



Elevate Qualificazioni: l'opportunità che la PA non sta cogliendo



Antonio Naddeo

1 mese fa



Dal novembre 2022, le pubbliche amministrazioni italiane hanno in mano uno strumento potenzialmente rivoluzionario per modernizzare la propria organizzazione e attrarre le competenze necessarie per affrontare le sfide del futuro. **Le elevate qualificazioni**, introdotte dalla legge attraverso il rinnovo dei contratti collettivi nazionali 2019-2021, non rappresentano semplicemente l'ennesimo aggiornamento delle categorie professionali o un ritocco delle classificazioni ordinamentali. Sono, invece, la chiave di volta per ripensare radicalmente il modo in cui la pubblica amministrazione organizza il lavoro, valorizza i talenti e risponde ai bisogni di una società sempre più complessa e digitalizzata.

Eppure, **a distanza di quasi tre anni** dall'introduzione di questo **strumento trasversale** a tutta la pubblica amministrazione italiana – dai ministeri agli enti locali, dalle università alle agenzie fiscali, dagli enti di ricerca alle amministrazioni regionali – la sensazione prevalente è quella di un'opportunità ancora largamente sprecata. Molte amministrazioni, indipendentemente dal comparto di appartenenza, continuano a guardare alle elevate qualificazioni con lo sguardo del passato, vedendovi principalmente un percorso di avanzamento di carriera per dipendenti con lunga anzianità di servizio, piuttosto che un'occasione per ripensare strategicamente la propria struttura organizzativa e il proprio fabbisogno di competenze. **Questa miopia rischia di trasformare quella che dovrebbe essere una rivoluzione in un semplice restyling burocratico.**

Un ponte tra il vecchio e il nuovo mondo della PA

Per comprendere appieno il potenziale trasformativo delle elevate qualificazioni, è necessario innanzitutto liberarsi da un equivoco di fondo. **Le posizioni di elevata qualificazione non sono state pensate solo per creare una nuova fascia retributiva tra i funzionari e i dirigenti.** Il loro scopo profondo è quello di riconoscere formalmente che la pubblica amministrazione del ventunesimo secolo ha bisogno di profili

professionali profondamente diversi rispetto al passato. Serve chi sappia **combinare competenze tecniche specialistiche con capacità manageriali e organizzative**, chi padroneggi gli strumenti digitali e sappia interpretare i dati per migliorare i servizi, chi riesca a coordinare team multidisciplinari e a dialogare con stakeholder complessi.

Il sistema tradizionale delle categorie professionali era stato concepito in un'epoca in cui la specializzazione verticale rappresentava il modello prevalente. Si entrava in un ufficio, si acquisiva una competenza tecnica specifica e la si applicava per decenni seguendo procedure consolidate. Questo modello ha funzionato finché il contesto è rimasto relativamente stabile, ma oggi la realtà è radicalmente diversa. **Le amministrazioni devono gestire la transizione digitale, implementare i progetti del PNRR, rispondere a normative europee sempre più complesse, confrontarsi con cittadini più esigenti e informati.** Servono figure che sappiano muoversi trasversalmente tra diversi ambiti, che comprendano sia gli aspetti tecnici sia quelli gestionali, che siano in grado di guidare il cambiamento anziché subirlo.

Proprio in questa direzione si muove il **framework delle sedici competenze trasversali** introdotto dal [decreto del Ministro Zangrillo del 28 giugno 2023](#), che rappresenta un cambio di paradigma culturale prima ancora che organizzativo. Accanto alle competenze tecniche specifiche, questo modello riconosce il valore strategico di capacità come la consapevolezza del contesto pubblico, il problem solving, la comunicazione efficace, la leadership e l'ottimizzazione delle risorse. **Le posizioni di elevata qualificazione dovrebbero essere popolate proprio da persone che incarnano questo mix di competenze**, diventando figure di riferimento non solo per la loro preparazione specialistica ma anche per la loro capacità di leggere la complessità e di guidare i colleghi attraverso i processi di trasformazione.

