

VERSO UN APPROCCIO “COMPETENCE-BASED” PER LA RIFORMA E LO SVILUPPO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA

Remo Morzenti Pellegrini

Professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Bergamo

Abstract [It]: il contributo riguarda gli aspetti salienti dello sviluppo e della valorizzazione delle competenze trasversali o comportamentali nella selezione e formazione del personale pubblico, anche ai fini dell'implementazione di una complessiva riforma della pubblica amministrazione italiana e considerando gli atti normativi e di *soft law* più recenti approvati sulla specifica tematica in attuazione del PNRR.

Abstract [En]: *the contribution concerns the salient aspects of the development and enhancement of transversal or behavioral skills in the selection and training of public personnel, also for the purpose of implementing an overall reform of the Italian public administration and considering the most recently approved regulatory and soft law acts on the specific issue in implementation of the PNRR.*

SOMMARIO: 1. La centralità delle competenze nella riforma della pubblica amministrazione. – 2. L'individuazione e la valutazione delle competenze trasversali negli atti normativi recenti. – 3. L'applicazione del modello delle competenze trasversali nella selezione e formazione delle risorse umane della p.a. – 4. Il supporto alle amministrazioni per lo sviluppo di un approccio *competence-based* alla gestione del personale pubblico. – 5. Cenni conclusivi.

1. La centralità delle competenze nella riforma della pubblica amministrazione.

Nel 2021 l'OCSE ha inserito tra le grandi sfide alle quali le amministrazioni pubbliche dovranno dare risposta nel prossimo futuro il passaggio da una logica di selezione e valutazione delle risorse umane basata prevalentemente su titoli di studio e conoscenze a una logica cd. *competence-based*, legata alla valutazione delle competenze analitiche e comportamentali¹. Sempre l'OCSE nel 2019, nelle Raccomandazioni sulla *leadership* e le competenze delle amministrazioni pubbliche, tra le indicazioni per lo sviluppo di servizi adeguati, innovativi e al passo con i tempi aveva sottolineato la necessità di: a) identificare le abilità e le competenze necessarie per trasformare la visione politica in servizi che forniscano

¹ Cfr. OECD, *Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service*, OECD Publishing, Paris, 2021. Le altre sfide individuate sono relative a come: a) attrarre i talenti; b) rendere il pubblico impiego più inclusivo e diverso in termini di genere, origini etniche e background; c) favorire la selezione dei profili specialistici; d) conciliare velocità e innovazione nei processi di selezione. V. altresì, in dottrina, S. Horton, *Introduction -The Competency Movement: Its Origins and Impact on the Public Sector*, in *International Journal of Public Sector Management*, 13, 2000, 306-318.

valore alla società; b) attrarre e trattenere personale che possiede le competenze richieste dal mercato del lavoro; c) reclutare e selezionare attraverso processi trasparenti, aperti e meritocratici che valorizzino le competenze; d) sviluppare le abilità e le competenze necessarie creando una cultura e un ambiente di apprendimento continuo².

La Commissione Europea ha individuato il 2023 come “Anno europeo delle competenze”, nel quadro del più ampio piano strategico pluriennale promosso con l’Agenda per le competenze europee per la competitività sostenibile, l’equità sociale e la resilienza del 2020 e, più recentemente, ha individuato lo sviluppo delle competenze tra i *pillars* dell’iniziativa CompAct (*Commission Communication on enhancing the European Administrative Space*) finalizzata ad approfondire la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri e a rafforzare lo spazio amministrativo europeo, la cui adozione è prevista entro dicembre 2023³.

Lo sviluppo delle competenze per la crescita del settore pubblico è previsto anche nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) “Italia Domani”, approvato nel 2021.

Il PNRR, nell’ambito delle azioni di rafforzamento e ammodernamento della Pubblica Amministrazione assegna, infatti, particolare importanza alla valutazione delle competenze trasversali nei processi di selezione, formazione e sviluppo, carriera dei dipendenti pubblici⁴. Le competenze rappresentano uno dei quattro assi di intervento principale della riforma della Pubblica Amministrazione delineata dal PNRR, insieme alla giustizia una delle riforme di natura trasversale all’intero sistema economico e sociale: accanto a nuove modalità di selezione (Accesso), semplificazione delle norme e delle procedure (Buona amministrazione) e Digitalizzazione come strumento trasversale per realizzare le riforme del Piano, vi è appunto l’asse delle Competenze, con l’obiettivo di allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una rinnovata PA⁵.

In tal, senso, anche al fine di raggiungere tutti gli obiettivi posti dal Piano, occorre una complessiva riforma della pubblica amministrazione volta a migliorare la capacità amministrativa sul piano centrale e locale; occorre altresì puntare su semplificazione e digitalizzazione delle procedure amministrative, nell’ottica di una decisa sburocratizzazione ed effettiva riduzione di costi e tempi oggi gravosi per cittadini e imprese; serve, inoltre,

² OECD, *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*, OECD/LEGAL/0445, adopted on 17/01/2019, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445>.

³ Per una presentazione dell’iniziativa v. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13852-Enhancing-the-European-Administrative-Space-CompAct_en e in particolare Pillar 1 “*Public Administration Skills Agenda*”.

⁴ V. sul tema P. SEVERINO, *La formazione come leva di sviluppo: investire sulle persone e sulle competenze per il cambiamento della PA*, in “*Atti del Convegno nazionale AIPDA - Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo, “Discrezionalità e amministrazione”*”, Bologna, 7 ottobre 2022. Sul punto si v. altresì, tra gli altri contributi sul tema: G. MANGIA, *Formare per l’esercizio della valutazione: esperienze e riflessioni teoriche*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Vol. 4, 2019, No. Q4, 123-126; S. ROTA, R. SAPORITO, G. GIACOMELLI, A. M. HIEDEMANN, *Managerializzare e ri-innovare le Pubbliche Amministrazioni*, in E. BAGLIERI (a cura di), *Manager del Futuro*, 2022, Milano, 219-240; V. VECCHI, N. CUSUMANO, L. MOTTA, R. SAPORITO, *Gli investimenti richiedono una nuova leadership nel settore pubblico*, in *Economia & Management*, 2023, 2, 49-56.

