

Public

Management

STUDI E PROPOSTE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



SPECIAL FOCUS:

**Pubblica amministrazione
e cambiamento istituzionale:
un bilancio fra prospettive
di governance e management**

Public

Management

STUDI E PROPOSTE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



Rivista edita da Eutalia S.p.A. **EUTALIA**
studiare sviluppo

Registrata presso il Tribunale di Roma

n. 111/2017 e n.112/2017

ISSN 2533-2627 (print) ISSN 2610-8763 (online)

Direttore responsabile: **Luigi Barone**

Segreteria di redazione e comunicazione: **Fiorenza Massimi, Erika Munno, Francesco Nicotri**

Direzione e redazione: **Eutalia S.p.A.**

Via Flaminia, 888 – 00191 Roma

Tel.: +39 06 332264.01 / +39 06 69921659

Fax: +39 06 69922173

email: redazione@rivistaitalianadipublicmanagement.it

Periodicità: semestrale

Pubblicata sul sito: **www.rivistaitalianadipublicmanagement.it**

Modalità di raccolta degli articoli: *call for papers*

Tipo di selezione e valutazione degli articoli: Comitato Tecnico Scientifico

Progetto grafico, copertina e impaginazione: Advisia Consulting S.r.l.

Stampa: Ediguida S.r.l. – Cava de' Tirreni (SA)

Volume 8 – Numeri 1 e 2 | 2025

Disclaimer e copyright:

*Testi, foto e articoli pubblicati in questa rivista e al sito
www.rivistaitalianadipublicmanagement.it
sono protetti da diritti d'autore.*

*Ne è vietata la riproduzione, anche parziale ed in qualunque forma,
senza il consenso della Redazione e dell'Autore.*

*Eventuali concessioni vanno richieste al seguente indirizzo
di posta elettronica: redazione@rivistaitalianadipublicmanagement.it*

Finito di stampare nel mese di maggio 2026.

Argomenti

Topics

Volume 8 – Numeri 1 e 2 | 2025

11 **Editoriale** *Editorial*

**Dinamiche evolutive nelle istituzioni pubbliche in Italia con lo sguardo di RIPM:
dalla gestione dell'emergenza all'azione predittiva**

Evolutionary Dynamics in Italian Public Institutions Through the Eye of RIPM:
From Emergency Management to Predictive Action

Luigi Fiorentino e Elisa Pintus

Special Focus

**Pubblica amministrazione e cambiamento istituzionale: un bilancio fra prospettive
di governance e management**

Public administration and institutional change: a stocktaking between governance and management perspectives

41 **Esperienza e prospettive del Pnrr e innovazione nella pubblica amministrazione**

Experience and prospects of the Nrrp and innovation in public administration

42 Da un piano straordinario di investimenti alla costruzione di una politica pubblica orientata all'innovazione istituzionale

Renato Loiero (*Consigliere parlamentare Senato della Repubblica*)

49 *Ex malo bonum*. Dal Covid al Next Generation Eu, i manager pubblici alla prova della complessità

Monica Parrella (*Presidenza del Consiglio dei ministri*)

57 **Trasformazione digitale e intelligenza artificiale**

Digital transformation and artificial intelligence

58 Cambiare l'amministrazione con diversa allocazione delle risorse e uso mirato dell'ia

Matteo Piantedosi (*Ministro dell'Interno*)

64 Intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione: sfide e prospettive di integrazione

Gabriella Pasi (*Università degli Studi di Milano – Bicocca*)

71 **Dirigenza pubblica e sfide per il futuro**

Public senior civil service and challenges for the future

72 La pubblica amministrazione italiana tra riforme, trasformazioni e produttive di sviluppo

Paolo Vicchiarello (*Presidenza del Consiglio dei ministri*)

78 Percorso professionale, valorizzazione dell'esperienza e ruolo manageriale

Pompeo Savarino (*Presidenza del Consiglio dei ministri*)

83 Organizzazione e performance nelle istituzioni pubbliche

Organization and performance in public institutions

84 Uno scenario per le istituzioni e amministrazioni pubbliche del XXI secolo

Gianfranco Rebora (*Università Carlo Cattaneo – LIUC*)

96 Il Behavioral Audit come nuovo strumento per migliorare la performance della Pa

Riccardo Viale (*Università degli Studi di Milano – Bicocca*)

105 Quadro regolatorio, processi di riforma e modernizzazione

Regulatory framework, reform processes and modernization

106 Reagire, pianificare, reclutare (ma senza riformare): la pubblica amministrazione dall'emergenza pandemica al Pnrr fino all'occasione persa del governo più longevo della Repubblica

Giulio Napolitano (*Università degli Studi di Roma Tre*)

119 La riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie come banco di prova

Urban regeneration and the security of peripheral urban areas as a testing ground

120 Rigenerazione urbana e sicurezza delle periferie: stato dell'arte, criticità e prospettive di un programma strategico

Marco Villani (*Presidenza del Consiglio dei ministri*)

Dialoghi *Dialogues*

128 Intelligenza artificiale e governance pubblica: limiti e funzioni del diritto penale

Artificial intelligence and public governance: limits and functions of Criminal Law

Lorenza Ricci (*Esperta in Cybersecurity*)

154 Intelligenza artificiale e pubblica amministrazione: il contesto della normativa Eu e il caso dei Piani triennali del fabbisogno del personale dell'Agenzia delle Entrate

Artificial intelligence and public administration: the context of Eu regulation and the case of the Italian Revenue Agency's three-year personnel requirement Plans

Giacomo D'Arrigo (*Università degli Studi di Messina*)

Antonino Interdonato (*Dottorato di ricerca in "Scienze delle Pubbliche Amministrazioni"* (XXXIX Ciclo) – *Università degli Studi di Messina*)

179 Analisi comparativa delle asimmetrie nella gestione delle risorse umane: dirigente pubblico vs dirigente privato

Comparative analysis of asymmetries in human resources management: public manager vs private manager

Mario Aguanno (*Ricercatore indipendente*)

193 Trasferimenti statali e analisi della performance dei servizi locali: due casi di studio

State transfers and performance analysis of local services: two case studies

Tommaso Agasisti (*Politecnico di Milano*)

Giancarlo Vecchi (*Politecnico di Milano*)

225 La valutazione di base della disabilità come strumento di public management

Basic disability assessment as a public management tool

Luigi Croce (*Consorzio SIR e Centro Domino per l'autismo*)

Federica Di Cosimo (*Consulente familiare*)

Close Up

254 Call for papers Special Focus *Volume 9 – Numeri 1 e 2 – 2026*

Le nuove frontiere della formazione manageriale nelle amministrazioni pubbliche.

Leadership, capacità amministrativa e trasformazione istituzionale.

New Frontiers of Management Education in Public Administration.

Leadership, Administrative Capacity, and Institutional Transformation.

Team Editoriale *Editorial Team*

Coordinamento scientifico ed editoriale *Editors*

Luigi Fiorentino

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Elisa Pintus

Università della Valle d'Aosta

Comitato Tecnico Scientifico *Scientific Board*

Giovanni Azzone

Politecnico di Milano

Stefano Battini

Sapienza Università di Roma

Patrizio Bianchi

Università degli Studi di Ferrara

Elio Borgonovi

Università Bocconi

Marco Buti

European University Institute

Domenico Carrieri

Sapienza Università di Roma

Maria Chiara Carrozza

Università degli Studi di Milano – Bicocca

Gilberto Corbellini

Sapienza Università di Roma

Alberto Felice De Toni

Università degli Studi di Udine

Giacinto Della Cananea

Università Bocconi

Maria Grazia Della Scala

Sapienza Università di Roma

Luca Di Donna

Sapienza Università di Roma

Jean-Michel Eymeri-Douzans

Sciences Po Toulouse

Annamaria La Chimia

University of Nottingham

Marco Magnani

Harvard Kennedy School e Luiss

Bernardo Giorgio Mattarella

Luiss

Roberto Miccù

Sapienza Università di Roma

Vito Moramarco

Università Cattolica del Sacro Cuore

Giulio Napolitano

Università degli Studi Roma Tre

Francesco Nucci

Sapienza Università di Roma

Edoardo Ongaro

The Open University

Angelo Maria Petroni

Sapienza Università di Roma

Matteo Piantedosi

Ministero dell'Interno

Raffaele Picaro

Università degli Studi della Campania

Luigi Vanvitelli

Andrea Piccaluga

Scuola Superiore Sant'Anna

Giuseppe Pisauro

Sapienza Università di Roma

Francesco Profumo

Politecnico di Torino

Gianfranco Rebora

Università Carlo Cattaneo – LIUC

Andrea Simoncini

Università degli Studi di Firenze

Giovanni Valotti

Università Bocconi

Roberto Viola

Commissione europea

Luciano Violante

*Futuri Probabili – Associazione
per la Formazione del Capitale Umano*

Comitato degli Esperti *Board of Experts*

Roberta Angelini

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Candeloro Bellantoni

Università della Calabria

Michele Bertola

Associazione Nazionale Direttori Generali degli Enti Locali

Mauro Bonaretti

Corte dei conti

Sabrina Bono

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Roberto Botta

Roma Capitale

Francesca Gagliarducci

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Renato Loiero

Senato della Repubblica

Pia Marconi

Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)

Fulvio Moirano

RSM Italy

Veronica Nicotra

Associazione Nazionale Comuni Italiani

Raffaele Tangorra

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Salvatore Taormina

Regione Siciliana

Alessandro Tonetti

Cassa Depositi e Prestiti

Comitato Editoriale *Editorial Review Board*

Michela Arnaboldi

Politecnico di Milano

Alessandra De Marco

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Alberto Di Minin

Scuola Superiore Sant'Anna

Marcella Gargano

Ministero dell'Università e della Ricerca

Silvia Ivaldi

Università degli Studi di Bergamo

Susana Jorge

Universidade de Coimbra

Gianluigi Mangia

Università degli Studi di Napoli Federico II

Elena Zuffada

Università Cattolica del Sacro Cuore

Editoriale

a cura di *Luigi Fiorentino** e *Elisa Pintus***

Dinamiche evolutive nelle istituzioni pubbliche in Italia con lo sguardo di RIPM: dalla gestione dell'emergenza all'azione predittiva

* *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

** *Università della Valle d'Aosta*

Il periodo compreso tra il 2018 e il 2026, dalla prima uscita di RIPM a oggi, non può essere letto soltanto come una successione di riforme, decreti, piani e adempimenti. Esso rappresenta, piuttosto, uno straordinario stress test della capacità istituzionale della pubblica amministrazione (Pa) italiana: una prova condotta sotto la pressione di crisi esterne, vincoli europei, accelerazioni tecnologiche e nuove aspettative sociali. In questi anni, pandemia, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), trasformazione digitale, lavoro agile, rinnovi contrattuali, riforma dei contratti pubblici e irruzione dell'intelligenza artificiale hanno agito non come fenomeni separati, ma come fattori convergenti di ripensamento del modo di amministrare e gestire la Pa.

Il punto decisivo, per una rivista come RIPM, non è stabilire se l'amministrazione italiana sia cambiata. La domanda più fertile è se essa abbia imparato a cambiare: se, cioè, le innovazioni introdotte negli anni dell'emergenza e del Pnrr siano state capaci di modificare routine organizzative, competenze, sistemi decisionali, rapporti con cittadini e imprese, modelli di responsabilità e criteri di valutazione dei risultati. È su questo passaggio – dal cambiamento come reazione al cambiamento come capacità – che occorre costruire una riflessione di public management.

Una trasformazione non lineare

Il ciclo 2018–2026 si apre in una fase nella quale molti nodi della Pa italiana erano già evidenti: frammentazione organizzativa, debolezza dei sistemi di coordinamento, alta età lavorativa del personale, difficoltà di attrazione di competenze specialistiche,

divari territoriali nella qualità dei servizi e rapporto, spesso, irrisolto nella sequenza logica fra norma, organizzazione e risultato. La pandemia da Covid-19 ha reso visibili questi nodi con un'intensità nuova. Non li ha creati, ma li ha esposti, si potrebbe affermare, mostrando quanto la continuità dei servizi pubblici dipenda non solo dalla correttezza formale dell'azione amministrativa, ma anche dalla capacità di adattamento delle organizzazioni.

L'emergenza sanitaria ha, indubbiamente, funzionato come stress test della resilienza amministrativa. La diffusione improvvisa del lavoro da remoto, la necessità di erogare prestazioni in condizioni eccezionali, il ricorso a procedure accelerate e la crescente dipendenza dalle infrastrutture digitali hanno prodotto un apprendimento organizzativo diseguale. Alcune amministrazioni hanno trasformato l'emergenza in occasione di innovazione; altre hanno replicato a distanza modelli organizzativi invariati. Ne è emersa una lezione semplice ma non scontata: le tecnologie non producono trasformazione se non sono sostenute da processi, competenze, responsabilità e capacità di coordinamento.

Il Pnrr ha introdotto un secondo momento di accelerazione. Risorse finanziarie rilevanti, scadenze stringenti, milestone e target, monitoraggio europeo e raccordo fra livelli di governo hanno imposto alle amministrazioni una logica di gestione per programmi e risultati. In questo senso, il Piano ha agito come “dispositivo” di apprendimento e come specchio dei divari: ha premiato le istituzioni capaci di progettare, coordinare, rendicontare e valutare, e ha reso più evidenti le fragilità di quelle

prive di capitale umano, processi e strutture organizzative adeguate.

Questa traiettoria non è lineare. Accanto a innovazioni reali, permangono inerzie, ridondanze procedurali e discontinuità attuative. La Pa italiana appare, così, attraversata da un movimento ambivalente: da un lato, sperimenta nuovi strumenti di management pubblico; dall'altro, rischia di incorporarli come ulteriori livelli di adempimento. La questione editoriale più rilevante è, dunque, quella di voler comprendere come evitare che le innovazioni diventino semplicemente nuovi oggetti burocratici e come, invece, trasformarle in capacità stabile di governo.

La capacità amministrativa come infrastruttura della ripresa

Negli anni considerati, il concetto di capacità amministrativa è tornato al centro del dibattito pubblico. Non si tratta più di una formula tecnica riservata agli addetti ai lavori, ma di una condizione sostanziale per l'efficacia delle politiche pubbliche e delle coerenti azioni manageriali ad hoc nelle aziende pubbliche. La capacità amministrativa, organizzativa e gestionale comprende dotazioni di personale, competenze professionali, qualità della programmazione, uso dei dati e delle informazioni, coordinamento interistituzionale, sistemi informativi, procedure di procurement, leadership dirigenziale e cultura della valutazione. È, in altri termini, una fondamentale "infrastruttura" invisibile senza la quale anche le migliori decisioni di policy restano fragili.

Il Pnrr ha reso evidente questa dimensione. La stessa architettura del Piano, fondata

su milestone e target, richiama una logica di performance contrattualizzata: le riforme e gli investimenti sono valutati non soltanto per la loro previsione normativa, ma per l'avanzamento verificabile e per il raggiungimento di risultati misurabili. Questa impostazione ha spinto molte amministrazioni a rafforzare project management, rendicontazione, monitoraggio e coordinamento con soggetti attuatori, enti territoriali e strutture centrali.

Tuttavia, la capacità amministrativa, gestionale e organizzativa non può essere ridotta a una capacità di esecuzione del Piano. La sfida più rilevante riguarda il dopo-Pnrr: capire quali competenze, metodi e prassi resteranno patrimonio ordinario delle amministrazioni e quali, invece, verranno dispersi con la chiusura del ciclo straordinario. Il rischio è che il Pnrr produca una amministrazione a doppio binario: una parte orientata a progetti, indicatori e scadenze europee; un'altra ancora organizzata secondo logiche settoriali, adempitive e frammentate.

In questa prospettiva, la capacità suddetta deve essere letta come una dimensione dinamica, non come una dotazione statica. Essa cresce quando le amministrazioni apprendono dall'esperienza, quando gli errori diventano conoscenza organizzativa, quando i dati alimentano decisioni e non solo reportistica, quando le competenze sono mappate, sviluppate e utilizzate in modo coerente. È qui che la riflessione di public management può offrire un contributo specifico: spostare l'attenzione dalla riforma come atto alla riforma come processo di apprendimento istituzionale.

Organizzare il cambiamento: una nuova traiettoria

Sul piano organizzativo, il periodo 2018–2026 ha mostrato una tensione costante fra strutture ordinarie e strutture straordinarie. L'emergenza pandemica ha imposto nuove modalità di lavoro; il Pnrr ha favorito la costituzione di unità di missione, task force, gruppi interfunzionali e presidi di monitoraggio; la digitalizzazione ha richiesto ruoli trasversali e nuove forme di collaborazione fra uffici; la semplificazione ha sollecitato procedure più rapide e decisioni più integrate.

Queste innovazioni hanno prodotto effetti positivi. In molte amministrazioni si è diffuso un linguaggio più vicino alla gestione per obiettivi, alla programmazione integrata, alla responsabilità di progetto e al coordinamento multilivello. L'esperienza del lavoro agile, pur con esiti diversi, ha costretto le organizzazioni a interrogarsi su fiducia, autonomia, misurazione delle attività e qualità del coordinamento. Il Piao – Piano integrato di attività e organizzazione – documento unico di programmazione e governance per le pubbliche amministrazioni italiane introdotto nel 2022, ha spinto verso una maggiore integrazione fra performance, organizzazione, fabbisogni, azioni anticorruzione e per la legalità, anche se la sua attuazione non sempre ha superato l'impostazione documentale.

Il problema è stabilire se tali strumenti siano destinati a restare sovrastrutture o possano diventare occasioni di riprogettazione organizzativa. Le unità di missione del Pnrr nelle varie amministrazioni, ad esempio, hanno consentito di concentrare

competenze e responsabilità su obiettivi complessi. Ma, se non vengono collegate alle strutture ordinarie, rischiano di produrre una separazione fra amministrazione del progetto e amministrazione della routine. Il tema non è quindi se conservare o eliminare le strutture straordinarie, ma come trasferire nel funzionamento ordinario le competenze di programmazione, coordinamento, controllo e apprendimento che esse hanno sviluppato.

RIPM ha spesso insistito, in questi anni, sulla necessità di superare l'approccio giuridico-formale e di sperimentare innesti nuovi di sapere. Applicata all'organizzazione, questa indicazione significa guardare agli uffici non solo come articolazioni di competenza, ma come sistemi di lavoro. Le amministrazioni devono essere analizzate nelle loro interdipendenze, nelle catene decisionali, nelle competenze effettivamente disponibili e nei tempi di risposta ai bisogni collettivi. Solo così la riforma organizzativa può smettere di essere descrizione di organigrammi e diventare management delle capacità.

Persone, nuove formule contrattuali, competenze

La trasformazione amministrativa degli ultimi anni ha riportato al centro, in modo dirompente, il capitale umano. Dopo una lunga stagione segnata da vincoli assunzionali, blocco del turnover e progressivo innalzamento dell'età media del personale, le aziende pubbliche si sono trovate davanti a una doppia esigenza: rinnovare gli organici e aggiornare le competenze. La questione non riguarda soltanto la quantità del personale, ma la qualità della

relazione fra persone, ruoli, tecnologie e responsabilità.

I rinnovi contrattuali del pubblico impiego, inclusi quelli relativi alle Funzioni centrali, hanno cercato di intervenire non solo sul piano retributivo, ma anche su ordinamenti professionali, sviluppo delle competenze, lavoro agile, welfare organizzativo e valorizzazione delle professionalità. La revisione delle aree e dei sistemi di classificazione può essere interpretata come tentativo di rendere più coerente il rapporto fra attività effettivamente svolte, competenze possedute e possibilità di crescita professionale.

Tuttavia, il salto di qualità non si realizza con la sola innovazione contrattuale. Occorre collegare i sistemi professionali alla programmazione dei fabbisogni, alla formazione, alla mobilità interna, alla valutazione e alla progettazione dei processi. La piattaforma Syllabus, con l'autovalutazione delle competenze e i percorsi formativi sulle transizioni digitale, ecologica e amministrativa, indica una direzione rilevante: la formazione non come adempimento, ma come infrastruttura permanente di capacità organizzativa.

La sfida è anche reputazionale. Attrarre profili qualificati – digitali, gestionali, economici, tecnici, statistici, giuridici con competenze ibride – significa rendere ogni singola Pa un luogo nel quale sia possibile esercitare responsabilità, produrre valore pubblico e crescere professionalmente. Il reclutamento non può essere separato dalla qualità dell'organizzazione che accoglie i nuovi ingressi. Senza processi chiari, leadership, strumenti digitali

e percorsi di sviluppo, anche il ricambio generazionale rischia di trasformarsi in sostituzione numerica, non in rinnovamento amministrativo.

Da qui discende una implicazione di public management: la gestione delle persone non è un capitolo accessorio della riforma, ma il luogo nel quale si decide se le riforme diventano comportamento organizzativo. Le competenze non sono soltanto attribuiti individuali; sono capacità collettive che nascono dall'interazione fra persone, tecnologie, regole e responsabilità.

Dirigenza pubblica e orientamento al risultato

Nessuna trasformazione amministrativa può consolidarsi senza un ripensamento del ruolo della dirigenza pubblica. Nel periodo 2018–2026 i dirigenti sono stati chiamati a operare, come già sottolineato, in un contesto di crescente complessità: gestione dell'emergenza, attuazione del Pnrr, nuove procedure di procurement, digitalizzazione, lavoro agile, carenza di competenze specialistiche, pressione sui tempi e domanda crescente di accountability.

Le competenze richieste non coincidono più con la sola padronanza del quadro normativo. Restano fondamentali legalità, imparzialità e rispetto delle garanzie procedurali, ma ad esse si affiancano capacità di leadership, gestione delle persone, coordinamento di reti, uso dei dati, valutazione dei rischi, negoziazione interistituzionale e orientamento all'impatto. Il dirigente diventa sempre più un interprete della complessità: non soltanto responsabile dell'ufficio, ma costruttore

di connessioni fra obiettivi politici, risorse amministrative, vincoli regolativi e bisogni sociali.

Il nuovo Codice dei Contratti pubblici, con il principio del risultato, rende evidente questa trasformazione. La legalità amministrativa non viene indebolita dall'orientamento al risultato; al contrario, ne viene ridefinita la funzione. Il risultato è perseguito nell'interesse della comunità e nel rispetto di trasparenza, concorrenza e buon andamento. Ciò richiede una dirigenza capace di usare la discrezionalità in modo responsabile, motivato e orientato alla realizzazione effettiva degli interventi.

Resta aperto il nodo della valutazione. Troppo spesso i sistemi di performance sono stati percepiti come strumenti formali, debolmente collegati al miglioramento organizzativo. La fase post-pandemica e il Pnrr hanno mostrato la necessità di passare da una valutazione centrata su adempimenti e metriche, spesso autoreferenziali, a una valutazione capace di sostenere apprendimento, riallocazione delle risorse, sviluppo delle competenze e qualità dei servizi. Valutare non significa soltanto misurare ciò che è stato fatto, ma costruire condizioni per fare meglio.

La dirigenza pubblica, dunque, è uno dei principali terreni sui quali misurare la maturità del cambiamento. Se resta prigioniera di una responsabilità "difensiva", ogni azienda pubblica continuerà a privilegiare l'adempimento. Se, invece, viene sostenuta da regole chiare, competenze adeguate, sistemi informativi affidabili e valutazioni orientate al miglioramento, può diventare leva decisiva di innovazione istituzionale.

Digitale, dati e intelligenza artificiale

La digitalizzazione è stata una delle principali direttrici di trasformazione del periodo. Identità digitale, pagamenti elettronici, piattaforme nazionali, cloud, interoperabilità, servizi online e dematerializzazione hanno progressivamente modificato l'interazione fra amministrazioni, cittadini e imprese. Il punto, tuttavia, non è soltanto la crescita degli strumenti digitali, ma la loro capacità di cambiare il modo in cui le amministrazioni producono conoscenza, decidono e rendono conto.

Il Digital Decade Country Report 2025 della Commissione europea riconosce all'Italia progressi rilevanti nelle infrastrutture e nei servizi pubblici digitali, ma segnala anche sfide persistenti nell'adozione dell'intelligenza artificiale e nella crescita dell'ecosistema innovativo. Questa valutazione conferma una tensione centrale: la trasformazione digitale non coincide con la disponibilità di piattaforme, anche le più innovative, ma con la capacità di usarle per semplificare processi, integrare dati, personalizzare servizi, ridurre disuguaglianze e aumentare la qualità delle decisioni.

Il tema dei dati è ormai il cuore della questione. L'intelligenza artificiale, come evidenziato più volte, è il tema che mette in crisi l'idea del dato (Ia) come patrimonio proprietario del singolo ufficio. I sistemi predittivi, gli assistenti virtuali, gli strumenti di classificazione automatica, l'analisi documentale e la gestione algoritmica dei flussi richiedono basi informative affidabili, interoperabili e governate. Senza

data governance, l'Ia rischia di amplificare errori, opacità e disuguaglianze; con una data governance matura, può sostenere decisioni più tempestive, servizi più accessibili e una migliore allocazione delle risorse.

Il quadro europeo e nazionale si è nel frattempo arricchito. Il Regolamento (Ue) 2024/1689 ha definito regole armonizzate sull'intelligenza artificiale; la legge italiana n. 132 del 2025 ha introdotto disposizioni e deleghe in materia di Ia; il Piano triennale per l'informatica nella Pa e la Strategia italiana per l'intelligenza artificiale 2024–2026 individuano principi, obiettivi e strumenti per l'adozione pubblica dell'Ia. In tale contesto, le amministrazioni non possono limitarsi a sperimentare applicazioni isolate: devono costruire governance, competenze, standard, valutazioni di rischio e criteri di trasparenza.

L'Ia non risolverà i problemi sistemici delle pubbliche amministrazioni. Può, semmai, renderli più evidenti. Se un procedimento è confuso, se un archivio è disordinato, se le responsabilità non sono chiare, se i dati sono incompleti, l'automazione non produce modernizzazione ma accelerazione dell'errore. L'innovazione digitale deve quindi essere interpretata come riorganizzazione amministrativa: ridisegno dei processi, cura dei dati, formazione delle persone, responsabilità umana sulle decisioni, valutazione degli impatti e protezione dei diritti fondamentali.

Per RIPM questo è un terreno naturale di ricerca che si innerva nel solco della sua missione istituzionale. L'intelligenza artificiale obbliga aziendalisti, giuristi,

economisti, studiosi di organizzazione, informatici, sociologi, psicologi del lavoro e, naturalmente, manager pubblici a confrontarsi su un oggetto comune. Essa rende evidente l'esigenza di un approccio multidisciplinare altra sfida dichiarata nello statement di RIPM, capace di tenere insieme efficienza, equità, accountability, competenze e fiducia nelle istituzioni.

Semplificazione: una partita decisiva e non dilazionabile per portare il risultato oltre la norma

Le politiche di semplificazione hanno accompagnato in modo costante il ciclo 2018-2026. Dalla gestione dell'emergenza alla realizzazione degli investimenti Pnrr, il legislatore ha cercato di accelerare procedimenti, autorizzazioni, conferenze di servizi, appalti e controlli. La semplificazione è diventata una parola chiave del lessico riformatore. Ma proprio la sua ricorrenza dimostra quanto sia difficile trasformarla in esperienza concreta per cittadini, imprese e amministrazioni.

Il punto critico è il divario fra semplificazione disegnata e semplificazione attuata. Le norme possono ridurre passaggi, abbreviare termini, introdurre silenzi-assenso o concentrare competenze. Ma se le amministrazioni non dispongono delle risorse necessarie, dei fattori in entrata e delle condizioni essenziali per la produzione di servizi pubblici la semplificazione resta un disegno regolatorio che non modifica i tempi e la qualità dell'azione amministrativa. Questo divario è particolarmente visibile negli enti di minori dimensioni e nelle aree con minore dotazione amministrativa.

I contratti pubblici sono il campo in cui questa tensione si manifesta con maggiore intensità. Il d.lgs. 36/2023 ha introdotto principi di risultato, fiducia e accesso al mercato, rafforzando programmazione, qualificazione delle stazioni appaltanti e digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti. L'Anac ha indicato che dal 1° gennaio 2024 la disciplina del nuovo Codice prevede la gestione digitale dell'intero ciclo di vita dei contratti mediante piattaforme certificate e un ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale fondato anche sulla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (Bdncp) e sull'interoperabilità.

Questa trasformazione è importante perché il procurement pubblico non è più soltanto un insieme di procedure per acquistare beni, servizi e lavori. È una leva di politica pubblica. Attraverso gli acquisti, le amministrazioni possono orientare innovazione, sostenibilità, qualità progettuale, sviluppo territoriale e transizione digitale. Ma perché ciò accada occorrono stazioni appaltanti qualificate, Rup competenti, progettazione di qualità, dati affidabili, controlli proporzionati e capacità di gestire l'esecuzione, non solo l'affidamento.

La semplificazione, dunque, non può essere pensata come sottrazione di regole, ma come costruzione di capacità. Semplificare significa rendere chiaro chi decide, su quali dati, con quali responsabilità, in quali tempi e con quali effetti. In questa prospettiva, legalità e risultato non sono poli opposti: la legalità amministrativa trova piena realizzazione quando rende possibile la produzione di valore pubblico, non quando si esaurisce nella conservazione del procedimento.

Dal Pnrr al post-Pnrr: la questione dell'impatto

La fase conclusiva del Pnrr apre una domanda decisiva: che cosa resterà delle innovazioni organizzative, gestionali e digitali attivate in questi anni? La risposta non può essere cercata soltanto nel rispetto delle scadenze o nella rendicontazione della spesa. Il vero banco di prova è l'impatto: la capacità degli interventi di modificare in modo duraturo la qualità dei servizi, l'accessibilità, la fiducia, la produttività amministrativa, la coesione territoriale e la capacità dello Stato di orientare lo sviluppo.

Il Pnrr ha introdotto nelle amministrazioni una cultura più esplicita del monitoraggio. Ha diffuso indicatori, target, scadenze, sistemi informativi e responsabilità di rendicontazione. Ma il monitoraggio non coincide con la valutazione degli impatti. Misurare l'avanzamento è necessario; comprendere gli effetti è altra cosa. La fase post-Pnrr richiede di spostare l'attenzione dalle realizzazioni agli esiti: non solo quanti progetti sono stati completati, ma come hanno cambiato l'esperienza dei cittadini, la capacità degli enti, la qualità del lavoro pubblico e la resilienza dei territori.

Questa prospettiva implica un salto culturale. Le amministrazioni devono sviluppare capacità di valutazione ex ante, in itinere ed ex post; devono usare dati amministrativi, evidenze empiriche e ascolto degli utenti; devono saper apprendere dagli insuccessi; devono collegare performance organizzativa e impatto pubblico. In assenza di questa evoluzione, il rischio è che la stagione del Pnrr venga archiviata

come parentesi finanziaria, senza incidere stabilmente sui modi di amministrare.

La valutazione degli impatti è anche un tema democratico. In un contesto di risorse scarse, transizioni complesse e aspettative crescenti, le istituzioni pubbliche devono essere in grado di spiegare non soltanto che cosa fanno, ma perché lo fanno, con quali risultati e a beneficio di chi. Questo richiede trasparenza, ma anche capacità narrativa e responsabilità politica e amministrativa. Il valore pubblico non è solo prodotto; deve essere riconosciuto, discusso e reso verificabile.

Una agenda RIPM per la Pa che apprende

La ricostruzione delle dinamiche 2018–2026 suggerisce un'agenda di ricerca e di azione coerente con la missione di RIPM. Essa può essere sintetizzata in alcune domande guida, non come elenco chiuso, ma come invito al confronto fra studiosi, dirigenti, professionisti e portatori d'interesse.

La prima domanda riguarda la capacità amministrativa: come misurarla, come svilupparla, come distribuirla nei territori e come evitare che resti concentrata nelle amministrazioni già più forti? La seconda riguarda l'organizzazione e la gestione: quali meccanismi consentono di trasformare le esperienze straordinarie del Pnrr in routine ordinarie di project management, coordinamento e valutazione? La terza riguarda le persone: quali modelli di reclutamento, formazione, sviluppo professionale e leadership possono rendere l'amministrazione attrattiva per nuove competenze e nuove generazioni?

La quarta domanda riguarda il digitale e l'Ia: quali modelli di governance permettono di usare tecnologie e dati senza indebolire trasparenza, responsabilità e diritti? La quinta riguarda la semplificazione: come superare il divario fra norma e attuazione, soprattutto negli enti territoriali più fragili? La sesta riguarda il procurement: come trasformare gli acquisti pubblici da presidio procedurale a leva strategica di innovazione, sostenibilità e sviluppo? La settima, infine, riguarda l'impatto: come rendere la valutazione d'impatto, che misura gli effetti a lungo termine generati da un'attività pubblica, gli outcome, per la creazione di valore pubblico parte ordinaria del ciclo di policy e non appendice finale della rendicontazione?

Queste domande confermano la necessità di una rivista capace di tenere insieme teoria e casi, diritto e management, organizzazione e tecnologia, livelli di governo e stakeholder, Italia e comparazione internazionale. RIPM può essere un luogo nel quale le riforme non vengono soltanto descritte, ma analizzate; un'arena nella quale i casi amministrativi diventano occasioni di modellizzazione; uno spazio nel quale l'esperienza dei manager pubblici dialoga con la ricerca scientifica e con le domande della società.

L'amministrazione come bene comune organizzato

Il ciclo 2018–2026 consegna una lezione essenziale: l'amministrazione non è soltanto apparato di esecuzione, ma infrastruttura pubblica del vivere collettivo. Nei momenti di crisi, essa garantisce continuità; nei programmi di investimento, trasforma risorse in interventi; nella transizione

digitale, rende effettivi diritti e servizi; nella regolazione, costruisce condizioni di fiducia; nel procurement, orienta sviluppo; nella gestione delle persone, custodisce competenze e motivazione pubblica.

