Morciano di Romagna lì 14/07/2025

Circolare n. 01/2025

Oggetto: Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la Formazione. Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione sulla formazione del personale dipendente.

Si riporta in allegato alla presente la direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione in materia di formazione e valorizzazione del personale.

Con la nuova direttiva sono indicati gli obiettivi, gli ambiti di formazione trasversali e gli strumenti a supporto della formazione del personale pubblico.

La formazione, come specificato nell'atto di indirizzo, è uno specifico obiettivo di performance, concreto e misurabile, che ciascun responsabile deve assicurare attraverso la partecipazione attiva dei dipendenti e a partire dal 2025 con una quota non inferiore alle 40 ore di formazione pro-capite annue conseguite dai dipendenti.

Ufficio Personale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Alle amministrazioni pubbliche
di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001

e, p.c. Alla Presidenza della Repubblica
Segretariato generale

Alla Presidenza del Consiglio dei ministri
Segretariato generale

All'A.N.C.I.

All'U.P.I.

All'U.N.C.E.M.

Alla Conferenza dei rettori delle università italiane

Alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione

Al Formez PA

OGGETTO: **Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione. Principi, obiettivi e strumenti**

Premessa

Lo sviluppo del capitale umano delle amministrazioni pubbliche è al centro della strategia di riforma e di investimento promossa dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): **la formazione e lo sviluppo delle conoscenze, delle competenze e delle capacità delle persone costituiscono uno strumento fondamentale nella gestione delle risorse umane delle amministrazioni e si collocano al centro del loro processo di rinnovamento**[1].

Il disegno e la concreta ed efficace attuazione delle politiche di formazione del personale sono una delle principali responsabilità del datore di lavoro pubblico e della dirigenza pubblica che ne esercita per legge le funzioni, specialmente quando preposta ad uffici dirigenziali con competenze generali in materia di gestione del personale. **È compito del dirigente gestire le persone assegnate**, sostenendone lo sviluppo e la crescita professionale.

La promozione della formazione costituisce, quindi, uno specifico obiettivo di *performance* di ciascun dirigente che deve assicurare la partecipazione attiva dei dipendenti alle iniziative formative[2], in modo da garantire il conseguimento dell'obiettivo del numero di ore di formazione pro-capite annue, a partire dal 2025, non inferiore a 40, pari ad una settimana di formazione per anno.

---

[1] MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma, 23 marzo 2023, p. 2.

[2] MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Nuove indicazioni in materia di misurazione e valutazione della performance individuale*, Roma, 28 novembre 2023, p. 7.

A livello organizzativo, il rafforzamento delle politiche di formazione passa, innanzi tutto, attraverso il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), per tutte le amministrazioni tenute ad adottarlo, ovvero in diversi, specifici, atti di programmazione. In tali documenti, le amministrazioni sono chiamate a declinare le priorità strategiche in termini di riqualificazione o potenziamento delle competenze del personale per livello organizzativo e per filiera professionale, le risorse interne ed esterne attivabili ai fini delle strategie formative, le misure volte ad incentivare e favorire l'accesso ai percorsi di istruzione e qualificazione, gli obiettivi e i risultati attesi della formazione[3].

La formazione del personale, tuttavia, non può risolversi in una questione eminentemente tecnica: l'accurata definizione di obiettivi strategici di sviluppo delle competenze del personale, condotta a partire da una corretta rilevazione dei fabbisogni formativi, costituisce un presupposto necessario, ma non sufficiente, per una piena efficacia degli interventi formativi. **Occorre che le persone e le amministrazioni si approprino della dimensione "valoriale" della formazione**, aumentando ovvero migliorando la consapevolezza del fatto che **le iniziative di sviluppo delle conoscenze e delle competenze devono produrre valore per tre insiemi di soggetti: le persone che lavorano nelle amministrazioni** quali beneficiari diretti delle iniziative formative, innanzi tutto; **le amministrazioni stesse**; **i cittadini e le imprese** quali destinatari dei servizi erogati dalle amministrazioni[4].

Senza la promozione di questa dimensione valoriale, la formazione non produce il "valore aggiunto" atteso e stenta a concorrere all'affermazione, nelle amministrazioni pubbliche, di una cultura manageriale e organizzativa che riconosce il valore e la centralità della formazione continua.

Muovendo da queste premesse, **la presente Direttiva, rivolta a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n.165/2001, esplicita le finalità e gli obiettivi strategici della formazione che devono ispirare l'azione delle amministrazioni pubbliche**.

Inoltre, la Direttiva **mira a guidare le amministrazioni verso l'individuazione di soluzioni formative funzionali al raggiungimento degli obiettivi strategici e al perseguimento delle finalità sottese alla formazione dei dipendenti pubblici richieste dal PNRR e necessarie per il conseguimento dei suoi *target***, anche promuovendo l'accesso alle opportunità formative promosse dal Dipartimento della funzione pubblica e dal sistema di enti pubblici preposti all'erogazione della formazione.

Infine, **individua i presupposti per un sistema di monitoraggio e valutazione della formazione e del suo impatto sulla creazione di valore pubblico**, a supporto della pianificazione strategica delle singole amministrazioni e della definizione di *policy* a livello di sistema.

1. La formazione del personale tra obbligatorietà, necessità e responsabilità

Numerose discipline di settore hanno previsto, **nel tempo**, **specifici piani o obblighi formativi**, declinati in termini generali o quali requisiti di qualificazione per lo svolgimento di determinate funzioni, per l'efficace realizzazione di alcune attività amministrative e, più in generale, il rafforzamento della capacità amministrativa. Ciò, in ossequio al principio generale secondo il quale la programmazione autonoma, da parte delle amministrazioni, delle attività formative correlate ai propri specifici

[3] PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, DECRETO 30 giugno 2022, n. 132, *Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione.*

[4] Così in MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA E PER IL COORDINAMENTO DEI SERVIZI DI INFORMAZIONE E SICUREZZA, *Direttiva sulla formazione e la valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni*, Roma, 13 dicembre 2001.

fabbisogni, è bilanciata dal **dovere di pianificare ed attuare interventi formativi previsti e imposti dalla legge o da altre fonti normative, generali e di settore**[5].

Senza pretesa di esaustività, in questa sede si richiama l'obbligatorietà, per tutte le amministrazioni, della formazione in materia di:

a) attività di informazione e di comunicazione delle amministrazioni (l. n. 150 del 2000, art. 4);

b) salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (d.lgs. n. 81 del 2008, art. 37);

c) prevenzione della corruzione (l. n. 190 del 2012, art. 5)[6];

d) etica, trasparenza e integrità[7];

e) contratti pubblici[8];

f) lavoro agile[9];

g) pianificazione strategica[10].

In termini più generali, la disciplina del PIAO stabilisce che gli obiettivi formativi annuali e pluriennali devono essere "*finalizzati ai processi di pianificazione secondo le logiche del project management, al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali*"[11].

Sulla necessità del rafforzamento delle conoscenze digitali insiste, in particolare, anche la disciplina pattizia, secondo la quale le amministrazioni "*favoriscono misure formative finalizzate alla transizione digitale nonché interventi di supporto per l'acquisizione e l'arricchimento delle competenze digitali, in particolare quelle di base*"[12].

Al carattere di obbligatorietà della formazione sono associati specifici profili di responsabilità.

---

[5] Ad esempio, l'art.1, c. 124 della l. n. 107 del 2015 prevede che, nell'ambito degli adempimenti connessi alla funzione docente, la formazione in servizio dei docenti di ruolo è obbligatoria, permanente e strutturale; le attività di formazione sono definite dalle singole istituzioni scolastiche in coerenza con il piano triennale dell'offerta formativa e con i risultati emersi dai piani di miglioramento delle istituzioni scolastiche. Analogamente, l'art. 16-bis del d.lgs. n. 502/1992 ha previsto l'obbligo della formazione continua per tutti i professionisti sanitari, per il miglioramento dell'efficacia, efficienza e appropriatezza dell'assistenza erogata dal Servizio Sanitario Nazionale.

[6] Le amministrazioni centrali definiscono, oltre al piano di prevenzione della corruzione, procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

[7] Il codice di comportamento dei pubblici dipendenti (d.P.R. n. 62 del 2013) prevede che "*al personale delle pubbliche amministrazioni sono rivolte attività formative in materia di trasparenza e integrità, che consentano ai dipendenti di conseguire una piena conoscenza dei contenuti del codice di comportamento, nonché un aggiornamento annuale e sistematico sulle misure e sulle disposizioni applicabili in tali ambiti*".

