



ASSOCIAZIONE NAZIONALE DEI CAVALIERI DI GRAN CROCE

Prime riflessioni sul tema: "Il capitale umano nelle PA per sostenere lo sviluppo"

- Documento bozza -

Il capitale umano delle pubbliche amministrazioni *driver* dello sviluppo nazionale

Non c'è tempo da perdere

Bisogna partire dal 1979

Il 16 novembre 1979 il Prof. Massimo Severo Giannini, ministro per la Funzione pubblica nel governo Cossiga I e II (4 aprile 1979 - 18 ottobre 1980), inviò alle Camere il famoso “*Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato*“, che elencava le criticità della pubblica amministrazione (PA) italiana, coerenti progetti innovativi per superare le criticità nonché strumenti per realizzare i progetti (12 commissioni, ciascuna con il compito di monitorare le strategie contenute nel rapporto e portarle a termine).

È a tutti noto che il Professore non venne riconfermato quale Ministro e che il Rapporto non ebbe seguito.

Il 24 ottobre 2011, in occasione del convegno “*L’Italia dal 1861 a oggi*” (Aula Magna dell’Università di Torino), il Professore Guido Melis ha presentato una Relazione che sintetizza, nel primo paragrafo, i progressi compiuti da tutti coloro che hanno voluto cambiare la PA italiana “*Il riformismo amministrativo italiano: una storia di vinti*”.

La Relazione del prof. Melis, in maniera illuminata, così si concludeva <<*Mi limito a citare, come altre volte mi è capitato, l’espressione felice di Carlo Azeglio Ciampi con riferimento al risanamento finanziario: “L’Europa ci obbliga ad essere virtuosi”. Ebbene può darsi, io me lo auguro, che anche nel campo delle performances amministrative l’Europa, prima o poi, ci obbligherà ad essere virtuosi. Anche in controtendenza rispetto alla lunga storia deludente del nostro riformismo amministrativo.>>*

Di recente, in risposta alla crisi sociale ed economica determinata dalla pandemia e, ancor prima (2008), dalla debolezza della produttività e dell’occupazione, la Commissione europea ha deciso di riconfigurare profondamente gli assetti economici e sociali dell’insieme dei Paesi alla Stessa aderenti e, quindi, della stessa Comunità europea, riponendo nei Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) dei singoli Stati e nella agenda degli interventi da realizzare e rispettare nella tempistica, la condizione necessaria per accedere alle risorse previste negli stessi PNRR.

Come tutti sappiamo, la riforma della Pubblica amministrazione italiana (PA) è al centro del PNRR italiano e la sua mancata attuazione pregiudicherebbe le finalità del Piano stesso.

Aveva ragione il Prof. Melis (*nel campo delle performances amministrative l'Europa, prima o poi, ci obbligherà ad essere virtuosi*)! Tuttavia, si potrebbe aggiungere che non realizzare la riforma della PA significherebbe oramai allargare la platea dei *vinti* dagli studiosi di scienza dell'amministrazione all'intera Italia.

Alcuni elementi quantitativi sulla PA italiana

Fornire dati quantitativi sulla PA italiana è un'impresa non semplice, atteso che le principali fonti ufficiali alle quali fare riferimento sono diverse e, principalmente, la Ragioneria generale dello Stato (RGS), l'Istat e l'INPS. Le informazioni rilasciate da queste fonti sono definite a partire da differenti dati "grezzi" e per dissimili finalità conoscitive; peraltro sono talvolta difficili da riconciliare.

Nel seguito si farà riferimento, quando non diversamente specificato, al più recente Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato - RGS (pubblicato a maggio 2022) relativo alla situazione della PA nazionale fino al 2020.

Questi i dati di sintesi del capitale umano delle PA italiane e la sua modifica nell'ultimo ventennio:

Argomento	Stock al 2020	Variazione 2020-2001
n. dipendenti pubblici (regime diritto pubblico + contrattualizzati)	3.243.499	meno 7%
n. dipendenti pubblici ogni 1.000 abitanti	54 (Francia 82, Germania 78 e Spagna 68)	meno 7 dipendenti (erano 61 nel 2011)
età media in anni (l'età media è aumentata ad una velocità simile per entrambi i generi, sebbene si registri un invecchiamento leggermente più marcato per le donne). In sede OCSE nel 2020 l'Italia era il paese con il più alto tasso di dipendenti ultracinquantacinquenni nel comparto delle Funzioni Centrali.	50,74	+ 6,54 anni (44,2 anni nel 2001)
rapporto "genere uomo : genere donna"	1 : 1,5	1 : 1 (valore assoluto)

numero di dipendenti laureati	1.111.672	+ 20,5% (erano 922.293 nel 2001)
laureati ogni 100 dipendenti (con una prevalenza nel 2020 del genere donne)	34	+ 8 dipendenti laureati (erano 26 nel 2001)
Dirigenti delle aree delle Funzioni Centrali e Locali n. (con esclusione dei dirigenti delle professionalità sanitarie, della dirigenza medica e sanitaria, della dirigenza nell'area Istruzione e della dirigenza del Comparto Autonomo). La diminuzione complessiva ha interessato prevalentemente gli uomini (da 14.634 nel 2001 a 6.684 unità nel 2020), mentre è quasi invariato il numero di dirigenti donne (passate da 4.696 a 4.127)	10.811	meno 44% circa (erano 19.330 nel 2001)
rapporto "dirigente donna : dirigente uomo"	1 : 1,6	1 : 3 (valore assoluto)
n. dipendenti affidati/gestiti da un dirigente	62	+ 16 dipendenti (erano 46 nel 2001)
n. di giorni di lavoro ogni anno solare dedicato alla formazione di un dipendente pubblico (gli uomini hanno effettuato in media di 1,2 giorni di formazione; le donne soltanto 0,6).	poco meno di 1	
Persone entrate nella PA. I nuovi assunti nel 2020 sono entrati per il 41% nella Sanità, per il 27% nella Scuola e il 20% nelle Funzioni locali. Nel 2021 le stime della Ragioneria segnano una debolissima crescita (+0,2%)	146.227	
Spesa per redditi da lavoro dipendente nel settore pubblico (+0,3% rispetto al 2019, un incremento inferiore al +2,4% inizialmente preventivato per la crescita di personale). Sulla base di elaborazione FPA DATA INSIGHT su dati DEF 2022 e Istat, la spesa è pari a 176,3 mld nel 2021 e 188,8 mld nel 2022	173,4 mld di euro	

Considerazioni critiche

Dalle essenziali informazioni prima esposte emergerebbe anzitutto la minore presenza (ogni 1.000 abitanti) di dipendenti pubblici in Italia rispetto ai principali partner europei (Italia 54, (Francia 82, Germania 78 e Spagna 68. Anno 2020).

E' poi da evidenziare che il ricambio generazionale, nel ventennio da poco conclusosi, sia stato negativo (crescita dell'età media in anni dei dipendenti) e non

funzionale: tutto ciò è andato in parallelo con l'assenza di interventi qualitativi di gestione strategica dei fabbisogni che ha comportato un generalizzato *educational mismatch*. Quest'ultimo è anche da ricondurre alle modalità di reclutamento, rimaste sostanzialmente invariate e ancorate ad un modello nozionistico avente a riferimento prevalentemente conoscenze giuridiche e, marginalmente economiche, ma pur sempre istituzionali. Va comunque evidenziato che il valore dell'*educational mismatch* non rispecchia esattamente quello dello *skills mismatch*, in quanto l'assenza di uno specifico titolo di studio può essere "sanata" dall'esperienza acquisita sul campo e/o dalla formazione che, tuttavia, è quasi assente nella PA italiana (meno di un giorno di formazione nel 2020).

L'invecchiamento dei dipendenti pubblici è stato più repentino di quello "preoccupante" della popolazione generale che nel 2022 è previsto che scenda sotto la soglia dei 59 milioni (59,030 milioni censiti nel 2021, - 0,3% rispetto al 2020) e l'età media raggiunge oramai la soglia dei 46 anni (43 anni nel 2011).