⁵ V. in merito, F. CORTESE, *PNRR e nuovo metodo delle riforme amministrative: tra tutela dell’ambiente e competenze territoriali*, in G.P. DOLSO (a cura di), *Governare la ripresa. La Pubblica Amministrazione alla prova del Recovery Plan*, Trieste, 2022, 65 ss.; A. BELLAVISTA, *PNRR, lavoro pubblico e dintorni*, in *Giur. it.*, 2022, 11, 2532-2535; C. PIO SANTACROCE, *PNRR, «riforma orizzontale» della pubblica amministrazione e disciplina generale del procedimento amministrativo*, in *Dir. econ.*, n. 110, 1, 2023, 335-372.

migliorare i processi di selezione, formazione e promozione del personale dell'amministrazione, puntando, in particolar modo, sull'aspetto delle competenze⁶.

Anche altri recenti interventi normativi, come il nuovo *Codice dei contratti pubblici* di cui al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, risultano risentire di un'impostazione di fondo basata sull'enucleazione non tanto o non solo di disposizioni specifiche e dettagliate, quanto di "principi" generali⁷, la cui applicazione nel caso concreto nei termini migliori possibili è strettamente legata, non solo alla conoscenza della normativa da parte del Responsabile della procedura, ma anche delle attitudini dello stesso a plasmare la normativa, adattandola alla fattispecie reale, in vista del raggiungimento di un "risultato", consistente nel pervenire all'affidamento del contratto e alla sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza⁸. Quale ulteriore risvolto e corollario dell'aspetto appena preso in considerazione, viene in rilievo un ulteriore principio, ossia quello della "fiducia" nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione nella persona dei suoi funzionari, quale elemento deputato a favorire e valorizzare l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato.

Appare pertanto chiaro come uno degli assunti di fondo del nuovo *Codice dei contratti pubblici* sia quello di pervenire ad una maggiore valorizzazione, non solo o non tanto della (mera) conoscenza del dato normativo, quanto della capacità e attitudine del Responsabile del procedimento ad applicare la normativa quale attività non fine a sé stessa ma funzionale a pervenire ad un corretto ed ottimale equilibrio tra vari interessi pubblici, oltre che privati, coinvolti dall'azione amministrativa. Non a caso la formazione, su conoscenze tecniche e competenze trasversali, è tra i parametri previsti dall'art. 63 del nuovo *Codice* per la qualificazione delle stazioni appaltanti.

La centralità dell'aspetto consistente nell'accertare, oltre che le conoscenze, anche le attitudini e le capacità del dipendente pubblico è stata posta in evidenza di recente, mediante l'individuazione di nuove modalità di accesso della dirigenza, oltre che nella previsione a livello normativo delle competenze quale contenuto dei profili professionali, correlata alle nuove modalità di reclutamento del personale non dirigenziale⁹.

6 Cfr. sul tema S. CASSESE, *Amministrare la Nazione. La crisi della burocrazia e i suoi rimedi*, Milano, 2022. V., inoltre, anche in ottica comparata: S. HORTON, *Competency management in the British civil service*, in *International Journal of Public Sector Management*, v. 13, 4, 2000, 354-368; V. GUPTA, S. CHOPRA, R.K. KAKANI, *Leadership competencies for effective public administration: a study of Indian Administrative Service officers*, in *Journal of Asian Public Policy*, 11(1), 2018, 98-120; C. H. Grøn, L. Bro e B. L. Andersen, *Public managers' leadership identity: concept, causes, and consequences*, in *Public Management Review*, 22(11), 2020, 1696-1716; E. De Nito, M. P. Iacono, *Rethinking the Concept of Competencies for Public Managers*, in *Organizational Development in Public Administration*. Palgrave Macmillan, Cham, 2021, 37-60.

7 A proposito dei principi esplicitati nell'ambito del recente *Codice dei contratti pubblici* si v., tra gli altri: M. CORRADINO (a cura di), *La riforma dei contratti pubblici, Commento al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, Milano, Giuffrè, 2023, 7 ss. e G. NAPOLITANO, *Il nuovo codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 3, 287.

8 Tra i primi contributi anche a proposito della figura del R.U.P. si v. M. NUNZIATA, *Le stazioni appaltanti e il RUP*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 3, 311.

9 Sul punto, tra gli altri, si rimanda a G. D'ALESSIO, *Il reclutamento del personale e della dirigenza delle pubbliche amministrazioni*, in *Il lav. nelle p.a.*, 2020, 4, 3-50.

Così, con specifico riguardo alle nuove modalità di accesso alla dirigenza, nell'ambito del d.l. n. 80/2021¹⁰, si è esplicitata la necessità della valutazione delle “*capacità, attitudini e motivazioni individuali*”; tale aspetto si traduce in modalità di selezione che devono necessariamente prevedere la valutazione delle competenze accanto alla tradizionale valutazione delle conoscenze, o meglio, modalità di selezione che permettano di valutare congiuntamente conoscenze e competenze¹¹.

Il predetto d.l. n. 80/2021, peraltro, ha affidato alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) la predisposizione delle “*Linee guida sull'accesso alla dirigenza pubblica*”, di seguito approvate in sede di Conferenza Unificata Stato Regioni e adottate mediante decreto del Ministro della Pubblica Amministrazione nel settembre 2022¹².

