

DALLA COMPETENZA ALLE COMPETENZE: QUESTIONI RECENTI IN MATERIA DI PROFESSIONALITÀ E MERITO NEL LAVORO PUBBLICO *

FROM COMPETENCE TO COMPETENCIES: RECENT ISSUES REGARDING PROFESSIONALISM AND MERIT IN PUBLIC WORK

ANTONIO VISCOMI **

Abstract: L'autore prende in esame la recente valorizzazione in chiave organizzativa e gestionale delle competenze professionali del personale pubblico in funzione del perseguimento del valore pubblico. Dopo una riflessione in ordine alla relazione tra il dato sociologico della professionalità e la struttura giuridica fondamentale dell'obbligazione di lavoro, l'autore esamina le direttive ministeriali adottate negli ultimi due anni e ne verifica l'effettiva implementazione nella riformulazione dei sistemi di inquadramento dettata dai contratti collettivi più recenti, segnalando potenzialità e limiti delle innovazioni proposte.

Abstract: *The author examines the recent enhancement in an organizational and managerial key of the public personnel professional skills in the pursuit of public value. After a reflection on the relationship between the sociological datum of professionalism and the fundamental legal structure of the work contract, the author examines the ministerial directives (soft law) adopted in the last two years and verifies their effective implementation in the reformulation of the classification systems dictated by the most recent collective agreements, pointing out the potential and limits of the proposed innovations.*

Sommario: 1. Semplificazioni narrative – 2. Complessità regolative – 3. Cosa e come – 4. Ecosistemi professionali – 5. Linee di indirizzo – 6. Linee guida e *Framework* – 7. Prove situazionali – 8. Formazione e valutazione – 9. Aree Famiglie Profili Mansioni – 10. Dirigente mentore – 11. Conclusioni provvisorie

* Il saggio costituisce la rielaborazione – con l'aggiunta di pochissime note essenziali – dell'intervento al convegno “*Il pubblico impiego contrattualizzato: problemi attuali e prospettive*”, organizzato dal Dipartimento Jonico dell'Università di Bari, dalla Camera dei Giuslavoristi di Taranto, dalla Fondazione Scuola Forense di Taranto e da Anutel (Taranto, 2/3 febbraio 2024).

** Professore ordinario di Diritto del Lavoro nell'Università *Magna Græcia* di Catanzaro, Direttore del centro di ricerca “*Digit Lab Law*”.

1. Semplificazioni narrative

Mi è stato chiesto di condividere una riflessione introduttiva sulle tendenze evolutive del sistema di regolazione del lavoro pubblico riguardate nel prisma di *concetti chiave* come professionalità e merito. Prospettiva sicuramente non priva di interesse, ma che sopporta, già ad un primo approccio, il rischio di una incontrollata estensione tematica, peraltro suggerita o comunque non inibita dalla sempre più diffusa (e talvolta confusa) *semplificazione narrativa* di concetti, quali appunto quelli di professionalità e merito, segnati viceversa dal carattere plurale e controverso della relativa identità.

In effetti, è ormai quasi di stile avviare ogni discorso sulla professionalità segnalandone la natura di *categoria polisemica* – tanto da poter dire che “tutti la incrociano senza riuscire ad afferrarla pienamente nelle sue varie sfaccettature ed implicazioni¹ – e ragionare sul *dilemma del merito*, se sia cioè “il cavaliere buono che lotta contro il privilegio” oppure “il complice di ogni nefandezza e ingiustizia”². Fors’anche per queste ragioni si ha quasi l’impressione che professionalità e merito siano concetti simili a quei quadri la cui trama, ben percepita se osservata a distanza, si perde in indecifrabili tessiture quanto più ci si avvicina alla tela.

Di talché, alla fine, quei significanti così diffusi ma dalla incerta complessità sembrano risolversi, l’uno, nella rappresentazione sintetica di un indistinto insieme di “comportamenti non burocratici” orientati ai risultati³ e, l’altro, nella rivendicazione di un qualche *rewarding* a beneficio di chi svolge bene il proprio lavoro, peraltro frequentemente frenata nelle sue potenzialità positive da chi ne lamenta gli effetti differenziali e pretende di governarli mediante sistemi di monitoraggio e misurazione ai quali si addice, purtroppo, l’icastica affermazione di Luca Ricolfi secondo cui “la meritocrazia può rivelarsi il peggior nemico del merito”⁴.

¹ CAUSARANO, *Dimensioni e trasformazioni della professionalità*, in CIPRIANI-GRAMOLATI-MARI, *Il lavoro 4.0 La quarta rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, Firenze, 2018, 159. Forse può non essere una mera curiosità ricordare qui la definizione che della professionalità dava un risalente accordo collettivo in Zanussi riportata da GIUGNI, *Qualifica, mansioni e tutela della professionalità*, in RGL, 1973, I, 4, nota 4: “insieme di conoscenze e capacità derivanti dalla formazione di base (titolo di studio o livello culturale equivalente), dalle conoscenze professionali specifiche, dall’esperienza acquisita e concretamente utilizzabile”.

² RICOLFI, *La rivoluzione del merito*, Milano, 2023, 7.

³ BUTERA, *Un sistema professionale nella Pubblica Amministrazione? La progettazione dei ruoli e delle professioni a larga banda. Sciogliere tre nodi: progettazione dei servizi, gestione del cambiamento, semplificazione delle forme di rappresentazione e regolazione del lavoro*, in LDE, 2022, 3, 3.

⁴ RICOLFI, *La rivoluzione*, cit., 161.

2. Complessità regolative

Facilmente intuibili, però, sono le conseguenze quando ambiguità e anfibologie proprie della dimensione *narrativa e descrittiva* (soprattutto se ricondotta nell'alveo della retorica politico-sindacale) tracimano poi in quella propriamente *normativa e prescrittiva*, là dove professionalità e merito rinviano, spesso senza una chiara distinzione: a competenze soggettive da potenziare e a comportamenti oggettivi da promuovere; a tratti propri del prestatore e a caratteri specifici della prestazione; oppure, per altro verso, a requisiti – da valutare *ex ante* – per l'accesso al posto di lavoro e ai risultati – da valutare *ex post* – dell'attività prestata; a parametri di misurazione, anche per finalità retributive, della conformità tra prestato e dovuto e a criteri di determinazione del contenuto proprio dell'obbligazione di lavoro. Basti pensare, al riguardo, ma è solo uno degli esempi possibili, al comma 1-*bis* dell'art. 52 del d.lgs. n. 165/2001 che impone di correlare i criteri per le progressioni interne all'area ad un coacervo di elementi quali “capacità culturali e professionali”, “esperienza maturata”, “qualità dell'attività svolta” ma anche “risultati conseguiti”, riaffermando peraltro il valore del principio di selettività mediante l'introduzione di “fasce di merito”.

Ciò considerando, non può certo meravigliare se anche in giurisprudenza professionalità è nozione variamente declinata. Così, ad esempio, la Corte Costituzionale l'ha intesa a volte come “complesso di capacità ed attitudini” che deve essere valutato ai fini dell'assunzione o della nomina (sent. 15 dicembre 2016, n. 269) e che può risultare danneggiato da un improprio mutamento di mansioni (sent. 6 aprile 2004 n. 113); altre volte invece è stato considerato termine rappresentativo dell'incremento qualitativo della prestazione erogata in virtù dell'esperienza acquisita nel corso della vita lavorativa (sent. 1 marzo 2018 n. 39) o più genericamente espressione di un apporto qualificato al processo produttivo (sent. 26 maggio 2017 n. 124); altre volte ancora, infine, la Corte ha in qualche modo sostantivizzato la stessa professionalità fino ad indentificarla nel bene ricercato (e acquistato) nel mercato e nell'oggetto stesso dello scambio contrattuale.

In verità, a ben vedere, la variabilità del perimetro significativo di professionalità (e, simmetricamente, dello stesso concetto di merito) chiama in causa e mette in discussione prima ed oltre che i modelli organizzativi di impresa⁵, la *struttura essenziale del contratto e dell'obbligazione di lavoro*⁶. Circostanza, questa, tanto evidente da essere stata riconosciuta circa venti anni fa, in modo preclaro, anche da un economista (per vero fra i pochi adusi al dialogo, anzi al lavoro comune,

⁵ GARILLI, *Profili dell'organizzazione e tutela della professionalità nelle pubbliche amministrazioni*, in *DLRI*, 2014, 1 ss.