Mentre il settore privato da almeno un ventennio investe massicciamente su figure professionali capaci di gestire la complessità e l'incertezza, la pubblica amministrazione italiana ha finalmente creato uno spazio formale per valorizzare questi profili. Ma lo sta facendo davvero, oppure sta semplicemente applicando una nuova etichetta a vecchie prassi?

Una Rivoluzione Silenziosa nell'Architettura Organizzativa

L'impatto potenziale delle elevate qualificazioni sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni è molto più profondo di quanto appaia a prima vista, e si manifesta in modi diversi attraverso l'intero panorama del pubblico impiego. Particolarmente significativo è il ruolo che queste posizioni possono assumere in tutte quelle realtà amministrative dove la distanza tra le figure apicali e il personale di base creava storicamente un vuoto organizzativo difficile da colmare. Nelle amministrazioni prive di dirigenza, nelle strutture periferiche di enti più grandi, nei dipartimenti universitari, nelle agenzie territoriali e in molti altri contesti, le figure con elevata qualificazione non rappresentano semplici funzionari con maggiori responsabilità, ma diventano di fatto i vertici operativi delle strutture amministrative.

Prima dell'introduzione delle elevate qualificazioni, molte amministrazioni potevano contare su responsabili di servizio inquadrati nella vecchia categoria D (o C), con competenze e margini di autonomia decisionale spesso inadeguati rispetto alla complessità dei compiti da affrontare. La distanza rispetto ai vertici dirigenziali o apicali era abissale, creando colli di bottiglia decisionali e rallentamenti nei processi. Oggi, queste stesse amministrazioni potrebbero strutturare posizioni di elevata qualificazione su settori strategici come la transizione digitale, la programmazione economico-finanziaria, la gestione dei progetti PNRR, il coordinamento di attività di ricerca o l'innovazione dei servizi, creando una sorta di staff direzionale capace di supportare efficacemente sia i vertici amministrativi sia gli organi di indirizzo.

Questo modello si applica trasversalmente: dall'università che deve coordinare progetti di ricerca europei complessi all'agenzia delle Entrate che deve gestire la digitalizzazione dei servizi ai contribuenti, dall'azienda sanitaria che implementa sistemi di telemedicina all'agenzia ambientale che sviluppa piattaforme di monitoraggio innovative, dalla struttura ministeriale che coordina politiche settoriali all'ente locale che gestisce i servizi ai cittadini. In ognuno di questi contesti, le elevate qualificazioni possono colmare quel gap tra esecuzione operativa e direzione strategica che ha storicamente limitato l'efficacia dell'azione amministrativa.

Queste figure possono assumere responsabilità che fino a ieri erano impensabili per un non dirigente. Gestire budget significativi con autonomia decisionale, coordinare gruppi di lavoro che includono consulenti esterni e personale di altre amministrazioni, interfacciarsi direttamente con gli organi di governo per presentare analisi e

proposte strategiche, rappresentare l'ente in tavoli tecnici interministeriali o interistituzionali. In sostanza, le elevate qualificazioni consentono di creare strutture organizzative più snelle e reattive, dove le decisioni operative non devono necessariamente passare attraverso lunghe catene gerarchiche ma possono essere assunte da professionisti qualificati con chiari obiettivi di risultato.

Il **riconoscimento di un trattamento economico** delle posizioni di elevata qualificazione, che può arrivare fino a 70 mila euro, dimostra l'importanza strategica di queste figure. Non si tratta solo di riconoscere economicamente maggiori responsabilità, ma di rendere queste posizioni sufficientemente attrattive per trattenere i migliori talenti e attrarre competenze dall'esterno, comprese quelle di giovani laureati con specializzazioni avanzate che altrimenti guarderebbero solo al settore privato.

