

Formazione continua e digitalizzazione nella PA

Spunti di riflessione dai dati dell'Indagine INDACO-PA

Roberto Angotti

INAPP

Giuditta Occhiocupo

INAPP

Alessandra Pedone

INAPP

Il saggio affronta il tema dell'offerta di formazione continua erogata dalle amministrazioni pubbliche ai propri dipendenti, alla luce dell'accelerazione del processo di digitalizzazione generata dal Covid-19 e dalle policy europee e nazionali. Attraverso la lettura dei dati quali-quantitativi della seconda edizione dell'Indagine Inapp INDACO-PA, si propone la ricostruzione del quadro degli strumenti (es. *micro-learning*) e delle modalità formative adottate dalle pubbliche amministrazioni offrendo spunti di riflessione per futuri interventi di formazione continua adeguati ad affrontare la transizione digitale e amministrativa.

The essay addresses the topic of the provision of Continuing vocational training (CVT) offered by Public Administrations to their employees, in light of the acceleration of the digitalisation process spurred by Covid-19 and European and national policies. Through the analysis of quantitative and qualitative data from the second edition of the Inapp survey INDACO-PA, it proposes the framework of tools (e.g., micro-learning) and training methods adopted by Public Administrations. It also provides points for reflection on future interventions for CVT, suitable to address the digital and administrative transition.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2023-03-3

Citazione

Angotti R., Occhiocupo G., Pedone A. (2023), Formazione continua e digitalizzazione nella PA. Spunti di riflessione dai dati dell'Indagine INDACO-PA, *Sinappsi*, XIII, n.3, pp. 33-48

Parole Chiave

Competenze digitali
Digitalizzazione nella PA
Formazione continua

Keywords

Digital skills
Digitalisation in PA
Continuing vocational training

1. Considerazioni introduttive: il contesto europeo e nazionale

Per affrontare efficacemente le transizioni verde e digitale, le cui conseguenze sono state amplificate dagli eventi degli ultimi tre anni, tra cui la pandemia e il conflitto russo-ucraino, l'Unione europea ha identificato alcune azioni prioritarie (Commissione europea 2021).

In particolare, il *Percorso verso il decennio digitale* (Parlamento europeo e Consiglio europeo 2022), che con-

figura la digitalizzazione dei servizi pubblici come uno dei quattro punti cardinali per tracciare la traiettoria dell'UE per il 2030 grazie all'implementazione di servizi pubblici e amministrazione digitale accessibile, presuppone di concentrare le azioni, oltre che sulle infrastrutture, sullo sviluppo delle competenze nel settore della Pubblica amministrazione.

Tra gli obiettivi del *Decennio digitale per la Pubblica amministrazione entro il 2030* è previsto che il 100% dei servizi pubblici chiave sia disponibile online per

I contenuti dell'articolo sono condivisi fra gli Autori. Le parti sono da attribuire come segue: Roberto Angotti è autore dei paragrafi 2, 3 e 4; Giuditta Occhiocupo è autrice dei paragrafi 1 e 6; Alessandra Pedone è autrice dei paragrafi 1 e 5.

i cittadini e le imprese. Il modello di governo come piattaforma (*Government as a Platform*) (OECD 2023) è il nuovo modo di costruire i servizi pubblici digitali ed entro il 2030 la vita democratica e i servizi pubblici online dovranno essere completamente accessibili a tutti i cittadini, con un ambiente digitale di qualità, con servizi e strumenti di facile uso, efficienti e personalizzati, ed elevati standard in materia di sicurezza e tutela della privacy. L'Unione europea segue la via tracciata già negli anni scorsi (Pedone 2021) e, in particolare, i principi stabiliti nel dicembre 2020 nella *Dichiarazione di Berlino sulla società digitale e su un governo digitale*. I progressi verso la transizione digitale e gli obiettivi definiti dal Decennio digitale europeo vengono misurati dall'Unione europea attraverso l'indice composito DESI-Digital Economy and Society Index (Commissione europea 2022). Per la Pubblica amministrazione, il report *Digital Public Services* monitora la domanda e l'offerta di e-government e le politiche di open data.

Nel rapporto 2022 l'Italia si colloca al diciannovesimo posto nell'UE27 per quanto riguarda i servizi pubblici digitali, perdendo una posizione rispetto alla precedente edizione. Dai dati del *Digital Decade Country Report* del 2023 si evince come, negli ultimi anni, l'Italia abbia compiuto notevoli progressi in termini di infrastrutture, ma si collochi al di sotto della media UE per quanto riguarda le competenze e alcuni aspetti della digitalizzazione dei servizi pubblici.

Il livello di competenze digitali di base (46%) permane sotto la media europea (54%), con un impatto sull'inclusività e sull'esercizio dei diritti di cittadinanza, nell'accesso ai servizi pubblici digitali e con riflessi sulla stessa offerta ed erogazione di servizi e-government. Il divario digitale in Italia risulta più evidente se si considera il livello di istruzione: l'80,3% delle persone di 25-54 anni con istruzione terziaria ha competenze digitali almeno di base, quasi in linea con la media europea, contro il 25% di chi presenta un titolo di studio fino alla licenza media (Istat 2023a). Lo sviluppo della digitalizzazione, sia nelle PMI sia nel settore pubblico, risente inoltre della bassa quota di laureati in ICT (1,5%, contro una media UE del 4%), con un divario di genere accentuato (sebbene le donne rappresentino più della metà dei laureati, solo l'8,8% ha una laurea in materie STEM), che in

questo caso riguarda in generale quasi tutti i Paesi UE (Commissione europea 2023). Oltre alle competenze digitali dei lavoratori, il gap digitale italiano è accentuato da un non sufficiente e diffuso investimento in capitale intangibile (Calvino *et al.* 2022), in particolare nelle piccole imprese, che hanno un gap di circa 30 punti percentuali nei confronti delle grandi (Tersigni 2017, 63-64), e di un persistente divario di natura infrastrutturale a livello territoriale (Angotti 2017, 34-35). Negli ultimi tre anni il tasso di diffusione di Internet è però progressivamente aumentato (91,4% di famiglie con almeno un componente di 16-74 anni nel 2022) sfiorando le medie UE (92,5%), con una riduzione della distanza tra il Nord e il Mezzogiorno scesa a 4,9 p.p. nel 2022 (Istat 2023b). A conferma dei dati succitati, relativi alle competenze digitali di base e avanzate, la diffusione di Internet corrisponde però a livelli ancora inferiori alla media europea per l'accesso ai servizi pubblici digitali: nel 2022 solo "il 45,4% degli adulti ha scaricato o stampato moduli dai siti web della Pubblica amministrazione, il 40,3%, ha preso un appuntamento mediante un sito web o una app e il 27,1% ha consultato i siti web della Pubblica amministrazione per avere informazioni su servizi, benefici, diritti, leggi, orari di apertura" (Istat 2023b), confermando forti differenze legate all'età, al genere e al territorio. Inoltre, più di un cittadino su tre ha riscontrato problemi nell'uso di servizi e-government; un dato che potrebbe ricondursi al livello delle competenze digitali, ma anche a problemi di connettività e di accessibilità. In questo senso riportiamo i dati del *Digital Decade Report 2023*: un'offerta di servizi pubblici digitali sotto la media europea (75% contro l'84%) con un elevato numero di utilizzatori (76% contro il 74% in UE), ma con ancora un livello di trasparenza nell'erogazione e progettazione dei servizi (49% contro il 65%) e di supporto all'utenza (78% contro l'84%) inferiori alla media UE.

A livello nazionale gli obiettivi del Decennio digitale sono perseguiti attraverso la Strategia per le competenze digitali¹ con risorse in gran parte derivate dalle azioni previste nel PNRR, lo strumento per l'attuazione del Next Generation EU (NGEU), il quale inserisce le competenze digitali come base delle riforme trasversali e settoriali, destinando significativi interven-

1 Il Piano, promosso dal Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, punta a colmare il gap attuale sulle competenze digitali con azioni misurabili e in linea con i target europei del Decennio digitale.

ti volti allo sviluppo del capitale umano per *upskilling* e *reskilling* sia del settore pubblico che privato. La consapevolezza della funzione strategica, di policy, degli atti normativi e programmatici, primo fra tutti il PNRR, adottati in conseguenza dell'emergenza pandemica per la costruzione di un sistema formativo in grado di favorire lo sviluppo di competenze funzionali alla transizione digitale nell'ambito della PA, è già stata messa in luce nel Rapporto Inapp del 2022 (Inapp 2022, 145-148)² e in analoghi rapporti istituzionali di riferimento³.

Analogamente, gli strumenti di collaborazione istituzionale per la promozione della formazione continua nel lavoro pubblico, tra i quali il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale⁴, con i quali nel 2021 si è avviato un percorso di riforma della PA, sono stati evidenziati nell'annuale *Rapporto sulla Formazione continua* (Inapp e Anpal 2022). Il riconoscimento della centralità della formazione per la valorizzazione del personale della Pubblica amministrazione è stato altresì oggetto della Direttiva adottata dal Ministro della PA (marzo 2023)⁵ in occasione del lancio di Syllabus⁶, il portale della formazione del capitale umano della PA per le competenze digitali (Direttiva peraltro oggetto di una news pubblicata a luglio 2023 sul sito del Cedefop⁷ da ReferNet Italy dell'Inapp).