Per questo la modernizzazione amministrativa non può essere affidata a una singola leva. Non bastano norme, tecnologie, assunzioni, piattaforme o piani. Serve una cultura gestionale capace di integrare queste dimensioni in una visione di lungo periodo. Il passaggio da una Pa dell'adempimento a una Pa delle capacità di decidere e fare non implica abbandonare legalità e garanzie; significa, al contrario, riconnetterle al loro fine: produrre valore pubblico, ridurre disuguaglianze, sostenere lo sviluppo e rendere effettivi i diritti.

In questa prospettiva, l'editoriale qui proposto interpreta il periodo 2018–2026 non come un “cloud” in cui sono sedimentate tutte le riforme, ma come un vero e fondamentale laboratorio di apprendimento istituzionale. La domanda conclusiva non è se la Pa italiana sia cambiata abbastanza, ma se saprà consolidare ciò che ha imparato. È da questa domanda che può ripartire una riflessione coerente con la missione di RIPM: innovare la pubblica amministrazione attraverso analisi, confronto, multidisciplinarietà e proposte capaci di trasformare la conoscenza in azione pubblica.

Il presente volume conferma, al pari dei precedenti, il valore della Sezione “Dialoghi”, quale arena favorevole per un confronto sui temi del public management, offrendo nuovi strumenti di dialogo e analisi.

Ebbene, il primo articolo, “Intelligenza artificiale e governance pubblica: limiti e funzioni del diritto penale”, muove da un interrogativo: “quale ruolo può svolgere il diritto penale nella regolazione dell'intelligenza artificiale e nella governance dei rischi ad essa correlati?” Dapprima si descrive le caratteristiche dell'Ia rilevanti per il policy maker e i rischi connessi, poi vengono analizzati i limiti e le potenzialità del diritto penale quale strumento di governance esplorando le tecniche di criminalizzazione potenzialmente applicabili e, infine, si prendono in considerazione il caso italiano e le strategie regolatorie adottate (compresa la legge 132/2025) nel nostro Paese dal decisore politico con un focus sulle sfide poste dall'uso dell'Ia da parte della pubblica amministrazione. L'Autrice (Ricci) conclude riaffermando la tesi sostenuta sin dall'inizio, ovvero “il diritto penale non è idoneo a rivestire un ruolo centrale nella gestione delle problematiche legate all'avvento dell'intelligenza artificiale”. Con una precisazione: l'intervento penale non viene escluso aprioristicamente, ma collocato in “una fase successiva ed eventuale laddove gli strumenti settoriali (...) risultino insufficienti a garantire una tutela effettiva e d'adequata degli interessi giuridici coinvolti”.

Sempre nella medesima sezione, anche un secondo contributo approfondisce il tema dell'integrazione e dell'implementazione dell'intelligenza artificiale. In particolare, come indica il titolo: “Intelligenza artificiale e pubblica amministrazione: il contesto della normativa Eu e il caso dei Piani triennali del fabbisogno del personale dell'Agenzia delle Entrate”. Gli Autori (D'Arrigo & Interdonato), dopo aver

rappresentato brevemente l'evoluzione del quadro normativo europeo nell'ambito dell'innovazione tecnologica, si interrogano – facendo riferimento, a livello nazionale, al Piano triennale per l'informatica nella Pa e alla Strategia per l'intelligenza artificiale – su come l'introduzione dell'Ia incida sui “processi di programmazione del personale delle pubbliche amministrazioni influenzando la ridefinizione delle competenze professionali richieste, l'organizzazione del lavoro e le (...) dotazioni organiche”. L'Agenzia delle Entrate è stata selezionata come amministrazione paradigmatica, quale caso di studio, in ragione del suo essere interessata da “processi di innovazione tecnologica, automazione, data analysis e utilizzo di strumenti di machine learning nei procedimenti operativi e nei sistemi di controllo, così come della disponibilità di dati pubblici, documenti organizzativi e Piani triennali del fabbisogno del personale. E l'analisi condotta sembra comprovare come l'introduzione di strumenti basati sull'Ia “incida progressivamente anche sui modelli di programmazione del personale, determinando una trasformazione qualificativa delle competenze richieste e una revisione delle tradizionali logiche di definizione dei fabbisogni occupazionali nelle Pa”.

Il terzo contributo, “Analisi comparativa delle asimmetrie nella gestione delle risorse umane: dirigente pubblico vs dirigente privato”, muove da una “rilettura integrata” – anche attraverso un richiamo della letteratura sullo Strategic Human resource management (Shrm) – delle differenze strutturali nella gestione delle risorse umane tra pubblico e privato. E, “per destrutturare e comprendere i

meccanismi sottostanti” a quella nel settore pubblico, l'Autore (Aguanno) ha adottato il modello Amo (Ability, Motivation, Opportunity) – sviluppato originariamente da Appelbaum *et al.* – “dimostrando come l'efficacia dell'azione amministrativa dipenda dall'allineamento di queste tre dimensioni sistemiche”, peraltro esplorate attraverso casi concreti. L'indagine termina affermando che la “trasformazione del dirigente pubblico (...) a vero interprete del management e custode del public value (...) si costruisce sviluppando solide capacità analitiche, proteggendo la vocazione al servizio della collettività e disegnando architetture organizzative flessibili, scevre dalle idealizzazioni di mercato ma saldamente ancorate alle peculiarità istituzionali dello Stato”.

Il quarto articolo, “Trasferimenti statali e analisi della performance dei servizi locali: due casi di studio”, affronta il tema della misurazione della performance dei servizi pubblici locali evidenziando – pure mediante cenni a letteratura economica e amministrativa – i “limiti di un sistema basato prevalentemente su indicatori di spesa e di volume dei servizi erogati”. Gli Autori (Agasisti & Vecchi) suggeriscono di integrare tali misure con indicatori in grado di cogliere la qualità delle prestazioni, così da supportare in modo più efficace sia la programmazione delle politiche pubbliche sia i meccanismi di trasferimento delle risorse. Mediante due indagini empiriche, realizzate tra il 2021 e il 2025, hanno valutato il ruolo degli indicatori di qualità oggettiva dei servizi comunali, con particolare riferimento a quelli di asili nido e assistenza domiciliare. Rispetto a questi “servizi cruciali del

welfare locale” sono fornite, sulla base dei risultati delle due indagini svolte, pure delle implicazioni di policy. Nonostante la partecipazione volontaria e il numero limitato di enti coinvolti, le evidenze emerse con riguardo alle due domande di ricerca mostrano che questi indicatori (di qualità oggettiva) risultano generalmente rilevabili attraverso dati amministrativi disponibili presso i comuni, anche se non sempre in forma utilizzabile; consentono di evidenziare differenze significative tra contesti territoriali, modelli gestionali e configurazioni di servizio fornendo informazioni utili per analisi comparative, benchmarking e apprendimento organizzativo”. Per quanto osservato, e tenendo presenti i limiti sottolineati, l’aggiunta di indicatori di qualità oggettiva nei sistemi informativi esistenti può “supportare una programmazione nazionale più selettiva e informata” e “migliorare i criteri di assegnazione delle risorse”.

Il quinto e ultimo contributo (della Sezione “Dialoghi”), “La valutazione di base della disabilità come strumento di public management”, allargando l’orizzonte di riflessione con un focus sulle politiche pubbliche in materia di disabilità. Gli Autori (Croce & Di Cosimo) propongono la valutazione di base della disabilità come un “laboratorio avanzato di public management

applicato, nel quale si intrecciano diritti, risorse, competenze e responsabilità istituzionali”. Argomentano che “dotare questo snodo (di governance multilivello) di strumenti adeguati non è solo una scelta tecnica, anche una decisione politica e amministrativa che incide sulla qualità della cittadinanza e sulla credibilità dello Stato nel garantire diritti fondamentali”. In questa prospettiva, il Coefficiente di rilevanza (Cr) – indice sintetico che esprime quanto una condizione di disabilità sia rilevante ai fini del riconoscimento dell’invalidità, dell’accesso a benefici e provvidenze e dell’attivazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, secondo il d.lgs. 62/2024 – operazionalizzato attraverso il Questionario unico per la valutazione della disabilità (Quvd), è presentato come “strumento di policy implementation” in grado di rafforzare la capacità amministrativa delle istituzioni del sistema di welfare coinvolte.

I contributi di questo volume, indipendentemente dalla loro collocazione nelle due Sezioni, hanno visto impegnati, e messo in connessione, studiosi e esperti con differenti approcci disciplinari, rinnovando così l’“ambizione mobilitante” della Rivista nel “prospettare scenari per proiettare il complesso del sistema pubblico in una società del futuro”.

Riferimenti Bibliografici

- Agenzia per l'Italia digitale e Dipartimento per la trasformazione digitale (2024). Strategia italiana per l'intelligenza artificiale 2024 - 2026.
- Agenzia per l'Italia digitale (2026). Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2024–2026, Aggiornamento 2026.
- Commissione europea (2025). Italy 2025 Digital Decade Country Report.
- Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo (2025). Relazioni sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 2025.
- Dipartimento della funzione pubblica (2026). Milestone e Target delle misure Pnrr di competenza, aggiornamento 31 marzo 2026.
- Dipartimento della funzione pubblica. Syllabus. Nuove competenze per le pubbliche amministrazioni.
- Legge 23 settembre 2025, n. 132, Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale, G.U. Serie Generale n. 223 del 25 settembre 2025.
- Oecd (2025). *Government at a Glance 2025*. Paris: Oecd Publishing.

Editorial

Edited by Luigi Fiorentino and Elisa Pintus***

Evolutionary Dynamics in Italian Public Institutions Through the Eye of RIPM: From Emergency Management to Predictive Action

* *Office of the Chairman of the Council of Ministers*

** *University Aosta Valley*

The period between 2018 and 2026, from the first publication of *Rivista Italiana di Public Management – RIPM* – to today, cannot be read simply as a succession of reforms, decrees, plans, and compliances. Rather, it represents an extraordinary stress test of the institutional capacity of the Italian public administration (Pa): a test conducted under the pressure of external crises, European constraints, technological acceleration, and new social expectations. In recent years, the pandemic, the National Recovery and Resilience Plan (Nrrp) the national plan that translates NextGenerationEu, the large European fund created to relaunch the economy after the pandemic, into local actions, digital transformation, agile working, contract renewals, public contract reform, and the emergence of artificial intelligence have acted not as separate phenomena, but as convergent factors in rethinking the way public administration is administered and managed.

The crucial point, for a journal like *RIPM*, is not whether Italian administration has changed. The most fertile question is whether it has learned to change whether, that is, the innovations introduced during the emergency years and the National Recovery and Resilience Plan (Nrrp) have been capable of modifying organizational routines, skills, decision-making systems, relationships with citizens and businesses, accountability models, and performance evaluation criteria. It is this shift – from change that a reaction to change as a capability – that public management reflection must build upon.

A non-linear transformation

The 2018–2026 cycle opens at a time when many of the challenges facing the Italian

public administration were already evident: organizational fragmentation, weak coordination systems, high staff age, difficulty attracting specialized skills, regional disparities in service quality, and the often-unresolved relationship between regulation, organization, and results. The Covid-19 pandemic has brought these challenges to light with new intensity. It hasn't created them, but it has exposed them, one might say, demonstrating how the continuity of public services depends not only on the formal correctness of administrative action but also on the organizations' ability to adapt.

The health emergency undoubtedly served as a stress test of administrative resilience. The sudden spread of remote work, the need to deliver services under exceptional conditions, the use of accelerated procedures, and the growing reliance on digital infrastructure have led to uneven organizational learning. Some administrations transformed the emergency into an opportunity for innovation; others remotely replicated unchanged organizational models. A simple but not obvious lesson emerged: technologies cannot bring about transformation unless they are supported by processes, skills, responsibility, and coordination capabilities.

The National Recovery and Resilience Plan (Nrrp) introduced a second phase of acceleration. Significant financial resources, stringent deadlines, milestones and targets, European monitoring, and coordination between levels of government have forced administrations to adopt a management approach based on programs and results. In this sense, the Plan has acted as a learning

“device” and a mirror of disparities: it has rewarded institutions capable of planning, coordinating, reporting, and evaluating, and has highlighted the weaknesses of those lacking adequate human capital, processes, and organizational structures.

This trajectory is not linear. Alongside real innovations, inertia, procedural redundancies, and implementation discontinuities persist. The Italian public administration thus appears to be undergoing an ambivalent movement: on the one hand, it is experimenting with new public management tools; on the other, it risks incorporating them as additional levels of compliance. The most relevant editorial question, therefore, is how to prevent innovations from simply becoming new bureaucratic objects and how, instead, to transform them into stable governance capacity.

Administrative capacity as an infrastructure for recovery

In recent years, the concept of administrative capacity has returned to the center of public debate. It is no longer a technical formula reserved for insiders, but a fundamental condition for the effectiveness of public policies and coherent, adhocratic managerial actions in public companies. Administrative, organizational, and managerial capacity encompasses staffing, professional skills, quality of planning, use of data and information, interinstitutional coordination, information systems, procurement procedures, executive leadership, and a culture of evaluation. It is, in other words, a fundamental, invisible “infrastructure” without which even the best policy decisions remain fragile.

The Nrrp has highlighted this dimension. The very architecture of the Plan or, based on milestones and targets, invokes a “contractualized” performance logic: reforms and investments are evaluated not only for their regulatory provisions, but also for their verifiable progress and the achievement of measurable results. This approach has pushed many administrations to strengthen project management, reporting, monitoring, and coordination with implementing bodies, local authorities, and central structures.

However, administrative, managerial, and organizational capacity cannot be reduced to the ability to execute the Plan. The most significant challenge concerns the post-Nrrp period: understanding which skills, methods, and practices will remain the ordinary assets of administration and which, instead, will be dispersed with the conclusion of the extraordinary cycle. The risk is that the Nrrp will produce dual-track administration: one part oriented towards European projects, indicators, and deadlines; another part organized according to sectoral, compliance-related, and fragmented logics.

From this perspective, the capacity must be viewed as a dynamic dimension, not as a static endowment. It grows when administrations learn from experience, when mistakes become organizational knowledge, when data fuels decisions and not just reporting, when skills are mapped, developed, and used consistently. This is where public management thinking can offer a specific contribution: shifting the focus from reform as an act to reform as a process of institutional learning.

Organizing change: a new trajectory

Organizationally, the 2018–2026 period demonstrated a constant tension between traditional and extraordinary structures. The pandemic emergency imposed new ways of working; the National Recovery and Resilience Plan favored the creation of mission units, task forces, cross-functional groups, and monitoring units; digitalization required cross-functional roles and new forms of collaboration between offices; simplification prompted faster procedures and more integrated decisions.

These innovations have produced positive effects. Many institutions have adopted a language more closely aligned with management by objectives, integrated planning, project responsibility, and multilevel coordination. The experience of smart working, albeit with varying outcomes, has forced organizations to question trust, autonomy, activity measurement, and the quality of coordination. The Integrated Activity and Organization Plan (Piao), a single planning and governance strategic new approach for performance management for Italian public administrations introduced in 2022, has pushed for greater integration between performance, organization, needs, anti-corruption and legality actions, and smart working, although its implementation has not always transcended the “document-based” approach.

The question is whether these tools are destined to remain superstructures or can become opportunities for organizational redesign. Mission units of Nrrp, for example,

have allowed skills and responsibilities to be concentrated on complex objectives. However, if they are not connected to ordinary structures, they risk creating a separation between project management and routine management. The issue, therefore, is not whether to preserve or eliminate extraordinary structures, but how to transfer the planning, coordination, control, and learning skills they have developed into ordinary operations, ultimately, how to capitalize on innovation, and therefore how to create public value.

RIPM has often emphasized, in recent years, the needs to move beyond the formal legal, or better bureaucratic, approach and experiment with new approaches to knowledge. Applied to organizational matters, this means viewing offices, units, not simply as branches of expertise, but as work systems. Administrations must be analyzed for their interdependencies, decision-making chains, available skills, and response times to collective needs. Only in this way can organizational reform move beyond the description of organizational charts and become capacity management.

People, new contractual arrangements, skills

The public administration transformation of recent years has dramatically brought human capital back to the forefront. After a long period marked by hiring restrictions, a freeze on turnover, and a progressive increase in the average age of staff, public companies have found themselves faced with a dual need: renewing their workforce and updating their skills. The issue is not just about the quantity of staff,

but also the quality of the relationship between people, roles, technologies, and, above all, responsibilities.

The employee contract renewals in the public sector, including those relating to central functions, have sought to intervene not only on the remuneration level, but also on professional regulations, skills development, agile working, organizational welfare and valorization of professional skills. The revision of classification areas and systems can be interpreted as an attempt to make the relationship between actual activities performed, skills possessed, and opportunities for professional growth more coherent.

However, a qualitative leap cannot be achieved through contractual employee innovation alone. Professional systems must be linked to needs planning, training, internal mobility, evaluation, and process design. The Syllabus platform, with its skills self-assessment and training programs on digital, ecological, and administrative transitions, points to an important direction: training not as a requirement, but as a permanent infrastructure of organizational capacity.

The challenge is also reputational. Attracting qualified professionals – digital, managerial, economic, technical, statistical, legal, hybrid skills means making each individual public administration a place where it is possible to exercise responsibility, produce public value, and grow professionally. Recruitment cannot be separated from the quality of the organization welcoming new hires. Without clear processes, leadership, digital tools, and development

paths, even generational change risks becoming a numerical replacement, not an administrative renewal.

This leads to a public management implication: people management is not an ancillary aspect of reform, but rather the place where it is decided whether reforms become organizational behavior. Skills are not merely individual attributes; they are collective capabilities that arise from the interaction between people, technologies, rules, and responsibilities.

Public management and results orientation

No administrative transformation can be consolidated without rethinking the role of public management. In the 2018–2026 period, managers were called upon to operate, as already noted, in a context of increasing complexity: emergency management, implementation of the National Recovery and Resilience Plan, new procurement procedures, digitalization, agile working, a shortage of specialized skills, time pressure, and a growing demand for accountability.

The skills required no longer coincide solely with mastery of the regulatory framework. Legality, impartiality, and compliance with procedural guarantees remain fundamental, but these are complemented by leadership skills, people management, network coordination, data use, risk assessment, interinstitutional negotiation, and an impact-oriented approach. Managers are increasingly becoming interpreters of complexity: not just office managers, but builders of connections between political

objectives, administrative resources, regulatory constraints, and social needs.

The new Public Contracts Code, with its results-based principle, highlights this transformation. Administrative legality is not undermined by a results-oriented approach; on the contrary, its function is redefined. Results are pursued in the community's interest and in compliance with transparency, competition, and good governance. This requires management capable of using discretion responsibly, motivated and oriented toward the effective implementation of interventions.

The issue of evaluation remains unresolved. Too often, performance systems have been perceived as formal tools, weakly linked to organizational improvement. The post-pandemic phase and the Nrrp have demonstrated the need to move from an evaluation focused on compliance and metrics, often self-referential, to an evaluation capable of supporting learning, resource reallocation, skills development, and service quality. Evaluation is not simply about measuring what has been accomplished but about creating the conditions for improvement.

Public management, therefore, is one of the key areas for measuring the maturity of change. If it remains trapped in a "defensive" responsibility, every public institution will continue to prioritize compliance. If, however, it is supported by clear rules, adequate skills, reliable information systems, and improvement-oriented evaluations, it can become a decisive lever for institutional innovation.

Digital, data, and artificial intelligence

Digitalization has been one of the main transformational drivers of this challenging time. Digital identity, electronic payments, national platforms, cloud computing, interoperability, online services, and dematerialization have progressively changed the interaction between administrations, citizens, and businesses. The point, however, is not just the growth of digital tools, but their ability to change the way governments produce knowledge, make decisions, and report.

The European Commission's Digital Decade Country Report 2025 recognizes Italy's significant progress in public infrastructure and services.

It highlights the importance of digital transformation but also highlights persistent challenges in the adoption of artificial intelligence and the growth of the innovation ecosystem. This assessment confirms a central tension: digital transformation does not simply mean the availability of platforms, even the most innovative, but rather the ability to use them to streamline processes, integrate data, personalize services, reduce inequalities, and improve decision-making quality.

Data is now at the heart of the matter. Artificial intelligence, as repeatedly highlighted, is the issue that calls into question the very notion of data (Ai) as a proprietary asset of a single office. Predictive systems, virtual assistants, automatic classification tools, document analysis, and algorithmic data flow management require reliable,

interoperable, and governed information bases. Without data governance, Ai risks amplifying errors, opacity, and inequalities; with mature data governance, it can support more timely decisions, more accessible services, and better resource allocation.

The European and national framework has meanwhile evolved. Regulation (Eu) 2024/1689 established harmonized rules on artificial intelligence; Italian Law no. 132 of 2025 introduced provisions and delegations regarding Ai; the Three-Year Plan for Information Technology in Public Administration and the Italian Strategy for Artificial Intelligence 2024–2026 identify principles, objectives, and tools for the public adoption of Ai. In this context, administrations cannot limit themselves to experimenting with isolated applications: they must build governance, skills, standards, risk assessments, and transparency criteria.

Ai will not solve the systemic, ancient, long-standing problems of public administrations. If anything, it can make them more evident. If a process is confusing, if an archive is disorganized, if responsibilities are unclear, if data is incomplete, automation does not lead to modernization but rather accelerates error. Digital innovation must therefore be interpreted as public institutions reorganization: process redesign, data curation, staff training, human responsibility for decisions, impact assessment, and the protection of fundamental rights.

For RIPM, this is a natural area of research that is integral to its institutional mission. Artificial intelligence forces business analysts, lawyers, economists, organizational

scholars, computer scientists, sociologists, occupational psychologists, and, of course, public managers to engage with a common goal. This highlights the need for a multidisciplinary approach – another challenge stated in the RIPM statement – that combines efficiency, fairness, accountability, expertise, and trust in institutions.

Simplification: a crucial and urgent challenge to achieve results beyond the norm

Simplification policies have consistently accompanied the 2018-2026 cycle. From emergency management to the implementation of Nrrp investments, legislators have sought to accelerate procedures, authorizations, service conferences, procurement, and oversight. Simplification has become a key word in the reform lexicon. But its very recurrence demonstrates how difficult it is to transform it into concrete experience for citizens, businesses, and administrations.

The critical point is the gap between planned simplification and implemented simplification. Regulations can reduce steps, shorten deadlines, introduce silent consent, or concentrate responsibilities. However, if administrations lack the necessary resources, inputs, and essential conditions for the provision of public services, simplification remains a regulatory design that does not change the timing and quality of administrative action. This gap is particularly visible in smaller public institutions and in areas with smaller administrative resources.

Public procurement contracts are the area where this tension is most acute. Legislative

Decree no. 36/2023 introduced principles of results, trust, and market access, strengthening planning, the qualification of contracting authorities, and the digitalization of the contract lifecycle. The Italian National Anti-Corruption Authority (Anac) has indicated that, starting January 1, 2024, the new Code's provisions will require the digital management of the entire contract lifecycle through certified platforms and a national digital procurement ecosystem, also based on the National Database of Public Contracts and on interoperability.

This transformation is important because public procurement is no longer simply a set of procedures for purchasing goods, services, and works. It is a lever for public policy. Through procurement, administrations can drive innovation, sustainability, project quality, territorial development, and digital transition. But for this to happen, qualified contracting authorities, competent Rups, and design teams are needed.

Quality governance, reliable data, proportionate controls, and the ability to manage implementation, not just procurement.

Simplification, therefore, cannot be thought of as a reduction in rules, but rather as capacity-building. Simplification means clarifying who makes decisions, on what data, with what responsibilities, within what timeframes, and with what effects. From this perspective, legality and results are not opposites: administrative legality is fully realized when it enables the production of public value, not when it is limited to the preservation of the procedure.

From the Nrrp to the post-Nrrp: the question of impact

The final phase of the Nrrp raises a crucial question: what will remain of the organizational, managerial, and digital innovations implemented in recent years? The answer cannot be sought solely in meeting deadlines or in expenditure reporting. The true test is impact: the ability of interventions to sustainably improve the quality of services, accessibility, trust, administrative productivity, territorial cohesion, and the state's ability to guide development.

The Nrrp has introduced a more explicit monitoring culture within government institutions and agencies. It has disseminated indicators, targets, deadlines, information systems, and reporting responsibilities. But monitoring is not the same as impact assessment. Measuring progress is necessary; understanding the effects is another matter. The post-Nrrp phase requires shifting attention from implementations to outcomes: not just how many projects have been completed, but how they have changed the experience of citizens, the capacity of institutions, the quality of public work, and the resilience of local communities.

This perspective requires a cultural shift. Government must develop *ex ante*, ongoing, and *ex post* evaluation capabilities; they must use administrative data, empirical evidence, and listening to users; they must be able to learn from failures; They must connect organizational performance and public impact. Without this evolution, the risk is that the Nrrp season will be dismissed as a financial hiatus, without having a lasting impact on governance.

Impact assessment is also a democratic issue. In a context of scarce resources, complex transitions, and growing expectations, public institutions must be able to explain not only what they do, but why they do it, with what results, and for whose benefit. This requires transparency, but also narrative capacity and political and administrative accountability. Public value is not simply produced; it must be recognized, discussed, and made verifiable.

A RIPM agenda for learning public administration

The reconstruction of the 2018–2026 dynamics suggests a research and action agenda consistent with the RIPM mission. This can be summarized in a few guiding questions, not as a closed list, but as an invitation to discussion among scholars, managers, professionals, and stakeholders.

The first question concerns institutional and administrative. managerial capacity: how can it be measured, developed, distributed across level of governance, and how can it be prevented from remaining concentrated in already stronger institutions? The second concerns organization and management: what mechanisms can transform the extraordinary experiences of the Nrrp into routine project management, coordination, and evaluation? The third concerns people: what recruitment, training, professional development, and leadership models can make the administration attractive to hybrid skills and new generations?

The fourth question concerns digitalization and Ai: what governance models allow for the use of technology and data

without weakening transparency, accountability, and rights? The fifth concerns simplification: how can we bridge the gap between regulation and implementation, especially with the most fragile local authorities? The sixth concerns procurement: how can we transform public procurement from a procedural safeguard to a strategic lever for innovation, sustainability, and development? Finally, the seventh concerns impact: how can impact evaluation – which measures the long-term effects generated by a public activity, the outcomes, for the creation of public value – be made a regular part of the policy cycle rather than a final appendix to reporting?

These questions confirm the need for a journal capable of bringing together theory and cases, law and management, organization and technology, levels of government and stakeholders, Italy and international comparison. RIPM can be a place where reforms are not merely described but analyzed; an arena in which administrative cases become opportunities for modeling; a space in which the experience of public managers engages with scientific research and societal demands.

Administration as an organized common good

The 2018–2026 cycle teaches the Italian public administration a crucial lesson: administration is not merely an apparatus of execution, but the public infrastructure of collective living. In times of crisis, it ensures continuity; in investment programs, it transforms resources into interventions; in the digital transition, it makes rights

and services effective; in regulation, it builds trust; in procurement, it guides development; in people management, it safeguards public skills and motivation.

This is why administrative modernization cannot be entrusted to a single level. Regulations, technologies, hiring, platforms, or plans are not enough. We need a management culture capable of integrating these dimensions into a long-term vision. The transition from a Pa of compliance to a Pa with the capacity to decide and to act does not imply abandoning legality and guarantees; on the contrary, it means reconnecting them to their purpose: reducing inequalities, supporting development, and making rights effective. Ultimately producing public value,

From this perspective, this editorial interprets the 2018–2026 period not as a “cloud” where all reforms are stored, but as a true and fundamental laboratory of institutional learning. The final question is not whether the Italian public administration has changed enough, but whether it will be able to consolidate what it has learned. This question is the starting point for a reflection consistent with RIPM’s mission: to innovate public administration through analysis, discussion, multidisciplinary, and proposals capable of transforming knowledge into public action.

This volume confirms, like its predecessors, the value of the “Dialogues” section as a favorable arena for discussion on public management issues, offering new tools for dialogue and analysis.

The first article, “Artificial intelligence and public governance: limits and functions of Criminal Law”, begins with the question: “What role can Criminal Law play in regulating artificial intelligence and in the governance of its related risks?” First, the characteristics of Ai relevant to policy makers and the associated risks are described. The limitations and potential of criminal law as a governance tool are analyzed, exploring potentially applicable criminalization techniques. Finally, the Italian case and the regulatory strategies adopted (including Law no. 132/2025) by policy makers in our country are considered, focusing on the challenges posed by the use of Ai by public administration. The author (Ricci) concludes by reaffirming the thesis put forward from the outset, namely, “Criminal Law is not suited to play a central role in managing issues related to the advent of artificial intelligence”. With one clarification: criminal intervention is not excluded a priori but rather placed in “a subsequent and possible phase where sectoral instruments (...) prove insufficient to guarantee effective and adequate protection of the legal interests involved”.

Also in the same section, a second contribution explores the topic of the integration and implementation of artificial intelligence. Specifically, as the title suggests: “Artificial intelligence and public administration: the context of Eu regulation and the case of the Italian Revenue Agency’s three-year personnel requirement Plans”. The authors (D’Arrigo & Interdonato), after briefly outlining the evolution of the European regulatory framework in the area of technological innovation, address – with reference, at the national level, to

the three-year Plan for information technology in the public administration and the Strategy for artificial intelligence – how the introduction of Ai impacts “the personnel planning processes of public administrations, influencing the redefinition of required professional skills, work organization, and (...) staffing levels”. The Italian Revenue Agency was selected as a paradigmatic administration, a case study, due to its involvement in “technological innovation processes, automation, data analysis, and the use of machine learning tools in operational procedures and control systems, as well as the availability of public data, organizational documents, and three-year personnel needs plans”. The analysis conducted appears to demonstrate how the introduction of Ai-based tools “also progressively impacts personnel planning models, leading to a transformation in the qualifications of required skills and a revision of the traditional logic for defining employment needs in public administrations”.

The third contribution, “Comparative analysis of asymmetries in human resources management: public manager vs private manager, starts from an “integrated re-reading” – also through a reference to the literature on Strategic Human resource management (Shrm) – of the structural differences in human resources management between public and private managers. And “to deconstruct and understand the underlying mechanisms” of this approach in the public sector, the author (Aguanno) adopted the Amo (Ability, Motivation, Opportunity) model – originally developed by Appelbaum *et al.* – “demonstrating how the effectiveness of administrative

action depends on the alignment of these three systemic dimensions”, explored through concrete cases. The investigation concludes by stating that the “transformation of the public manager (...) into a true interpreter of management and guardian of public value (...) is achieved by developing solid analytical skills, safeguarding the vocation to serve the community, and designing flexible organizational architectures, free from market idealizations but firmly anchored to the institutional peculiarities of the state”.

The fourth article, “State transfers and performance analysis of local services: two case studies” addresses the issue of measuring the performance of local public services, highlighting – also through references to economic and administrative literature – the “limits of a system based primarily on expenditure and volume indicators of services provided”. The authors (Agasisti & Vecchi) suggest integrating these measures with indicators capable of capturing the quality of services, thus more effectively supporting both public policy planning and resource transfer mechanisms. Through two empirical surveys, conducted between 2021 and 2025, they assessed the role of objective quality indicators for municipal services, with particular reference to those for childcare services (nursery schools) and home care assistance. With regard to these “crucial local welfare services”, policy implications are provided on the basis of the findings of the two surveys conducted. Policy implications for these “crucial local welfare services” are also provided based on the results of the two surveys. Despite voluntary participation and the limited number of entities

involved, the evidence emerging with respect to the two research questions shows that these (objective quality) indicators are generally detectable through administrative data available from municipalities, although not always in usable form; they allow us to highlight significant differences between territorial contexts, management models, and service configurations, providing useful information for comparative analysis, benchmarking, and organizational learning. In light of what has been observed, and bearing in mind the limitations noted, adding objective quality indicators to existing information systems can “support more selective and informed national planning” and “improve resource allocation criteria”.

The fifth and final contribution (from the “Dialogues” section), “Basic disability assessment as a public management tool”, broadens the scope of reflection with a focus on public policies regarding disability. The authors (Croce & Di Cosimo) propose basic disability assessment as an “advanced laboratory of applied public management, intertwining rights, resources, skills, and institutional responsibilities”.

They argue that “providing this hub (of multilevel governance) with adequate tools is not just a technical choice, but also a political and administrative decision that impacts the quality of citizenship and the credibility of the state in guaranteeing fundamental rights”. From this perspective, the Relevance Coefficient (Rc) – a synthetic index expressing the relevance of a disability condition for the purposes of disability recognition, access to benefits and provisions, and the implementation of a personalized, participatory, and individual life plan, pursuant to Legislative Decree no. 62/2024 – operationalized through the single Questionnaire for the evaluation of disability (Quvd), is presented as a “policy implementation tool” capable of strengthening the administrative capacity of the welfare system institutions involved.

The contributions to this volume, regardless of their placement in the two Sections, have engaged and connected scholars and experts with different disciplinary approaches, thus renewing the Journal’s “mobilizing ambition” to “propose scenarios for projecting the entire public system into a future society”.

Bibliographic References

- Agenzia per l'Italia Digitale e Dipartimento per la trasformazione digitale (2024). Strategia italiana per l'intelligenza artificiale 2024 - 2026.
- Agenzia per l'Italia Digitale (2026). Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2024–2026, Aggiornamento 2026.
- Commissione europea (2025). Italy 2025 Digital Decade Country Report.
- Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo (2025). Relazioni sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 2025.
- Dipartimento della funzione pubblica (2026). Milestone e Target delle misure Pnrr di competenza, aggiornamento 31 marzo 2026.
- Dipartimento della funzione pubblica. Syllabus. Nuove competenze per le pubbliche amministrazioni.
- Legge 23 settembre 2025, n. 132, Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale, G.U. Serie Generale n. 223 del 25 settembre 2025.
- Oecd (2025). *Government at a Glance 2025*. Paris: Oecd Publishing.

