. 22.

<sup>45</sup> Dello stesso avviso S. Pedrabissi, *Il procedimento concorsuale nel prisma dei saperi necessari della Pubblica Amministrazione cit.*, p. 142, nonché P. Saracini, *L'apprendistato e il contratto di formazione e lavoro*, in M. Esposito, V. Luciani, A. Zoppoli, L. Zoppoli (a cura di), op. cit., pp. 202 e ss. e A. Boscati, *Dalle esigenze dell'organizzazione alle modalità di reclutamento: punti critici della disciplina vigente e possibili interventi di riforma*, in *QRGL*, 2021, 6, pp. 61 e ss. Sulla disciplina del contratto di formazione e lavoro e del contratto di apprendistato nel lavoro pubblico si vedano: P. Saracini, op. cit., in M. Esposito, V. Luciani, A. Zoppoli, L. Zoppoli (a cura di), op. cit., pp. 197 e ss.; I. Fedele, *I contratti flessibili e le procedure di stabilizzazione*, in AA. VV., *Lavoro pubblico*, Giuffrè, 2018, p. 395 e p. 397; A.M. Battisti, *Le altre tipologie contrattuali flessibili: contratto di somministrazione, di formazione e lavoro, apprendistato e lavoro accessorio*, in G. Amoroso, V. Di Cerbo, L. Fiorillo, A. Maresca, (a cura di), op. cit., pp. 616 e ss.; C. Timellini, *Le tipologie flessibili*, in A. Boscati (a cura di), op. cit., pp. 343 e ss.

<sup>46</sup> È quanto rileva anche A. Zilli, *Alla ricerca dell'efficienza delle PPAA., tra concretezza, milleproroghe e bilancio*, in *LG*, 2020, 3, pp. 226 e ss., la quale – condivisibilmente – osserva come la mancata “attuazione” del contratto di apprendistato nel lavoro pubblico mal si concili con la volontà del legislatore di promuovere il ricambio generazionale, ricambio che infatti può essere assicurato unicamente da tale forma contrattuale, posto che il reclutamento di nuove risorse non è di per sé idoneo a garantire l'acquisizione di figure professionali giovani, fatta eccezione – appunto – per il ricorso al contratto di apprendistato o a quello di formazione e lavoro.

per la pubblica amministrazione [...], le amministrazioni pubbliche possono attivare specifici progetti di formazione e lavoro per l'acquisizione, attraverso contratti di apprendistato anche nelle more della disciplina dei rispettivi contratti collettivi nazionali di lavoro, di competenze di base e trasversali, nonché per l'orientamento professionale di diplomati e di studenti universitari»<sup>47</sup>. Ciò detto, non resta che osservare come la concreta attuazione della disposizione in commento sia subordinata all'emanazione del decreto attuativo menzionato dallo stesso art. 2, co. 1, d.l. n. 80/2021, circostanza che rischia di pregiudicare *ab origine* l'effettività della norma in parola, atteso che – come purtroppo ci insegna l'esperienza – tale decreto potrebbe finanche non vedere mai la luce.

*3.2. Per una formazione di qualità: risorse, programmazione, valutazione, soggetti, priorità ed ambiti di svolgimento.*

Ad ogni modo, al di là di queste accortezze, urge una seria pianificazione delle politiche formative, nonché – prima ancora – lo stanziamento di risorse adeguate. Per una formazione di qualità che risponda davvero alle esigenze delle pp.aa. occorre inoltre identificare e concentrare gli sforzi su alcuni temi prioritari, nonché coinvolgere soggetti in grado di assicurare un'offerta formativa adeguata quanto a metodi e contenuti, senza peraltro dimenticare che anche le politiche formative devono essere oggetto di un'attenta valutazione volta a verificarne l'efficacia e la coerenza rispetto agli obiettivi prefissati.

Apprezzabile dunque, considerando il contesto, quella parte del *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale* dove si afferma che «la formazione e la riqualificazione del personale deve assumere centralità quale diritto soggettivo del dipendente pubblico e rango di investimento organizzativo necessario e variabile strategica non assimilabile a mera voce di costo nell'ambito delle politiche relative al lavoro pubblico». Si tratta, infatti, di un riconoscimento

---

<sup>47</sup> Per un primo commento all'art. 2, co. 1, d.l. n. 80/2021 v. L. Oliveri, *Contratti a causa mista lavoro e formazione e supporto permanente al reskilling ed upskilling sono la frontiera necessaria da raggiungere*, in *BO ADAPT*, 14 giugno 2021, n. 23, nonché M. Tiraboschi, *Apprendistato e lavoro pubblico: prime considerazioni sull'articolo 2 del decreto-legge 9 giugno 2021*, n. 80, in *DRI*, 2021, 3, pp. 908 e ss.

importante del ruolo della formazione continua e dell'aggiornamento professionale sia nella valorizzazione del personale, sia nella modernizzazione della pubblica amministrazione. Va peraltro osservato come in termini analoghi si esprimesse già l'art. 49-*bis* CCNL Funzioni Locali, secondo il quale, infatti, «nel quadro dei processi di riforma e modernizzazione della pubblica amministrazione, la formazione del personale svolge un ruolo primario nelle strategie di cambiamento dirette a conseguire una maggiore qualità ed efficacia dell'attività delle amministrazioni [...], da cui consegue la necessità di dare ulteriore impulso all'investimento in attività formative»<sup>48</sup>. Resta tuttavia da vedere se questa volta al riconoscimento dell'importanza della formazione quale leva strategica per il cambiamento si accompagnerà davvero lo stanziamento di risorse adeguate ed un'attenta pianificazione delle politiche e delle attività formative<sup>49</sup>. Non basta, infatti, che ci sia disponibilità di risorse, occorre altresì – come testé evidenziato – che vengano spese bene, che le politiche formative vadano di pari passo con le riforme degli assetti organizzativi e della classificazione del personale – che, cioè, tengano conto dei «fabbisogni di nuove professionalità e competenze richieste dai cambiamenti organizzativi e dall'innovazione digitale» (*Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*) – e che si introducano strumenti di verifica dell'efficacia delle iniziative formative intraprese dalle singole amministrazioni<sup>50</sup>.

