



PNRR e rinnovamento delle amministrazioni pubbliche

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 466/2023

© Tiziano Treu - Patrizio Michetti 2023
Emerito Università Cattolica di Milano - Funzionario Corte dei Conti
tiziano.treu@yahoo.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA" , University of Catania
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020
csdle@lex.unict.it
<http://csdle.lex.unict.it>



PNRR e rinnovamento delle amministrazioni pubbliche^α

Tiziano Treu - Patrizio Michetti
Università Cattolica di Milano – Funzionario Corte dei Conti

| | |
|---|----|
| 1. Il PNRR: una occasione anche per il rinnovamento delle Pubbliche Amministrazioni | 2 |
| 2. Impegno e ritardi nella prima fase del PNRR | 3 |
| 3. Obiettivo: invertire la tendenza alla riduzione del personale pubblico | 6 |
| 4. La riforma del reclutamento del personale e le nuove assunzioni | 9 |
| 5. Novità procedurali, fabbisogni e assunzioni | 12 |
| 6. Assistenza, monitoraggio e programmazione..... | 16 |
| 7. Innovazioni organizzative e nuovi profili professionali..... | 17 |
| 8. Il Piano strategico per la formazione: impegno quantitativo ed eterogeneità delle situazioni | 19 |
| 9. Lavoro agile e performance nelle pubbliche amministrazioni... | 21 |
| 10. La seconda fase del PNRR: urgenze e problemi dell'implementazione | 22 |
| 11. Snodi critici: ruolo della dirigenza e della contrattazione collettiva. Monitoraggio e partecipazione | 24 |

^α Il saggio riproduce, con ampliamenti e note, la relazione tenuta a Palermo l'11 febbraio 2023 nel convegno "*La privatizzazione del pubblico impiego trent'anni dopo*".

1. Il PNRR: una occasione anche per il rinnovamento delle Pubbliche Amministrazioni

Il PNRR costituisce una grande opportunità per lo sviluppo del paese. Lo sarà anche per le pubbliche amministrazioni, o dopo tante riforme sarà un *deja vu*? Le affermazioni di voler attuare un vero rinnovamento sono esplicite da parte dei protagonisti.

Il premier Mario Draghi nel presentare il Piano alle Camere, sottolineava che, nonostante la buona capacità di resilienza dimostrata nel corso della pandemia dalle pubbliche amministrazioni, "queste permangono in condizioni di fragilità, su cui è urgente intervenire"¹.

Più specificamente il ministro Brunetta nelle sue linee programmatiche indicava che nella visione del Piano la PA deve diventare un acceleratore della crescita economica e sociale, un catalizzatore della ripresa e non invece come da molti viene percepita una zavorra e un freno.

Ma, lo stesso Ministro riconosceva, anche per esperienza diretta, che le reiterate riforme "intervenute negli anni trascorsi hanno avuto attuazione spesso carente e poco efficace contribuendo ad alimentare frustrazione e sfiducia nella capacità di riforma".

Di qui la necessità di "restituire fiducia dignità, orgoglio, autorevolezza e valore a chi lavora nelle amministrazioni" come presupposto e componente essenziale per le riforme necessarie ad attuare il PNRR².

In direzioni simili si sono espresse le raccomandazioni della Commissione Europea riprese³ nella missione 1 del Piano, che sottolineano la necessità di definire una strategia complessiva del percorso di riforma e di innovazione organizzativa; di puntare su meccanismi di implementazione efficaci e rapidi; di creare adeguate capacità amministrative attraverso selezione delle migliori innovazioni e qualificazione delle persone; di eliminare colli di bottiglia che possono rallentare gli investimenti previsti dal PNRR.

La Commissione europea ha più volte sottolineato che la debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano ha rappresentato un ostacolo al miglioramento dei servizi e agli investimenti pubblici negli ultimi anni,

¹ M. Draghi, "Linee programmatiche delle PA", *Piano Nazionale di Ripresa e resilienza, Premessa*, p. 12.

² Intervento del Ministro Renato Brunetta al Tavolo permanente per il partenariato, 15 dicembre 2021, e R. Brunetta Audizione alle Commissioni riunite, Camera dei Deputati, 9 marzo 2021, in www.italiadomani.it.

³ Le CSR 3 (*Country Specific Recommendations*) del 2019 prevedono l'obiettivo di "migliorare l'efficacia della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi locali" e le CSR 4 del 2020 fissano l'obiettivo di "migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione".

una debolezza che condiziona negativamente anche lo sviluppo imprenditoriale e gli investimenti privati.

Le raccomandazioni europee sono alquanto dettagliate nello specificare gli ambiti più urgenti di riforma che sono anche i punti critici più volte segnalati dagli operatori e dai commentatori italiani.

Queste sono le indicazioni principali: un cambio di approccio nel reclutamento, non solo per le dimensioni quantitative ma introducendo nuove risorse con le competenze necessarie; una semplificazione dei percorsi di reclutamento, con una particolare attenzione all'ingresso e alla carriera dei dirigenti; realizzare la semplificazione delle procedure amministrative e la reingegnerizzazione trasversale dei processi che è preliminare alla trasformazione digitale; prevedere sistemi di monitoraggio e valutazione degli effetti delle politiche adottate come condizione della loro efficacia; sviluppare percorsi di carriere potenziando la formazione con il coordinamento fra le diverse amministrazioni; la attivazione di strumenti per la misurazione dei risultati della azione amministrativa e del suo impatto sui sistemi produttivi; introdurre strumentazioni digitali e tecnologie avanzate (IA, big data) finalizzate a migliorare i servizi ai cittadini.

2. Impegno e ritardi nella prima fase del PNRR

Questi richiami alla centralità degli interventi riformatori delle PA sono legati al fatto che tutta la impostazione del Piano attribuisce allo Stato e alle pubbliche amministrazioni un ruolo primario nella impostazione e nella attuazione delle principali misure: un cambio di rotta evidente rispetto alle tendenze affermatesi negli anni recenti che tale ruolo aveva fortemente svalutato e in cui l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica ha comportato una forte depauperamento sia della struttura sia del personale delle PA.⁴

L'avvio della attuazione del PNRR ha attivato, sotto la spinta del governo Draghi, un impegno eccezionale a tutte le Amministrazioni, a cominciare dalle strutture centrali, che con tutti i nuovi organismi connessi, come l'unità di missione in ogni amministrazione centrale per fase attuativa, le società in house, la commissione tecnica PNRR PNIEC, la soprintendenza speciale per il PNRR.⁵

⁴ Cfr. L. Bordogna, *Il lavoro pubblico in Europa dopo la crisi. Un'analisi comparata*, in C. Dell'Aringa, G. Della Rocca, (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel*, Bologna, 2017, 39 ss. Il PNRR ha ben indicato i vincoli fondamentali all'azione pubblica: pochi dipendenti rispetto alla media europea; dipendenti vecchi; poca formazione dei dipendenti.

⁵ L'art. 19 d.l. 77/2021 prevede, nell'ambito del procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, chiunque abbia interesse di cui all'art.19, co.4 TUA da 45 a 30 giorni; che nell'ipotesi in cui il proponente non trasmetta le integrazioni e i chiarimenti la domanda si intende respinta,

L'insieme di questi interventi ha permesso di raggiungere gli obiettivi previsti dal cronoprogramma fino a luglio 2022, così da ottenere la approvazione della Commissione europea e le prime due *tranche* di finanziamento, nonché da avvicinare gli obiettivi previsti per la fine del 2022, che il governo Meloni ha completato.

Un'asse di intervento fondamentale del PNRR sul versante delle azioni amministrative fa riferimento alla semplificazione che costituisce il *liet motiv* di gran parte degli interventi normativi degli ultimi anni. Il PNRR si preoccupa di semplificazioni che possano facilitare il conseguimento degli obiettivi che si pone, ossia la necessità di semplificazioni delle procedure direttamente connesse alla sua attuazione ad esempio riferite alla VIA statale e regionale; alle autorizzazioni per nuovi impianti per il riciclo dei rifiuti; alle procedure autorizzatorie per energie rinnovabili, alle autorizzazioni per l'efficientamento energetico; alle conferenze di servizi per le infrastrutture digitali. Da questo punto di vista sono stati fatti a livello normativo alcuni passi importanti sia in relazione al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA sia in relazione a quello di VIA.

Già l'annuncio del NGEU e poi l'approvazione del nostro Piano hanno sollecitato una forte ripresa dell'intero paese: lo si vede dalla crescita del PIL 2020-21, eccezionalmente, superiore a quella media dell'Europa, e dall'aumento dell'occupazione, senza precedenti negli anni passati, anche se ancora caratterizzata da alta precarietà e diseguaglianze.

