



**SNA**

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
Scuola Nazionale dell'Amministrazione



# FORMARE LA PA

## RAPPORTO SNA 2017-2020

(ESTRATTO)



**SNA**

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

# **FORMARE LA PA**

## **RAPPORTO SNA 2017-2020**

**ESTRATTO**

*pp. 231-237*

**Formare la PA**  
**Rapporto SNA 2017 - 2020**

*Coordinamento editoriale*

Mariella Astazi, Sabrina Bandera, Nicola Bonaccini, Erika Bottoli, Daniela Cinque e Andrea Luciani

SNA - Scuola Nazionale dell'Amministrazione

*Contatti*

[www.sna.gov.it](http://www.sna.gov.it) - [ricerca@sna.gov.it](mailto:ricerca@sna.gov.it)

Copyright © 2021 SNA



MILIGRAF EDIZIONI

*è un marchio di:*

Miligraf S.r.l.

Via degli Olmetti, 36

00060 Formello (Roma)

I Edizione: 2021

ISBN 9788896002728

*Pubblicazione non in vendita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento  
può essere pubblicata senza citarne la fonte.*

Finito di stampare nel mese di gennaio 2021  
da Miligraf S.r.l.

# ANALISI ORGANIZZATIVA, VALUTAZIONE E SVILUPPO DELLE COMPETENZE: LA TRIPLA SFIDA

Maurizio Decastri

La Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) ha avviato un innovativo progetto di "rilevazione delle competenze" dei dirigenti delle amministrazioni centrali dello Stato. Il progetto ha i seguenti obiettivi:

- mappare i ruoli apicali delle amministrazioni (i ruoli coperti da dirigenti di prima e seconda fascia) e definire in modo, anche critico, le *job description* relative a quei ruoli;
- realizzare i *job profile* connessi alle posizioni mappate;
- rilevare le competenze dei titolari delle posizioni;
- identificare il *gap* tra competenze necessarie e competenze disponibili;
- individuare le principali aree di miglioramento organizzativo;
- identificare il fabbisogno di sviluppo per disegnare un percorso di sviluppo individuale e collettivo e i conseguenti interventi di natura formativa.

Il progetto ha preso avvio con una fase sperimentale che ha coinvolto circa 240 dirigenti di prima e seconda fascia della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Sulla base dell'esito di tali attività e del parere positivo espresso dal Comitato di gestione della SNA nelle sedute del 19 aprile e del 12 giugno 2018, il progetto è stato ulteriormente sviluppato con l'obiettivo di giungere a una mappatura delle competenze di tutti i dirigenti delle amministrazioni centrali dello Stato, a partire da quelle che per prime, nell'ambito del Comitato di gestione, hanno dimostrato interesse e disponibilità a partecipare allo studio. La fase di sperimentazione ha consentito di valutare criticamente la strumentazione utilizzata e di modificare alcuni aspetti. Ad esempio, è stata inserita una fase di lettura critica dell'organizzazione esistente e si è cercato di individuare una batteria di test psicologici ancora più precisa e solida.

Il progetto (e conseguentemente la metodologia) si articola in due fasi:

- la prima fase di analisi organizzativa utilizza una metodologia basata sulla somministrazione di interviste semi-strutturate;
- la seconda di analisi psicologica prevede lo svolgimento di attività di *assessment* individuali e di gruppo dei dirigenti, per la rilevazione delle competenze e per giungere alla definizione dei piani di sviluppo.

Il presente contributo illustra l'intero progetto e rappresenta la sintesi del patrimonio di competenze che la SNA ha costruito in questi due anni di lavoro, che ha prodotto anche la pubblicazione *Organizational Development in Public Administration: The Italian way*.<sup>1</sup>

## 1. L'analisi organizzativa

La prima fase del progetto riguarda la lettura organizzativa delle posizioni dirigenziali e, conseguentemente, della "parte apicale" dell'amministrazione. Tale fase ha l'obiettivo di comprendere l'assetto organizzativo (prevalentemente micro, con qualche valutazione anche macro).