Un ruolo importante, allora, andrebbe riconosciuto al Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica di cui all'art. 1 d.p.r. n. 70/2013 e, in particolare, come suggeriscono sia il PNRR, sia l'art. 5 d.l. n. 80/2021, alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)<sup>51</sup>, la quale può infatti fornire un

---

<sup>48</sup> Cfr. anche l'art. 51 CCNL d'Area Funzioni Locali.

<sup>49</sup> Sull'argomento v. *amplius* G. D'Alessio, *La formazione dei dipendenti pubblici: i soggetti*, in *SPPC*, 2019, 3-4, pp. 98 e ss. e M. De Benedetto, *Formazione dei dipendenti pubblici: appunti sul chi, sul come e sul dove*, *ivi*, pp. 82 e ss.

<sup>50</sup> Cfr. M. D'Onghia, *La formazione dei dipendenti pubblici ancora cenerentola tra esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa cit.*, p. 587 e p. 600, nonché G. D'Alessio, *La formazione dei dipendenti pubblici: i soggetti cit.*, pp. 97 e ss.

<sup>51</sup> La disciplina relativa alla *governance* e al funzionamento della Scuola Nazionale dell'Amministrazione è attualmente contenuta all'interno delle seguenti fonti: d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 178, così come modificato dall'art. 5 d.l. n. 80/2021; d.p.r. n. 70/2013; art. 21 d.l. 14 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni in l. 11 agosto 2014, n. 114; d.p.c.m. 24 dicembre 2014.

contributo significativo nel coniugare le iniziative formative tanto alla riforma organizzativa e funzionale delle pp.aa., quanto all'attuazione del PNRR<sup>52</sup>. Si ricordino, in particolare, le prospettive di collaborazione con gli enti locali prefigurate dagli artt. 8, co. 3 e 11, co. 1, d.p.r. n. 70/2013<sup>53</sup>. Né andrebbe trascurato in questo contesto il ruolo di Formez PA, la cui disciplina è oggi contenuta all'interno del d.lgs. 25 gennaio 2010, n. 6, così come modificato dall'art. 4 d.l. n. 80/2021, disposizione che ha inteso rilanciare il ruolo di tale associazione nell'ambito del processo di digitalizzazione della p.a. ed in vista dell'attuazione del PNRR<sup>54</sup>.

Sempre in relazione al tema dei soggetti deputati alla formazione dei pubblici dipendenti, ma anche a quello del fenomeno noto come *skills mismatch*, occorre aggiungere che sarebbe auspicabile una maggiore collaborazione tra le singole amministrazioni e le Università sul tema della formazione e dell'aggiornamento professionale, collaborazione che potrebbe rilevarsi proficua già nella fase di accesso al lavoro qualora l'offerta formativa universitaria si allineasse ai fabbisogni di personale delle pp.aa. e viceversa<sup>55</sup>. Da questo punto di vista, va senz'altro apprezzato il *Protocollo d'intesa sulla formazione e l'aggiornamento professionale dei pubblici dipendenti* siglato tra il Dipartimento della funzione

---

Sulle modifiche da ultimo apportate dal d.l. n. 80/2021 all'organizzazione della SNA v. A. Mari, *Il restyling della Scuola nazionale dell'amministrazione*, in *LDE*, 2021, 4, pp. 1 e ss.

<sup>52</sup> Sull'evoluzione, lo status, il ruolo e le funzioni della SNA, anche in una prospettiva *de iure condendo*, v. almeno M. De Benedetto, op. cit., pp. 81 e ss.; G. D'Alessio, *La formazione dei dipendenti pubblici: i soggetti cit.*, pp. 101 e ss.; B.G. Mattarella (a cura di), *Dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, SSPA Edizioni, 2009; M. Macchia, L. Saltari, *La Scuola nazionale dell'amministrazione tra modello francese e prospettive di riforma*, in *GDA*, 2015, 3, pp. 312 e ss.; M. Ramajoli, *La Scuola Nazionale dell'Amministrazione agente interno dell'innovazione amministrativa*, in *GDA*, 2021, 4, pp. 451 e ss., nonché M. Parrella, *Formare la pubblica amministrazione: il Rapporto SNA 2017-2020*, *ivi*, pp. 457 e ss.

<sup>53</sup> Cfr. M. Ramajoli, op. cit., pp. 451 e ss.

<sup>54</sup> Su Formez PA e, più in generale, sulla materia della formazione e dell'aggiornamento professionale nel pubblico impiego, v. M. D'Aponte, op. cit., in G. Amoroso, V. Di Cerbo, L. Fiorillo, A. Maresca (a cura di), op. cit., pp. 126 e ss.

<sup>55</sup> Sull'argomento v. diffusamente G. D'Alessio, *Offerta formativa universitaria e reclutamento del personale pubblico*, in *LPA*, 2005, 6, pp. 1067 e ss., G. Gardini, *La collaborazione tra università e amministrazioni*, in *GDA*, 2010, 5, pp. 546 e ss. e B.G. Mattarella, *Per un miglior coordinamento del reclutamento dei pubblici dipendenti con i percorsi universitari*, in *GDA*, 2021, 5, pp. 578 e ss. Sul tema della formazione dei dipendenti pubblici e del raccordo con il mondo delle Università v. anche G. D'Alessio, *La formazione dei dipendenti pubblici: i soggetti cit.*, pp. 97 e ss. e B. Gagliardi, *Ai confini del concorso pubblico: modelli atipici di concorso e nuove esigenze di reclutamento*, in *QRGL*, 2021, 6, pp. 89 e ss.

pubblica ed il Ministero dell'Università e della Ricerca in data 7 ottobre 2021. Il Protocollo, che si inserisce perfettamente nel quadro delineato dal *PNRR* e dal *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, definisce una cornice istituzionale in vista di futuri accordi operativi con Università ed enti di ricerca volti ad accrescere il livello di formazione e aggiornamento professionale del personale delle pp.aa.<sup>56</sup>. Sono previsti diversi ambiti di intervento, tra i quali la valorizzazione del dottorato di ricerca, il ricorso al contratto di apprendistato di alta formazione e ricerca di cui all'art. 45 d.lgs. n. 81/2015, specifici percorsi formativi per le diverse categorie di personale e la predisposizione di specifici percorsi di studio universitari confacenti ai bisogni delle amministrazioni. È infine previsto il possibile coinvolgimento della SNA e di Formez PA nell'attuazione delle diverse misure previste dal Protocollo, soggetti in possesso di una particolare *expertise* e che, in quanto tali, rivestono un ruolo cruciale nell'ambito della formazione e dell'aggiornamento professionale dei pubblici dipendenti.