Special Focus

**Pubblica amministrazione
e cambiamento istituzionale:
un bilancio fra prospettive
di governance e management**

*Public administration
and institutional change:
a stocktaking between governance
and management perspectives*



Esperienza e prospettive del Pnrr e innovazione nella pubblica amministrazione

***Experience and prospects
of the Nrrp and innovation
in public administration***

**Il punto di vista di Renato Loiero
(Consigliere parlamentare Senato della Repubblica)**

Da un piano straordinario di investimenti alla costruzione di una politica pubblica orientata all'innovazione istituzionale

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) fa parte del più ampio Programma denominato Next Generation Eu lanciato nel luglio del 2020 dall'Unione europea, ed entrato in vigore il 19 febbraio 2021, per superare la crisi economica dovuta alla pandemia da Covid-19. Approvato nel 2021 sotto il governo Draghi, il Piano è stato presentato alla Commissione europea il 30 aprile 2021 e successivamente approvato in sede europea nel luglio dello stesso anno. L'Italia beneficia di una dotazione complessiva di circa 194,4 miliardi di euro di cui 2,76 miliardi sono stati assegnati nel dicembre 2023 con l'introduzione del capitolo Repower Eu.

Il Pnrr italiano ha una struttura basata su Missioni e Componenti che si articolano in misure e sub-misure (investimenti o riforme) che contengono al loro interno traguardi qualitativi (milestone) e obiettivi quantitativi (target). Le Missioni rappresentano le aree tematiche di intervento, rispetto alle sfide economiche-sociali che si intendono affrontare con il Pnrr, le Componenti afferiscono ad una specifica Missione e rappresentano le priorità di investimento correlate a un'area di intervento, a un settore, a un ambito, a un'attività, allo scopo di affrontare sfide specifiche.

Per accelerare l'attuazione, il Pnrr ha promosso riforme orizzontali che riguardano la semplificazione normativa, la digitalizzazione della pubblica amministrazione, la riforma della concorrenza e la riforma della giustizia, indispensabili per rendere il sistema più efficiente e in grado di assorbire correttamente le risorse europee. Uno degli aspetti più complessi riguarda il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni, soprattutto a livello territoriale. L'attuazione di un piano di oltre 190 miliardi di euro ha messo in luce carenze di personale tecnico specializzato, rigidità nelle procedure di reclutamento e difficoltà di coordinamento tra amministrazioni centrali e periferiche. Per colmare questo divario, il Piano ha introdotto strumenti straordinari di potenziamento delle risorse umane e organizzative, meccanismi speciali di assunzione a tempo determinato, iniziative come i concorsi coesione e il portale inPA, formazione e aggiornamento del personale, oltre a task

forze di supporto tecnico-amministrativo nei territori. Questo approccio segna un cambio di paradigma: non solo erogazione di risorse, ma anche accompagnamento amministrativo e trasferimento di competenze, con possibili effetti strutturali sulla gestione delle politiche pubbliche italiane.

Il Pnrr ha inoltre introdotto una nuova cultura della valutazione delle politiche pubbliche, basata sul principio della performance-based policy, con erogazione delle risorse vincolata al raggiungimento di milestone e target verificabili. La valutazione diventa un meccanismo continuo e vincolante, con obblighi semestrali verso la Commissione europea e trasparenza garantita attraverso ReGiS e il sito istituzionale dedicato al Piano denominato “ItaliaDomani”. Questa cultura della valutazione si integra con altre strategie di misurazione del benessere e della sostenibilità, collegandosi agli indicatori BES e agli SDGs dell’Agenda 2030, permettendo di valutare gli effetti delle politiche in una prospettiva multidimensionale e favorendo un cambiamento culturale nell’amministrazione pubblica, andando oltre la crescita economica, integrando dimensioni sociali, ambientali e di qualità della vita per valutare il benessere di una società.

La governance del Pnrr è stata definita attraverso una serie di disposizioni normative iniziando con la legge di bilancio 2021 che ha istituito il Fondo di rotazione per l’attuazione del programma Next Generation Eu, il sistema informativo unitario ReGiS e la Relazione annuale alle Camere sull’utilizzo delle risorse e sui risultati raggiunti. Sempre nella stessa legge è stata prevista un’unità di missione presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Mef, con funzioni di coordinamento e supporto alle strutture coinvolte nell’attuazione del Piano.

La governance del Pnrr è stata concepita come un sistema multilivello in cui una forte centralizzazione politica e tecnica coesiste con responsabilità diffuse a livello territoriale. La Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri svolge un ruolo di indirizzo strategico e coordinamento politico, assicurando che gli interventi siano coerenti con gli obiettivi europei e con le priorità nazionali, mentre l’Ispektorato generale presso il Mef ha monitorato i flussi finanziari e l’avanzamento dei progetti. Questo modello ha consentito un controllo efficace sul rispetto delle scadenze europee e ha favorito una rendicontazione chiara e strutturata verso la Commissione europea. Tuttavia, la centralizzazione ha anche generato alcune criticità: il coordinamento con Regioni, Città Metropolitane e Comuni non è stato sempre agevole, soprattutto a causa delle differenze nelle capacità amministrative e nella disponibilità di personale qualificato. In diversi casi, la necessità di rispettare procedure rigorose ha rallentato l’attuazione dei progetti, evidenziando il rischio di un eccessivo accentramento decisionale che limita l’autonomia locale. Inoltre, la gestione dei fondi ha mostrato come la semplice definizione di responsabilità non sia sufficiente: la

capacità effettiva di attuare interventi complessi dipende dalla preparazione tecnica, dalle risorse disponibili e dalla capacità di adattamento alle specificità territoriali¹.

Un elemento cruciale emerso dall'esperienza riguarda le disparità territoriali nella capacità di gestione dei fondi. Mentre alcune Regioni e grandi città hanno sviluppato competenze avanzate nella progettazione e nell'attuazione dei progetti, alcuni comuni, soprattutto di piccole dimensioni, hanno incontrato ostacoli significativi, dovuti a carenza di personale qualificato, scarsa familiarità con procedure digitali e complessità burocratiche². Per affrontare queste difficoltà, sono state istituite task force e unità di supporto tecnico, che hanno fornito assistenza nella progettazione, nella gestione delle gare e nella rendicontazione. Sebbene tali strumenti abbiano mitigato le criticità, hanno anche evidenziato un problema strutturale: senza un rafforzamento permanente delle competenze locali, le disuguaglianze nella capacità di attuazione rischiano di persistere, limitando l'efficacia complessiva del piano anche e soprattutto dopo la sua conclusione.

Parallelamente, la digitalizzazione dei processi tramite la piattaforma ReGiS ha offerto vantaggi significativi, consentendo un monitoraggio costante e trasparente dei flussi finanziari e dell'avanzamento fisico dei progetti, ma la qualità dei dati e la capacità di utilizzo dello strumento sono risultate molto variabili. Questo ha evidenziato l'importanza di una formazione mirata, di procedure standardizzate e di un supporto continuo per le amministrazioni locali, al fine di massimizzare l'efficacia del monitoraggio digitale.

Le riforme strutturali previste dal Pnrr hanno rappresentato un'ulteriore fonte di complessità. Interventi nei settori della giustizia, della pubblica amministrazione e della fiscalità hanno subito rallentamenti significativi, dovuti a difficoltà di coordinamento tra i diversi livelli di governo e complessità normativa. Questa esperienza evidenzia che la realizzazione di riforme strutturali richiede non solo strumenti amministrativi efficaci, ma anche un forte impegno politico, strategie di comunicazione mirate e sistemi di monitoraggio capaci di rilevare tempestivamente eventuali criticità.

La fase di investimenti straordinari avviata con il Pnrr ha segnato un punto di svolta significativo per la pratica della pianificazione urbana e territoriale in Italia. Se da un lato il Piano ha offerto un'occasione senza precedenti per la rigenerazione dei territori urbani e metropolitani, dall'altro ha introdotto un modo di concepire e

-
1. Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) – II semestre 2023.
 2. Istat – Focus “Comuni: vincoli strutturali e opportunità del Pnrr” (marzo 2024).

gestire la pianificazione che ha aperto numerose controversie legate sia alla strategia che alla sua implementazione: la centralità e discrezionalità dei Ministeri cui fanno capo gli investimenti nella scelta dei progetti da finanziare; l'assenza di un effettivo confronto preliminare con gli attori territoriali e le città; la settorialità e rigida compartimentazione degli investimenti; la competizione tra le amministrazioni locali per la selezione dei progetti (Viesti *et al.*, 2022).

Un ulteriore elemento di criticità riguarda il processo di elaborazione del Piano italiano che si è svolto, anche per questioni di tempi e modalità, principalmente all'interno della compagine ministeriale, con un coinvolgimento piuttosto limitato delle rappresentanze politiche ed economico-sociali. A differenza di quanto avviene per la maggior parte delle politiche pubbliche nel nostro Paese nella redazione del Pnrr il contributo delle Regioni è stato marginale. Le scelte di fondo e la definizione dei contenuti sono state infatti curate quasi esclusivamente dal Governo nazionale. La discussione pubblica sul testo definitivo del Piano, così come sulle successive fasi di implementazione, è risultata talvolta limitata e frammentaria. Più che un disegno organico, la prima versione del Piano rappresenta l'assemblaggio di progetti già esistenti, ricondotti a un quadro unitario principalmente attraverso il riferimento alle due grandi transizioni (ecologica e digitale) indicate dall'Unione europea come priorità.

Tuttavia, grazie anche alle diverse rimodulazioni, il successo del Piano dipende dalla capacità di superare criticità strutturali, tra cui la complessità burocratica, la carenza di personale qualificato, le disuguaglianze territoriali e la necessità di un coordinamento efficace tra amministrazioni centrali e locali.

L'esperienza del Piano rappresenta un caso di studio particolarmente rilevante nel dibattito contemporaneo sulle politiche pubbliche, in quanto costituisce un laboratorio di sperimentazione per la definizione di un modello di governo trasferibile e sostenibile, utile non solo per la gestione di programmi straordinari, ma anche come base per una cornice ordinaria di intervento nel medio-lungo periodo.

In primo luogo, appare evidente che la capacità del Pnrr di coniugare una visione strategica centrale con una responsabilità operativa decentrata si iscrive a pieno titolo nel paradigma del governo multilivello. Tale configurazione consente di mantenere la coerenza complessiva con gli obiettivi macroeconomici e strategici definiti a livello nazionale, garantendo al tempo stesso la possibilità di adattare gli interventi alle specificità locali. L'efficacia di questo modello è strettamente dipendente da alcune condizioni di contesto: il rafforzamento delle capacità amministrative non solo territoriali, la disponibilità di strutture di supporto tecnico permanenti e una chiara ripartizione delle responsabilità operative rappresentano elementi imprescindibili

per evitare fenomeni di dipendenza dal percorso e per ridurre le asimmetrie tra aree forti e aree deboli del Paese.

In secondo luogo, la dimensione digitale del Pnrr si configura come uno dei fattori più innovativi e potenzialmente replicabili. La piattaforma ReGiS, integrando dati finanziari, avanzamento fisico e strumenti di gestione del rischio, ha reso possibile un monitoraggio in tempo reale, rafforzando così la trasparenza, la responsabilità pubblica e la capacità di reazione tempestiva delle istituzioni. In una prospettiva più ampia, ciò richiama le riflessioni teoriche sul ruolo dei sistemi informativi come strumenti di governo basato sui dati, nei quali l'interoperabilità, la standardizzazione delle informazioni e l'apertura dei dati costituiscono prerequisiti essenziali per garantire non solo efficienza amministrativa, ma anche legittimazione democratica attraverso la partecipazione informata dei cittadini. La formazione continua del personale pubblico assume, in questo senso, un valore strategico, in quanto condizione necessaria per tradurre le potenzialità tecnologiche in reali capacità operative e decisionali.

Un terzo elemento riguarda la sostenibilità e la resilienza, che rappresentano non semplici obiettivi settoriali, ma veri e propri principi ordinatori dell'intero impianto del Pnrr. Gli investimenti in energie rinnovabili, infrastrutture verdi e mobilità sostenibile, infatti, si inseriscono in un approccio integrato che richiama le teorie dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione delle priorità ambientali, economiche e sociali nelle politiche pubbliche, in cui le diverse dimensioni non vengono trattate come ambiti distinti, bensì come variabili interdipendenti di una strategia complessiva di modernizzazione.

È in questo quadro che si colloca anche la necessità di politiche mirate alla riduzione delle disuguaglianze territoriali, alla promozione dell'inclusione sociale e alla valorizzazione del capitale umano, elementi che, secondo la letteratura sulla coesione territoriale, costituiscono fattori determinanti per la resilienza di lungo periodo dei sistemi socioeconomici.

Guardando oltre il 2026, diventa pertanto cruciale trasformare l'eccezionalità del Pnrr in un modello stabile e strutturale di governo pubblico. Ciò implica, da un lato, il consolidamento delle capacità amministrative attraverso meccanismi permanenti di formazione, di assistenza tecnica e di standardizzazione procedurale; dall'altro, l'adozione di sistemi digitali avanzati capaci di integrare funzioni predittive, cruscotti operativi e strumenti di valutazione d'impatto multidimensionale. Questi ultimi, in particolare, appaiono fondamentali per superare un approccio meramente procedurale e per misurare gli effetti reali delle politiche in termini economici, sociali e ambientali, coerentemente con le indicazioni provenienti dal dibattito internazionale

sull'elaborazione di politiche fondate su evidenze. A ciò si aggiunge l'esigenza di promuovere l'innovazione e la coesione sociale come assi strategici delle politiche pubbliche: ciò significa incentivare l'occupazione giovanile e femminile, sostenere l'imprenditorialità innovativa, integrare le comunità vulnerabili e valorizzare la partecipazione attiva dei cittadini e dei portatori di interesse privati, in linea con i principi del governo collaborativo.

Infine, la resilienza istituzionale richiede la costruzione di un governo flessibile, capace di attivare rapidamente poteri sostitutivi, meccanismi di emergenza e strumenti di coordinamento interistituzionale, ma al contempo saldamente ancorato ai principi di trasparenza, proporzionalità e responsabilità condivisa, che ne costituiscono il fondamento democratico. In definitiva, soltanto un sistema integrato, digitale, inclusivo e orientato alla qualità dei dati potrà consolidare l'eredità del Pnrr, trasformandola in un modello di riferimento per la modernizzazione delle politiche pubbliche italiane ed europee, e contribuendo in modo strutturale alla costruzione di uno sviluppo equo, sostenibile e resiliente nel lungo periodo.

Riferimenti Bibliografici

- Commissione europea (2019). Il Green Deal europeo.
- Commissione europea (2021). Regolamento (Ue) 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.
- Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (2024). Relazione sui servizi pubblici.
- Corte dei conti (2023). Rapporto sullo stato di attuazione del Pnrr.
- Decreto - legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108, Governance del Pnrr e semplificazioni.
- Decreto - legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito in legge 21 aprile 2023, n. 41, Riorganizzazione della governance Pnrr.
- Decreto - legge 2 marzo 2024, n. 19, Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Pnrr.
- Fondazione Ifel - Anci (2024). Lo stato di attuazione del Pnrr e il ruolo dei Comuni.
- Governo italiano – Presidenza del Consiglio dei ministri (2021). Italia Domani. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.
- Istat (2022). Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES).
- Istat (2023). Rapporto sulla capacità amministrativa e personale pubblico.
- Legge 30 dicembre 2020, n. 178, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021 – 2023.
- Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato (2021-2024). Relazioni annuali sullo stato di attuazione del Pnrr.
- Ministero dell'economia e delle finanze. (2025). Relazione sugli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile 2025.
- United Nations (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.
- Viesti, G., Chiapperini, L., & Montenegro, S. (2022). *Il Pnrr tra bandi e divari territoriali*. Bologna: il Mulino.

**Il punto di vista di Monica Parrella
(Presidenza del Consiglio dei ministri)**

Ex malo bonum. Dal Covid al Next Generation Eu, i manager pubblici alla prova della complessità

Gli anni compresi tra il 2018 e il 2025 rappresentano per la pubblica amministrazione italiana una fase storica di trasformazione profonda, caratterizzata dall'intreccio di dinamiche di grande rilievo, tra le quali il progressivo venir meno del blocco delle assunzioni, che per un decennio aveva "congelato" gli organici pubblici, e il conseguente inserimento nel tessuto pubblico di un numero considerevole di nuove risorse, la diffusione massiccia e non più soltanto sperimentale del lavoro agile (c.d. smart working), l'attuazione del programma europeo Next Generation Eu attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), concepito per fornire al Paese prospettive di crescita duratura dopo il crollo del prodotto interno lordo determinato dalla crisi pandemica da Sars-CoV-2.

Gli eventi degli ultimi anni hanno inciso simultaneamente sui modelli organizzativi, sui processi decisionali e sulle modalità di erogazione dei servizi pubblici.

La pandemia ha agito come uno shock sistemico, accelerando processi di cambiamento che in parte erano già presenti nelle amministrazioni ma che procedevano con ritmi relativamente lenti. In particolare, l'emergenza sanitaria ha reso evidente come la digitalizzazione delle procedure e dei servizi pubblici, la flessibilità organizzativa e la capacità di coordinamento interistituzionale rappresentino condizioni essenziali per garantire la continuità dell'azione amministrativa in contesti di crisi o comunque complessi.

L'avvio del Pnrr ha posto le amministrazioni pubbliche di fronte alla sfida di gestire ingenti risorse finanziarie in un quadro di governance multilivello e di stringenti vincoli temporali. La struttura del Piano, basata su target e milestone concordati con le istituzioni europee, ha introdotto nel sistema amministrativo italiano un modello di gestione delle politiche pubbliche fortemente orientato alla performance, gettando il seme, che sarà compito delle amministrazioni far germogliare, per una trasformazione duratura del "modo" di amministrare, più attento ai risultati concreti che ai meri adempimenti.

Negli ultimi anni è poi emersa ancora più evidente una caratteristica strutturale della pubblica amministrazione: la sua natura intrinsecamente complessa di “organismo”, a propria volta alle prese con la complessità dei problemi contemporanei di cui si richiede al settore pubblico di prendersi carico. Le amministrazioni non operano in contesti lineari e prevedibili, ma in ambienti caratterizzati da pluralità di attori, interdipendenze istituzionali e dinamiche tecnologiche in continua evoluzione, su cui di recente si sono innestate crisi imprevedibili da gestire. Dall'esperienza recente emerge la necessità non soltanto di un miglioramento dell'efficienza amministrativa, tema annoso e sempre attuale, ma anche quella di sviluppare nel management pubblico capacità di governo della complessità, precondizione per assicurare servizi adeguati a cittadini e altri stakeholders dell'apparato pubblico.

La distinzione tra ciò che è “complicato” e ciò che è “complesso” rappresenta un punto di partenza utile per comprendere le sfide che il settore pubblico è chiamato ad affrontare. Un problema complicato può essere scomposto nelle sue parti e risolto attraverso un approccio analitico; una questione complessa, invece, è caratterizzata da relazioni multiple e non lineari tra elementi interdipendenti, che producono risultati difficilmente prevedibili.

La complessità, come lucidamente indicato da Edgar Morin, implica perciò un cambiamento nel modo di concepire la conoscenza e l'azione organizzativa: “comprendere la complessità non significa prevedere tutto, ma sviluppare la capacità di orientarsi in un universo di incertezza” (Morin, 2000). La complessità non è un'anomalia da eliminare, ma una condizione strutturale degli attuali sistemi sociali.

Le pubbliche amministrazioni, paradigma di complessità, sono caratterizzate da una pluralità di livelli decisionali, da interazioni continue con attori politici e sociali e da una forte interdipendenza tra norme, processi e organizzazioni. Il comportamento del sistema amministrativo non è riducibile semplicemente alla somma delle azioni dei singoli uffici, ma deriva dalle relazioni che si instaurano tra le diverse componenti istituzionali e con gli stakeholders.

Da questa prospettiva emerge una prima implicazione per il management pubblico: l'inadeguatezza di modelli decisionali puramente lineari o gerarchici. In ambienti complessi, infatti, strategie e programmi devono essere continuamente adattati alla luce delle informazioni che emergono nel corso dell'azione e non fondati su schemi fissi, magari progettati in contesti e per contesti molto differenti.

La crisi sanitaria provocata dal Covid-19 ha rappresentato un banco di prova significativo proprio per la capacità di adattamento delle amministrazioni pubbliche. In

pochi mesi le organizzazioni hanno dovuto ridefinire modalità di lavoro, processi decisionali e strumenti di erogazione dei servizi.

Tra i cambiamenti più evidenti vi è stata la diffusione del lavoro agile, già previsto per le pubbliche amministrazioni dal 2015 (art. 14, legge 7 agosto 2015, n. 124) e in sperimentazione all'avvio della pandemia in molti uffici pubblici, che, finita l'emergenza, ha continuato a permettere alle persone di conciliare meglio la propria attività lavorativa con quella personale introducendo al contempo la consapevolezza che, puntando sui risultati anziché sulla mera presenza fisica, molte attività amministrative possono essere svolte efficacemente anche al di fuori degli spazi tradizionali dell'ufficio.

Tuttavia, non si può tacere il fatto che la recente pandemia ha anche messo in evidenza quanto le organizzazioni pubbliche fossero in Italia sostanzialmente indietro rispetto alla digitalizzazione dei servizi. Non all'anno zero certamente, ma con ampi margini di sviluppo, che si sono rivelati con evidenza a causa del vincolo esterno del lavoro da remotizzare in breve tempo per poter assicurare la continuità amministrativa. La trasformazione digitale si era infatti spesso limitata fino a quel momento alla trasposizione, in tutto o in parte, in formato digitale di procedure già esistenti, senza un reale ripensamento e conseguente reingegnerizzazione dei processi, lasciando talvolta in mezzo al guado procedure in parte digitali e in parte ancora analogiche.

Non era stato probabilmente fino in fondo compreso che la trasformazione digitale è essa stessa una cultura, non un semplice processo di digitalizzazione dell'esistente. Una cultura che ha stentato per anni a decollare nonostante l'introduzione già da tempo presso le pubbliche amministrazioni della figura del "Responsabile della trasformazione digitale" (previsto dall'art. 17 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82).

È da rilevare che decisi passi in avanti sono stati compiuti nel campo della trasformazione digitale proprio a seguito della crisi pandemica e non si può che auspicare che in futuro potranno riconoscersi come radicate le innovazioni realizzate sotto la spinta dell'ingente investimento in attuazione della Missione I del Pnrr italiano, denominata "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura", che ha come obiettivo generale, tra gli altri, "l'innovazione del Paese in chiave digitale, grazie alla quale innescare un vero e proprio cambiamento strutturale". In particolare, sono state investite ingenti risorse per l'attuazione della prima componente della Missione I, riguardante digitalizzazione, innovazione e sicurezza della Pa, articolata in tre settori di intervento: digitalizzazione della Pa; modernizzazione della Pa; innovazione organizzativa della giustizia. I relativi stanziamenti sono stati in gran parte dedicati all'implementazione di servizi digitali e alla cosiddetta "cittadinanza digitale" oltre che utilizzati per rafforzare le competenze digitali dei *civil servant* in ottica di capacità amministrativa.

L'auspicio è dunque che, attutito il digital divide nella Pa anche grazie agli investimenti messi in campo, sempre più processi possano essere reingegnerizzati e servizi pubblici ripensati in chiave digitale, sulla base del riconoscimento della centralità di cittadini e degli altri stakeholders delle pubbliche amministrazioni e della necessità di ridurre gli adempimenti burocratici a loro carico sfruttando le opportunità tecnologiche.

Gli ingenti investimenti in infrastrutture tecnologiche, coordinati in ottica di sistema dal Pnrr e gli innesti di nuovo personale amministrativo e tecnico con skills tecnologiche superiori a quelle mediamente presenti nelle pubbliche amministrazioni dovrebbero aver colmato, almeno in parte, la carenza diffusa nei pubblici dipendenti di competenze informatiche adeguate al nuovo contesto.

Il tema delle competenze, non soltanto tecnologiche e digitali, rappresenta oggi uno degli snodi centrali della modernizzazione amministrativa. In molti contesti pubblici, infatti, si osserva ancora un significativo disallineamento tra le competenze disponibili e quelle richieste dai nuovi ecosistemi tecnologici e organizzativi. Questo fenomeno è spesso descritto come *skills mismatch*, ossia la discrepanza tra le competenze possedute dai lavoratori e quelle necessarie per svolgere efficacemente determinate funzioni. Nel caso della pubblica amministrazione, tale *mismatch* riguarda non soltanto le competenze tecniche, ma anche le capacità di *problem solving*, di collaborazione e di gestione dell'incertezza.

In questo contesto diventa centrale il ruolo della dirigenza pubblica. I dirigenti non sono più soltanto responsabili dell'applicazione delle norme e della gestione delle procedure, ma sono chiamati a svolgere funzioni di *leadership* organizzativa.

Negli ultimi vent'anni la letteratura sul public management ha sottolineato l'importanza di modelli di *leadership* più collaborativi e adattivi rispetto ai tradizionali modelli gerarchici. Heifetz & Linsky (2002), ad esempio, parlavano già anni fa dell'importanza di coltivare una *leadership* adattiva, intesa come la capacità di mobilitare le persone per affrontare problemi complessi e sviluppare nuove soluzioni organizzative. Questo tipo di *leadership* implica una trasformazione del ruolo del dirigente pubblico. Il dirigente non più soltanto come decisore collocato al vertice della struttura, ma come facilitatore di processi organizzativi, capace di promuovere apprendimento collettivo e collaborazione tra diversi livelli dell'organizzazione.

Il Pnrr sta rappresentando anche un laboratorio di *leadership* di questo tipo.

L'attuazione del Pnrr costituisce infatti un banco di prova particolarmente significativo per le competenze manageriali. Il Piano non si limita a finanziare progetti di

investimento, ma introduce un modello di governance caratterizzato da forte integrazione tra livelli istituzionali e da un sistema di monitoraggio basato su obiettivi misurabili.

Dal punto di vista delle politiche pubbliche, il Pnrr può essere interpretato come un grande esperimento di coordinamento interistituzionale. La sua attuazione richiede infatti la collaborazione tra amministrazioni centrali, enti territoriali, imprese e istituzioni europee. La complessità di questa governance deriva non soltanto dal numero degli attori coinvolti, ma anche dalla necessità di coordinare politiche che spaziano dalla transizione digitale alla sostenibilità ambientale, dalla modernizzazione dei servizi pubblici alla coesione territoriale.

In questo contesto, la capacità amministrativa assume un'importanza decisiva. Come evidenziano numerosi studi, la disponibilità di risorse finanziarie non è sufficiente a garantire il successo delle politiche pubbliche se non è accompagnata da adeguate capacità istituzionali e organizzative (Mazzucato, 2021).

Le sfide della complessità sono ulteriormente amplificate dalla rapidità con cui evolvono le tecnologie digitali. Negli ultimi anni, in particolare, l'emergere dell'intelligenza artificiale generativa ha aperto nuove prospettive per l'organizzazione del lavoro e la gestione delle informazioni.

Secondo l'Oecd, l'intelligenza artificiale si distingue dalle precedenti innovazioni tecnologiche per la sua rapidità di diffusione e per la facilità di accesso da parte degli utenti. Essa tende a entrare spontaneamente nei processi di lavoro, spesso prima che le organizzazioni abbiano definito strategie e regole per il suo utilizzo (Oecd, 2026).

Per le organizzazioni pubbliche, ciò implica la necessità di sviluppare nuove competenze di design organizzativo. Non si tratta soltanto di adottare nuove tecnologie, ma di progettare contesti di lavoro in cui tali tecnologie possano accrescere – e non sostituire – le capacità cognitive delle persone.

In questa prospettiva, l'intelligenza artificiale può essere utilizzata per supportare l'analisi delle informazioni, migliorare la qualità delle decisioni e favorire processi di apprendimento organizzativo.

Tuttavia, la responsabilità ultima delle decisioni deve rimanere una prerogativa umana e non essere demandata ad “un’illusione di conoscenza prodotta dall’interazione con la Ia generativa dei grandi modelli linguistici (Llm)”.

In conclusione, le trasformazioni che hanno caratterizzato gli ultimi anni hanno evidenziato come il management pubblico sia sempre più chiamato a operare in

contesti caratterizzati da elevata complessità e da rapidi cambiamenti tecnologici e istituzionali.

La pandemia da Covid-19 e l'attuazione del Pnrr hanno rappresentato due momenti cruciali di questo processo. Da un lato, la crisi sanitaria ha costretto le amministrazioni a sperimentare nuove modalità di lavoro e di organizzazione, dalle quali, nonostante le contropinte, grazie anche all'inserimento del lavoro agile nei più recenti contratti collettivi non si dovrebbe tornare indietro; dall'altro, il Pnrr ha introdotto un modello di governance basato su obiettivi misurabili e su una forte integrazione tra livelli istituzionali.

La modernizzazione della pubblica amministrazione non può essere ridotta a una questione di riforme normative o di investimenti tecnologici. Essa richiede soprattutto un investimento sistematico sul capitale umano, sullo sviluppo delle competenze e sulla diffusione di nuovi modelli di leadership.

Le amministrazioni pubbliche hanno dimostrato, durante la fase emergenziale, di possedere capacità di adattamento spesso sottovalutate. La sfida dei prossimi anni consiste nel trasformare queste esperienze in un patrimonio stabile di innovazione organizzativa.

Se adeguatamente sostenuta da politiche di formazione, reclutamento e sviluppo delle competenze, la dirigenza pubblica potrà svolgere un ruolo decisivo nel guidare la transizione verso amministrazioni più aperte, digitali e capaci di affrontare la complessità contemporanea.

In questo senso, la crisi generata dalla pandemia può essere interpretata come un'occasione di apprendimento istituzionale. Dalle difficoltà di un evento inatteso può emergere una nuova consapevolezza del ruolo strategico del management pubblico nel governo delle trasformazioni economiche e sociali. È in questa prospettiva che l'esperienza degli ultimi anni può essere letta come un caso emblematico di *ex malo bonum*, in cui dalla crisi nasce l'opportunità di ripensare profondamente il funzionamento delle istituzioni.

Riferimenti Bibliografici

- Heifez, R., & Linsky, M. (2002). *Leadership on the Line*. Boston: Harvard Business School Press.
- Mazzucato, M. (2021). *Mission Economy*. London: Allen Lane.
- Morin, E. (2000). *La testa ben fatta. Riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero*. Milano: Raffaello Cortina Editore.
- Oecd (2026). Digital education Outlook.



Trasformazione digitale e intelligenza artificiale

***Digital transformation
and artificial intelligence***

**Il punto di vista di Matteo Piantedosi
(Ministro dell'Interno)**

Cambiare l'amministrazione con diversa allocazione delle risorse e uso mirato dell'la

Il tema dell'impatto della trasformazione digitale e dell'intelligenza artificiale è di assoluta attualità e coinvolge profili di primaria rilevanza, in particolare per il settore pubblico, protagonista di un articolato processo di innovazione.

Nell'ambito delle politiche di transizione digitale la pubblica amministrazione è chiamata oggi a rispondere a una sfida epocale, anche alla luce degli obiettivi fissati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), la cui prima missione è proprio quella di promuovere e sostenere la digitalizzazione.

La questione della modernizzazione degli apparati pubblici, invero, non è nuova. Già il Ministro Giannini, nel suo celebre Rapporto del 1979, riferiva di come i sistemi automatizzati potessero dare grande slancio a una burocrazia al tempo ancora arretrata rispetto ad altri Paesi europei¹.

Negli ultimi anni abbiamo assistito a grandi trasformazioni, testimoniate dall'enorme sviluppo e diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, della rete internet, del web e della telefonia mobile. Ciò ha condotto a una straordinaria disponibilità di dati che, grazie all'interoperabilità dei sistemi informativi e alle rispettive capacità di calcolo, consente di svolgere attività e raggiungere obiettivi prima inimmaginabili.

Oggi, tuttavia, l'approdo all'intelligenza artificiale – o, piuttosto, alle intelligenze artificiali, per la molteplicità di sistemi in corso di implementazione – non si traduce nella semplice introduzione di strumenti per ottimizzare e semplificare il lavoro umano, ma rappresenta un traguardo ancora più avanzato, che prelude ad ulteriori sviluppi in grado di incidere sul profilo stesso della pubblica amministrazione e sull'esercizio

1. Il riferimento è al “Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato”, trasmesso alle Camere dal Ministro della funzione pubblica Massimo Severo Giannini il 1° novembre 1979. L'intera parte terza di tale Rapporto è dedicata al problema della “tecnologia delle amministrazioni”.

delle sue funzioni. Il settore pubblico, detentore di un enorme patrimonio informativo, potrà infatti servirsi dell'intelligenza artificiale per offrire prestazioni e servizi in maniera sempre più rapida, efficiente, equa e personalizzata, riducendo il proprio margine di errore ed ottimizzando le risorse a disposizione. Si pensi, ad esempio, all'applicazione dell'intelligenza artificiale a procedimenti seriali, riguardanti molteplici istanze e caratterizzati dall'acquisizione di dati certi ed oggettivi.

In quest'ottica, la trasformazione digitale e l'intelligenza artificiale non rappresentano solo un'opzione, ma una leva necessaria per preservare la capacità dell'azione amministrativa e per assicurare la continuità nell'erogazione dei pubblici servizi, realizzando nuove modalità di interazione più tempestive e fruibili con i cittadini e con le imprese.

Il tema centrale, anche per il settore pubblico, non è mettere da parte il lavoro umano, bensì il rafforzamento della capacità amministrativa attraverso una diversa allocazione delle risorse e l'uso mirato delle tecnologie. Occorre infatti creare le condizioni per poter operare in modo più efficace, concentrando il contributo delle persone sulle attività a maggior valore aggiunto e affidando agli strumenti digitali e ai sistemi di intelligenza artificiale i compiti standardizzabili connessi ai servizi da erogare: la trasformazione digitale, dunque, piuttosto che rappresentare un processo di sostituzione delle risorse umane con quelle tecnologiche, costituisce un'occasione irrinunciabile per accrescere il livello di professionalità, specializzazione e capacità del personale.