In Italia, l'indice di vecchiaia (ammontare della popolazione anziana, ossia da 65 anni e in poi, rapportato a quella giovanile, ossia fino a 14 anni) è passato dal 33,5% del 1951 al 187,6% del 2021. Negli ultimi 10 anni si registra un aumento dei diplomati (+ 5 punti, pari nel 2021 al 36,3%), dei laureati (dall'11,2% al 15%) e dottori di ricerca (dallo 0,3% al 0,5%). Questo *trend* è tuttavia previsto, nei numeri assoluti, in assoluta preoccupante inversione, infatti a causa dell'invecchiamento della popolazione e della scarsa natalità, il Presidente dell'Istat prof. Gian Carlo Blangiardo, ha evidenziato che <<Abbiamo provato a fare un esercizio: ora abbiamo un flusso medio annuo di circa 400mila diplomati di 18-20 anni, e circa 200mila laureati tra 23 e 29 anni. Tra due-tre decenni, questi numeri potrebbero scendere, rispettivamente, a circa 300mila unità e a quota 160mila. [...]>> (il Sole 24-ore del 16.12.2022, pag, 16).

In pratica, ogni tentativo di attrazione di talenti nella PA dovrà fare i conti, oltre che con l'effetto di spiazzamento del settore privato (peraltro l'immissione di talenti nella PA sottrae risorse scarse a soggetti che concorrono al reddito nazionale) e la forte e devastante emigrazione culturale, con l'effetto che ci si impoverisce della migliore risorsa nazionale, anche con l'assottigliarsi del bacino dal quale potere attingere (i giovani laureati).

Proposte

Il personale della PA italiana è una popolazione (ovviamente in senso statistico) da rinnovare e, soprattutto, da riqualificare perché attualmente, per esigenze di

finanza pubblica e corrette tutele occupazionali, non è immaginabile sostituire 500mila dipendenti né, tanto meno, esiste un'offerta di lavoro disponibile pari a 500mila talenti. Non è peraltro proponibile, per esigenze di finanza pubblica, un incremento degli occupati pubblici in Italia tale da eguagliare, nel breve periodo, la presenza di dipendenti pubblici che si registra presso i principali *partner* europei (quand'anche esistesse un bacino di eccellenze al quale attingere).

La PA italiana, in parallelo all'esigenza di attrarre i "migliori talenti", necessita pertanto soprattutto di un supplemento, senza precedenti, in termini "formativi" rivolto ai dipendenti che presentino potenziali di crescita rimasti inespressi per vincoli normativi, resistenze culturali, *routine*, liturgie nei percorsi di carriera, spesso anacronistiche e frustranti.

In questa prospettiva, l'Associazione cavalieri di gran croce, come peraltro in altre occasioni¹, vuole lanciare il cuore oltre l'ostacolo e propone che si avvii una riflessione a livello di "sistema" finalizzata a riqualificare alle radici le competenze (da quelle digitali ai *soft skill*, da quelle di analisi/valutazione alla corretta comprensione delle decisioni, *etc*) del personale delle PA, oltre a individuare le modalità migliori per reclutare giovani talenti.

Tutto ciò dovrà avvenire nella consapevolezza che potrà realizzarsi un concreto incremento della qualificazione dei pubblici dipendenti con variazioni continue, sebbene sostenute, mentre le riforme dovranno essere assimilabili a un "salto quantico"; infatti, le continue e incrementalmente attività di riforma della PA, spesso caratterizzate da "corsi e ricorsi" (marcie indietro forieri di incertezze), che hanno caratterizzato l'attività di modifica della PA, ad eccezione ovviamente gli ultimi interventi realizzati per rispettare i *milestone* del PNRR, hanno marginalmente inciso sulla PA.

¹ Ad esempio.

Attività realizzate: Iniziativa a favore dei giovani finalizzata a facilitare l'inserimento professionale dei nostri studenti che più si sono distinti nel percorso accademico, favorendo periodi di formazione presso Istituzioni, imprese, studi professionali in Italia ed all'Estero; Convegno "*Quale Amministrazione per lo sviluppo?*" Roma, Palazzo Altieri, 13 febbraio 2019; Conferenza "*Stato dell'arte delle due pandemie: Tumori e Covid-19*" Roma, 14 ottobre 2020.

Progetti in sviluppo: Istituire un premio (*award*) da assegnare a realtà imprenditoriali di differenti settori, che si siano distinte raggiungendo livelli di eccellenza sui temi della *green economy* oppure in relazione alla realizzazione di una attività interna particolarmente meritevole rispetto ai valori associativi; Iniziativa, con il sostegno e il patrocinio del MIUR e di Palazzo Chigi, finalizzata a diffondere la conoscenza dei principi della Costituzione italiana partendo dalla Scuola. Promuovere - con il supporto di Enti, Istituzioni, Associazioni culturali e simili - occasioni di incontro e *networking* all'interno di una serie di percorsi culturali e artistici presenti nel ricco e diversificato patrimonio italiano.