Questa prima fase peraltro ha già mostrato la difficoltà di completare gli adempimenti negli stretti tempi richiesti dall'Europa; difficoltà segnalata dal fatto che non tutti i provvedimenti di legge decisi entro questi termini sono stati completati con gli atti di normazione secondaria.

Inoltre le difficoltà registrate nella predisposizione degli atti in questa fase, che sono in prevalenza di tipo normativo e di allocazione delle risorse (tramite bandi, avvisi, ecc.), si sono acuite nel momento di dare seguito alle prime attività operative e di erogazione effettiva delle risorse. Tanto è vero che si sono via via accresciuti i timori che le innovazioni procedurali e l'impegno sin qui profuso non siano sufficienti per rispondere nelle scadenze previste agli impegni del Piano⁶.

Tale difficoltà di implementazione risulta già dalla attestazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze nella presentazione della NadeF 2022 (spesa prevista 20,5 miliardi, ridotta rispetto agli obiettivi), precisata

modificando l'art.19, co.6 TUA, che nell'ipotesi in cui il proponente richieda condizioni ambientali vi sia una determinazione positiva o negativa della p.a. senza ulteriori interlocuzioni (si modifica art.19, co.7 TUA).

⁶ V. fra i tanti F. De Leonardis, La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni, in *Dir. Amm.*, 4, 2021, p. 843.1.3 Aprile 2022

al ribasso dalle recenti dichiarazioni del ministero per gli Affari europei, per le politiche di coesione e per il PNRR.

È comune il rilievo che una ragione dei ritardi registrati nella espletazione dei bandi di gara va ricondotta all'aumento dei costi delle materie prime e dell'energia. Ma il lento mettersi in moto di molti investimenti previsti dal Piano ha anche, e soprattutto, a che fare con una ridotta capacità amministrativa delle PA, in particolare delle amministrazioni comunali cui ora compete l'attuazione di una parte consistente delle opere del Piano (tra 40 e 50 MLD).

Il personale dell'aggregato Funzioni locali ha subito nel decennio 2010-2020 una forte contrazione nella consistenza che si attestava nel 2010 ben oltre il mezzo milione di addetti (515.000) e che risulta, secondo i dati del conto annuale 2020, ultimo pubblicato, pari a poco più di 400.000 unità. Questo andamento caratterizza soprattutto l'aggregato Comuni che ha perso nel periodo considerato oltre 118.000 addetti a causa delle disposizioni limitative sul turnover. Il dato è tanto più significativo con riferimento ai comuni del Meridione caratterizzati anche da un minor tasso, rispetto al Settentrione, di gestione indiretta dei servizi per il tramite di società partecipate, con la conseguenza che sulle amministrazioni comunali del Sud grava un maggior onere di erogazione diretta di servizi (dalla polizia locale, ai servizi sociali, alla pianificazione urbanistica, etc.).

L'urgenza di una riforma strutturale della PA è richiesta anche dalla Commissione Europea nelle *Country specific recommendations* all'Italia come condizione sia per realizzare i progetti del PNRR, sia per migliorare la capacità delle amministrazioni di fornire beni e servizi pubblici adeguati alle esigenze di cittadini e imprese.

L'esigenza messa in rilievo dalla stessa Commissione è di attivare, oltre ai provvedimenti straordinari necessari per rispettare gli adempimenti del PNRR, anche il processo di rafforzamento dell'amministrazione pubblica ordinaria fin qui troppo poco sostenuto. L'occasione eccezionale rappresentata dal Piano ha implicazioni sugli approcci generali dell'azione amministrativa, su cui si interrogano gli amministrativisti, nonché su questioni controverse di fondo, quali quelle del rapporto fra centralizzazione e decentramenti delle strutture organizzative decisionali. Non sono pochi quelli che si chiedono se una struttura organizzativa policentrica non sia "incompatibile con una stagione di guerra in cui le decisioni devono essere prese con rapidità".⁷

⁷ L. Torchia, *Attuazione e monitoraggio del PNRR*, intervento nel convegno AIPDA Next generation EU, 28 aprile 2021; A. Police, *Il coraggio di decidere*, relazione a convegno AIDPA Next generation, 28 aprile 2021.

D'altra parte è diffusa la consapevolezza che il processo di miglioramento delle PA potrà portare risultati apprezzabili solo nel medio e nel lungo periodo. Comporterà che dovremo

A questo riguardo il programma di investimenti e di riforma definito dal PNRR si basa su due assi principali: accesso e competenza.

Le innovazioni dell'accesso devono rendere più efficaci le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale insieme con quello delle competenze, per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna⁸.

Quanto alle competenze, il PNRR muove dalla consapevolezza che sulle persone si gioca non solo il suo successo ma quello di qualsiasi politica pubblica indirizzata a cittadini e imprese. Al riguardo è centrale il valore della analisi strategica dei fabbisogni con il superamento degli schemi del passato nei quali la pianificazione si riduceva a una passiva sostituzione del personale cessante.

3. Obiettivo: invertire la tendenza alla riduzione del personale pubblico

In effetti i primi provvedimenti attuativi del Piano sono rivolti al potenziamento degli organici, al fine di invertire la tendenza degli ultimi anni che ha portato a una consistente riduzione del numero dei dipendenti di tutte le amministrazioni.

Secondo le indicazioni del Rapporto 2022 sulle Pubbliche Amministrazioni (a cura del "Comitato Scientifico per la valutazione dell'impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico"), al 31 dicembre del 2020 i dipendenti pubblici erano 3.243.499, con un calo di oltre 250.000 rispetto al 2001⁹.

Questa riduzione ha portato fra l'altro a un ricambio generazionale lento e non funzionale. Nelle Amministrazioni centrali la sostituzione del personale è stata pari a un solo assunto da fronte di tre cessazioni. Questi provvedimenti hanno limitato grandemente l'accesso dei giovani alle PA e favorito l'invecchiamento dei dipendenti pubblici, che è risultato più accentuato di quello della popolazione generale, oltre che delle medie europee. Di conseguenza l'età media di questi dipendenti è aumentata da 44,2 anni del 2001 a 50,74 nel 2020 (un dato fra i più alti in area OCSE). Circa l'80% dei dipendenti pubblici a tempo indeterminato in servizio nei comuni del meridione ha età superiore ai 50 anni ed un terzo del totale ha età superiore ai 60 anni.

essere pronti ad accettare, per un periodo di tempo il più limitato possibile e in parallelo con il miglioramento della PA, l'utilizzo di misure straordinarie come, ad esempio, i commissari straordinari o il ricorso a legislazione per principi.

⁸ Cfr. al riguardo il già cit. art. 10 legge 76/2021 e legge 6 agosto 2021, n.13.

⁹ *Rapporto 2022*, cit., p. 10 ss. e 55. Questa riduzione ha comportato la conseguenza che l'Italia è fra i maggiori paesi europei quello che presenta un minor numero di dipendenti pubblici in rapporto alla popolazione (54 ogni 1000 abitanti).

L'andamento restrittivo appena richiamato è differenziato a seconda dei comparti, in particolare con una generale diminuzione delle funzioni centrali e locali, e una crescita delle assunzioni più netta nella scuola (dal 2012) e più modesta nella sanità (dal 2018).

La carenza di organico è particolarmente grave nei comuni del Mezzogiorno che hanno un numero di dipendenti per 100.000 abitanti nettamente inferiore a quello del Nord, oltre che personale mediamente più anziano e con titoli di studio inferiori¹⁰.

Quanto alla composizione di genere, nello stesso periodo (2001-2020) si è registrata una crescita costante della incidenza delle dipendenti rispetto agli uomini.

Al quadro negativo riguardante l'andamento dell'occupazione va aggiunta la misura, anche questa adottata per contenere la spesa pubblica, del blocco della contrattazione collettiva. Tale blocco ha condotto a un impoverimento della pubblica amministrazione italiana e accresciuto il disallineamento fra le competenze disponibili e quelle richieste dal nuovo modello economico e produttivo prospettato dalle transizioni digitale ed ecologica.

Più in generale ha aggravato le condizioni retributive dei pubblici funzionari, i cui salari sono al disotto della media OCSE, così da rendere poco attrattivo il lavoro pubblico e più difficili i tentativi di riattivare utilmente i processi di reclutamento.

La carenza di competenze è stata aggravata dalla forte riduzione dei trasferimenti statali agli enti locali, particolarmente pronunciata fino alla metà degli anni dieci del 2000, che ha comportato un abbassamento generalizzato della capacità di spesa *pro capite* con gravi ripercussioni anche sulla spesa di formazione per i dipendenti pubblici. In media ogni dipendente ha speso meno di un giorno lavorativo di formazione. Le criticità ora descritte sono mediamente più gravi nelle amministrazioni periferiche¹¹.