Anche il Ministero dell'Interno sarà chiamato a fare leva in misura crescente sulle nuove tecnologie per assicurare performance sempre più elevate, ridurre i tempi procedurali e alleggerire il carico di lavoro degli uffici, rafforzando l'uniformità dei processi gestiti dall'amministrazione centrale e dalle articolazioni territoriali e migliorando l'accessibilità e la qualità dei servizi resi.

Un notevole impulso in questa direzione viene fornito dalle risorse del Piano Nazionale per la Ripresa e Resilienza che, nell'ambito della sua prima Missione, dedicata alla transizione digitale, ha assicurato al Ministero dell'Interno finanziamenti per oltre cento milioni di euro per la realizzazione di molteplici progetti di digitalizzazione dei servizi. Grazie a tale sostegno finanziario, l'Amministrazione ha avviato un percorso virtuoso di modernizzazione che dovrà essere sostenuto e incrementato nel tempo con le risorse ordinarie.

È l'intera gamma delle funzioni pubbliche riconducibili alla mission istituzionale dell'Amministrazione ad essere investita da queste nuove opportunità. Si pensi, tra gli altri, ai possibili sviluppi nell'ambito della sicurezza pubblica e della gestione delle emergenze, in cui l'impiego di sistemi informatizzati intelligenti con capacità

predittive può agevolare la previsione di eventi critici e disastri naturali, consentendo agli organi preposti di agire d'anticipo e in modalità proattiva.

I processi di digitalizzazione, grazie alla capacità di esaminare con tempestività insieme di dati ampi e diversificati, possono svolgere un fondamentale azione a supporto delle analisi criminali, fornendo nuovi ed essenziali strumenti alle forze di polizia tali da determinare un vero e proprio salto di qualità sul piano investigativo e operativo.

Come pure, relativamente alla sicurezza cibernetica, l'intelligenza artificiale può aiutare a raccogliere, analizzare e correlare un numero elevato ed eterogeneo di informazioni da fonti web, concorrendo a identificare attività sospette, prevenire le minacce e i possibili attacchi, fino a fornire risposte automatizzate agli incidenti informatici.

Anche sul piano del soccorso pubblico, i sistemi informativi intelligenti sono destinati a sostenere efficacemente la risposta nelle situazioni di crisi, analizzando in tempo reale i dati provenienti dal campo, favorendo il coordinamento degli interventi e individuando le soluzioni più adeguate.

L'orizzonte delle molteplici applicazioni dell'intelligenza artificiale prospetta, dunque, un ampio panorama di possibilità, alcune delle quali ancora inesplorate. Tuttavia, si tratta di un percorso complesso e articolato, in cui ogni passo deve essere attentamente ponderato per garantire il rispetto dei diritti fondamentali. I sistemi intelligenti sono certamente portatori di efficienza e innovazione, ma impongono al tempo stesso una riflessione attenta sulle regole che ne disciplinano il campo di azione e sull'impatto sociale ed economico.

L'intelligenza artificiale, infatti, si contraddistingue per la capacità di apprendimento, che consente di acquisire in modo automatizzato strategie risolutive e previsionali in base all'esperienza maturata. Essa, in altri termini, è in grado di creare un vero e proprio pensiero artificiale autonomo, con l'obiettivo di riprodurre capacità umane quali la creatività, la pianificazione e il ragionamento. Si comprende quindi l'importanza e la delicatezza delle questioni sottese a tali innovazioni, che abbracciano profili tecnici e normativi ma che coinvolgono anche aspetti culturali ed etici.

Se è fuor di dubbio che l'intelligenza artificiale può offrire agli apparati pubblici prospettive e opportunità neanche ipotizzabili sino a poco tempo fa, è altrettanto vero che l'uso sempre più massivo e diffuso delle tecnologie digitali e dei più avanzati sistemi di intelligenza artificiale apre scenari inediti che ci pongono davanti a nuove sfide.

L'innovazione tecnologica, infatti, non si limita ad accompagnare il cambiamento, ma lo orienta e lo accelera; ridefinisce le modalità di esercizio dei poteri pubblici,

modifica la natura delle minacce e condiziona la capacità delle Istituzioni di prevenirle e contrastarle.

L'informatizzazione comporta, per definizione, una smaterializzazione dei rischi che diventano meno immediatamente percepibili e così più insidiosi.

La progressiva informatizzazione degli assetti organizzativi e procedurali dello Stato e degli altri pubblici poteri e, quindi, dei processi decisionali pubblici, sarà sempre più esposta alle minacce cyber derivanti da diversificati scenari di rischio interno ed internazionale.

Sodalizi criminali, organizzazioni terroristiche ed entità statuali ostili stanno da tempo investendo ingenti risorse economiche frutto di attività illecite e criminali. Si tratta di capitali investiti nell'implementazione di infrastrutture che potrebbero essere utilizzate per esfiltrare dati sensibili, distorcere l'informazione istituzionale alla base del rapporto di fiducia tra la Repubblica e i cittadini incidendo, così, sul principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione e alterando il funzionamento di servizi essenziali per l'esercizio di diritti fondamentali come, ad esempio, la libertà di circolazione o il diritto alla salute.

Su un piano geopolitico, inoltre, la dimensione della rivoluzione tecnologica in atto pone con forza il tema della sovranità digitale, ossia della capacità delle Istituzioni di controllare in modo autonomo le proprie risorse digitali (dati, algoritmi, applicazioni, infrastrutture), quale condizione indispensabile per tutelare la sicurezza nei settori strategici del Paese.

Di qui la necessità di favorire investimenti pubblici sul versante dello sviluppo digitale e della resilienza delle infrastrutture critiche nonché sulla formazione di adeguate professionalità a supporto delle scelte e delle decisioni pubbliche.

Al tempo stesso, su un piano più strettamente interno, si rende necessaria un'attenta valutazione di tutti i possibili riflessi sulle dinamiche economiche, sociali ed occupazionali, per prevenire gli effetti di un utilizzo distorto dei sistemi di intelligenza artificiale. L'applicazione dell'Ia, in questo senso, deve conformarsi al principio della c.d. "innovazione responsabile", vale a dire che il metodo di funzionamento dei sistemi e degli algoritmi impiegati deve rispondere in ogni caso alla guida da parte dell'essere umano, e tutto ciò deve avvenire nel rispetto di una cornice normativa di riferimento che realizzi una governance globale di tali straordinarie trasformazioni.

La complessità dell'argomento richiede infatti un approccio condiviso attraverso la definizione di un quadro regolatorio comune europeo e internazionale. Solo

attraverso un sistema di regole certo, omogeneo e unitario, sia a livello internazionale sia a livello interno, si possono porre le basi per un utilizzo consapevole e responsabile dell'intelligenza artificiale, sfruttandone tutte le potenzialità.

In questa direzione si rivolgono gli interventi sul piano normativo già intrapresi. Si pensi all'Artificial intelligence Act, il Regolamento approvato dal Parlamento europeo il 13 marzo 2024 al fine di garantire migliori condizioni per lo sviluppo e l'uso di questa innovativa tecnologia, basato sulla classificazione dei livelli di rischio derivanti dall'impiego dei sistemi intelligenti.

Il nostro Paese riserva la massima attenzione e sensibilità al tema e, in tal senso, è stata approvata la legge 23 settembre 2025, n. 132 che reca principi in materia di ricerca, sperimentazione, sviluppo, adozione e applicazione di sistemi e di modelli di intelligenza artificiale. La nuova disciplina, inoltre, promuove un utilizzo corretto, trasparente e responsabile, in una dimensione antropocentrica, dell'intelligenza artificiale, e mira ad assicurare la vigilanza sui rischi economici e sociali e sull'impatto sui diritti fondamentali.

Particolare rilievo rivestono le disposizioni riguardanti le pubbliche amministrazioni, che possono utilizzare l'intelligenza artificiale per incrementare l'efficienza della propria attività, ridurre i tempi procedurali e aumentare la qualità e la quantità dei servizi erogati, assicurando agli interessati la conoscibilità del suo funzionamento e la tracciabilità del suo utilizzo.

Viene inoltre stabilito che l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale avvenga in funzione strumentale e di supporto all'attività provvedimentoale, nel rispetto dell'autonomia e del potere decisionale della persona, che resta l'unica responsabile dei provvedimenti e dei procedimenti.

Questa cornice normativa si arricchirà con le Linee guida dell'Agenzia per l'Italia digitale² che, in attuazione del "Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2024-2026" approvato con Dpcm 12 gennaio 2024, orienteranno lo sviluppo dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione³.

2. In consultazione fino all'11 aprile 2026.

3. Complessivamente, il documento individua 20 principi per l'adozione, lo sviluppo e il procurement di sistemi di Ia: Conformità normativa; Rispetto dei valori fondamentali dell'Ue; Gestione del rischio; Protezione dei dati personali; Responsabilità; Accessibilità, inclusività e non discriminazione; Trasparenza, spiegabilità e documentazione; Trasparenza e informazione; Qualità dei dati; Accuratezza; Robustezza; Sicurezza cibernetica; Sorveglianza umana; Registrazioni (logging); Adozione di standard tecnici; Efficienza e qualità dei servizi; Innovazione e miglioramento continuo; Sostenibilità ambientale; Formazione e sviluppo delle competenze; Rafforzamento dell'organizzazione e delle infrastrutture.

Le sfide della transizione digitale chiamano il settore pubblico ad investire nelle tecnologie più avanzate per modernizzare i propri sistemi informatici, promuovere l'interoperatività delle banche dati, minimizzare la dipendenza strategica da infrastrutture straniere. È solo attraverso questa spinta all'innovazione che sarà possibile dare attuazione a politiche pubbliche competitive in grado di restare al passo con la trasformazione delle imprese, migliorare la qualità dei servizi e, quindi, consolidare la fiducia dei cittadini nelle Istituzioni.

Tuttavia, perché tali investimenti possano generare valore effettivo e maggiore benefici per l'azione amministrativa, è essenziale che i processi di trasformazione digitale non si risolvano nella mera acquisizione di nuove tecnologie e nel ricorso a sistemi di intelligenza artificiale.

La “rivoluzione” digitale impone alle pubbliche amministrazioni la definizione di assetti organizzativi strutturati, adeguati a governare e coordinare i percorsi di trasformazione, selezionare le dotazioni tecnologiche in base alle reali potenzialità applicative, gestire con economie di scala il procurement, sovraintendere alla successiva messa in esercizio delle soluzioni adottate.

Ma questa sfida epocale richiede anche altro. Le iniziative di tipo organizzativo vanno infatti accompagnate da una forte azione di formazione e di rafforzamento delle risorse umane per assicurare un indispensabile salto di qualità sul piano culturale e professionale.

E ciò, sia allo scopo di accrescere le competenze del personale già in servizio – come noto caratterizzato da conoscenze prevalentemente giuridico-economiche – attraverso appositi percorsi di alfabetizzazione informatica e digitale, sia, in particolar modo, con l'obiettivo di ricorrere a nuove figure professionali dotate di elevata specializzazione in campo tecnologico, digitale e di utilizzo dell'intelligenza artificiale, in grado di guidare e supportare i complessi processi di trasformazione in corso.

Una pubblica amministrazione orientata a cogliere a pieno le enormi opportunità offerte dalla transizione digitale dovrà necessariamente fare affidamento sulle migliori professionalità se vorrà rappresentare il pilastro della modernizzazione del Paese.

**Il punto di vista di Gabriella Pasi
(Università degli Studi di Milano – Bicocca)**

Intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione: sfide e prospettive di integrazione

Dopo oltre trent'anni dal primo intervento italiano di regolamentazione dell'adozione di strumenti digitali nella pubblica amministrazione (d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39), seguito da un percorso sostenuto e costante finalizzato alla semplificazione amministrativa, il recente e significativo sviluppo delle tecniche di intelligenza artificiale e delle relative tecnologie ha contribuito, a livello internazionale, a un'importante evoluzione nella progettazione e definizione delle soluzioni digitali in ambito pubblico. A livello italiano, nel Piano 2025 – Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese, presentato nel dicembre 2019, l'intelligenza artificiale veniva indicata come tecnologia abilitante per diversi ambiti, quali il miglioramento dei servizi pubblici. Questa evoluzione tecnologica è testimoniata dall'ultimo Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2024-2026 (AgID, 2024), che affronta esplicitamente il tema dell'intelligenza artificiale, fornendo indicazioni e delineando principi generali che le amministrazioni sono chiamate a adottare.

L'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione sta progressivamente uscendo da una fase sperimentale. Il quadro internazionale evidenzia un utilizzo ancora prevalentemente focalizzato su ambiti a complessità e rischio relativamente contenuti, quali l'automazione di attività amministrative ripetitive, la gestione documentale, il supporto alle decisioni e la personalizzazione dei servizi, contribuendo ad aumentare l'efficacia nell'erogazione dei servizi pubblici. In particolare, l'Ocse (Oecd, 2025) sottolinea che i governi stanno già impiegando l'Ia in undici principali funzioni pubbliche e analizza circa duecento casi d'uso reali, nei quali tali tecnologie vengono utilizzate per automatizzare e semplificare processi, migliorare le capacità decisionali e predittive, individuare anomalie o frodi e rendere i servizi più personalizzati ed efficienti.

Nel 2024 il Joint Research Centre (Jrc) della Commissione europea ha redatto un rapporto in cui viene evidenziata una crescente attenzione del settore pubblico europeo verso l'intelligenza artificiale generativa, impiegata in particolare per fornire

un supporto ai processi interni, assistenza agli operatori pubblici e per lo sviluppo di applicazioni e servizi digitali. Secondo il rapporto, circa il 30% dei dirigenti pubblici utilizza già strumenti di Ia generativa, mentre un ulteriore 44% ne prevede l'adozione; inoltre sono stati identificati circa 60 casi di soluzioni sviluppate o ospitate dalle amministrazioni pubbliche europee.

Le potenzialità dell'Ia, se applicata in modo corretto e responsabile, sono molteplici. La prima potenzialità riguarda l'efficienza operativa: l'intelligenza artificiale può contribuire ad automatizzare processi amministrativi e migliorare l'efficienza dei processi interni. La seconda concerne la qualità del servizio: l'Ia consente di sviluppare servizi pubblici più personalizzati, accessibili e centrati sull'utente. La terza riguarda la capacità analitica: le tecnologie di Ia possono supportare le attività di monitoraggio e previsione e di individuazione di anomalie. Possono inoltre migliorare i processi decisionali e aiutare le amministrazioni a valorizzare i dati disponibili. L'Ocse evidenzia come l'Ia possa contribuire ad aumentare produttività, reattività e capacità decisionale nel settore pubblico, pur sottolineando che molte applicazioni restano in fase pilota e che i possibili benefici apportati da una corretta applicazione di tecnologie basate su IA dipendono dalla presenza di adeguati fattori abilitanti, che includono la disponibilità e la qualità dei dati, la corretta integrazione nei processi organizzativi e la disponibilità di competenze e infrastrutture adeguate (Oecd, 2025).

Il quadro europeo, anche alla luce dell'adozione dell'AI Act, pone particolare enfasi sulla necessità di garantire affidabilità, trasparenza e gestione del rischio nei sistemi di Ia utilizzati nel settore pubblico (Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, 2024). In ambito nazionale, il Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2024-2026 e le Linee guida per l'adozione di Ia nella pubblica amministrazione ribadiscono la necessità di un utilizzo dell'Ia orientata alla creazione di valore pubblico, fondata su solide pratiche di governance dei dati, interoperabilità e sviluppo delle competenze digitali (AgID, 2024 e 2025). In tale prospettiva, l'Ia può effettivamente contribuire ad aumentare produttività, reattività e qualità dell'azione amministrativa, ma solo a condizione che sia inserita in un quadro strategico e organizzativo coerente, capace di coniugare innovazione tecnologica, sostenibilità operativa e tutela dei diritti fondamentali.

I principali ostacoli all'adozione dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione risultano essere di natura organizzativa e istituzionale, oltre che tecnologica, come evidenziato dalla letteratura internazionale sul tema (Oecd, 2025). Uno dei principali ostacoli riguarda la qualità dei dati: archivi frammentati, basi di dati non interoperabili, metadati incompleti e documenti non strutturati limitano significativamente le prestazioni dei sistemi, in linea con quanto rilevato sia dall'Ocse sia

dalla Commissione europea (Oecd, 2025; European Commission, Joint Research Centre, 2024). Un altro ostacolo concerne la carenza di competenze: diversi studi sottolineano come l'adozione efficace dell'Ia nel settore pubblico richieda tempo, nuove competenze professionali, il rafforzamento delle competenze in materia di appalti, governance e gestione dei rischi. Vi è inoltre la difficoltà di integrare l'Ia in processi amministrativi complessi, in un contesto caratterizzato dalla presenza di sistemi legacy e da requisiti di conformità normativa differenziati tra le diverse funzioni pubbliche, come evidenziato dall'Ocse in merito all'adozione dell'Ia nel settore pubblico (Oecd, 2025). Esiste inoltre il rischio di dipendenza da fornitori esterni, in particolare quando le amministrazioni adottano soluzioni proprietarie senza adeguate capacità interne di controllo, auditing e gestione dei dati.

In questo contesto, la diffusione dell'Ia nella pubblica amministrazione dipenderà in larga misura dalla capacità delle istituzioni di sviluppare infrastrutture digitali adeguate, rafforzare la governance dei dati e investire nello sviluppo di competenze interne, in coerenza con gli indirizzi strategici europei e nazionali (European Commission, Joint Research Centre, 2024; AgID, 2024).

Sul piano dei potenziali rischi in cui si può incorrere con un uso non consapevole e responsabile di tecnologie di intelligenza artificiale, è possibile individuare alcune criticità ricorrenti. In primo luogo, errori, allucinazioni, pregiudizi e problemi di affidabilità nel caso di Ia generativa, particolarmente rilevanti in contesti amministrativi in cui la correttezza formale e sostanziale è essenziale. Ulteriori criticità riguardano la trasparenza dei processi decisionali, che, se non garantita, può contrastare la necessità di motivazione, trasparenza e responsabilità propri dell'azione amministrativa. Un altro tema importante è quello della protezione dei dati, della sicurezza e del rischio di uso improprio di informazioni sensibili. Infine, va considerato il rischio di esclusione digitale, ossia la possibilità che l'adozione di tecnologie di Ia migliori l'accesso ai servizi per gli utenti più digitalmente attrezzati, penalizzando le fasce più vulnerabili. In questo quadro, le Nazioni Unite sottolineano come la trasformazione digitale del settore pubblico debba essere accompagnata da attenzione all'inclusione, alla fiducia e al rafforzamento della capacità istituzionale (United Nations, 2024). Analogamente, il Joint Research Centre della Commissione europea evidenzia la necessità di valutare l'adozione della Ia generativa non solo in termini di possibili vantaggi, ma anche alla luce dei rischi, delle implicazioni etiche e dei requisiti di affidabilità dei sistemi.

Per quanto riguarda l'Italia, il quadro appare favorevole ma ancora in fase di consolidamento. Il Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2024-2026 colloca l'intelligenza artificiale all'interno di una strategia più ampia di trasformazione digitale, che comprende anche dati, interoperabilità, infrastrutture,

sicurezza e progettazione dei servizi digitali. In questo contesto, AgID ha avviato nel 2025 la consultazione pubblica delle Linee guida per l'adozione dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione, che affrontano anche aspetti di conformità normativa e di impatto organizzativo. Nel 2026 sono state poste in consultazione ulteriori linee guida relative allo sviluppo di sistemi di intelligenza artificiale e al procurement di tali sistemi nella Pa. Tale evoluzione suggerisce un progressivo ampliamento dell'attenzione dall'adozione dell'Ia alla definizione di indirizzi operativi per il suo sviluppo e governo.

In parallelo, il quadro normativo europeo si sta progressivamente rafforzando: l'AI Act è entrato in vigore il 1° agosto 2024 e prevede un'applicazione graduale a partire dal 2025. Le disposizioni più rilevanti, in particolare quelle relative ai sistemi di Ia ad alto rischio, si applicheranno dal 2 agosto 2026, mentre il completamento del quadro regolatorio è previsto entro il 2 agosto 2027.

Per la pubblica amministrazione, ciò implica che il tema non riguarda più soltanto l'opportunità di ricorrere all'intelligenza artificiale, ma anche la scelta degli ambiti di impiego e la definizione delle garanzie, dei controlli e delle responsabilità necessari a garantirne un uso conforme al quadro normativo e coerente con l'interesse pubblico.

In sintesi, lo scenario più plausibile è il seguente: nel breve periodo l'intelligenza artificiale tende a generare valore soprattutto come tecnologia di supporto al lavoro pubblico, più che come sostituto delle funzioni amministrative; nel medio periodo può contribuire ai processi di modernizzazione, in particolare nelle amministrazioni che investono in dati, interoperabilità, competenze e governance del rischio. Allo stesso tempo, emerge il rischio che sistemi di intelligenza artificiale vengano introdotti in contesti organizzativi che non dispongono ancora di adeguate capacità di gestione, controllo e integrazione. In questa prospettiva, la diffusione dell'intelligenza artificiale nel settore pubblico appare non solo come una questione tecnologica, ma anche, e in larga misura, istituzionale, organizzativa e regolatoria.

In conclusione, l'analisi del contesto internazionale e nazionale evidenzia come una delle principali sfide di innovazione per la pubblica amministrazione non consista tanto nell'introduzione dell'intelligenza artificiale, quanto nella sua integrazione effettiva, governata e sostenibile all'interno dei processi amministrativi. Le esperienze già in atto, documentate a livello Ocse e nelle analisi della Commissione europea, mostrano infatti una diffusione crescente ma ancora prevalentemente frammentata e concentrata su ambiti di supporto operativo (Oecd, 2025; European Commission, Joint Research Centre, 2024). Analogamente, nel caso italiano, le evidenze disponibili indicano un utilizzo in fase di consolidamento, caratterizzato da iniziative ancora non pienamente sistemiche e da criticità legate alla qualità dei dati, alle competenze

e alla governance (AgID, 2024 e 2025). In questo quadro, la trasformazione abilitata dall'intelligenza artificiale dipenderà in misura decisiva dalla capacità delle amministrazioni di investire in infrastrutture informative, interoperabilità, modelli organizzativi e competenze, nonché di adottare adeguati meccanismi di controllo, gestione del rischio e conformità al quadro regolatorio europeo definito dall'Ai Act. Più che verso una pubblica amministrazione automatizzata, le evidenze disponibili suggeriscono un'evoluzione verso modelli amministrativi progressivamente più efficienti, e, in alcuni casi, più trasparenti e capaci di valorizzare le informazioni, a condizione che l'innovazione tecnologica sia accompagnata da un uso consapevole e responsabile, e da un rafforzamento delle dimensioni istituzionali, organizzative e regolatorie (Oecd, 2025; United Nations, 2024).

Le applicazioni più dirompenti non sono quelle che sostituiscono l'amministrazione, ma quelle che ne amplificano la capacità di operare e decidere.

Riferimenti Bibliografici

- Agenzia per l'Italia digitale (AgID) (2024). Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2024–2026. Consultabile in https://www.agid.gov.it/sites/agid/files/2025-10/Piano_Triennale_2024-2026_Aggiornamento_2026.pdf
- Agenzia per l'Italia digitale (AgID) ((2025). Linee guida per l'adozione di Ia nella pubblica amministrazione (bozza in consultazione pubblica). Consultabile in https://www.agid.gov.it/sites/agid/files/2025-02/Linee_Guida_adozione_IA_nella_PA.pdf
- European Commission, Joint Research Centre (JCR) (2024). The potential of generative Ai for the public sector: current use, key questions and policy considerations (JRC139825). Publications Office of the European Union. Consultabile in <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC139825>
- Ministero per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione (2019). 2025 – Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese. Consultabile in <https://www.agid.gov.it/sites/agid/files/2024-05/1610546390-midbook2025%20%282%29.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (Oecd) (2025). Governing artificial intelligence: The state of play and way forward in core government functions. Paris: Oecd Publishing.
- Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea (2024). Regolamento (Ue) 2024/1689 del 13 giugno 2024 che stabilisce norme armonizzate sull'intelligenza artificiale (Artificial intelligence Act). Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>
- United Nations (2024). United Nations E-Government Survey 2024: Accelerating digital Transformation for Sustainable Development. Consultabile in <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2024>



Dirigenza pubblica e sfide per il futuro

***Public senior civil service
and challenges for the future***

**Il punto di vista di Paolo Vicchiarello
(Presidenza del Consiglio dei ministri)**

La pubblica amministrazione italiana tra riforme, trasformazioni e produttive di sviluppo

Negli ultimi anni la pubblica amministrazione italiana è stata interessata da un processo di trasformazione profondo e articolato che ha inciso non soltanto sugli assetti normativi e organizzativi, ma, in misura ancor più significativa, sulla cultura amministrativa, sui processi e sulle modalità di esercizio della funzione pubblica. Tale evoluzione deve essere letta alla luce di una pluralità di fattori convergenti, tra i quali assumono un rilievo determinante la crisi pandemica da Covid-19, l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) e l'accelerazione impressa dalle grandi transizioni globali, in particolare quella digitale, tecnologica ed ecologica.

In questo contesto, le amministrazioni pubbliche sono state progressivamente chiamate a superare un modello tradizionale, prevalentemente incentrato sulla produzione normativa o regolamentare e sull'adempimento procedurale, per assumere un ruolo più dinamico e proattivo, fondato sulla capacità di attuare politiche pubbliche – policy –, gestire programmi complessi e produrre risultati concreti e misurabili.

La pandemia da Covid-19 ha rappresentato un vero e proprio momento di discontinuità, imponendo alle amministrazioni un ripensamento rapido e sostanziale delle modalità organizzative e operative. In un contesto caratterizzato da urgenza e incertezza, è emersa con chiarezza la necessità di adottare strumenti organizzativi e tecnologici in grado di garantire la continuità dell'azione amministrativa. Il risultato è stata la diffusione senza precedenti – e senza particolari leve normative – delle tecnologie digitali e delle modalità di lavoro flessibile, tra cui il lavoro agile, che ha consentito di superare modelli organizzativi tradizionali e di sperimentare nuove forme di gestione del lavoro pubblico, con uno sguardo sempre più proattivo e concreto alla revisione dei processi.

Sebbene il Codice dell'Amministrazione digitale, di cui al d.lgs. 82/2005, fosse stato oggetto di numerosi e necessari interventi di riforma nel corso degli anni, è stata la Storia far accadere le cose: è stato proprio il contesto emergenziale a determinarne

una concreta e diffusa applicazione, rendendo la digitalizzazione un elemento strutturale e non più accessorio o visionario dell'azione amministrativa.

A tale fase si è poi subito susseguita, in modo complementare e sinergico, l'adozione e l'attuazione del Pnrr, un ulteriore fattore di rottura rispetto al passato. Il Piano, infatti, non si è limitato a introdurre un rilevante volume di investimenti, ma ha inciso in profondità sulle logiche di funzionamento della pubblica amministrazione, orientandola verso modelli di gestione basati su obiettivi, risultati e tempi certi di attuazione. In tal senso, il Pnrr ha contribuito a determinare uno spostamento dell'asse dell'azione pubblica dalla dimensione normativa a quella attuativa e progettuale, richiedendo alle amministrazioni di sviluppare competenze di project management, capacità di coordinamento interistituzionale e strumenti di monitoraggio e valutazione. Il Piano ha altresì innescato un cambiamento di natura culturale e organizzativa, imponendo una maggiore responsabilizzazione degli attori pubblici e una più marcata attenzione alla qualità dell'implementazione delle politiche.

L'attuale fase storica si caratterizza, più in generale, per la compresenza di trasformazioni profonde e simultanee che stanno ridefinendo il ruolo dello Stato e delle amministrazioni pubbliche. Alla rivoluzione digitale e all'affermazione dell'intelligenza artificiale si affiancano la transizione ecologica, i mutamenti demografici e le evoluzioni del mercato del lavoro, dando luogo a un contesto complesso e in costante mutamento.

In tale scenario, la pubblica amministrazione non può limitarsi ad assumere un atteggiamento adattivo, ma è chiamata a esercitare una funzione attiva di indirizzo e di governo del cambiamento. Governare il futuro, in questa prospettiva, non significa prevederlo in modo deterministico, bensì dotarsi delle competenze, degli strumenti e delle risorse umane necessarie per orientarlo consapevolmente, attraverso la capacità di intercettare segnali emergenti, anticipare i rischi e valorizzare le opportunità.

All'interno del quadro appena delineato, il tema del capitale umano assume una centralità strategica. La pubblica amministrazione ha progressivamente avviato un percorso volto a rafforzare la propria attrattività, intesa sia come capacità di attrarre nuove professionalità, sia come capacità di valorizzare e trattenere quelle esistenti. Tale prospettiva implica una visione complessiva e integrata dell'intero ciclo di vita del dipendente pubblico, che deve essere accompagnato lungo tutte le fasi del percorso professionale, dall'ingresso nell'amministrazione fino allo sviluppo delle competenze e alla crescita organizzativa.

In tale ambito, la formazione è stata oggetto di un significativo ripensamento, configurandosi non più come un'attività episodica, ma come un processo continuo e strutturato. Le recenti direttive in materia hanno contribuito a consolidare questa

impostazione, introducendo, da ultimo, una soglia minima di formazione annua pari a 40 ore, la pianificazione di azioni di onboarding, e strumenti volti a sviluppare i percorsi di upskilling e reskilling finalizzati ad adeguare costantemente le competenze del personale alle esigenze evolutive dell'amministrazione.

Il portale Syllabus rappresenta, in questo senso, il contenitore e il canale per la erogazione e la diffusione di percorsi formativi su larga scala: ad oggi le pubbliche amministrazioni registrate sulla piattaforma sono quasi 10mila, mentre i dipendenti pubblici abilitati sono oltre 1 milione e 160mila, e quelli che hanno avviato attività formative sono oltre 609mila. Dati che testimoniano una comune e diffusa volontà di aggiornamento e arricchimento formativo. Al portale, inoltre, si affiancano iniziative di alta formazione come i percorsi "Leadership e performance" – che attualmente conta 34 corsi avviati e decine di centinaia di iscritti – PerformaPA che, ad oggi, conta oltre 300 amministrazioni ammesse al finanziamento, per un totale di oltre 13.500 milioni di euro di investimento ed "Essere PA" che ha raggiunto in meno di un anno seimila dipendenti pubblici formati attraverso moduli di 14 ore ciascuno, erogati esclusivamente in presenza, diffusi su tutto il territorio nazionale e con un taglio specificatamente laboratoriale, che pongono al centro lo sviluppo delle competenze manageriali, relazionali e di leadership.

Parallelamente, è stato avviato un processo di innovazione delle modalità di reclutamento, volto a rendere la pubblica amministrazione più accessibile, trasparente e attrattiva, in particolare per le giovani generazioni. L'introduzione del Portale inPA ha consentito di digitalizzare e semplificare le procedure concorsuali, riducendo significativamente i tempi di selezione e ampliando la platea dei potenziali candidati. Le pubbliche amministrazioni attualmente accreditate sono oltre 8100, mentre gli utenti registrati sono oltre 3.120.000, di cui circa il 25% ha un'età inferiore ai 30 anni e il 30% ha un'età compresa tra i 30 e i 39 anni.

A ciò si affiancano strumenti innovativi quali l'apprendistato, i contratti di formazione-lavoro, i tirocini inPA e dottorati inPA, l'accesso dei diplomati Its Academy in ambito digital nonché programmi come PA 110 e lode, sviluppati con il principale obiettivo di rafforzare il collegamento tra sistema pubblico e sistema della formazione e della ricerca a favore di chi è già nelle pubbliche amministrazioni e al fine di attrarre le nuove generazioni, in un'ottica di valorizzazione delle capacità e del merito.

Tali iniziative contribuiscono a delineare un modello di pubblica amministrazione maggiormente aperto e permeabile, capace di intercettare competenze diversificate e di rispondere alle esigenze di un settore pubblico in continua evoluzione che non può più permettersi di guardare ai propri organici in maniera miope e conservativa.

La trasformazione in atto non può che riflettersi anche nella gestione delle risorse umane, attraverso l'adozione di nuovi modelli ispirati a un approccio basato sulle competenze. Il passaggio verso il Competency-based Human resources management segna un cambiamento significativo, che consente di superare una visione statica e formalistica del personale, orientandosi verso una gestione dinamica e strategica delle competenze. In quest'ottica, strumenti come Minerva nascono con l'intento specifico di supportare le amministrazioni nella programmazione dei fabbisogni e nella definizione di politiche del personale coerenti con gli obiettivi strategici.

Un ruolo di particolare rilievo è svolto dal Piano integrato di attività e organizzazione (Piao), che rappresenta una delle innovazioni più significative nel sistema di pianificazione pubblica. Il Piao consente di ricondurre a unità obiettivi, risorse, organizzazione e capitale umano, superando la frammentazione dei documenti di programmazione e promuovendo una visione integrata e orientata ai risultati. Le recenti Linee guida e i Manuali operativi costituiscono un supporto concreto per le amministrazioni, favorendo l'adozione di pratiche organizzative coerenti con i principi di integrazione e di valore pubblico.

In parallelo, la trasformazione digitale e l'affermazione dell'intelligenza artificiale stanno aprendo nuove prospettive per l'innovazione amministrativa. L'adozione di tecnologie avanzate consente di migliorare l'efficienza dei processi, supportare le decisioni e sviluppare servizi sempre più personalizzati e orientati ai bisogni degli utenti. Tuttavia, tali innovazioni pongono anche rilevanti questioni di ordine etico, giuridico e organizzativo, che richiedono un'attenta riflessione in termini di governance, trasparenza e responsabilità. In questo senso, l'intelligenza artificiale deve essere intesa come uno strumento di supporto all'azione amministrativa, da utilizzare in modo consapevole e responsabile, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento. L'indirizzo che si sta portando avanti è quello di mantenere al centro del processo l'essere umano così da poter cogliere tutte le opportunità delle nuove frontiere tecnologiche e digitali ma al tempo stesso affermare un presidio di garanzia nel funzionamento della macchina amministrativa.