Gli argomenti di rottura con il passato in tema di formazione del personale già in servizio presso le PA sui quali appare possibile avviare una riflessione appaiono, fra gli altri, i seguenti:

- anzitutto sembrerebbe utile una capillare analisi strategica dei fabbisogni di competenze, partendo, ad esempio, dai contenuti degli appena introdotti Piani di organizzazione e attività (PIAO)² che contengono le esigenze delle singole PA italiane in termini di fabbisogni di competenze. Questa mole di informazioni andrebbe raccolta e analizzata per concorrere a definire la strategia di formazione del personale.

Al riguardo ci si potrebbe avvalere delle informazioni in possesso del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri (V., ad esempio, il portale della *performance*) e di entità *in house* quali il Formez PA, la Sogei - Società Generale d'Informatica S.p.A *etc*;

- a seguito della ricognizione dei fabbisogni di competenze potrebbero avviarsi i seguenti percorsi formativi:

- ✓ “progetti di studio”, previa selezione, per giovani dipendenti che intendessero intraprendere/continuare percorsi universitari in specifiche discipline. Ci si riferisce a quelle tecniche di ciascuna amministrazione e a quelle rientranti nell’area delle STEM (acronimo della *National Science Foundation* per indicare *Science, Technology, Engineering e Mathematics*).

Si potrebbe pensare di erogare a questi dipendenti una quota a fondo perduto e una quota a titolo di prestito di onore, durante il periodo di formazione e a condizione del rispetto delle scadenze previste per il conseguimento della laurea.

Il costo per le finanze pubbliche, alla luce delle ipotizzate modalità di finanziamento, sarebbe di poco superiore a quello sostenuto per un reddito di cittadinanza e, comunque, si realizzerebbero, in ogni caso, esternalità positive di rilievo;

- ✓ tramite un apposito portale (una sorta di Youtube per la PA e, quindi, PAtube), si potrebbero realizzare cataloghi di corsi, ognuno dei quali su specifiche tematiche/discipline. Al portale potrebbero accedere, con modalità asincrona (quando preferiscono), i dipendenti pubblici e si potrebbero prevedere dei *test* di valutazione finale, a prefissate

² Infatti <<A tal riguardo, con d.P.R. n. 81/2022 (di seguito anche “d.P.R. PIAO”) sono stati individuati gli adempimenti assorbiti dal PIAO. In particolare, si evidenzia che il PIAO tende ad assorbire, superare e integrare tutti i principali strumenti organizzativi previgenti, quali: il “Piano dei fabbisogni” [...]>> *Rapporto 2022 del Comitato scientifico per la valutazione dell’impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico* (pag. 35)

scadenze e con garanzie di autenticità, per rilasciare attestati ad uso della PA.

Inoltre, si permetterebbe ai dipendenti pubblici, per esigenze di acculturamento o per sopravvenute necessità, quali oggi quelle di apprendere, ad esempio, i contenuti del decreto legislativo di riforma del Codice dei contratti pubblici (si applicherà a tutti i nuovi procedimenti a partire dal 1° aprile 2023, V. comunicato stampa del Consiglio dei ministri del 16.12.2022), di ritagliarsi i percorsi formazione più consoni alle loro specifiche esigenze e a quelle dell'Amministrazione di appartenenza.

Nel predetto portale si potrebbero inserire, oltre a corsi specifici per i dipendenti delle PA sulla base, ad esempio, di esigenze contingenti, anche quelli erogati, previa registrazione, dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, da Università ed enti di ricerca, grazie ad apposite convenzioni, etc.

La fruizione dei corsi con le modalità prima descritte permetterebbe economie di scala e scopo, la maggiore conoscenza del *modus operandi* di istituzioni di ricerca e formazione e solleciterebbe i dipendenti pubblici ad ampliare il proprio bagaglio formativo, dando la possibilità di *self employment*;

- ✓ sulla scorta della recente esperienza del progetto *Syllabus* “Competenze digitali per la PA” (per l’attività di autoverifica delle competenze digitali di ogni dipendente della PA finalizzato alla frequenza, con modalità asincrona, di corsi volti a migliorare i fabbisogni formativi rilevati) si potrebbe replicare questa modalità formativa ogni anno nelle aree tematiche di maggiore interesse per il migliore funzionamento della PA;
- ✓ sostenere ulteriormente le recenti iniziative della Scuola Nazionale dell'Amministrazione - la cui missione è *quella di svolgere attività di formazione post-laurea di eccellenza per i dipendenti pubblici* (art. 2, co. 2, d.lgs 178/2009) - che dovrebbe rivestire un ruolo centrale, di carattere istituzionale, nel processo di formazione dei dipendenti pubblici.