In tal senso, dunque, la stessa Scuola Nazionale dell'Amministrazione ha svolto un ruolo cruciale da questo punto di vista attraverso la definizione (per la prima volta nel nostro sistema) di uno specifico Modello di competenze per i dirigenti della PA italiana, definito nell'ambito delle predette “*Linee guida sull'accesso alla dirigenza pubblica*”. Il Modello, in particolare, ha individuato quindici competenze trasversali, suddivise in cinque macro-aree, che rappresentano il “faro” con cui illuminare sia l'accesso alla PA sia la rilevazione dei fabbisogni formativi e, quindi, la progettazione ed erogazione della formazione della dirigenza pubblica¹³.

Inoltre, sempre la SNA, su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica, ha individuato un “*Framework di competenze trasversali*” in relazione al personale non dirigenziale dell'amministrazione pubblica, sfociato nel recente D.M. del 28 giugno 2023 recante il “*Modello delle competenze trasversali*” sviluppato nell'ambito del gruppo di lavoro coordinato dalla SNA¹⁴.

2. L'individuazione e la valutazione delle competenze trasversali negli atti normativi recenti.

La predisposizione dei modelli di competenze trasversali per la dirigenza e per il personale non dirigenziale si inserisce, come anticipato, nell'ambito della Riforma del mercato del lavoro¹⁵ prevista nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), laddove si

10 D.l. 9 giugno 2021, n. 80, recante “*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*”, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113. Si cfr., sul tema, G. RIVELLINI, *Il lavoro pubblico dopo il d.l. 9 giugno n 2021, n. 80*, in *Il lavoro nelle p.a.*, 2021, 3, 553-582; L. OLIVERI, *La fiducia nel reclutamento dei dirigenti pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 6, 691-701.

11 Sul tema si v. quanto già esposto nel contributo di G. BARBETTA, *La selezione e la formazione della dirigenza pubblica in ottica comparata e lo sviluppo delle competenze manageriali*, in *Il lavoro nelle p.a.*, 2013, 5, 875.

12 Le Linee guida in parola, “*Linee guida sull'accesso alla dirigenza pubblica*” di cui al DM del 28/09/2022, sono state predisposte dalla SNA nell'ambito di un apposito *Advisory Board*, che ha visto la presenza di esperti di procedure concorsuali, esperti di *assessment* delle competenze e rappresentanti di amministrazioni centrali e locali.

13 Sul punto, si v. le considerazioni di M. NICOLOSI, *Il sistema delle competenze dopo le linee guida ministeriali del 2021 e nel PNRR*, in *Giur. it.*, 2022, 11, 2550-2561 e di M. DE BENEDETTO, *La formazione dei dipendenti pubblici: appunti sul chi, sul come e sul dove*, in *St. parl. pol. cost.*, 2019, 205/206, 81-95.

14 Si fa riferimento al DM 28/06/2023 di “*Approvazione del modello delle competenze trasversali del personale di qualifica non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni*”.

15 Milestone M1C1-58 “*Entrata in vigore degli atti giuridici per la riforma del pubblico impiego*”.

è promossa la riprogettazione del sistema dei profili professionali in un modello articolato su conoscenze, competenze e capacità caratteristiche della posizione da ricoprire.

In tal senso, tra i risultati già conseguiti dalla predetta riforma allo stato attuale si riconoscono: l'adozione delle *"Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche"* (DM 22 luglio 2022), con il riferimento alle competenze quale elemento centrale di costruzione dei fabbisogni di personale delle pubbliche amministrazioni¹⁶; la previsione di aree di sviluppo ulteriori per il personale in possesso di elevata qualificazione, al fine di attrarre professionalità specialistiche dal mercato del lavoro e di offrire opportunità di carriera alle figure interne maggiormente qualificate; la necessità di accertare il possesso di alcune competenze trasversali nella verifica dei requisiti per l'accesso alle carriere, inclusa quella dirigenziale; l'adozione delle succitate *"Linee guida sull'accesso alla dirigenza pubblica"* e la sottoscrizione di contratti collettivi per il triennio 2019-2021 nei comparti funzioni centrali, funzioni locali e sanità che introducono la riforma del sistema di classificazione del personale, in coerenza con le norme riformate¹⁷; il recente DM 28 giugno 2023 di *"Approvazione del modello delle competenze trasversali del personale di qualifica non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni"*¹⁸.

Il *Framework* delle competenze trasversali del personale non dirigenziale, analogamente al modello di competenze per il personale dirigenziale, si pone quale modello, funzionale rispetto alle diverse amministrazioni, oltre che coerente con le necessità di transizione dell'amministrazione italiana verso i traguardi stabiliti nell'ambito del PNRR, riportante un riferimento metodologico in relazione ai percorsi di accesso, di sviluppo di carriera e di formazione del personale di tutta la Pubblica Amministrazione italiana. In altri termini, si tratta di uno strumento, focalizzato sulle competenze trasversali o *soft skills*¹⁹, volto a fornire alle amministrazioni indicazioni e riferimenti alle principali buone pratiche, adottate anche a livello internazionale, nonché ad indicare un *set* di strumenti per l'accertamento e la valorizzazione delle competenze nell'ambito dei percorsi di accesso, di formazione e sviluppo delle carriere, soggetto anche ad ulteriori e costanti sviluppi e approfondimenti²⁰.

16 Sul punto si v. le riflessioni di A. BOSCATI, *La disciplina della dirigenza e del lavoro pubblico a vent'anni dall'approvazione del d.lgs. n. 165/2001: la costante ricerca di un approdo stabile*, in *Ist. Fed.*, 2021, 2, 337-389.

17 Cfr., tra gli altri, G. GARDINI, *La perenne riforma della dirigenza pubblica*, in *Var. temi dir. lav.*, 2020, 1, 45-73.