Allo stesso tempo, occorre prendere atto del fatto che l'intero fabbisogno formativo dei Comuni – e, più in generale, delle pp.aa. – non può essere soddisfatto direttamente ed unicamente da strutture pubbliche: è necessario il coinvolgimento di enti e soggetti privati, circostanza in qualche modo prefigurata anche dall'art. 12 d.p.r. n. 70/2013, il che – però – presuppone l'apertura di un “mercato della formazione”, un mercato che di fatto già esiste, ma che necessiterebbe di un'apposita regolamentazione<sup>57</sup>. Del resto, i dati a disposizione già ci dimostrano come i fabbisogni formativi dei Comuni siano soddisfatti in larga parte proprio da soggetti privati, essendo al contrario assai contenuto l'apporto della SNA, di Formez PA, delle Università e di altri soggetti pubblici<sup>58</sup>. Così, se da un lato non si può che auspicare una maggiore

---

<sup>56</sup> Cfr. già l'art. 13, co. 1, d.p.r. n. 70/2013, il quale contempla espressamente la possibilità per il Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica di «definire forme di collaborazione con le università italiane e straniere e con altri istituti di formazione».

<sup>57</sup> Sul punto v. G. D'Alessio, *La formazione dei dipendenti pubblici: i soggetti cit.*, pp. 103 e ss.

<sup>58</sup> Cfr. i dati raccolti da IFEL, *Personale comunale e formazione: competenze e scenari - Seconda edizione*, 2021, pp. 31 e ss., ove può leggersi che tra gli enti e i soggetti erogatori dei corsi di formazione ai quali hanno partecipato i dipendenti comunali nel 2019 vi sono in netta prevalenza soggetti privati (50,3%), poi docenti interni all'amministrazione (16%), soggetti pubblici come – ad

cooperazione tra enti locali e strutture pubbliche deputate alla formazione, d'altro lato non si può che prendere definitivamente atto dell'esistenza di questo mercato, nonché di una duplice esigenza: in primo luogo, fissare degli *standards* qualitativi idonei ad assicurare un'offerta formativa confacente ai fabbisogni delle pp.aa., eventualmente predisponendo una sorta di sistema di accreditamento; in secondo luogo, valutare l'efficacia e la coerenza delle attività formative poste in essere dalle singole amministrazioni in modo da verificare che le risorse stanziare siano state spese bene.

Né da ultimo andrebbe trascurato, specie alla luce dei necessari processi di innovazione organizzativa alimentati dalla digitalizzazione e dal PNR, il ruolo della dirigenza, chiamata a infatti "guidare" il cambiamento, a gestire in maniera virtuosa le risorse umane, a favorire il benessere organizzativo, a valorizzare e premiare il personale, nonché a coordinare le politiche formative e di reclutamento<sup>59</sup>. Il successo delle politiche di gestione del personale, in altre parole, dipende in buona parte proprio dalla dirigenza. Da qui la necessità, ribadita ormai da anni dalla dottrina, di costruire una dirigenza pubblica (locale) dotata di capacità manageriali e di *leadership*, responsabile, con una forte identità ed indipendente dal vertice politico, obiettivo nel quale, nonostante i molteplici interventi succedutesi nel corso degli anni, il legislatore sinora ha sempre fallito<sup>60</sup>.

---

esempio – la Regione, le Province, le Città metropolitane, le ASL (13,1%), lo stesso IFEL - Fondazione ANCI (5,1%), le Università (1,9%), gli ordini professionali (1,4%), Formez PA (0,7%), la SNA (0,05%) ed altri soggetti (11,4%).

<sup>59</sup> Cfr., con riferimento alla dirigenza locale, il disposto degli artt. 5, co. 2, e 17, co. 1, d.lgs. n. 165/2001, nonché dell'art. 13, co. 5, d.p.r. 16 aprile 2013, n. 62 e degli artt. 89, co. 6, e 107, co. 3, lett. g), d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, i quali affidano proprio ai dirigenti la gestione delle risorse umane, ivi compresi gli aspetti relativi alla formazione e all'aggiornamento professionale. Sulle competenze attribuite alla dirigenza in relazione alla gestione delle risorse umane v. almeno M. Cerbone, *Il modello della dirigenza dello Stato*, in A. Boscato (a cura di), op. cit., pp. 937 e ss. e G. Nicosia, *I poteri dei dirigenti: ipotesi ricostruttiva della funzione datoriale e manageriale*, in G. Amoroso, V. Di Cerbo, L. Fiorillo, A. Maresca (a cura di), op. cit., pp. 998 e ss. Sulle specificità della dirigenza locale si vedano: M. Cerbone, *La dirigenza nelle altre amministrazioni*, in A. Boscato (a cura di), op. cit., pp. 965 e ss.; C. Spinelli, *La dirigenza negli enti locali: peculiarità, questioni aperte e nodi irrisolti*, in A. Amoroso, V. Di Cerbo, L. Fiorillo, A. Maresca (a cura di), op. cit., pp. 1064 e ss.; A. Trojsi, *La disciplina del rapporto dirigenziale negli enti locali: legislazione statale, atti di autonomia normativa dell'ente, contratto collettivo*, in *LPA*, 2021, 4, pp. 683 e ss.; M. Cerbone, op. cit., *passim*.