Al fine di fronteggiare queste criticità una prima iniziativa è stata di varare un Piano strategico che punta non solo ad accelerare le assunzioni, ma a coinvolgere 3,2 milioni di dipendenti nell'aggiornamento e nello sviluppo delle competenze, specie di quelle tecniche manageriali e organizzative necessarie per rendere possibili le transizioni digitale ed ecologica.

¹⁰ Dati del *Rapporto Fondazione per il Sud*, a cura di G. Viesti, 23 gennaio 2023, www.fondazioneperilsud.it.

¹¹ *Rapporto 2020*, cit., p. 20 ss.

In parallelo il decreto-legge 36/2022 ha potenziato le strutture di formazione del personale, su cui la legge di bilancio per il 2022 ha investito circa 2 miliardi entro il 2026.

A questo proposito va precisato che le indicazioni del Piano, oltre a richiedere le riforme necessarie per il perseguimento dei nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile, prevedono essenzialmente piani di investimento finalizzati a sostenere gli stessi obiettivi.

Viceversa, le risorse per finanziare la gestione delle attività e delle opere realizzate dagli investimenti, a cominciare da quelle del personale, devono essere reperite dal bilancio statale, il che pone una sfida diretta alle scelte economiche future del nostro paese¹².

Fanno eccezione le spese per gli incarichi agli esperti assunto a tempo determinato, in quanto finalizzati a sostenere le capacità progettuali e gestionali delle amministrazioni necessarie alla implementazione del Piano.

Al di fuori delle assunzioni di personale già previste nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, tutte le amministrazioni titolari di interventi in esso previsti possono porre a carico del medesimo "le spese per il reclutamento di personale specificamente destinato a realizzare i progetti di cui hanno la diretta titolarità di attuazione"¹³.

Si tratta di un reclutamento "in deroga" ai limiti di spesa ed alla dotazione organica e cioè di assunzioni speciali per le quali le amministrazioni non sono tenute alle prelieve verifiche interne circa le competenze esistenti e quelle reperibili attraverso processi di mobilità che costituiscono uno dei capisaldi del nuovo assetto introdotto dallo stesso decreto reclutamento¹⁴.

È significativo che il PNRR finanzia nella misura indicata anche il potenziamento delle strutture e capacità formative delle amministrazioni pubbliche, in quanto questo è ritenuto essenziale al fine di migliorare la professionalità dei dipendenti pubblici richieste per svolgere i nuovi impegnativi compiti richiesti¹⁵.

¹² Questo dato è stato segnalato più volte con preoccupazione dalle parti presenti al Tavolo di partenariato: v. la *Relazione del coordinatore del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale*, T. Treu, settembre 2022, in www.italiadomani.it.

¹³ DECRETO-LEGGE 9 giugno 2021, n. 80, art. 1, co. 1.

¹⁴ Sul punto v. F. Olivelli, *Dalle piante organiche ai fabbisogni del personale*, in A. Boscati, A. Zilli (a cura), *Il reclutamento nella P.A. dall'emergenza alla nuova normalità*, in CEDAM, 2023, vol. I, p. 93 ss., che osserva come, "prima facie, la disciplina del d.l. n. 80 del 2021 sembra influenzata negativamente dalla fretta di introdurre norme regolative per l'attuazione del PNRR"; e anche A. Boscati, A. Zilli, (a cura), *Il reclutamento nelle PA. Dall'emergenza alla nuova normalità*, cit.

¹⁵ Le CSR 3 (*Country Specific Recommendations*) del 2019 e del 2020, cit. e L. Fiorillo, *La professionalità nel lavoro pubblico e le sfide del tempo presente*, in *Lav. Prev. Oggi*, 2023, n.1-2, p. 36 ss.

4. La riforma del reclutamento del personale e le nuove assunzioni

Nel corso del 2021 e 2022 è stata approvata una serie di normative, via via precisate, volte a realizzare la promessa riforma del reclutamento del personale. Fra i contenuti principali si ricordano: la semplificazione delle regole concorsuali, la previsione di nuovi protocolli per le prove di esame, la costituzione di un portale (InPa) del reclutamento per la gestione delle candidature, per la acquisizione di tutti i dati sulle professionalità dei candidati e sulla offerta di lavoro nella PA.

Le funzioni originariamente assegnate al portale InPa dall'art. 1 del d.l. n. 80/2021 (cd. decreto reclutamento), tese a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e alla raccolta dei curricula, sono state ampliate dall'art. 2 del d.l. n. 36/2022 che, attraverso l'introduzione del nuovo art. 35-ter nel d.lgs. n. 165/2001, lo rende strumento legale per la gestione di tutti i concorsi pubblici, delle procedure di mobilità, ivi compresa la pubblicazione dei bandi e degli avvisi e per la pubblicazione delle graduatorie. Inoltre esso potrà supportare le operazioni demandate alle Commissioni esaminatrici, nonché la dematerializzazione e semplificazione degli adempimenti. Il portale è operativo solo dal luglio 2022, esso va utilizzato per tutte le procedure di assunzione a tempo sia determinato che indeterminato, con l'obiettivo di facilitare la gestione di tutte le fasi di *recruitment*, di accompagnare le amministrazioni nella acquisizione di risorse umane.

Le nuove procedure di reclutamento sono orientate fra l'altro al fine di valorizzare le opportunità offerte dall'utilizzo sistematico dei processi di digitalizzazione introdotti con le risorse del Piano nelle amministrazioni pubbliche. I dati raccolti nel corso della prima fase di attuazione del Piano segnalano che la digitalizzazione nelle sue varie forme ha fatto consistenti progressi non solo nelle imprese private ma anche nelle pubbliche amministrazioni.

Gli investimenti nell'ambito della Missione M1C1 in materia di infrastrutture digitali (1.1), di Cybersecurity (1.5), e per la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND), risultano tra i più avanzati di quelli previsti nel PNRR.

È da segnalare che l'urgenza di acquisire soprattutto competenze tecniche e gestionali per attuare i progetti del PNRR, dalla preparazione e gestione degli appalti al primo monitoraggio degli interventi, ha portato il legislatore a costruire opportunità di lavoro più flessibili, contratti a tempo determinato e incarichi professionali di varia durata.

Il complesso dei provvedimenti adottati nella prima fase del Piano ha comportato l'accelerazione delle procedure di reclutamento, ma l'impatto

complessivo sulle dotazioni di nuovo personale risulta di non agevole accertamento, anche per la difficoltà di distinguere fra le varie modalità di utilizzo del personale, comandi, rimpiazzi di personale uscito, trasferimenti, ecc.

Da un primo esame dei dati disponibili¹⁶, con particolare riferimento ai bandi per concorso e selezione di esperti con incarico a tempo determinato, a valere sulle risorse della Missione M1C1 del PNRR, destinati alle Regioni e alle Province Autonome risultano, a fine 2022, avviate e concluse le procedure per l'acquisizione di 1.127 figure professionali specialistiche (ingegneri - civili, ambientali energetici, chimici, informatici - nonché architetti, geologi, agronomi, biologi, oltre a esperti in molteplici discipline ivi comprese quelle giuridiche di settore. Si tratta di incarichi di collaborazione di durata annuale rinnovabile con corrispettivo massimo annuo, al lordo degli oneri accessori di legge a carico dell'amministrazione e dell'IVA se dovuta, pari a 108.000 euro.

Risultano altresì espletati i bandi per complessivi 13.581 assunzioni a tempo determinato destinate agli Uffici del processo dell'Amministrazione della giustizia.

Sempre con riferimento alle assunzioni a tempo determinato connesse all'attuazione del PNRR risulta infine varato il DPCM 30 dicembre 2022, in attuazione dell'articolo 31-bis del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 (recante norme per il potenziamento amministrativo dei comuni e misure a supporto dei comuni del Mezzogiorno) per il riparto, tra i comuni attuatori dei progetti previsti dal PNRR con popolazione fino a 5.000 abitanti, del fondo istituito presso il Ministero dell'Interno con dotazione di 30 milioni di euro annui, per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026. Detto fondo garantisce la copertura per l'assunzione a tempo determinato di complessive 1026 unità di personale.

Per quanto attiene invece all'ingresso per concorso nella PA di personale stabile (a tempo indeterminato), nel corso del 2022 sono state autorizzate con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri oltre 131.000 assunzioni (di cui circa 1.300 dirigenti) destinate a tutte le amministrazioni centrali secondo la previsione dei fabbisogni definiti in relazione ai piani di organizzazione da ciascuna amministrazione.

¹⁶ Relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n.108, del 5 ottobre 2022 - Allegato 1: Bandi e avvisi pubblicati (dati aggiornati al 4 ottobre 2022).

Dalla tabella allegata risulta che la quota di gran lunga maggiore riguarda le autorizzazioni deliberate nel 2020-2022 per le assunzioni nelle istituzioni scolastiche (105.089)¹⁷.