18 Sul punto, in generale, si v. F. MERLONI, *Il d.lgs. n. 165 del 2001 e l'organizzazione delle competenze professionali dei funzionari pubblici*, in *Dir. Amm.*, 2022, 2, 359-393.

19 Stante la definizione di *soft skills* nell'ambito del *Framework*, la definizione delle competenze tecnico-specialistiche è, invece, stata rimessa all'autonomia organizzativa dei singoli enti, in funzione delle loro specifiche caratteristiche e del profilo istituzionale; l'analisi dei contesti organizzativi su cui il *Framework* delle competenze è stato costruito ha riguardato le amministrazioni centrali e locali, e dunque le caratteristiche ordinamentali del personale dei comparti funzioni centrali e funzioni locali.

20 Il *Framework* appare inoltre certamente modulabile in relazione alle principali variabili che connotano le singole amministrazioni, quali consistenza del personale, complessità organizzativa, tipologie di processi gestiti, livello di *know-how* sulla materia, oltre che in relazione ai diversi ruoli di inquadramento del personale. Del resto, lo strumento si pone quale punto di riferimento comune volto a definire in modo condiviso e unitario le aree e le dimensioni rilevanti affinché le singole amministrazioni possano procedere in modo coerente utilizzando categorie comuni a tutta la Pubblica Amministrazione italiana.

Per “competenze trasversali” occorre intendere quel *set* di comportamenti organizzativi che rappresentano l’espressione delle capacità trasversali e delle attitudini individuali rilevanti per svolgere «con successo» il proprio ruolo, ritenuto che i requisiti di ruolo nell’amministrazione ad oggi non possono più limitarsi al complesso delle conoscenze e delle competenze tecnico-specialistiche richieste per svolgere una mansione, ma devono ricomprendere altresì le dimensioni comportamentali di carattere trasversale, riferite in particolare al “come” svolgere il lavoro in maniera efficace²¹.

Così, i modelli di competenze rappresentano invece raggruppamenti di un certo numero di competenze trasversali rilevanti nello specifico ruolo/contesto organizzativo, che definiscono i comportamenti efficaci associati ad esso, raggruppati in un numero limitato di dimensioni²².

A sua volta, ciascuna competenza trasversale è descritta attraverso una serie di indicatori comportamentali specifici, osservabili e verificabili, che possono essere logicamente e in modo affidabile classificati all’interno della stessa competenza²³.

In dettaglio, il modello di competenze per i dirigenti, previsto nelle sopraccitate “*Linee guida sull’accesso alla dirigenza pubblica*”, individua 15 competenze articolate in cinque aree: Area Cognitiva, Area Manageriale, Area Realizzativa, Area Relazionale, Area del Self-management, e nell’ambito del modello sono individuate sei competenze considerate più rilevanti (cd. competenze *core*), che si raccomanda di includere sempre nel *set* di competenze da osservare inserito nei bandi per la selezione della dirigenza. Tali competenze sono relative a: Soluzione dei problemi, Gestione dei processi, Sviluppo dei collaboratori, Decisione responsabile, Gestione delle relazioni interne ed esterne, Tenuta emotiva.

Nel recente DM del 28 giugno 2023 di individuazione del modello delle competenze trasversali del personale di qualifica non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni sono individuate sei competenze trasversali articolate in quattro aree (“Capire il contesto pubblico”; “Interagire nel contesto pubblico”; “Realizzare il valore pubblico”; “Gestire le risorse pubbliche”), oltre a tre valori, trasversali a tutte le competenze, ossia integrità, inclusione e sostenibilità, principi ideali dell’azione amministrativa individuale e collettiva²⁴.

Accanto alla individuazione del modello di competenze, l’altro aspetto fondamentale quando si opera secondo un approccio *competence-based* alla gestione delle risorse umane, è relativo alle modalità di misurazione e valutazione delle competenze. Così, secondo quanto previsto dal d.l. n. 80/2021, le nuove procedure concorsuali per l’accesso alla dirigenza

21 V. sul tema P. CANONICO, L. GIUSINO, A. HINNA, A. TOMO, *Lo sviluppo delle competenze nella pubblica amministrazione. Integrare conoscenze tecniche e competenze trasversali*, Milano, 2023.

22 Cfr., in tal senso, il DM 28/06/2023.

23 V., sul punto, G. C. THORNTON III., D. R. RUPP, *Assessment centers in human resource management: Strategies for prediction, diagnosis, and development*, Lawrence Erlbaum, Mahwah, 2006.

24 Si consideri peraltro che, per ciascuna competenza, considerata l’eterogeneità delle amministrazioni e dei diversi ruoli nei quali il Framework delle competenze trasversali può essere applicato, gli indicatori comportamentali sono articolati su tre livelli, che fanno riferimento a diversi livelli di complessità rispetto all’espressione della competenza: il livello 1 pensato per i ruoli in cui, rispetto all’ambito di espressione della specifica competenza, ci si attende un contributo prevalentemente operativo, che implica un minor grado di complessità e di autonomia; il livello 2 è pensato per ruoli in cui, sempre rispetto all’espressione di quella competenza, ci si attende un contributo di media complessità e autonomia; il livello 3 è pensato per ruoli in cui ci si attende una espressione della competenza ad elevata complessità e autonomia.

devono prevedere esplicitamente la valutazione, oltre che delle conoscenze, della “capacità, attitudini e motivazioni individuali”, anche attraverso prove, scritte e orali, finalizzate alla loro osservazione e valutazione comparativa, definite secondo metodologie e standard riconosciuti.

Da questo punto di vista, le citate *Linee guida* propongono la metodologia dell’*Assessment Center*²⁵ per la selezione, la mappatura delle competenze, la valutazione del potenziale, l’analisi delle esigenze formative e lo sviluppo delle risorse umane. Si tratta di una delle più diffuse metodologie utilizzate, in ambito privato, e più recentemente anche in ambito pubblico²⁶.