⁶ PINTO, *Contratto di lavoro e professionalità*, in *EdD* (Tematici, VI, Contratto di lavoro), Milano, 2023.

con i giuristi): “dato per scontato che questo concetto non possa più comprendere come oggetto un banale mettere a disposizione energie psicofisiche, e che quindi in questo concetto di subordinazione non possa più esserci un ‘fate di me quello che volete nelle otto ore di tempo’, si comincia a sgombrare il campo da alcune visioni errate”, ma si entra “in un ambito di contrapposizioni e di differenze un po’ più complicato”⁷.

Differenze e contrapposizioni che qui, per intuibili ragioni, non è possibile dipanare, ma rispetto alle quali credo sia da mantenere fermo almeno un punto: *non vi può essere professionalità senza professione*⁸. Intendo dire, in estrema sintesi, che l’attuale enfatizzata rilevanza di *soft skill* e di competenze trasversali e relazionali – vieppiù sollecitata dalla diffusione di ambienti di lavoro ad alta innovazione digitale – non può far dimenticare che lo scambio contrattuale ha sempre e comunque ad oggetto non già una particolare attitudine personale, possibilmente con forte orientamento cooperativo, ma un’attività della quale l’ordinamento stesso chiede – questo sì – che sia svolta *in modo professionale*, cioè – in definitiva – con la *diligenza richiesta dalla natura della prestazione e nell’interesse dell’impresa*, al fine precipuo di assicurare l’integrazione funzionale tra prestazione singola e organizzazione complessiva, il cui corretto funzionamento è sempre più frequentemente affidato alla capacità di autogestione di spazi organizzativi⁹.

3. Cosa e come

Ritenere altrimenti, trasformando cioè la professionalità da modo di esecuzione ad oggetto della prestazione, da “come” a “cosa”, non solo sarebbe improprio sul piano giuridico, ma produrrebbe un ulteriore paradossale effetto, revocando in dubbio il fondamento stesso dell’approccio organizzativo che anima e conforma la linea di Riforma 2.1. del PNRR e che costituisce oggi, a me pare, il *paradigma di riferimento* per l’innovazione organizzativa delle e nelle amministrazioni, in qualche misura anche surrogando gli stessi schemi concettuali ed operativi del *new public management*.

Intendo riferirmi alla valorizzazione organizzativa delle *competenze* come risposta alla necessità di adattarsi ad un ambiente in continua evoluzione, soprattutto in un contesto di transizione digitale. “*Civil servants*” – è stato detto – “*need the right*

⁷ DELL’ARINGA, *Professionalità e approccio economico*, in NAPOLI (a cura di), *La professionalità*, Milano, 2004, 92.

⁸ LOY, *Professionalità e rapporto di lavoro*, in NAPOLI (a cura di), *La professionalità*, cit., 6.

⁹ VISCOMI, *Diligenza e prestazione di lavoro*, Torino, 1997, p. 136. L. ZOPPOLI, *Conclusioni*, in ESPOSITO (a cura di), *Mansioni e professionalità nel pubblico impiego tra efficienza organizzativa e diligenza del prestatore di lavoro*, Napoli, 2007.

skills to keep pace"¹⁰, perché sono chiamati ad affrontare "*problems of unprecedented complexity in societies that are more pluralistic and demanding than ever*" e, allo stesso tempo, "*the systems and tools of governance are increasingly digital, open and networked*". Senza alcuna retorica e con molta chiarezza, Heene e Sanchez¹¹ hanno descritto il paradigma *CBM – Competence Based Management* in questo modo: "*is a way of thinking about how organizations gain high performance for a significant period of time*". In contesti del genere, infatti, il vantaggio competitivo diviene prerogativa delle organizzazioni che accumulano risorse sviluppando competenze per ricombinarle fra loro in modo originale e adatto ai mutamenti del contesto. *Sviluppare, dunque, e ricombinare competenze per produrre i risultati attesi: questo, in estrema sintesi, il modello di organizzazione e gestione per competenze.*

L'integrazione funzionale delle conoscenze tecnico-specialistiche con le competenze e i comportamenti, radicati nelle risorse personali e caratteriali del prestatore, esprime il valore di *professionalità* richiesto al lavoratore e consente di riferire ad esso la sintesi spenceriana, ormai quasi un mantra, che la professionalità interpreta come integrazione tra *sapere, saper fare e saper essere*¹². In questa stessa prospettiva, però, si è anche affermato che una "caratteristica intrinseca individuale" può essere considerata e valutata a stregua di competenza professionale solo se e quando sia "causalmente collegata ad una performance efficace e/o superiore in una mansione od in una situazione, misurabile sulla base di un criterio prestabilito", laddove viceversa "non è una competenza se non predice qualcosa di significativo nella vita reale", cioè se non permette ad un individuo di ottenere una performance superiore.

Se dunque non ogni caratteristica personale si traduce in competenza professionale ma solo quella idonea ad incrementare il valore del lavoro svolto, allora in ciò trova conferma che professionalità non può essere separata da professione – che il nome non può essere separato dal predicato, per dirla con le parole di Gianni Loy¹³ – e che essa rappresenta in sintesi *la prestazione dovuta resa in modo professionale*, cioè coniugando in modo performante *duties of skill* e *duties of care* secondo uno standard di diligenza tale da assicurare l'utile integrazione tra prestazione ed organizzazione. In una prospettiva ordinamentale, è bene ricordare, il metro per misurare l'esatto adempimento rimane pur sempre la diligenza professionale riguardata non solo nella prospettiva della mansione da svolgere ma anche dell'interesse organizzativo dell'impresa¹⁴.

¹⁰ OECD, *Skills for a High Performing Civil Service*, 2017, Paris doi.org/10.1787/9789264280724-en.

¹¹ SANCHEZ, HEENE, *Reinventing strategic management: New theory and practice for competence-based competition*, in *Eur. Management Jour.*, 1997, 3, 303.

¹² SPENCER-SPENCER, *Competence at Work: Models for Superior Performance*, Wiley, Hoboken, 1993.

¹³ LOY, *La professionalità*, cit., 5.

¹⁴ VISCOMI, *Diligenza*, cit., *passim*.

4. Ecosistemi professionali

A ben vedere, inoltre, la semplificazione narrativa focalizzata su professionalità e merito rischia di produrre una torsione, se non proprio una distorsione, concettuale: orientando l'attenzione dell'interprete sulla dimensione individuale della prestazione di lavoro (e conseguentemente sull'imputazione altrettanto individuale delle eventuali inefficienze), potrebbe indurre a trascurare, al contempo, che la valorizzazione effettiva e positiva di conoscenze, competenze e comportamenti presuppone ed impone un sistema organizzativo e un sistema professionale funzionalmente tra loro integrati ed orientati a sostenere un modo di lavorare che sia – come è stato detto – “no longer simply about task execution; it's about creating new sources of value for customers and the business”¹⁵.

E il valore da considerare e da creare è qui il c.d. *valore pubblico*, “produced by public managers successfully navigating a strategic triangle encompassing (1) producing valued outcomes, and doing so within the constraints of (2) available resources and capability, and (3) the authorizing environment of formal and informal jurisdiction, legal frameworks, and mandate”¹⁶. Non si tratta soltanto di introdurre nuovi concetti, peraltro seguendo la scia del d.m. 1 dicembre 2021 relato al PIAO, ma piuttosto di valorizzare il fatto che “Value and values are closely linked. Seen through the lens of public value, the ethos and values of any public organisation, service provider or profession must be judged by how appropriate they are to the creation of value: better outcomes, services and trust. Inappropriate values may lead to the destruction of public value”¹⁷.