L'analisi del percorso compiuto negli ultimi anni consente di individuare alcune lezioni di particolare rilievo, che assumono un valore non soltanto descrittivo, ma anche orientativo rispetto alle traiettorie future di sviluppo della pubblica amministrazione. In primo luogo, emerge con chiarezza che le riforme più efficaci sono quelle che incidono sulla dimensione culturale e organizzativa, prima ancora che su quella normativa. L'esperienza recente dimostra, infatti, che l'innovazione non può essere ridotta a un intervento di tipo regolatorio, né può esaurirsi nell'introduzione di nuove disposizioni legislative o procedurali. Il cambiamento autentico richiede, al contrario, una trasformazione profonda dei comportamenti organizzativi, dei modelli

decisionali e delle logiche operative che guidano l'azione amministrativa. Ciò implica il superamento di approcci formalistici e difensivi, ancora radicati in alcune realtà, a favore di una cultura amministrativa orientata al risultato, alla responsabilità diffusa e alla capacità di assumere decisioni in contesti complessi e dinamici.

In questa prospettiva, la dimensione culturale si configura come il vero terreno su cui si gioca l'efficacia delle riforme. Senza un'evoluzione dei modelli mentali e delle pratiche organizzative, anche gli interventi normativi più avanzati rischiano di rimanere inattuati o di essere applicati in modo meramente formale. La trasformazione culturale richiede tempo, continuità e coerenza, ma rappresenta una condizione imprescindibile per rendere duraturi e sostenibili i processi di innovazione.

In secondo luogo, si conferma la centralità del capitale umano quale fattore abilitante per la qualità delle politiche pubbliche e per la capacità di attuazione delle riforme. La pubblica amministrazione non è un'entità astratta, ma un'organizzazione composta da persone, competenze e relazioni. In assenza di un investimento sistematico e strutturato nelle risorse umane, anche le strategie più ambiziose rischiano di non produrre gli effetti attesi. La valorizzazione del capitale umano implica non soltanto il rafforzamento delle competenze tecniche, ma anche lo sviluppo di capacità trasversali, quali il pensiero critico, la gestione della complessità, l'attitudine al cambiamento e la capacità di lavorare in contesti collaborativi e interistituzionali.

In questo senso, le politiche di formazione, reclutamento e sviluppo professionale assumono un ruolo centrale nella costruzione di una pubblica amministrazione moderna e resiliente. La formazione continua, in particolare, deve essere concepita non come un adempimento formale, ma come un investimento strategico, finalizzato a garantire l'adeguatezza delle competenze rispetto a un contesto in continua evoluzione. Allo stesso modo, le politiche di reclutamento devono essere orientate a intercettare nuove professionalità, in grado di apportare competenze innovative e di contribuire al rinnovamento generazionale e culturale delle amministrazioni.

Infine, non può non sottolinearsi l'importanza della capacità di attuazione quale elemento determinante per il successo delle politiche pubbliche. In un contesto caratterizzato da crescente complessità e da una forte pressione sui risultati, la credibilità delle istituzioni è sempre più legata alla loro capacità di tradurre le decisioni in azioni concrete e di produrre effetti tangibili. La qualità delle politiche pubbliche non dipende esclusivamente dalla loro formulazione, ma anche – e soprattutto – dalla capacità di implementarle in modo efficace, coordinato e tempestivo. Ciò richiede un rafforzamento delle competenze amministrative, una maggiore integrazione tra livelli di governo e una diffusione di strumenti di monitoraggio e valutazione orientati ai risultati.

Alla luce di tali considerazioni emerge con chiarezza, dunque, che la principale sfida che la pubblica amministrazione è chiamata ad affrontare nel prossimo futuro si lega imprescindibilmente al consolidamento dei processi di riforma avviati, mediante l'implementazione di politiche volte a renderli strutturali e non contingenti. Non si tratta di avviare nuove stagioni riformatrici, ma di dare continuità, profondità e coerenza a quelle già intraprese, evitando il rischio di frammentazione e discontinuità che, in passato, ha spesso indebolito l'efficacia delle politiche pubbliche. Ma, soprattutto, consolidare le riforme significa proseguire con determinazione nel percorso di valorizzazione del capitale umano, riconoscendo nelle persone il principale motore del cambiamento. Ciò comporta continuare ad investire in formazione e reclutamento, ma anche nella revisione dei sistemi di valutazione, incentivazione e sviluppo professionale, al fine di premiare il merito, favorire l'assunzione di responsabilità e sostenere la crescita delle competenze.

In sostanza, l'evoluzione affrontata dalla pubblica amministrazione italiana negli ultimi anni evidenzia come il cambiamento non sia soltanto possibile, ma già in atto. Quanto compiuto sinora, in questo intenso e ambizioso percorso restituisce, una volta di più, la consapevolezza circa la necessità di continuare a promuovere una riforma culturale e organizzativa, prima ancora che normativa, in quanto realmente capace di incidere in profondità sui modelli di funzionamento delle amministrazioni e di orientarne l'azione verso la creazione di valore pubblico.

La sfida che si apre per il futuro consiste, dunque, nel rafforzare l'impatto delle riforme avviate garantendone la sostenibilità nel tempo. Si tratta di un percorso che richiede visione strategica, continuità nell'azione e capacità di apprendere dall'esperienza. Solo attraverso un impegno costante e condiviso sarà possibile delineare con chiarezza i contorni di una pubblica amministrazione pienamente all'altezza delle sfide della contemporaneità e del futuribile: un'amministrazione capace di coniugare efficienza e qualità, innovazione e responsabilità, capacità di adattamento e visione di lungo periodo, ponendo sempre al centro la valorizzazione del capitale umano quale condizione imprescindibile per la creazione di valore pubblico e per il rafforzamento del rapporto di fiducia tra istituzioni e cittadini.

**Il punto di vista di Pompeo Savarino
(Presidenza del Consiglio dei ministri)**

Percorso professionale, valorizzazione dell'esperienza e ruolo manageriale

Negli ultimi anni il tema della dirigenza pubblica è progressivamente emerso come uno dei nodi più rilevanti nel processo di trasformazione della pubblica amministrazione italiana. A partire dal 2018, e con un'accelerazione evidente nel periodo di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, si è consolidata l'idea che la qualità delle politiche pubbliche dipenda in misura decisiva dalla qualità delle strutture amministrative chiamate a realizzarle. In questo contesto, il ruolo della dirigenza ha assunto una centralità nuova, non più limitata alla corretta applicazione delle norme, ma estesa alla capacità di gestione, coordinamento e innovazione. L'impatto della digitalizzazione e, più recentemente, dell'intelligenza artificiale ha ulteriormente accentuato questa trasformazione, imponendo un ripensamento delle competenze richieste e, conseguentemente, dei meccanismi di accesso e sviluppo della carriera. Le amministrazioni si trovano oggi a operare in ambienti ad alta complessità, caratterizzati da vincoli temporali stringenti, interdipendenze multilivello e crescente esposizione al controllo pubblico, elementi che rendono la funzione dirigenziale sempre meno assimilabile a una mera attività di gestione procedurale e sempre più vicina a una funzione di guida strategica.

Le iniziative riformatrici riconducibili all'azione del Ministro Paolo Zangrillo si collocano all'interno di questo processo e segnano un passaggio importante verso un modello più articolato rispetto al passato. Il disegno di legge sulla dirigenza prova infatti a ridefinire il rapporto tra selezione esterna e crescita interna, differenziando in modo più netto la disciplina della seconda e quella della prima fascia. Per la seconda fascia, esso mantiene il ruolo del corso-concorso della Scuola Nazionale dell'Amministrazione e, al tempo stesso, introduce una quota di sviluppo di carriera interna pari al 30 per cento; per la prima fascia, invece, valorizza la progressione dei dirigenti già in servizio, prevedendo che una quota pari al 50 per cento dei posti disponibili sia coperta attraverso procedure concorsuali e la restante quota del 50 per cento tramite selezione interna.

Tale evoluzione normativa si inserisce, peraltro, in un quadro più ampio di revisione delle politiche del personale pubblico, nel quale si registra un crescente interesse

per strumenti di gestione delle risorse umane più dinamici e meno rigidamente ancorati a logiche formali. Il tema della mobilità, della formazione continua e della valutazione delle performance individuali e organizzative si intreccia così con quello dell'accesso alla dirigenza, delineando un sistema nel quale la carriera non è più scandita esclusivamente da passaggi formali, ma da un processo continuo di verifica e sviluppo delle competenze.

Questa impostazione rappresenta un punto di equilibrio significativo, ma le evidenze maturate negli ultimi anni suggeriscono la possibilità di svilupparne ulteriormente la logica. L'esperienza del Pnrr ha mostrato con particolare chiarezza che le competenze decisive per l'attuazione delle politiche pubbliche si costruiscono in larga misura all'interno delle amministrazioni, attraverso la gestione concreta dei procedimenti, il coordinamento delle risorse e l'assunzione progressiva di responsabilità. Il patrimonio di esperienza accumulato da funzionari e dirigenti non può essere considerato un elemento accessorio rispetto ai meccanismi di selezione, ma deve essere riconosciuto come uno dei criteri centrali di accesso ai livelli più elevati della dirigenza. L'osservazione empirica dei processi amministrativi evidenzia, infatti, come le competenze realmente decisive emergano spesso in contesti operativi complessi, nei quali i dirigenti sono chiamati a prendere decisioni in condizioni di incertezza, a gestire vincoli plurimi e a coordinare attori diversi. In tali contesti, la capacità di adattamento, la conoscenza delle dinamiche organizzative e la familiarità con gli strumenti operativi risultano determinanti, e non possono essere pienamente sostituite da una selezione basata esclusivamente su prove teoriche.

Se si assume questa prospettiva, il tema della dirigenza di prima fascia appare decisivo. Le funzioni proprie di questo livello non coincidono con quelle di un tecnico altamente specializzato, ma con quelle di un soggetto chiamato a coordinare strutture complesse, dirigere altri dirigenti, orientare l'azione amministrativa e garantire coerenza complessiva alle politiche pubbliche. Si tratta di competenze, come il problem solving, che non possono essere adeguatamente valutate attraverso strumenti concorsuali standardizzati e che, al contrario, maturano lungo un percorso professionale caratterizzato da esperienza, responsabilità e capacità di gestione delle organizzazioni.

La dirigenza di prima fascia può assumere una dimensione sistemica, nella quale la capacità di sintesi tra interessi diversi e la gestione delle interdipendenze organizzative diventano elementi centrali. Il dirigente apicale è chiamato a operare come nodo di raccordo tra livelli differenti dell'amministrazione, richiedendo competenze che si sviluppano solo attraverso una prolungata esposizione alla complessità amministrativa.

Da questo punto di vista, la scelta del disegno di legge di prevedere un ampio spazio per la progressione dalla seconda alla prima fascia costituisce un elemento coerente con la natura delle funzioni apicali, ma può essere ulteriormente sviluppata. In particolare, appare ragionevole proporre che la quota di accesso mediante procedura concorsuale sia contenuta entro il limite del venti per cento, mentre il restante ottanta per cento sia coperto attraverso selezione interna tra dirigenti già in servizio. D'altronde, in qualsiasi organizzazione complessa, incluse le aziende private, trattenere e far crescere una risorsa di valore rappresenta senz'altro una scelta più razionale rispetto alla sua sostituzione con un ingresso esterno. Una tale impostazione consente di ridurre il rischio di discontinuità organizzativa, che spesso accompagna l'ingresso di figure esterne prive di una conoscenza approfondita delle strutture amministrative. La continuità gestionale, infatti, rappresenta un fattore essenziale per l'efficacia dell'azione pubblica, soprattutto in contesti caratterizzati da programmi pluriennali e da una forte integrazione tra diversi livelli decisionali.

Una simile impostazione consente anche di valorizzare in modo pieno il percorso professionale maturato all'interno delle amministrazioni, riconoscendo che le capacità di coordinamento, direzione e responsabilità non si acquisiscono in modo immediato, ma si costruiscono progressivamente. Il merito, in questo contesto, non si esaurisce nella capacità di superare una prova selettiva, ma si manifesta nella qualità dell'esperienza maturata, nella gestione delle responsabilità e nella capacità di guidare strutture organizzative complesse. Il dirigente di prima fascia, e in particolare il direttore generale, non è infatti soltanto un tecnico, ma un coordinatore di competenze, un punto di sintesi tra livelli diversi dell'amministrazione e un soggetto chiamato a garantire l'efficacia complessiva dell'azione pubblica. In questa prospettiva, l'accesso alla prima fascia deve essere concepito come il risultato di un percorso e non come un momento di ingresso assimilabile a quello previsto per altri livelli.

Questa lettura consente anche di superare una visione statica della carriera dirigenziale, introducendo una dimensione dinamica nella quale la progressione è strettamente legata alla capacità di affrontare contesti sempre più complessi. In tal modo, la dirigenza viene intesa come un processo evolutivo e non come una mera sequenza di passaggi formali.

In coerenza con questo orientamento, anche con riferimento alla dirigenza di seconda fascia l'elemento da valorizzare non è tanto la centralità del corso-concorso Scuola Nazionale dell'Amministrazione, quanto il riconoscimento di uno spazio strutturale per la selezione interna. La quota del 30 per cento riservata allo sviluppo di carriera interna, prevista dal disegno di legge, appare pienamente coerente con una visione della dirigenza come esito di un processo progressivo. La seconda fascia rappresenta il livello nel quale l'esperienza maturata all'interno delle

amministrazioni viene riconosciuta e trasformata in responsabilità dirigenziale, costituendo al tempo stesso il bacino naturale dal quale attingere per la formazione della dirigenza di prima fascia.

In linea con questa impostazione, la seconda fascia può dunque svolgere una funzione cruciale di incubazione delle competenze dirigenziali, consentendo una selezione progressiva basata sulla prova dei fatti piuttosto che su verifiche astratte. La valorizzazione di questo livello rafforza la solidità complessiva del sistema e contribuisce a costruire un percorso di carriera più coerente e prevedibile.

La valorizzazione della selezione interna nella seconda fascia non esclude il ruolo delle procedure concorsuali, ma ne ridimensiona la centralità, inserendole in un sistema più articolato. Il corso-concorso continua a rappresentare un canale rilevante, ma non esaurisce le modalità di selezione del merito, che può esprimersi anche attraverso percorsi professionali consolidati e verificati nel tempo. In questo modo, il sistema mantiene un adeguato livello di apertura, ma si radica maggiormente nella realtà organizzativa delle amministrazioni.

La stessa logica di valorizzazione dell'esperienza suggerisce di intervenire anche sul percorso successivo al superamento del corso-concorso. In questa prospettiva, appare opportuno recuperare la previsione di un periodo di formazione pratica di almeno due anni, prevedendo che almeno uno di tali due anni debba essere svolto presso amministrazioni territoriali. Comuni, Province e Regioni rappresentano una palestra amministrativa particolarmente significativa, nella quale l'azione pubblica si confronta con problemi concreti, con la gestione di risorse limitate e con il rapporto diretto con i cittadini. L'inserimento sistematico di tale esperienza nel percorso formativo dei dirigenti consente di colmare il divario tra dimensione teorica e pratica dell'amministrazione, contribuendo a formare figure più complete e consapevoli.

Un'esperienza strutturata in questi contesti consente di sviluppare competenze difficilmente acquisibili attraverso percorsi esclusivamente teorici. La capacità di assumere decisioni in condizioni di incertezza, di coordinare attori diversi e di adattare gli strumenti amministrativi alle esigenze concrete si forma infatti soprattutto attraverso il confronto diretto con la realtà operativa. Al tempo stesso, il passaggio attraverso le amministrazioni locali contribuisce a rafforzare l'integrazione tra i diversi livelli di governo, favorendo una maggiore comprensione delle dinamiche territoriali e una più efficace circolazione delle competenze. Inoltre, tale esperienza favorisce una maggiore sensibilità istituzionale, rendendo i dirigenti più attenti all'impatto concreto delle decisioni e più capaci di interpretare i bisogni delle comunità di riferimento.

Le trasformazioni intervenute nel periodo 2018–2025 indicano con chiarezza che la pubblica amministrazione italiana necessita di una dirigenza sempre più capace di integrare competenze diverse, di operare in contesti complessi e di adattarsi a processi di cambiamento continuo. In questo quadro, la valorizzazione dell'esperienza professionale e il rafforzamento della selezione interna non rappresentano un'alternativa ai principi di merito e imparzialità, ma una loro evoluzione coerente. La sfida principale consiste nel costruire un sistema che sappia riconoscere e premiare le competenze effettivamente dimostrate, superando approcci eccessivamente formalistici e orientandosi verso una valutazione sostanziale delle capacità.

Ridurre al 20 per cento la quota di accesso mediante procedura concorsuale per la prima fascia, mantenere il 30 per cento di selezione interna per la seconda fascia e rafforzare la dimensione esperienziale della formazione attraverso un periodo strutturato nei contesti territoriali significa costruire un sistema nel quale la dirigenza non è definita da un momento selettivo isolato, ma da un percorso di crescita. Un sistema nel quale il merito si misura nel tempo, nella capacità di assumere responsabilità e nella qualità delle decisioni. In tal modo, la carriera dirigenziale può configurarsi come un continuum nel quale ogni fase contribuisce alla formazione della successiva, garantendo coerenza e solidità all'intero sistema.

La riforma della dirigenza pubblica può contribuire in modo decisivo a rafforzare la capacità amministrativa del Paese, rendendo le istituzioni più solide, più consapevoli e più capaci di affrontare le sfide poste dalla trasformazione digitale e dalla complessità delle politiche pubbliche. La valorizzazione dell'esperienza, intesa come criterio ordinatore della carriera, rappresenta il filo conduttore di questo possibile sviluppo e la condizione per costruire una dirigenza realmente adeguata alle esigenze del tempo presente.

Solo un sistema che riconosce pienamente il valore dell'esperienza e della crescita interna può garantire la formazione di una classe dirigente in grado di coniugare competenza tecnica, capacità organizzativa e responsabilità istituzionale, elementi imprescindibili per il buon funzionamento delle amministrazioni pubbliche contemporanee.

Organizzazione e performance nelle istituzioni pubbliche

***Organization and performance
in public institutions***

**Il punto di vista di Gianfranco Rebora
(Università Carlo Cattaneo – LIUC)**

Uno scenario per le istituzioni e amministrazioni pubbliche del XXI secolo

I sette anni dal 2018 al 2025 sono stati importanti per l'evoluzione delle amministrazioni pubbliche, perché gli eventi di crisi intervenuti in questo periodo, dalla pandemia, Covid-19, al riaffacciarsi della guerra in Europa, alla nuova esplosività dei conflitti in Medio Oriente, hanno portato ad evidenza non più discutibile quella discontinuità insita nel passaggio di secolo che era restata sottotraccia per quasi due decenni.

Su questo ha giocato la scarsa sensibilità storica condivisa dal mondo politico e dalla società civile, non adeguatamente contrastata dagli studi sulle amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle diverse aree disciplinari interessate e coinvolte.

Per leggere la discontinuità prodotta dal XXI secolo in una prospettiva storica occorre riprendere alcuni punti forti del pensiero del Novecento; in estrema sintesi, mi limito a richiamare la capacità visionaria di un autore e un'autrice significativi.

Attraverso la nozione di “disincanto”, Max Weber esprime l'ambiguità della razionalizzazione, il cui progredire lascia una scia di nostalgia, riferita certo a credenze tradizionali e dei valori passati, ma che comporta un sentimento di disillusione, di noia, di intrappolamento. La “gabbia di acciaio” è questo: nel rendere il nostro mondo più calcolabile e prevedibile, più efficiente e burocratico, sostituiamo la nostra razionalità di valore sostanziale con la razionalità procedurale formale, impoverendo il significato di essere umani. È doveroso però considerare le esatte parole con cui Max Weber proietta nel futuro lo scenario peggiore della “gabbia”:

“[...] Allora in ogni caso per gli ultimi uomini di questa evoluzione della civiltà potrà essere vera la parola: specialisti senza intelligenza, gaudenti senza cuore: questo nulla si immagina di esser salito ad un grado di umanità, non mai prima raggiunto” (Weber, 1945).

Leggendo oggi questo brano si resta impressionati di quanto sia calzante per il nostro tempo di un “presentismo” così segnato dall'artificiale e quindi dal rischio del dominio di “specialisti senza intelligenza”, accoppiato alla passività di “gaudenti senza cuore”.

A sua volta, Hannah Arendt ha saputo meglio di tutti, con voce preveggen- te, am- monire contro il pericolo di “eliminare l’inaspettato”. La filosofa già vedeva la possibilità che l’appiattimento della parola, del discorso, del linguaggio, dell’azione negli schemi utilitaristi riduca il pensiero a una “funzione cerebrale” con il risul- tato che “gli strumenti elettronici adempiono queste funzioni molto meglio di noi” (Arendt, 1958).

Queste illuminazioni visionarie mettono di fronte alla precarietà di ogni costruzione intellettuale, e dei conseguenti modelli di organizzazione sociale, imperniati sulla fiducia in un progresso verso una prosperità generale destinata a durare nel tempo, governabile nel segno di una razionalità costruita artificialmente, privilegiando la dimensione quantitativa veicolata dalla gestione di obiettivi misurabili.

“Solo il Novecento ci fa capire il dopo”, è stato scritto autorevolmente (Tronti, 2015). Nei suoi primi dieci anni è nato lo spirito del secolo: un decennio al cui confronto l’inizio del Duemila si rivela miserabile, almeno dal punto di vista del pensiero critico¹.

È la decadenza del pensiero che impoverisce la vita, e questo vale massimamente per i sistemi istituzionali complessi.

Di fronte a queste potenti linee di frattura è certamente necessario configurare nuovi scenari. Occorre partire da una valutazione realistica: i tentativi novecenteschi di superare la concezione tradizionale della Pa – nel solco della burocrazia weberia- na – hanno avuto successi solo parziali: così il New Public Management ha dovuto fare i conti con lo Stato svuotato, contrattuale, ridotto a franchise, oppure stretto in una camicia di forza; la New Public Governance con la sottovalutazione di conflitti, politica e asimmetrie di potere in un contesto frammentato e difficile da coordinare. Il riferimento ai meccanismi della gerarchia, dei mercati e dei network si scontra alla fine con il problema di superarne le incompatibilità e di farli lavorare insieme. Dopo il 2000, le concezioni emergenti come New Public Service, Digital Era governance, e Behavioural Public Administration, palesano difetti di realismo e i lati oscuri insiti rispettivamente nel mascherare la logica dei tagli a servizi e risorse; nei bias algoritmici, sorveglianza intrusiva ed elusione della responsabilità; nel mancato riconosci- mento degli aspetti qualitativi di un “mondo reale” delle amministrazioni pubbliche

1. “Tagliare gli anni Dieci del Novecento è impossibile. Lì nasce lo spirito del secolo. La guerra ne sarà solo la tragica materia prevista, presagita, a un altro, alto, livello. Esattamente nel 1900 muore Nietzsche e la sua inquietante ombra oscura l’intero Ottocento e illumina buona parte del Novecento. Le avanguardie artistiche anticipano tutto quanto sta per accadere, guerra, rivoluzione. La premo- nizione sta nella rottura di tutte le forme, nelle arti figurative, nella poesia, nel romanzo, nelle scien- ze, nella musica (...) mettete a confronto il primo decennio del Novecento e il primo decennio del Duemila e toccherete con mano, al meglio, il *miserabilismus* del nostro tempo” (Tronti, 2024).

dove contano il contesto e la capacità di manipolazione da parte delle élites politiche e amministrative (Rhodes, 2026).

Rhodes, nello sviluppo di questa critica, propone un diverso approccio, implicante una visione della governance meno ancorata alle strutture e al decision making formale ma come attività socialmente costruita, discorsiva e interpretativa da parte di attori immersi in specifici contesti, culturali, storici e istituzionali². In applicazione di questo metodo interpretativo, nel solco delle indagini etnografiche degli antropologi classici, lo studioso britannico analizza le pratiche di governo del suo paese: ne esce un quadro discordante dai predominanti approcci normativi/prescrittivi. Il focus è posto sulla corte del primo ministro e sul modo in cui i suoi membri agiscono, “evidenziando molte azioni senza scrupoli o prive di principi da parte dell’élite politica odierna»; dai numerosi esempi di corruzione, favoritismi, nepotismo e clientelismo emerge quasi il senso di avere titolo o diritto per tutto questo, con la conseguenza che “la malvagità abbondava sotto le forme di dislealtà, tradimento, vendetta, briefing off the record, fughe di notizie, scandali, menzogne, prepotenze, molestie sessuali ed eccessivo consumo di alcol” (Rhodes, 2026).

Da questa analisi sconcertante del presente delle nostre amministrazioni pubbliche, che accomuna tutto l’Occidente, è necessario partire per configurare i temi critici per una, forse improbabile, evoluzione positiva.

Il rassegnarsi alla deriva crudamente descritta da Rhodes significa in pratica accettare la riduzione delle amministrazioni pubbliche a mere centrali di distribuzione di risorse a beneficio di interessi privati.

La criticità del rapporto pubblico / privato è un tema che ricorre nel tempo. Quasi da sempre, infatti le amministrazioni pubbliche si trovano esposte a crisi proprio nell’interfaccia, nell’interconnessione, con l’attività di imprese private e con pratiche di lobbismo che finiscono per favorire l’appropriazione privatistica di beni pubblici, o comunque lo scarico di costi e oneri sulla collettività a vantaggio di interessi particolari. Cronache recenti anche del nostro Paese rivelano che le stesse amministrazioni più moderne nei criteri di gestione e nell’assimilazione di una cultura manageriale, efficienti nell’organizzazione interna, si trovano invischiate in situazioni di questo tipo, per esempio nell’ambito dei progetti urbanistici e di sviluppo urbano. Si tratta di un nodo da sempre irrisolto e dobbiamo forse riconoscere che l’unica storia possibile in questo campo, al di là degli aspetti giuridico-giudiziari, è quella

2. Questo insigne e ben noto studioso della governance sfida le concezioni della burocrazia manageriali, tecnocratiche, dall’alto in basso, integrandole con una visione delle organizzazioni dal basso dall’alto e incentrata sulla soggettività degli attori e sui processi di sensemaking.

già narrata da Philip Selznick quando ha illustrato l'“adattamento” della Tennessee Valley Authority (Tva), alle minacce e pressioni che dovette fronteggiare, fino al prevalere dei mezzi sui fini e alla resa rispetto al sistema degli interessi?³

A cinquanta anni di distanza dalla prima pubblicazione della sua ricerca sulla Tva lo stesso sociologo americano ha ribadito come l'adattamento di questa agenzia, “fiore all'occhiello del New Deal”, alle difficoltà, alle minacce e alle pressioni del suo ambiente, era stato legittimato “attraverso l'elaborazione della cosiddetta dottrina delle *grass roots* – un modo di amministrare i suoi programmi che avrebbe dovuto renderla più decentralizzata, più vicina alla gente, e così via”. Ma quella dottrina – scriveva nel raccontare quei lontani eventi:

“[...] quando la esaminai attentamente cercando di essere realistico, era, a mio avviso, in una certa misura una copertura. Mascherava alcune connessioni molto pratiche e concrete che erano state stabilite con determinati interessi costituiti dell'area, in particolare nel settore agricolo” (Selznick, 2000).

Niente di nuovo sotto il sole in più di 50 anni? Il problema è che da allora l'area di interfaccia tra pubblico e privato è enormemente cresciuta in tutti i paesi occidentali e le pubbliche istituzioni sono assai più deboli delle rispettive controparti per tutta una serie di aspetti che toccano soprattutto la consistenza delle professionalità e competenze di cui dispongono, oltre ai vincoli normativi stringenti cui sono sottoposte.

In Italia, le politiche anticorruzione, intensificate nell'ultimo decennio, sembrano aver gonfiato gli adempimenti formali e la complessità delle normative, soprattutto in materia di appalti pubblici; rischiano seriamente di ridursi a un ruolo di copertura formale rispetto a una sostanziale inerzia; mentre le strutture di controllo restano debolmente proporzionate rispetto alla mole delle multiformi attività private.

In questo campo si gioca in buona parte per il futuro il recupero di uno spessore istituzionale delle amministrazioni pubbliche che le abiliti a svolgere pienamente il proprio ruolo; premessa indispensabile per valersi anche del potenziale delle nuove tecnologie ancora tutto da dispiegare.

Richiamare il concetto di istituzioni, e non solo di amministrazioni pubbliche, diventa importante in un contesto segnato dalla discontinuità, da rotture impreviste, da un'esplosione di soggettività incontrollabili, di richieste e bisogni nello spazio pubblico che crescono e cambiano di contenuto.

3. Selznick, P. (1948). Il sociologo dell'Università di Berkeley ha svolto un ruolo di apripista per la leadership istituzionale e per gli aspetti morali e valoriali delle organizzazioni (Selznick, 1992).

Roberto Esposito ne chiarisce le motivazioni di fondo da un punto di vista filosofico. Dopo fasi di contrazione tragica dell'esistenza, la vita sociale ha bisogno di aprire un nuovo ciclo e servono per questo strutture stabili che canalizzino la dinamica vitale della società. Occorre quindi considerare la rete diffusa di istituzioni, irriducibile ad un unico punto di comando, a un paradigma di ordine. Di fronte all'emergenza pandemica, l'apporto delle istituzioni, riconosciute come espressione delle diverse sfere che differenziano la società, economia, scienza, tecnologia, media, medicina, istruzione, che hanno autonomia e non sono riconducibili a un ordine globale, è apparso come fondamentale risorsa disponibile, come ultima linea di resistenza nei confronti del virus (Esposito, 2022).

Il modo di concepire l'istituzione ha avuto storicamente un'interpretazione statica e conservativa; Esposito esplora un possibile sguardo nuovo sulle istituzioni, quale emerge dalla nascente scienza sociologica del Novecento: queste non sono il prodotto di volontà particolari o superiori, secondo una dipendenza gerarchica e verticale, ma derivano dalla società, sono "esito di forze impersonali che precedono gli individui" e, al tempo stesso, contengono un elemento dinamico, sono un fatto sociale che possiede una vita propria.

Il riconoscimento che ogni società è attraversata da valori e interessi contrapposti postula l'esigenza di momenti istituenti che esprimano la coscienza di questa divisione e tengano insieme gli interessi divergenti (Esposito, 2022).

Adottare la prospettiva dell'istituzione porta ad andare oltre quella visione uniforme e riduttiva insita nel concetto di amministrazioni pubbliche e delle norme giuridiche che ne regolano il funzionamento; la stessa vicenda infinita e irrisolta delle riforme amministrative porta il segno di un pensiero semplificatore che ignora la complessità di sistemi immersi nelle condizioni storiche, politiche, culturali di una società⁴.

Il Comune, l'Università, la Camera di Commercio, ma anche la Polizia, l'Arma dei Carabinieri, o il Tribunale, possiedono uno spessore istituzionale radicato nella storia; nel caso italiano, molto spesso, precedono lo Stato stesso. Ma anche istituzioni di più recente formazione, le Regioni, varie Autorità e Agenzie, ad esempio, hanno un carattere distintivo che ne qualifica l'azione inserendo i fini particolari in un orizzonte più ampio, oltre una logica strumentale, oltre l'inserimento in un ordinamento gerarchico statale.

-
4. "La pubblica amministrazione non è una semplice organizzazione; essa rappresenta, nel bene e nel male, la società in cui opera, la sua cultura, la sua storia, il pensiero politico, le persone con le loro minoranze e le loro comunità, insomma è qualcosa di complesso che opera nella storia", così Renato Ruffini (2022) coglie la carenza di consapevolezza che impronta tante pretese di riforma destinate a rivelarsi illusorie.

Il riferimento alle amministrazioni pubbliche come istituzioni comporta che si dia molto maggiore rilievo alla capacità di mobilitare risorse nella società, di operare quindi come agenti di sviluppo sociale, civile, economico la cui portata travalica le risorse disponibili nel proprio perimetro finanziario ed organizzativo. Come nel caso di università di cui si riconosce il ruolo nella trasformazione di città e territori; di un grande ospedale storico capace di modernizzare le proprie strutture grazie al patrimonio alimentato dai lasciti dei benefattori; o di comuni che diventano attivatori di energie esterne al proprio diretto controllo, ad esempio coinvolgendo persone, fondazioni, enti non profit ed anche aziende per sostenere l'impegno nei servizi educativi, culturali e di assistenza sociale.

La criticità degli irrisolti problemi del rapporto tra autonomie territoriali e Stato centrale si trascina in Italia da lungo tempo. Si è passati attraverso la quasi totale centralizzazione della finanza pubblica, con la riforma fiscale degli anni Settanta, l'abolizione delle fonti di autonomia finanziaria degli enti locali e l'istituzionalizzazione di un sistema di finanza derivata, cresciuto poi come un "albero storto" nel corso del tempo (Giarda, 2011). Dagli anni Novanta, sviluppo delle autonomie locali, decentramento amministrativo, federalismo fiscale, autonomia differenziata sono divenuti passaggi di una progressione del dibattito pubblico, che ha ispirato una sequenza di riforme che hanno aumentato i poteri attribuiti agli enti territoriali; la riforma costituzionale del 2001 ha quindi rafforzato riconoscimento e poteri di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni, e dato a queste ultime una serie ampia di funzioni legislative concorrenti rispetto a quelle statali, generando confusione e un rilevante contenzioso.

Se l'autonomia costituisce una condizione di efficacia per molte tipologie di politiche pubbliche che richiedono conoscenza e reattività rispetto alle problematiche dei territori, nei momenti di grave turbolenza finanziaria, come nel 2011, il controllo centrale ha dovuto adottare decisioni drastiche con tagli di spesa lineari, quasi alla cieca, che hanno compromesso i tentativi di innovare nel disegno istituzionale e organizzativo del sistema pubblico.

Nell'occasione della crisi pandemica, esplosa nel 2020, questa problematica ha inciso sul Pnrr, allungandone i tempi di attuazione, e sull'efficacia di molti progetti. Crisi ed emergenze rivelano l'insostenibilità dell'assetto attuale, mentre le opposte concezioni ideali, o ideologiche, subiscono entrambe un logoramento legato al tempo trascorso e all'insuccesso dei non pochi tentativi di rompere lo stallo inerziale.