Il paradosso dell'applicazione: resistenze e occasioni mancate

Eppure, nonostante questo potenziale trasformativo, l'implementazione concreta delle elevate qualificazioni sta procedendo con molte difficoltà e contraddizioni. I dati disponibili sulle resistenze al cambiamento organizzativo nelle pubbliche amministrazioni sono eloquenti. Il sessantuno per cento delle amministrazioni ha dovuto affrontare ostacoli significativi nell'introdurre i cambiamenti necessari, con criticità che vanno dalla scarsità di risorse umane dedicate alla gestione del cambiamento fino alle tempistiche troppo stringenti e alle difficoltà nella gestione organizzativa complessiva.

Ma dietro questi numeri si nasconde una questione ancora più profonda, che ha a che fare con la cultura organizzativa prevalente in molte amministrazioni. **Il rischio concreto è quello di utilizzare le elevate qualificazioni semplicemente come un nuovo meccanismo di progressione verticale**, riproducendo logiche che guardano principalmente all'anzianità di servizio piuttosto che alle competenze effettivamente possedute e ai fabbisogni strategici dell'ente. **Si finisce così per “riempire caselle”** invece di **ripensare l'organizzazione**, per creare posizioni di elevata qualificazione che ricalcano le vecchie posizioni organizzative semplicemente con un nome nuovo e qualche centinaio di euro in più di retribuzione.

Un'amministrazione che voglia davvero cogliere l'opportunità offerta dalle elevate qualificazioni dovrebbe invece partire da una domanda fondamentale: **quali sono le competenze di cui abbiamo disperatamente bisogno per affrontare le sfide dei prossimi anni?** La risposta a questa domanda dovrebbe poi guidare **la progettazione delle posizioni di elevata qualificazione**, strutturandole proprio attorno ai fabbisogni strategici identificati. Se un comune ha difficoltà a gestire la trasformazione digitale, dovrebbe creare una posizione di elevata qualificazione specificamente dedicata a questo ambito, assegnandola a una persona che abbia non solo competenze tecniche informatiche ma anche capacità di change management e di formazione dei colleghi. Se un'azienda sanitaria locale deve implementare complessi progetti di telemedicina finanziati dal PNRR, dovrebbe strutturare posizioni di elevata qualificazione che combinino conoscenze sanitarie, competenze di project management e familiarità con le tecnologie digitali.

Invece, troppo spesso si procede in modo burocratico e autoreferenziale. Si guarda all'organigramma esistente, si identificano le posizioni apicali già occupate e si procede semplicemente a un upgrading formale. **Il risultato è che le elevate qualificazioni finiscono per essere assegnate principalmente sulla base dell'anzianità di servizio e della posizione gerarchica già ricoperta**, piuttosto che sulla base di una valutazione oggettiva delle competenze e del potenziale contributo alla trasformazione dell'ente. Questo approccio non solo spreca l'opportunità di innovazione organizzativa, ma **rischia anche di demotivare i dipendenti più giovani e qualificati**, che vedono nell'accesso alle elevate qualificazioni soprattutto una questione di “tempo di permanenza” piuttosto che di merito e competenze.

Un altro aspetto critico riguarda **la formazione continua**. Le elevate qualificazioni, per essere davvero efficaci, richiedono un investimento costante nell'aggiornamento professionale dei titolari. Le competenze che oggi sembrano avanzate e strategiche rischiano di diventare obsolete nel giro di pochi anni se non vengono continuamente rinnovate. Eppure, molte amministrazioni sembrano considerare la formazione come un costo da minimizzare piuttosto che come un investimento strategico. Si crea così il paradosso di figure professionalmente elevate sulla carta ma che nella pratica quotidiana continuano a operare con gli stessi strumenti e le stesse logiche di sempre.