A tal riguardo, però, bisogna riconoscere che “i tradizionali modelli organizzativi burocratici e i sistemi di gestione delle persone basati solo su gerarchia, procedure, mansioni” “richiedono ai singoli prassi contrastanti con i comportamenti richiesti”¹⁸ e riconoscere anche, al contempo, che lo sviluppo di “sistemi” idonei a “indu(rre) e sosten(ere) le competenze e i comportamenti attesi richiedono un impianto concettuale e operativo diverso e solido, che si ispira ma non copia il sistema delle professioni liberali e dei mestieri tradizionali”¹⁹. Insomma, una organizzazione basata sulle competenze e innervata sulla valorizzazione della professionalità (nel senso appena precisato) presuppone non già una minore bensì una *migliore regolazione*

¹⁵ HAGEL, SCHWARTZ, WOOLL, *Redefining Work for New Value: The Next Opportunity*, in *Sloan Management Rev.*, 2019 (Reprint #61224, mitsmr.com/35WPpMJ).

¹⁶ FAULKNER, KAUFMAN, *Avoiding theoretical stagnation: A systematic review and framework for measuring public value*, in *Austr. Jour. Public Adm.*, 2018, 77(1), 69.

¹⁷ KELLY, MULGAN, MUERS, *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*. London, UK Cabinet Office, 2020.

¹⁸ BUTERA, *Un sistema*, cit., 3.

¹⁹ Sempre BUTERA, *Un sistema*, cit., 5.

ancorata in una adeguata cultura organizzativa e tale da sostenere una rinnovata idea del lavoro pubblico e del suo valore costituzionale.

Non è privo di interesse – ed anzi è particolarmente significativo – che sia stata proprio la Corte dei Conti, in sede di certificazione dell'ultimo rinnovo contrattuale, a richiamare l'attenzione sulla necessità di “un approccio integrale di revisione dei processi operativi in forma telematica, sia in sede sia fuori sede, di predisposizione di nuovi obiettivi per il personale, sia in lavoro agile sia in presenza, con adattamento dei controlli datoriali ai risultati attesi, affinché anche gli investimenti in formazione possano produrre i vantaggi desiderati”. *Processi, obiettivi, risultati e formazione* sembrano dunque rappresentare, nel condivisibile giudizio della Corte, gli elementi su cui focalizzare l'attenzione per conseguire i risultati attesi, non solo dalla remotizzazione della sede di lavoro quanto piuttosto dalla grande transizione digitale in cui siamo immersi e che non può non coinvolgere anche le amministrazioni pubbliche.

A mio avviso, l'auspicato “diverso e solido” impianto concettuale ed operativo potrebbe ricevere nuova linfa assumendo a criterio ordinatore la logica relazionale propria degli *ecosistemi*²⁰, innervata nella consapevolezza che in un sistema complesso – e quello amministrativo lo è senza ombra di dubbio – le singole parti che lo compongono ricevono forma dalle reciproche relazioni e che la modifica di un elemento si riflette su tutti gli altri. Insomma, non è possibile riguardare le singole parti del sistema senza tener conto delle relazioni tra le stesse e di come queste variegate relazioni incidano, fino a modificarli, sui caratteri propri di quelle stesse parti singole. La principale caratteristica di un ecosistema sta negli effetti conformativi della “*simultaneous presence of complementarities and interdependencies between actors*”²¹. E poiché, com'è noto, anche il più classico battito delle ali di una farfalla provoca effetti a cascata in lidi apparentemente distanti, ne segue che la comprensione (e, ancor prima, la regolazione) dei singoli elementi non può darsi senza lo studio dell'intera realtà generata dalla loro interazione. D'altronde, già cinquanta anni fa, fu fatto notare, a proposito dei controlli preventivi, che “gli strumenti, avendo proprie logiche interne, condizionano i fini, hanno effetti propri, che influenzano i fini, modificandoli e distorcendoli”²².

Peraltro, proprio questa circostanza conferma la recente perentoria statuizione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sent. 28 dicembre 2023, n. 36197) secondo cui “de(ve) essere negata una piena parificazione dei rapporti di lavoro privato e pubblico contrattualizzato”. Se infatti da un punto di vista astratto lo scambio

²⁰ VISCOMI, *Canteri aperti: l'ecosistema delle autonomie locali tra organizzazione e regolazione*, in *RDEC*, 2023, 3.

²¹ KAPOOR, *Ecosystems: broadening the locus of value creation*, in *Journ. Organiz. Design*, 2018, 7, doi.org/10.1186/s41469-018-0035-4.

²² CASSESE, *Finanza ed amministrazione pubblica*, in *RTDP*, 1974, 975.

contrattuale nel settore pubblico e nel settore privato potrebbe anche essere ricondotto ad una conformazione unitaria, il contesto in cui quello scambio si svolge rende notevolmente differenti gli esiti della stessa comparazione e rende ragione – anche costituzionale – delle notevoli differenze regolative tra l’uno e l’altro comparto. Il contesto, in questo caso, è più importante del testo.

Volendo dunque trarre una prima conclusione da quanto fin qui condiviso credo si possa affermare con sufficiente ragionevolezza che la professionalità attiene al modo di eseguire la prestazione dovuta e che essa richiede, anche nel sistema pubblico, l’integrazione di conoscenze, competenze e comportamenti in funzione dell’ottimale integrazione della prestazione stessa nell’organizzazione e per i fini che di questa sono propri. Risulta però acquisito che essa ha poco o punto valore se non inserita in sistemi organizzativi e professionali idonei a dare valore alla (e creare valore pubblico dalla) stessa professionalità del dipendente pubblico: tra prestazione di lavoro e servizi al cittadino il termine medio è costituito ancora dall’organizzazione. Solo in presenza di queste condizioni, la narrazione diffusa sulla professionalità e sulla valorizzazione del merito può non risolversi in mera e artificiosa retorica. Verificare se le tendenze evolutive più recenti siano coerenti o no con la valorizzazione della professionalità come fin qui intesa è compito che può ora essere meglio perseguito seguendo almeno due percorsi, quello governativo/datoriale e quello sindacale/contrattuale, intrecciati ma pur sempre espressione di logiche e di poteri differenziati.

5. Linee di indirizzo

Com’è noto, il passaggio dall’emergenza alla ripartenza postpandemica, cadenzato dall’elaborazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ha posto in massima evidenza l’importanza dell’amministrazione pubblica al fine non solo di sostenere i processi di innovazione produttiva ma ancor più di assicurare la coesione sociale. Conseguentemente, nella Missione 1 Componente 1.2. del PNRR, dedicata alla “modernizzazione della pubblica amministrazione”, è delineata una strategia di intervento, definita “profonda e articolata”, destinata, almeno nelle intenzioni, a garantire “un deciso miglioramento” su tre versanti: a) efficienza ed efficacia dei processi tramite *digitalizzazione*; b) rafforzamento delle *competenze* del capitale umano nelle amministrazioni; c) una drastica *semplificazione* burocratica”.

Nell’ambito delle azioni considerate, risulta qui di interesse la linea di Riforma 2.1. il cui obiettivo è dare concretezza al (condivisibile) assunto secondo cui “*la modernizzazione della Pubblica Amministrazione richiede una migliore e più efficiente selezione delle persone*”. A tanto mira, fra l’altro, la previsione di una pluralità di interventi destinati a “riformare le procedure e le regole per il reclutamento

dei dipendenti pubblici”, a partire dall’analisi dei fabbisogni professionali per arrivare al miglioramento dei meccanismi selettivi “coerentemente con la necessità di valorizzare non soltanto le conoscenze ma anche le competenze”; a partire ancora dalla definizione di modalità sicure e certificate di svolgimento anche a distanza delle prove, per arrivare alla progettazione di sistemi veloci ed efficaci di reclutamento.

Le “*Linee di indirizzo per l’individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche*”, adottate con decreto interministeriale del 22 luglio 2022²³, definiscono il quadro concettuale all’interno del quale collocare i successivi documenti di indirizzo relativi ai concorsi, alla formazione e alla valutazione. L’insieme di tali documenti configura un ambizioso *progetto riformatore* destinato ad incidere anzitutto e soprattutto sulla cultura interna e sulle prassi organizzative delle amministrazioni, collocando in secondo piano – ed è questa una significativa novità – gli interventi di regolazione eteronoma. Quanto siano poi coerenti le scelte effettuate in sede applicativa con il modello delineato a livello centrale è questione che sarà approfondita in seguito.