[8] Il d.lgs. n. 36 del 2023 stabilisce che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano un piano di formazione per il personale che svolge funzioni relative alle procedure in materia di acquisiti di lavori, servizi e forniture. La formazione del personale rappresenta, inoltre, un elemento cardine della disciplina dettata dal codice stesso in tema di qualificazione delle stazioni appaltanti (art. 63).

[9] L'art. 14, comma 1, della l. n. 124 del 2015 ha previsto che il Piano organizzativo del lavoro agile (POLA), quale sezione del piano della *performance*, deve definire, fra l'altro, le misure organizzative, i requisiti tecnologici, i percorsi formativi del personale, anche dirigenziale. Il d.P.R. 24 giugno 2022, n. 81 [art. 1, lettera e] ha soppresso l'obbligo di adottare il POLA, ma in quanto i relativi contenuti sono assorbiti nelle apposite sezioni del PIAO; la formazione in tema di lavoro agile resta dunque obbligatoria.

[10] L'art. 12 del d.P.C.M. n. 132 del 2022, nel definire il contenuto del PIAO, ha disciplinato le attività formative correlate all'esercizio di tale funzione di pianificazione strategica.

[11] La Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione del 23 marzo 2023 ha richiamato le amministrazioni alla necessità di avviare progressivamente tutti i dipendenti alla formazione per lo sviluppo delle competenze digitali e, più in generale, a definire una serie di obiettivi di sviluppo delle competenze del personale funzionali alla realizzazione delle transizioni digitale, ecologica e amministrativa individuate dal PNRR.

[12] Così, ad esempio, il Contratto collettivo nazionale di lavoro 09/05/2022 per il personale dipendente del comparto Funzioni centrali (art. 40).

Innanzitutto, **il dirigente, specialmente se preposto ad uffici dirigenziali con specifiche competenze in materia di gestione del personale** – e segnatamente di formazione – **può incorrere in responsabilità ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001** (responsabilità dirigenziale), nelle due forme della inosservanza delle direttive e del mancato raggiungimento dei risultati.

Per quanto attiene al primo profilo, la responsabilità dirigenziale per inosservanza delle direttive discende dalla violazione o il mancato rispetto degli obblighi di curare la formazione dei dipendenti (circostanza, questa, che, come noto, espone il dirigente al mancato rinnovo dell'incarico o, nei casi più gravi, alla revoca dello stesso o addirittura al recesso). Per quanto riguarda, invece, la responsabilità dirigenziale per il mancato raggiungimento degli obiettivi, accertato attraverso le risultanze del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (SMVP), si ricorda che tale sistema, secondo il d.lgs. n. 150 del 2009, è finalizzato anche "*alla crescita delle competenze professionali*" (art. 3) e concerne, fra l'altro, "*la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali*" (art. 8).

Queste disposizioni chiariscono che **il raggiungimento**, da parte delle amministrazioni, **degli obiettivi delle politiche formative è un ambito necessariamente monitorato dal SMVP** e che, dunque, l'eventuale accertamento del mancato raggiungimento di tali obiettivi rileva ai fini della responsabilità dirigenziale per i risultati della gestione, con le medesime conseguenze sanzionatorie previste in caso di inosservanza delle direttive, ma non solo. Va aggiunto, infatti, che **i risultati negativi della gestione, incluso il mancato raggiungimento degli obiettivi delle politiche e dei programmi formativi**, accertati da parte dell'Organismo indipendente di valutazione della performance-Nucleo di valutazione e nel quadro del SMVP**, espongono il dirigente**, cui tali risultati negativi siano imputabili, **ad ulteriori conseguenze, anche sul piano della corresponsione del trattamento accessorio collegato ai risultati stessi**, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 165 del 2001[13].

Le disposizioni inerenti alla obbligatorietà della formazione sottolineano come **la formazione e lo sviluppo delle competenze del personale pubblico siano state pensate, di volta in volta, come imprescindibili azioni di accompagnamento e promozione di specifici processi di riforma e di innovazione**, dai quali si attendevano significativi elementi di discontinuità in termini di *performance* pubbliche.

Il requisito di obbligatorietà della formazione denota, quindi, sostanzialmente, il suo carattere di necessità.

Coerentemente con questo principio, considerati gli ambiziosi traguardi di trasformazione e di innovazione della pubblica amministrazione legati alle riforme e agli investimenti attivati dal PNRR, **tutta la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni promossa dal Piano e funzionale alla sua attuazione** (vedi par. 4), benché non resa obbligatoria da specifiche norme, **deve essere intesa come "necessaria", ovvero indispensabile per il conseguimento di *milestone* e *target***. In

[13] L'art. 13 del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, è stato oggetto di modifiche ad opera del d.P.R. 13 giugno 2023, n. 81, che ha in particolare introdotto l'art. 13, comma 4-bis. Tale nuova disposizione stabilisce che "*Il dirigente cura la crescita professionale dei collaboratori, favorendo le occasioni di formazione e promuovendo opportunità di sviluppo interne ed esterne alla struttura di cui è responsabile*". Non vi è dubbio, dunque, che il dirigente che non coglie, per sé stesso e per i propri collaboratori addetti all'ufficio che dirige, le occasioni di formazione previste dalle norme e dagli atti di pianificazione interna dei fabbisogni formativi, pregiudicandone in tal modo la crescita professionale, incorre in un illecito disciplinare ora chiaramente tipizzato dal legislatore. Tale condotta "*è fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni", il cui tipo ed entità "è valutata in ogni singolo caso con riguardo alla gravità del comportamento e all'entità del pregiudizio*".

questo senso, **il conseguimento dei *target* del PNRR in termini di personale pubblico formato costituisce una "responsabilità collettiva di tutte le amministrazioni"**[14].

Muovendo da queste evidenze, **è necessario che tutte le amministrazioni rafforzino le politiche di gestione delle risorse umane, operando in modo da recuperare la motivazione alla formazione** (rispetto a tutte le opportunità formative, non solo quelle rese obbligatorie dalle norme) **e da valorizzare appieno il ruolo della formazione come fattore motivante all'azione pubblica**.

È necessario, dunque, che ciascuna amministrazione assicuri la corretta rilevanza alla formazione quale strumento principale per lo sviluppo e la valorizzazione delle persone, realizzando le condizioni per favorire la partecipazione delle persone alle attività formative, sviluppare le competenze e trasformarle in patrimoni dell'intera organizzazione (*learning organization*), anche attraverso la costruzione di sistemi di gestione delle conoscenze[15].

2. Il valore della formazione e la formazione che produce valore

Nell'attuale contesto economico e sociale, caratterizzato da impetuosi avanzamenti tecnologici, continui cambiamenti delle aspettative dei cittadini e degli utenti dei servizi, e sfide globali, la formazione del personale è indispensabile per consentire alle amministrazioni pubbliche di raggiungere adeguate *performance* che, per quantità e qualità, possano soddisfare le domande e i bisogni espressi da persone e comunità del proprio contesto di riferimento.

La formazione del personale costituisce, quindi, **nella prospettiva del PIAO** (e non solo)**, una delle determinanti della creazione di valore pubblico**; quest'ultimo riguarda i benefici e i miglioramenti che i servizi, i programmi e le politiche pubbliche apportano alle comunità e alla società nel suo complesso, comprendendo l'equità sociale, la sostenibilità ambientale e lo sviluppo economico.

Le persone che ricevono formazione in aree come l'etica, l'analisi delle politiche e il coinvolgimento degli *stakeholder* sono meglio preparate a prendere decisioni che contribuiscono alla creazione di valore pubblico: ad esempio, i programmi formativi che rafforzano i principi dell'equità sociale e dell'inclusività consentono ai dipendenti pubblici di migliorare la progettazione e l'implementazione di programmi e servizi volti a ridurre le disuguaglianze e promuovere l'equità nella fornitura dei servizi.

La formazione del personale deve essere considerata quindi, innanzi tutto, **come un catalizzatore della produttività e dell'efficienza organizzativa**. Deve essere progettata e realizzata con l'obiettivo di incentivare l'innovazione ed affrontare in modo consapevole e proattivo le sfide di un mondo in continua evoluzione. Le organizzazioni che danno priorità alla formazione e allo sviluppo delle conoscenze e delle competenze del proprio personale, infatti, sono sempre meglio posizionate nell'alimentare costantemente la cultura dell'innovazione, promuovendo un ambiente di apprendimento che incoraggia le persone a pensare in modo critico, esplorare nuove idee e affrontare i problemi creativamente.