<sup>60</sup> Sull'argomento, tra i contributi più recenti, v. almeno quelli di: A. Boscato, *La riforma mancata: il ruolo della dirigenza pubblica nei nuovi assetti*, in *LPA*, 2017, pp. 46 e ss.; A. Zoppoli, *La dirigenza pubblica tra mancata riforma e persistenti equivoci*, in M. Esposito, V. Luciani, A. Zoppoli, L. Zoppoli (a cura di), op. cit., pp. 317 e ss.; B.G. Mattarella, *Per una riforma della dirigenza*

Basti ricordare, da ultimo, il ritiro da parte del Consiglio dei Ministri dello schema di decreto legislativo sulla dirigenza pubblica attuativo della delega contenuta all'interno dell'art. 11 l. 7 agosto 2015 n. 124, riforma naufragata a seguito della "bocciatura" della Corte costituzionale<sup>61</sup>. Occorrono, dunque, nuove politiche formative e di reclutamento rivolte anche alla dirigenza, la quale non solo gioca un ruolo cruciale nell'attuazione del PNNR<sup>62</sup>, ma è altresì chiamata a guidare le trasformazioni ed i processi di innovazione organizzativa che interessano le pp.aa., lavoro agile *in primis*<sup>63</sup> (sul quale v. *amplius infra*, § 3.3).

Per quanto concerne invece i contenuti, ciò che occorre è riorientare le attività formative verso le priorità definite dai processi di riorganizzazione e digitalizzazione più volte citati<sup>64</sup>, così come del resto già suggerisce l'art. 13, co. 1-*bis*, d.lgs. n. 82/2005, il quale insiste proprio sulla necessità di attuare politiche formative «volte allo sviluppo delle competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali dei dirigenti, per la transizione alla modalità operativa digitale». Improrogabile, dunque, l'esigenza di predisporre specifiche azioni

---

*pubblica. Riflessioni a due anni dalla legge Madia*, in A. Corpaci, R. Del Punta, M.P. Monaco (a cura di), op. cit., pp. 97 e ss.; A. Bellavista, *Il dirigente pubblico e i suoi poteri alla luce della riforma Madia*, in *QRGL*, 2019, 4, pp. 39 e ss.; M. Giovannelli, D. Nugnes, *Dirigenza pubblica, un profilo*, in *SINAPPSI*, 2020, 1, pp. 91 e ss.; G. Gardini, *La perenne riforma della dirigenza pubblica*, in *VTDL*, 2020, 1, pp. 45 e ss.

<sup>61</sup> Il riferimento è a Corte cost. 25 novembre 2016, n. 251, in *D&G*, 2016, 96, p. 14, con nota di G. Marino, *L'intesa con le Regioni è necessaria: la riforma Madia è incostituzionale*. Sull'argomento, nonché sui contenuti della "mancata" riforma, v. almeno i numerosi contributi contenuti in A. Corpaci, R. Del Punta, M.P. Monaco (a cura di), op. cit., *passim*.

<sup>62</sup> Cfr. G. Nicosia, *La Dirigenza "sostenibile" e l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *LDE*, 2021, 4, pp. 1 e ss.

<sup>63</sup> Cfr. la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° giugno 2017, n. 3, recante «Indirizzi per l'attuazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124 e linee guida contenenti regole inerenti all'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti», secondo la quale, «oltre ad essere potenziali fruitori al pari degli altri dipendenti delle misure innovative di svolgimento della prestazione lavorativa», i dirigenti sono anzitutto «promotori dell'innovazione dei sistemi organizzativi di gestione delle risorse umane». Sul ruolo propulsivo della dirigenza ai fini del successo e della diffusione del lavoro agile insistono anche le *Linee guida sul Piano organizzativo del lavoro agile (POLA) e indicatori di performance* allegate al d.m. 9 dicembre 2020, le quali ribadiscono come i dirigenti siano «promotori dell'innovazione dei sistemi organizzativi», tanto da «sottolineare come alla dirigenza sia richiesto un importante cambiamento di stile manageriale e di *leadership* caratterizzato dalla capacità di lavorare e far lavorare gli altri per obiettivi, di improntare le relazioni sull'accrescimento della fiducia reciproca, spostando l'attenzione dal controllo alla responsabilità per i risultati».

<sup>64</sup> Esigenza confermata anche dal rapporto IFEL, *Personale comunale e formazione: competenze e scenari - Prima edizione*, 2020, pp. 55 e ss., ricerca che ha consentito di accertare come il principale *gap* formativo da colmare per il personale alle dipendenze delle amministrazioni locali riguardi proprio le competenze digitali.

formative rivolte al personale preposto all'attuazione delle azioni e degli obiettivi indicati all'interno del PNRR<sup>65</sup>, azioni che andrebbero intraprese anche (e soprattutto) nei confronti del personale già in servizio in un'ottica di *reskilling*, colmando – ad esempio – il *gap* formativo in materia di *soft skills* e competenze informatiche<sup>66</sup>. Infatti, nella consapevolezza dell'età media elevata dei dipendenti, della bassa o media qualificazione professionale degli stessi e del disallineamento tra posizioni lavorative occupate e titoli di studio richiesti<sup>67</sup>, nonché degli scarsi investimenti fatti negli ultimi anni in materia di formazione, diventa cruciale investire nella riqualificazione e nella riconversione professionale del personale già in servizio<sup>68</sup>. Particolare attenzione andrebbe infine dedicata alle competenze tecniche, competenze indispensabili all'attuazione dei numerosi e complessi progetti legati al PNRR, ma delle quali le pp.aa., enti locali *in primis*, risultano perlopiù prive proprio a causa delle politiche di limitazione del *turnover* e di blocco delle assunzioni alle quali sono state sottoposte negli ultimi quindici anni<sup>69</sup>. Quanto invece alle modalità di erogazione delle attività formative, andrebbe attentamente considerata la possibilità di ricorrere alla didattica a distanza<sup>70</sup>, la quale, pur con i suoi limiti, presenta indubbi benefici per le pp.aa. e per i pubblici dipendenti, facilitando infatti la partecipazione di questi ultimi ai percorsi formativi e consentendo alle prime di realizzare il miglior equilibrio possibile tra esigenze di servizio e fabbisogni formativi dei singoli lavoratori<sup>71</sup>.

---

<sup>65</sup> Cfr. M. Parrella, op. cit., p. 459.