Un'analisi distaccata inviterebbe invece a considerare un diverso bilanciamento tra le due prospettive, alla luce anche delle nuove opportunità offerte dagli sviluppi delle tecnologie.

Ad esempio, l'attivazione nell'ambito del Pnrr di una "Piattaforma nazionale dati" richiederebbe una focalizzazione congiunta di interventi normativi, organizzativi e tecnologici nel rispetto di principi e vincoli progettuali definiti nell'ambito del Codice dell'Amministrazione digitale (Limone, 2022a). Questo potrebbe riguardare tutte le amministrazioni pubbliche attraverso un intervento deciso nel senso della centralizzazione, con attento e puntuale presidio, quasi un meta-modello organizzativo comune, digitale ma anche "aperto, semplificato, trasparente, tracciabile, accessibile, partecipato, sostenibile", in modo da unificare tutti quei processi che hanno caratteristiche uniformi e non richiedono personalizzazioni (Limone, 2022b).

In altri ambiti emergono ragioni per sviluppare autonomie responsabili, focalizzate per esempio sull'integrazione nei territori sia degli interventi di amministrazioni diverse, sia di specializzazioni e discipline diverse, tradizionali ed emergenti. Servirebbe una riflessione e un'analisi attenta di esperienze, successi e fallimenti per orientare le scelte in questo campo, superando opzioni troppo ideologiche, nel senso dell'autonomia, oppure al contrario in quello della centralizzazione.

Assumendo una visione più ampia, che consideri il sistema delle istituzioni nel senso prima richiamato, emerge l'importanza di intervenire sulle aree di interazione tra enti diversi, sulle sinergie possibili tra diverse amministrazioni, operando quindi per linee trasversali e orizzontali, oltre che per linee verticali all'interno di singole organizzazioni. La stessa esperienza dell'emergenza Covid-19 ha dato evidenza a questo aspetto; e gli stessi manager pubblici più consapevoli impegnati nei progetti del Pnrr hanno osservato che la piena efficacia delle risorse stanziato è legata all'impatto su sistemi territoriali capaci di collaborare tra loro (Bertola, 2022).

Questi aspetti trasversali sono ampiamente presenti nel Pnrr, soprattutto nello sviluppo delle sei missioni, ma dovrebbero trovare spazio anche negli indirizzi per lo sviluppo delle competenze manageriali.

Un riferimento importante è offerto dal concetto di "management di sistema" quale è emerso nell'ambito di un "terzo ciclo dell'aziendalizzazione" nella sanità, nell'esperienza di quelle regioni che hanno superato la tradizionale funzione amministrativa e di mero indirizzo programmatico svolta dagli assessorati, adottando modalità di coordinamento più affini alle logiche e agli strumenti della governance di grandi gruppi aziendali (Tanese, 2018).

Negli anni tra il 2015 e il 2019 alcune Regioni si sono dotate di entità di coordinamento in grado di porsi come centrali di management di sistema (Tanese, 2018; Rebora, 2019). In due casi, Veneto (con l'Azienda Zero) e Toscana (con l'Agenzia Estar), sono state attivate specifiche strutture di coordinamento e di gestione di servizi comuni

distinte dall'assessorato e concepite in chiave manageriale. Questo ha consentito di eliminare duplicazioni di funzioni e competenze, di accrescere l'efficienza dei processi di acquisto, di irrobustire e qualificare con un intervento dal centro una serie di funzioni nel campo delle tecnologie dell'informazione, delle tecnologie della salute, delle procedure di gara e della gestione del personale. Questo tipo di configurazione organizzativa costituisce un modello di riferimento cui si sono ispirate altre Regioni, come Liguria, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia. A sua volta, l'Emilia-Romagna, da un tempo più lungo ha accentrato funzioni e sviluppato competenze di questo tipo nell'ambito dello stesso assessorato.

Attraverso questo ordine di innovazioni, i sistemi sanitari regionali hanno risposto alle forti pressioni per il contenimento della spesa; ma hanno orientato questo cospicuo sforzo di riconfigurazione organizzativa anche per affrontare le sfide poste dall'innovazione tecnologica e rispondere a bisogni sempre più pressanti. Proprio l'impegno nel management di sistema, profuso con varie modalità negli anni precedenti all'emergenza Covid-19, può avere attrezzato alcune regioni nel fare fronte con maggiore immediatezza alla crisi pandemica.

Si tratterebbe di estendere questa tipologia di interventi ad altri settori e sistemi di servizi.

Le avanguardie del pensiero filosofico parrebbero aver prefigurato un movimento oppositivo, di contrapposizione, rispetto al trionfo della quantità, del misurabile, del computabile nel Novecento (Guénon, 1982; Anders, 1956). Aprendo così la via a un nuovo secolo segnato dalla Qualità, per esempio nel senso profilato dall'espressione "qualità dinamica" coniata da Robert Pirsig, che diversamente dalla qualità statica non si consolida in schemi fissi ma è la scintilla che innesca il cambiamento evolutivo e non può essere definita né prevista: "è la punta di diamante preintellettuale della realtà, è la sorgente di tutte le cose, assolutamente semplice e sempre nuova" (Pirsig, 1991)⁵.

Questo ulteriore aspetto della discontinuità che contrassegna l'avvio del nuovo secolo ha implicazioni forti ma ancora poco riconosciute per il modo di concepire risultati e impatti sociali di istituzioni e amministrazioni pubbliche. La diffusa adozione del termine "performance" non evidenzia ancora una sufficiente consapevolezza della valenza di questo concetto, molto più ampia della semplice misurazione quantitativa

5. La vera qualità non è ripetitiva, forse è addirittura irripetibile; naturalmente, i due tipi di qualità hanno bisogno l'uno dell'altro per esistere, perché senza la qualità dinamica vengono meno cambiamento e innovazione, mentre la qualità statica controbilancia l'instabilità e consente la durata nel tempo (Pirsi, 1991 e 1974).

dei risultati. Singolare appare l'ignoranza della stessa origine della parola, che rimanda al teatro, all'arte, allo sport; all'impatto anche fisico, visivo, che esce da una dimensione solo tecnica o produttiva.

Si pensi al salto in alto di Dick Fosbury alle Olimpiadi di Messico 1968: la tecnica dorsale che ha preso il suo nome è rimasta impressa nell'immaginario collettivo; quell'immagine è stata la sua vera performance, il segno della Qualità, mentre il risultato quantitativo, l'altezza dell'asticella che ha superato vincendo la medaglia d'oro, non lo ricorda oggi più nessuno.

I "prodotti" delle amministrazioni pubbliche sono in grande misura beni relazionali, si pensi a scuola e sanità, ma non solo; nelle situazioni che ricorrono nel mondo dei servizi complessi, l'attenzione viene sollecitata e rilanciata per la presenza di connessioni multiple; l'ascolto del rumore, che può essere il disagio, l'imprevisto, la tensione di un conflitto, la discontinuità di un'innovazione che impatta sul vissuto, inserisce gli attori, i partecipanti, gli osservatori in circuiti di relazione nuovi e diversi rispetto al normale, al consueto. La performance prende così il centro della scena, amplia il raggio dell'attenzione, "buca il sipario", potremmo dire, perché coglie il tempo, arriva al momento giusto. Ricorrendo ai concetti dei greci antichi, la dimensione temporale non è quella cronologica, ma del *Kairòs*, dell'occasione colta, dell'azione che si svolge nel giusto momento e che si proietta nell'immaginario per diverse ragioni.

Purtroppo, per le organizzazioni stabilite come le amministrazioni pubbliche questa capacità della performance di manifestarsi con una forza propria per vie imprevedibili, leggibili come Qualità anziché Quantità, è emersa più facilmente in negativo che in positivo; come si è visto in vicende che istituzioni anche fortemente radicate nella società hanno dolorosamente sperimentato; è stato il caso dell'Arma dei Carabinieri, con le foto del volto martoriato di Stefano Cucchi divenuto simbolo di deviazione dai doveri istituzionali, o con le altre foto del gruppo di agenti della caserma Levante di Piacenza che hanno segnato la distanza tra la performance vista e percepita dal pubblico e quella calcolata dai dati statistici ufficialmente registrati; oppure, ancora, dell'immagine degli spezzoni del Ponte Morandi di Genova, dopo il crollo, con il camioncino sull'orlo della voragine, una catastrofe non evidenziabile con altrettanto impatto emotivo dall'esame dei dati statistici rilevati dalle amministrazioni competenti in tema di trasporti e infrastrutture.

Un'importante opportunità, per ora solo parzialmente recepita è stata offerta dal concetto di "valore pubblico", proposto da Mark Moore (1995); l'inserimento nel ciclo della performance è stato infatti ricondotto a una ricerca esasperata di misurabilità che ha prodotto un aggregato di schemi applicativi la cui molteplicità pare generare confusione più che chiarezza di idee (Deidda Gagliardo & Saporito, 2021).

Invece, con il superamento di una concezione verticale, che individua obiettivi e risultati come entità da misurare e valutare separatamente, o in ottica di “cascata” da un livello all’altro, la fertilità del concetto di performance si presta a generare la comprensione profonda, che penetra in ciò che è essenziale, di un’attività, di un lavoro, di una funzione, manifestando una qualità dell’intelligenza irraggiungibile solo attraverso misurazioni che seguono una razionalità formale. I criteri di efficienza, qualità ed equità si manifestano in una relazione “circolare”, di interdipendenza reciproca e di bilanciamento. E la stessa “competenza lavorativa” appare fenomeno ricco di aspetti relazionali: in positivo può assumere le forme di un comportamento virtuoso di uno o più operatori, anche ai livelli di base, che attirano l’attenzione di qualcuno ed eventualmente si trovano proiettati attraverso i social con la forza di immagini condivise in una sfera ampia della comunicazione.

Non è un caso che Robert Pirsig abbia rivelato come proprio l’esperienza del lavoro sia all’origine del suo concetto di qualità: “ognuno trova la qualità svolgendo il proprio lavoro” (Pirsig, 2024).

La stessa normale operatività del quotidiano si presta ad una lettura in ottica strategica. E alla fine, quando si rivolge attenzione ai comportamenti lavorativi individuali e collettivi, rispetto a routine e ruoli di riferimento, si deve constatare la difficoltà di orientarli con misure formali di fronte alla rilevanza e potenza dei processi di sensemaking.

Istituzioni e piattaforme digitali

Non si può trascurare naturalmente il grave problema che incombe sui prossimi decenni. Se ci si pensa, lo spettacolare successo delle organizzazioni vincenti dell’economia digitale poggia sulla costruzione, e l’incessante rinnovamento, di veri e propri beni comuni: si è passati in questo dalla dimensione ancora incentrata sul prodotto fisico di Apple, alla piattaforma immateriale di Amazon, peraltro produttiva di effetti carichi di materialità, al valore informativo e cognitivo del motore di ricerca di Google, fino all’orientamento spiccatamente relazionale delle piattaforme di social networking di cui Facebook è stato il precursore. E ora anche all’infrastruttura algoritmica di ChatGPT e di analoghi sistemi che generano agenti artificiali.

Queste imprese hanno saputo mobilitare i sentimenti di persone e gruppi sociali anche attraverso l’immaginazione, la proiezione di futuri desiderabili; ma, soprattutto, hanno generato realtà che vengono percepite in modo del tutto naturale come beni comuni, a disposizione di tutti. Una realtà che si è affermata di fatto, che si può criticare da tanti punti di vista, ma di cui non si può negare la percezione diffusa del valore generato.

Resta evidente la contraddizione tra il carattere sociale e reso disponibile a tutti delle varie piattaforme di servizi e l'appropriazione privatistica non solo del profitto generato ma del comando proprietario sulle stesse; con le derive conseguenti per diseguaglianza sociale, concentrazione di potere, altri aspetti dannosi della crescente adozione di algoritmi sofisticati progettati per governare le piattaforme in modi sempre più opachi.

Non è chiaro al momento come le pubbliche istituzioni possano intervenire su questa tematica, per esempio con funzioni di tutela di soggetti deboli, di contrasto all'opportunismo estrattivo dei padroni delle piattaforme, di prelievo fiscale ragionevole rispetto all'entità delle risorse mobilitate, comunque di partecipazione attiva nel segno dell'interesse pubblico.

Si tratta tuttavia di un problema che non si potrà ignorare nell'intento di costruire un ampio e dinamico ecosistema di istituzioni, pluralista, poliarchico e polimorfo, che accolga e ricomprenda logiche diverse e complementari, come quelle del welfare, della sicurezza, della sussidiarietà, dell'innovazione.

Riferimenti Bibliografici

- Anders, G. (1956). *L'uomo è antiquato. Considerazioni sull'anima nell'epoca della seconda rivoluzione industriale*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Arendt, H. (1958). *Between Past and Future: Six Exercises in Political Thought* (Ed. it. Garzanti, 1991).
- Bertola, M. (2022). *Persone fuori dal comune. Storie di donne e di uomini che hanno provato a cambiare la pubblica amministrazione. E qualche volta ci sono riusciti*. Soveria Mannelli: Rubbettino editore.
- Deidda Gagliardo, E., & Saporito, R. (2021). Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico. *Rivista Italiana di Public Management*, 2.
- Esposito, R. (2022). *Istituzione*. Bologna: il Mulino.
- Giarda, P. (2011). Dinamica, struttura e governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare. Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza, Università Cattolica del Sacro Cuore.
- Guénou, R. (1982). *Il regno della quantità e i segni dei tempi*. Milano: Adelphi (ed. or., 1945).
- Limone, D. A. (2022a). Pnrr e trasformazione digitale, il ruolo di AgID tra linee guida, criteri metodologici e regole tecniche (prima parte). *Key4biz*.
- Limone, D. A. (2022b). Il ruolo di AgID nel processo di trasformazione digitale e per l'attuazione del Pnrr: linee guida, criteri metodologici e regole tecniche. Il piano triennale dell'informatica (2021-2023). *Key4biz*.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge (Usa): Harvard University Press.
- Pirsig, R. (1981). *Lo Zen e l'arte della manutenzione della motocicletta*. Milano: Adelphi (ed. or. 1974).
- Pirsig, R. (1992). *Lila: un'indagine sulla morale*. Milano: Adelphi (ed. or. 1991).
- Pirsig, R. (2024). *Sulla qualità. Scritti scelti e inediti*. Milano: Adelphi.
- Rebora, G. (2019). La revisione della spesa: per un discorso sul metodo. *Rivista Italiana di Public Management*, 2.
- Rhodes, R. A. W. (2026). Interpretive Public Governance versus the curse of “presentism”: Narratives on the future study of public administration, 1945–2025. *Public Money & Management*.
- Ruffini, R. (2022). *Cronache dal pubblico impiego. Trent'anni di evoluzione tra riforme, pratiche manageriali e prassi operative*. Sant'Arcangelo di Romagna: Maggioli Editore.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the grass roots: A study of politics and organization*. Berkeley: The University of California Press.
- Selznick, P. (1992). *The moral commonwealth: Social theory and the promise of community*. Berkeley: The University of California Press.
- Selznick, P. (2000). On sustaining research agendas: Their moral and scientific basis. An address to the Western Academy of Management. *Journal of Management Inquiry*, 9.
- Tanese, A. (2018). *Ruolo del management nel servizio sanitario. Una storia in tre atti*. Milano: Egea Editore.
- Tronti, M. (2015). *Dello spirito libero. Frammenti di vita e di pensiero*. Milano: Il Saggiatore.
- Tronti, M. (2024). *Il proprio tempo appreso col pensiero. Scritto politico postumo*. Milano: Il Saggiatore.
- Weber, M. (1945). *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*. Firenze: Sansoni.

**Il punto di vista di Riccardo Viale
(Università degli Studi di Milano – Bicocca)**

Il Behavioral Audit come nuovo strumento per migliorare la performance della Pa¹

Negli ultimi dieci anni, lo sviluppo dell'economia comportamentale e della psicologia delle decisioni si è progressivamente rivolto all'analisi della Pa. La Behavioral Public Administration (termine introdotto in Viale, 2009) riassume una linea di ricerca che ha diversi obiettivi: l'analisi degli errori e dei bias del decisore pubblico; come neutralizzare i comportamenti subottimali nel problem solving organizzativo pubblico; come stimolare l'innovazione e l'apprendimento organizzativo; il ruolo delle emozioni nell'identità organizzativa e nel crowd-in; come promuovere il benessere e i comportamenti di cittadinanza organizzativa; il ragionamento morale e l'etica organizzativa pubblica; il miglioramento della performance individuale e organizzativa nella definizione e attuazione delle politiche pubbliche. Come scrive Lars Tummers (2020), la Behavioral Public Administration può essere descritta come un campo di ricerca interdisciplinare che studia i temi della pubblica amministrazione collegando le conoscenze della pubblica amministrazione con la psicologia e le scienze comportamentali nel loro complesso.

Tema centrale rispetto all'innovazione nella Pa è legato alla domanda su quali sono le modalità con cui, alla luce delle distorsioni, bias e stili comportamentali, si può svolgere un'azione di valutazione, definibile come “behavioral audit”, della Pa?

Il tema dell'audit comportamentale sta diventando sempre più caldo in ambito privato: secondo il rapporto della società Ropes & Gray del 2020 alcune aziende stanno già assumendo scienziati comportamentali e più della metà delle aziende intervistate ritiene vantaggioso l'uso della scienza comportamentale nella gestione del rischio, conformità alle procedure e promozione dell'innovazione. Nel 2016 Deloitte aveva già previsto un maggiore uso della scienza comportamentale nella gestione del rischio in un documento intitolato “The Future of Risk: New Game New Rules”, previsione confermata dalla crescente domanda di queste competenze nel mondo degli affari.

1. Il presente testo si basa su Viale, Cucchiarini & Batani, 2025.

La stessa necessità sta pervadendo oggi il campo della Pa, anche se la maggior parte dei Behavioural insights teams si concentra sull'introduzione degli audit per ridurre la burocrazia nei servizi ai cittadini e, in generale, contrastare gli sludges (Sunstein, 2022), ovvero “una miscela viscosa”, degli attriti eccessivi o ingiustificati, che i cittadini sperimentano quando vorrebbero fare qualcosa ma gli è impedito o rallentato (Thaler, 2018). Uno sludge può, ad esempio, assumere la forma di processi burocratici complicati, moduli inutilmente lunghi, tempi di attesa eccessivi o altri ostacoli che non facilitano l'accesso a servizi, opportunità o beni importanti.

Nel contesto italiano, l'applicazione di audit comportamentale all'interno della Pa è stata promossa nel 2020 dal Dipartimento della funzione pubblica con il team di analisi comportamentale (Tac) italiano. Si tratta della primissima volta in cui le scienze comportamentali sono state messe al servizio dell'intero apparato amministrativo e non solo delle politiche pubbliche.

L'obiettivo generale di un audit comportamentale è quello di mettere in pratica un modello concettuale di organizzazione cognitivamente ergonomica, che sia in grado di difendersi dai bias comportamentali e di promuovere la performance, in un'ottica ecologica di processo e collaborazione (Sibony, 2022): ecologica, perché l'ambiente è parte essenziale delle scelte, fornisce feedback importanti, modella il concetto stesso di razionalità e determina il successo e l'insuccesso delle strategie cognitive (è l'ambiente che determina il tragitto); di processo, perché si devono creare le condizioni per le quali il gruppo non scivoli nel pensiero unico; di collaborazione, perché nelle organizzazioni è fondamentale che alcuni individui (qui la funzione essenziale dei leader trasformativi) possano correggere i bias degli altri.

I bias non sono normali errori e la sola consapevolezza non è sufficiente a correggerli. Se gran parte della letteratura concorda sull'impossibilità di scrollarsi di dosso autonomamente i bias, i metodi che modificano l'ambiente del decisore invece del suo modo di ragionare hanno mostrato dare risultati incoraggianti. A differenza degli individui, le organizzazioni possono migliorare le loro decisioni modificando le pratiche del processo decisionale: “modificare l'ambiente, invece di modificare il decisore”. Gli strumenti attraverso i quali è possibile intervenire sono i behavioral insights, come ad esempio il nudge (Thaler & Sunstein, 2008; Viale, 2022), ovvero l'applicazione di microinterventi che possano predisporre l'ambiente fisico e sociale in cui gli individui compiono le scelte, al fine di ottenere risultati migliorativi.

Variegate sono le possibilità di agire per promuovere scelte migliori attraverso gli stimoli comportamentali all'interno delle organizzazioni. La caratteristica fondamentale degli interventi, che li rendono fruibili anche dalla Pa, è che sono semplici, a basso costo, tempestivi, attraenti e sociali (Bit, 2015). Questi interventi possono

includere, ad esempio, l'organizzazione di ambienti di lavoro che facilitino scelte pro-sociali e comportamenti collaborativi, la strutturazione delle informazioni in modo da renderle facilmente accessibili e comprensibili per il personale e la creazione di percorsi chiari e trasparenti per le decisioni più frequenti. Inoltre, si possono progettare interazioni che sfruttino il "default positivo" o l'utilizzo di reminder e segnali visivi per indirizzare le azioni quotidiane dei dipendenti, come l'adesione a pratiche sostenibili o il rispetto delle scadenze. In tal modo, la Pa può adottare un ruolo attivo nell'orientare comportamenti virtuosi, aumentando la soddisfazione dei dipendenti, l'efficienza complessiva e favorendo una cultura organizzativa che incoraggia scelte consapevoli e responsabili senza imporre costrizioni.

Ovviamente, la selezione del corretto intervento da applicare e le relative modalità di valutazione della sua efficacia derivano da una precedente fase di diagnosi comportamentale. In questa prima fase, il focus è sull'analisi della Pa al microlivello del comportamento e delle attitudini individuali di chi vi partecipa, sulla base delle conoscenze sui processi cognitivi sottostanti il comportamento di individui e gruppi. I temi che possono essere messi sotto la lente sono molteplici: distorsioni nel giudizio e nella decisione, pensiero critico, spinta innovativa, burocrazia difensiva, pensiero critico, comportamenti di leadership, trasparenza e semplificazione, cultura dell'errore e così via.

L'audit comportamentale all'interno della Pa non può esimersi dal tenere in considerazione anche le dinamiche sociali. In un ecosistema come quello della Pa è inevitabile che la performance organizzativa sia influenzata non solo dalle scelte del singolo individuo, ma anche da una dimensione meso, che ha a che fare con le dinamiche di interazione nei gruppi e tra i gruppi. In questo contesto, le interazioni sociali tra i membri dell'organizzazione (e anche con l'esterno) assumono una rilevanza cruciale, poiché spesso il risultato delle dinamiche di gruppo si cristallizza, producendo discrasie nella performance organizzativa e inducendo il bisogno di correzioni. Intervenire sulle dinamiche sociali in questo caso non è solo un'opzione auspicabile, ma una necessità strategica, al fine di creare le condizioni per una performance sostenibile e per un miglioramento del benessere psicologico dei dipendenti. D'altro canto, tali interazioni possono anche generare effetti positivi sull'output organizzativo, a fronte di una risposta adattiva alle condizioni dell'ambiente di scelta, peculiari soprattutto in quel complesso ecosistema che è la Pa, ben lungi da essere omogeneo e caratterizzato da vincoli normativi aspri, aspettative sociali forti e non infrequentemente da risorse limitate.

L'audit comportamentale nella Pa è essenziale non solo per lavorare sulle distorsioni commesse, ma anche per promuovere con interventi concreti alcuni comportamenti che influenzano positivamente il cambiamento e l'innovazione, sfide che sempre più

frequentemente il dipendente pubblico si trova ad affrontare. Ad esempio, un concetto chiave più di stampo sociale, fortemente correlato con la performance della Pa, sono i comportamenti di cittadinanza organizzativa.

Si definiscono “comportamenti di cittadinanza organizzativa” (Ocb; Bateman & Organ, 1983) tutti quei comportamenti spontanei dei dipendenti che vanno oltre i requisiti di ruolo formalmente stabiliti. Essi sono discrezionali e non riconosciuti dal sistema di ricompensa formale. Organ (1988) ne identifica cinque: l'altruismo, la coscienziosità, la virtù civica, la cortesia e la sportività. Gli Ocb sono fondamentali per l'efficace funzionamento di un'organizzazione, tanto che viene regolarmente studiato come un correlato della performance, e per questo dal settore privato l'attenzione è stata spostata anche sul sistema pubblico. Gli Ocb non devono tuttavia essere scambiati per la richiesta di lavoro gratis dei dipendenti pubblici. Si tratta invece del risultato naturale di alcuni antecedenti relativi alle caratteristiche dell'individuo, del compito, dell'organizzazione e dei comportamenti dei leader, che agiscono in maniera positiva sia sugli Ocb che sulla performance.

A livello individuale si trovano i tratti di personalità, ma anche la motivazione al servizio pubblico (psm; Gould-Williams, Mostafa & Bottomley, 2015; Pandey, Wright & Moynihan, 2008), il mission matching (Resh, Marvel & Wen, 2018), l'impegno lavorativo e l'identificazione organizzativa.

Studi di economia comportamentale (ad esempio, Frey & Jegen, 2001; Le Grand, 2003) hanno esplorato i fattori psicologici che influenzano l'impegno lavorativo e il coinvolgimento istituzionale, distinguendo tra quelli che favoriscono il coinvolgimento (crowd-in) e quelli che lo ostacolano (crowd-out). Le ricerche hanno evidenziato che un maggiore impegno e identificazione con l'organizzazione non derivano da incentivi economici o di carriera, che talvolta producono effetti contrari, ma da incentivi simbolici e affettivi. Il modello di leadership “command and control” o “principal-agent”, caratterizzato da un sistema sanzionatorio, tende spesso a indebolire l'identificazione con l'istituzione e, di conseguenza, l'impegno lavorativo. Al contrario, un maggiore spazio per l'autonomia decisionale, una riduzione del monitoraggio, la possibilità di contribuire al cambiamento organizzativo e l'uso di incentivi simbolici come riconoscimenti e premi rafforzano il crowd-in, aumentando l'impegno organizzativo e la produttività. In questo contesto, gli incentivi economici possono svolgere una funzione di supporto agli incentivi simbolici. Questa visione si rifà a studi classici sull'organizzazione, come quelli di Roethlisberger & Dickson (1939), Barnard (1938), Simon (1947) e Katz (1964), che sottolineano l'importanza della struttura informale dell'organizzazione, fatta di valori, relazioni interpersonali, emozioni e motivazioni alla cooperazione, in aggiunta alla struttura formale di regole e controlli.

L'identificazione organizzativa è, invece, il processo attraverso il quale gli individui si identificano con l'organizzazione, interiorizzandone i valori, gli obiettivi e le caratteristiche come parte della propria identità personale (Ashforth & Mael, 1989). L'identificazione organizzativa implica un legame psicologico ed emotivo tra l'individuo e l'organizzazione, e le emozioni influenzano questo legame in molteplici modi. Le emozioni positive, come orgoglio, soddisfazione e senso di realizzazione, rafforzano il coinvolgimento affettivo con l'organizzazione (Bartel, 2001). Quando i dipendenti vivono emozioni positive rispetto al proprio lavoro e al contesto in cui operano, tendono a sviluppare una forte identificazione organizzativa, consolidando il senso di appartenenza, considerato un aspetto centrale di questa identificazione (Meyer & Allen, 1991). Le relazioni interpersonali sul luogo di lavoro hanno un ruolo importante nell'identificazione organizzativa, poiché generano emozioni che alimentano questo legame. Relazioni positive con colleghi e leader stimolano emozioni come fiducia, stima reciproca e affetto, rafforzando ulteriormente il legame emotivo con l'organizzazione (Kahn, 1990). Sentirsi parte di un gruppo coeso e solidale, infatti, incoraggia una maggiore identificazione. Anche le emozioni negative influenzano sull'identificazione organizzativa. Esperienze di frustrazione, insoddisfazione o disillusione possono compromettere il legame emotivo, indebolendo la percezione di appartenenza e identificazione. Tuttavia, un'organizzazione che riesce a offrire un supporto emotivo efficace e a gestire le emozioni negative in modo proattivo può trasformare questi momenti critici in opportunità di rafforzamento del legame attraverso resilienza e processi di riparazione, trasformando le difficoltà in occasioni per potenziare la coesione interna (Dutton *et al.*, 2002). L'identificazione organizzativa può essere considerata come un fattore protettivo nei confronti di stress lavorativi correlati con l'esterno e quindi predisporre a percezioni più favorevoli delle opinioni esterne sulla propria amministrazione.

Tra le caratteristiche dell'organizzazione troviamo il clima organizzativo, ed in particolare il supporto del capo (Chen *et al.*, 2008), l'utilizzo di feedback sulle prestazioni (Klein, 2003), la chiarezza nella definizione degli obiettivi organizzativi (Hu & Liden, 2011), la percezione di autonomia lavorativa (Bell & Menguc, 2002), la partecipazione ai processi di decision making (Somech & Bogler, 1999; Greasley *et al.*, 2005), la giustizia organizzativa (Greenberg, 1993) e procedurale (Lee, Kim & Kim, 2013).

Infine, il ruolo del dirigente. Un leader trasformatore, capace di diffondere valori, credenze e atteggiamenti in linea con gli obiettivi organizzativi (Podsakoff *et al.*, 1990) ha solitamente collaboratori con alti livelli di Ocb (Carter *et al.*, 2014; MacKenzie, Podsakoff & Rich, 2001). Dipendenti che si sentono ascoltati e valorizzati dal proprio dirigente sono più propensi a impegnarsi in comportamenti di cittadinanza organizzativa, come dare suggerimenti per migliorare processi o dare supporto ai colleghi.

Un audit comportamentale nella Pa è in grado di agire sulla maggior parte di questi antecedenti, attraverso una serie di strumenti ben noti dagli scienziati comportamentali e che possono essere facilmente messi in pratica dai dirigenti pubblici: l'utilizzo di norme sociali, sistemi di feedback immediati e di riconoscimento pubblico (non monetario), commitment per rinforzare la loyalty, creare spazi e tempi in cui i dipendenti abbiano la possibilità di aumentare la loro autonomia e così via.

L'attenzione al benessere dei dipendenti pubblici è diventata un elemento fondamentale nelle moderne teorie di gestione del settore pubblico. Il concetto di wellbeing va oltre la semplice salute fisica, includendo dimensioni psicologiche, sociali ed emotive che influenzano il comportamento lavorativo e la performance (Danna & Griffin, 1999). Promuovere il benessere nella Pa richiede la creazione di ambienti di lavoro che favoriscano la fiducia, la giustizia organizzativa e l'empowerment psicologico, fattori determinanti per aumentare il benessere e la motivazione dei dipendenti (Seibert, Wang & Courtright, 2011).

Questi elementi si sono dimostrati essenziali per stimolare i comportamenti di cittadinanza organizzativa, contribuendo a un ambiente di lavoro positivo e collaborativo (Organ, Podsakoff & MacKenzie, 2005). Una cultura orientata al supporto organizzativo percepito, con obiettivi chiari e feedback continuo, non solo migliora il comportamento organizzativo, ma ha effetti positivi sul benessere percepito dai dipendenti, promuovendo una maggiore soddisfazione e riducendo lo stress lavorativo.

Riferimenti Bibliografici

- Ashforth, B. E. (2000). *Role transitions in organizational life: An identity-based perspective*. Londra: Routledge.
- Ashforth, B. E., & Mael, F. (1989). Social identity theory and the organization. *Academy of management review*, 14(1).
- Barnard, C. I. (1938). *The functions of the executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bartel, C. A. (2001). Social comparisons in boundary-spanning work: Effects of community outreach on members' organizational identity and identification. *Administrative science quarterly*, 46(3).
- Bateman, T. S., & Organ, D. W. (1983). Job satisfaction and the good soldier: The relationship between affect and employee "citizenship". *Academy of management Journal*, 26(4).
- Bell, S. J., & Menguc, B. (2002). The employee-organization relationship, organizational citizenship behaviors, and superior service quality. *Journal of retailing*, 78(2).
- Carter, Min Z., et al. (2014). Transformational leadership, interactional justice, and organizational citizenship behavior: The effects of racial and gender dissimilarity between supervisors and subordinates. *Group & Organization Management*, 39(6).
- Chen, Yi-Jung, et al. (2008). Associations of organizational justice and ingratiation with organizational citizenship behavior: The beneficiary perspective. *Social Behavior and Personality: an international journal*, 36(3).
- Danna, K., & Griffin, R. W. (1999). Health and well-being in the workplace: A review and synthesis of the literature. *Journal of management*, 25(3).
- Dutton, Jane E., et al. (2002). Leading in times of trauma. *Harvard business review*, 80(1).
- Frey, B. S., & Jegen, R. (2001). Motivation crowding theory. *Journal of economic surveys*, 15(5).
- Gould-Williams, J. S., Mostafa, A. M. S., & Bottomley, P. (2015). Public service motivation and employee outcomes in the Egyptian public sector: Testing the mediating effect of person-organization fit. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2).
- Greasley, Kay, et al. (2005). Employee perceptions of empowerment. *Employee relations*, 27(4).
- Greenberg, J. (1993). Justice and organizational citizenship: A commentary on the state of the science. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 6.
- Hu, J., & Liden, R. C. (2011). Antecedents of team potency and team effectiveness: An examination of goal and process clarity and servant leadership. *Journal of Applied psychology*, 96(4).
- Kahn, W. A. (1990). Psychological conditions of personal engagement and disengagement at work. *Academy of management journal*, 33(4).
- Kahneman, D., Sibony, O., & Sunstein, C. R. (2021). *Noise: A Flaw in Human Judgment*. London: William Collins.
- Katz, D. (1964). The motivational basis of organizational behavior. *Behavioral science*, 9(2).
- Klein, W. M.P. (2003). Effects of objective feedback and "single other" or "average other" social comparison feedback on performance judgments and helping behavior. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 29(3).
- Le Grand, J. (2003). *Motivation, agency, and public policy: of knights and knaves, pawns and queens*. Oxford: Oxford University Press.