Le dette *linee di indirizzo* assumono, dunque, una particolare importanza perché definiscono la cornice concettuale e il paradigma organizzativo ai quali deve ispirarsi e conformarsi la rilevazione dei fabbisogni da soddisfare poi mediante le usuali procedure selettive. Il punto di partenza è che le amministrazioni pubbliche sono “*organizzazioni ad alta intensità di lavoro qualificato*” e che pertanto necessitano di “*infrastrutture immateriali funzionali a definire, osservare e sviluppare le competenze tecniche e trasversali del proprio personale*”. Sul presupposto di un contesto organizzativo caratterizzato dalla rapida obsolescenza dei contenuti descrittivi tradizionali delle professioni richieste per lo svolgimento delle attività necessarie al raggiungimento delle *mission* delle amministrazioni, “*soggette a mutamenti delle modalità di svolgimento e nella strumentazione a supporto*”, le linee di indirizzo propongono l’assunzione di una più ampia prospettiva in grado di “*intercettare una pluralità di dimensioni*”, costruendo il sistema professionale non già a partire dagli elementi tradizionali quali titolo di studio, conoscenze teoriche e compiti da svolgere, che pure qualche rigidità hanno notoriamente portato nella concreta organizzazione, ma piuttosto sulla base della decisione di posizionamento strategico che l’amministrazione intende assumere per rispondere dinamicamente ai fabbisogni esterni. *Un certo sguardo verso l’esterno*, si potrebbe dire, anzi dall’esterno verso l’interno, che, in verità, avrebbe dovuto animare, già nei primi anni del processo riformatore, la programmazione del personale sulla base della preliminare rilevazione dei carichi di lavoro.

Per conseguire tale risultato si propone oggi come soluzione organizzativa il c.d. “*sistema delle competenze*”, l’adozione del quale rappresenta – si afferma – un

²³ In *GURI* 14 settembre 2022 n. 215.

“cambio di paradigma” perché richiede di “spostare l’attenzione dal *cosa* viene fatto (mansioni e attività) a *come* vengono svolti i compiti e a quali conoscenze, capacità tecniche e comportamentali, e di quali profondità ed ampiezza, siano indispensabili al loro svolgimento ottimale”. Da siffatto “cambio di paradigma” deriva la necessità di innovare i tradizionali sistemi di amministrazione del personale “con l’obiettivo di identificare i mestieri e le competenze di cui le persone hanno bisogno per svolgerli in tutte le aree della realtà organizzativa, costruire un framework ed utilizzarlo come base per i processi di reclutamento, selezione, valutazione, premialità, formazione e sviluppo professionale”. A tal fine, si propone anche una revisione dei sistemi di classificazione. Tale revisione è stata di fatto realizzata nel rinnovo contrattuale per gli anni 2019-2021, della quale dirò però fra poco.

6. Linee guida e Framework

Assunto il carattere baricentrico della nuova *policy* innervata nelle competenze – per tali intendendo l’insieme delle conoscenze, capacità tecniche e comportamentali indispensabili allo svolgimento ottimale dei compiti richiesti per raggiungere un risultato e ricondotti ad una mansione – il passo successivo non può che essere la definizione delle modalità per assicurarne la ricognizione e la valutazione, in sede concorsuale, dal momento che l’adeguata e fattiva integrazione tra competenze e conoscenze concorre nel definire il contenuto di professionalità richiesto al candidato e quindi al lavoratore nell’esecuzione della prestazione dovuta. La prospettiva strategica fatta propria dal PNRR trova concreta implementazione, allo stato, in due documenti di significativa rilevanza, entrambi elaborati da un gruppo di lavoro della Scuola Nazionale di Amministrazione: le “*linee guida sull’accesso alla dirigenza pubblica*” (assunte con d.m. del 28 settembre 2022) e il “*framework delle competenze trasversali del personale di qualifica non dirigenziale*” (d.m. 28 giugno 2023).

Le *linee guida* trovano base giuridica nell’art. 3, comma 3, del d.l. 80/2021. Novellando l’art. 28 del d.lgs. 165 esso dispone che i bandi per le procedure concorsuali destinati al reclutamento di dirigenti debbano definire non solo le “conoscenze” da accertare ma anche gli “ambiti delle competenze” da verificare, richiedendo in particolare che attraverso “prove finalizzate alla loro osservazione e valutazione comparativa” secondo “metodologie e standard riconosciuti”, siano *valutate capacità, attitudini e motivazioni individuali*. Per un “concreto supporto alle amministrazioni” su “come strutturare le selezioni”, le linee guida propongono i principi metodologici dell’*Assessment Center*²⁴ “quale strumento di comprovato successo nei

²⁴ THORNTON-RUPP, *Assessment centers in human resource management: Strategies for prediction, diagnosis, and development*, Hillsdale, 2006.

processi di selezione di figure manageriali, finalizzati alla valutazione delle competenze che caratterizzano la posizione da ricoprire”. Uno strumento che le linee guida reputano idoneo a consentire l’inserimento nei ruoli di dirigenti effettivamente capaci di esercitare il loro ruolo e ad allineare la disciplina del reclutamento con quella dettata per la gestione del rapporto di lavoro, in particolare ai fini del successivo conferimento degli incarichi.

Il *framework*, invece, trova base giuridica nell’art. 6-ter del d.lgs. n. 165/2001, là dove si dispone che le linee di indirizzo ministeriali rivolte alle amministrazioni per la programmazione del fabbisogno debbano avere comunque riguardo “all’insieme delle conoscenze, competenze e capacità del personale da assumere”. Essendo riferito al personale non dirigenziale, il *framework* in questione risulta naturalmente focalizzato in misura prevalente sulle competenze trasversali o *soft skill*, intese come “il set di comportamenti organizzativi che rappresentano l’espressione delle capacità trasversali e delle attitudini individuali rilevanti per svolgere ‘con successo’ il proprio ruolo”. Mentre le conoscenze e competenze tecnico-specialistiche indicano, a giudizio del variegato gruppo di lavoro che ha provveduto alla redazione del framework, il “cosa deve essere fatto”, le dimensioni comportamentali di carattere trasversale sono invece “riferite al come svolgere il lavoro in modo efficace”.

Le competenze individuate dalle linee guida sono ben quindici, raggruppate in cinque aree (cognitiva, manageriale, realizzativa, relazione e del self management). Delle quindici indicate, sei sono le competenze ritenute più rilevanti e riguardano la capacità dell’aspirante dirigente di: risolvere problemi, gestire processi, promuovere lo sviluppo dei collaboratori, assumere decisioni responsabili, gestire le relazioni interne ed esterne, possedere tenuta emotiva. Il *framework* individua invece quattro aree di riferimento che riguardano la capacità del personale interessato di: capire il contesto, interagire nel contesto, realizzare il valore pubblico e gestire le risorse. Queste aree raccolgono sedici competenze trasversali (consapevolezza del contesto, soluzione dei problemi, orientamento all’apprendimento, al servizio, al risultato, affidabilità, accuratezza e così via). Va evidenziato che solo per il personale del comparto, al di sopra di aree e competenze sono indicati tre valori trasversali (integrità, inclusione e sostenibilità) considerati a stregua di caratteristiche delle persone di carattere motivazionale che influenzano le priorità, le scelte, il grado di sintonia con il lavoro e con il contesto.

In sé considerata, è evidente che la metodologia proposta in entrambi i casi – sia pure nella diversità dei contesti considerati – è molto sofisticata in quanto destinata ad analizzare e valutare il possesso di un set predefinito di competenze comportamentali o trasversali mediante un processo di affinamento progressivo che dall’analisi della posizione da ricoprire arriva poi alla individuazione delle prove da utilizzare, alla matrice in grado di rendere esplicito l’operato dei valutatori, alle regole di integrazione delle valutazioni sui vari ambiti considerati, alla standardizza-

zione del processo per evitare il rischio di asimmetrie valutative. Ed è una metodologia molto ambiziosa: basti pensare al titolo stesso dello studio di Thorton e Rupp, prima citato, che *l'Assessment Center* considera a stregua di strategia per conseguire nella gestione delle risorse umane un adeguato grado di “*prediction*”, “*diagnosis*”, e “*development*”.