Tra le priorità d'investimento della Direttiva è stata inserita la formazione per lo sviluppo "in maniera diffusa e strutturale" delle competenze dei pubblici dipendenti, funzionali alla realizzazione della transizione digitale (oltreché di quella amministrativa ed ecologica) della PA e promosse dal PNRR.

Il rafforzamento degli investimenti nella formazione continua e nella riqualificazione dei lavoratori

(*reskilling* e *upskilling*) rappresenta uno dei principali obiettivi dell'Anno europeo delle competenze, che ha come perno centrale la formazione e lo sviluppo delle competenze della forza lavoro, per poter realizzare appieno il potenziale delle transizioni verde e digitale⁸.

A partire dalla ricostruzione del contesto europeo e nazionale appena delineato, il saggio affronta il tema dell'offerta di formazione continua erogata dalle amministrazioni pubbliche a favore dei propri dipendenti, alla luce dell'accelerazione del processo di digitalizzazione generata dal Covid-19 e delle policy europee e nazionali.

Attraverso la lettura dei dati quali-quantitativi dell'Indagine statistica dell'Inapp INDACO-PA 2022 (paragrafi 2, 3 e 4) e delle ricerche qualitative *Studio sugli attori della formazione nella PA e Evoluzione degli impatti dello smart working sui processi di reskilling e upskilling* (paragrafo 4) dell'Inapp, si forniscono elementi per la ricostruzione del quadro degli strumenti e delle modalità formative maggiormente adottate dalle PA, oltre a considerazioni relative agli ampi divari territoriali in merito al processo di digitalizzazione che la crisi pandemica ha ulteriormente contribuito ad ampliare, divari che rischiano di allontanare in modo preoccupante le Regioni del Mezzogiorno dal resto del Paese.

Il lavoro si chiude con spunti di riflessione, anche in chiave prospettica, derivanti dall'analisi delle evidenze presentate nell'Indagine INDACO-PA, compresa la classificazione delle attività formative; sono inoltre presentate alcune considerazioni connesse con le nuove sfide che la digitalizzazione pone anche alla progettazione della formazione continua, per promuovere la grande trasformazione che sta attualmente attraversando la PA, indotta, in un pri-

2 Si veda, in particolare, il paragrafo 4.3, *La formazione continua e l'apprendimento degli adulti*, p. 145.

3 Si segnala, tra gli altri, la prima sezione del capitolo *La formazione del personale della PA nel Piano nazionale di ripresa e resilienza. La costruzione della rete di attori e i primi interventi* della Relazione 2022 al Parlamento e al Governo del Cnel (Cnel 2023, 121-142).

4 Il Patto ribadisce il ruolo della contrattazione per la definizione di una PA che rappresenti "un acceleratore per la crescita del Paese, favorendone la modernizzazione" e la previsione della titolarità da parte di ogni pubblico dipendente di un "diritto-dovere" soggettivo alla formazione.

5 Direttiva 24 marzo 2023, *Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* <<https://shorturl.at/jqDIX>>.

6 In merito, si rimanda a Cnel (2023, 127-129).

7 La news *Italy: new regulation for improving the skills and organising training for public servants*, frutto della collaborazione tra il team ReferNet Italy e il Gruppo di ricerca Formazione continua e apprendimento degli adulti di Inapp, sintetizza i contenuti della Direttiva del Ministro per la Pubblica amministrazione, anticipando altresì alcuni risultati delle indagini INDACO, tra cui INDACO-PA, ed è reperibile al seguente link <https://shorturl.at/GIMN2>.

8 L'Inapp è coordinatore nazionale per l'Italia dell'Anno europeo delle competenze, nella persona del Direttore generale. In merito, si rimanda al sito UE <https://shorturl.at/ntDEG>.

mo momento dall'urgenza della spinta pandemica e, successivamente, dalla necessità di focalizzare gli interventi innovativi sui processi irreversibili e di lunga durata della transizione digitale e amministrativa, in linea con il PNRR e con gli atti e documenti ad esso correlati.

2. La diffusione delle pratiche formative nella PA e il coinvolgimento del personale in servizio

La seconda edizione dell'Indagine *Analisi dell'offerta formativa erogata dalle pubbliche amministrazioni* (INDACO-PA)⁹ ha analizzato le caratteristiche dell'offerta di formazione professionale erogata dalle amministrazioni pubbliche a favore dei propri dipendenti e ha avuto come anno di riferimento il 2021 (e per alcune variabili anche il 2022), ovvero l'immediato periodo post-pandemico. Per la misurazione degli investimenti e dei comportamenti delle pubbliche amministrazioni, è stata realizzata una rilevazione quantitativa sulle unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche e una di carattere qualitativo, condotta tramite la somministrazione di interviste a testimoni privilegiati, casi di studio e focus group, con l'obiettivo di comprendere i processi di cambiamento in atto nella PA, anche alla luce del PNRR (Angotti 2023).

Il primo dato che emerge dall'Indagine INDACO-PA è che nonostante la forte riduzione della spesa in formazione da parte dello Stato, intervenuta a seguito del D.L. n. 78/2010 (art. 6, comma 13)¹⁰, le pubbliche amministrazioni hanno comunque provato, nell'insieme, a garantire la soddisfazione dei bisogni formativi dei propri dipendenti, se è vero che nel 2021 l'86,9% di esse ha promosso o realizzato attività di aggiornamento e di sviluppo delle cono-

scenze e competenze del personale. Si tratta di un dato certamente positivo e, fra l'altro, in continuità con quanto rilevato negli anni precedenti, che esprime un certo grado di resilienza da parte delle amministrazioni pubbliche rispetto alla carenza di finanziamenti. Nel 2022 questo dato è inoltre salito di quasi un punto percentuale arrivando all'87,8%, mostrando l'esistenza di ampi margini per una ripresa delle attività dopo i rallentamenti dovuti all'emergenza pandemica.

Tuttavia, il dato rappresenta soltanto un tassello di un quadro più ampio, che deve esser letto insieme ad altri indicatori per avere una percezione più completa e dettagliata dello stato complessivo dell'investimento in formazione nella PA. Un dato meno confortante emerge infatti dall'analisi degli altri indicatori che, a fronte di una tenuta nell'orientamento complessivo delle amministrazioni, mostrano invece una riduzione dell'ampiezza dell'investimento complessivo in termini di partecipanti formati e di intensità della formazione erogata: il tasso di partecipazione formativa mostra infatti che la quota dei partecipanti ai corsi di formazione sul totale del personale in servizio presso le amministrazioni italiane è pari a poco più della metà (54,7%); inoltre, il tasso di intensità evidenzia come le ore di formazione fruite dal personale in servizio sono state mediamente pari a 18,7 per partecipante. Entrambi gli indicatori mostrano un chiaro decremento rispetto al 2018, che risulta pari a -7,1% per l'indicatore della partecipazione (rispetto al 61,8% rilevato tre anni prima) e a -5,8 ore di formazione mediamente fruite dal personale in servizio (mentre nel 2018 il numero medio di ore per partecipante era pari a 24,5).

Mettendo insieme i dati di questi indicatori

9 INDACO-PA (Indagine sulla conoscenza nella Pubblica amministrazione) è una rilevazione statistica, realizzata dall'Inapp (Gruppo di ricerca Formazione continua e apprendimento degli adulti) con l'obiettivo di ricostruire le caratteristiche dell'offerta di formazione erogata dalle amministrazioni pubbliche a favore dei propri dipendenti, in relazione alle strategie di investimento in attività di aggiornamento e di sviluppo delle competenze del proprio capitale umano. Il campo di osservazione è costituito dalle istituzioni pubbliche (Istat, Registro ASIA-IP, lista S13, che comprende le Unità istituzionali classificate in base alla L. n. 196/2009). L'unità di rilevazione è costituita dalla Unità istituzionale pubblica, come sopra definita. INDACO-PA condivide buona parte dei contenuti informativi con l'Indagine INDACO-Imprese (<https://shorturl.at/giyK1>) che, a sua volta, è armonizzata metodologicamente con l'indagine CVTS di Eurostat. I risultati di INDACO-PA sono quindi parzialmente confrontabili con INDACO Imprese-CVTS: per l'annualità 2018 è disponibile, per la prima volta in Italia, un confronto su questi temi fra il settore pubblico (Unità istituzionali) e il settore privato (Imprese) (Cfr. Inapp 2021). Fra i principali contenuti informativi della rilevazione quantitativa di INDACO-PA citiamo: gli indicatori chiave sulla diffusione delle attività formative nelle PA (incidenza, partecipazione, accesso, intensità e costi della formazione), le strategie formative, le competenze richieste, le modalità di organizzazione della formazione, gli ostacoli, i fabbisogni formativi, la progettazione e la valutazione della formazione erogata, i processi di cambiamento in atto nella PA indotti dalle azioni del PNRR, <https://shorturl.at/BGJ38>.

10 Il D.L. n. 78/2010 recante *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica* è stato convertito con modificazioni dalla L. n. 122/2010; Cfr. anche Tronti (2016) e FPA Data Insight (2022).

chiave, emerge un quadro preoccupante sullo stato dell'arte della diffusione delle pratiche formative nella PA che, se da una parte mostra spazi di crescita, dall'altra evidenzia le difficoltà di una reale ripresa dopo la crisi indotta dall'emergenza pandemica e dalle sue conseguenze (Angotti *et al.* 2023).