Si può ipotizzare ma va detto che nelle citate autorizzazioni, alcune riguardanti la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili (LSU) non v'è alcun riferimento ad un fabbisogno qualitativo delle PA richiedenti.

Un problema emerso nel dibattito anche al Tavolo di partenariato riguarda la necessità di non disperdere le esperienze maturate dalla attività degli esperti nell'assistenza alla capacità progettuale e gestionale delle amministrazioni; e quindi di ricercare le modalità per. Utilizzare tali esperti alla fine degli incarichi, valutandone la rilevanza rispetto ai fabbisogni delle diverse amministrazioni.

Le prime esperienze implementative del Piano hanno manifestato la criticità della scelta di puntare su una serie di assunzioni a tempo determinato. Tali scelte, pur comprensibilmente motivate da esigenze di urgenza, hanno reso difficile il reclutamento specie di personale qualificato, già scarsamente attratto da condizioni retributive e di carriera poco competitive col settore privato. Questa criticità è resa palese con sempre maggiore evidenza dai primi bandi attuativi del Piano, che hanno visto una carenza di risposte proprio di questo tipo di competenze.

| Atto | data | oggetto | Quantità |
|-------------|--|--|----------------|
| D.Interm. | 30/09/2022 | autorizzazione a bandire 9° corso-concorso SNA (dirigenti) | 294 |
| DPCM | 16/12/2022 | Autorizzazione a reclutamento e assunzioni in favore della Corte dei conti | 682 |
| DPCM | 10/10/2022 20/05/2022 15/01/2022 | Ripartizione risorse statali per incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato di LSU (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia) | 516 |
| DPCM | 01/12/2022 | autorizzazione alle amministrazioni del comparto sicurezza-difesa e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco ad assumere a tempo indeterminato le unità di personale | 3.689 |
| DPCM | 21/10/2022 | autorizzazione al Ministero dell'università e della ricerca, per le esigenze delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), ad assumere a tempo indeterminato | 79 |
| DPCM | 02/08/2022 | autorizzazione al Ministero dell'istruzione, per l'anno scolastico 2022/2023, ad assumere a tempo indeterminato | 105.089 |
| DPCM | 22/07/2022 | Autorizzazione ad avviare procedure di reclutamento e ad assumere unità di personale in favore di varie pubbliche amministrazioni. | 11.653 |
| DPCM | 18/07/2022 | autorizzazione al Ministero dell'università e della ricerca, per le esigenze delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), all'assunzione a tempo indeterminato | 419 |
| DPCM | 13/07/2022 29/03/2022 | autorizzazione al Ministero dell'Interno – Direzione centrale per le autonomie- Albo dei segretari comunali e provinciali (ex AGES) ad assumere | 390 |
| DPCM | 29/03/2022 | Autorizzazione ad avviare procedure di reclutamento e ad assumere unità di personale in favore di varie pubbliche amministrazioni. | 8.963 |
| Tot. | | | 131.774 |

¹⁷ Le quantità riportate nella tabella sono tratte dall'esame dei singoli decreti di autorizzazione all'assunzione di personale disponibili sul sito <https://www.funzionepubblica.gov.it/categorie-dipartimento/autorizzazioni-ad-assumere>.

5. Novità procedurali, fabbisogni e assunzioni

Le procedure di reclutamento dei pubblici dipendenti sono da tempo ritenute inadeguate non solo per la loro farraginosità e lunghezza, ma anche per il fatto che si concentrano su prove scritte e orali standardizzate e prestano scarsa o nulla attenzione ad accertare le conoscenze e le attitudini dei candidati anche attraverso prove pratiche: caratteri questi che sono dissonanti dalle prassi riscontrabili in altri paesi, riportate dalle rilevazioni dell'OCSE.

Le indicazioni del PNRR si propongono di innovare su questi punti: in particolare di passare da un sistema basato esclusivamente sulla conoscenza a un sistema basato principalmente sulle competenze e sulle attitudini; di valutare le competenze che un funzionario efficiente deve possedere; di differenziare le procedure di assunzione per i livelli di inizio carriera, che devono basarsi sulle competenze, e per i profili specializzati, che dovrebbero combinare le competenze con una esperienza lavorativa pertinente.

Inoltre, il decreto 80/2021 stabilisce che la pianificazione delle assunzioni debba seguire le indicazioni del PIAO relative al piano triennale dei fabbisogni del personale e debba attuarsi in relazione ai profili professionali individuati dalla contrattazione collettiva, con particolare riguardo all'insieme delle conoscenze, competenze e capacità del personale da assumere.

Al riguardo il sito del ministero della PA ha pubblicato linee di indirizzo per la individuazione dei nuovi fabbisogni professionali e che forniscono alcune esemplificazioni in merito ai profili professionali¹⁸.

La normativa sulle assunzioni (dl n. 36 del 2022) introduce una serie di novità finalizzate a dare seguito alle indicazioni del PNRR: la previsione di una prova scritta anche a contenuto teorico pratico, di una prova orale comprendente l'accertamento della conoscenza almeno di una lingua straniera; la possibilità di usare strumenti informatici e digitali, comprese prove orali in video conferenza; nonché di attuare forme di preselezione con test predisposti da soggetti specializzati e di apprezzare titoli e esperienze professionali (in misura non superiore a un terzo del punteggio finale).

¹⁸

https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/DM_nuovi_fabbisogni_professionali.pdf

Le linee di indirizzo aggiornano quelle emanate con il D.M. 8 maggio 2018 in attuazione della cd riforma Madia, concentrandosi sulla componente connessa alla programmazione qualitativa e all'individuazione delle competenze che investono i profili, nulla innovando – invece - con riguardo agli aspetti finanziari e di gestione degli organici. Nulla è innovato in merito al personale delle Aziende e degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale.

È previsto che un regolamento governativo aggiorni le disposizioni previgenti (contenute nel dPR 9 maggio 1994, n. 487 espressamente richiamato nell'art. 3, comma 6 del decreto-legge n. 36 del 2022), coordinandole e semplificandole¹⁹.

Anche il reclutamento del personale dirigenziale è riformato (dl 80/2021, art. 3). Si prevede che i bandi definiscano gli ambiti di competenza da valutare e stabiliscano che la valutazione delle capacità attitudine e motivazioni vada attuata anche attraverso prove scritte e orali definite secondo standard riconosciuti

La selezione avviene secondo procedure comparative bandite dalla Scuola nazionale della amministrazione che tengono conto della attività svolta, dei titoli professionali e di studio, sono altresì previste quote di posti riservati al corso concorso bandito dalla SNA e per il personale in servizio.

Una norma innovativa, ma oggetto di perplessità,²⁰ stabilisce che ove la posizione da ricoprire richieda competenze professionali e manageriali specifiche e le procedure di interpello ordinario non abbiano dato esito soddisfacente, si possa ricorrere a primarie società di selezione del personale, con valutazione delle candidature proposte da parte di una commissione indipendente.

I commenti, a cominciare da quello del Comitato di esperti sopra citato, rilevano che questi orientamenti delle procedure di reclutamento tendono ad allinearsi alle migliori pratiche internazionali e in questo vanno valutati positivamente.

Il contributo che le nuove procedure potranno dare al miglioramento della qualità del reclutamento dipenderà da come queste indicazioni saranno implementate dalle diverse amministrazioni, in particolare dalla

¹⁹ Il 30 gennaio, 2023 il Consiglio di Stato, Sezione consultiva degli atti normativi, ha sospeso, con atto n. 137, la pronuncia sul parere in riferimento allo "schema di regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, concernente norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi" approvato in Consiglio dei Ministri il 5 ottobre 2022. La Sezione consultiva del Consiglio di Stato ha ritenuto opportuno non procedere all'esame analitico dell'articolato del decreto, sottoposto al suo parere, in quanto alcune delle criticità rilevate inducono a ravvisare la sussistenza dei presupposti per rimmetterlo al Ministero proponente al fine di stimolare un'ulteriore e più approfondita riflessione sulle modalità di attuazione dell'articolo 3, comma 6, del decreto - legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2022, n. 79. Tra le criticità riscontrate dalla citata Sezione figurano la pretermissione di ogni valutazione delle conseguenze della nuova disciplina sull'ordinamento anche in termini di contenzioso e una A.I.R. non supportata da dati sufficienti.

²⁰ Cfr. A. Bellavista, *La privatizzazione del pubblico impiego. Trent'anni dopo dal disastro verso l'ignoto, ...e ritorno?*, la relazione al convegno "La privatizzazione del pubblico impiego", Palermo, 10-11 febbraio 2023.

loro capacità di utilizzare in modo appropriato gli strumenti innovativi previsti e la discrezionalità richiesta nella loro applicazione.