7. Prove situazionali

Tenendo conto del nuovo scenario relativo ai percorsi di reclutamento, credo sia opportuno richiamare l'attenzione sulle modalità di accertamento e valutazione delle competenze richieste mediante le c.d. *prove situazionali*, che le linee guida definiscono elemento “peculiare e irrinunciabile” dell'*Assessment Center*. Anche a tal fine la novella del d.P.R. n. 487/1994, operata dal d.P.R. n. 82/2023, prevede l'inserimento nelle commissioni concorsuali, come componenti aggiunti, di “specialisti in psicologia e risorse umane” e di “professionisti esperti (...) specializzati nella valutazione delle capacità, attitudini, motivazioni individuali e dello stile comportamentale”.

È proprio su tale specifica tipologia di prove che la giurisprudenza amministrativa è stata già chiamata più volte ad esprimersi, con risultati ancora non pienamente assestati. Prima di dare conto dei diversi orientamenti, e per meglio comprendere le questioni connesse, è opportuno riportare uno dei quesiti situazionali sottoposti a giudizio: “*Un collaboratore ha da poco avuto una bambina, oltre ai soliti pasticcini in ufficio, mi ha invitato ad una festa a casa sua. Non sono stati invitati anche altri colleghi*”. A fronte di questa ipotetica situazione, al candidato sono offerte tre possibili soluzioni, una considerata più efficace, in quanto indicativa di un comportamento proattivo; una considerata meno efficace, espressione di un comportamento adattivo; una terza, infine, giudicata neutra in quanto considerata conservativa, volta cioè soltanto a neutralizzare eventuali problematiche. Le soluzioni proposte in sede di prova sono le seguenti: “*1. Gli faccio capire che non è molto opportuno invitare solo me a questa festa; esistono dei rapporti formali da rispettare e anche se posso avere un atteggiamento amichevole, è bene tenere distinti i due ambiti: lavoro e vita privata; 2. Accetto di partecipare per non passare da maleducato, ma mi trattengo il meno possibile; 3. Rifiuto con una scusa, non ritengo sia opportuno creare un precedente soprattutto agli occhi degli altri colleghi*” (TAR Lazio, IV, n. 14948/2023 e CdS, VII, n. 6587/2023, CdS, VII, n. 9487/2023, CdS, VII, n. 9461/2023). Naturalmente anche altri sono stati i quesiti sottoposti a contestazione dinanzi all'autorità giudiziaria: in uno, ad esempio, si trattava di stabilire il giusto comportamento di fronte alla proposta del collaboratore di ascoltare in sede di valutazione anche il dipendente interessato e non solo il suo superiore (TAR Lazio, IV-

ter, n. 15658/2023); in un altro si ricercava la migliore soluzione per rendere chiare e condivise le modalità di lavoro di un team (TAR Lazio, IV-ter, n. 13471/2023); in un altro ancora si chiedeva come meglio integrare un gruppo di lavoro (TAR Lazio, IV, n. 9147/2023, n. 8974/2023); in un altro infine si ragionava sulla reazione di fronte a critiche costruttive ad una relazione faticosamente redatta dall'interessato (TAR Lazio, IVter, n. 15661/20239).

A fronte di prove siffatte, la validità delle valutazioni critiche espresse da alcuni giudici di prime cure è stata fino ad ora sostanzialmente negata dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, il cui argomentare è articolato su tre assunti. In primo luogo, si afferma che nelle prove situazionali la discrezionalità dell'amministrazione nell'individuare la risposta ritenuta preferibile è "particolarmente ampia" anche perché "non esiste una risposta astrattamente sbagliata, ma la risposta più o meno efficace nella situazione descritta". Si ribadisce, poi, in secondo luogo, che il giudice non può sostituire "la propria visione culturale, scientifica e professionale" – che in astratto può certo rilevare ma soltanto nei limiti di una "attendibilità obiettiva" – alle "competenze valutative specifiche degli organi della pubblica amministrazione (...) titolari della discrezionalità di decidere quale sia la risposta esatta ad un quiz". Conseguentemente, ed in terzo luogo, il giudice può intervenire soltanto se e quando "risulti evidente l'assoluta incomprendibilità del quiz o la irragionevolezza della risposta prescelta come più efficace, oppure quando sia fornita la prova o quantomeno un principio di prova per contestare la correttezza della soluzione proposta" da assicurare "previa acquisizione di un adeguato supporto scientifico specialistico".

In verità, è proprio su quest'ultimo punto che si registra la maggiore tensione dal momento che la giurisprudenza di primo grado ha fino ad ora valutata come erronea la scelta operata dall'amministrazione sulla base di "un criterio di mera logica e ragionevolezza" tenendo conto anche del fatto che, per indirizzo consolidato, la commissione "non deve tendere tranelli e formulare domande ambigue e confondenti ai candidati". A tale stregua, ad esempio, si è ritenuto che la scelta dell'amministrazione di risolvere i problemi di mancata integrazione di un gruppo di lavoro mediante una serata in pizzeria sia foriera di ambiguità e tale da impedire ai candidati "l'individuazione di una risposta che si presenti come indubitabilmente corretta". Analogamente, in relazione al quesito avente ad oggetto la migliore reazione del superiore all'invito alla festa privata dell'inferiore, il Tar ha ritenuto che la risposta considerata la più efficace dall'amministrazione, cioè rifiutare con una scusa, non fosse corretta anche perché non coerente con l'esplicita richiesta del codice di comportamento di conformare a onestà e trasparenza i rapporti tra il personale, soprattutto se appartenente a livelli gerarchici differenti. A giudizio del Tribunale, il comportamento preferibile sarebbe stato parlare con il collaboratore e spiegare le ragioni del rifiuto; il Consiglio di Stato, invece, ha ritenuto preferibile il ricorso ad una scusa, che non presenta "caratteri di irragionevolezza o illogicità" in quanto funzionale a non mettere in imbarazzo il collaboratore e a non creare motivi di futi-

le attrito, addirittura giudicando quella del Tar “una valutazione di tipo soggettivo... erroneamente fondata su considerazioni di carattere etico”.

A me pare, a dire il vero, a prescindere dalla dubbia svalutazione delle considerazioni di carattere etico, che queste prime pronunce risentano ancora dell'applicazione dei criteri tradizionalmente elaborati per sindacare il corretto accertamento delle conoscenze tecnico-specialistico anche alle prove situazionali, nelle quali si chiede di individuare non già la risposta tecnicamente o scientificamente esatta, che in effetti non c'è, ma piuttosto la migliore scelta comportamentale fra le diverse indicate: il carattere di oggettività di quelle – e dunque anche il correlato richiamo a criteri scientifici – non può essere riferito a queste dal momento che, qui, i comportamenti tra cui si chiede di effettuare una scelta sono in verità tutti possibili.

La qual cosa, a ben vedere, sposta semmai l'attenzione su di un altro versante e cioè sulla coerenza tra la risposta che l'esaminatore ritiene valida e il modello di organizzazione che definisce il contesto situazionale in cui la scelta deve essere operata, dal momento che non esiste un modello organizzativo di carattere generale ed astratto, di applicazione universale, ma semmai diversi contesti organizzativi ognuno dei quali presenta proprie specificità, il più delle volte anche formalizzate esplicitamente o implicitamente negli atti di organizzazione o in altri atti di portata generale. Ond'è che il comportamento proattivo, e quindi la risposta corretta in sede di prova situazionale, dovrebbe essere correlato in modo stringente al modello organizzativo che definisce il contesto stesso della situazione ipotetica oggetto di verifica. In effetti, non risulta sempre facile comprendere perché una bugia per nascondere un diniego sia preferibile ad una conversazione per chiarire le ragioni di quello stesso diniego. O perché organizzare una serata in pizzeria sia preferibile rispetto ad altre azioni. E questo, ovviamente, nella speranza che il dirigente interessato non si trovi a dover a ragionare con qualche collaboratore che, come “Mr. T” dinanzi alla Corte di Cassazione francese (sent. 9 novembre 2022, Q 21-15.208²⁵), rivendichi il suo diritto di rifiutare una politica aziendale di *team building* “*fun & pro*”, dove “*pro*” sta per prosecco e non per professionalità. Al di là di facili battute resta il fatto che se la professionalità è data dall'integrazione tra conoscenze, competenze e comportamenti (secondo il modello del sapere, saper fare, saper essere) l'accertamento e la valutazione della stessa, soprattutto in fase di reclutamento, non può che essere il risultato di una valutazione prognostica ad alto tasso di discrezionalità e dunque a rischio, come usuale, di notevole contenzioso giudiziario.