Per capire le implicazioni di questa situazione, occorre analizzare la composizione interna dell'attività realizzata e la sua differente articolazione per livello, per dimensione dell'organico e per localizzazione territoriale dell'amministrazione.

Riguardo al tipo di attività formativa erogata dalle amministrazioni per il proprio personale, emerge una maggiore offerta di corsi (anche online, ma svolti in modalità sincrona¹¹) rispetto alle attività alternative al corso, come ad esempio il *training on the job*, la partecipazione a seminari, workshop e convegni o l'autoapprendimento mediante formazione a distanza (FaD, webinar, e-learning ecc.): nel primo caso si registra il 77,2% di amministrazioni che hanno offerto corsi, un valore molto al di sopra rispetto al 45,5% che invece si evidenzia nel secondo.

L'analisi per livello di amministrazione mostra una propensione a investire in formazione nettamente differenziata fra le amministrazioni locali (87,7%) rispetto a quelle centrali (81,1%). La maggiore propensione delle amministrazioni locali si conferma sia per quanto riguarda l'offerta di corsi che, in misura più ridotta, per quella di modalità alternative.

A livello territoriale, nel periodo pandemico e post-pandemico, si è registrato un ampliamento del divario Nord-Sud. Nel 2021, il gap fra le regioni meridionali e quelle del Centro-Nord era pari ad oltre 13 p.p.: infatti, nel primo caso l'incidenza delle amministrazioni che hanno offerto attività di formazione si aggira intorno al 77,2% mentre nel secondo caso supera il 90%. È interessante notare come questa distanza sia imputabile soprattutto a una minore offerta di corsi, che nelle regioni meridionali e insulari ha riguardato solo il 60,8% delle amministrazioni. In tal caso il divario del Sud rispetto alla media nazionale arriva a -16,4 p.p. (figura 1). Al contrario, tale divario risulta più ridotto quando si prende a riferimento l'ambito delle attività diverse dai corsi di for-

Figura 1. Pubbliche amministrazioni che hanno offerto attività di formazione al proprio personale, a seconda della tipologia formativa nel Sud e Isole e nel Nord-Est. Anni 2018, 2020, 2021 e 2022 (differenze in p.p. rispetto alla media nazionale)



Nota: Amministrazioni con offerta di attività corsuali = arancione; Amministrazioni con offerta di attività non corsuali = celeste; Amministrazioni con offerta di attività formative (corsuali e non) = verde.

Fonte: Inapp INDACO-PA 2022

11 Come noto, l'attività formativa sincrona è caratterizzata da un'interazione simultanea tra docente e alunni e l'apprendimento avviene in tempo reale. Al contrario, nell'attività asincrona non c'è la presenza in contemporanea di docente e studente nella classe virtuale e l'interazione tra docente e studente avviene in momenti diversi.

mazione: il dato del Sud e delle Isole in questo caso è solo di qualche punto percentuale più basso della media nazionale (-2,4). Questa tendenza si riscontra sia per le amministrazioni locali che per quelle centrali ma è a livello geografico che si scorge una dinamica maggiormente articolata, che evidenzia, in definitiva, come negli ultimi anni, particolarmente nel periodo caratterizzato dalla crisi pandemica, la condizione delle amministrazioni che operano nelle aree meridionali e insulari del Paese sia decisamente peggiorata. Queste fanno infatti registrare sempre un minore investimento nella formazione del personale: guardando al dato complessivo si nota che fra il 2018 e il 2020 l'incidenza di amministrazioni che organizzano attività di formazione sul totale è scesa di 4,5 p.p. (dall'83,5% al 79%), e di ulteriori 1,8 punti nell'anno successivo, arrivando al 77,2%. Si tratta di una dinamica che non trova eguali nelle altre ripartizioni, che fanno invece registrare una crescita costante. Tutto ciò ha evidentemente ampliato il divario fra il Nord e il Sud del Paese: se nel 2018 la distanza fra il Sud, da un lato, e il Nord-Est (il territorio con le performance più elevate), dall'altro, era di 6,6 punti, nel 2020 passa a 14,6 punti e nel 2021 si attesta a 17,4 punti.

Nel periodo post-pandemico si assiste a una attenuazione del divario territoriale, che nel 2022 scende a -5,8 p.p.. Tale riduzione, tuttavia, è da attribuire solo in parte ad una effettiva crescita della propensione formativa nel Mezzogiorno (che cresce solo di 1,3 p.p.) mentre il recupero da parte delle amministrazioni del Sud riguarda la forte crescita nell'offerta di opportunità formative diverse dai corsi (che passa-

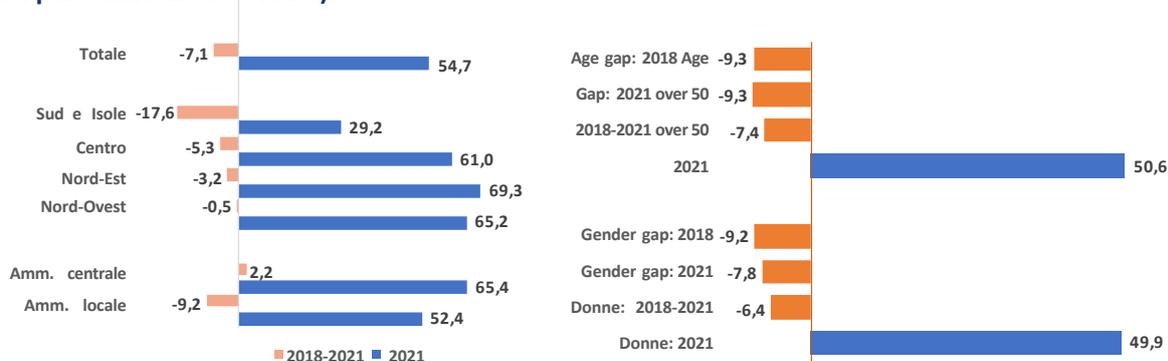
no dal 43,1% al 62,8%) e, in parte, a una diminuzione dell'erogazione di corsi nel Nord-Est (-5,8 punti). Occorre però sottolineare che le attività di formazione diverse dai corsi non sono state riattivate tutte con la stessa intensità, anzi alcune attività, come la partecipazione a convegni, workshop e seminari e l'autoapprendimento sono diminuite. L'attività che ha trainato la ripresa di questa tipologia di formazione è, invece, quella della partecipazione a circoli di qualità o gruppi di auto-formazione.

Spostando l'attenzione sul tasso di partecipazione (figura 2), che rappresenta la quota dei partecipanti ai corsi di formazione sul totale del personale in servizio presso tutte le amministrazioni, si osserva anzitutto che, come precedentemente accennato, nel 2021 esso si attesta al 54,7%. Le differenze fra amministrazioni centrali e amministrazioni locali sono elevate: in queste ultime si rileva un valore sensibilmente più basso (52,4% vs 65,4%).

A livello territoriale, si evidenzia ancora una volta il dato del Sud e delle Isole che è pari al 29,2% e dunque assai distante dalla media nazionale. Se si effettua un confronto con i valori che si raggiungono nel Nord del Paese, emerge una situazione ancora più penalizzante per il Mezzogiorno, il cui indicatore è pari a meno della metà di quello che contraddistingue le regioni settentrionali.

Il dato del 2021 è notevolmente più basso di quello raggiunto nel 2018 (-7,1 p.p.), e questa riduzione appare ancor più rilevante se si tiene conto del periodo di osservazione piuttosto limitato. È inoltre interessante notare come tale diminuzione si manifesti nonostante, nello stesso lasso di tempo, la quota di

Figura 2. Quota di partecipanti a corsi di formazione nelle pubbliche amministrazioni, per livello di amministrazione e ripartizione territoriale; a seconda del genere e dell'età. Anni 2018 e 2021 (in % del personale di tutte le PA)



Fonte: Inapp INDACO-PA 2022

amministrazioni che hanno realizzato corsi sia complessivamente aumentata. Se si osservano i dati disaggregati, la dinamica risulta molto eterogenea. Infatti, se nel caso delle amministrazioni locali il tasso di partecipazione è diminuito di oltre 9 p.p. dal 2018 al 2021, il dato delle amministrazioni centrali evidenzia invece un lieve aumento. A livello geografico, sebbene la differenza sia sempre di segno negativo, appare ridotta al Nord, per poi salire man mano che si percorre la penisola verso Sud: le aree meridionali e insulari segnano un picco di -17,6 p.p., conducendo ad un inasprimento dei divari tra Nord e Sud in termini di tasso di partecipazione del personale della PA.

Il tasso di partecipazione delle donne si attesta a circa il 50%, in netto calo rispetto a qualche anno fa (-6,4 p.p.). Nonostante un lieve miglioramento, il gender gap rimane su livelli elevati (-7,8 p.p. rispetto al valore degli uomini). Con un tasso di partecipazione di poco superiore al 50%, gli over 50 scontano un gap rispetto a chi ha un'età inferiore decisamente degno di nota (-9,3 p.p.). Rispetto al 2018, il valore degli over 50 è diminuito di 7,4 p.p., così come quello degli under 50, risultando in un age gap sostanzialmente immutato.