In particolare, l’*Assessment Center* si pone quale procedura di valutazione che, attraverso l’utilizzo di una molteplicità di strumenti standardizzati, ha l’obiettivo di analizzare e valutare il possesso (e il relativo livello) di un *set* predefinito di competenze comportamentali (o trasversali) di una persona, ritenute necessarie per ricoprire con successo un ruolo specifico in una organizzazione. In entrambi i modelli di competenze elaborati dalla SNA, per ciascuna competenza sono indicati anche alcuni indicatori di comportamento specifici e osservabili, utili ai fini della valutazione della competenza stessa: per rilevare le competenze occorre, infatti, che le stesse siano “operazionalizzate”, rese cioè misurabili attraverso la costruzione di almeno quattro indicatori di comportamento specifici e osservabili.

La comunità scientifica internazionale ha progressivamente definito, nel corso degli anni, i requisiti minimi che deve possedere l’*Assessment Center*²⁷. Tali indicazioni sono riportate nelle “*International Task Force on Assessment Center Guidelines*”, pubblicate per la prima volta nel 1975 e successivamente aggiornate. Esse definiscono l’*Assessment Center* come “una valutazione standardizzata del comportamento basata su molteplici input”, rappresentati sia dalla molteplicità di prove sia dalla presenza di più *assessor*. Dal punto di vista tecnico, l’*Assessment Center* si fonda, infatti, sull’uso combinato di più prove e di più valutatori, adeguatamente formati (cd. *assessor*), che contribuiscono ciascuno per la sua parte alla

25 L’*Assessment center*, strumento ampiamente utilizzato nel settore privato (cfr. in merito, tra gli altri, R. Gallo e D. Boerchi, *Bilancio di competenze e assessment centre. Nuovi sviluppi*, Milano, 2011) e nelle pubbliche amministrazioni europee e internazionali per la selezione del personale, come si evidenzia nelle *Linee guida*, “ha l’obiettivo di analizzare e valutare, tramite l’osservazione del comportamento, il livello di possesso di un *set* predefinito di competenze comportamentali (o trasversali) di una persona, ritenute necessarie per ricoprire con successo un ruolo specifico o un insieme di ruoli in una organizzazione”. Sul punto, per un primo esame, cfr. P. C. CONSIGLIO, E. TINELLI, *Assessment center. Tra rigore metodologico e sfide del mondo che cambia*, Milano, 2019; P. AGUGLIARO, *Dagli assessment ai development center. Suggestimenti e indicazioni della ricerca scientifica*, Milano, 2021.

26 Nel contesto pubblico la metodologia dell’*Assessment Center* si è progressivamente diffusa nelle amministrazioni dei Paesi OCSE e anche in alcune amministrazioni italiane, soprattutto a livello locale. In merito si v. R. SAPORITO, *Concorsi competency-based: analisi comparata di quattro procedure innovative negli enti locali italiani*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 3, 346-353, laddove vengono esaminate e comparate fra loro quattro procedure concorsuali per l’accesso alla dirigenza effettuate presso un comune di grandi dimensioni, una provincia, una provincia autonoma ed una regione, aventi in comune l’aver utilizzato logiche e strumenti di selezione basate sulle competenze di ruolo e non solo sulle conoscenze tecniche. L’analisi, in particolare, mostra quali sono le competenze valutate, con quali strumenti ed apre ad alcune riflessioni rispetto agli spazi di innovazione dal basso nelle pratiche di gestione delle risorse umane.

27 V. nella letteratura, anche in ottica comparata: J.L. MOSES W.C. BYHAM, *Applying the assesment center method*, New York, 1977; G.C. THORNTON, W.C. BYHAM, *Assessment Centers and Managerial Performance*, Academic Press, New York, 1982; G.C. THORNTON, D.R. RUPP, *Assessment centers in human resource management: strategies for prediction, diagnosis and development*, Lawrence Erlbaum, Mahwah, 2006.

valutazione complessiva, derivante dal confronto e dall'integrazione delle diverse osservazioni²⁸.

3. L'applicazione del modello delle competenze trasversali nella selezione e formazione delle risorse umane della p.a..

Come accennato, mediante la revisione apportata dal d.l. n. 36/2022 all'art. 6-ter del d. lgs. n. 165/2001 si è rafforzato il collegamento, peraltro già presente nell'ambito del Testo unico sul pubblico impiego, tra fabbisogni di personale e competenze, disponendo che le linee guida che devono orientare le PA nella programmazione dei fabbisogni di personale facciano riferimento *“all'insieme di conoscenze, competenze e capacità del personale da assumere”*.

Si tratta, in altri termini, di un cambio di paradigma nella gestione del personale dell'amministrazione che vede oggi la necessità di coniugare la programmazione dei fabbisogni di personale con un modello organizzativo finalizzato a riconoscere e accompagnare l'evoluzione dei profili professionali necessari alle amministrazioni verso una caratterizzazione fondata sulla specificità dei saperi, sulla qualità della prestazione e sulla motivazione al servizio. Tale mutamento, peraltro, si pone in linea con le esigenze del PNRR e, in particolare, con la necessaria attuazione di quest'ultimo, per la componente legata alla riforma della PA, vista in chiave abilitante e servente rispetto alle diverse missioni del Piano.

In tale quadro, individuare le competenze trasversali caratterizzanti di ciascun ruolo facendo riferimento ad un modello comune, rafforza la padronanza del nuovo modello di gestione delle risorse umane e rende immediatamente intellegibili alcune dimensioni dell'agire nel contesto pubblico ritenute necessarie per offrire servizi adeguati a cittadini e imprese.

Enucleare competenze trasversali consente altresì alle amministrazioni stesse di accrescere il livello di adeguatezza del proprio personale con riguardo al potenziamento delle competenze dell'organico già in servizio, oltre che nel reclutamento di nuovo personale.