²⁵ La si può leggere qui: www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000046555948.

8. Formazione e valutazione

Se è vero che “sulle persone si gioca il successo non solo del PNRR ma di qualsiasi politica pubblica indirizzata a cittadini e imprese” ne segue che la professionalità acquista senso e significato non solo nella fase di reclutamento ma anche in quella successiva di sviluppo del percorso professionale e di valutazione della prestazione erogata. In questa centralità sistemica trovano ragione altre due recenti direttive formulate dal Ministro per la Pubblica Amministrazione su entrambi i profili indicati.

Per quanto riguarda la formazione, la direttiva ministeriale del 23 marzo 2023 (“*Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*”) non si limita a configurarla come obbligatorio obiettivo di performance dei dirigenti ma definisce specifiche “priorità di investimento” al fine di: assicurare lo sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, “fornire competenze e conoscenze finalizzate al ruolo” nei percorsi formativi iniziali di inserimento professionale; promuovere lo sviluppo delle *soft skill*. A tal fine, la stessa direttiva ribadisce la necessità di abbandonare un approccio occasionale e frammentario alla formazione e l’esigenza di considerarla invece nella prospettiva di una programmazione strategica, icasticamente definita come “ciclo di gestione della formazione”, che prende abbrivio nell’analisi delle competenze funzionali alla transizione più che dai “mestieri delle amministrazioni”. Riguardata in questa prospettiva, la professionalità, intesa come sintesi proattiva tra conoscenze e competenze, costituisce l’elemento di continuità che consente di leggere in modo unitario le trasformazioni delle procedure di reclutamento, dei processi di formazione e dei sistemi contrattuali di inquadramento, ai quali tra poco sarà dedicata attenzione.

Peraltro, è da ricordare che il d.l. n. 44/2023 prevede all’art. 1, comma 14-*sexies* che tra i contenuti necessari del Piano integrato di attività e organizzazione, siano indicati gli obiettivi, le risorse e le metodologie per la formazione del personale, dovendo le amministrazioni individuare al proprio interno i dirigenti e funzionari che possono essere impegnati nella realizzazione delle attività di formazione. Il comma 7-*ter* dell’art. 6, del d.l. 9 giugno 2021, n. 80 (conv. in l. n. 113/2021) specifica che nell’ambito della sezione relativa alla formazione del personale (ossia la sezione su Organizzazione e capitale umano), le amministrazioni devono indicare, quali elementi necessari, gli obiettivi della formazione e le risorse finanziarie necessarie nei limiti di quelle a tale scopo disponibili, nonché le metodologie formative da adottare in riferimento ai diversi destinatari. In relazione alle risorse finanziarie la disposizione recita testualmente che occorre prevedere “l’impiego delle risorse proprie e di quelle attribuite dallo Stato e dall’Unione europea”. La disposizione aggiunge inoltre che le amministrazioni sono tenute a realizzare le attività di formazione con risorse interne, individuando al proprio interno i dirigenti e i funzionari

aventi competenze e conoscenze idonee e destinando specifici percorsi formativi per creare figure di docente e di tutor. La disposizione incide su quanto previsto nel d.m.132/2022, in base al quale nella sezione Organizzazione e capitale umano, alla sottosezione Piano triennale dei fabbisogni di personale ogni amministrazione indica le strategie di formazione del personale, evidenziando le priorità strategiche in termini di riqualificazione o potenziamento delle competenze organizzate per livello organizzativo e per filiera professionale (art. 4, c. 1, lett. c), n. 4)).

Dall'altro lato, la professionalità in azione trova un immediato riscontro nei sistemi di valutazione del merito, che la direttiva del 28 novembre 2023 (“Nuove indicazioni in materia di misurazione e di valutazione della performance individuale”) considera “irrinunciabile” al fine di dare concretezza al sistema. In proposito, credo sia qui sufficiente segnalare il tentativo ministeriale di eliminare dal significativo *merito* l'aura negativa assunta anche a motivo delle precedenti previsioni legislative in ordine alla distribuzione del personale nelle diverse fasce, e di recuperare invece ad esse una valenza positiva: la valutazione – si afferma – non esprime un valore della persona ma ne declina il profilo di competenze e di esperienze, misura la capacità di esprimere i talenti, individua le aree di miglioramento e soprattutto, si afferma ancora, sprona le persone alla ricerca del risultato positivo. A tale stregua, i sistemi di valutazione dovrebbero essere sviluppati in una prospettiva conoscitiva e non punitiva e i premi, al contempo, non dovrebbero consistere soltanto in elementi economici, ma anche in gratificazioni di ruolo, quali percorsi formativi di riconosciuta qualità e marcatori reputazionale (come la valorizzazione pubblica dei *best performers*).

Corretto l'approccio suggerito, ma esso presuppone risolta una questione, lasciata quasi come osservazione finale nella direttiva là dove si riconosce che le amministrazioni dovrebbero migliorare la propria capacità di individuare in modo efficace i soggetti meritevoli, meglio organizzando a tal fine la fase di pianificazione e di assegnazione degli *obiettivi* individuali. È del tutto evidente, infatti, che la validità dei sistemi di valutazione si innerva sulla preliminare adeguata individuazione degli obiettivi da conseguire e sulla loro chiara misurabilità. Quanto questo avvenga in concreto è questione che qui non può essere affrontata ma sulla quale è lecito nutrire ragionevoli dubbi.

9. Aree Famiglie Profili Mansioni

Dalla considerazione globale degli atti di indirizzo adottati in questo ultimo biennio, risulta evidente il tentativo ministeriale di traghettare le amministrazioni verso una nuova e diversa considerazione delle risorse umane disponibili, anche all'evidente e dichiarato fine di assicurare flessibilmente tempestive e adeguate ri-

sposte alle variazioni della domanda esterna e ai cambiamenti provocati dall'impatto della transizione digitale sull'organizzazione interna. La valorizzazione delle competenze, enfatizzando la professionalità del dipendente nell'esecuzione della prestazione contrattualmente dovuta, reca con sé l'esigenza di rivedere, adeguandoli, i tradizionali sistemi di inquadramento e di classificazione professionale. Tanto hanno assicurato, sia pure in modo non omogeneo, i contratti nazionali stipulati nel corso del 2022 per il personale del comparto e negli ultimi mesi del 2023 per il personale dell'area dirigenziale²⁶.

Il contratto che meglio corrisponde alle linee di indirizzo ministeriali è, fors'anche per intuibili motivi, quello del 9 maggio 2022 per il comparto delle *Funzioni Centrali*, che propone un nuovo modello di inquadramento e classificazione articolato in *aree e famiglie professionali* (art. 13). Le *aree* (Operatori, Assistenti, Funzionari, Elevate Professionalità) sono definite dal contratto come “*livelli omogenei di competenze, conoscenze e capacità necessarie per l'espletamento di una vasta e diversificata gamma di attività lavorative*”, in tal modo riassumendo la definizione che delle aree è data dalle linee di indirizzo, senza riportarne però l'icastica ma efficace definizione a stregua di “contenitore giuridico”. Effettivamente, però, proprio tale è la funzione dell'area, rappresentata dalle parti, nell'usuale stile delle dichiarazioni contrattuali, come il punto di raccolta dell'insieme di lavoratori che svolgono attività accomunate da un medesimo livello di specificità organizzativa.