Allo stesso tempo, **la formazione deve contribuire a rafforzare, diversificare e ampliare le competenze, le conoscenze e le abilità dei dipendenti**, permettendo loro di affrontare nuove richieste, risolvere problemi complessi e contribuire efficacemente al raggiungimento degli obiettivi organizzativi e di valore pubblico. Affrontare una sola di queste tre dimensioni e trascurare le altre riduce l'efficacia della formazione e dei relativi investimenti.

---

[14] Sul punto si veda MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 8.

[15] DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Persone al lavoro*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, p. 16.

Muovendo da queste premesse, la formazione deve essere progettata ed erogata in modo sistematico, con un orizzonte temporale che travalichi il breve termine e con l'obiettivo di determinare un impatto interno, sulle persone e le amministrazioni, e un impatto esterno alle amministrazioni.

Sul versante interno, **la formazione ha un impatto fondamentale, in quanto strettamente legata alla soddisfazione, alla fidelizzazione, al benessere organizzativo e all'impegno dei dipendenti**. La crescita delle persone attraverso la formazione e, più in generale, il miglioramento del benessere delle risorse umane si trasforma in un significativo ritorno in termini di motivazione, senso di appartenenza e soddisfazione lavorativa. Questi fattori, insieme ad altri di natura organizzativa, oltre a concorrere alla realizzazione di incrementi di produttività, promuovono un clima lavorativo positivo e coeso, alimentando un ambiente in cui le persone sono incentivate a dare il meglio di sé e a contribuire proattivamente ai compiti dell'amministrazione.

Sul versante esterno, **le maggiori *performance* e il maggior valore pubblico realizzato dalle amministrazioni anche attraverso il rafforzamento delle competenze del proprio personale producono esternalità positive in termini di fiducia dei cittadini e delle imprese nei confronti delle istituzioni**; una più forte legittimazione delle amministrazioni costituisce un incentivo non economico dei dipendenti pubblici, una leva di *engagement* e una spinta all'ulteriore miglioramento delle loro competenze.

Proiettata nella prospettiva della "creazione del valore", la rilevazione e l'analisi dei fabbisogni formativi deve necessariamente essere multidimensionale, ovvero deve essere realizzata dalle amministrazioni prendendo a riferimento quattro diverse dimensioni: organizzativa, professionale, individuale e di riequilibrio demografico.

La dimensione organizzativa attiene alle esigenze formative che derivano dalle scelte strategiche dell'amministrazione. Solo per questa via possono essere chiaramente esplicitati gli obiettivi ai quali la formazione deve condurre i dipendenti pubblici e i tempi entro i quali tale formazione deve svolgersi.

L'analisi dei fabbisogni professionali identifica le esigenze di formazione che derivano dalla valutazione dei ruoli organizzativi e si sostanzia nell'evidenziare il *gap* esistente tra i compiti e le *performance* attuali e quelle desiderate.

L'analisi dei fabbisogni individuali identifica le esigenze di formazione del singolo dipendente in funzione del ruolo ricoperto e del suo potenziale piano di sviluppo professionale.

Infine, ma non per ultimo, l'analisi dei fabbisogni di riequilibrio demografico riguarda le esigenze di formazione che caratterizzano determinate categorie della comunità lavorativa (ad esempio neoassunti e i dipendenti con esperienza, dirigenti e il personale dipendente, etc.).

3. Il valore della formazione per le persone

Piegare il "fattore lavoro" alla sola funzionalità rispetto ad obiettivi di *performance* e di valore pubblico finirebbe per promuovere una visione del lavoro pubblico assai restrittiva.

La formazione rende le amministrazioni più efficaci anche perché migliora le persone. Far sentire le persone "buoni professionisti" è una dimensione di *performance* che non deve essere trascurata dalle amministrazioni, dal momento che rappresenta un tipo di motivazione non monetaria che incentiva i dipendenti a svolgere al meglio i propri compiti e farsi carico – sentendosi adeguati e preparati – delle responsabilità connesse alle loro attività.

Le persone alle quali si offrono opportunità di crescita professionale si sentono più valorizzate e motivate; i programmi di formazione trasmettono alle persone un senso di progresso e forniscono l'opportunità di migliorare le proprie competenze, aumentando la soddisfazione lavorativa e la lealtà verso l'amministrazione.

Nella prospettiva individuale, **la formazione costituisce, per le persone, un attivatore di competenze fondamentale per lavorare in modo più efficace e consapevole, per conseguire più elevati livelli di *performance* individuale, per cogliere opportunità di crescita, di mobilità e di carriera**.

La formazione, quindi, deve perseguire l'obiettivo di accrescere le conoscenze e le competenze delle persone: non deve solo fornire alle persone le conoscenze necessarie al raggiungimento degli obiettivi assegnati, ma **deve** anche **sviluppare una piena consapevolezza del ruolo da loro svolto sia all'interno sia all'esterno del contesto organizzativo dell'amministrazione**.

In particolare, la formazione deve permettere:

1. la **crescita delle conoscenze delle persone**. La formazione è necessaria per consentire ai dipendenti l'acquisizione e l'aggiornamento nel tempo delle conoscenze tecniche e teoriche specifiche e coerenti con il proprio ambito di lavoro, aumentando la consapevolezza rispetto agli strumenti, alle metodologie e alle normative che occorre conoscere per svolgere i compiti affidati e la capacità di seguirne le evoluzioni. Questa dimensione mira a colmare le lacune di conoscenza iniziali o determinate dai progressi tecnologici e normativi, e a garantire che ogni dipendente pubblico acquisisca e preservi nel tempo una base solida di sapere coerente all'attività che deve svolgere;
2. lo **sviluppo delle competenze delle persone**. La formazione è rivolta al miglioramento delle abilità tecniche, delle capacità relazionali e delle competenze di *problem solving*, tutte essenziali per affrontare le sfide lavorative. Il potenziamento delle competenze facilita l'efficacia operativa e aumenta la capacità di adattarsi ai cambiamenti nel proprio ambito lavorativo;
3. la **crescita della coscienza del ruolo ricoperto da ciascuna persona**. La formazione deve contribuire alla consapevolezza del proprio ruolo e delle responsabilità all'interno dell'organizzazione o del gruppo di lavoro in cui il dipendente pubblico opera; questo livello include una maggiore coscienza etica e l'importanza del contributo individuale per il raggiungimento degli obiettivi comuni. Sviluppare una coscienza del ruolo significa anche comprendere che il proprio operato determina un significativo impatto sui colleghi, sull'organizzazione e sugli utenti finali; tutto ciò favorisce l'affermazione progressiva del senso di responsabilità e di appartenenza.

Tra le tre dimensioni appena richiamate, **la crescita della coscienza del ruolo è quella che richiede maggiore attenzione nella definizione dei futuri programmi di formazione**.

La mancata acquisizione della coscienza del ruolo ricoperto potrebbe condurre alla generazione, tramite la formazione tradizionale, di potenzialità (conoscenze e competenze) che non si traducono, a livello operativo, in un agire efficace.

La scarsa coscienza del ruolo ricoperto dalle persone è una delle cause alla base del divario, anche ampio, tra potenzialità individuali, in termini di conoscenze e competenze, e *performance* realizzate. Per questo motivo, è necessario che la formazione fornisca, oltre al trasferimento di conoscenze e competenze tecniche, la condivisione di una visione organizzativa e una prospettiva relazionale. È proprio rafforzando la coscienza del ruolo ricoperto che ogni singolo dipendente potrà meglio comprendere la significatività delle attività da svolgere, la relazione fra queste e quelle svolte dalle altre persone con le quali deve interagire e, quindi, dare valore al contributo che il suo lavoro fornisce al raggiungimento degli obiettivi dell'amministrazione nel suo complesso.

La formazione non deve quindi concentrarsi solo sulle competenze tecniche, ma deve abbracciare anche l'educazione umanistica. In questa prospettiva, assumono un ruolo chiave la sperimentazione e l'adozione di modalità innovative di apprendimento e progetti formativi incentrati sulla

comprensione dell'innovazione e cambiamento, l'autosviluppo e l'attribuzione di senso alla propria esperienza di vita e professionale, anche attraverso il recupero e valorizzazione delle leve "umanistiche" (*humanities*).

La dimensione del valore della formazione per le persone deve tradursi nel riconoscimento di uno stretto collegamento tra la formazione stessa e le politiche di gestione delle risorse umane.