Nel dettaglio, rispetto al primo aspetto, l'amministrazione è in condizione di misurare i *gap* di competenze sussistenti tra i profili *“ideali”* e le competenze possedute dal personale in servizio all'interno dell'organizzazione. Dalla suddetta analisi emerge, di conseguenza, un quadro dei fabbisogni formativi che l'amministrazione assume a fondamento delle proprie scelte sulla formazione in tema di competenze trasversali, in aggiunta e ad integrazione delle iniziative formative sulle competenze tecnico-specialistiche. Risulta cioè possibile sviluppare programmi *ad hoc*, di formazione mirata, basata anche su metodologie didattiche specifiche per le competenze da rinforzare.

Con particolare riferimento al secondo aspetto menzionato, il modello di competenze trasversali si pone, in aggiunta, quale supporto su un duplice fronte: nel ricorso al mercato del lavoro (con specifico riguardo a concorsi e mobilità da altre amministrazioni) e nella valorizzazione delle risorse interne (in particolare, mediante progressioni di carriera).

²⁸ Per un approfondimento v. S. BANDERA, *“Nuovi” dirigenti pubblici: quali competenze e come misurarle*, in *Ripensare i profili professionali per una PA evoluta. Eliminare stereotipi valorizzando la formazione*, Milano, 2023 (in corso di pubblicazione). Cfr., altresì, M. GIOVANNELLI, D. NUGNES, *Dirigenza pubblica, un profilo*, in *Sinapsi*, X, 2020, 1, 91-118.

È nel contesto appena descritto che si deve guardare, dunque, alla formazione come ad un tassello del processo più ampio di gestione delle risorse umane: se muta, peraltro in una direzione giusta, il punto di partenza, ovvero il reclutamento e la selezione del personale, occorre un'evoluzione anche rispetto alle politiche e agli interventi di formazione.

La Scuola Nazionale dell'Amministrazione, in tal senso, svolge un ruolo fondamentale nei processi di reclutamento e selezione: particolarmente importante appare l'innovazione introdotta nell'ambito del bando per il reclutamento e la selezione degli allievi al IX Corso-concorso per dirigenti pubblici laddove si è previsto, accanto alla tradizionale valutazione delle conoscenze, anche la considerazione delle competenze e capacità trasversali. Tale impostazione rappresenta un primo concreto utilizzo del modello di competenze dei dirigenti della PA italiana individuato nelle citate *Linee guida* sull'accesso alla dirigenza pubblica.

Il bando²⁹, in particolare, individua, accanto all'accertamento delle conoscenze - diritto costituzionale, diritto amministrativo, diritto dell'Unione europea, economia politica, politica economica, economia delle amministrazioni pubbliche, *management* pubblico e innovazione digitale, analisi delle politiche pubbliche, lingua inglese - la valutazione delle capacità e attitudini con riferimento a sei competenze specifiche: Soluzione dei problemi, Gestione dei processi, Sviluppo dei collaboratori, Promozione del cambiamento, Decisione responsabile, Gestione delle relazioni interne ed esterne, dettagliate nel bando stesso.

Per quanto riguarda invece la programmazione dei percorsi formativi per i dirigenti, nello specifico, è possibile individuare tre linee di intervento.

La prima linea di attività concerne le attività formative dedicate agli allievi vincitori della procedura di selezione del Corso-concorso per dirigenti pubblici, che sono state delineate, già a partire dal VII Corso-concorso³⁰, verso il consolidamento e lo sviluppo delle competenze trasversali e non sul semplice trasferimento di conoscenze specialistiche di dettaglio³¹.

Le attività formative sono state inoltre anticipate da una fase di *assessment* delle competenze trasversali finalizzata a supportare gli allievi nella conoscenza dei propri punti di forza e di debolezza sui quali intervenire, innanzitutto grazie alla formazione³².

Tale impostazione è stata seguita anche per il percorso formativo degli allievi reclutati attraverso il primo Corso-concorso per dirigenti tecnici del Ministero della Cultura.

La seconda linea di attività concerne i percorsi di formazione dedicati ai dirigenti direttamente reclutati dalle amministrazioni centrali, chiamati a frequentare

29 Concorso pubblico, per esami, per l'ammissione di 352 allievi al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale per il reclutamento di 294 dirigenti nelle amministrazioni statali, anche a ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici (G.U. n. 103 del 30 dicembre 2022).

30 Cfr. L. CASINI e G. MANGIA, *Il VII Corso-concorso per dirigenti pubblici*, in *Formare la PA. Rapporto SNA 2017 – 2020*, Formello Roma, 2021, 183-188.

31 In tal senso, sul piano metodologico, circa l'85% delle attività didattiche ha assunto la forma del laboratorio al fine di aumentare al massimo il livello di coinvolgimento degli allievi e spingerli e guidarli, allo stesso tempo, verso la soluzione di problemi complessi, interdisciplinari e simili a quelli che ricorrono nella quotidiana attività presso l'amministrazione di appartenenza.

32 Nella medesima direzione, la stessa prova di valutazione finale, sul modello del vecchio concorso per professore associato, è concepita quale prova finalizzata a valutare le capacità e attitudini degli allievi più che la semplice conoscenza mnemonica.

obbligatoriamente un percorso formativo presso la SNA prima di entrare in ruolo: anche tali percorsi di formazione risultano connotati da interdisciplinarietà, uso del laboratorio come strumento prevalente, *assessment* iniziale sulle competenze trasversali al fine dell'individuazione delle competenze critiche da sviluppare³³. Tale approccio è stato recentemente esteso anche ai percorsi formativi per i dirigenti selezionati dagli enti locali.