Al riguardo va tuttavia sottolineato che l'avvio del processo di riforma riguardante il reclutamento ordinario nella PA, incentrato su un rafforzamento della relazione causale con la programmazione del fabbisogno di personale, sul passaggio dalla valutazione delle conoscenze alla valutazione delle competenze in relazione agli obiettivi assegnati, interviene a pochi anni dal superamento del limite della "dotazione organica" in favore del "vincolo di spesa" per il personale (cd. Riforma Madia del 2017 che ha modificato il testo dell'art. 6 d.lgs. 165/2001)²¹.

Il passo ulteriore da compiere è ora quello di indirizzare le pubbliche amministrazioni verso un processo pianificatorio unitario demandato al Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)²² che realizzi un sistema coordinato, in un unico atto, di molteplici atti di pianificazione già previsti da precedenti discipline (piano dei fabbisogni, piano della performance, piano della prevenzione della corruzione e della trasparenza, piano organizzativo del lavoro agile, piano delle azioni positive, il piano delle azioni concrete e il piano delle dotazioni strumentali).

Questo strumento intende superare la frammentazione degli istituti programmatori sviluppatasi negli anni, permettendo di organizzare in modo semplificato e integrato le performance delle PA e le misure di gestione dei rischi relativi alle varie attività in modo funzionale alla creazione e protezione del valore pubblico atteso dalle stesse attività.

Oltre agli obiettivi strategici, il PIAO definisce aspetti critici per la efficacia dell'attività amministrativa quali: la strategia della gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione di quelle interne in rapporto al Piano triennale dei fabbisogni; l'elenco delle procedure da semplificare, fino alle azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere.

Spetterà al piano integrato di definire gli strumenti e le esigenze del reclutamento delle nuove figure professionali e della valorizzazione delle risorse interne, in una prospettiva unitaria che, rinunciando alle logiche di "rimpiazzo", individui finalmente i fabbisogni (anche di competenze) e

²¹ Cfr. su questo passaggio, fra gli altri, S. Villamena, *Il piano triennale dei fabbisogni di personale nella prospettiva del diligente amministratore pubblico*, in A. Boscati, A. Zilli (a cura), *Il reclutamento nelle P.A.*, cit., p. 117 ss.

²² d.P.R. 24 giugno 2022, n. 81 di attuazione dell'articolo 6, comma 1, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.

permetta uno sviluppo coerente e consequenziale delle strategie di reclutamento che fin qui è mancato²³.

Si tratta di uno sviluppo certamente condivisibile posto che la dimensione qualitativa e quantitativa del reclutamento non può che porsi a valle di una coordinata pianificazione degli obiettivi perseguiti dalla PA. Tuttavia, l'asestamento di queste innovazioni richiede tempi presumibilmente non brevi prima di tradursi in apprezzabili incrementi di capacità operativa.

Tanto più che la nuova impostazione introdotta dal d.l. 80/2021 non è sorretta da un investimento finanziario nel breve periodo, ciò che pone il rischio di un approccio meramente adempitivo da parte delle Amministrazioni a scapito delle finalità dichiarate dalla legge²⁴.

Va anche tenuto presente che il nuovo assetto, normato in modo tendenzialmente unitario per tutte le pubbliche amministrazioni, deve poi essere recepito da realtà eterogenee sotto il profilo istituzionale, della organizzazione amministrativa e dei livelli di efficienza²⁵.

Al riguardo, la perdita di centralità del concorso pubblico, impone alle amministrazioni una più complessa analisi per pervenire alla redazione di un bando che soddisfi i loro effettivi bisogni all'esito di rilevazioni, di processi di formazione specifica del personale in servizio, di procedure di mobilità, di scorrimento delle graduatorie in corso di vigenza, di progressioni orizzontali e verticali e di stabilizzazione del personale precario.²⁶

²³ V. L. Zoppoli, *Il reclutamento nelle pubbliche amministrazioni tra vincoli, parodie, buone pratiche ed emergenze. Come migliorare il sistema*, in *Rinnovamento delle PA e nuovo reclutamento*, in Riv. Giur. Lav., Quaderno n.6/2021, p. 105 ss.

²⁴ A. Boscati, *Il reclutamento riformato*, in A. Boscati, A. Zilli (a cura), "Il reclutamento nella P.A. dall'emergenza alla nuova normalità", CEDAM, vol. I, p. 43 ss.

²⁵ Cfr. Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, parere 26 maggio 2022, n. 902 che rappresenta il rischio che il PIAO si traduca in un adempimento "formale aggiuntivo entro il quale i precedenti Piani vanno semplicemente a giustapporsi, mantenendo sostanzialmente intatte (...) le diverse modalità di redazione (...) e sovrapponendo l'ulteriore onere di ricomporli nel più generale piano".

²⁶ A. Riccobono, *La nuova governance delle assunzioni nelle PA: dal "decreto reclutamento" al "decreto PNRR 2"*, in A. Boscati, A. Zilli (a cura), *Il reclutamento nella P.A. dall'emergenza alla nuova normalità*, CEDAM, vol. I, p. 131 ss., osserva che "la tendenza a dequotare lo strumento del concorso ordinario, particolarmente evidente nelle procedure di reclutamento semplificato allestite dal d.l. n. 44 del 2021 (n.d.r.: Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici, artt. 10 e ss.) e, soprattutto dal d.l. n. 80 del 2021, appare in qualche modo controbilanciata dalle misure introdotte dalla l. n. 79 del 2022 (n.d.r.: di conversione del d.l. n. 36 del 2022) che attribuiscono rinnovata centralità al metodo concorsuale, nel tentativo di superare le fragilità che lo hanno afflitto negli ultimi anni.

6. Assistenza, monitoraggio e programmazione

Qui come per molti altri aspetti della attuazione del PNRR saranno importanti non solo le linee e le azioni di guida previste in capo al Ministero, ma anche le iniziative di assistenza tecnica specie alle amministrazioni meno attrezzate.

Analogamente saranno di grande aiuto le attività di monitoraggio previste per verificare l'effettivo andamento di queste attività.

L'attività di monitoraggio è richiesta dalla Commissione europea per tutte le attività riguardanti l'applicazione del PNRR. Nel caso delle attività di reclutamento, sarà decisiva sia per valutarne la efficacia rispetto agli obiettivi di rinnovamento della PA sia per introdurre eventuali correzioni suggerire alla esperienza.

Anche questa è una sfida posta dal PNRR, perché il nostro paese è poco abituato e poco attrezzato a condurre attività sistematiche di monitoraggio sulla attuazione delle normative e in genere delle politiche pubbliche. Lo è ancora meno a valutare l'impatto economico, sociale e ambientale di queste politiche, che pure è un altro impegno richiesto dall'Europa per dare conto della efficacia degli investimenti del PNRR.

Questa attività di monitoraggio, data la materia su cui deve intervenire, richiede di essere non solo tecnicamente attrezzata, ma partecipata dalle parti sociali e delle organizzazioni della società civile

La partecipazione di queste organizzazioni è richiesta dal regolamento europeo (241/2021) per tutta la fase di costruzione e di implementazione del PNRR, e in Italia è stata istituzionalizzata con la costituzione del tavolo di partenariato (decreto 77/2021)²⁷.

In base a tale indicazione il monitoraggio delle varie fasi attuative del Piano non può essere riservato alle istituzioni pubbliche competenti per le varie missioni e alle strutture del ministero della economia, ma deve coinvolgere con modalità adeguate ma effettive anche le organizzazioni sociali rappresentative.²⁸ Le forme di questa partecipazione sociale possono essere diverse: oltre alla consultazione periodica con le autorità

²⁷ Con questa norma, unica nel panorama europeo, si è voluto dare un riconoscimento istituzionale stabile e specifico alla partecipazione delle organizzazioni sociali alla implementazione del PNRR. Tale scelta accresce il potenziale valore di tale partecipazione, sottraendola all'informalità e ai rischi della casualità. Cfr. T. Treu, *Introduzione all'avvio dei lavori del Tavolo di partenariato* (25 novembre 2021) in www.italiadomani.it. Il resoconto di tali lavori con le osservazioni e la documentazione presentata dalle parti sociali nelle diverse sessioni è reperibile sul sito www.italiadomani.it.

²⁸ Vedi le prese di posizione del CESE sul debole coinvolgimento delle parti sociali e della società civile organizzata nella fase ascendente di costruzione del NGEU: Risoluzione del 24-25 febbraio 2021, "Coinvolgimento delle parti sociali organizzate nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Cosa funziona e cosa no?", ECO/GSE, in www.consilium.europa.eu.

competenti per l'attuazione del Piano, sono possibili modalità nuove più dirette, più volte auspiccate, dai componenti dei Tavoli di partenariato, delle consultazioni pubbliche ormai ampiamente in uso nelle prassi europee fino alle vere e proprie attività di coprogettazione che costituiscono una forma di amministrazione condivisa, avallata dalla nota sentenza 131 della Corte Costituzionale²⁹.