Le amministrazioni devono pertanto sostenere la crescita delle persone e lo sviluppo delle loro competenze in tutte le fasi della loro vita lavorativa:

a) **in fase di reclutamento, prevedendo la c.d. "formazione iniziale"**, che precede l'assunzione, oppure interviene immediatamente dopo, ma tendenzialmente prima che il dipendente assuma effettivamente e completamente le funzioni della propria qualifica[16]. Le amministrazioni devono curare particolarmente il processo di inserimento del personale neoassunto (*onboarding*), predisponendo percorsi formativi che combinino il trasferimento di conoscenze e competenze tecniche con azioni di affiancamento e *mentoring* volte ad accelerare e consolidare il processo di socializzazione organizzativa;

b) **nei casi in cui il dipendente venga adibito a nuove funzioni o mansioni**, per effetto di processi di mobilità, volontaria o obbligatoria[17];

c) **nelle progressioni professionali e ai fini dell'attivazione delle c.d. "elevate professionalità"**[18], considerata la rilevanza delle attività formative ai fini dello sviluppo professionale del dipendente che vi prende parte. In questo caso, la formazione attiva un circolo virtuoso e assolutamente decisivo per colmare i *gap* di competenze nelle amministrazioni; per un verso, incentiva i dipendenti a rispettare il proprio dovere di formarsi al fine di cogliere le opportunità di carriera; per l'altro verso, incentiva l'amministrazione e i suoi dirigenti a rispettare scrupolosamente tutti i propri

[16] L'obbligo della formazione iniziale è previsto, ad esempio, dalla disciplina del reclutamento dei dirigenti. In particolare, la formazione è una componente essenziale del corso-concorso bandito dalla SNA ai sensi dell'art. 28, c. 1 del d.lgs. n. 165/2001. Così come l'altro canale di accesso alla seconda fascia dirigenziale (concorso per esami indetto dalle singole amministrazioni) prevede l'obbligo di un ciclo di formazione iniziale (art. 28, c. 6, del d.lgs. n. 165 del 2001).

[17] Nel primo caso, l'art. 30, c. 1-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 – che disciplina le ipotesi di passaggio diretto di personale fra amministrazioni diverse – prevede che l'amministrazione di destinazione debba provvedere alla riqualificazione dei dipendenti la cui domanda di trasferimento è accolta; nel secondo caso, l'art. 34 del d.lgs. n. 165 del 2001 – che disciplina la gestione del personale collocato in disponibilità – prevede analoghi obblighi di riqualificazione professionale di tale personale. L'art. 34-bis, c. 3 del medesimo decreto stabilisce percorsi di qualificazione per il personale che venga assegnato ad amministrazioni che abbiano comunicato l'intenzione di bandire concorsi.
L'idea che lo "sviluppo delle capacità professionali" sia rilevante ai fini delle progressioni economiche è stata infine abbracciata con maggior decisione dalla più recente regolamentazione pattizia delle progressioni economiche. Il CCNL per il comparto delle Funzioni centrali, ad esempio, ha stabilito che le progressioni economiche all'interno delle aree si concretizzano nella attribuzione di "differenziali stipendiali", da intendersi come incrementi stabili dello stipendio, sulla base di una graduatoria "*definita in base ai seguenti criteri: 1) media delle ultime tre valutazioni individuali annuali conseguite; 2) esperienza professionale maturata; 3) ulteriori criteri, definiti in sede di contrattazione integrativa, …, correlati alle capacità culturali e professionali acquisite anche attraverso i percorsi formativi di cui all'art 31(Destinatari e processi della formazione)*". A sua volta, l'art. 31 del CCNL, prevede che i piani di formazione definiscano "*le attività di formazione che si concludono con l'accertamento dell'avvenuto accrescimento della professionalità del singolo dipendente, attestato attraverso certificazione finale delle competenze acquisite, da parte dei soggetti che l'hanno attuata, in collegamento con le progressioni economiche"*.

[18] Come specificato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto funzioni centrali triennio 2019 – 2021, appartengono all'area delle "elevate professionalità" i lavoratori strutturalmente inseriti nei processi produttivi e nei sistemi di erogazione dei servizi che, ai fini del raggiungimento degli obiettivi stabiliti, svolgono funzioni di elevato contenuto professionale e specialistico e/o coordinano e gestiscono processi articolati di significativa importanza e responsabilità, assicurando la qualità dei servizi e dei risultati, l'ottimizzazione delle risorse eventualmente affidate, attraverso la responsabilità diretta di moduli o strutture organizzative.

obblighi di cura della formazione professionale del personale dipendente, che, diversamente, subirebbero un pregiudizio illegittimo e un danno professionale suscettibile di esporre il dirigente inerte alle responsabilità già richiamate[19];

d) **in concomitanza con l'adozione di processi di innovazione che impattano su strumenti, metodologie e procedure di lavoro**, fino alle aspettative di ruolo, in modo da agevolare la promozione e attuazione del cambiamento e al contempo contribuire alla crescita complessiva del sistema di competenze dell'amministrazione. Rientrano in quest'ambito, in particolare, i processi di innovazione innescati dal PNRR, relativi alle transizioni digitale, ecologica e amministrativa (par. 4);

e) **continuamente, durante l'intero percorso lavorativo delle persone per tutta la sua durata (*life-long learning*)**. L'investimento delle amministrazioni nella promozione di processi di apprendimento continuo permette alle persone di acquisire competenze aggiornate che possono portare a miglioramenti nei processi, innovazioni nei servizi e modelli di erogazione più efficaci; attraverso programmi di formazione mirati, le persone possono essere messe nelle condizioni migliori per sviluppare autonomamente nuove ipotesi di soluzioni alle domande e ai bisogni di persone e comunità qualificandosi come agenti di cambiamento all'interno delle proprie amministrazioni.

4. La formazione per la crescita delle persone e il miglioramento delle *performance* delle amministrazioni

La strategia di crescita e sviluppo del capitale umano delle amministrazioni pubbliche nella prospettiva del rafforzamento della capacità amministrativa – e, quindi, nella generazione di valore pubblico – **promossa dal PNRR può essere declinata attorno a cinque principali aree di competenza**, comuni a tutte le amministrazioni (FIGURA 1):

a) **le competenze di *leadership* e le *soft skill***, necessarie per guidare e accompagnare le persone nei processi di cambiamento associati alle diverse transizioni in atto;

b) **le competenze per l'attuazione delle transizioni amministrativa, digitale e ecologica** e di quelle che caratterizzano i processi di innovazione e, più in generale, di modernizzazione attivati dal PNRR;

c) **le competenze relative ai valori e ai princìpi che contraddistinguono il sistema culturale di pubbliche amministrazioni** moderne improntate all'inclusione, all'etica, all'integrità, alla sicurezza e alla trasparenza.

Il quadro logico esemplificato è coerente con la **Comunicazione della Commissione Europea sul rafforzamento dello spazio amministrativo europeo (ComPAct)**[20], che definisce un insieme di principi comuni alla base di una pubblica amministrazione di qualità (fra cui "*una visione strategica e una leadership che siano garanti di capacità, resilienza e fiducia costante del pubblico*").

[19] Il collegamento fra partecipazione ad attività di formazione continua e sviluppo professionale si stabilisce soprattutto per le progressioni economiche, c.d. "orizzontali". A riguardo, la disciplina legislativa prevede che le progressioni all'interno della stessa area avvengono, con modalità stabilite dalla contrattazione collettiva, "*in funzione delle capacità culturali e professionali e dell'esperienza maturata e secondo principi di selettività, in funzione della qualità dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito*". Il semplice riferimento alla rilevanza delle "capacità professionali" viene meglio specificato dall'art. 23 del d.lgs. n. 150 del 2009, secondo cui "*le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione*".

[20] EUROPEAN COMMISSION, *Communication COM (2023) 667, Enhancing the European Administrative Space (ComPAct)*, Publication Office of the European Union, Luxembourg.

ComPAct fornisce una "bussola strategica" comune per il sostegno alla modernizzazione amministrativa degli Stati Membri e si articola in tre pilastri: agenda per le competenze della pubblica amministrazione; capacità per il decennio digitale europeo; capacità di guidare la transizione verde. Tale tripartizione di competenze specialistiche (per la transizione amministrativa, digitale e verde) trova piena accoglienza nella presente Direttiva, che declina e contestualizza la trasposizione del ComPAct nell'ordinamento italiano.

FIGURA 1 – *Le aree di competenze trasversali del personale pubblico nella strategia del PNRR*



La complessità dei processi di cambiamento che le amministrazioni devono promuovere e gestire richiede l'acquisizione, da parte delle persone, di conoscenze e competenze che attraversano tutte le diverse aree sopra individuate. Lo stesso termine "transizione" restituisce il senso di un mutamento radicale quale possibile esito di una pluralità di processi di cambiamento che agiscono sinergicamente.