La terza linea di attività, non meno importante, riguarda la formazione continua dei dirigenti, tema in passato troppo spesso dimenticato, la quale si sostanzia in corsi di formazione *executive* dedicata ai dirigenti, sia delle amministrazioni centrali sia locali, oltre che in iniziative di scambio di esperienze con dirigenti di altri Paesi. I corsi di formazione specificamente dedicati ai dirigenti mirano a consolidare e sviluppare le competenze trasversali grazie a nuovi approcci sia tematici sia metodologici³⁴.

4. Il supporto alle amministrazioni per lo sviluppo di un approccio *competence-based* alla gestione del personale pubblico.

Il passaggio da modalità di selezione della dirigenza pubblica basate prevalentemente, se non esclusivamente, sulla valutazione delle conoscenze tecnico-specialistiche (inerenti alle materie del bando di concorso) ad un'impostazione basata sulla valutazione combinata sia delle conoscenze sia delle competenze (capacità e attitudini) e delle motivazioni individuali rappresenta una fase di particolare rilievo e attenzione nel quadro della più complessiva riforma della Pubblica Amministrazione italiana prevista dal PNRR³⁵. Occorre, infatti, investire su un cambiamento innanzitutto culturale e sull'introduzione di un nuovo approccio generale alla gestione delle risorse umane, basato sulle competenze, che investa non solo il reclutamento e la selezione, ma anche la rilevazione dei fabbisogni formativi e lo sviluppo professionale, la progressione di carriera, la valutazione delle *performance* e, più in generale, lo sviluppo organizzativo.

Per questa ragione, l'applicazione delle Linee guida sull'accesso alla dirigenza pubblica è supportata da un'attività di monitoraggio e accompagnamento delle amministrazioni interessate realizzata dalla SNA, di concerto con il Dipartimento della Funzione Pubblica. La SNA ha, infatti, maturato nel corso degli ultimi anni una significativa esperienza nella

33 Il percorso formativo è composto da 8 corsi: 4 sulle conoscenze specialistiche (individuate in raccordo con le amministrazioni di appartenenza) e 4 sulle competenze trasversali, relative ai punti di debolezza che emergono dall'*assessment*. Tutti i partecipanti, inoltre, sono chiamati a frequentare obbligatoriamente due corsi, comuni a tutti i profili: uno sulle politiche pubbliche ("*Decidere e valutare le politiche pubbliche: il ruolo dei dirigenti*") ed un secondo sulla transizione digitale (*Modelli, strumenti e pratiche di governance del processo di trasformazione digitale*), temi ritenuti fondamentali per l'attività del dirigente pubblico. Il percorso, da realizzare nell'arco di dodici mesi, è completato da un *project work* finale, volto alla progettazione, realizzazione e presentazione di un progetto di miglioramento/cambiamento organizzativo applicato alla propria amministrazione.

34 S. BATTINI, S. BANDERA, *L'esperienza recente della Scuola Nazionale dell'Amministrazione nel dialogo con le amministrazioni destinatarie della formazione*, in *Annuario AIPA 2019 - Quali saperi servono alla pubblica amministrazione? Selezione, valorizzazione e tutela della professionalità pubblica*, Napoli, 2020, 1-17.

35 Sulla specifica tematica si vedano, in prospettiva evolutiva, tra gli altri: A. MARI, *Ancora sulle competenze dei dirigenti degli enti locali* (*Commento a Cons. Stato sez. III 13 maggio 2003, n. 1350*), in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2004, 108-111; F. MANOUKIAN, C. MARABINI, *Problemi e competenze dei dirigenti*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, 15/2006, 1-5; V. ITALIA, *Dirigenti, il nodo irrisolto delle competenze*, in *Guida agli enti locali. Il sole 24 ore*, 22/2008, 98-100.

mappatura, analisi e valutazione delle competenze dei dirigenti, grazie a un ampio progetto di ricerca-intervento che coinvolge le principali amministrazioni centrali italiane, nell'ambito del quale sono stati progressivamente sviluppati sia modelli di competenze sia processi e strumenti di *assessment* in presenza e *on-line*³⁶.

La SNA, pertanto, oltre alla gestione diretta delle procedure di reclutamento e selezione dei dirigenti delle amministrazioni centrali ad essa affidate – Corso-concorso per dirigenti pubblici e procedure comparative per il passaggio dal ruolo di funzionari al ruolo di dirigenti delle amministrazioni centrali – ha promosso la realizzazione di iniziative di monitoraggio, accompagnamento e *capacity building* dedicate a tutte le amministrazioni, sia centrali sia locali, tra cui:

- il supporto alle amministrazioni per l'individuazione del proprio modello di competenze, a partire dal modello generale;
- l'organizzazione e realizzazione di corsi di formazione dedicati alle nuove procedure selettive, al fine di consentire sia al personale che opera nelle Aree Risorse Umane delle amministrazioni sia ai componenti delle commissioni di acquisire conoscenze e competenze specialistiche sugli strumenti e sulle modalità dell'*Assessment Center*;
- l'attivazione di una *Comunità di Pratica* dei Responsabili della selezione del personale;
- la realizzazione di attività di certificazione degli *assessor* che possano supportare le amministrazioni nell'implementazione delle attività di valutazione delle competenze nelle procedure di selezione.

È prevista, in particolare, la realizzazione presso la SNA, nel quadro delle attività finanziate dal PNRR³⁷, dell'*Assessment e Development Center* per la PA italiana per la valutazione e lo sviluppo delle competenze dei dirigenti della PA centrale e locale. L'*Assessment e Development Center* sarà sviluppato come centro di competenze a supporto delle amministrazioni e nell'ambito delle sue attività è previsto, in particolare, lo sviluppo di prove situazionali, di strumenti di *assessment* e dei relativi metodi di valutazione.