- Lee, U. H., Kim, H. K., & Kim, Y. H. (2013). Determinants of organizational citizenship behavior and its outcomes. *Global Business and Management Research*, 5(1).
- MacKenzie, S. B., Podsakoff, P. M., & Rich, G. A. (2001). Transformational and transactional leadership and salesperson performance. *Journal of the academy of Marketing Science*, 29.
- March, J., & Simon, H. (1993). *Organizations*. Oxford: Blackwell.
- Meyer, J. P., & Allen, N. J. (1991). A three-component conceptualization of organizational commitment. *Human resource management review*, 1(1).
- Organ, D. W. (1998). Organizational citizenship behavior: The good soldier syndrome. Lexington books / DC heath and com.
- Organ, D. W., Podsakoff, P. M., & MacKenzie, S. B. (2005). *Organizational citizenship behavior: Its nature, antecedents, and consequences*. Sage publications.
- Pandey, S. K., Wright, B. E., & Moynihan, D. P. (2008). Public service motivation and interpersonal citizenship behavior in public organizations: Testing a preliminary model. *International public management journal*, 11(1).
- Podsakoff, P. M., et al. (1990). Transformational leader behaviors and their effects on followers' trust in leader, satisfaction, and organizational citizenship behaviors. *The leadership quarterly*, 1(2).
- Resh, W. G., Marvel, J. D., & Wen, B. (2018). The persistence of prosocial work effort as a function of mission match. *Public Administration Review*, 78(1).
- Roethlisberger, F. J., & Dickson, W. J. (1939). *Management and the worker*. Harvard University Press.
- Seibert, S. E., Wang, G., & Courtright, S. H. (2022). Antecedents and consequences of psychological and team empowerment in organizations: a meta-analytic review. *Journal of applied psychology*, 96(5).
- Sibony, O. (2022). *Stai per commettere un terribile errore! Come evitare le trappole del pensiero*. Milano: Raffaello Cortina Editore.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: Macmillan.
- Somech, A., & Bogler, R. (1999). Tacit knowledge in academia: Its effects on student learning and achievement. *The journal of psychology*, 133(6).
- Sunstein, C. R. (2022). Sludge audits. *Behavioural Public Policy*, 6(4).
- Sunstein, C. R. (2016). *The Ethics of Influence: Government in the Age of Behavioral Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thaler, R. H. (2018). Nudge, not sludge. *Science*, 361(6401).
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.
- Thibodeau, P. H., & Boroditsky, L. (2011). Metaphors We Think With: The Role of Metaphor in Reasoning. *PLoS ONE*, 6(2).
- Tummers, L. (2019). *Behavioral Public Administration*, in Peters, B. G., & Thynne, I. (Eds.), *The Oxford Encyclopedia of Public Administration*. Oxford: Oxford University Press.
- Viale, R. (2009). Towards a Behavioral Public Administration. *Sistemi Intelligenti*, 21(1).
- Viale, R. (ed.). (2021). *Routledge Handbook of Bounded Rationality*. London: Routledge.
- Viale, R. (2022). *Nudging*. Cambridge: The MIT Press.

- Viale, R., Cucchiarini, V., & Batani, S. (2025). *Valutazione comportamentale della performance nella pubblica amministrazione*, in Adinolfi, P., & Uricchio, A. F. (a cura di), *Valutare la complessità. La performance nelle organizzazioni pubbliche*. Roma: Carocci.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.

Quadro regolatorio, processi di riforma e modernizzazione

***Regulatory framework,
reform processes
and modernization***

**Il punto di vista di Giulio Napolitano
(Università degli Studi di Roma Tre)**

Reagire, pianificare, reclutare (ma senza riformare): la pubblica amministrazione dall'emergenza pandemica al Pnrr fino all'occasione persa del governo più longevo della Repubblica

I fattori di cambiamento dell'amministrazione

Dal 2018 a oggi gli adattamenti e i mutamenti, riusciti e falliti, della pubblica amministrazione sono stati segnati, nel bene e nel male, da tre fattori, assai diversi tra loro: lo scoppio dell'emergenza pandemica da Covid-19 e la necessaria risposta dei pubblici poteri; il disegno e l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza; l'avvento di un governo stabile di legislatura, con la possibilità di varare un progetto organico di riforma amministrativa.

La trasformazione delle pubbliche amministrazioni italiane nell'era post-Covid

La pandemia da Covid-19 ha rappresentato uno spartiacque senza precedenti per le pubbliche amministrazioni, costretta dagli eventi a reagire in tempi rapidissimi all'emergenza sanitaria e ad adattare le proprie modalità di organizzazione e di interazione con i cittadini. Un apparato tradizionalmente caratterizzato da rigidità burocratica, resistenza al cambiamento e forte radicamento nella cultura della presenza fisica si è trovato, nel giro di poche settimane, a dover garantire la continuità dei servizi pubblici essenziali in un contesto di distanziamento sociale e restrizioni alla mobilità. Questa trasformazione forzata, tuttavia, non si è limitata a gestire l'emergenza, ma ha prodotto effetti strutturali.

Lo smart working e la rivoluzione organizzativa

Prima dell'emergenza sanitaria, il lavoro agile nella pubblica amministrazione era un fenomeno marginale. La legge n. 81 del 2017 aveva introdotto il quadro normativo per il lavoro agile, ma la sua applicazione nel settore pubblico restava limitata a poche sperimentazioni isolate, frenata da una cultura gestionale fondata sul controllo della presenza e da infrastrutture tecnologiche spesso inadeguate. Secondo i dati disponibili prima della pandemia, meno del 2% dei dipendenti pubblici italiani aveva sperimentato forme di lavoro a distanza.

L'esplosione del Covid-19 ha rovesciato completamente questo paradigma. Con il decreto-legge n. 18 del 2020 (il cosiddetto "Cura Italia") e i successivi provvedimenti emergenziali, il lavoro agile è divenuto la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nella pubblica amministrazione. In poche settimane, milioni di dipendenti pubblici hanno iniziato a lavorare da casa, spesso con mezzi propri e senza una formazione specifica. Il Ministro per la pubblica amministrazione, con successive direttive e circolari, ha dettato le linee guida per l'organizzazione del lavoro agile emergenziale, imponendo alle amministrazioni di individuare le attività che potessero essere svolte a distanza e di dotare i dipendenti degli strumenti necessari.

Superata la fase acuta dell'emergenza, il Legislatore ha avviato un percorso di stabilizzazione del lavoro agile nel pubblico impiego. Il decreto ministeriale del 2021, i successivi contratti collettivi nazionali e le linee guida emanate dal Dipartimento della funzione pubblica hanno disciplinato il lavoro agile "a regime", prevedendo la possibilità per i dipendenti pubblici di svolgere parte della prestazione lavorativa da remoto sulla base di accordi individuali, nel rispetto di criteri organizzativi definiti da ciascuna amministrazione. Si è passati, dunque, da un modello emergenziale ad applicazione generalizzata a un modello strutturato e articolato, che bilancia le esigenze di flessibilità con quelle di presidio fisico degli uffici e di erogazione dei servizi al pubblico. Questa transizione ha comportato una profonda revisione dei modelli di management pubblico, spostando l'attenzione dal controllo della presenza alla valutazione dei risultati e degli obiettivi raggiunti.

La digitalizzazione accelerata dei servizi pubblici

Se il lavoro agile ha trasformato l'organizzazione interna delle amministrazioni, la crescente digitalizzazione dei servizi sta rivoluzionato il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini. La pandemia ha reso evidente l'insufficienza dell'offerta digitale della Pa italiana. L'impossibilità di accedere fisicamente agli sportelli ha costretto le amministrazioni a potenziare, e in molti casi a creare ex novo, canali digitali per

l'erogazione dei servizi. Non a caso, come meglio si vedrà a breve, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), approvato nel 2021, ha destinato risorse ingenti alla digitalizzazione della pubblica amministrazione, facendo della trasformazione digitale uno dei pilastri della riforma dello Stato. Tra le misure più significative si annoverano l'estensione dell'identità digitale Spid e della carta d'identità elettronica (Cie) come strumenti universali di accesso ai servizi pubblici online, la migrazione delle infrastrutture informatiche verso il cloud, lo sviluppo della piattaforma pagoPA per i pagamenti digitali verso la pubblica amministrazione e il potenziamento dell'app IO come punto di accesso unificato ai servizi pubblici. L'adozione di Spid, in particolare, ha conosciuto una crescita esponenziale durante la pandemia, passando da circa 5 milioni di identità attive a inizio 2020 a oltre 30 milioni nel giro di due anni.

La digitalizzazione ha investito anche settori tradizionalmente refrattari all'innovazione tecnologica. La giustizia, con in testa quella amministrativa, ha conosciuto l'introduzione delle udienze da remoto e il potenziamento del processo telematico. La sanità pubblica ha sperimentato su larga scala la telemedicina, le ricette elettroniche e i sistemi digitali di prenotazione e tracciamento. Scuole e università, pur tra enormi difficoltà, hanno utilizzato su larga scala la didattica a distanza, aprendo un dibattito ancora in corso sulle potenzialità e i limiti degli strumenti digitali nell'istruzione. Anche gli Enti locali, i Comuni in primo luogo, hanno dovuto accelerare la transizione verso sportelli virtuali, certificati online e piattaforme di partecipazione digitale.

Questa accelerazione, tuttavia, ha messo in luce il persistente divario digitale che attraversa il Paese, sia in termini di infrastrutture (la copertura della banda larga nelle aree interne e rurali) sia in termini di competenze digitali della popolazione e degli stessi dipendenti pubblici. La sfida della digitalizzazione non si esaurisce, dunque, nella messa a disposizione di piattaforme e servizi online, ma richiede un investimento parallelo in formazione, alfabetizzazione digitale e accessibilità.

L'impulso alle semplificazioni e alla riqualificazione tecnica del personale

La pandemia ha agito anche come catalizzatore di riforme normative che hanno ridisegnato il quadro giuridico dell'azione amministrativa. L'emergenza ha imposto una semplificazione forzata delle procedure, abbattendo in molti casi formalismi e passaggi burocratici che in tempi ordinari apparivano inamovibili. I decreti "Semplificazioni" del 2020 e del 2021 hanno introdotto misure volte a velocizzare le procedure amministrative, ridurre i tempi delle conferenze di servizi, ampliare il ricorso al silenzio-assenso e limitare i poteri di autotutela della pubblica amministrazione. Si è rafforzato il principio della "once only", secondo cui l'amministrazione

non può chiedere al cittadino dati e informazioni già in possesso di altre amministrazioni, incentivando l'interoperabilità tra le banche dati pubbliche.

Sul piano del personale, la crisi pandemica ha evidenziato le criticità strutturali della pubblica amministrazione italiana: un organico ridotto da anni di blocco del turnover, un'età media elevata, competenze digitali insufficienti e una distribuzione territoriale squilibrata. Come si vedrà a breve, il Pnrr e le riforme collegate hanno previsto nuove modalità di reclutamento, procedure concorsuali digitalizzate e semplificate, e investimenti significativi nella formazione del personale pubblico. Il decreto-legge n. 80 del 2021 ha introdotto percorsi di assunzione accelerati per profili tecnici e specialistici legati all'attuazione del Pnrr, cercando di attrarre competenze nuove e giovani talenti nella pubblica amministrazione.

La necessità di un migliore governo dell'emergenza

Un ulteriore ambito di trasformazione riguarda la governance dell'emergenza e la capacità delle amministrazioni di operare in contesti di crisi. La gestione della pandemia ha messo alla prova i meccanismi di coordinamento tra Stato, Regioni ed Enti locali, evidenziando sia le potenzialità sia le fragilità del sistema delle autonomie territoriali disegnato dal Titolo V della seconda parte della Costituzione. L'uso massiccio dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri come strumento normativo, i conflitti di competenza tra livelli di governo e le difficoltà di coordinamento nella gestione della campagna vaccinale hanno alimentato un dibattito istituzionale tuttora aperto sulla necessità di ripensare i meccanismi di gestione delle emergenze e di ridefinire i rapporti tra centro e periferia nel sistema amministrativo italiano.

Considerazioni conclusive sull'impatto della pandemia

La pandemia da Covid-19, in conclusione, ha operato come un potente acceleratore di processi di modernizzazione che, in condizioni ordinarie, avrebbero richiesto decenni. Il lavoro agile, la digitalizzazione dei servizi e il rinnovamento del personale pubblico hanno ricevuto un notevole impulso, innescando cambiamenti strutturali nell'organizzazione e nel funzionamento della pubblica amministrazione. Restano, tuttavia, sfide significative: il rischio di un ritorno alle pratiche pre-pandemiche in assenza di una convinta leadership del cambiamento, il divario digitale territoriale e generazionale, la necessità di investire con continuità nella formazione e nelle competenze, e l'esigenza di costruire un modello di pubblica amministrazione che sappia coniugare efficienza, trasparenza e prossimità ai cittadini. Proprio per conseguire questi obiettivi, le pubbliche amministrazioni sono

state poste al centro del Next Generation Eu e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia.

La riforma orizzontale della pubblica amministrazione italiana nel quadro del Next Generation Eu e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Finalmente piani e risorse per una pubblica amministrazione in cerca di modernizzazione

La crisi pandemica da Covid-19 ha rappresentato per l'Unione europea un momento di svolta storica sul piano delle politiche economiche e istituzionali. La risposta comune degli Stati membri alla grave recessione generata dalla pandemia si è concretizzata nel programma Next Generation Eu (Ngeu), uno strumento straordinario di ripresa dotato di circa 750 miliardi di euro, concepito non soltanto per fronteggiare gli effetti immediati della pandemia, ma per promuovere una trasformazione strutturale delle economie e delle istituzioni europee. All'interno di questo quadro, l'Italia ha adottato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), approvato dalla Commissione europea nel giugno 2021, con una dotazione complessiva di circa 191,5 miliardi di euro tra sovvenzioni e prestiti, successivamente incrementata con la revisione del 2023. Tra le sei missioni in cui il Piano si articola, la riforma della pubblica amministrazione occupa un ruolo trasversale e strategico, riconosciuta come condizione abilitante per il successo dell'intero programma di investimenti e riforme.

Per comprendere la portata delle riforme previste dal Pnrr, è necessario collocarle nel contesto storico delle trasformazioni amministrative italiane. L'Italia ha attraversato, a partire dagli anni Novanta, diversi cicli riformatori: dalla privatizzazione del pubblico impiego alla semplificazione dei procedimenti nel biennio 1992-1994, alle riforme dell'amministrazione ministeriale e il decentramento nel quinquennio 1996-2001, fino all'attenzione ai temi della dirigenza e della performance tra il 2008 e il 2011, fino al pacchetto del 2015-2016 su società pubbliche, trasparenza amministrativa e cittadinanza digitale. Tuttavia, questi interventi si sono spesso scontrati con una capacità attuativa limitata, resistenze burocratiche diffuse e un deficit cronico di investimenti in capitale umano e tecnologico. Alla vigilia della pandemia, la pubblica amministrazione italiana presentava ancora criticità strutturali significative: un'età media del personale tra le più alte d'Europa, una digitalizzazione a macchia di leopardo, tempi procedurali eccessivi e una complessità normativa che scoraggiava cittadini e imprese.

Il Ngeu e il Pnrr hanno dunque offerto un'occasione senza precedenti per affrontare in modo organico con appositi piani e risorse finanziarie ad hoc queste debolezze strutturali, imponendo al contempo un vincolo di risultato e un meccanismo di condizionalità legato al raggiungimento di milestone e target concordati con la Commissione europea.

Le riforme orizzontali della pubblica amministrazione nel Pnrr: il reclutamento e le semplificazioni procedurali

La riforma della pubblica amministrazione è qualificata nel Pnrr come “riforma orizzontale”, che attraversa trasversalmente tutte le missioni del Piano e ne condiziona l'efficacia complessiva. Le principali direttrici di intervento sono quattro: l'accesso e il reclutamento, la semplificazione amministrativa, la digitalizzazione e la capacità amministrativa.

Sul piano del reclutamento e della gestione delle risorse umane, il Pnrr ha imposto una significativa revisione delle modalità di accesso al pubblico impiego. Il decreto-legge n. 80/2021, convertito con legge n. 113/2021, ha introdotto procedure concorsuali semplificate e digitalizzate, con l'obiettivo di ridurre i tempi di selezione e rendere la pubblica amministrazione più attrattiva per le nuove generazioni. Sono stati previsti contratti a tempo determinato per profili tecnici e specialistici necessari all'attuazione dei progetti Pnrr, nonché percorsi di formazione continua attraverso la piattaforma Syllabus, gestita dal Dipartimento della funzione pubblica. L'introduzione del portale unico del reclutamento (InPA) ha rappresentato un'importante innovazione sul piano pratico, centralizzando la pubblicazione dei bandi e facilitando l'incontro tra domanda e offerta di lavoro pubblico.

Per quanto riguarda la semplificazione, il decreto-legge n. 77/2021 (cosiddetto “decreto Semplificazioni-bis”), convertito con legge n. 108/2021, è intervenuto sulla disciplina dei procedimenti amministrativi, con particolare attenzione alle procedure di autorizzazione ambientale, alle conferenze di servizi e al regime dei poteri sostitutivi. L'obiettivo dichiarato era quello di abbattere i tempi burocratici che storicamente rallentano la realizzazione delle opere pubbliche e l'erogazione dei servizi. Sono state introdotte misure di silenzio-assenso rafforzato, meccanismi di superamento dello stallo decisionale e clausole di accelerazione procedurale specifiche per i progetti finanziati dal Pnrr.

La transizione digitale della pubblica amministrazione

Uno dei pilastri più ambiziosi del Pnrr in materia di pubblica amministrazione è la transizione digitale, che si iscrive nella più ampia Missione 1 del Piano, dedicata

alla “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”. La strategia digitale del Pnrr si fonda su tre componenti principali: la migrazione al cloud, l’interoperabilità dei dati e lo sviluppo dei servizi digitali rivolti a cittadini e imprese.

La Strategia cloud Italia, elaborata dal Dipartimento per la trasformazione digitale in collaborazione con l’Agenzia per la cybersicurezza nazionale (Acn), ha delineato un percorso di migrazione delle infrastrutture informatiche delle pubbliche amministrazioni verso soluzioni cloud qualificate, con l’obiettivo di garantire sicurezza, efficienza e resilienza. Il Polo strategico nazionale (Psn) è stato concepito come infrastruttura centralizzata per ospitare i dati e i servizi critici delle amministrazioni centrali e delle principali amministrazioni locali. La Piattaforma digitale nazionale dati (Pdnd) è stata progettata per consentire l’interoperabilità tra le banche dati pubbliche, superando la frammentazione informativa che da decenni affligge l’azione amministrativa italiana e rendendo possibile l’applicazione del principio “once only”, in base al quale il cittadino non dovrebbe essere tenuto a fornire più volte le stesse informazioni a diverse amministrazioni.

Sul versante dei servizi digitali, il Pnrr ha promosso l’estensione dell’identità digitale (Spid e Carta d’identità elettronica), il potenziamento dell’app IO come punto di accesso unico ai servizi pubblici digitali e la diffusione della piattaforma pagoPA per i pagamenti verso la pubblica amministrazione. Queste iniziative si inseriscono in un disegno più ampio di cittadinanza digitale, che mira a trasformare il rapporto tra amministrazione e amministrati secondo un paradigma di accessibilità, trasparenza e proattività del servizio pubblico.

La capacità amministrativa e il ruolo degli enti territoriali

Una delle sfide più rilevanti poste dal Pnrr riguarda la capacità amministrativa degli enti territoriali, chiamati ad attuare una quota significativa degli investimenti previsti dal Piano. Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni si sono trovati a dover gestire flussi finanziari e procedurali di dimensioni inedite, spesso con organici ridotti e competenze tecniche insufficienti. Per rispondere a questa criticità, il Governo ha previsto misure di supporto tecnico attraverso strutture come il Dipartimento della funzione pubblica, Formez PA e l’Agenzia per la coesione territoriale, nonché il reclutamento di esperti a tempo determinato destinati specificamente agli enti locali.

Il decreto-legge n. 13/2023 (cosiddetto “decreto Pnrr-ter”), convertito con legge n. 41/2023, ha rafforzato la governance del Piano, istituendo una Struttura di missione Pnrr presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e ridefinendo i rapporti tra amministrazioni centrali e territoriali nella gestione degli interventi. La revisione del

Pnrr concordata con la Commissione europea nel novembre 2023 ha inoltre comportato una riallocazione di risorse e una ricalibrazione degli obiettivi, anche alla luce delle difficoltà attuative emerse nei primi anni di implementazione. Questa revisione ha evidenziato la necessità di un equilibrio tra ambizione riformatrice e realismo istituzionale, tenendo conto delle disomogeneità territoriali che caratterizzano il sistema amministrativo italiano.

Limiti e ritardi dalla pianificazione all'attuazione

Nonostante l'ampiezza e la sistematicità dell'impianto riformatore, l'attuazione delle trasformazioni della pubblica amministrazione nel quadro del Pnrr presenta limiti e ritardi.

In primo luogo, il ricorso massiccio a contratti a tempo determinato per il personale dedicato all'attuazione del Piano solleva interrogativi sulla sostenibilità delle competenze acquisite oltre l'orizzonte temporale del Pnrr, previsto per il 2026. Il rischio è che le capacità tecniche e progettuali accumulate vadano disperse al termine dei contratti, lasciando le amministrazioni in una condizione non dissimile da quella di partenza.

In secondo luogo, la semplificazione normativa operata dai decreti attuativi del Pnrr si è talvolta sovrapposta alla legislazione ordinaria senza un'adeguata armonizzazione, generando un doppio binario procedurale che distingue tra interventi Pnrr e interventi ordinari. Questa dualità rischia di creare asimmetrie nell'azione amministrativa e di rendere più complesso, anziché più semplice, il quadro normativo complessivo.

In terzo luogo, la transizione digitale, pur registrando progressi significativi nell'adozione delle piattaforme abilitanti, sconta ancora un divario digitale interno alla pubblica amministrazione, con livelli di maturità tecnologica e organizzativa molto diversi tra amministrazioni centrali e periferiche, tra grandi Comuni e piccoli Enti locali, tra Nord e Sud del Paese. Il successo della digitalizzazione dipenderà non soltanto dall'infrastruttura tecnologica, ma dalla capacità di accompagnare il cambiamento con interventi formativi, organizzativi e culturali di lungo periodo.

Guardando alle prospettive future, la sfida principale consiste nel trasformare le riforme promosse dal Pnrr da interventi emergenziali e condizionati a patrimonio stabile del sistema amministrativo italiano. Ciò richiede un impegno politico e istituzionale che vada oltre la scadenza del Piano, consolidando le innovazioni introdotte attraverso una regolazione adeguata, investimenti strutturali nella formazione del personale pubblico e un monitoraggio costante dei risultati ottenuti.

Reclutare senza riformare

La grande occasione di un governo stabile di legislatura

Una straordinaria opportunità per consolidare le trasformazioni della pubblica amministrazione indotte dalla pandemia e ridisegnate con il Pnrr e portare a termine un organico piano di riforma si è presentata con l'insediamento nell'ottobre 2022 di un governo, presieduto dall'on. Giorgia Meloni, con una solida e ampia maggioranza parlamentare, destinato a svolgere la propria funzione per l'intera XIX legislatura con la concreta possibilità di risultare il più longevo nella storia della Repubblica.

All'avvio della legislatura, e nonostante lo shock della pandemia e l'avvio del Pmrr, la pubblica amministrazione si trascinava pesanti fragilità strutturali aggravatesi nell'ultimo decennio. Il blocco del turnover più volte introdotto dall'inizio degli anni Duemila aveva ridotto il numero dei dipendenti pubblici a circa 3,2 milioni, pari al 13,4% dell'occupazione totale, ben al di sotto della media Ocse del 17,7%. L'età media del personale era di 50,7 anni, mentre gli investimenti in formazione si erano quasi dimezzati, passando dai 262 milioni di euro del 2008 ai 164 milioni del 2018, con un importo medio di appena 48 euro per persona, equivalente a un giorno di formazione all'anno. Il dato, però era parziale, perché non calcolava gli effetti della proliferazione delle società a partecipazione pubblica e del gonfiamento dei loro organici, grazie alla loro sottrazione al blocco e alle procedure di reclutamento.

Il Pnrr aveva già delineato le coordinate della riforma attraverso la Componente 1 della Missione 1, dedicata a "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella Pa", con una dotazione di 11,15 miliardi di euro. L'obiettivo dichiarato era quello di sviluppare la capacità amministrativa a livello centrale e locale, attraverso il rafforzamento dei processi di selezione, formazione, promozione e mobilità dei dipendenti pubblici, lo snellimento della burocrazia e la digitalizzazione delle procedure amministrative. Il Governo ha proseguito e reinterpretato questo percorso, concentrandosi su accesso, reclutamento, capitale umano e digitalizzazione. A ciò si sono aggiunti alcuni interventi di semplificazione burocratica. Su iniziativa della maggioranza parlamentare poi fatta propria dall'esecutivo è stata infine approvata la riforma più importante e controversa: quella della responsabilità erariale e delle funzioni della Corte dei conti.

Le misure per il reclutamento e il pubblico impiego

Il Governo ha adottato una vasta serie di provvedimenti legislativi in materia di pubblica amministrazione, quasi sempre ricorrendo alla decretazione d'urgenza, con interventi spesso frammentati e pulviscolari. Tra i più rilevanti si annoverano il decreto-legge n. 75/2023 (convertito dalla legge n. 112/2023), in materia di organizzazione

della pubblica amministrazione, sport e Giubileo 2025, e il decreto-legge n. 19/2024 (convertito dalla legge n. 56/2024), contenente disposizioni urgenti per l'attuazione del Pnrr, la cui governance è stata più volte modificata.

L'attività più rilevante però è stata quella svolta sul fronte del reclutamento. Nel 2023 e nel 2024 le amministrazioni hanno assunto circa 350.000 persone. Nel 2024 sono stati banditi oltre 22.000 concorsi e, nei soli primi mesi del 2025, sono stati pubblicati oltre 2.500 bandi per quasi 50.000 posizioni. I tempi concorsuali sono stati ridotti drasticamente, grazie anche al potenziamento del Portale unico del reclutamento (inPA), divenuto obbligatorio per tutte le amministrazioni centrali, regionali e locali. Al portale si sono registrati più di 2 milioni di cittadini, di cui oltre il 50% con meno di 40 anni. Si è inoltre proceduto all'autorizzazione di oltre 9.300 nuove assunzioni e reclutamenti nelle Pa tramite il Dpcm 2025.

Ulteriori "Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni" sono state introdotte con il decreto-legge n. 25/2025. Tra queste, la sospensione della norma "taglia idonei" per le graduatorie del 2024-25, la possibilità di aumentare di un ulteriore 15% il reclutamento con contratto, e l'incremento della consistenza del Fondo risorse decentrate fino al 48% delle somme destinate alla componente stabile. Infine, con la legge di bilancio 2025 è stata introdotta la facoltà per le pubbliche amministrazioni di trattenere in servizio il personale dipendente oltre il limite ordinamentale ed entro il compimento del settantesimo anno di età, previa disponibilità dell'interessato.

Nella medesima strategia si iscrive la legge 2 luglio 2026, n. 119, sulla valutazione della performance e sulla carriera dirigenziale. Il provvedimento si pone l'obiettivo di riformare il sistema di valutazione dei dipendenti pubblici e le procedure di avanzamento di carriera. La riforma, riprendendo alcune idee poi abbandonate avanzate dal governo di centrodestra del 2008-2011, propone una valutazione "multidimensionale" affidata a una pluralità di soggetti, interni ed esterni all'organizzazione. Oggi, il 98 per cento del personale riceve il punteggio massimo, trasformando di fatto il processo in una mera formalità. La riforma intende limitare al 30 per cento le valutazioni apicali per i dirigenti e al 20 per cento le eccellenze, con una retribuzione di risultato correlata in modo proporzionale e progressivo al merito. Le risorse risparmiate dai premi dirigenziali non erogati sono destinate a potenziare i fondi per il personale non dirigenziale. Inoltre, per evitare la valutazione appiattita verso l'alto, propone un sistema di differenziazione dei giudizi e di correlazione tra performance e retribuzione accessoria. L'introduzione di una valutazione multidimensionale, che includa anche il punto di vista di cittadini e imprese, mira a ridurre l'autoreferenzialità dei sistemi di misurazione.

Gli interventi di semplificazione

Gli interventi in materia di semplificazione sono per lo più racchiusi nella legge 2 dicembre 2025, n. 182, recante “Disposizioni per la semplificazione e la digitalizzazione dei procedimenti in materia di attività economiche e di servizi a favore dei cittadini e delle imprese”. Si tratta di un provvedimento composto da 74 articoli, con molte disposizioni di carattere particolare, non sempre riconducibili a una logica chiara e univoca.

Le misure sono riconducibili a tre categorie fondamentali: quelle di semplificazione in favore delle attività economiche (imprese, turismo, navigazione, attività produttive); quelle di semplificazione in favore dei cittadini (istruzione, procedimenti amministrativi, stato civile); quelle di semplificazione nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni (università, sanità, pubblica sicurezza).

L'unica innovazione di generale applicazione, però, è la riduzione del termine per l'autotutela amministrativa attraverso una modifica dell'art. 21-nonies della l. 241/1990, che porta da 12 a 6 mesi il termine entro cui l'amministrazione può procedere all'annullamento d'ufficio dei provvedimenti illegittimi di carattere ampliativo. Tutte le altre fanno riferimento a specifici procedimenti. Alcune impongono la digitalizzazione di documenti, avvisi e autorizzazioni o standardizzano la modulistica. Altre mirano a incentivare una maggiore interoperabilità tra banche dati nazionali. Altre ancora si limitano a prorogare regimi particolari e di favore per determinate categorie di interessi. A ciò si aggiunge la redistribuzione di funzioni e competenze interne all'amministrazione. Infine, la legge riprende l'idea di un monitoraggio nazionale dei tempi dei procedimenti amministrativi, con specifiche responsabilità organizzative per ritardi o irregolarità. Lo strumento, se finalmente reso operativo, dovrebbe consentire allo Stato di valutare le performance degli enti e intervenire laddove emergano problemi strutturali.

Alle misure di legge ha fatto seguito la creazione di un portale unico “Italia semplice”, una guida operativa alle procedure riformate con il Pnrr per imprese e cittadini.

La riforma della responsabilità erariale

La riforma di maggiore rilevanza istituzionale è però quella introdotta dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, che modifica la disciplina della responsabilità erariale e le funzioni della Corte dei conti in Italia.

Nata da un'iniziativa parlamentare poi fatta propria dal Governo e ulteriormente stimolata dalla sentenza n. 132/2024 della Corte costituzionale che invitava il legislatore a intervenire in materia, la legge mira a contrastare la cosiddetta “paura della

firma” che alimenta la “burocrazia difensiva”, ossia la ritrosia dei funzionari pubblici ad assumere decisioni per timore di incorrere in responsabilità.

Il fulcro della riforma è la riscrittura della definizione di colpa grave rilevante ai fini della responsabilità erariale. La colpa grave viene ora circoscritta a tre fattispecie: violazioni manifeste delle norme, travisamento dei fatti e affermazioni in palese contrasto con gli atti del procedimento. È invece esclusa la colpa grave quando il funzionario abbia agito conformandosi a orientamenti giurisprudenziali prevalenti, a pareri delle autorità competenti, oppure quando l'atto sia stato sottoposto a controllo preventivo di legittimità. Viene inoltre esteso il campo di applicazione delle ipotesi in cui la responsabilità è limitata ai soli fatti commessi con dolo, proseguendo la linea dello “scudo erariale” introdotto in via transitoria nel 2020 e prorogato fino al 31 dicembre 2025.

La legge poi introduce un obbligo di esercizio del potere riduttivo da parte del giudice contabile (salvo i casi di dolo e illecito arricchimento), con la previsione di limiti massimi di condanna. In particolare, l'importo posto a carico del dipendente pubblico non può superare: (a) il 30% del pregiudizio accertato e, comunque, (b) il doppio della retribuzione lorda annua o del corrispettivo/indennità percepiti per l'incarico svolto. Questo doppio tetto dovrebbe aumentare la prevedibilità e conseguentemente la sostenibilità del rischio, ponendo così le basi per il superamento della paura della firma. A ciò si aggiunge l'obbligo per i dipendenti che gestiscono risorse pubbliche di stipulare una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati all'amministrazione.

La legge amplia quindi le funzioni di controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti in materia di contratti pubblici, estendendole dai contratti di appalto a quelli di servizi e forniture, e includendo espressamente i provvedimenti di aggiudicazione. Per i contratti connessi all'attuazione del Pnrr, il controllo avviene con un meccanismo di silenzio-assenso: trascorsi trenta giorni senza deliberazione della Sezione, l'atto si intende registrato, con esclusione della responsabilità per colpa grave. L'esimente opera anche quando l'atto abbia superato il controllo preventivo di legittimità: in tal caso, non è più possibile sottoporre a giudizio per responsabilità erariale gli amministratori che lo hanno adottato. Inoltre, si prevede un'ulteriore attività consultiva della Corte dei conti, tanto a livello della sezione centrale quanto delle sezioni regionali, che può riguardare anche attività amministrative specifiche. Anche per questa funzione consultiva è previsto un meccanismo di silenzio-assenso in caso di mancata pronuncia nei termini.

La rilevante portata della riforma spiega anche perché sia stata oggetto di talune critiche, a cominciare da quella di molti magistrati contabili, anche se a volte preoccupati soprattutto di perdere influenza e capacità di pressione. La previsione di tetti risarcitori e di alcune ragioni esimenti sembra tuttavia garantire un buon

equilibrio tra esigenze di efficienza e disincentivazione di condotte non diligenti a danno dell'erario e della collettività. Più preoccupante è il crescente coinvolgimento della Corte dei conti in funzioni consultive preventive, che rischia di trasformarla in soggetto partecipe dell'attività amministrativa.

Conclusioni. Un'occasione persa?