Gli argomenti di rottura con il passato in tema di reclutamento del personale (che dovrebbe fare riferimento alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione) sui quali appare possibile avviare una riflessione appaiono, fra gli altri, i seguenti:

- concorsi riservati a soggetti laureati nelle discipline STEM, da inserire in percorsi di carriera accelerati finalizzati all'accesso a uno speciale ruolo dirigenziale;
- concorsi riservati ai soli candidati in possesso di adeguati titoli post-universitari per partecipare a corsi al termine dei quali diventino dirigenti pubblici;
- consentire l'accesso ai contratti dirigenziali dei soggetti esterni alla PA (art. 19, comma 6, d.lgs 165/2001) per le sole posizioni dirigenziali che necessitano di lauree nell'area delle discipline STEM, così da sopperire all'attuale carenza di personale dirigenziale in queste aree di competenza e immettere professionalità in grado di apportare significative conoscenze tecniche. La contrazione dei margini consentiti all'accesso allo svolgimento di ruoli dirigenziali a soggetti non selezionati tramite concorso appare un'esigenza per rafforzare, primo tra tutti, il dettato dell'art. 97 della Costituzione;
- abrogare/ridimensionare la riserva di posti, nei concorsi pubblici per dirigenti, dei candidati in possesso di un periodo minimo di esperienza lavorativa nella PA, al fine di allargare la platea dei partecipanti;
- non consentire, nei concorsi pubblici per dirigenti, riserve di posti per i dirigenti esterni alla PA (art. 19, comma 6, d.lgs 165/2001), in quanto se effettivamente meritevoli di diventare dirigenti dei ruoli, essendo già chiamati a svolgere funzioni dirigenziali, devono dimostrarlo al pari di ogni altro partecipante ai concorsi.

In conclusione

Nel lontano 1979, il Prof. Massimo Severo Giannini aveva compreso cosa occorre fare e come attuare la riforma della PA.

Circa 30 anni dopo (2011), il prof Melis, dopo aver rivelato che “il re è nudo” con la frase “*Il riformismo amministrativo italiano: una storia di vinti*”, aveva visto oltre: *nel campo delle performances amministrative l'Europa, prima o poi, ci obbligherà ad essere virtuosi*; infatti la realizzazione del PNRR è subordinata alla attuazione della riforma della PA italiana.

La riforma della PA italiana, per le ragioni prima esposte, necessita ad avviso di questa Associazione di un inimmaginabile intervento sul capitale umano della PA che, per ragioni finanziarie e fattuali (assenza di un vasto bacino di talenti ai quali

attingere), passa attraverso un sovradosaggio di formazione e incentivi alla formazione, oltrech  la modifica delle modalit  di accesso alla PA.

Il PNRR rappresenta, per molti, l'ultimo treno per realizzare un Paese diverso e migliore dopo decenni di declino.

Non c'  tempo da perdere!

L'Associazione Cavalieri di Gran Croce, che ha tra i propri scopi quello di *promuovere analisi, proposte, attivit  e progetti specifici che possano contribuire allo sviluppo culturale e socio-economico del Paese* (art. 2 dello Statuto), non pu  esimersi, in maniera disinteressata, dal fare proposte e mettere a disposizione il patrimonio di conoscenze e competenze dei propri aderenti per migliorare la PA italiana, presso la quale hanno lavorato/lavorano o con la quale hanno lavorato/lavorano molti dei suoi soci.

Abbiamo definito "riflessioni" concrete iniziative per migliorare la PA nazionale, trascinati dalla voglia di fare che ci caratterizza: di tutto ci  ci scusiamo con l'attenuante che, a nostro avviso,: *Non c'  tempo da perdere!*

Alla politica spetta il dovere di prefigurare un futuro migliore, all'amministrazione di attuarlo, alle migliori energie della societ  civile di concorrere, con idee, disponibilit  e fatti, alla sua realizzazione!

Roma, 19 dicembre 2022