5. Cenni conclusivi.

Mai come negli ultimi anni stiamo assistendo a evoluzioni sociali e tecnologiche tanto rapide³⁸. Basti pensare alla pandemia, alla guerra in Ucraina, ai crescenti e preoccupanti effetti del cambiamento climatico e in tempi più recenti a quelli della crisi energetica³⁹. Le

36 SNA, Programma di ricerca “Mappatura, valutazione e sviluppo delle competenze delle Amministrazioni pubbliche” (2019 - in corso).

37 PNRR “Italia domani”, Sub-investimento 2.3.1 – Titolo progetto: “Investimenti in istruzione e formazione – Servizi e soluzioni tecnologiche a supporto dello sviluppo del capitale umano delle pubbliche amministrazioni”.

38 Cfr. in merito D.U. GALETTA, *Digitalizzazione, Intelligenza artificiale e Pubbliche Amministrazioni: il nuovo Codice dei contratti pubblici e le sfide che ci attendono*, in *federalismi.it*, 12/2023.

39 Con riguardo alla pandemia da Covid-19 in particolare si v., *ex multis* B. PRIMICERIO, *La nuova Pubblica Amministrazione tra produttività, meritocrazia e responsabilità dirigenziale dell'emergenza sanitaria*, in *Il Diritto Sanitario Moderno*, 1/2016, 5-15; F. FRANCIOSI, *L'emergenza Coronavirus e le misure straordinarie per il processo amministrativo*, in *federalismi.it*, 11 marzo 2020; M. COZZIO, N. PARISI, *L'emergenza sanitaria causata dal COVID-19: l'impatto (attuale e futuro) sul sistema nazionale dei contratti pubblici*, in *Dir. econ.*, 67, n. 104 (1 2021), 37-73; R. ROLLI, M. D'AMBROSIO, *L'algoritmo nella Pubblica Amministrazione. L'innovazione tecnologica come strumento di contrasto del "virus" Covid-19 e la necessità di una visione antropocentrica*, in *Dir. econ.*, 3/2021, 217-238; P. LAZZARA, *La pubblica amministrazione alla prova del COVID: tutela dei diritti e regimi emergenziali*, in *Riv. trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 4s/2021, 2;

contingenze negative ci hanno costretti a cambiare i nostri stili di vita, le abitudini, le modalità organizzative del lavoro e, più in generale, dell'economia. Forse, la "normalità" (ammesso che sia mai esistita) non esiste più, quanto meno quella a cui eravamo abituati, quella delle "rassicuranti" certezze. La nostra normalità sembra ormai un susseguirsi di crisi, sullo sfondo di una sensazione di incertezza che, con maggiore evidenza negli ultimi tempi, sta connotando in negativo le aspettative di futuro, soprattutto delle nuove generazioni.

Tuttavia, non appare sufficiente prendere atto della situazione, ma occorre imparare a gestire le crisi. Anzi, ci vuole di più: serve agire in modo adeguato, con strategie appropriate e lungimiranti che le trasformino in opportunità di sviluppo.

Proprio nel delineato complesso e delicato contesto, il ruolo della Pubblica Amministrazione è quanto mai cruciale e l'Italia, in altri termini, cresce solo se sostenuta dalle proprie Istituzioni – da quelle centrali a quelle regionali e locali, dalle Università fino ai Comuni più piccoli – dai servizi digitali, da processi veloci ed efficienti, in una logica di cooperazione e non di contrapposizione con il settore privato.

Il quadro che abbiamo davanti segnala però vistose criticità. La fotografia attuale del nostro settore pubblico, ci mostra, infatti, un numero di dipendenti inferiore a quello dei Paesi OCSE. Per di più, con una età media molto elevata e iniziative di formazione continua ancora molto limitate e soprattutto estemporanee.

Non ci sono dubbi: per essere all'altezza della situazione, la nuova Pubblica Amministrazione ha bisogno di un importante e continuo investimento sul capitale umano⁴⁰. Con il PNRR vi è ora l'opportunità di investire sulle politiche di accesso e reclutamento e sullo sviluppo delle competenze, grazie alla formazione, puntando però anche sulla capacità amministrativa, sulla semplificazione, sulla transizione digitale ed ecologica⁴¹.

L'obiettivo deve essere quindi quello di una "Next Generation PA": una nuova classe di *civil servants*, orgogliosi del loro ruolo e motivati da un ambiente lavorativo che incentiva il merito, valorizza i talenti personali e promuove nuove forme di organizzazione. In tale ottica, bisogna costruire organizzazioni pubbliche che siano efficienti e innovative per superare le sfide che si presenteranno nel medio e nel lungo periodo.

Alla luce dei continui mutamenti che interessano la stessa attività dell'amministrazione pubblica occorre anche costruire le condizioni per l'innovazione, essere pronti ad affrontare un futuro che, per definizione, non è mai del tutto prevedibile. Un futuro di cui non si possono conoscere ancora tutti i dettagli e i fabbisogni emergenti, ma che la p.a. potrà affrontare se sarà adeguatamente preparata, e in particolare se lo saranno i dirigenti. È questa la sfida che ci aspetta e che dobbiamo vincere, investendo anche sulle competenze trasversali e sulla formazione come leva di sviluppo per il cambiamento della pubblica amministrazione e, di conseguenza, anche del nostro Paese.

A. CATELANI, *Le circolari della Pubblica Amministrazione quali fonti normative per la crisi della pandemia*, in *Società e diritti*, 11, 2021, 40-53.

40 Cfr. sul tema F. MANGANARO, *Editoriale*, in *Dir. econ.*, 1/2021, in particolare cfr. il § 5 del contributo, laddove si fa riferimento al ruolo della pubblica amministrazione nell'implementazione del PNRR ed alla necessità di una complessiva riforma.

41 Si v. in merito il recente contributo di F. LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2021, 779.