<sup>66</sup> Per quanto riguarda le amministrazioni comunali, i principali *gap* formativi emersi dalla rilevazione condotta da IFEL e condensata all'interno del rapporto *Personale comunale e formazione: competenze e scenari - Prima edizione*, 2020, pp. 55 e ss., nonché 89 e ss., riguardano proprio, oltre le competenze informatiche e digitali, le *soft skills* e, in particolare, la comunicazione interpersonale, l'organizzazione del lavoro e la gestione dello stress.

<sup>67</sup> Su questi aspetti v. *amplius* P. Mastrogiuseppe, op. cit. e P. Mastrogiuseppe, C. Vignocchi, op. cit., nonché S. Gasparri, op. cit., pp. 337 e ss.

<sup>68</sup> Per un riscontro ed ulteriori considerazioni cfr. S. Gasparri, op. cit., p. 339.

<sup>69</sup> Cfr. di nuovo il rapporto IFEL, *Personale comunale e formazione: competenze e scenari - Prima edizione*, 2020, pp. 55 e ss.

<sup>70</sup> Sull'esperienza della didattica a distanza nel contesto della pandemia v. almeno M. Delfino, *La didattica a distanza fra insicurezze e potenzialità*, in *DLM*, 2021, 1, pp. 211 e ss.

<sup>71</sup> Non è dunque un caso se già l'art. 19, co. 14, l. n. 448/2001, quasi venti anni prima dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, valorizzasse il ricorso alla formazione a distanza

Infine, con riguardo all'efficacia delle politiche formative, andrebbe sviluppata una riflessione sull'ambito ottimale di programmazione ed erogazione delle attività e delle iniziative poste in essere dalle pp.aa. e, in particolare, dalle amministrazioni locali. A questo proposito, pare doveroso rammentare come, pur divergendo tra loro anche sensibilmente per il numero di abitanti e, di conseguenza, per il numero di dipendenti, tutti i Comuni siano chiamati a garantire alla propria collettività di riferimento gli stessi identici servizi, essendo del resto identiche anche le funzioni fondamentali loro attribuite<sup>72</sup>. Simili, dunque, saranno anche i loro fabbisogni formativi, perlomeno qualora si tratti di amministrazioni di dimensioni comparabili e/o site in un territorio omogeneo. Proprio per questo motivo, l'ambito ottimale per l'implementazione delle politiche formative andrebbe individuato in circoscrizioni territoriali ricomprendenti al loro interno più amministrazioni, quantomeno per le professionalità comuni a tutte le amministrazioni locali. Lo svolgimento in forma associata di queste politiche da parte di più amministrazioni, come già fanno molte Unioni di Comuni di cui all'art. 32 d.lgs. n. 267/2000<sup>73</sup>, sulle quali – non a caso – il legislatore fa espresso affidamento allo scopo di ridurre la spesa in materia di personale<sup>74</sup>, consentirebbe infatti di realizzare importanti economie di scala, il che si tradurrebbe non solo in un cospicuo risparmio di costi, ma anche in politiche formative maggiormente efficaci. A favore di questa opzione, del resto, si esprimono già sia l'art. 49-ter, co. 5, CCNL Funzioni Locali, sia la già citata direttiva n. 10/2010. Insomma, così come viene promosso lo svolgimento in forma associata delle procedure di

---

<sup>72</sup> Sul punto, peraltro, si vedano perlomeno le condivisibili osservazioni di F. Morelli, *Obbligatorietà delle forme associative dei Comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *RE*, 2019, 2, p. 530, secondo il quale «tale uniformità, a discapito dei principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà, finisce col riflettersi negativamente sull'eguale godimento dei servizi da parte dei cittadini che risiedono in Comuni diversi, che, per le differenti dimensioni e capacità degli stessi, non possono che garantire *standard* qualitativi dei servizi anche molto distanti tra loro».

<sup>73</sup> Sulla gestione associata del personale ed i suoi vantaggi v. almeno M. Mordenti, *Il personale delle Unioni di Comuni*, in P. Monea, M. Cristallo, M. Mordenti (a cura di), op. cit., pp. 613 e ss.

<sup>74</sup> Cfr. l'art. 32, co. 5, d.lgs. n. 267/2000, il quale, riferendosi alla gestione in forma associata del personale da parte delle Unioni di Comuni, dispone che «a regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale».

reclutamento<sup>75</sup>, altrettanto andrebbe fatto per le politiche formative. Evidente, peraltro, come le problematiche e le relative soluzioni relative al tema *de quo* vadano rintracciate nella dimensione subottimale di molti Comuni e nelle inefficienze che ne derivano<sup>76</sup>. Occorre, quindi, insistere di più su Unioni e fusioni di Comuni, soluzioni dalle quali – infatti – deriva una razionalizzazione dei costi relativi al personale, nonché un miglior utilizzo delle risorse umane. Urge, insomma, un'iniziativa del legislatore volta a rilanciare con slancio l'aggregazione degli enti locali per superare l'annosa problematica della "polverizzazione" dei Comuni<sup>77</sup>, criticità che si riflette anche sul livello qualitativo della formazione dei pubblici dipendenti, essendo infatti assodato come nelle amministrazioni di più piccole dimensioni si riscontri con maggiore frequenza una carenza di attività formative<sup>78</sup>.

### 3.3. *Flessibilità, lavoro agile e formazione.*

Si avverte ormai da tempo all'interno delle pp.aa. l'esigenza di «una organizzazione più flessibile, capace di rispondere rapidamente all'innovazione tecnologica e soprattutto alle esigenze dei cittadini e delle imprese», «una

---

<sup>75</sup> Sull'argomento, in effetti, insistono diverse disposizioni di legge. Oltre al già citato art. 32, co. 5, d.lgs. n. 267/2000, si vedano: l'art. 17, co. 1, lett. c), l. n. 124/2015, contenente una delega rimasta inattuata; l'art. 4, co. 3-*sexies*, d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni in l. 30 ottobre 2013, n. 125; l'art. 1, co. 44, lett. c), e co. 88, l. 7 aprile 2014, n. 56; la direttiva n. 3/2018; l'art. 3-*bis*, cc. 1 e 6, d.l. n. 80/2021. Per approfondimenti sul tema *de quo* sia consentito il rinvio a M. Turrin, op. cit., in M. Degni (a cura di), op. cit., pp. 456 e ss.