7. Innovazioni organizzative e nuovi profili professionali

La validità e la efficacia di questo strumento avranno un test fondamentale nella capacità di rimediare a una carenza storica delle nostre riforme e delle stesse concezioni diffuse fra i riformatori: quella di ritenere che il cambiamento delle PA possa realizzarsi attraverso processi meramente normativi, di legge e anche di contrattazione collettiva.

Una simile concezione ha portato a non investire adeguatamente nella innovazione delle strutture organizzative, oltre che nel personale che le deve gestire. Inoltre ha fatto dimenticare che la innovazione non può essere realizzata solo dal centro ma deve procedere con esperienze e per tentativi diffusi nei territori, anche se questi richiedono di essere coordinati con interventi nazionali.

In coerenza con le indicazioni qui riportate si pone un altro aspetto caratterizzante la riforma (art.1, dl.36/2022): quello che indica la necessità di introdurre un nuovo modello di organizzazione del personale basato su profili professionali individuati dalla contrattazione collettiva³⁰.

La sfida è di superare la tradizionale classificazione rigida delle mansioni per lasciare il posto a famiglie e aree professionali da definire sia in base alle conoscenze e alle competenze delle persone sia ai ruoli e alle posizioni da ricoprire all'interno delle varie amministrazioni.³¹ Un simile rinnovamento dei tradizionali schemi classificatori è stato già avviato da alcuni contratti collettivi privati, a cominciare da quello dei metalmeccanici.

³²

²⁹ Vedi fra i tanti, L. Becchetti, E. Bobbio, L. Raffaele, L. Semplici, *Teoria e strumenti per un'amministrazione condivisa, efficiente, innovativa, generativa*, Impresa Sociale, n.3/2022; e il Position Paper di Astrid, *Partiti politici e sussidiarietà. Costruire ponti per un rinnovamento della vita democratica*, Marzo 2023, in www.astrid.it.

³⁰ Cfr. L. Fiorillo, *La professionalità nel lavoro pubblico e le sfide del tempo presente*, in Lav. Prev. Oggi, 1-1, 2023, p. 49 ss.

³¹ Il concetto di competenza è ampiamente analizzato da L. Fiorillo, *La professionalità*, cit., p. 49: si ritiene necessario far riferimento a molteplici dimensioni relative sia alla posizione organizzativa e di lavoro del dipendente, sia a un insieme di capacità tecniche e trasversali proprie del lavoratore e che questi acquisisce.

³² T. Treu (a cura), *Commentario al contratto collettivo dei metalmeccanici*, Giappichelli, 2022

Nel settore pubblico la revisione dei sistemi di classificazione e di valorizzazione della professionalità dei dipendenti è presente nel patto per la innovazione del lavoro pubblico firmato dal presidente Draghi e CGIL CISL UIL il 10 marzo 2021, ripreso sul punto dal dl 80/2021; ed è implementata dai recenti rinnovi di alcuni contratti collettivi, *in primis* quello per il comparto delle funzioni centrali.

Due innovazioni principali sono segnalate dai commentatori: la introduzione di una quarta area professionale, quella delle professionalità elevate, che nasce *ex novo* anche per superare i vincoli giuridici entro cui i contratti si muovono; inoltre, la scelta di operare uno stretto collegamento tra gli assetti organizzativi delle amministrazioni e i lavoratori inquadrati in questa area, che, in analogia a quanto accade per la dirigenza, dovranno avere un incarico gestionale o professionale.

Una ulteriore rilevante novità in materia è la rivitalizzazione delle progressioni verticali attuata dal dl 80/2021, che riprende uno spunto dell'accordo del marzo 2021, richiamato dai contratti collettivi recenti (funzioni centrali e funzioni locali).

In realtà le indicazioni dei contratti nazionali in tema di inquadramenti sono alquanto generali e per molti versi carenti su punti decisivi, come la individuazione dei concetti di aree e famiglie professionali. La novità di questo inquadramento, implica una valutazione della professionalità dei lavoratori, correlata con i ruoli e le posizioni dei singoli nel contesto organizzativo in cui operano. Ressa comporta che i suoi contenuti specifici andranno precisati e gestiti nelle sedi contrattuali decentrate, nelle unità operative dove il lavoro è svolto e si può valutare. E' una sfida questa che metterà alla prova la capacità della contrattazione di secondo livello di svolgere un ruolo attivo nella valutazione e promozione della professionalità.

Il Ccnl del comparto Funzioni Centrali firmato (in ritardo) il 9 maggio 2022 per il triennio 2019-2021 ha fatto da apripista per gli altri settori e portato a compimento il percorso indicato nel Patto per l'innovazione sopra citato. La nozione centrale nel sistema classificatorio articolato su quattro aree è quella della famiglia professionale. Che costituisce un ambito professionale omogeneo caratterizzato a competenze comuni. La individuazione delle aree avviene tramite declaratorie che descrivono i requisiti richiesti al personale. All'interno dell'area si ha un'equivalenza e fungibilità di mansioni che favorisce processi di mobilità potenzialmente virtuosi³³.

³³ Cfr. L. Fiorillo, *Le professionalità*, cit., p. 51, il quale ritiene che queste innovazioni contrattuali pongano oggi le condizioni per una effettiva valorizzazione della professionalità anche nella PA.

8. Il Piano strategico per la formazione: impegno quantitativo ed eterogeneità delle situazioni

Le indicazioni del PNRR hanno avuto una rilevanza diretta anche per promuovere la funzione strategica della formazione delle persone nelle pubbliche amministrazioni.

Si è osservato che la formazione deve essere vista come un diritto dovere dei dipendenti, un'attività da equiparare a quelle lavorative e un investimento organizzativo necessario e anche per il *change management*³⁴.

Il cambio di passo rispetto alla svalutazione del passato si registra sia nella quantità di risorse dedicate alle attività formative sia nella loro integrazione, ad opera del PIAO, nel ciclo della performance e nelle politiche di gestione delle risorse umane.

Le indicazioni del Piano sono state raccolte dal Patto per l'innovazione del lavoro pubblico già citato e nell' Atto di indirizzo per il rinnovo contrattuale del 2019-2021 per il comparto funzioni centrali, che garantisce a tutto il personale l'accesso a percorsi formativi specifici, con riferimento particolare alle competenze informatiche e digitali.

Il Piano prevede l'attivazione di percorsi formativi differenziati per target di riferimento e azioni specifiche a supporto delle medie amministrazioni locali con la predisposizione di progetti volti alla revisione dei processi decisionali e organizzativi.

Il Piano strategico "*Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il paese*" individua due primi ambiti di intervento. Anzitutto si riferisce alla formazione universitaria dei dipendenti prevedendo la possibilità per tutti i dipendenti che lo ritengono di usufruire di un incentivo per l'accesso alla istruzione terziaria. Per promuovere queste attività formative il ministro per la pubblica amministrazione e quello per la Università e la ricerca hanno sottoscritto il 7 ottobre 2021 un protocollo riguardante in particolare la previsione di apprendisti di alta formazione e ricerca, il monitoraggio dell'offerta di dottorati di ricerca, la formazione universitaria professionalizzante, specifici programmi di studio da diffondere nelle università per la formazione nei settori di interesse delle amministrazioni.

Il secondo ambito di intervento del Piano riguarda lo sviluppo delle competenze digitali dei dipendenti pubblici, (non specialisti IT). La loro necessità è stata particolarmente evidente durante la pandemia e a seguito della diffusione del lavoro a distanza; ma è sottolineata in generale dalle

³⁴ S. Angeletti, *Capitale umano e formazione al centro delle politiche di riforma della PA*, in Cnel, *Relazione al Parlamento e al governo sui livelli e la qualità dei servizi delle PA nazionali e locali, alle imprese e ai cittadini*, 2021, p. 304 ss.

indicazioni europee dell'Action plan, che pone l'obiettivo per la maggioranza della popolazione (60%) di possedere *basic digital skills*.³⁵

Il dipartimento della funzione pubblica ha definito il *syllabus* delle competenze digitali per la PA, che indica le competenze principali nelle diverse aree tematiche e che si pone come modello per l'azione formativa di tutti i dipendenti pubblici.

Un punto fondamentale per dare seguito a questi obiettivi sarà di curare la valutazione dei risultati formativi in modo certificato e quindi generalmente apprezzabile. È questo un aspetto tradizionalmente debole, non solo nelle Pa, e che va rafforzato in quanto essenziale per la riconoscibilità e la valorizzazione degli esiti dell'apprendimento.