Pertanto, **le amministrazioni sono chiamate ad attivare e adottare processi di cambiamento che riguardano o che combinano la dimensione digitale, ecologica ed amministrativa e che richiedono l'attivazione di competenze di *leadership* e delle cosiddette *soft skills*, nonché l'adozione di principi e valori** comuni al lavoro pubblico. Si pensi, ad esempio, all'azione di riforma introdotta dal d.lgs. n. 36/2023 in materia di appalti, che, tra l'altro, ha: rafforzato con elementi di obbligatorietà innovazioni nei processi amministrativi abilitati dalla digitalizzazione del ciclo di vita degli acquisti (*e-procurement* e adozione del *building information modeling – BIM*); promosso una attenzione crescente alla sostenibilità degli acquisti (*green public procurement – GPP*); enfatizzato il ruolo delle competenze manageriali e delle *soft skills*, riconoscendo al responsabile unico del procedimento (RUP) il ruolo di Responsabile di progetto o *project manager*, all'interno di un quadro di valori e princìpi connessi all'integrità e all'anticorruzione.

Del tutto evidente appare, quindi, il carattere di interdipendenza delle tre transizioni.

Le transizioni digitale ed ecologica, ad esempio, hanno anche una dimensione amministrativa, sia perché il funzionamento interno dell'amministrazione deve essere coerente con tale trasformazione complessiva, cogliendo ad esempio le opportunità della digitalizzazione per il miglioramento dei servizi resi agli utenti e introducendo la prospettiva della sostenibilità nella gestione delle proprie risorse; sia perché l'amministrazione ha un ruolo di indirizzo, promozione e regolazione della trasformazione digitale ed ecologica della società.

Allo stesso tempo, e solo per fare un altro esempio, l'interconnessione della semplificazione amministrativa con gli obiettivi di transizione digitale o ecologica impone di impostare le politiche di semplificazione in modo sostanzialmente diverso dal passato. I processi organizzativi e decisionali devono essere ripensati alla luce dell'obiettivo della loro digitalizzazione, che a sua volta deve essere

strumentale o comunque coerente rispetto alle esigenze di semplificazione; l'obiettivo della sostenibilità, inoltre, deve orientare la politica di semplificazione, sia nell'individuazione delle procedure la cui complessità maggiormente ostacola la trasformazione ecologica, sia nella valutazione dell'impatto delle specifiche soluzioni di semplificazione sugli interessi pubblici e privati coinvolti in tale trasformazione.

Per questo motivo, **lo sviluppo delle competenze di tutto il personale pubblico relative alle aree strategiche del PNRR** esemplificate nella FIGURA 1 **deve diventare un obiettivo comune di tutte le amministrazioni**: la formazione è, quindi, **una formazione "obbligatoria", non perché "prescritta" da specifiche disposizioni normative** – che pure, come in precedenza evidenziato, riguardano alcuni ambiti – **ma in quanto "necessaria" affinché ciascun dipendente accetti e faccia propri gli obiettivi, gli strumenti e le azioni di cambiamento e in modo da diventare a sua volta promotore di innovazione**.

Al fine di agevolare le amministrazioni pubbliche nella definizione dei contenuti delle attività formative, di seguito si esemplificano i principali obiettivi di sviluppo delle competenze per ciascuna delle aree sopra identificate (FIGURA 2): l'intendimento è quello di creare, in linea con quanto previsto dal piano di azione del programma ComPAct, un linguaggio comune e condiviso sulla definizione del sistema di competenze che contraddistingue il pubblico impiego, anche al fine di orientare al meglio i processi formativi e di sviluppo.

FIGURA 2 – *Framework degli obiettivi di sviluppo delle competenze del personale delle amministrazioni pubbliche per la transizione amministrativa, digitale ed ecologica*



In linea generale, all'interno di ciascuna area è possibile individuare almeno due diverse categorie di competenze che, generalmente, attengono a personale con ruoli diversi nei processi di trasformazione:

1. **competenze (o cultura) di base**: *set* di conoscenze e abilità che mirano a creare consapevolezza rispetto ad un determinato tema, a promuovere comportamenti coerenti nel proprio contesto di lavoro e a condividere valori comuni. Si tratta, pertanto, di competenze trasversali a tutti i dipendenti pubblici e non direttamente connesse a specifiche famiglie o profili professionali;

2. **competenze specialistiche**: *set* di conoscenze e capacità specialistiche necessarie per presidiare i contenuti afferenti ad un dato ruolo o una data posizione organizzativa e in grado di incidere sulle *performance* individuali.

Di seguito si specificano, per le competenze per supportare e attuare i processi di transizione delle amministrazioni pubbliche, gli obiettivi formativi per ciascun ambito.

4.1 *Framework* delle competenze per la transizione amministrativa

Le riforme amministrative avviate negli ultimi decenni, finalizzate a trasformare le pubbliche amministrazioni in organizzazioni moderne, manageriali, flessibili, orientate al risultato, partecipate e trasparenti sono, per alcuni versi, ancora in corso, considerato che **le riforme non sono azioni puntuali, bensì processi continui e progressivi, che via via si arricchiscono di nuovi contenuti**. Per questo motivo, la "transizione amministrativa", promossa e richiesta oggi dal PNRR, include anche azioni di riforma amministrativa che si collocano nel solco delle politiche di innovazione sviluppate negli ultimi anni: si pensi, ad esempio, alla semplificazione normativa e amministrativa, che occupa un posto assolutamente centrale nel PNRR.

"Transizione amministrativa" non è, quindi, un nuovo termine utilizzato per riferirsi agli stessi contenuti del passato. Se le riforme amministrative indicano un cambiamento specificamente riferito al funzionamento delle amministrazioni pubbliche, **la transizione amministrativa indica un aspetto o una componente di una più complessiva trasformazione della società, che è compito dei poteri pubblici, incluse le amministrazioni pubbliche, guidare e accompagnare**. Tale è il senso dei grandi programmi trasformativi che negli ultimi anni si sono affermati sul piano internazionale ed europeo e che, in Italia, hanno trovato nel PNRR l'espressione più compiuta.

In questa prospettiva, **la transizione amministrativa** – e la sua stretta correlazione con la trasformazione ecologica e digitale – **è alla base di una nuova relazione dell'amministrazione con il futuro**. Se la cultura amministrativa è stata, tradizionalmente, orientata al passato e al presente, ora che alle amministrazioni viene richiesto di guidare e di adattarsi a grandi cambiamenti, occorrono competenze diverse: fare progetti più che eseguire regole; adattare flessibilmente l'organizzazione e le procedure ai cambiamenti imprevisti, piuttosto che seguire prassi e routine che da quei cambiamenti vengono sempre spiazzate; anticipare i problemi prima che essi si presentino. **Ciò richiede** un mutamento culturale, **lo sviluppo di un atteggiamento proattivo, anticipante, resiliente, che deve rappresentare un obiettivo essenziale della formazione necessaria per la transizione amministrativa (e non solo)**.

Nel quadro dei processi di cambiamento e di innovazione sopra delineati, il rafforzamento delle conoscenze e delle competenze per la transizione amministrativa è ritenuto necessario per consentire al personale pubblico di contestualizzare, gestire e accompagnare le trasformazioni in atto, riconducibili a norme, strategie e indirizzi sovranazionali (PNRR, fondi di coesione) e nazionali (riforme istituzionali e amministrative), *shock* esogeni, spesso determinati da crisi sistemiche (ad esempio, economica, sanitaria, etc.).

Le competenze per la transizione amministrativa sono, quindi, **quelle destinate a promuovere e realizzare un nuovo modo di intendere i processi di riforma amministrativa**. Esse possono essere ricondotte a tre principali ambiti:

1. **comprendere contesto, finalità, politiche e obiettivi dei processi di transizione amministrativa**, attraverso l'analisi del quadro strategico e normativo, internazionale e nazionale, in cui operano le amministrazioni pubbliche. L'ambito comprende il rafforzamento e lo sviluppo di conoscenze e competenze relative a:
   a) il contesto internazionale ed europeo dei processi di transizione;

b) le riforme e gli investimenti promossi dal PNRR e dalle politiche di coesione;
c) la progettazione delle politiche pubbliche in una prospettiva sistemica e di interdipendenza;

2. **progettare e attuare la transizione amministrativa nella prospettiva di una buona amministrazione**, a partire dalla pianificazione delle attività nella prospettiva della creazione di valore pubblico e la valutazione *ex ante* degli effetti attesi dai processi di transizione, anche attraverso attività di consultazione degli *stakeholder*. Rientrano in quest'ambito le competenze per:
   a) la progettazione e l'attuazione delle politiche pubbliche nella prospettiva del PNRR e delle politiche di coesione;
   b) la programmazione operativa, la misurazione e la valutazione delle *performance* individuali di dirigenti e dipendenti, della *performance* organizzativa e del valore pubblico;
   c) l'innovazione organizzativa, la promozione e l'implementazione di nuovi modelli di lavoro pubblico;
   d) il reclutamento, la gestione, la formazione continua e lo sviluppo delle risorse umane nella prospettiva della valorizzazione delle persone e della promozione del benessere organizzativo;
   e) la semplificazione dei procedimenti amministrativi e delle procedure;
   f) la gestione delle risorse finanziarie e la contabilità pubblica, l'acquisizione e la gestione dei fondi europei;
   g) la gestione degli acquisti;
   h) la comunicazione interna ed esterna;

3. **valutare l'impatto della transizione amministrativa, dei suoi effetti sulle transizioni digitale ed ecologica e sul miglioramento delle amministrazioni e della produzione di valore pubblico.** Questo ambito di competenza richiede il rafforzamento delle conoscenze del personale pubblico a partire da quelle relative a:
   a) la misurazione *ex post*, la valutazione e l'analisi di impatto delle politiche pubbliche;
   b) l'analisi e l'elaborazione di dati per il supporto e la valutazione dei processi decisionali, a partire dalle fonti statistiche e amministrative;
   c) l'*accountability*, finalizzata a rendere trasparenti gli esiti della valutazione e favorire una loro discussione aperta.