Il nodo cruciale delle competenze digitali

Se c'è un ambito in cui il gap tra potenziale teorico e applicazione pratica delle elevate qualificazioni appare più stridente, questo è senza dubbio quello delle **competenze digitali**. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha messo la trasformazione digitale della pubblica amministrazione al centro della strategia di modernizzazione del paese, stanziando risorse ingenti e fissando obiettivi ambiziosi. Il messaggio sottostante è chiaro: **la digitalizzazione non è solo una questione di tecnologie e infrastrutture, ma soprattutto di persone e competenze**. Serve una massa critica di dipendenti pubblici che non solo sappiano utilizzare gli strumenti digitali, ma che li comprendano profondamente, che sappiano interpretare i dati per migliorare i servizi, che conoscano i principi della cybersecurity e della privacy, che siano in grado di guidare i colleghi nell'adozione di nuovi processi di lavoro.

Il fatto che il governo abbia investito duecento milioni di euro specificamente per la formazione sulle competenze digitali di base dimostra quanto sia evidente il deficit esistente. Ma le competenze di base, per quanto necessarie, non sono sufficienti. **Serve anche una “dorsale” di figure professionali con competenze digitali avanzate, distribuite nei vari settori e nei vari livelli dell'amministrazione, che fungano da agenti del cambiamento e da punti di riferimento per i colleghi**. Le posizioni di elevata qualificazione rappresentano il luogo naturale dove collocare queste figure di eccellenza digitale.

Invece, molte amministrazioni stanno creando posizioni di elevata qualificazione su settori tradizionali, perdendo l'occasione di costruire quella capacità digitale interna di cui avrebbero così tanto bisogno. Si continua a pensare che le questioni digitali possano essere delegate a uno o due informatici chiusi nel loro ufficio, mentre **la vera trasformazione digitale richiede che le competenze digitali permeino trasversalmente tutta l'organizzazione**. Un responsabile dei servizi sociali con elevata qualificazione dovrebbe oggi possedere competenze di data analysis per interpretare i dati sui bisogni del territorio e progettare interventi più efficaci. Un funzionario con elevata qualificazione nell'area urbanistica dovrebbe padroneggiare i sistemi informativi territoriali e le piattaforme di partecipazione digitale dei cittadini. Un responsabile dei servizi finanziari dovrebbe comprendere gli strumenti di business intelligence e di controllo di gestione digitale.

Il Syllabus delle Competenze digitali per la PA identifica cinque aree fondamentali che dovrebbero essere patrimonio comune di tutti i dipendenti pubblici, con livelli di padronanza crescenti man mano che si sale nella scala gerarchica. Per le figure con elevata qualificazione, queste competenze non possono essere opzionali o marginali, ma devono rappresentare parte integrante del profilo professionale. Eppure, quante amministrazioni inseriscono le competenze digitali tra i requisiti preferenziali per l'accesso alle posizioni di elevata qualificazione? Quante valutano sistematicamente il livello di alfabetizzazione digitale dei candidati? Quante programmano percorsi formativi obbligatori e continuativi su questi temi per chi assume incarichi di elevata qualificazione?

La risposta, purtroppo, è che queste pratiche sono ancora troppo rare. Si continua a ragionare con le categorie del passato, quando le competenze digitali potevano essere considerate un plus o una specializzazione di nicchia. Oggi, invece, dovrebbero essere considerate competenze di base per chiunque ambisca a ricoprire posizioni apicali nel pubblico impiego, al pari della conoscenza della lingua italiana o dei principi fondamentali del diritto amministrativo.

Dall'adempimento alla trasformazione: un appello all'azione

Arrivati a questo punto, viene spontaneo chiedersi: è ancora possibile invertire la rotta e fare delle elevate qualificazioni quello strumento di trasformazione che avrebbero dovuto essere fin dall'inizio? La risposta è sì, ma serve un cambio radicale di mentalità da parte di tutti gli attori coinvolti: dirigenti, segretari comunali, responsabili delle risorse umane, amministratori politici e, non ultimi, gli stessi funzionari che aspirano a ricoprire queste posizioni.