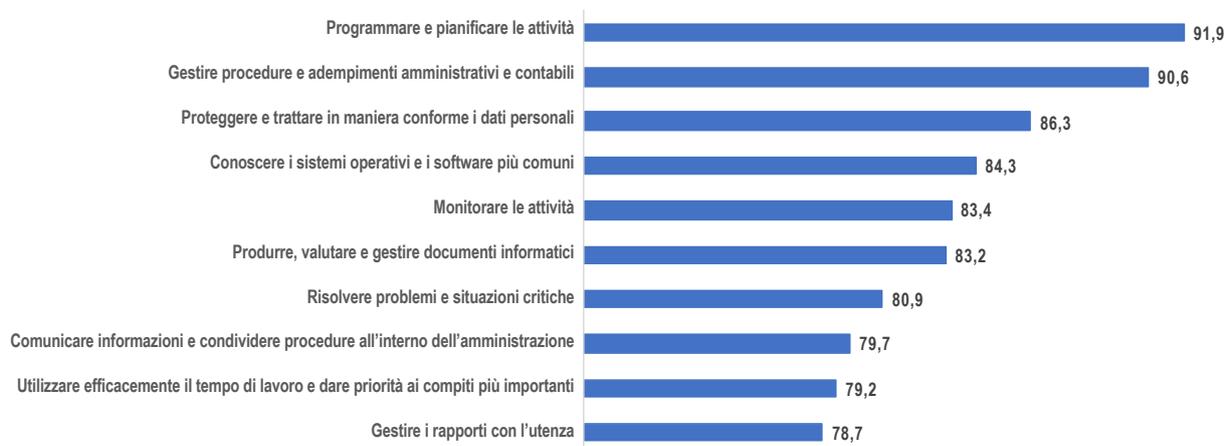
3. Il fabbisogno di competenze da parte della PA

Il tema delle competenze è oggi al centro del dibattito relativo alla PA soprattutto per l'esigenza di accelerare il processo di digitalizzazione e adeguare l'organizzazione del lavoro ai mutamenti in atto. L'utilizzo diffuso delle tecnologie digitali rappresenta ormai una necessità e non solo una sfida, nell'obiet-

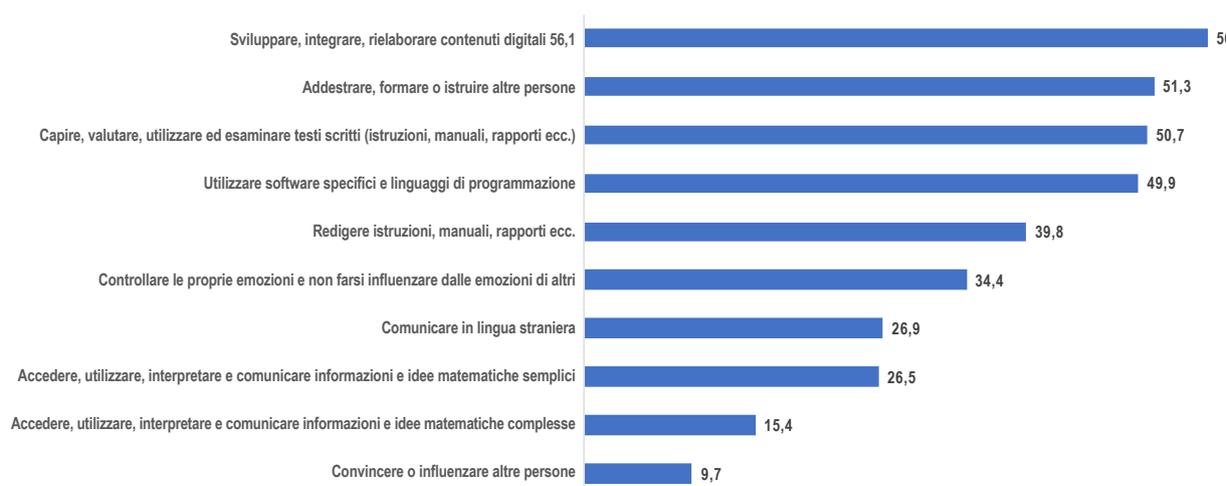
tivo di accrescere l'efficienza della macchina amministrativa, contenendone i costi e sviluppando una relazione più proficua e trasparente con cittadini e imprese, basata sulla riconfigurazione dei servizi e sulla riduzione degli adempimenti a loro carico (Battini e Gasparrini 2020; De Masi 2020). Dai dati INDACO-PA emerge che il personale della Pubblica amministrazione ritiene che per poter erogare un servizio ottimale siano necessarie nuove competenze, non sempre presenti.

In generale, le prime 10 competenze considerate maggiormente rilevanti dall'insieme delle pubbliche amministrazioni intervistate (figura 3), indipendentemente dalla loro tipologia e livello (centrali/periferiche o comunali) o dal comparto sono, nell'ordine: la *capacità di programmare e pianificare*, ritenuta rilevante da ben il 91,9% delle PA, quindi la capacità di *gestire procedure e adempimenti amministrativi e contabili* (90,6%) e la capacità di *proteggere e trattare in maniera conforme i dati personali* (86,3%). Dall'altro lato, le competenze informatiche di base, come *conoscere i sistemi operativi e i software più comuni* rappresentano *skills* molto rilevanti nell'84,3% dei casi. La capacità di *monitorare le attività* è valutata positivamente dall'83,4% delle amministrazioni mentre la capacità di *gestire rapporti con l'utenza* è la competenza ritenuta meno importante tra le prime dieci (78,7%). Altre competenze ritenute di forte rilevanza sono: la capacità di *produrre, valutare e gestire documenti informatici* (83,2%), il *problem solving* (80,9%), la *capacità di comunicare informazioni e condividere procedure all'interno*

Figura 3. Le 10 competenze ritenute più rilevanti dalle pubbliche amministrazioni (in % del totale)



Fonte: Inapp INDACO-PA 2022

Figura 4. Le 10 competenze ritenute meno rilevanti dalle pubbliche amministrazioni (in % del totale)

Fonte: Inapp INDACO-PA 2022

dell'amministrazione (79,7%) e la capacità di utilizzare efficacemente il tempo di lavoro e dare priorità ai compiti più importanti (79,2).

Al contrario, le competenze considerate meno rilevanti dalle PA (figura 4) appartengono principalmente alla dimensione trasversale e a quella tecnico/operativa e, in misura minore, a quella digitale. La competenza in assoluto considerata meno rilevante è infatti la capacità di *convincere o influenzare altre persone*, ritenuta rilevante da appena il 9,7% delle PA, in fondo alla graduatoria troviamo però anche le *competenze matematiche*, sia quelle di base (*accedere, utilizzare, interpretare e comunicare informazioni e idee matematiche semplici*) ritenute rilevanti da poco più di un quarto delle PA (26,5%), sia quelle più specifiche (*accedere, utilizzare, interpretare e comunicare informazioni e idee matematiche complesse*), giudicate importanti da appena il 15,4%.

A completare il quadro di un'amministrazione ancora troppo poco attenta alle conoscenze strategiche per lo sviluppo di un approccio moderno e al passo con i tempi, oltre alle conoscenze scientifiche anche quelle *linguistiche* assumono una scarsa rilevanza nei giudizi forniti, risultando importanti appena per il 26,9% delle PA. La capacità di *controllare le proprie emozioni e non farsi influenzare dalle emozioni di altri* e quella di *redigere istruzioni, manuali, rapporti ecc.* rappresentano rispettivamente la quinta e la sesta competenza meno rilevanti. Poco meno della metà delle PA (49,9%) giudica inoltre rilevante la capacità di *utilizzare software specifici e linguaggi*

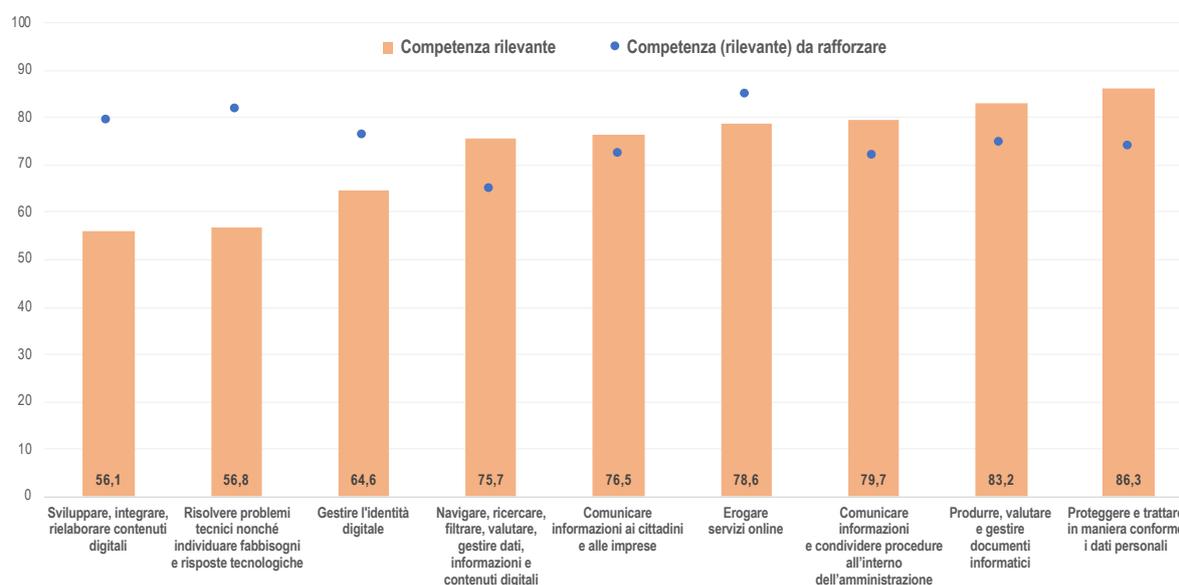
di programmazione mentre quote di PA superiori al 50% considerano rilevanti competenze quali la *capacità di capire, valutare, utilizzare ed esaminare testi scritti, addestrare, formare o istruire altre persone e sviluppare, integrare, rielaborare contenuti digitali*.