4.2 Framework delle competenze per la transizione digitale

Il processo di trasformazione digitale delle amministrazioni pubbliche richiede l'attivazione di un sistema di competenze ampio e variegato[21], che attraversa tutti i livelli operativi e decisionali e che si arricchisce continuamente per effetto dei processi di digitalizzazione e di innovazione tecnologica. A tal fine, la Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione del 23 marzo 2023 ha richiesto alle amministrazioni pubbliche di promuovere una formazione diffusa per lo sviluppo delle competenze digitali di base del proprio personale. Si tratta di competenze relative a:
a) gestire dati, informazioni e contenuti digitali;
b) produrre, valutare e gestire documenti informatici;
c) conoscere gli *open data*;
d) comunicare e condividere all'interno dell'amministrazione e con cittadini, imprese ed altre PA;
e) proteggere i dispositivi, i dati personali e la *privacy*;
f) conoscere l'identità digitale ed erogare servizi *on-line*;
g) conoscere gli obiettivi della trasformazione digitale e le tecnologie emergenti per la trasformazione digitale.

[21] OECD, "*The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector*", OECD Working Papers on Public Governance, Paris, OECD Publishing, 2021, consultabile all'indirizzo: https://doi.org/10.1787/4e7c3f58-en.

Tuttavia, **vista la natura sempre più pervasiva delle applicazioni di intelligenza artificiale (IA)** in molti aspetti della vita sociale e del lavoro, **la capacità di interagire con tali applicazioni comporta la necessità di ampliare il ventaglio delle competenze digitali di base dei dipendenti pubblici**[22]. Queste ultime devono includere la cosiddetta "*AI literacy*" che attiene, oltre alla comprensione dell'esistenza di applicazioni di intelligenza artificiale, al come e al perché si esplica la capacità dell'IA di influenzare il lavoro pubblico, includendo la padronanza delle conoscenze connesse agli aspetti normativi, operativi e di dominio ad essa connessi.

Più nello specifico, **la formazione sull'IA deve essere in grado di promuovere lo sviluppo delle competenze, tecniche, trasversali e umanistiche, di tutti i dipendenti pubblici, necessarie per uno sviluppo corretto, efficace ed etico degli strumenti di intelligenza artificiale, compreso il loro addestramento**.

L'evoluzione del contesto tecnologico in cui operano le amministrazioni rende inoltre necessario rafforzare le **competenze specialistiche dei professionisti in ambito digitale**, necessarie a fronteggiare e governare, in una dimensione multidisciplinare, la progressiva diffusione di tecnologie emergenti e dalle grandi potenzialità anche in ambito pubblico. L'investimento nella crescita e nell'aggiornamento degli specialisti per la transizione digitale è inoltre indispensabile per attrarre (e trattenere) nelle amministrazioni pubbliche i talenti, in presenza di un mercato del lavoro nazionale e internazionale altamente competitivo.

È necessario, inoltre, che le amministrazioni pubbliche promuovano e curino lo sviluppo delle **competenze tecniche di dominio** che riguardano metodi, regole e strumenti connessi a specifici processi di digitalizzazione (si pensi, ad esempio, all'*e-procurement*) e a specifici ambiti applicativi (ad esempio, sanità, giustizia, etc.).

4.3 Framework delle competenze per la transizione ecologica

La formazione e lo sviluppo delle competenze del personale pubblico deve promuovere l'adozione dei principi di sostenibilità e, quindi, lo sviluppo di conoscenze e capacità necessarie per consolidare e promuovere una transizione ecologica giusta.

Muovendo dal **quadro europeo delle competenze in materia di sostenibilità (GreenComp)**[23] **–** che definisce le competenze necessarie per promuovere la sostenibilità e supportare la transizione ecologica a livello educativo e professionale – è possibile individuare tre ambiti di competenze chiave dei dipendenti per l'attuazione della transizione ecologica nelle amministrazioni pubbliche, volte a:

1. **creare una base culturale e valoriale in grado di orientare il comportamento individuale e collettivo (incarnare i valori della sostenibilità)**.

   Le **competenze** che afferiscono a quest'area sono **definibili di base** perché **comuni e trasversali a tutti i dipendenti pubblici** ma anche perché concorrono a rendere la stessa pubblica amministrazione sostenibile e "*compliant*" con gli obblighi normativi. Rientrano in questo specifico ambito:
   1. la conoscenza delle strategie per lo sviluppo sostenibile e degli strumenti per affrontare la complessità e le sfide della transizione ecologica;

[22] Sul punto si veda PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER LA TRASFORMAZIONE DIGITALE e AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE, *Strategia italiana per l'intelligenza artificiale 2024-2026*, Roma, 2024. La strategia prevede che "*Per accompagnare i processi di innovazione della Pubblica Amministrazione, sarà necessario promuovere specifici percorsi di upskilling che consentano di ampliare le competenze e le conoscenze del personale attualmente in servizio*" (p. 24).

[23] COMMISSIONE EUROPEA, *GreenComp Quadro europeo delle competenze in materia di sostenibilità*, 2022, consultabile all'indirizzo: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC128040.

2. la capacità di orientare la domanda di beni, servizi e attività della pubblica amministrazione verso i principi della sostenibilità;
3. la capacità di applicare responsabilmente il principio "*do no significant harm*" (DNSH), integrato all'interno della famiglia delle valutazioni ambientali, per conseguire gli obiettivi di sostenibilità;
4. la conoscenza delle buone pratiche per promuovere il risparmio e l'efficienza energetica negli edifici;
5. la capacità di riconoscere e applicare soluzioni di mobilità sostenibile;
6. la comprensione della complessità dei cambiamenti climatici e l'importanza di mitigare e gestire i loro effetti;

2. **tradurre i valori della sostenibilità e della transizione ecologica ed energetica in azioni concrete per promuovere politiche e pratiche sostenibili (attuare politiche sostenibili)**.

   Le competenze che afferiscono a quest'ambito sono di base e di carattere specialistico e possono essere definite come l'insieme di conoscenze, capacità e abilità che consentono ai dipendenti pubblici di progettare, implementare e monitorare le politiche di sviluppo sostenibile. Vi rientrano le conoscenze, le competenze abilitanti, i comportamenti e le azioni dei dipendenti pubblici per:
   a) supportare e organizzare iniziative di risparmio energetico nelle amministrazioni pubbliche, gestendo appalti elettronici verdi per prodotti a basso impatto ambientale, promuovendo l'efficientamento energetico degli edifici pubblici e esercitando una *leadership* nella diffusione di pratiche sostenibili e della cultura dell'efficienza energetica;
   b) sviluppare e implementare modelli efficaci per la promozione della mobilità sostenibile, favorendo l'uso di trasporti a basso impatto ambientale e riducendo i consumi energetici attraverso politiche e infrastrutture innovative;
   c) applicare le procedure di autorizzazione per gli impianti che sfruttano fonti rinnovabili e promuovere le comunità dell'energia rinnovabile (CER);

3. **adottare efficacemente tutti gli strumenti di programmazione, monitoraggio e valutazione,** anche in termini di coerenza, **delle politiche pubbliche in ottica di sostenibilità (governare la sostenibilità)**.