Le attività previste in questa fase sono le seguenti:

- presentazione del progetto ai dirigenti dell'amministrazione;
- analisi documentale;
- focus group e incontro con i vertici dell'amministrazione;
- somministrazione delle interviste;

---

<sup>1</sup> M. Decastri, S. Battini, F. Buonocore, F. Gagliarducci (eds.) (2020), *Organizational Development in Public Administration: The Italian way*, London, Palgrave MacMillan.

- redazione delle *job description*;
- analisi organizzativa *as is* e *to be* dell'amministrazione.

### 1.1. Presentazione del progetto ai dirigenti dell'amministrazione

Si tratta di un momento fondamentale nel quale il progetto viene comunicato e condiviso con i dipendenti dell'amministrazione, ai quali sono illustrati le caratteristiche principali, la durata complessiva del progetto e delle sue diverse fasi, nonché i risultati attesi. L'obiettivo in questa fase è "portare a bordo" i dirigenti dell'amministrazione, rafforzando la partecipazione all'iniziativa di tutti gli attori coinvolti. Particolare attenzione va data alla chiarezza della descrizione delle attività, alle finalità, agli aspetti di *privacy*. Quest'ultimo aspetto è molto delicato e va affrontato con ampiezza di informazioni, per evitare dubbi "fisiologici" sia sulla conservazione delle informazioni, sia sugli utilizzi degli esiti della mappatura.

La presentazione avviene nell'ambito di una sessione plenaria che vede la partecipazione dei vertici dell'organizzazione e del maggior numero possibile di persone, alle quali è illustrata l'utilità dell'iniziativa e gli effetti positivi che ne scaturiscono in termini di organizzazione del lavoro e performance. La comunicazione delle caratteristiche del progetto dovrebbe essere efficace e virale, in grado di stimolare un passaparola positivo tra i dirigenti nei confronti dell'iniziativa.

### 1.2. Analisi documentale

L'analisi documentale rappresenta un primo momento importante per acquisire informazioni circa l'amministrazione nel suo complesso, il suo assetto organizzativo e le politiche di gestione delle risorse umane. Essa comporta la raccolta di tutta la documentazione formale, come, ad esempio: atti, regolamenti, statuto, leggi, decreti di nomina, declaratorie; *funzionigrammi*, organigrammi dell'intera amministrazione e dei singoli dipartimenti/uffici/servizi; sistemi di valutazione della prestazione; informazioni su siti web, articoli di giornale etc.

L'analisi documentale presenta principalmente due vantaggi: le informazioni non risentono dell'interazione tra ricercatore e organizzazione, evitando così possibili distorsioni, e possono riguardare anche il passato e configurazioni pregresse. I documenti formali di organizzazione assumono particolare interesse in quanto sono in grado di fornire una completa rappresentazione della realtà attuale e delle modifiche subite nel corso del tempo.

### 1.3. Focus group e incontro con i vertici dell'amministrazione

Prima di avviare le interviste, sono organizzati e condotti due *focus group* che vedono il coinvolgimento di alcuni dei manager riconosciuti come attori rilevanti e "informati". Di regola, si chiede al referente dell'amministrazione di individuare coloro che meglio conoscono l'amministrazione attuale e futura, con attenzione a coinvolgere tutte le "persone rilevanti" della struttura.

I *focus group* sono necessari per studiare e cogliere le *core competencies* necessarie alla specifica amministrazione per garantire la migliore esecuzione delle prestazioni che lo Stato richiede loro, oggi e nel futuro. I conduttori hanno una traccia da seguire per gestire il/i *focus group* e l'incontro con il top management dell'amministrazione. Al termine di questa fase, viene predisposto un documento in cui si illustrano le *core competencies* emerse durante il *focus group*.