Dopo aver passato in rassegna le competenze ritenute di maggiore o minore rilevanza, mostriamo i risultati della rilevazione sulle competenze digitali.

INDACO-PA rileva le competenze distinguendole in quattro dimensioni: tecnico-operative, trasversali, digitali e organizzative/gestionali. Per ciascun ambito è possibile riscontrare quali sono quelle considerate più rilevanti, quelle che si ritiene utile rafforzare per poi valutare la risposta al fabbisogno di implementazione delle competenze in termini di formazione attivata, e i suoi esiti.

4. La domanda di competenze digitali nella PA

Il ruolo strategico ricoperto da tutti gli ambiti delle competenze digitali emerge chiaramente dall'alto grado di assenso espresso verso di esse dalle PA riassunto nella figura 5, con valori che vanno da un massimo dell'86,3% per le competenze nel *proteggere e trattare in maniera conforme i dati personali* ad un minimo del 56,1% per le capacità di *sviluppare, integrare, rielaborare contenuti digitali*. Tra questi estremi la maggior parte delle competenze digitali è considerata rilevante da oltre due terzi delle amministrazioni, con valori leggermente inferiori per competenze più specifiche quali la *capacità di gestire l'identità digitale* (64,6%) e *risolvere problemi*

Figura 5. Distribuzione delle pubbliche amministrazioni in base alla rilevanza e alla necessità di rafforzamento delle competenze digitali (in % di tutte le PA)

Fonte: Inapp INDACO-PA 2022

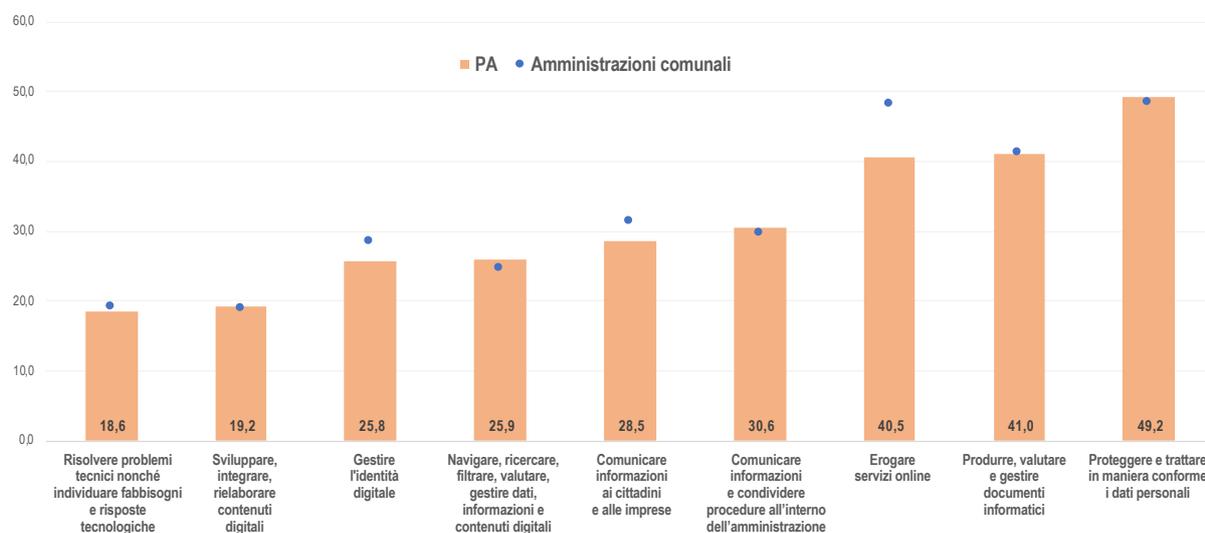
tecniche nonché individuare fabbisogni e risposte tecnologiche (56,8%).

Per quanto riguarda i giudizi circa l'esigenza di rafforzare le competenze digitali del proprio personale, in generale si può affermare che oltre due terzi delle PA lo ritengono necessario. Osservando con più attenzione i dati si nota che i giudizi di rilevanza e le valutazioni riguardo alle necessità di un rafforzamento delle competenze ritenute più rilevanti sono coerenti, mentre per le competenze meno prioritarie esiste una forbice che rivela la consapevolezza in capo alle amministrazioni dell'importanza degli investimenti formativi (anche in favore delle competenze relativamente meno rilevanti) per favorire il processo di trasformazione digitale della PA. E se si guarda alle competenze su cui le amministrazioni ritengono necessario un intervento formativo per il loro consolidamento, si capisce che si tratta di competenze più specifiche come la *gestione dell'identità digitale*, la *risoluzione di problemi tecnici nonché l'individuazione di fabbisogni e di risposte tecnologiche* o lo *sviluppo, l'integrazione e la rielaborazione di contenuti digitali*.

Se le competenze digitali sono ritenute tutte importanti dalla gran parte delle amministrazioni, l'attenzione riservata a ciascuna nell'offerta di formazione predisposta dalle amministrazioni non sembra pienamente coerente (figura 6). Tra le competenze

maggiormente considerate, si possono citare le seguenti: *proteggere e trattare in maniera conforme i dati personali* (su cui ha investito il 49,2% delle PA), *produrre, valutare e gestire documenti informatici* (41%) ed *erogare servizi online* (40,5%). Quelle meno considerate riguardano invece la capacità di *sviluppare, integrare, rielaborare contenuti digitali e risolvere problemi tecnici* nonché quella di *individuare fabbisogni e risposte tecnologiche* (presenti in meno del 20% delle PA che realizzano attività formative).

Per quanto riguarda le amministrazioni comunali, si noti come esse abbiano riservato un'attenzione maggiore all'*erogazione dei servizi online* (48,2% contro il 40,5% del totale delle PA), coerentemente con la maggiore importanza che vi attribuiscono legata al loro ruolo di fornitore di servizi alla cittadinanza. Questo ruolo di fornitore di servizi all'utenza ricoperto dalle amministrazioni comunali lo si ritrova nelle attività di formazione rivolte a sviluppare determinate competenze. Se, infatti, per il resto delle competenze, gli investimenti in formazione dei Comuni risultano piuttosto coerenti con quelli osservati per la totalità delle PA, per le competenze legate all'erogazione di servizi all'utenza, quali ad esempio la *comunicazione ai cittadini ed imprese di informazioni* e la *gestione dell'identità digitale*, l'investimento formativo delle amministrazioni locali supera quello della media della PA.

Figura 6. Pubbliche amministrazioni che hanno offerto attività di formazione e che hanno investito nelle competenze digitali (in % di tutte le PA che realizzano attività di formazione)

Fonte: Inapp INDACO-PA 2022

5. La formazione digitale nella Pubblica amministrazione

La relazione tra cambiamento tecnologico, lavoro pubblico, competenze e formazione, vista anche dal lato delle forme di lavoro da remoto, contribuisce allo studio della reingegnerizzazione dei processi produttivi, alla ridefinizione dei modelli di organizzazione del lavoro e in particolare all'analisi delle tendenze nella formazione dei lavoratori pubblici (Occhiocupo e Pedone 2023). Su questo versante riportiamo alcune considerazioni che derivano da due ricerche qualitative recentemente realizzate dal Gruppo di ricerca Formazione continua e apprendimento degli adulti dell'Inapp. La prima è lo *Studio sugli attori della formazione nella PA*, realizzato nell'ambito dell'Indagine INDACO-PA. La seconda è costituita dall'analisi dell'*Evoluzione degli impatti dello smart working sui processi di reskilling e upskilling*. Quest'ultima, condotta fra il secondo semestre 2022 e il primo trimestre del 2023, ha indagato gli impatti dello smart working sulla formazione, sia nel settore privato che nel settore pubblico.

Gli studi di caso e le interviste condotte nell'ambito di questa ricerca hanno rivelato che la digitalizzazione ha rappresentato un cambiamento significativo nel panorama della formazione con effetti notevoli sui contenuti e, in particolare, sulle metodologie formative: la digitalizzazione ha aperto nuove porte all'accesso ai programmi formativi per la

stragrande maggioranza dei dipendenti aziendali, eliminando le restrizioni di bilancio e di tempo che caratterizzavano il passato. Questa trasformazione ha permesso ai beneficiari di partecipare a corsi più concisi e flessibili, migliorando così la conciliazione tra formazione, occupazione e vita personale. Inoltre, l'ampia esposizione a una varietà di contenuti formativi ha innescato un notevole aumento delle competenze digitali, in particolare promuovendo l'alfabetizzazione digitale. Le evoluzioni tecnologiche rapide e l'ampia disponibilità di nuovi strumenti per migliorare l'efficienza organizzativa hanno sottolineato l'importanza di un aggiornamento delle competenze digitali dei dipendenti in ambito aziendale, accompagnando tale processo con programmi formativi mirati sulla promozione delle *soft skills*, in modo da supportare un cambiamento più profondo nella mentalità e nelle capacità dei lavoratori, in particolare a livello manageriale, dato che il cambiamento organizzativo ha coinvolto aspetti quali la pianificazione e la definizione degli obiettivi, la supervisione dei collaboratori, e le dinamiche di comunicazione e feedback.