Per rendere fruibile tale sistema formativo sono predisposte procedure automatiche di verifica dell'apprendimento, i cui risultati dovrebbero alimentare un fascicolo delle competenze, parte integrante del fascicolo del dipendente.

L'ISTAT ha dato conto dell'attuazione dell'impegno formativo delle PA in una relazione al Cnel ³⁶. Da questa analisi risulta che attività formative sono state organizzate da un numero minoritario di amministrazioni, ma per un'alta percentuale dei dipendenti; inoltre con forti disparità di interventi, in particolare fra gli enti di piccole dimensioni.

Nel complesso risulta organizzata e finanziata una ingente quantità di attività formative (173.000), con prevalenza nelle tematiche giuridiche (30,2%), ma con presenza rilevante di materie tecniche (29,2%) ed economico finanziario (15,9%); mentre è ancora minoritaria la formazione manageriale, quella nelle tematiche ICT e nelle lingue straniere. Analogamente debole è lo sviluppo delle competenze digitali, la cui inadeguatezza rappresenta un ostacolo al processo di transizione attivato dal PNRR e necessario per la modernizzazione delle Pa.

Inoltre gli stessi dati ISTAT confermano una notevole eterogeneità di situazioni, fra un gruppo di amministrazioni, più strutturate e di maggiori dimensioni che si sono attrezzate con strumenti e professionalità digitali per mettere i lavoratori in grado di operare da remoto durante la pandemia; e dall'altro molte amministrazioni piccole e meno dotate di strumenti e conoscenze digitali, che necessitano di ulteriori interventi per conseguire gli obiettivi prefissati dal piano di innovazione e digitalizzazione.

Superare il *digital divide* espresso da queste differenze, non solo nelle pubbliche amministrazioni, rappresenta una condizione necessaria per perseguire i target di sviluppo sostenibile posti dal PNRR per l'intero paese.

³⁵ Action Plan, *The European Pillar of Social Rights*, European Commission, 4 marzo 2021,

³⁶ E. Espa, *Profili quantitativi dell'impegno delle PA*, in Cnel, *Relazione al Parlamento*, cit., p. 69 ss.

Va inoltre considerato che attivare la trasformazione digitale della PA non è solo una sfida tecnologica, ma richiede un cambio di approccio gestionale, di modo di lavorare nelle amministrazioni, e di cultura generale del sistema; per questo va combinata con nuove competenze non solo specialistiche ma manageriali e anche culturali³⁷.

9. Lavoro agile e performance nelle pubbliche amministrazioni

L'utilizzo del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni ha assunto modalità diverse nelle varie fasi che ha attraversato: da quella sperimentale avviata nel 2015, a quella emergenziale (dl n.9/2020), nella quale, in deroga alla componente volontaria, il lavoro agile è disposto unilateralmente con misura datoriale, fino all'uscita dall'emergenza e la sua configurazione a regime secondo le indicazioni del Piano organizzativo del lavoro agile (POLA) da redigere annualmente "sentite le organizzazioni sindacali" e delle linee guida del Dipartimento della funzione pubblica.

È essenziale che il Piano muova dalla individuazione in ciascuna amministrazione delle attività assolvibili "a distanza" e valorizzi, attraverso il superamento della dicotomia presenzialismo-controllo della quantità di lavoro, la qualità della prestazione in relazione agli obiettivi assegnati più che al numero degli adempimenti³⁸.

Tali evoluzioni sono state oggetto di una vasta attività di ricerca, anche da parte del Cnel, che ne ha analizzato la diffusione e le modalità applicative. Queste ricerche hanno avuto come oggetto centrale e problematico l'impatto del lavoro a distanza sul funzionamento delle varie amministrazioni, sulle performance individuali e collettive dei dipendenti, sulla erogazione dei servizi a cittadini e imprese e sulla indubbia accelerazione all'uso delle tecnologie digitali nel pubblico impiego. Alcune di queste indagini danno conto della buona capacità di risposta e di resilienza manifestata, sia pure con varianti fra i diversi comparti, rispetto all'emergenza, e progressivamente consolidata. Ma resta il fatto che il nuovo strumento di pianificazione non ha riscontrato una buona implementazione presso le Pubbliche amministrazioni³⁹.

Si ritiene che l'impatto del lavoro agile sulla performance complessiva delle amministrazioni sia ancora di difficile apprezzamento, anche per la

³⁷ S. Angeletti, *Capitale umano e formazione*, cit., p. 216 ss.

³⁸ M. BROLLO in "Il reclutamento nella P.A. cit.", pp. 19 e ss.

³⁹ V. esiti della "Ricerca sulla qualità dei POLA 2021-2023 a cura del Dip. Funzione pubblica CERVAP, in https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Report_DFP-CERVAP_30-04-2021.pdf.

difficoltà e incertezza dei criteri di misurazione⁴⁰. È peraltro significativo che poche amministrazioni abbiano affrontato esplicitamente il tema per approfondire gli effetti di questa modalità di lavoro sui servizi erogati e sulla produttività dei dipendenti.

Nelle linee guida ora menzionate si sottolinea opportunamente che il lavoro agile va concepito non solo come garanzia della continuità del servizio pubblico, ma come un nuovo modello organizzativo atto a favorire la responsabilità dei dipendenti e il loro orientamento ai risultati; a conciliare le esigenze dei lavoratori con quelle organizzative e a favorire un migliore equilibrio fra vita professionale e vita di lavoro⁴¹

Problemi simili si pongono per l'applicazione del lavoro agile nelle imprese private e anche qui sono lungi dal ricevere soluzioni univoche. Nel caso del pubblico impiego la andata a regime di questo tipo di lavoro costituisce una sfida di particolare difficoltà, perché mette alla prova le capacità, spesso rivelatesi inadeguate anche nel contesto del lavoro predigitale, di innovare le modalità delle prestazioni richieste ai dipendenti, di misurarne la produttività e di motivarne l'impegno.

In ogni caso la sfida non si può eludere, ed è parte di un'esigenza generale che è quella di valorizzare le ricadute del PNRR sulla quantità e qualità dell'occupazione.⁴² Perseguire tale obiettivo richiederà nel settore pubblico, come e più che nel privato, investimenti sulle persone, sulla loro formazione e cultura, in parallelo con la riorganizzazione delle modalità lavorative, compresa la loro articolazione che tenderà a diffondersi in forme ibride, parte da remoto e parte in presenza.

10. La seconda fase del PNRR: urgenze e problemi dell'implementazione

La prima fase del PNRR ora conclusa è stata dedicata soprattutto alla predisposizione degli strumenti giuridici, organizzativi e finanziari richiesti per la sua implementazione. Fra questi rientrano le innovazioni introdotte per la riforma e il miglior funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

⁴⁰ S. Angeletti, R. Nigro, *Lavoro agile*, in Cnel, *Relazione al Parlamento*, cit., p. 137 ss.

⁴¹ Con il d.lgs. n. 105 del 2022 di attuazione della direttiva UE 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, il legislatore consolida un approccio teso a promuovere il lavoro agile per i dipendenti che presentano un rischio occupazionale a causa delle esigenze di equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e prestatori di assistenza" secondo una precisa declaratoria di priorità contenuta nell'art. 18, co. 3-bis della legge n. 81/2017, come modificato dall'art. 4 del citato d. lgs. n. 105/2022.

⁴² C. Lucifora, R.A. Maroni, S. Scaccabarozzi, *Occupazione e PNRR: cambiamenti e mismatch nella struttura dell'occupazione*, in Cnel, *Rapporto sul mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2022. P. 329 ss., e G. Basso, L. Guido, M. Paradisi, A. Petrella, *L'occupazione attivata dal PNRR e le sue caratteristiche*, Bankitalia, Occasional Paper, 74/2023.

È giudizio condiviso anche dalle parti presenti al Tavolo di partenariato che, pur nelle difficoltà riconosciute e non del tutto superate, il Piano si conferma una occasione preziosa per rinnovare le pubbliche amministrazioni, per motivare il personale dei vari settori anche in vista di un impegno che dovrà estendersi oltre l'orizzonte temporale del PNRR.

Ma, come si è pure riconosciuto, le acquisizioni e i parziali risultati fin qui ottenuti dovranno essere verificati nella nuova fase che si è aperta della "messa a terra" dei progetti e delle attività previste per la durata del Piano e, secondo gli auspici di molti, anche oltre.

A tal fine sarà importante dare seguito a un monitoraggio sistematico e partecipato dell'effettivo stato di andamento delle iniziative di riforma e degli investimenti previsti per il successo del Piano.

Questo monitoraggio dovrà dedicare specifica attenzione alla attuazione delle regole relative alla riforma e al potenziamento delle pubbliche amministrazioni, a cominciare dalle questioni più importanti e critiche menzionate in questa analisi.