<sup>76</sup> Secondo i dati riportati all'interno del rapporto IFEL, *I comuni italiani 2021 - Numeri in tasca*, 2021, p. 8, i Comuni italiani compresi nella fascia demografica che va da 1 a 1.000 abitanti sono ben 1.968, una quota pari al 24,9%, mentre quelli compresi nella fascia che va da 1.001 a 5.000 abitanti sono 3.527, pari al 44,6% del totale. Dei 7.903 Comuni italiani esistenti alla data del 19 febbraio 2021, quindi, quasi il 70% di essi è al di sotto della soglia dei 5.000 abitanti.

<sup>77</sup> Sulle politiche di riordino territoriale v. M.P. Guerra, *È ancora in agenda la cooperazione intercomunale?*, in *GDA*, 2017, 5, pp. 609 e ss., nonché E. Carloni, F. Cortese, op. cit., pp. 150 e ss. e F. Staderini, P. Caretti, P. Milazzo, op. cit., pp. 113 e ss. Si vedano altresì i numerosi contributi contenuti in M. Degni (a cura di), op. cit., *passim* e, in particolare, pp. 85 e ss.

<sup>78</sup> Cfr. infatti il rapporto IFEL, *Personale comunale e formazione: competenze e scenari - Seconda edizione*, 2021, pp. 31 e ss., il quale certifica come, nel corso del 2019, il 92,4% degli enti fino a 1.000 abitanti coinvolti nella ricerca non abbia predisposto un piano formativo interno, percentuale che scende al 20,6% nei Comuni con una popolazione compresa tra i 100 mila e i 250 mila residenti e al 16,7% in quelli con più di 250 mila abitanti. Lo stesso dicasi per la presenza di un responsabile alla formazione o di un ufficio dedicato: l'incidenza più elevata di Comuni con un'apposita figura preposta a tale funzione si rileva tra quelli di dimensioni medio-grandi, mentre risulta perlopiù assente nelle amministrazioni di piccole e piccolissime dimensioni.

flessibilità che riguarda tre variabili: lavoro (gestione delle risorse umane), organizzazione e tecnologia» (*Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*). Innegabile, a parere di chi scrive, come questi tre fattori si combinino e trovino la loro migliore espressione nell'istituto del lavoro agile, il quale, anche nel pensiero del legislatore, costituisce un insostituibile strumento di valorizzazione del capitale umano e di sviluppo organizzativo<sup>79</sup>. Del resto, le misure di conciliazione vita-lavoro adottate per il pubblico impiego, oltre che ad incrementare il benessere dei lavoratori, hanno da sempre avuto come obiettivo parallelo quello di favorire l'innovazione organizzativa all'interno della pubblica amministrazione e, per questa via, di incrementarne l'efficienza<sup>80</sup>. In particolare, il lavoro agile si presenta come una forma di flessibilità organizzativa idonea a favorire l'adattamento della pubblica amministrazione all'era digitale, stimolandone al contempo la riorganizzazione interna in vista di una diversa e più proficua gestione delle risorse umane<sup>81</sup>.

L'istituto del lavoro agile, disciplinato dal Capo II della l. 22 maggio 2017, n. 81, ma sul quale, nel contesto del pubblico impiego privatizzato, insistono numerose altre fonti primarie e secondarie, si caratterizza per il concedere al lavoratore una ragguardevole flessibilità spazio-temporale nello svolgimento della prestazione lavorativa, flessibilità oggetto di un accordo tra le parti e funzionale tanto all'incremento della produttività dei lavoratori – e, quindi, all'efficienza e all'efficacia dell'azione amministrativa – quanto al miglioramento del loro *work-life balance*<sup>82</sup>. Com'è noto, alla diffusione del lavoro agile nelle pp.aa.,

---

<sup>79</sup> Cfr. l'art. 6, co. 2, lett. b), d.l. n. 80/2021.

<sup>80</sup> Cfr. L. Calafà, op. cit., p. 477.

<sup>81</sup> In termini simili anche A. Zilli, *Il lavoro agile nella pubblica amministrazione "4.0"*, in D. Garofalo (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, Adapt University Press, 2018, pp. 356 e ss., nonché L. Calafà, op. cit., p. 477 e C. Spinelli, op. cit., p. 151.

<sup>82</sup> Sul lavoro agile nel pubblico impiego, tra i numerosi contributi, v. almeno quelli di A. Zilli, op. cit., in D. Garofalo (a cura di), op. cit., pp. 356 e ss.; V. Talamo, *Diversamente agile? Lo Smart Work nelle pubbliche amministrazioni*, in L. Fiorillo, A. Perulli (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, 2018, pp. 257 e ss.; A. Sartori, *Il lavoro agile nella pubblica amministrazione*, in G. Zilio Grandi, M. Biasi (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del Lavoro Autonomo e del Lavoro Agile*, Cedam, 2018, pp. 471 e ss.; R. Casillo, M. Tufo, *Il lavoro agile*, in M. Esposito, V. Luciani, A. Zoppoli, L. Zoppoli (a cura di), op. cit., pp. 204 e ss.; C. Spinelli, *Il lavoro agile*, in AA. VV., *Lavoro pubblico cit.*, pp. 425 e ss.; A. Tampieri, *Telelavoro e lavoro agile*, in G. Amoroso, V. Di Cerbo, L. Fiorillo, A. Maresca (a cura di), op. cit., pp. 690 e ss.; A. Riccio, *Lavoro agile e telelavoro*, in A. Boscati (a cura di), op. cit., pp. 347 e ss.

di recente, ha purtroppo contribuito in maniera significativa l'emergenza epidemiologica da COVID-19, emergenza che, pur avendo stravolto finalità e presupposti dell'istituto, ha comunque costretto tutte le amministrazioni a farvi i conti, nonché a riconsiderare l'organizzazione del lavoro ed il funzionamento degli uffici<sup>83</sup>. Oltretutto, il lavoro agile – prima sostanzialmente misconosciuto – sembra ora destinato a divenire un elemento strutturale dell'organizzazione del lavoro pubblico, circostanza che dovrebbe favorire la digitalizzazione dei processi e dei servizi<sup>84</sup>. In questo senso, è evidente come il lavoro agile costituisca un fattore di innovazione di importanza non trascurabile per le pp.aa., enti locali inclusi. Infatti, come messo in evidenza anche dalle *Linee guida sul Piano organizzativo del lavoro agile (POLA) e indicatori di performance* allegate al d.m. 9 dicembre 2020, «essendo il lavoro agile non un obiettivo in sé, ma una politica di *change management*, lo stesso interviene sulle risorse (processi, persone e infrastrutture) per ottenere un miglioramento in termini di efficacia ed efficienza dei servizi alla collettività»<sup>85</sup>.