Nel contesto critico legato al periodo pandemico, si è osservato tra i dipendenti un diffuso ricorso a soluzioni di auto-apprendimento, caratterizzate dalla condivisione delle conoscenze e dal supporto reciproco tra colleghi con diverse competenze, al fine di affrontare le sfide emergenti con maggiore efficacia.

Tra le considerazioni derivate dagli studi di caso e dalle interviste, un aspetto saliente è costituito dalla digitalizzazione della formazione, realizzato con piattaforme di gestione dell'apprendimento (LMS) e utilizzando approcci di erogazione a distanza, che consentono di rendere la formazione più breve, flessibile, personalizzabile e accessibile on demand, considerando come presupposto il necessario adeguamento delle competenze digitali, in particolare anche in ambito di cybersecurity e protezione dei dati, in un ambiente di lavoro ibrido in cui la sicurezza informatica è di primaria importanza. In parallelo, l'attenzione al benessere dei dipendenti nell'ambiente digitale è risultato di grande attenzione, compresi temi come il benessere digitale e la gestione del tempo in un ambiente in cui la connettività digitale è onnipresente. Un altro importante tassello, per promuovere ulteriormente una cultura di apprendimento continuo all'interno delle pubbliche amministrazioni, è il tema della certificazione delle competenze (Cedefop 2023), che potrebbe incoraggiare i lavoratori ad investire nello sviluppo personale e professionale.

Dagli studi di caso e dalle interviste nelle PA è infine emerso come l'adozione di metodologie innovative nella progettazione dei corsi online, come il *micro-learning* e la *gamification*, possa rendere la formazione più attrattiva, coinvolgente ed efficace. Il *blended learning*, con l'implementazione di percorsi di formazione ibrida che combinano diverse modalità di erogazione per massimizzare l'efficacia dell'apprendimento individuale, sembra costituire una tendenza registrata in diverse amministrazioni insieme all'adozione di programmi di formazione on the job per affrontare le rapide evoluzioni nei contesti organizzativi.

Lo *Studio sugli attori della formazione nella PA (2022-2023)* ha invece concentrato l'analisi sul ruolo preminente delle amministrazioni comunali per la storica posizione di attori istituzionali centrali nella governance dei territori, sia per la loro esposizione alle esigenze e alle richieste dei cittadini e delle organizzazioni locali, sfide che, recentemente, si sono amplificate con la necessità di gestire e coordinare una vasta gamma di interventi nell'ambito dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Lo studio ha esplorato specifici casi di amministrazioni comunali italiane¹², tra cui Milano, Genova, Prato, Roma e Lecce, per analizzare in che modo abbiano affrontato le transizioni digitale, ambientale (e amministrativa) dal punto di vista della formazione dei dipendenti. La fase di emergenza pandemica ha radicalmente cambiato il modo in cui viene realizzata la formazione in tutte le amministrazioni esaminate. La formazione a distanza, in particolare in modalità sincrona, è diventata il paradigma predominante, spesso correlato allo smart working.

Riguardo alle metodologie, il modello formativo sembra essere implicitamente associato alla formazione online, con una preferenza per gli eventi sincroni, confermando le tendenze già descritte nello studio sullo smart working: la crescente importanza delle modalità agili e brevi di organizzazione dei contenuti formativi, come il *micro-learning*, anche con canali YouTube. Dal 2021 sono state anche sperimentate azioni che valorizzano le risorse interne nel processo di formazione, tramite gli agenti moltiplicatori (chiamati in alcuni casi *ambassadors*, ossia dipendenti formati come trainer) o la formazione on the job effettuata da parte di colleghi più esperti. Il ricorso alle piattaforme di formazione digitale on demand (sia a gestione interna all'amministrazione sia esterna) sembra rappresentare vantaggi in termini di costi e rapidità di attivazione, unite alla possibilità di raggiungere una vasta utenza che può scegliere l'orario di fruizione, coinvolgendo in tal modo anche il livello manageriale. Nei casi di piattaforme gestite internamente viene facilitata la veicolazione di interventi più mirati alle attività seguite dall'ente e in alcuni casi vengono utilizzate anche per la formazione dei neoassunti come *onboarding*.

Gli aspetti negativi in questo processo sono quelli riscontrati anche nelle modalità di lavoro da remoto e investono gli ambiti della comunicazione, la relazione interpersonale, il rapporto con i colleghi e il confronto che, in diversi casi, sono facilitati dalla presenza. Laddove la formazione su piattaforma viene fruita in orario di lavoro si rilevano inoltre criticità in merito all'attenzione e alle interruzioni per seguire le attività di lavoro. Nonostante le criticità, in generale, si è registrata una tendenza verso il mantenimento di questo

12 Nello *Studio sugli attori della formazione nella PA*, realizzato nell'ambito della Indagine Analisi dell'offerta formativa erogata dalle pubbliche amministrazioni (INDACO-PA), sono presentati studi di caso sui Comuni di Milano, Genova, Prato, Roma e Lecce e una serie di interviste semi-strutturate che hanno interessato i Comuni di Pescara, Monza e Modena, la Città Metropolitana di Napoli e l'Unione dei Comuni Reno-Galliera.

Tabella 1. PA che organizzano corsi di formazione: peso delle ore erogate online, per livello di amministrazione e ripartizione territoriale, Anno 2021 (%)

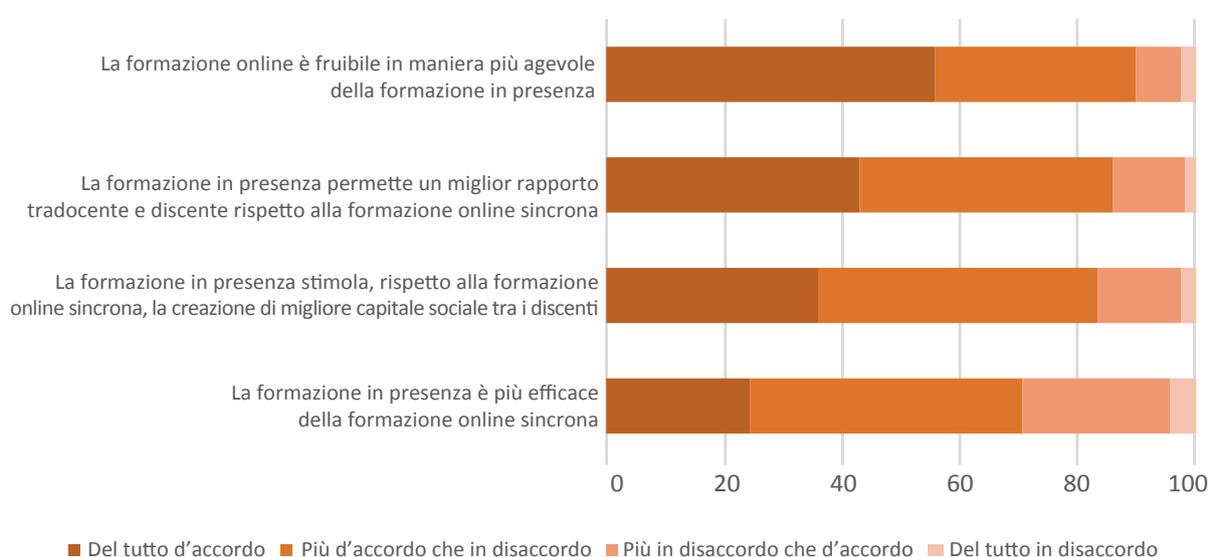
	% di ore erogate online sul totale delle ore	% di ore erogate online sul totale delle ore			
		Meno del 25%	Fra il 25% e il 50%	Fra il 50% e il 75%	Più del 75%
Livello di amministrazione					
Amministrazione locale	50,7	12,6	12,6	9,1	65,4
Amministrazione centrale	70,1	12,1	9,9	10,5	67,3
Ripartizione territoriale					
Nord-Ovest	47,3	11,8	9,0	10,4	68,3
Nord-Est	56,6	9,0	15,1	10,3	65,5
Centro	61,5	7,6	11,7	11,4	68,9
Sud e Isole	48,8	19,4	13,6	5,8	61,1
Totale	54,9	12,5	12,3	9,3	65,7

Fonte: Inapp, INDACO-PA 2022

tipo di modalità formativa che risulta più consona ad affrontare le transizioni in atto.

La rilevanza della formazione online è stata misurata in particolare attraverso i dati raccolti dall'indagine INDACO-PA, che nella edizione del 2022 ha previsto delle sezioni specifiche relative alla forma-

zione a distanza¹³ e al *micro-learning*, ed è stato rilevato come dopo il picco pandemico si sia registrato un aumento della formazione a distanza nella PA rispetto al periodo precedente: la quasi totalità dei corsi (95,3%) si avvale di questa possibilità di erogazione, sia in combinazione con la modalità in pre-

Figura 7. Distribuzione delle PA che hanno realizzato corsi di formazione sulla base del grado di accordo sulle diverse modalità di erogazione della formazione


Fonte: Inapp INDACO-PA 2022

13 Nella rilevazione, in linea con l'Indagine INDACO-Imprese ed Eurostat-CVTS, si è scelto di considerare i corsi in modalità online sincrona alla stregua dei corsi in presenza; al contrario, i corsi svolti in modalità online asincrona confluiscono nell'autoapprendimento.

senza (49,8%) sia in esclusiva (45,5%). I corsi svolti unicamente in presenza sono solo il 4,7% del totale. Dal punto di vista degli strumenti formativi i territori presentano, tuttavia, dei profili differenti. Nelle amministrazioni del Centro-Nord la quota di corsi esclusivamente in presenza è molto bassa se non quasi assente (nel Centro sono addirittura solo l'1,2%), al contrario, nel Sud e nelle Isole la doppia modalità è meno diffusa a vantaggio sia dei corsi esclusivamente in presenza (8,9% contro il valore medio del 4,7%) sia dei corsi esclusivamente online (50% contro una media generale del 45,5%).