## 1.4. Somministrazione delle interviste

La fase successiva prevede la somministrazione di interviste per giungere a una descrizione analitica formalizzata delle posizioni organizzative. Si tratta di interviste semi-strutturate basate su un elenco di domande “indispensabili”, la cui sequenza è però decisa in autonomia dall’intervistatore durante il colloquio e può mutare sulla base della singola situazione, per assecondare il flusso della conversazione. Come è comprensibile, si desidera coniugare standardizzazione dei contenuti e flessibilità dell’azione: ci pare utile suggerire un’alternanza di domande “indispensabili” e domande specifiche e di approfondimento sulla base dei singoli interlocutori e dell’andamento del colloquio.

Ogni intervista è condotta di regola da una coppia di intervistatori - in cui il ricercatore principale è impegnato a dialogare con l’intervistato, mentre l’altro prende nota delle risposte e stende una prima bozza di job - e ha una durata media di circa 90 minuti. Durante il colloquio, si cerca di raccogliere anche critiche, suggerimenti, giudizi e “pensieri vari” sul funzionamento complessivo della struttura a cui l’intervistato appartiene. Servirà per la fase di valutazione dell’organizzazione macro.

## 1.5. Redazione delle *job description*

Dopo i colloqui, gli intervistatori sono chiamati a formalizzare l’esito delle interviste, giungendo alla stesura di una *job description*. Si tratta di uno strumento di analisi organizzativa che consente una descrizione analitica e reale delle caratteristiche principali di un ruolo all’interno di un’organizzazione. Essa risulta in un documento che riporta le informazioni che illustrano il ruolo (aree di attività, attività in dettaglio, relazioni, indicatori di monitoraggio, responsabilità, *mission*); i requisiti richiesti (si suggerisce di essere precisi e completi sugli studi, le conoscenze tecniche e le esperienze necessari per essere efficaci nel ruolo, non è necessario rilevare attitudini e capacità) e la collocazione organizzativa (riporto gerarchico, inquadramento contrattuale, eventuali sviluppi di carriera).

La *job description* è presentata al superiore gerarchico per la sua validazione (o, se necessario, la sua modifica). Una volta approvata dal superiore, la *job description* è trasferita al *team* di psicologi incaricato di effettuare l’attività di *assessment*. Ogni *job description* è convertita in quello che si definisce *job profile* o profilo di ruolo, ossia l’insieme di competenze, motivazione e valori teoricamente necessari per ricoprire in modo efficiente una posizione organizzativa. Il profilo di ruolo può essere inteso anche come una sorta di “dima”, una forma ideale a cui occorre fare riferimento quando si seleziona e si forma la persona per una data posizione organizzativa. L’utilità e la rilevanza “teoriche” del profilo di ruolo sono immediate: se il titolare reale della posizione avesse le caratteristiche indicate nel profilo, sarebbe perfettamente aderente al ruolo e avrebbe la massima possibilità di agirlo con efficacia.

## 1.6. Analisi organizzativa: *as is* e *to be* dell’amministrazione

Le interviste rendono possibile svolgere un’analisi e una valutazione dell’assetto organizzativo dell’amministrazione, consentendo la rappresentazione della struttura organizzativa in essere con tutte le sue caratteristiche principali.

Le variabili organizzative maggiormente rilevanti nella suddetta analisi sono:

- la complessità dei compiti svolti (numero di obiettivi e finalità della struttura; omogeneità e programmabilità delle attività; numero e disomogeneità dei destinatari delle attività; urgenza percepita e tempi di realizzazione dagli stessi richiesti);
- l’ampiezza del controllo, ossia il numero di riporti medi delle posizioni di comando (*span of control*, il numero delle unità organizzative e delle persone che fanno diretto riferimento a una figura di responsabilità gerarchica);
- il grado di specializzazione orizzontale (numero delle unità organizzative collocate al medesimo livello organizzativo e loro diversità in termini di compiti attribuiti);

- i meccanismi di coordinamento orizzontali (persone o unità allo stesso livello gerarchico) o trasversali (livelli gerarchici diversi), con le relative caratteristiche di grado di stabilità (temporanei/permanenti), continuità (continui/discontinui), composizione (individuali/collettivi), formalizzazione (formali/informali);
- il grado di accentramento (numero, qualità e margini di discrezionalità delle decisioni attribuite alla responsabilità dei vari livelli gerarchici dell'organizzazione);
- il grado di formalizzazione (numero di disposizioni formali scritte che identificano modi e mezzi per svolgere i compiti e raggiungere obiettivi eventualmente assegnati).