Come auspicato nel dibattito al tavolo di partenariato, si tratterà di verificare anzitutto l'andamento del reclutamento del personale, con la velocizzazione e implementazione effettiva delle autorizzazioni ad assumere, nonché la qualità e la corrispondenza di queste con i fabbisogni identificati.

La adeguatezza di queste misure andrà verificata nel tempo e in prospettiva tenendo conto della evoluzione delle attività applicative del Piano.

Anche a prescindere da eventuali modifiche dei suoi contenuti, che richiedono l'approvazione delle autorità Europee, lo sviluppo delle iniziative del Piano risentirà necessariamente delle modifiche del contesto nazionale e internazionale; queste modifiche richiederanno adattamenti su non poche decisioni relative al Piano, a cominciare da quelle riguardanti i costi delle opere, molto lievitati, a causa della crisi energetica e delle materie prime; nonché adeguamento delle strutture e del personale pubblico, per recuperare i ritardi già visibili. Più incerta e controversa è la possibilità di modificare la tempistica attuativa dei vari progetti, o anche solo di spostare ambiti e modalità degli investimenti: questioni su cui è aperto il confronto con l'UE.

Le prime verifiche segnalano già ritardi nell'attivare delle nuove procedure di reclutamento, e in ogni caso la necessità di rafforzare le strutture e gli organici specie nelle aree critiche della sanità e della scuola, per metterle in grado di svolgere i nuovi compiti loro attribuiti dalle riforme del Piano: ad es. gestire le strutture sanitarie di prossimità e le attività di assistenza sociosanitaria domiciliare; apprestare strumenti per combattere la grave dispersione scolastica, come richiede espressamente l'Europa.

Analogamente si è confermata la necessità di incrementare il sostegno in particolare agli enti territoriali di piccole dimensioni con il potenziamento degli organici e il supporto tecnico amministrativo per la gestione dei progetti

Inoltre, va segnalato che l'aumento previsto delle assunzioni, pur consistenti, non arriva a coprire i vuoti di personale registrati negli ultimi dieci anni. Quindi dovrà essere integrato, specie per i profili professionali richiesti dai nuovi compiti e nelle aree critiche già segnalate.

Anche le attività formative andranno estese e rafforzate nelle stesse direzioni, non solo per recuperare i ritardi nella formazione e cultura digitale, ma anche per gestire le implicazioni della transizione *green*, che presenta consistenti opportunità occupazionali ma richiede professionalità diverse da quelle storiche, sia per le imprese sia per le pubbliche amministrazioni.

In realtà le novità delle due transizioni prospettate dal PNRR sono di tale portata che impongono un nuovo orientamento culturale e professionale non solo per i pubblici dipendenti, ma di tutti coloro che sono coinvolti nella attuazione del Piano, cioè di una parte consistente della popolazione attiva del paese.

Per operare efficacemente in vista del nuovo modello di sviluppo richiesto dal PNRR serve una *governance* autorevole del Piano su cui sta intervenendo il governo. Ma servono allo stesso tempo idee e conoscenze nuove che rendano capaci sia le istituzioni sia le forze sociali del paese di interpretare le novità che via via incontriamo.

Questo rinnovamento culturale e professionale impegna in particolare chi opera nel settore pubblico, cui sono richiesti nuovi compiti e responsabilità dirette nel riprogettare i procedimenti e i servizi ai cittadini, in modo tale da massimizzare le opportunità offerte dalle nuove tecnologie e dai nuovi obiettivi.

In questa prospettiva il potenziamento della formazione dovrà trovare riscontro negli interventi di semplificazione delle procedure e più in generale nel rinnovamento dei sistemi organizzativi, entrambi processi avviati, ma lungi dall'essere sufficienti.

Le misure introdotte con il PIAO saranno messe alla prova per verificarne la capacità di orientare effettivamente questo rinnovamento organizzativo.

11. Snodi critici: ruolo della dirigenza e della contrattazione collettiva. Monitoraggio e partecipazione

Una questione non affrontata in questa prima fase, ma non più rinviabile, riguarda la riforma della dirigenza pubblica. I dirigenti hanno sofferto particolarmente in questi ultimi anni, anzitutto perché il loro numero si è drasticamente ridotto, ancora più di quello degli altri

dipendenti: il rapporto con i dipendenti era di 1 a 46 nel 2001 ed è cresciuto a 1 su 62 nel 2020 (una sproporzione senza riscontro nei paesi OCSE)⁴³.

Inoltre, l'esigenza, da sempre ritenuta essenziale⁴⁴, di sostenerne la autorevolezza e la autonomia dei dirigenti nei confronti dei decisori politici (oltre che dei sindacati) è rimasta senza risposte adeguate nei (deboli) tentativi di riforma finora attuati.

I nuovi compiti cui sono chiamate le amministrazioni per dare seguito agli obiettivi del PNRR rendono più che mai urgenti queste risposte, perché il rinnovamento delle regole e dei comportamenti dei dirigenti pubblici condiziona in modo decisivo sia l'attuazione e il successo del Piano sia in generale la qualità delle amministrazioni a tutti i livelli, a cominciare da quelli periferici.

Infine, l'attuazione del PNRR è entrata nella fase critica che prevede il contributo diffuso di una moltitudine di attori pubblici e privati. Per questo il contributo della società civile organizzata è particolarmente utile a sostenerne lo svolgimento dei vari progetti del Piano; e anche il tavolo di partenariato che andrebbe valorizzato e non abolito come sembra intenzionato a fare l'attuale esecutivo.

Così l'attività di monitoraggio dovrà essere curata non solo dalle istituzioni competenti, ma dalle organizzazioni sociali e civili secondo le indicazioni europee; le quali richiedono che non si limiti agli aspetti finanziari e tecnici, ma riferirsi anche agli indicatori di sviluppo sostenibile dell'agenda 2030 e ripresi dalla strategia nazionale che ne costituisce la declinazione nel nostro paese.

La partecipazione delle parti sociali si realizza non solo nella presenza al tavolo di partenariato e negli altri tavoli centrali e decentrati che saranno attivati, ma anche attraverso la contrattazione collettiva.

Come si è visto, questa è chiamata a svolgere un ruolo diretto in molti aspetti della attuazione del PNRR, ed è già intervenuta con accordi sia di comparto sia di livello confederale di cui si è dato conto.

Anche i contenuti della contrattazione dovranno rinnovarsi per affrontare i principali problemi posti dalla fase attuativa del Piano che ora si apre: per valutare la adeguatezza dei fabbisogni di personale specie nei settori critici; per verificare la corretta attuazione delle procedure di reclutamento e delle attività formative, per definire e aggiornare i profili

⁴³ Vedi i dati contenuti nel *Rapporto del Comitato scientifico per la valutazione dell'impatto delle riforme*, cit., 2022, in: https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Rapporto_Comitato_scientifico_valutazione_riforme.pdf.

⁴⁴ Cfr. A. Bellavista, *La privatizzazione del pubblico impiego*, cit.; e gli scritti di M. Cerbone, F. Rota, R. Santucci in A. Boscati, A. Zilli (a cura), *Il reclutamento nella PA*, cit., II, p. 211, 241 e 259.

professionali richiesti dai nuovi compiti e dalle modifiche organizzative; per analizzare i meccanismi di mobilità, di progressione e sviluppo delle carriere, e non da ultimo per adeguare i trattamenti retributivi dei dipendenti anche a fronte dell' inflazione, assicurando la tempestività dei rinnovi contrattuali.

Infine, le organizzazioni sindacali e datoriali dovranno essere chiamate a interloquire in modo non formale con il governo per contribuire agli aggiornamenti ed alle modifiche che saranno necessari per il migliore funzionamento e il pieno successo del PNRR.

Se la piena realizzazione degli obiettivi del PNRR impone una riconsiderazione del ruolo paritetico dello Stato e degli attori pubblici, è urgente trarne coerentemente le conseguenze, con un rinnovato impegno non solo del Governo ma di tutte le amministrazioni pubbliche nella loro complessa e differente articolazione.

Gli impegni assunti nelle linee guida e nei nuovi strumenti predisposti, richiedono di dare seguito effettivo a un reclutamento efficace corrispondente a una precisa valutazione dei fabbisogni di competenze, un rinnovamento organizzativo, e a una formazione diffusa all'altezza delle transizioni digitale ed ecologica: e qui il test decisivo è quello di una implementazione coerente e sollecita.

L'esperienza insegna che per attivare un'effettiva innovazione nelle strutture pubbliche, come nelle attività private, non bastano le riforme legislative, ma servono convergenti cambiamenti, sia a livello centrale e decentrato, nei molteplici snodi delle strutture decisionali e operative e nei comportamenti delle persone che in tali strutture operano.