Tuttavia, come ogni cambiamento, anche il lavoro agile va “governato”, dovendo essere implementato sulla scorta di un'attenta pianificazione che sappia orientarne le potenzialità verso la giusta direzione. È quindi necessario un approccio differente rispetto a quello sperimentato durante l'emergenza pandemica. A questo scopo, ciascuna amministrazione, in base all'art. 14, co. 1, l. n. 124/2015, è tenuta a dotarsi di un Piano Organizzativo del Lavoro Agile

---

<sup>83</sup> Sul lavoro agile emergenziale nel pubblico impiego si vedano almeno M.C. Cataudella, *Lo smart working “emergenziale” nelle Pubbliche Amministrazioni*, in A. Pileggi (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, Edizioni LPO, 2020, pp. 35 e ss., C. Alessi, M.L. Vallauri, *Il lavoro agile alla prova del Covid-19*, in O. Bonardi, U. Carabelli, M. D'Onghia, L. Zoppoli (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, 2020, pp. 143 e ss. e M. Brollo, *Il lavoro agile alla prova della emergenza epidemiologica*, in D. Garofalo, M. Tiraboschi, V. Fili, F. Seghezzi (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, Volume I, Adapt University Press, 2020, pp. 180 e ss.

<sup>84</sup> Sul lavoro agile quale strumento idoneo ad agevolare la digitalizzazione della p.a. e ad incrementare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, anche mediante l'innovazione organizzativa che ne consegue, v. A. Zilli, *Autonomia e modelli negoziali per il lavoro pubblico locale. Dalla legge quadro alla riforma Madia cit.*, pp. 223 e ss. e C. Spinelli, *Il lavoro agile post pandemico nelle pubbliche amministrazioni*, in *LDE*, 2021, 4, pp. 10 e ss. Sul punto cfr. altresì S. Angeletti, F. Gagliarducci, V. Napoli, M. Parrella, *La formazione per lo smart working*, in Scuola Nazionale dell'Amministrazione, *Formare la PA. Rapporto SNA 2017 – 2020*, 2021, pp. 50 e ss.

<sup>85</sup> Sui contenuti delle *Linee guida* v. D. Porcheddu, *Le linee guida per il lavoro agile nelle Pubbliche Amministrazioni*, in *BO ADAPT*, 21 dicembre 2020, n. 47.

(POLA), uno strumento di programmazione che, oltre a mettere in stretta correlazione l'organizzazione del lavoro e l'istituto di cui al Capo II della l. n. 81/2017, mira a rendere le pp.aa. “agili” *by default*<sup>86</sup>. Coerentemente, quindi, all'interno del POLA vanno indicati «le misure organizzative, i requisiti tecnologici, i percorsi formativi del personale, anche dirigenziale, e gli strumenti di rilevazione e di verifica periodica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della digitalizzazione dei processi, nonché della qualità dei servizi erogati» (art. 14, co. 1, l. n. 124/2015). In particolare, alle *Linee guida* non sfugge la necessità di misurare l'impatto esercitato dal lavoro agile sul benessere organizzativo e sul livello di *engagement* del personale, nonché di rispondere ai bisogni formativi dei dipendenti e di favorire l'acquisizione di competenze digitali e *soft skills* connesse a tale differente forma di organizzazione del lavoro.

L'introduzione del lavoro agile all'interno delle pp.aa., in effetti, presuppone «una formazione che insegni la flessibilità»<sup>87</sup> o – se si preferisce – una sorta di “formazione al lavoro agile”, cioè l'adozione di specifiche azioni formative volte all'acquisizione di competenze digitali e *soft skills* indispensabili allo scopo di rendere la prestazione lavorativa in modalità *smart*. Sulle prime, oltre al PNRR e al *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, insiste particolarmente pure l'Accordo quadro europeo sulla digitalizzazione del 22 giugno 2020, accordo il cui ambito di applicazione ricomprende al suo interno anche il settore pubblico e che invita gli attori delle relazioni industriali ad affrontare le sfide poste dalla transizione digitale in un'ottica partecipativa e collaborativa, attribuendo in questo contesto un ruolo di primo piano proprio alla formazione e allo sviluppo delle competenze<sup>88</sup>. Quanto alle seconde, va osservato come le

---

<sup>86</sup> Sul POLA, nonché, più in generale, dell'implementazione del lavoro agile nelle pp.aa., v. L. Zoppoli, *Riformare ancora il lavoro pubblico? L'“ossificazione” delle pubbliche amministrazioni e l'occasione post-pandemica del P.O.L.A.*, in *LPA*, 2021, 1, pp. 6 e ss., nonché G. Nicosia, *Il Piano organizzativo del lavoro agile: tutele e cautele nelle PA*, in U. Carabelli, L. Fassina (a cura di), *Smart working: tutele e condizioni di lavoro – I seminari della Consulta giuridica della CGIL*, 2021, 4, pp. 141 e ss. e R. Zucaro, *La riorganizzazione del lavoro pubblico. Alla ricerca di una prestazione smart digitale ed efficiente*, in *LDE*, 2021, 4, pp. 11 e ss.

<sup>87</sup> M. Ramajoli, op. cit., p. 455. Sull'argomento v. *amplius* M. Parrella, op. cit., pp. 459 e ss.