Infine, partendo da una rappresentazione dell'*as is*, l'analisi organizzativa è completata da una lettura critica dell'assetto che consente di avviare una riflessione su temi quali:

- l'omogeneità dei contenuti delle *job*;
- la coerenza della collocazione delle *job* nelle diverse strutture organizzative;
- la correttezza dei livelli di accentramento e di formalizzazione;
- l'efficacia dei meccanismi di coordinamento.

Il tutto deve essere elaborato alla luce dei fabbisogni espressi dall'Amministrazione in termini di missione e ruolo nel Paese e in base alle *core competencies* definite nella fase precedente.

## 2. L'analisi delle competenze

La seconda fase del progetto riguarda la lettura psicologica delle posizioni dirigenziali. Tale fase ha l'obiettivo di valutare le competenze manageriali dei titolari delle posizioni, nonché di identificare il *gap* tra competenze necessarie e competenze possedute - a livello individuale e a livello organizzativo - al fine di disegnare un percorso di sviluppo individuale e collettivo e rafforzare le competenze "più deboli".

In questa fase sono previste le seguenti attività:

- redazione di *job profile* e di un set di competenze manageriali;
- realizzazione dell'*Assessment Centre*;
- elaborazione dei dati e *feedback*;
- presentazione dei risultati del progetto.

### 2.1. Redazione di *job profile* e di un set di competenze manageriali

Nell'ambito della prima fase dell'analisi delle competenze, un team di psicologi della SNA procede ad analizzare le interviste e le *job description*. Ogni *job description* è convertita in quello che si definisce *job profile* o profilo di ruolo, ossia l'insieme di motivazioni, valori e tratti teoricamente necessari per ricoprire in modo efficiente una posizione organizzativa. Anche il profilo di ruolo può essere inteso anche come una sorta di "dima", una forma ideale a cui occorre fare riferimento quando si seleziona e si forma la persona per una data posizione organizzativa.

Ogni posizione richiede competenze diverse: il *job profile* deve contenere le conoscenze trasversali (o *soft skills* o competenze manageriali), le esperienze, le attitudini, le motivazioni, i valori necessari per coprire al meglio il ruolo. La rispondenza ai requisiti definiti nel *job profile* massimizza le possibilità di raggiungere una performance eccellente.

A seguito delle informazioni raccolte, sarà inoltre possibile costruire un set di competenze manageriali nell'area cognitiva, gestionale e relazionale da utilizzare come guida per l'osservazione della fase successiva.

## 2.2. Realizzazione dell'*Assessment Centre*

La fase centrale dell'analisi psicologica è rappresentata dall'*Assessment Centre*, fondamentale per effettuare una corretta mappatura delle competenze dell'amministrazione, dove per "competenza" si intende un insieme sistemico di conoscenze, esperienze e capacità che – se attivate – possono produrre comportamenti efficaci. La competenza umana nelle organizzazioni serve per descrivere, confrontare, interpretare l'azione individuale in rapporto allo specifico contesto organizzativo.