Dalla valutazione delle PA che hanno condotto corsi di formazione nel 2021 emerge un giudizio variegato sulla formazione online sincrona rispetto a quella in presenza (figura 7): la formazione online ottiene un giudizio positivo per quanto riguarda l'efficienza organizzativa con l'89,7% delle PA che ritiene che sia più agevole da fruire (di cui il 56% esprime un accordo completo). L'opinione sulla sua efficacia didattica è più sfumata: sebbene la preferenza sia per la formazione in presenza, circa il 30% delle amministrazioni non concorda sulla sua superiorità rispetto a quella online.

6. Nuove modalità formative nella PA nell'ottica della transizione digitale e della digitalizzazione: considerazioni conclusive

Alla luce delle evidenze descritte nei paragrafi precedenti, che testimoniano il processo evolutivo che sta connotando il quadro generale di riferimento della formazione continua in Italia anche con riguardo alla digitalizzazione del lavoro pubblico, la rilevazione qualitativa realizzata nell'ambito dell'indagine INDACO-PA ha affrontato gli effetti prodotti dall'accelerazione del processo di digitalizzazione della Pubblica amministrazione causata dalla pandemia da Covid-19 sull'offerta formativa, ivi compresa la classificazione delle attività formative.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, dalla rilevazione è emersa una triplice suddivisione delle attività formative erogate dalle PA sintetizzabile nella seguente categorizzazione: corsi di formazione (in modalità online sincrona e in presenza, a gestione interna, ovvero principalmente progettati e gestiti dalla stessa amministrazione, e a gestione esterna); attività diverse dai corsi di formazione (training on the job; rotazione programmata nelle mansioni lavorative, scambi o distacchi di personale, visite di

studio; partecipazione a convegni, workshop, seminari o presentazione di prodotti/servizi; partecipazione a circoli di qualità o gruppi di auto-formazione; autoapprendimento) e attività di *micro-learning* (fruizione di contenuti quali video/podcast/articoli ecc. di breve durata, che permettono di rispondere alla necessità di risoluzione di una specifica criticità). Ovviamente una tale categorizzazione ha tenuto conto della difficoltà di definire una realtà in continua e rapida evoluzione.

Lo studio ha messo inoltre in evidenza la stretta correlazione tra l'andamento dell'attività lavorativa, caratterizzata dal massiccio ricorso allo smart working (o lavoro agile) e la modalità di erogazione della formazione. Invero, se al momento dell'interruzione delle attività lavorative in presenza a seguito del piccolo pandemico il 43,2% delle PA stava realizzando (o era in procinto di realizzare) corsi di formazione rivolti al personale, una quota importante di esse (il 30%) ha proseguito nell'erogazione della formazione ricorrendo all'opportunità della modalità online sincrona. Peraltro, nel panorama dei corsi di formazione realizzati nel 2021 all'interno della PA è stata rilevata la larga diffusione di tale modalità formativa a distanza. Infatti, la quasi totalità delle PA (95,3%) si è avvalsa di questa possibilità in combinazione con la modalità in presenza (49,8%) oppure in via esclusiva (45,5%), laddove le amministrazioni pubbliche che hanno utilizzato esclusivamente i corsi in presenza sono state solo il 4,7% del totale. Tale quadro presenta peraltro differenze dal punto di vista geografico. Infatti, a fronte di amministrazioni del Centro-Nord nelle quali l'organizzazione di corsi di formazione esclusivamente in presenza è risultata essere molto bassa se non quasi assente (nel Centro addirittura solo l'1,2%), con una maggiore predilezione per la doppia (online e in presenza) modalità di erogazione, nel Sud e nelle Isole si è registrata una minore diffusione (41,1%) della modalità mista a vantaggio sia dei corsi esclusivamente in presenza sia di quelli esclusivamente online. Differenziazioni tra il ricorso alla modalità formativa online e in presenza sono da riferirsi anche alle caratteristiche istituzionali, ovvero amministrazioni centrali e/o territoriali, cui appartengono le Unità istituzionali interessate dall'Indagine. Significative sono state anche le valutazioni che le PA che hanno svolto corsi di formazione nel 2021 hanno fatto circa la formazione online sincrona e quella in presenza. La formazione online è stata giudicata positiva in termini di efficacia or-

ganizzativa, data la sua maggiore fruibilità rispetto a quella in presenza, mentre, per quanto riguarda l'efficacia della didattica, la formazione in presenza è stata invece considerata più idonea a favorire gli aspetti relazionali tra docente e discente e tra gli stessi discenti. Tuttavia, se nel 2021 si è assistito a un pressoché generalizzato ricorso alla formazione a distanza, nel 2022, probabilmente in coincidenza con l'uscita dall'emergenza pandemica, il ricorso ad essa è diminuito dal 45,5% al 32,7% e il 63,7 % delle PA individuate ha indicato nell'associazione tra la modalità online e quella in presenza la soluzione ideale per un'efficace erogazione della formazione.

Per quanto specificatamente concerne lo strumento formativo del *micro-learning* è stato rilevato un ampio ricorso a brevi video educativi, videotutorial e guide a fronte di un più ridotto utilizzo di canali, account e gruppi educativi sui social network, di piattaforme online (MOOC e Academy), del sistema di LMS (Learning Management System), nonché di siti e di applicazioni (app) per l'apprendimento delle lingue.

Nel complesso, il *micro-learning* ha dimostrato di poter essere un interessante strumento formativo per le PA, alla portata di tutti, utile non tanto per la risoluzione di problemi strutturali quanto per la promozione dell'apprendimento di contenuti innovativi e per la capacità di rispondere a determinate criticità occasionali. Esso rappresenta quindi una modalità formativa nuova, da affiancare all'occorrenza alle attività formative standard, particolarmente apprezzata per la sua immediatezza e flessibilità che consente, tra l'altro, anche una migliore conciliazione tra tempo da dedicare alla formazione, tempo per il lavoro e sfera privata.

Riassumendo, dalle Indagini Inapp sopra citate si possono sottolineare alcune importanti evidenze anche in chiave prospettica e con funzione di stimolo nell'agevolazione della diffusione della cultura dell'aggiornamento e della formazione a tutti i livelli secondo anche quanto richiesto nell'ambito dell'Anno europeo per le competenze.

La prima concerne lo sforzo, pressoché unanime, delle pubbliche amministrazioni nel garantire la soddisfazione dei fabbisogni formativi dei propri dipendenti, specie con riferimento al rafforzamento delle

competenze digitali del personale ma anche del management. La seconda riguarda la consapevolezza dello stesso personale della PA circa la necessità di acquisire e sviluppare nuove competenze al fine di essere in grado di erogare un servizio ottimale ai cittadini. La terza, infine, è più complessivamente volta a sottolineare la centralità di temi quali la carenza di competenze¹⁴, la digitalizzazione della formazione, l'attenzione al benessere digitale, la certificazione delle competenze e, più in generale, lo sviluppo e della diffusione di una cultura dell'apprendimento continuo all'interno delle pubbliche amministrazioni, oltrechè nel mondo del lavoro privato. In ordine a quest'ultimo punto occorre tenere presente come la formazione continua per i dipendenti pubblici dovrebbe essere finalizzata sostanzialmente al raggiungimento di tre macro-obiettivi: conoscenza, competenza e innovazione. Tali obiettivi sono connessi allo svolgimento dei due ruoli principali svolti dall'amministrazione pubblica, ossia quello di fornitore di beni e servizi pubblici a imprese e cittadini e quello di regolamentazione delle loro attività.

Del resto, la digitalizzazione pone nuove sfide anche alla progettazione della formazione continua il cui futuro è strettamente correlato ai cambiamenti che interessano il mondo del lavoro (Occhiocupo 2023). Tra i cambiamenti è da annoverare in primo luogo il lavoro agile e la relativa acquisizione di competenze, comprese le *soft skills*, che consentano ai lavoratori di adeguarsi a nuove forme di organizzazione del lavoro e di affrontare in maniera efficace i grandi temi comportamentali (leadership, team working, team building, coordinamento collaboratori, benessere emotivo, comunicazione in ambienti digital ecc.).

Nel settore pubblico la situazione della formazione è necessariamente collegata a un contesto normativo più vincolante rispetto al privato. In merito, con specifico riguardo quindi al lato dell'offerta, il Ministro italiano della Funzione pubblica ha avvertito l'esigenza di intervenire con due Direttive, l'una di marzo 2023 (citata nel paragrafo 1 di questo articolo) e l'altra di fine di novembre¹⁵ che, pur essendo dedicata a fornire indicazioni in materia di misurazione e di valutazione della performance individuale, ha ribadito il ruolo fondamentale della formazio-

14 Il tema della carenza di competenze è stato evidenziato, anche se con riferimento al mercato del lavoro, dalla Presidente dell'UE nel *Discorso sullo Stato dell'Unione 2023. Un'Europa pronta per l'appuntamento con la storia*, Strasburgo, 13 settembre 2023, <https://shorturl.at/hryNO>.