Il primo passo consiste nel superare la logica dell'adempimento burocratico. Le elevate qualificazioni non possono essere implementate con il pilota automatico, applicando meccanicamente le norme contrattuali e producendo i regolamenti richiesti. **Richiedono invece un lavoro accurato di analisi organizzativa, di mappatura dei fabbisogni di competenze e di progettazione dei profili professionali**. Questo significa che ogni amministrazione dovrebbe dedicare tempo e risorse a capire seriamente quali sono le sfide strategiche che dovrà affrontare nei prossimi cinque o dieci anni, quali competenze saranno necessarie per vincere queste sfide e come le posizioni di elevata qualificazione possono essere utilizzate per colmare i gap esistenti.

Un secondo elemento fondamentale riguarda la selezione e la valutazione del personale. Non basta individuare le posizioni di elevata qualificazione sulla carta, serve poi assegnarle davvero alle persone più competenti e motivate. Questo richiede sistemi di selezione rigorosi, basati su prove effettive di competenza e non solo su titoli formali o anzianità di servizio. Significa anche avere il coraggio di riconoscere che non tutte le persone che oggi ricoprono posizioni apicali hanno necessariamente le competenze per ricoprire incarichi di elevata qualificazione nell'accezione moderna del termine. E significa essere disposti a guardare anche all'esterno dell'amministrazione, attingendo a quel serbatoio di competenze che oggi lavora nel settore privato o in altre amministrazioni più dinamiche.

Il terzo pilastro di una strategia efficace di implementazione delle elevate qualificazioni è l'investimento massiccio e continuo nella formazione. Le competenze hanno una vita utile sempre più breve, soprattutto quelle digitali e quelle legate alla gestione dell'innovazione. Un funzionario con elevata qualificazione che non viene costantemente aggiornato perde rapidamente il proprio valore aggiunto. **Le amministrazioni dovrebbero quindi prevedere percorsi formativi obbligatori e strutturati per tutte le figure con elevata qualificazione,** con una particolare enfasi sulle competenze digitali, sulle soft skills manageriali e sull'aggiornamento normativo nei settori più dinamici. Dovrebbero anche **favorire occasioni di contaminazione tra settori diversi** e tra amministrazioni diverse, perché spesso le migliori soluzioni nascono dal confronto e dall'ibridazione di esperienze.

Infine, serve un sistema di valutazione che premi davvero il merito e i risultati. Le elevate qualificazioni comportano responsabilità significative e retribuzioni superiori alla media, ma questo deve tradursi anche in un'aspettativa più alta in termini di performance e di contributo al miglioramento dell'organizzazione. Le amministrazioni dovrebbero definire obiettivi chiari e misurabili per ogni posizione di elevata qualificazione, valutare periodicamente il loro raggiungimento e avere il coraggio di intervenire quando gli obiettivi non vengono raggiunti. Solo così si può evitare che le elevate qualificazioni diventino l'ennesima rendita di posizione, l'ennesimo privilegio acquisito che si perpetua indipendentemente dalla qualità del lavoro svolto.

Lo scenario futuro: due Pubbliche Amministrazioni

Tra dieci anni, quando guarderemo indietro all'introduzione delle elevate qualificazioni, vedremo probabilmente un panorama molto variegato. Ci saranno amministrazioni che avranno saputo cogliere appieno questa opportunità, trasformandola in un vero e proprio motore di innovazione organizzativa. Queste amministrazioni avranno attratto e trattenuto i migliori talenti, avranno strutturato servizi più efficienti ed efficaci, avranno affrontato con successo la transizione digitale e saranno diventate luoghi di lavoro attrattivi dove i giovani laureati ambiscono a costruire la propria carriera. Saranno amministrazioni agili, capaci di adattarsi rapidamente ai cambiamenti, guidate da professionisti competenti che sanno combinare specializzazione tecnica e visione strategica.