Il modello di competenza che si è scelto per questo intervento vede la competenza come l'insieme delle esperienze, conoscenze e capacità di un soggetto. In particolare:

- *esperienze e conoscenze*: fanno riferimento al bagaglio di sapere specifico richiesto dalla professione, al campo di sapere generale e a quello organizzativo. Si suddividono in:
  - a) tecnico/specialistiche: fanno riferimento all'ambito di sapere specifico di un singolo filone professionale o mestiere;
  - b) generali: fanno riferimento al campo di sapere più ampio identificato nella "cultura di base" a cui si possono ricollegare i singoli saperi professionali;
  - c) organizzative: fanno riferimento al campo di sapere rappresentato dai sistemi e dai processi organizzativi come contesto entro cui si realizza l'attività manageriale;
- *capacità*: fanno riferimento alle abilità professionali connesse allo svolgimento dell'attività di lavoro e all'utilizzo del bagaglio di conoscenze. Si possono classificare su tre livelli:
  - a) cognitive: fanno riferimento alle abilità che consentono di ordinare l'attività manageriale in funzione dell'analisi dei problemi e della presa di decisione (ad esempio, *problem solving*, pianificazione etc.);
  - b) gestionali: fanno riferimento alle abilità che più propriamente identificano il ruolo manageriale in termini di responsabilità organizzative, di risorse e di conduzione di persone (ad esempio, gestione di gruppi di lavoro, *leadership*, organizzazione etc.);
  - c) relazionali: fanno riferimento alle abilità di relazione richieste dal sistema di rapporti entro cui si esplica l'attività manageriale (ad esempio, comunicazione, collaborazione etc.).

Gli *Assessment Centre* sono realizzati tramite una metodologia obiettiva, standardizzata e affidabile di valutazione che si propone di mappare il complesso di dimensioni comportamentali; viene condotta da un team di assessor psicologi attraverso una sessione di prove situazionali (*role play*, casi, simulazioni), colloquio e *test online*. L'*Assessment Centre* è una metodologia particolarmente adatta a rilevare le competenze comportamentali.

Nel periodo della pandemia, il team della SNA ha sviluppato una versione "a distanza" della metodologia di *assessment*, consentendo la prosecuzione del progetto nonostante la situazione di emergenza. La versione "a distanza" conserva tutte le specificità della modalità tradizionale e permette di leggere le persone con la medesima qualità e attenzione, benché la relazione sia mediata dalla tecnologia digitale.

L'*Assessment Centre* si basa su due strumenti diversi e complementari.

- i *test online*: ai dirigenti coinvolti sono inviati un questionario biografico da compilare e le credenziali per accedere a un *test online* con le relative istruzioni. Il questionario biografico è utile a una revisione critica del percorso di carriera fino alla data della compilazione. Il test, strumento psicometrico validato e standardizzato, è utile all'esplorazione degli aspetti del comportamento, abituali e sotto stress, che sostengono la *leadership*;
- la sessione individuale e di gruppo: successivamente, è prevista una sessione individuale con ciascun partecipante, guidata da uno o più psicologi, della durata di circa tre ore. Durante la sessione, sono previste alcune prove comportamentali e un colloquio. Nella prova denominata *in basket*, ad esempio, il candidato, nel tempo assegnato, deve prendere decisioni in merito a problemi proposti sotto forma di posta in arrivo, memo, messaggi telefonici etc., deve organizzare il lavoro, stabilire piani d'azione e motivare la decisione. Alla sessione individuale è affiancata una sessione di gruppo finalizzata alla lettura delle capacità relazionali.



## 2.3. Elaborazione dei dati e feedback

L'ultima fase dell'*Assessment Centre* prevede l'elaborazione di un report quali-quantitativo e, successivamente, il *feedback* individuale ai dirigenti coinvolti. Il team di *assessor* si riunisce per condividere le proprie osservazioni e le proprie valutazioni sulla singola persona. Osservazioni e valutazioni sono trasferite in un documento (il profilo individuale) che contiene i punti di forza (le competenze manageriali che costituiscono le aree già consolidate della persona), le aree di miglioramento (le competenze manageriali che possono essere ulteriormente potenziate) e i percorsi di apprendimento suggeriti.