All'interno dell'area sono poi individuate le *famiglie professionali*, definite, ripetendo pedissequamente la definizione delle linee di indirizzo, come “*ambiti professionali omogenei caratterizzati da competenze similari o da una base professionale e di conoscenza comune*”. Per meglio chiarire la natura delle famiglie professionali è stato proposto²⁷ l'esempio della famiglia “funzionari di ambito giuridico” declinata, al suo interno, in vari ruoli “ad esempio legati al diritto dell'ambiente, diritto tributario o al diritto sindacale”. E nell'orientamento applicativo CFC107a dell'ARAN si indica come famiglia quella denominata “funzionario di amministrazione e gestione”. Tuttavia, la definizione delle famiglie professionali, all'interno delle quali “confluiscono” in sede di prima applicazione i profili professionali definiti sulla base del precedente ordinamento, è oggetto di contrattazione integrativa (art. 7, lett. z; art. 18, comma 2).

All'interno di ciascuna area sono stati introdotti i “*differenziali stipendiali*” che prendono il posto delle progressioni economiche e la cui attribuzione è subordinata a procedura selettiva tenendo conto delle valutazioni conseguite, dell'esperienza professionale maturata e di ulteriori criteri definiti in contrattazione integrativa correlati alle capacità culturali e professionali acquisite anche attraverso percorsi for-

²⁶ Sui quali cfr. MAINARDI, *Inquadramenti pubblici Atti II. Appunti dai CCNL tra organizzazione e tutela della professionalità*, in questa Rivista, 2023, 3, 449, e bibliografia ivi indicata.

²⁷ NADDEO, *Le famiglie professionali nei nuovi CCNL del pubblico impiego*, in antonionaddeo.blog.

mativi programmati. La *progressione tra le aree*, per la quota non riservata all'accesso dall'esterno, è subordinata all'espletamento di una procedura comparativa basata su criteri, a dire il vero, molto tradizionali: la valutazione conseguita nell'ultimo triennio, l'assenza di sanzioni disciplinari, il possesso di titoli di studio o di "competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno", nonché infine sul numero e la tipologia degli incarichi rivestiti. Ad esemplificare quali siano tali competenze aiuta l'art. 18, comma 7, che indica "a titolo esemplificativo le competenze acquisite attraverso percorsi formativi, le competenze certificate, le competenze acquisite nei contesti lavorativi, le abilitazioni professionali".

Nel contratto delle *Funzioni Locali* del 16 novembre 2022, le quattro aree (Operatori, Operatori esperti, Istruttori, Funzionari e dell'Elevata Qualificazione) non prevedono la presenza di famiglie professionali ma mantengono invece i soli e tradizionali profili che "descrivono il contenuto professionale delle attribuzioni proprie dell'area". Così, ad esempio, rimane fermo che all'area degli istruttori, per il cui accesso si richiede il diploma di scuola secondaria di secondo grado, appartengono i profili professionali di agente di polizia locale, di geometra, di ragioniere e così via. Nonostante questa difformità con il comparto delle Funzioni Centrali, risulta omogeneo invece il sistema di progressione economica mediante i differenziali stipendiali e di progressione verticale tra le aree. L'assenza della famiglia professionali costituisce una caratteristica propria anche del comparto Sanità (Ccnl 3 novembre 2022), anche se qui il sistema è reso più complesso dalla compresenza del ruolo sanitario, di quello socio-sanitario e di quello amministrativo tecnico e professionale, nonché dalle regole pubblicistiche di governo delle professioni sanitarie. La significativa specificità del comparto è semmai da individuare nel sistema degli incarichi di cui al capo III del contratto, che si vuole ispirato su "principi di maggiore responsabilità e di impegno realmente profuso, valorizzazione del merito e della prestazione professionale" e implementato da procedure di assegnazione caratterizzate da "trasparenza, oggettività e imparzialità nonché dalla verifica delle competenze" nel cui ambito, tuttavia, titoli di studio e certificazioni formative sembra governare la scena.

Come tali innovazioni possano impattare sulla disciplina delle mansioni resta ancora un punto da analizzare con attenzione. Nel comparto delle *Funzioni Centrali* l'art. 13, comma 1, sancisce – in modo veramente ampio – che "all'interno dell'area si ha equivalenza e fungibilità delle mansioni ed esigibilità delle stesse in relazione alle esigenze dell'organizzazione del lavoro". Al contempo, il comma 4 riprende però il contenuto precettivo dell'art. 52 del d.lgs. n. 165 e sancisce l'obbligo di ogni dipendente di svolgere le mansioni per le quali è stato assunto e quelle equivalenti nell'ambito dell'area di inquadramento, fatte salve quelle per il cui espletamento siano richieste specifiche abilitazioni professionali. Siffatta previsione pone un duplice ordine di problemi. Da un lato, sembra estendere il dato dell'equivalenza pro-

fessionale a tutte le mansioni contenute nell'area, con il solo limite della specifica abilitazione professionale. Dall'altro lato, sembra trascurare di considerare che le linee di indirizzo ministeriali prima ricordate precisavano con chiarezza che "l'individuazione delle famiglie professionali è rilevante ai fini dell'inquadramento giuridico del personale e dell'esigibilità delle mansioni", tanto da richiedere esplicitamente l'indicazione nel contratto individuale dell'area e della famiglia, segnalando l'opportunità di definire le famiglie "ad un livello di ampiezza" utile sia ad evitare una loro rapida obsolescenza, sia soprattutto ad assicurare una "maggiore fungibilità nei ruoli". In tal modo, a ben vedere, ampliando l'equivalenza all'intera area e non limitandola alle sole famiglie professionali, il contratto produce un effetto di potenziale svuotamento del senso stesso delle prefigurate famiglie professionali e, in modo correlato, un ampliamento dell'esigibilità delle mansioni inquadrate nella stessa area.

In assenza di riferimenti alle famiglie professionali, nel contratto per le funzioni locali è presente soltanto il richiamo all'art. 52 ed all'equivalenza nell'ambito dell'area, senza alcuna ulteriore esplicitazione. In proposito, richiamo, ma solo per memoria, che l'art. 52 del d.lgs. n. 165 riguardava, nella sua formulazione originaria, "le mansioni considerate equivalenti nell'ambito della classificazione professionale prevista dai contratti collettivi" laddove, invece, la formulazione vigente riguarda le "mansioni equivalenti nell'ambito dell'area di inquadramento".

10. Dirigente mentore

Avviandomi alla conclusione della ricognizione proposta, una osservazione finale deve essere rivolta ai *contratti dell'area dirigenziale*. Al momento, l'unico sottoscritto è quello delle *Funzioni Centrali* del 16 novembre 2023. È ancora in fase di approvazione l'ipotesi sottoscritta in data 11 dicembre 2023 relativamente all'area delle Funzioni Locali. In entrambi (art. 18 del primo, art. 20 del secondo) è prevista una specifica disciplina destinata a realizzare "un sistema strutturato basato sullo scambio di conoscenze, competenze ed esperienze maturate nel tempo" da parte della dirigenza già in servizio verso il personale dirigente neoassunto. Si tratta di un utile strumento di affiancamento all'ingresso a beneficio dei neoassunti, dirigenti e "professionisti", in aggiunta ai normali canali di formazione. Il ruolo del *mentore*, dirigente o professionista che sia, è quello di fornire "supporto, informazioni, incoraggiamento e consiglio (...) sulla vita e l'esperienza lavorativa avuta in seno all'amministrazione". Questo incontro tra persone e storie professionali ha carattere informale e paritario e la fiducia tra le parti rafforza lo scambio delle competenze e delle esperienze acquisite "contribuendo anche a trasferire al neoassunto la cultura e la missione dell'ammini-

strazione, i codici e comportamenti informali esistenti, nonché la consapevolezza del ruolo da assolvere”. Ciò detto, la norma provvede poi a definire regole relative alla composizione dell’albo, ai requisiti abilitanti l’iscrizione in esso dei dirigenti interessati a condizione di avere almeno quindici anni di anzianità, a definire l’interesse del neoassunto di assimilare e apprendere con “spirito collaborativo e diligenza”. La qual cosa dimostra ancora una volta quanto sia difficile tradurre significative innovazioni organizzative in regole giuridiche, quando queste ultime sono costruite con lo sguardo rivolto al passato.