   Se, da un lato, le amministrazioni pubbliche devono sviluppare competenze specialistiche in materia di sostenibilità ambientale, analisi dei dati, gestione del territorio e progettazione strategica, **la conoscenza degli strumenti per la gestione e la rendicontazione della sostenibilità possono considerarsi una competenza di base di carattere trasversale, in quanto necessaria ad acquisire consapevolezza degli impatti delle proprie politiche e attività e a monitorarle in modo integrato, orientandole verso obiettivi di sostenibilità ambientale, economica e sociale**. Rientra in quest'area la conoscenza degli strumenti per la gestione e la rendicontazione della sostenibilità.

4.4 Le competenze trasversali all'attuazione delle transizioni (amministrativa, digitale ed ecologica)

Le **competenze manageriali e di *leadership* dei dirigenti pubblici e le *soft skills* di dirigenti e dipendenti sono trasversali alle competenze abilitanti i processi di transizione delle amministrazioni** (digitale, ecologica e amministrativa), **in quanto ne costituiscono il principale fattore di attivazione e guida**. Queste competenze sono state recentemente definite nel dettaglio distinguendo

tra le competenze qualificanti i dirigenti pubblici e le *soft skills* del personale con qualifica non dirigenziale[24]. La Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione del 28 novembre 2023[25] ha introdotto, inoltre, una specifica articolazione delle competenze di *leadership* che i dirigenti sono chiamati ad adottare e su cui devono essere valutati.
Lo sviluppo di conoscenze, abilità e competenze tecniche (dette anche "*hard skill*") **deve, inoltre, affiancarsi ed essere sostenuto da un rafforzamento continuo e progressivo di una serie di principi e valori in grado di favorire quel cambiamento culturale e quella crescita personale che portino a una sostanziale modifica dei comportamenti nei contesti di lavoro** e, di rimando, nella società.

A quest'ambito è riconducibile gran parte della formazione obbligatoria attinente alla prevenzione della corruzione, alla trasparenza, integrità ed etica pubblica, all'inclusione, parità di genere e contrasto alla violenza, ma anche alla gestione della privacy e, per estensione, alla sicurezza nei luoghi di lavoro.

5. Il sistema dell'offerta formativa per il conseguimento degli obiettivi di formazione

La realizzazione degli ambiziosi obiettivi di sviluppo delle competenze del capitale umano pubblico nella prospettiva della crescita delle persone, del rafforzamento della capacità amministrativa, del miglioramento della *performance* e della produzione del valore pubblico richiede un significativo ampliamento e un miglioramento coordinato dell'offerta formativa per il settore pubblico.

Per conseguire gli obiettivi formativi necessari per l'attuazione dei processi di innovazione promossi dal (e necessari per l'attuazione del) PNRR, le **amministrazioni si avvalgono** in primo luogo **delle risorse messe a disposizione a titolo gratuito dal Dipartimento della funzione pubblica attraverso la piattaforma "Syllabus: nuove competenze per le pubbliche amministrazioni"** (Syllabus).

Per ciascuna delle aree di competenza individuate nella Figura 2, Syllabus rende progressivamente disponibili percorsi formativi customizzati sulle esigenze dei dipendenti delle amministrazioni centrali e locali, volti primariamente a rafforzare le competenze di base, e approfondimenti e aggiornamenti rispetto a tematiche più specifiche o di natura specialistica, fruibili in apprendimento autonomo.

La fruizione, da parte dei dipendenti pubblici, di percorsi formativi attraverso la piattaforma Syllabus consente alle amministrazioni, tra l'altro, di:

1. **verificare**, **lo "stato di salute" delle competenze del proprio capitale umano** e, quindi, attivare percorsi formativi specifici per ciascun dipendente finalizzati a colmare i propri *gap* di competenza, rilevati attraverso l'*assessment* individuale in entrata;
2. **rafforzare diffusamente le competenze trasversali del proprio personale**, nella prospettiva della formazione continua;
3. **concorrere all'assolvimento di obblighi in materia di formazione e sviluppo delle competenze.**

Pertanto, tutte le amministrazioni pubbliche:

a) **si registrano sulla piattaforma Syllabus;**

[24] Si veda sul punto il Decreto del Ministero per la Pubblica Amministrazione del 28 settembre 2022 di adozione delle Linee guide sull'accesso alla dirigenza pubblica e il Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 28 giugno 2023 di adozione del Framework delle competenze trasversali del personale di qualifica non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni.
[25] Ministro per la pubblica amministrazione, "*Nuove indicazioni in materia di misurazione e di valutazione della performance individuale*", cit.

b) **abilitano tutti i dipendenti** alla fruizione dei corsi sulla piattaforma Syllabus **e, necessariamente, il personale neoassunto**;

c) **assegnano ai propri dipendenti i percorsi formativi pubblicati sulla piattaforma Syllabus** – relativi alle aree di competenze esemplificate nel par. 4 – **in quanto necessari per l'attuazione dei processi di innovazione del PNRR, delle sue *milestones* e dei suoi *target***. In particolare, ai fini dell'assolvimento di obblighi in materia di formazione e sviluppo delle competenze, le amministrazioni assegnano necessariamente ai propri dipendenti i percorsi formativi sui temi richiamati dalle norme indicate nel par. 2 e gli altri finalizzati al conseguimento delle priorità di sviluppo del capitale umano, promuovendo:

1. **la formazione dei dirigenti pubblici sui temi della *leadership*, sulle competenze manageriali e sulle *soft skills***, secondo quanto previsto dalla richiamata Direttiva del Ministro della pubblica amministrazione del 28 novembre 2023. A tal fine, il Dipartimento della funzione pubblica, per il tramite di Formez PA, mette a disposizione delle amministrazioni, oltre a percorsi formativi in autoapprendimento e di formazione a distanza, *masterclass* in presenza e *live* basate su metodologie di confronto e *traning on the job*; destinatari della formazione sono, prioritariamente, i responsabili delle risorse umane, tutti i dirigenti e i componenti degli Organismi indipendenti di valutazione-Nuclei di valutazione;
2. **la formazione per lo sviluppo delle competenze digitali**, abilitando i dipendenti alla fruizione della formazione sulla piattaforma Syllabus secondo le modalità, i termini e i tempi previsti dalla Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione del 23 marzo 2023;
3. **la formazione sui temi dell'etica e del contrasto alla violenza contro le donne**, abilitando i dipendenti alla fruizione della formazione sulla piattaforma Syllabus, in attuazione di quanto previsto dalla Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione del 29 novembre 2023[26];
4. **la formazione per la promozione del lavoro agile,** in modo da assicurarne l'attuazione in maniera efficace e performante, nel quadro delle disposizioni del decreto del Ministro per la pubblica amministrazione dell'8 ottobre 2021[27]. Tenuto, pertanto, conto del fatto che le competenze individuali costituiscono uno dei fattori abilitanti del lavoro agile, **la sottoscrizione di nuovi accordi individuali di lavoro agile è subordinata alla fruizione,** da parte di dirigenti e dipendenti.

La piattaforma Syllabus, per la natura dei contenuti formativi e per le metodologie di apprendimento, costituisce l'*entry point* del sistema formativo pubblico. **Resta in capo ad ogni singola amministrazione la responsabilità di programmare percorsi formativi di approfondimento e di carattere specialistico su ciascuna delle aree di competenza previste dal par. 4, come pure di programmare i necessari percorsi di creazione e sviluppo delle competenze tecniche relative alle proprie funzioni caratteristiche**.

La SNA e il Formez PA, nell'attuazione delle rispettive funzioni istituzionali, mettono a disposizione delle amministrazioni pubbliche, sugli ambiti di competenza per i quali sono disponibili corsi Syllabus, percorsi formativi per lo sviluppo di competenze di livello avanzato e/o specialistiche. **La formazione erogata su Syllabus, inoltre, può essere integrata in programmi di formazione proposti dalla SNA e da Formez PA, costituendo i primi moduli di tali programmi**.

---

[26] MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Riconoscimento, prevenzione e superamento della violenza contro le donne in tutte le sue forme*, 29 novembre 2023.

[27] Sul punto si veda il decreto del MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Modalità organizzative per il rientro in presenza dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni*, 8 ottobre 2021. Il decreto prevede, all'art. 3, comma 1, che "*l'accesso a tale modalità, ove consentito a legislazione vigente, potrà essere autorizzato esclusivamente nel rispetto delle seguenti condizionalità: a) lo svolgimento della prestazione di lavoro in modalità agile non deve in alcun modo pregiudicare o ridurre la fruizione dei servizi a favore degli utenti*".

Nel caso in cui le singole amministrazioni rilevino fabbisogni formativi su tematiche specifiche riconducibili alle aree riportate nel par. 4 e per le quali, in fase di pianificazione, non risulti presente un'offerta formativa sulla piattaforma Syllabus corrispondente per contenuti, livelli di padronanza o specializzazione e modalità didattica individuata, esse **ricorrono ad altre risorse formative** specificandole nella sezione del PIAO riservata.