15 Direttiva del Ministro della Funzione pubblica del 28 novembre 2023, <https://shorturl.at/FHOVX>.

ne e dello sviluppo del capitale umano per la crescita e il 'successo' delle amministrazioni pubbliche, affidandone il conseguimento dei risultati ai dirigenti responsabili della gestione delle risorse umane.

In accordo con la considerazione che, se da un lato il periodo pandemico ha segnato l'ingresso della maggioranza delle persone nella cosiddetta 'digital life' (Censis 2023, 189-190), dall'altro si prospetta un periodo nel quale le nuove tecnologie (prima fra tutte l'Intelligenza artificiale) porteranno a modifiche nel modo di lavorare, di offrire e demandare formazione, nonché di produrre e accedere alla conoscenza. Occorrerà quindi garantire l'erogazione di competenze adeguate per l'utilizzo di tali tecnolo-

gie, nonché di conoscenze che ne chiariscano l'eticità e i punti di forza e di criticità.

In prospettiva, anche con riferimento alla proposta di revisione del PNRR¹⁶, potrebbe essere interessante valutare sia se gli strumenti e le modalità formative che verranno adottati dalle amministrazioni centrali, regionali e locali appariranno rispondenti alle indicazioni provenienti dai principali atti programmatici e normativi nazionali ed europei sia se, e in quale misura, saranno effettivamente in grado di far traghettare la vita organizzativa e il personale della PA dalla transizione digitale alla digitalizzazione e dalla transizione amministrativa ad un'amministrazione flessibile, resiliente e orientata al futuro.

Bibliografia

- Angotti R. (a cura di) (2023), La funzione strategica della Formazione continua per lo sviluppo dei sistemi di conoscenze e competenze, Special Issue *Economia & Lavoro*, LVII, 1, pp.9-117
- Angotti R. (a cura di) (2017), *Intangible Assets Survey. I risultati della Rilevazione statistica sugli investimenti intangibili delle imprese*, Inapp Report n.3, Roma, Inapp
- Angotti R., Campanella G., Vergani A. (2023), La formazione continua in Italia, tra questioni irrisolte e nuovi scenari d'intervento, *Scuola Democratica. Learning for Democracy*, n.1, pp.5-166
- Battini S., Gasparrini S. (2020), Misera delle politiche del pubblico impiego in Italia, *Sinapsi*, X, n.1, pp.3-32 <<https://shorturl.at/gjwl6>>
- Calvino F., DeSantis S., Desnoyers-James I., Formai S., Goretti I., Lombardi S., Manaresi F., Perani G. (2022), *Closing the Italian digital gap: The role of skills, intangibles and policies*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, n.126, OECD Publishing, Paris
- Cedefop (2023), *Microcredentials for labour market education and training: microcredentials and evolving qualifications systems*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Censis (2023), *57° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2023*, Roma, Censis
- Cnel (2023), *Relazione 2022 al Parlamento e al Governo. Sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, Roma, Cnel <<https://shorturl.at/erHTZ>>
- Commissione europea (2023), *Digital Decade Country Reports. Accompanying the document. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Report on the state of the Digital Decade*, Brussels, SWD/2023/572 final
- Commissione europea (2022), *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022. Digital public services*, Commissione europea <<https://shorturl.at/DLMQY>>
- Commissione europea (2021), *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni*, Bruxelles, COM(2021) 118 final <<https://shorturl.at/jqGX3>>
- De Masi D. (2020), *Lo Stato necessario. Lavoro e pubblico impiego nell'Italia postindustriale*, Rizzoli, Milano
- European Commission, *Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government at the ministerial meeting during the German Presidency of the Council of the European Union on 8 December 2020* <<https://shorturl.at/gipFX>>
- FPA Data Insight (2022), *Lavoro pubblico 2022*, Roma, FPA Digital 360
- FPA Data Insight (2020), *Lavoro pubblico 2020*, Roma, FPA Digital 360
- Inapp (2022), *Rapporto INAPP 2022. Lavoro e Formazione: l'Italia di fronte alle sfide del futuro*, Roma, Inapp
- Inapp (2021), *Rapporto INAPP 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Roma, Inapp

16 La proposta di revisione del PNRR presentata dall'Italia è stata approvata dalla Commissione europea con Decisione del 24.11.2023, COM (2023) 765 final.

- Inapp, Anpal (2022), *XXII Rapporto sulla Formazione Continua. Annualità 2020-2021*, in corso di pubblicazione come Parlamento italiano (MLPS-INAPP-ANPAL), *Relazione sulla Formazione Continua in Italia (Annualità 2020-2021)*, Atti Parlamentari della XVIII Legislatura (Doc. XLII n. 3), Roma
- Istat (2023a), I divari territoriali nel PNRR: dieci obiettivi per il Mezzogiorno, *Statistiche Focus*, 25 gennaio <<https://shorturl.at/tvwQY>>
- Istat (2023b), Cittadini e ICT. Anno 2022, *Statistiche Report*, 17 marzo <<https://shorturl.at/owJR2>>
- Occhiocupo G. (2023), La funzione strategica della formazione continua per lo sviluppo delle competenze alla luce dei principali strumenti di policy, *Economia&Lavoro*, LVII, n.1, pp.37-46
- Occhiocupo G., Pedone A. (2023), L'impatto dello smart working sui processi di reskilling e upskilling nel lavoro privato e pubblico: primi elementi di analisi, *Economia&Lavoro*, LVII, n.1, pp.83-102
- OECD (2023), *Government at a Glance 2023*, Paris, OECD Publishing
- Parlamento europeo e Consiglio europeo (2022), *Decisione (Ue) 2022/2481 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che istituisce il programma strategico per il decennio digitale 2030*, Gazzetta ufficiale dell'unione europea, L 323/4, 19.12.2022 <<https://shorturl.at/dqV06>>
- Pedone A. (2021), Le priorità per la formazione nella Pubblica amministrazione a livello europeo e internazionale, in Parlamento italiano (MLPS-INAPP-ANPAL) (2021), *Relazione sulla Formazione continua in Italia (Annualità 2018, 2019 e 2020)*, Atti Parlamentari della XVIII Legislatura (Doc. XLII n. 2), Roma, pp.50-57 <<https://shorturl.at/kmGL4>>
- Tersigni V. (2017), Una visione d'insieme degli investimenti intangibili, in Angotti R. (a cura di) (2017), *Intangible Assets Survey. I risultati della Rilevazione statistica sugli investimenti intangibili delle imprese*, Inapp Report n.3, Roma, Inapp, pp.63-64
- Tronti L. (2016), *Potenziare le competenze dei dipendenti pubblici. Quali strategie?*, Working Paper n.4, Roma, CIRET - SNA <<https://shorturl.at/iyBEF>>

Roberto Angotti

r.angotti@inapp.gov.it

Primo Ricercatore Inapp, responsabile Gruppi di ricerca Formazione continua e Apprendimento degli adulti e ReferNet Italy, coordinatore nazionale ReferNet Italy (Cedefop), responsabile progetto Promoting lifelong learning of adults through CVET systems and upskilling pathways (Cedefop), coordinatore scientifico Rapporto al Parlamento sulla Formazione continua in Italia. Pubblicazioni recenti: curatela della Special Issue La funzione strategica della Formazione continua per lo sviluppo dei sistemi di conoscenze e competenze, *Economia&Lavoro*, n.1, 2023 e e della Special Issue La formazione continua in Italia: questioni aperte, processi in atto e prospettive di ridisegno, *Scuola Democratica*, n.1, 2023; con Fonzo C., *Teachers and trainers in a changing world. Italy*, Cedefop, 2022.

Giuditta Occhiocupo

g.occhiocupo@inapp.gov.it

Ricercatrice senior Inapp Gruppo di ricerca Formazione continua e Apprendimento degli adulti, Struttura Sistemi formativi, giurista, ha svolto attività, anche di consulenza tecnica, in vari ambiti: governance europea e nazionale delle politiche formative, del lavoro e del Terzo settore; sistemi di finanziamento alla formazione; accreditamento servizi al lavoro; soggetti svantaggiati; formazione continua; privacy. Pubblicazioni recenti: con Gentilini D. (a cura di), *La disciplina del contratto di apprendistato dopo il Jobs Act. Normativa, dottrina e giurisprudenza*, Inapp Report, n.23, 2021; con Angotti R., *L'offerta di formazione professionale in Italia. Evidenze e prospettive*, *Nuova Professionalità*, n.3, 2023.

Alessandra Pedone

a.pedone@inapp.gov.it

Ricercatrice senior Inapp, Gruppo di ricerca Formazione continua e Apprendimento degli adulti, Struttura Sistemi formativi, si occupa di politiche formative, partecipa alla Rete ReferNet Cedefop, è coordinatrice del progetto Politiche di sostegno alla creazione di nuova impresa. Tra le sue pubblicazioni più recenti: La formazione per la transizione o la transizione della formazione? Il digitale e la formazione continua: microcredenziali, ILA e innovazione nella formazione in Europa, *Professionalità Studi*, n.4, 2021; con Angotti R., Barricelli D., *Training and skills development in SMEs. Analysing the role of support policies and NRRP strategies*, *Sinapsi*, n.1, 2023.