11. Conclusioni provvisorie

Dalla ricognizione fin qui proposta, mi pare sia possibile trarre alcune conclusioni ancora a carattere provvisorio, dal momento che le amministrazioni sono immerse in una evidente fase di transizione segnata, come sempre in questi casi, da elementi di innovazione e da tratti invece inerzialmente legati a ragioni e metodi pregressi. Ma proprio per questo motivo è necessario, a me pare, uno sforzo interpretativo in grado di accompagnare la transizione, senza cedere alla tentazione di un banalizzante e per alcuni versi anche lamentoso appiattimento su ciò che potrebbe essere e non è (ancora) stato.

A tale stregua, a me pare che il *primo* elemento su cui focalizzare l’attenzione sia l’esigenza di chiarire che, da un punto di vista strettamente giuridico, professionalità non esprime un elemento autonomo nello schema contrattuale ma soltanto una modalità di esecuzione della prestazione dovuta secondo la diligenza richiesta dalla sua natura e dall’interesse dell’impresa ad una funzionale ed efficace integrazione della prestazione nell’organizzazione. Ciò significa che la diligenza non può essere risolta, secondo uno schema tradizionale, nella mera applicazione delle regole dell’arte tenendo a mente l’approccio tipico dell’industria manifatturiera, ma chiede semmai di rivisitare, attualizzandole, le stesse “regole dell’arte” in contesti organizzativi molto più dinamici, relazionali, performativi e ad alto tasso di innovazione digitale. In questi contesti, per usare una formula reiterata a mo’ di mantra, è necessario sapere, saper fare e saper essere; e dunque diligente è il prestatore che esegue la sua mansione integrando in modo adeguato sapere, saper fare e saper essere: in altri termini, è *diligente* il lavoratore che esegue la sua prestazione in modo professionale. Per questa ragione, può dirsi con sufficiente certezza che la professionalità è una modalità di esecuzione della prestazione dovuta che rende diligentemente adempiente il debitore della prestazione di lavoro.

Il *secondo* elemento da porre in evidenza è che l’integrazione tra sapere, fare ed essere si traduce, sul piano concreto, nella integrazione tra conoscenze tecnico-specialistiche, competenze e comportamenti, portando al centro della scena orga-

nizzativa la *persona* con tutte le sue potenzialità²⁸. Ricostruire i sistemi organizzativi a partire dalle potenzialità delle persone, valorizzando realmente le risorse umane, significa dedicare minore rilevanza alla *competenza* (intesa come *potere di fare*) e maggiore attenzione alle *competenze* (intese come abilità, come *saper fare*), anzi considerarle a stregua di architrave del sistema organizzativo. Il PNRR assume questa prospettiva come necessaria per il conseguimento degli obiettivi riformatori ivi contenuti. A ben vedere, si tratta di un significativo, ma non ancora pienamente percepito, cambio di paradigma nella costruzione dei sistemi organizzativi delle pubbliche amministrazioni, surrogando in qualche misura i canoni e comunque affiancandosi, per altri versi, ai metodi del *new public management*, che pure hanno rappresentato il modello di riferimento per la lunga stagione di riforme iniziata ormai da più di trent'anni.

Tale cambio di paradigma è ispirato e sostenuto, ed è questo il *terzo* elemento, dall'insieme delle direttive ministeriali assunte negli ultimi due anni, che insieme considerate definiscono in modo compiuto quello che dalle stesse direttive è definito *ciclo di gestione delle competenze*: un ciclo che prende abbrivio dall'analisi dei fabbisogni per arrivare alla configurazione delle metodologie di selezione, alla definizione dei percorsi formativi e impatta poi sulla valutazione. Al riguardo, mi pare importante segnalare due elementi. Da un lato, l'ambizioso cambio di paradigma organizzativo non trova espressione in grandi riforme di natura legislativa, ma in atti di indirizzo, in linee guida, in modelli operativi, in atti cioè che potrebbero essere correttamente definiti di *soft law*. Ciò determina sicuramente una riduzione dello spazio di controllo (e negoziazione) in sede parlamentare e una più significativa valorizzazione del ruolo di governo ministeriale nella definizione degli indirizzi gestionali per l'universo delle pubbliche amministrazioni, fors'anche a scapito della diversità organizzativa e funzionale delle amministrazioni medesime, pure rivendicata e realizzata, come meglio dirò tra poco, soprattutto nel comparto delle Funzioni Locali. A ben vedere, tuttavia, è indubbio che l'utilizzo di una strumentazione di *soft law* – se adeguatamente accompagnata da una azione di sostegno formativo tale da incidere sul *mindset* comune del personale pubblico – assicura quella flessibilità operativa sul piano organizzativo che un tradizionale intervento legislativo non può essere in grado di conseguire.

Il *quarto* elemento da considerare riguarda la tensione tra il mutamento del paradigma organizzativo proposto dalle direttive e la perdurante configurazione, giuridicamente rilevante, del modello regolativo chiamato a disciplinare i settori considerati. A rappresentare tale tensione credo sia valso segnalare la recente giurisprudenza in materia di prove selettive. Ripensare il sistema organizzativo facendo perno sulle competenze significa, in primo luogo, definire criteri di accertamento e ve-

²⁸ NICOSIA, *Professionalità e managerialità: percorsi e strumenti per rendere attrattivo il lavoro nelle amministrazioni italiane*, in questa *Rivista*, 2023, 2, 281.

rifica del possesso di tali competenze. A tanto mirano, appunto, i test c.d. situazionali, caratterizzati dal fatto che tutte le risposte indicate sono plausibili e non possono essere ricondotte all'alternativa vero/falso. Il Consiglio di Stato è orientato a riconoscere la più ampia discrezionalità dell'amministrazione nel definire la risposta preferibile, cioè il comportamento che in astratto può ipotizzarsi come proattivo, peraltro rimettendo alle parti la prova o il principio di prova scientifica tale da rendere non idoneo il test proposto. Ma la prova situazionale, come riconosce la stessa giurisprudenza, non si basa su di un principio di esattezza scientifica della risposta attesa, semmai sulla maggiore efficacia nel raggiungere tutti i risultati attesi nell'ambito di un dato contesto organizzativo. A ben vedere il punto è proprio questo, dal momento che non esiste un unico modello organizzativo e ove esista esso potrebbe e forse dovrebbe coerentemente risultare dal contesto generale e quanto meno dagli atti interni di (macro)organizzazione. Ond'è che per queste ragioni non sembra possibile ricondurre (e ridurre) il codice di comportamento ad una istanza etica, personale e pubblica, rinviando esso piuttosto ad un modello organizzativo caratterizzato da specifiche modalità comportamenti e relazionali, a prescindere dalla rilevanza disciplinare delle regole ivi previste. Il fatto è che il nuovo paradigma auspicato dalle direttive ministeriali, il nuovo modello organizzativo basato per competenze impone che anche in sede giurisprudenziale vi sia piena consapevolezza delle innovazioni volute.

Anche perché, ed è questa la *quinta* ed ultima osservazione, non sembra che le stesse innovazioni abbiano trovato una chiara sponda nella contrattazione avviata nell'ultimo biennio. Non si tratta tanto di introdurre – peraltro al momento solo nel comparto delle funzioni centrali – una nuova classificazione o un nuovo sistema di inquadramento, con aree e famiglie, volendo in tal modo consentir una maggiore flessibilità della gestione delle relazioni di lavoro e una più estesa valorizzazione delle risorse umane, quanto piuttosto di val valere i nuovi principi del ciclo di gestione delle competenze nelle fasi più significative di gestione dei rapporti di lavoro, cioè in sede di assegnazione degli incarichi, di progressione economica e di progressione tra le aree. Di tutto questo, a leggere attentamente i contratti nazionali, si ritrova ben poco, fors'anche perché le novità introdotte hanno bisogno di un più lungo tempo di sedimentazione. Ma il rischio è che i contratti siano riguardati come un'ultima trincea di retroguardia. Se così fosse, professionalità e merito continuerebbero a presidiare il discorso pubblico lasciando invece sguarnita la dimensione regolativa. E questo sarebbe veramente un bel problema.