A tal fine, le amministrazioni pubbliche:

a) **possono accedere ai finanziamenti del PNRR messi a disposizione dal Dipartimento della funzione pubblica** (ad esempio, progetto **PerForma PA**[28]) per l'attuazione di percorsi formativi specifici connessi a finalità strategiche precipue delle singole amministrazioni, e/o relativi a particolari figure o famiglie professionali, rientranti in una o più aree di competenza di cui al par. 4 e non sovrapponibili con l'offerta formativa di Syllabus;

b) **si avvalgono dei corsi di formazione erogati dalla SNA**, i cui cataloghi dei corsi sono consultabili sul sito Internet della Scuola, anche attraverso i propri "Poli formativi territoriali";

c) **promuovono l'iscrizione a condizioni agevolate dei propri dipendenti ad una ricca offerta formativa**, che comprende corsi di laurea triennali e specialistici, master di I e di II livello **delle Università aderenti all'iniziativa "PA 110 e lode"**[29]**;**

d) **utilizzano altre risorse dedicate e/o proprie risorse finanziarie** per la progettazione e la realizzazione della formazione "in house", il ricorso all'offerta formativa di mercato ovvero erogata dal sistema formativo pubblico.

La TAVOLA 1 offre un quadro di sintesi del ruolo di ciascun soggetto nella implementazione delle politiche e dei programmi di formazione, al fine del conseguimento degli obiettivi previsti dal PNRR

[28] https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/18-10-2024/performa-pa-line-l%E2%80%99avviso-i-percorsi-formativi-professionalizzanti.
[29] https://www.funzionepubblica.gov.it/formazione/pa-110-e-lode.

TAVOLA 1 – *Ruoli e profili di responsabilità in materia di programmazione, organizzazione, erogazione e fruizione della formazione*

SOGGETTI	RUOLO, ATTIVITÀ E PROFILI DI RESPONSABILITÀ
Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, c. 2, del d.lgs. n. 165/2001	• Definiscono, nel PIAO (ove previsto, ovvero in altro documento di programmazione), politiche e programmi formativi per l'attuazione dei principi e degli obiettivi del PNRR in materia di formazione, delle norme e degli atti di indirizzo emanati dal Ministro per la pubblica amministrazione, in coerenza con la propria missione istituzionale e con i propri fabbisogni, riportando per ciascuno degli interventi formativi previsti le informazioni minime di cui al successivo par. 6 • Sono collettivamente responsabili del conseguimento dei target PNRR in materia di formazione • Assegnano a ciascun dirigente, quale obiettivo annuale di *performance*, la formazione per 40 ore/anno, a partire dal 2025, prioritariamente sui temi della *leadership* e delle *soft skills* • Promuovono la formazione dei propri dipendenti (obiettivo di 40 ore/anno, a partire dal 2025) • Si registrano sulla Piattaforma Syllabus e abilitano tutti i dipendenti alla fruizione corsi • Attivano ulteriori interventi formativi a valere sulle proprie risorse e/o sui finanziamenti del PNRR, ricorrendo a soggetti istituzionali o ad operatori di mercato • Monitorano e rendicontano l'attuazione dei programmi formativi e ne valutano risultati e impatti in termini di crescita delle persone, *performance* individuale e organizzativa e valore pubblico
Dipartimento della funzione pubblica	• Mette a disposizione di tutti i dipendenti percorsi formativi per lo sviluppo delle competenze sulle cinque aree strategiche di sviluppo del capitale umano (*leadership*, competenze manageriali e *soft skills* di dirigenti e dipendenti; transizione amministrativa; transizione digitale; transizione ecologica; valori e principi delle amministrazioni pubbliche) • Finanzia programmi formativi delle amministrazioni, non sovrapponibili all'offerta Syllabus • Supporta l'accesso dei dipendenti pubblici a percorsi formativi universitari (PA 110 e lode)
Responsabili della gestione delle risorse umane (e della formazione)	• Concorrono alla definizione dei programmi formativi della propria amministrazione • Promuovono e attuano interventi formativi in modo da conseguire gli obiettivi programmati nel PIAO o in altro documento di programmazione (responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n.165 del 2001) • Abilitano il personale, direttamente o tramite un proprio delegato, ai percorsi formativi disponibili sulla piattaforma Syllabus e ne promuovono e monitorano la fruizione nei tempi programmati e, in ogni caso, in coerenza con le esigenze funzionali all'attuazione del PNRR • Sono responsabili del conseguimento degli obiettivi formativi generali e specifici dell'amministrazione e ne rendicontano i risultati
Dirigenti pubblici	• Conseguono l'obiettivo di *performance* individuale in materia di formazione. Il mancato conseguimento incide sulla corresponsione del trattamento accessorio collegato ai risultati • Assegnano ai propri dipendenti, a partire dalla definizione di piani formativi individuali, obiettivi di *performance* in materia di formazione (40 ore/anno, a partire dal 2025) sui temi della formazione obbligatoria, *soft skills* e competenze necessarie per l'attuazione del PNRR • Operano per rendere pienamente compatibile la formazione del personale con l'attività lavorativa • Promuovono e monitorano la fruizione dei percorsi formativi nei tempi programmati
Dipendenti pubblici	• Esercitano il proprio diritto/dovere alla formazione, dimostrando un atteggiamento positivo e proattivo rispetto allo sviluppo delle competenze e all'auto-apprendimento • Esprimono al dirigente di riferimento il proprio fabbisogno formativo e concordano piani formativi individuali • Conseguono l'obiettivo di *performance* individuale in materia di formazione, partecipano alle attività formative assegnate con impegno e diligenza, completandole entro i termini previsti e conseguendo risultati positivi in termini di competenza e livello di padronanza (superamento del test postformazione, ove previsto). Il mancato conseguimento incide sulla corresponsione del trattamento accessorio collegato ai risultati
Organismi indipendenti di valutazione /nuclei di valutazione	• Accertano il raggiungimento degli obiettivi delle politiche e dei programmi formativi delle amministrazioni e, in particolare, il conseguimento degli obiettivi formativi di dirigenti e dipendenti inseriti nei rispettivi piani della *performance*

6. Programmazione, monitoraggio e rendicontazione della formazione

Al fine di agevolare la pianificazione e il monitoraggio della formazione attraverso la creazione di un linguaggio comune e un'azione di sistematizzazione, le amministrazioni tenute alla predisposizione del PIAO, in fase di programmazione della formazione nella specifica sezione (Sezione 3 – Organizzazione e capitale umano. 3.3 Piano triennale dei fabbisogni del personale) riportano al minimo il seguente *set* di informazioni per ciascun intervento formativo:

1. **area di competenze** e relativo **ambito di competenza** (o tema di riferimento), secondo la classificazione riportata al par. 4 della presente Direttiva;
2. **eventuale carattere di obbligatorietà della formazione**, riportandone il riferimento normativo;
3. **destinatari (target)**, espressi sia in termini di tipologia, differenziando al minimo i dirigenti dal personale non dirigente, che in termini numerici;
4. **modalità di erogazione della formazione** (ad esempio apprendimento autonomo, formazione in presenza, webinar, etc.);
5. **numero di ore** di formazione pro-capite previste;
6. **risorse attivabili**, specificando, in particolare, il ricorso alla piattaforma Syllabus o di altre fonti (ad esempio SNA e relativi poli territoriali, operatori di mercato, corsi autoprodotti, etc.);
7. **tempi di erogazione**, ovvero il periodo di riferimento in cui si prevede l'erogazione della formazione.

In sede di monitoraggio è necessario che ciascuna amministrazione tracci il numero effettivo di destinatari che hanno completato con successo ciascun intervento formativo pianificato.

Il ricorso ad un linguaggio comune e alla creazione di un *dataset* condiviso per la definizione dei programmi formativi e la successiva predisposizione di *open badge* che attestano il completamento con successo della formazione, rappresenta il presupposto per la condivisione con il Dipartimento della funzione pubblica, tramite la piattaforma Syllabus, dei risultati di apprendimento conseguiti come ulteriore passo per la costruzione del fascicolo delle competenze del dipendente pubblico.

In sede di valutazione, **le amministrazioni pubbliche verificano il contributo e l'impatto determinato dagli investimenti in formazione e sviluppo del capitale umano per la crescita delle persone, il miglioramento della *performance* e la produzione di valore pubblico**, in coerenza con le Linee guida in materia di predisposizione del PIAO in corso di emanazione.

Sen. Paolo Zangrillo