I risultati dell'*Assessment Centre* sono comunicati e condivisi con un *feedback* individuale della durata di circa un'ora. I profili sono inviati a ciascuno dei partecipanti dopo il *feedback* e la direzione del personale ne conserva una copia in un archivio cui è garantito un accesso riservato. Inoltre, è previsto un report di gruppo nel quale sono identificati, in modo aggregato, i *gap* di competenze sulla cui base costruire i piani per lo sviluppo organizzativo.

## 2.4. Presentazione dei risultati del progetto

Il momento conclusivo è quello di presentazione dei risultati del progetto in una sessione plenaria e della consegna degli *output*.

Il progetto prevede tre diversi *output*, ossia:

- il *Report organizzativo*: tale documento è organizzato in due sezioni: nella prima sezione è illustrato l'assetto organizzativo macro, le *core competencies*, le *job description* e i *job profile* delle posizioni dirigenziali. In una seconda sezione, sono illustrate la diagnosi organizzativa ed eventuali suggerimenti per lo sviluppo dell'assetto;
- il *Report individuale*: per ogni dirigente intervistato viene prodotto un report individuale contenente la descrizione dettagliata di tutte le dimensioni analizzate. Lo scopo principale del report è quello di fornire al dirigente un riscontro relativamente ai comportamenti agiti durante le varie situazioni di lavoro; è volto a rendere consapevole il soggetto attraverso la condivisione dei propri punti di forza e di debolezza emersi, evidenziando le possibili aree di miglioramento e di sviluppo professionale;
- il *Report collettivo*: è uno strumento che contiene le principali evidenze riscontrate nella popolazione. Sono aggregati i dati relativi alle competenze oggetto di valutazione in modo da favorire ragionamenti sull'intera popolazione intervistata. I dati così prodotti possono essere utilizzati per individuare politiche di sviluppo della popolazione in house o analisi di fabbisogni formativi.

## 3. I principali risultati del progetto di ricerca

Il progetto ha già prodotto risultati significativi e a ha già consentito di prendere decisioni operative.

Sul fronte della ricerca, due i risultati di rilievo:

- la SNA e la pubblica amministrazione hanno a disposizione una metodologia solida e affidabile per il disegno e la lettura critica dell'organizzazione macro e micro delle amministrazioni, per l'analisi delle competenze manageriali, per la comprensione del fabbisogno formativo individuale e collettivo. È stato costruito e reso disponibile un *know how* unico, nuovo e prezioso per il miglioramento del funzionamento della PA, un *know how* che mancava e che è necessario (se non indispensabile) per rendere la PA più efficace e più vicina alle esigenze dei cittadini;
- la metodologia costruita tramite il progetto ha consentito di individuare una prima immagine delle competenze manageriali dei dirigenti pubblici, con le luci e le ombre che appartengono a questa popolazione. Con il progredire della ricerca, si potrà giungere a identificare le competenze manageriali "fondamentali" per essere un dirigente efficace e, da qui, individuare un profilo minimo

da proporre al decisore politico per l'eventuale modifica delle regole di ingresso nella dirigenza pubblica e di mobilità e carriera.

Sul fronte dell'azione, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - amministrazione per la quale sono già state completate tutte le attività progettuali - ha a disposizione un quadro analitico e solido delle competenze dei propri dirigenti, con l'evidenziazione delle aree di forza e di debolezza sulla cui base elaborare e realizzare interventi di sviluppo organizzativo. Tali interventi sono già stati avviati e quasi tutti i dirigenti di Presidenza del Consiglio sono stati coinvolti in iniziative formative. Tra queste, spicca il percorso di *coaching* intrapreso da circa cento persone e che si pone come una novità particolarmente rilevante nella "cassetta degli attrezzi" della formazione della SNA;

Il progetto ha inoltre avuto una certa risonanza tra operatori ed esperti e ha consentito di rafforzare e valorizzare il ruolo della SNA nei processi di formazione e cambiamento della pubblica amministrazione.