<sup>88</sup> Sui contenuti dell'Accordo quadro europeo sulla digitalizzazione si vedano: G. Pigni, *European Social Partners Framework Agreement on Digitalisation: ottimizzare i benefici e affrontare insieme*

*soft skills* acquisiscano un'importanza crescente proprio alla luce della volontà del legislatore di promuovere la massima diffusione del lavoro agile all'interno delle pp.aa. In maniera del tutto condivisibile, dunque, le *Linee guida* allegate al d.m. 9 dicembre 2020 invitano le amministrazioni ad «una riflessione organizzativa interna sulle competenze *soft* che entrano maggiormente in gioco in questa diversa modalità di lavoro quali responsabilità, autorganizzazione/autonomia, comunicazione, orientamento al risultato/compito, *problem solving*, lavoro di gruppo, capacità di risposta, autosviluppo e orientamento all'utenza». Trattasi infatti di competenze indispensabili alla creazione di «una cultura organizzativa basata sui risultati, capace di generare autonomia e responsabilità nelle persone, di apprezzare risultati e merito di ciascuno», cultura che costituisce una variabile fondamentale per il successo del progetto di innovazione organizzativa sotteso all'adozione del lavoro agile. Come riconosciuto anche dalle *Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche* adottate ai sensi dell'art. 1, co. 6, d.m. 8 ottobre 2021, va da sé, quindi, che «nell'ambito delle attività del piano della formazione [debbono essere] previste specifiche iniziative formative per il personale che usufruisca di tale modalità di svolgimento della prestazione», iniziative mediante le quali si «dovrà perseguire l'obiettivo di addestrare il personale all'utilizzo delle piattaforme di comunicazione e degli altri strumenti previsti per operare in modalità agile nonché di diffondere moduli organizzativi che rafforzino il lavoro in autonomia, l'*empowerment*, la delega decisionale, la collaborazione e la condivisione delle informazioni» (art. 5).

Detto altrimenti, posto che la formazione costituisce un fattore abilitante del lavoro agile, occorrono iniziative formative volte, da un lato, a rendere consapevoli i dipendenti pubblici, ma anche la dirigenza, del differente approccio al lavoro che caratterizza l'istituto di cui al Capo II della l. n. 81/2017 – sì da accompagnare il cambiamento culturale imposto da tale nuovo modello

---

*le sfide della digitalizzazione*, in *BO ADAPT*, 29 giugno 2020, n. 26; A. Rota, *Sull'Accordo quadro europeo in tema di digitalizzazione del lavoro*, in *LLI*, 2020, 2, pp. 25 e ss.; M. Peruzzi, *Il dialogo sociale europeo di fronte alle sfide della digitalizzazione*, in *DRI*, 2020, 4, pp. 1213 e ss.; I. Senatori, *The European Framework Agreement on Digitalisation: a Whiter Shade of Pale?*, in *ILLEJ*, 2020 2, pp. 159 e ss.; L. Battista, *The European Framework Agreement on Digitalisation: a tough coexistence within the EU mosaic of actions*, *ILLEJ*, 2021, 1, pp. 105 e ss.

organizzativo – e, dall'altro, a favorire l'acquisizione e lo sviluppo di nuove competenze – *hard* e *soft* – indissolubilmente legate al mutato contesto lavorativo. Stando così le cose, non si può che valutare positivamente il fatto che anche all'interno delle pp.aa., enti locali inclusi, in linea con quanto è possibile osservare nell'ambito del settore privato, inizi a registrarsi una crescente attenzione nei confronti di iniziative formative connesse al lavoro agile, a dimostrazione del fatto che l'innovazione organizzativa non può che passare attraverso la formazione e l'investimento nel capitale umano<sup>89</sup>.

#### **4. Da mera voce di costo a investimento per il futuro: la formazione dei pubblici dipendenti al centro dell'amministrazione di domani**

In conclusione, va osservato come la transizione digitale e le prospettive di riforma dischiuse dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, ben condensate all'interno del PNRR e del *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, spingano e rendano indispensabile un ripensamento degli assetti delle pp.aa., Comuni inclusi, nell'ambito del quale sarà cruciale il contributo delle risorse umane, presupponendo infatti il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi individuati dal legislatore un diverso approccio al reclutamento, alla valorizzazione e alla formazione del personale.

Con particolare riferimento alle politiche formative, occorre che le spese relative a queste ultime, da mera voce di costo, vengano effettivamente elevate e investimento per il futuro, un investimento che, per essere proficuo, richiede non solo risorse adeguate, ma anche – come già evidenziato – un'attenta pianificazione e l'individuazione di soggetti, priorità ed ambiti di svolgimento adeguati e confacenti ai fabbisogni delle pp.aa. Ciò nella consapevolezza che la formazione e l'aggiornamento professionale dei pubblici dipendenti, per quanto dispendiosi, sono indissolubilmente legati sia alla qualità dei servizi erogati dalle pp.aa., sia all'innovazione organizzativa delle stesse amministrazioni, due

---

<sup>89</sup> Cfr. S. Angeletti, F. Gagliarducci, V. Napoli, M. Parrella, op. cit., in Scuola Nazionale dell'Amministrazione, *Formare la PA. Rapporto SNA 2017 – 2020*, 2021, pp. 50 e ss., nonché il rapporto IFEL, *Personale comunale e formazione: competenze e scenari - Seconda edizione*, 2021, pp. 63 e ss.

variabili dalle quali – attese le sfide poste dal *PNRR* e dalla transizione digitale – dipende il successo del sistema Paese, il benessere dei cittadini e la competitività delle imprese. Pur con qualche timore, consci del fatto che spesso i proclami del legislatore sono destinati a rimanere tali, non può dunque che auspicarsi che i recenti interventi normativi ed i programmi varati dal Ministro per la pubblica amministrazione negli ultimi mesi siano il preludio di un serio rinnovamento della p.a., di un cambiamento che non sia solo di facciata, ma che prenda alla lettera lo spirito del *PNRR* e del *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, mettendo davvero la formazione dei pubblici dipendenti al centro dell'amministrazione di domani.