Per quanto manchi ancora un anno al termine della legislatura e quindi il giudizio non possa ancora concludersi, l'impressione è che l'occasione di un governo stabile di legislatura sia andata sostanzialmente persa.

L'azione dell'Esecutivo si è infatti caratterizzata per frammentarietà e mancanza di sistematicità degli interventi. Attraverso l'ampio ricorso alla decretazione d'urgenza, il governo ha finito per adottare soprattutto micro-norme volte a soddisfare esigenze specifiche di singole amministrazioni e di interessi organizzati.

Anche l'inevitabile collegamento dell'azione quotidiana del governo con l'attuazione dei progetti del Pnrr ha giocato un ruolo ambiguo, finendo per schiacciare molti provvedimenti adottati sulle esigenze di breve periodo del rispetto di quel cronoprogramma.

Le massicce e talora affrettate immissioni in servizio di personale, poi, sono avvenute senza una previa valutazione degli effettivi bisogni delle amministrazioni e un adeguato ammodernamento dell'organizzazione amministrativa alla luce del mutare delle funzioni e delle tecnologie disponibili.

Anche le misure di semplificazione normativa e amministrativa sono rimaste sparse e assai circoscritte. E non si è avuto il coraggio di proporre una nuova disciplina organica dell'azione amministrativa e dei suoi procedimenti che superi il nobile ma ormai antiquato impianto della legge 241 / 1990 e lo allinei finalmente alle migliori pratiche normative ormai diffuse in molti Stati membri dell'Unione.

In definitiva, nell'attuale legislatura, l'intervento più coraggioso in materia di pubblica amministrativa ha riguardato la riforma della responsabilità erariale e della funzione consultiva della Corte dei conti, con le sue luci e le sue ombre.

Guardando retrospettivamente a quanto avvenuto negli ultimi otto anni, l'impressione complessiva è che per il sistema amministrativo italiano sia più facile reagire agli shock e alle emergenze, come la pandemia, che diventare oggetto di un organico piano di ammodernamento funzionale alla ripresa economica del Paese o di riforma rispondente a un chiaro e credibile indirizzo politico.

La riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie come banco di prova

***Urban regeneration
and the security of
peripheral urban areas
as a testing ground***

**Il punto di vista di Marco Villani
(Presidenza del Consiglio dei ministri)**

Rigenerazione urbana e sicurezza delle periferie: stato dell'arte, criticità e prospettive di un programma strategico

Il tema della riqualificazione urbana e della sicurezza delle periferie rappresenta da anni uno degli snodi centrali delle politiche pubbliche italiane. In un Paese caratterizzato da forti disuguaglianze territoriali, da fenomeni di marginalizzazione urbana e da una crescente domanda di servizi e qualità della vita, il Programma straordinario per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie si configura come uno degli strumenti più rilevanti messi in campo per intervenire in maniera sistemica su queste criticità.

Si tratta di un intervento che, letto oggi, assume un valore particolarmente significativo anche sul piano finanziario: nato con una dotazione iniziale di 500 milioni di euro, il programma è stato progressivamente rafforzato fino a raggiungere i 2 miliardi complessivi. Le risorse provengono da diversi canali di finanziamento – dalla Presidenza del Consiglio dei ministri al Fondo per il finanziamento degli investimenti, fino al Fondo per lo sviluppo e la coesione (Fsc), nell'ambito della programmazione Cipe – a conferma della sua natura strategica e trasversale.

Fin dalla sua istituzione nel lontano 2016, ispirato da studi di grandi urbanisti, tra cui Renzo Piano, che lamentava la necessità di un “rammendo” delle nostre periferie, il programma ha avuto l'obiettivo di sostenere interventi integrati capaci di incidere non solo sul tessuto fisico delle città, ma anche sulle dimensioni sociali, economiche e ambientali delle aree urbane più fragili. La sua evoluzione nel tempo, tuttavia, è stata caratterizzata da fasi alterne, sia sotto il profilo finanziario sia sul piano dell'attuazione amministrativa.

Quando l'attuale Governo si è insediato, il programma appariva a molti Enti locali come un capitolo ormai chiuso. In diversi comuni si era diffusa la convinzione che mancasse un'interlocuzione attiva con Palazzo Chigi e che i progetti fossero destinati a rimanere incompiuti o sospesi.

In questo contesto, anche la magistratura contabile aveva evidenziato criticità rilevanti: alcune opere rischiavano di restare incompiute, con un conseguente grave danno per il bene pubblico e per l'erario, mentre altre, pur avendo avviato un primo slancio progettuale, avevano progressivamente perso impulso rimanendo in una fase di stallo. In questo quadro si inserisce anche la forte volontà politica del Governo Meloni di dare risposte alle periferie di tutte le città capoluogo di provincia.

Una scelta che si accompagna a una visione precisa: la forte volontà politica del Governo Meloni di dare risposte alle periferie di tutte le città capoluogo di provincia, perché questa è la fortuna di un progetto da 2 miliardi di euro.

Un impianto che consente di intervenire in modo diffuso, mettendo in condizione ogni capoluogo di provincia di misurarsi con sé stesso attraverso progetti già disponibili nelle amministrazioni o comunque già presenti nei propri archivi tecnici. Una linea di indirizzo chiara, che prescinde dal colore politico delle amministrazioni e dalla fase in cui i progetti sono stati concepiti, con un unico obiettivo: l'interesse pubblico. Non a caso, molte città hanno recuperato già nel 2016 progettualità rimaste a lungo nei cassetti delle amministrazioni, spesso risalenti ad anni precedenti.

Questa impostazione ha comportato la necessità di assumere responsabilità nella rimodulazione degli interventi, nell'ambito di 120 iniziative per circa 1.600 interventi complessivi, a conferma della natura capillare del programma su tutto il territorio nazionale. Si è resa così necessaria una revisione sostanziale dei progetti, sia sul piano economico sia su quello delle nuove esigenze territoriali.

Ogni realtà, infatti, richiede un approccio "*tailorizzato*", costruito su misura: adattare gli interventi significa rispondere a bisogni che cambiano e rimuovere criticità e ritardi accumulati nel tempo. In questa cornice si inserisce il lavoro operativo avviato sul piano amministrativo: con la segreteria tecnica si è affrontata sin dall'inizio del 2023 la questione dei ritardi, decidendo di coinvolgere il gruppo di monitoraggio, composto da sei tra magistrati contabili e dirigenti della Presidenza del Consiglio dei ministri, oltre a autorevoli esponenti del mondo accademico.

L'obiettivo è stato quello di valutare e accelerare ogni singola istanza pervenuta, con un'attenta analisi delle rimodulazioni progettuali. Nell'arco di circa due anni e mezzo si sono svolti trentuno incontri del comitato, cinque audizioni con le amministrazioni interessate e un numero significativo di sopralluoghi e visite ispettive, a testimonianza di un'attività costante di monitoraggio e impulso. In questo contesto, si inserisce anche un'esperienza diretta sul campo: sono stati effettuati personalmente numerosi sopralluoghi, un'attività che ha rappresentato un'importante occasione di apprendimento e di confronto operativo. Il contatto diretto con i territori consente di affiancare

le amministrazioni, osservare da vicino lo stato di avanzamento degli interventi e, nelle città dove le opere sono concluse, constatare i risultati raggiunti con evidente soddisfazione. Nei cantieri ancora in corso, la presenza sul territorio permette invece di individuare criticità e contribuire all'individuazione di soluzioni concrete ai problemi emersi.

Le amministrazioni si sono generalmente dimostrate interlocutori attenti e collaborativi. In linea di massima, i riscontri sono stati rapidi ed efficaci.

Tra le esperienze più significative si segnala il caso di L'Aquila, le cui proposte progettuali sono state riammesse soltanto un anno fa e che, nel corso di una recente visita ispettiva effettuata circa due settimane fa, risultavano in avanzato stato di attuazione, con l'apertura dei cantieri e la consegna dei lavori per la quasi totalità degli interventi finanziati. Un risultato particolarmente rilevante, anche alla luce della storia della città, segnata da profonde difficoltà. L'esperienza professionale maturata in Abruzzo consente di leggere con maggiore consapevolezza la capacità di reazione dimostrata dal territorio e l'efficacia nella realizzazione delle opere pubbliche necessarie.

La valutazione dell'impatto viene condotta con particolare attenzione, con l'obiettivo di garantire che gli interventi risultino pienamente integrati nei territori e coerenti con le esigenze delle comunità locali, così come rappresentate dai sindaci, responsabili delle amministrazioni. Su questo fronte, è stata riscontrata una significativa sintonia istituzionale nei diversi contesti territoriali attraversati.

In questo quadro si inserisce anche il ruolo istituzionale delle deleghe affidate: nelle deleghe che mi sono state attribuite, oltre a quelle relative al bilancio ed alle spese in generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, figurano infatti anche i progetti speciali e, tra questi, il Programma straordinario d'intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluoghi di provincia.

Da qui la scelta di intervenire per riattivare la macchina. Le misure adottate puntano a rimettere in moto il sistema: proroga dei termini con la legge di bilancio 2024, riattivazione del gruppo di monitoraggio, rafforzamento della segreteria tecnica e, soprattutto, riapertura del dialogo con le amministrazioni locali. L'obiettivo è chiaro: evitare che le risorse si disperdano e accompagnare i progetti fino alla loro realizzazione concreta.

I dati aggiornati al 30 giugno 2025 raccontano di un programma tutt'altro che fermo. Sono 120 i progetti attivi, per un totale di circa 1.600 interventi distribuiti sul territorio nazionale. Anche l'attività di controllo è cresciuta in modo significativo. Il Comitato di monitoraggio si è riunito 31 volte, mentre i sopralluoghi ispettivi hanno raggiunto quota 44 – un dato che segna una netta discontinuità rispetto ai 12

registrati nel triennio precedente. Un cambio di passo evidente: meno gestione “da scrivania” e più presenza sui territori. Guardando allo stato di avanzamento, il quadro appare articolato. Solo una quota limitata, pari all’8%, risulta in ritardo. Il 33% degli interventi è attualmente in fase di esecuzione, mentre il 15% si trova allo stato finale. La parte più consistente, il 44%, è già arrivata alla fase di collaudo. Numeri che indicano come molti progetti siano ormai prossimi alla conclusione, ma che allo stesso tempo richiedono attenzione per evitare rallentamenti proprio nella fase finale.

Anche sul fronte delle risorse si registra un cambio di ritmo. Tra il 2017 e il 2022 erano stati erogati circa 570 milioni di euro. Dall’insediamento dell’attuale Governo, tra novembre 2022 e giugno 2025, ne sono stati già distribuiti circa 460 milioni. Un’accelerazione che viene letta come il segnale di una maggiore capacità di trasformare i fondi in cantieri e opere reali, con un rapporto più diretto tra centro e territori. Gli interventi finanziati toccano diversi aspetti della vita urbana.

Non si tratta solo di riqualificare edifici o sistemare strade, ma di intervenire in modo più ampio sulla qualità degli spazi e dei servizi. Si va dalla rigenerazione urbana all’edilizia residenziale pubblica, dal recupero di immobili dismessi alla costruzione di scuole. Spazio anche alla mobilità sostenibile, con piste ciclabili e infrastrutture leggere, e alla sicurezza urbana e ambientale. Accanto alle opere fisiche, trovano spazio anche servizi sociali, culturali e iniziative di welfare metropolitano, oltre agli interventi per la riduzione del rischio idrogeologico.

Uno dei punti chiave emersi nella gestione recente riguarda la necessità di rivedere i progetti. Non per fermarli, ma per aggiornarli. L’aumento dei costi, i cambiamenti urbanistici, l’arrivo di altri strumenti di finanziamento – come il Pnrr – e le nuove esigenze dei territori hanno reso indispensabile una rimodulazione degli interventi. In questo senso, la flessibilità diventa una leva fondamentale: adattare i progetti per portarli a termine, invece di lasciarli incompiuti.

Tre sono le direttrici che guidano questa fase del programma. La prima è la verifica sul campo, attraverso sopralluoghi che permettono di monitorare realmente l’avanzamento delle opere. La seconda è la collaborazione con i comuni, anche attraverso modifiche condivise dei progetti. La terza è più incisiva: la possibilità di ricorrere al definanziamento nei casi di ritardi ingiustificati. Una misura che punta a responsabilizzare gli enti attuatori e ad evitare che le risorse restino bloccate.

Al di là dei numeri, la vera sfida resta quella dell’impatto. Non basta completare le opere: bisogna capire se funzionano davvero. Le domande sono semplici, ma decisive: gli spazi sono utilizzati? Le aree sono davvero riqualificate? La qualità della vita dei cittadini è migliorata? È su questi aspetti che si gioca il successo del programma.

Accanto al programma principale, prosegue anche “Italia city branding 2020”, con una dotazione di 20 milioni di euro e circa 30 progetti finanziati. Finora sono stati erogati circa 5 milioni. Tra le iniziative rientranti nelle deleghe di Palazzo Chigi figura anche l’avviso pubblico “Italia city branding 2020”. Il programma, dal valore complessivo di 20 milioni di euro, finanzia circa una trentina di interventi finalizzati alla predisposizione di progetti esecutivi, con l’obiettivo di trasformare in opere cantierabili iniziative già potenzialmente finanziabili dallo Stato. La struttura è stata rafforzata anche sul piano amministrativo, con il potenziamento della segreteria tecnica e l’introduzione di un metodo di lavoro più agile e continuativo, basato su riunioni settimanali e su un’attività costante di monitoraggio.

L’attenzione si è concentrata sull’accelerazione delle istruttorie e sul superamento delle pratiche rimaste in sospeso, attraverso un costante sollecito ai beneficiari. In questo contesto, il programma è stato descritto come un’iniziativa trasversale, sostenuta da un consenso politico ampio, anche in ragione della natura non ideologica delle politiche per le periferie. Sul piano finanziario, nel 2024 sono stati erogati circa 650 mila euro, che si sommano ai oltre 4 milioni già liquidati tra il 2022 e il 2023, per un totale di circa 5 milioni su 20 complessivi.

L’attività ha consentito di superare una fase di stallo e di accompagnare diversi enti locali nella definizione di progettazioni esecutive. In tale contesto, viene richiamato anche un episodio legato al confronto con un sindaco, che ha riconosciuto il supporto ricevuto per la predisposizione di un progetto esecutivo particolarmente articolato, pur evidenziando la successiva esigenza di reperire le risorse necessarie alla sua realizzazione.

Proprio per rispondere a tali criticità, attraverso una ricognizione delle risorse disponibili e il ricorso ai fondi residui, è stato possibile attivare un nuovo percorso presso il Cipess (Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile), che ha autorizzato un bando da oltre 200 milioni di euro destinato a progetti in partenariato pubblico-privato.

Il bando, attualmente in fase attuativa, punta a finanziare circa 50 iniziative a fronte di oltre 2.000 proposte pervenute, evidenziando l’elevata domanda di investimenti espressa dai territori.

Nel frattempo, si apre una nuova prospettiva: il Cipess ha autorizzato un bando da oltre 200 milioni di euro basato sul partenariato pubblico-privato. Le circa 2.000 proposte ricevute dimostrano quanto sia alta la domanda di investimenti nei territori.

Tra i punti più delicati c’è il ruolo dei piccoli comuni, soprattutto quelli sotto i 5.000 abitanti. Qui le difficoltà non riguardano solo le risorse, ma anche la capacità

amministrativa. Mancano spesso personale e competenze tecniche, elementi fondamentali per progettare e gestire interventi complessi. Per questo, l'affiancamento tecnico diventa cruciale. Senza un supporto adeguato, il rischio è che proprio i territori più fragili restino indietro.

Una sfida anche per la pubblica amministrazione

Il programma mette in luce una questione più ampia: la necessità di rafforzare la pubblica amministrazione. Gestire progetti complessi richiede competenze, organizzazione e strumenti adeguati. Modernizzare la macchina amministrativa non è quindi un obiettivo astratto, ma una condizione indispensabile per rendere efficaci le politiche pubbliche.

Alla base dell'intervento emergono alcuni principi chiave: centralità dell'interesse pubblico, attenzione ai risultati, capacità di adattamento e responsabilità nell'uso delle risorse. Il ruolo della Presidenza del Consiglio viene descritto come quello di un soggetto "al servizio" dei territori, chiamato a facilitare e accompagnare, più che a dirigere in modo rigido.

In questo quadro, emerge con chiarezza la necessità di un forte commitment politico: l'alta amministrazione, per sua natura collocata ai vertici istituzionali, può funzionare davvero solo se sostenuta da una direzione politica solida, capace di rafforzare il rapporto con i territori. Ma restano le incognite: i possibili tagli, le difficoltà amministrative, i ritardi ancora presenti.

La sfida, ora, è portare a termine i progetti e trasformarli in risultati concreti. Perché la riqualificazione delle periferie non si misura nei finanziamenti stanziati, ma nei cambiamenti reali nella vita delle persone. Ed è proprio lì, tra cantieri, scuole, spazi pubblici e servizi, che si gioca la credibilità di una delle principali politiche urbane degli ultimi anni.

Il Programma straordinario per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie rappresenta un esempio significativo di politica pubblica complessa, che richiede coordinamento, continuità e capacità di adattamento. I risultati raggiunti finora mostrano segnali positivi, in termini di avanzamento dei progetti, accelerazione della spesa e rafforzamento del rapporto con i territori.

La recente accelerazione della spesa viene considerata un segnale significativo dell'efficacia dell'azione in corso, indicando che il lavoro sta procedendo nella giusta direzione. In ogni caso, il ruolo operativo resta in capo alle amministrazioni, chiamate

a tradurre concretamente gli interventi, mentre la struttura di coordinamento svolge una funzione di indirizzo e supporto.

Particolare attenzione viene richiamata sulla fase di collaudo, spesso risultata critica e in passato rallentata dall'assenza di certezze sulla rimodulazione dei progetti, che ha portato in diversi casi all'abbandono delle iniziative. Le condizioni esterne, come le variazioni dei prezzi delle materie prime o i cambiamenti del contesto territoriale – ad esempio la trasformazione di un intervento viario inizialmente previsto in rotatoria in un'infrastruttura destinata a una strada a scorrimento veloce – impongono infatti una costante verifica della sostenibilità degli interventi.

In questo quadro, viene sottolineata la necessità di adattare i progetti alle mutate condizioni, per evitare la dispersione delle risorse e garantire un utilizzo efficace dei fondi. L'obiettivo resta quello di perseguire in ogni fase il principio del buon andamento e del risultato concreto degli investimenti pubblici. Tuttavia, permangono alcune criticità, legate in particolare alla stabilità delle risorse, ai ritardi in alcuni interventi e alle difficoltà amministrative di una parte degli Enti locali.

La sfida principale resta quella di trasformare le risorse disponibili in cambiamenti concreti e duraturi, capaci di migliorare la qualità della vita nelle periferie e di ridurre le disuguaglianze territoriali. In questo senso, il lavoro in corso può essere letto come un esempio di “ordinaria buona amministrazione”, che punta a far “atterrare” gli interventi nella realtà quotidiana dei cittadini. Solo attraverso un impegno costante, una governance efficace e una forte collaborazione tra livelli istituzionali sarà possibile consolidare i risultati raggiunti e affrontare le sfide future con maggiore consapevolezza e capacità operativa.

Dialoghi

Dialogues

Intelligenza artificiale e governance pubblica: limiti e funzioni del diritto penale

***Artificial intelligence and public
governance: limits and functions
of Criminal Law***

Lorenza Ricci*

** Esperta in Cybersecurity*

Abstract

Technological progress often outpaces society and legal frameworks, challenging traditional approaches to governance. Artificial intelligence (Ai), as a pervasive and disruptive technology, exemplifies this tension, demanding a rethinking of legal boundaries and regulatory strategies. This article examines the role of Criminal Law in the public regulation of Ai and the management of its associated risks, analyzing its limits, potential, and interactions with other legal and regulatory tools. It highlights key features of Ai relevant to policy makers, including its dual-use nature, opacity, automation, and capacity to expand and transform threats, particularly in the context of criminal activity. The discussion addresses structural constraints of Criminal Law that hinder adaptive responses to rapidly evolving technologies, while highlighting its capacity to protect fundamental legal interests and deter harmful behavior within broader regulatory frameworks. The article also evaluates potential techniques for criminalization of malicious Ai use, while critically reviewing Italian legislative initiatives, notably Law 132/2025. It concludes that Criminal Law should play a residual, complementary role, emphasizing the need of proactive, multi-level governance, technical standards, and public awareness to promote responsible Ai use and mitigate emerging risks.

Keywords: Artificial intelligence, Criminal Law, Legal challenges, Regulation and governance, Accountability.

Introduzione

Il progresso tecnologico non bussa: irrompe, travolge e impone cambiamenti prima che la società e il diritto possano prepararsi ad accoglierli. Il diritto – cui è affidato l'oneroso compito di regolare la pacifica convivenza sociale e garantire la tutela degli interessi giuridicamente rilevanti – si mostra sempre più affannato nel tentativo di sostenere il ritmo dell'innovazione.

Tale cronico disallineamento tra la lentezza dello sviluppo normativo e la rapidità del progresso tecnologico si manifesta oggi in tutta la sua evidenza, esacerbato dall'irruzione dell'intelligenza artificiale (Ia), una tecnologia tanto dirompente e pervasiva da essere considerata rivoluzionaria. L'avvento dell'Ia è, infatti, destinato a ridefinire i confini dell'esistenza umana, insinuandosi – più o meno consapevolmente – in ogni ambito dell'esperienza quotidiana, individuale e collettiva.

In questo scenario, non bisogna arrendersi all'impetuosità del progresso tecnologico: costruire un'efficace normativa sull'Ia è fondamentale non solo per sfruttarne appieno le potenzialità, ma anche per tutelare interessi politici, strategici ed economici.

Il Legislatore e le diverse branche del diritto non possono limitarsi ad osservare, dovendo invece interrogarsi sul proprio ruolo e sulla propria capacità di interagire con una trasformazione tanto profonda quanto rapida.

La costruzione di una solida corazza normativa è essenziale per non soccombere a ciò che viene audacemente definito shock da modernità (Stella, 2003) ed impedire all'innovazione di travolgere principi, istituzioni e beni giuridici fondamentali.

Anche il diritto penale è chiamato ad intraprendere un processo critico di autovalutazione dell'adeguatezza delle proprie risorse a fronteggiare la rivoluzione tecnologica in atto. L'intrinseca imprevedibilità, l'opacità, la crescente automazione dei più sofisticati sistemi di Ia, nonché la commistione tra attività umana e attività della macchina, mettono infatti in discussione la capacità del diritto penale di intervenire efficacemente, rispettando al contempo i principi cardine del sistema.

In tale contesto, il presente contributo muove da un interrogativo: quale ruolo può svolgere il diritto penale nella regolazione dell'intelligenza artificiale e nella governance dei rischi ad essa correlati?

A tal riguardo, la tesi che si intende sostenere è che il diritto penale, per la rigidità dei suoi principi e la sua limitata capacità di adattamento a fenomeni tecnologici complessi e in rapida evoluzione, non sia idoneo a rivestire un ruolo centrale nella governance dell'intelligenza artificiale. Esso deve essere piuttosto ricondotto alla sua fisiologica funzione di extrema ratio, intervenendo solo in via residuale, all'interno di un quadro regolatorio multilivello fondato su strumenti tecnici, amministrativi e civilistici, orientati il più possibile alla prevenzione e gestione ex ante dei rischi.

In questa prospettiva, il contributo si articolerà in tre sezioni principali, volte a verificare la fondatezza della tesi proposta: la prima descriverà le caratteristiche dell'Ia rilevanti per il policy maker e i rischi connessi; la seconda analizzerà limiti e potenzialità del diritto penale come strumento di governance, esplorando le tecniche di criminalizzazione potenzialmente applicabili; la terza approfondirà il caso italiano e le strategie regolatorie attualmente adottate dal decisore politico, con un breve focus sulle sfide poste dall'uso dell'Ia da parte della pubblica amministrazione.

A valle di tale analisi, sarà possibile verificare se e in quale misura la tesi proposta trovi conferma, valutando il ruolo effettivamente esercitabile dal diritto penale nella gestione dei rischi derivanti dall'Ia, nonché l'effettiva idoneità delle misure prospettate a ridurre il divario tra l'inafferrabile progresso tecnologico e l'evoluzione normativa.

In questo senso, l'articolo intende stimolare una riflessione consapevole, senza la pretesa di fornire risposte definitive a un fenomeno in perpetua evoluzione.

1. Le peculiarità dell'Ia rilevanti per il policy maker e i rischi ad esse connessi

Il discorso sull'intelligenza artificiale è avvolto da un alone di incertezza semantica e indefinitezza concettuale – testimoniato dall'assenza stessa di una definizione condivisa del concetto di “intelligenza artificiale” – che mal si concilia con il rigore tradizionalmente associato alle discipline scientifiche¹.

Ferma restando l'assenza di una definizione universalmente riconosciuta, un punto di riferimento normativo è offerto dal Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale (Ai Act), il cui art. 3 qualifica i sistemi di Ia come sistemi automatizzati, dotati di diversi livelli di autonomia, capaci di generare output – quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni – idonei a influenzare ambienti fisici o virtuali².

All'interno di tale nozione è possibile ed utile distinguere, in via semplificata, tra intelligenza artificiale “tradizionale” e intelligenza artificiale generativa.

La prima, sviluppata sin dalla seconda metà del secolo scorso, si fonda su algoritmi deterministici progettati per eseguire compiti specifici in base a regole ben definite, risultando particolarmente efficace in attività di analisi dei dati, riconoscimento di pattern e decisione in contesti relativamente stabili.

L'Ia generativa rappresenta invece un'evoluzione più recente, basata su tecniche avanzate di machine learning e deep learning, capace di generare contenuti nuovi – quali testi, immagini, video e persino codici software – attraverso processi di apprendimento dai dati. A differenza dell'Ia “tradizionale”, l'Ia generativa non si limita ad applicare regole preimposte, ma sviluppa autonomamente modelli capaci di generare output originali e adattivi³.

Tale differenza incide in modo significativo sulle modalità di regolazione: mentre l'Ia tradizionale si presta più agevolmente all'inquadramento nei modelli giuridici

1. La data di nascita dell'espressione “intelligenza artificiale” non è così recente come si potrebbe ipotizzare: infatti, risale al 1955, quando John McCarthy, assistente universitario di matematica al Dartmouth College di Hanover, New Hampshire, la definì come “la scienza e l'ingegneria della creazione di macchine intelligenti e programmi per computer particolarmente intelligenti”.
2. Regolamento (Ue) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (Ce) n. 300/2008, (Ue) n. 167/2013, (Ue) n. 168/2013, (Ue) 2018/858, (Ue) 2018/1139 e (Ue) 2019/2144 e le direttive 2014/90/Ue, (Ue) 2016/797 e (Ue) 2020/1828 (Regolamento sull'intelligenza artificiale).
3. Sebbene Ia tradizionale e Ia generativa abbiano obiettivi e metodi di funzionamento diversi, entrambe sono destinate a lavorare insieme per risolvere problemi complessi e favorire l'innovazione. L'Ia tradizionale fornisce per esempio stabilità, prevedibilità e controllo, mentre la Ia generativa apre la strada alla creatività e alla generazione di nuove idee.

esistenti, l'Ia generativa accentua i problemi di opacità, autonomia e imputazione delle responsabilità.

Chiarita questa distinzione, appare dunque necessario delineare le principali caratteristiche comuni ai sistemi di Ia: ciò è essenziale al fine di comprendere a pieno le sfide – attuali e prospettiche – che questa tecnologia pone al legislatore, nonché per individuare gli strumenti più adeguati a fronteggiarle.

Una prima caratteristica dell'Ia è la sua spiccata ambivalenza: essa dischiude rilevanti benefici e nuove opportunità applicative ma, al tempo stesso, espone a rischi inediti e potenzialmente gravi, che richiedono un'attenta valutazione pubblica.

In questo senso, l'Ia può essere considerata una tecnologia “dual use”, espressione tipicamente utilizzata per indicare strumenti suscettibili di impiego sia in ambito civile sia militare. Tuttavia, nel caso dell'intelligenza artificiale, tale ambivalenza assume un significato più ampio: essa può infatti essere utilizzata tanto per finalità lecite e socialmente utili, quanto per scopi dannosi o illeciti (Brundage, Avin, Clark & Toner, 2018).

Si tratta di una caratteristica difficilmente arginabile. La maggior parte dei compiti che risulta utile automatizzare presenta una natura intrinsecamente duale⁴.

In un simile scenario, l'intenzione dell'utente finale del sistema di Ia assume un ruolo determinante: se il doppio volto dell'Ia non è eliminabile, una delle armi più potenti per contrastare l'uso malevolo dell'Ia risiede nella diffusione di una consapevolezza collettiva sulle potenzialità e i rischi connessi a questa tecnologia, volta a favorirne un utilizzo responsabile e orientato a fini leciti.

Un'ulteriore criticità dell'Ia discende dalla capacità di automatizzare e delegare attività tradizionalmente fondate sull'interazione diretta tra individui⁵: ciò consente di mantenere l'anonimato e aumenta la distanza psicologica ed emotiva tra chi utilizza il sistema di intelligenza artificiale e i soggetti su cui tale impiego impatterà. Ne consegue una ridotta percezione da parte dell'utente delle conseguenze delle proprie azioni, in quanto non direttamente coinvolto nell'interazione fisica o emotiva con l'altro soggetto. Tale effetto di desensibilizzazione, di natura prevalentemente psicologica, può favorire gli utilizzi

-
4. Basti pensare che non vi sono differenze significative tra l'uso di un drone per consegnare pacchi e lo sfruttamento dello stesso strumento per consegnare esplosivi, essendo il sistema sottostante esattamente il medesimo.
 5. Ad esempio, comunicare, osservare, prendere decisioni, o semplicemente essere presenti contestualmente con altri soggetti.

malevoli dell'Ia⁶, rafforzando l'esigenza di affiancare alle strategie di controllo e regolamentazione anche politiche di alfabetizzazione collettiva.

Una terza caratteristica critica è costituita dall'opacità dei sistemi di Ia, nota come "black-box problem". L'espressione si riferisce alla difficoltà di ricostruire e spiegare il processo attraverso cui un sistema giunge a una determinata decisione, ossia il passaggio dall'input all'output.

Il tema assume particolare rilievo sotto il profilo dell'affidabilità: se non è possibile comprendere come il sistema perviene ad una determinata conclusione, è naturale interrogarsi sul grado di fiducia che possa essergli accordato⁷ (Von Eschenbach, 2021).

Nella prospettiva del superamento dell'opacità si colloca lo sviluppo della cosiddetta "explainable Ai" (Xai), ossia di modelli progettati per rendere i sistemi intelligenti più trasparenti, interpretabili e spiegabili⁸. Tuttavia, neppure i modelli di Xai sono in grado di assicurare la piena trasparenza: le spiegazioni fornite possono risultare complesse e difficilmente accessibili ai soggetti privi di competenze tecniche, restringendo la comprensibilità effettiva dei sistemi a una platea limitata di esperti. L'obiettivo finale è quello di sviluppare sistemi di Ia interamente comprensibili alla totalità dei soggetti coinvolti nel loro impiego.

Le caratteristiche brevemente illustrate non costituiscono meri aspetti tecnici, ma incidono in modo significativo sulla natura e sull'intensità dei rischi connessi agli impieghi illeciti dell'Ia, imponendo una valutazione attenta delle minacce emergenti e delle strategie idonee a governarle.

Tali rischi possono essere efficacemente rappresentati attraverso la metafora dell'iceberg: se allo stato attuale risultano visibili soltanto alcune manifestazioni di uso distorto dell'Ia, esiste una parte sommersa – ben più ampia – destinata ad affiorare progressivamente allo sviluppo e alla diffusione capillare dei sistemi intelligenti (Miró-Llinares, Duvac, Toader & Galarza, 2024).

Una prima implicazione correlata all'impiego malevolo dell'intelligenza artificiale è rappresentata dalla capacità di espandere e amplificare le minacce esistenti. Osservata

-
6. Un esempio emblematico è rappresentato dai sistemi d'arma autonomi: un criminale avrà certamente meno remore morali nel commettere un omicidio utilizzando simili strumenti che, a differenza di una qualsiasi arma tradizionale, consentono di superare lo scoglio psicologico di essere fisicamente presente sulla scena del crimine e dover affrontare direttamente la vittima.
 7. La problematica si accentua considerando la crescente tendenza a delegare decisioni di capitale rilevanza all'Ia, anche in settori sensibili quali la salute, la sicurezza e la salvaguardia di beni umani rilevanti.
 8. Alcuni modelli mirano a rivelare il funzionamento interno della "scatola nera", mentre altri si limitano a rendere comprensibile la decisione finale a chi osserva dall'esterno, senza fornire una ricostruzione completa dei processi decisionali sottostanti.

attraverso la lente penalistica, l'Ia favorisce l'introduzione di veri e propri "gemelli digitali" di reati tradizionali, senza necessariamente introdurre condotte ontologicamente nuove, ma incidendo in modo significativo sulle modalità di commissione degli illeciti (*Ibidem*).

Più nello specifico, lo sviluppo dell'intelligenza artificiale contribuisce all'espansione delle minacce in un triplice senso: amplia la platea di soggetti in grado di condurre attacchi o illeciti in generale; agevola l'aumento del tasso di successo delle operazioni illecite; estende i potenziali bersagli⁹.

In sostanza, l'intelligenza artificiale contribuisce ad una vera e propria "democratizzazione" della capacità di commettere reati, consentendo a chiunque di compiere illeciti che in precedenza erano prerogativa di soggetti dotati di elevate conoscenze e competenze specialistiche¹⁰. All'interno di questo quadro gioca un ruolo significativo la capacità dell'intelligenza artificiale di generare una sensibilizzazione emotiva nell'agente, riducendo l'empatia verso la vittima e, parallelamente, accrescendo la predisposizione a commettere l'illecito¹¹.

Accanto all'espansione delle minacce già note, l'uso illecito dell'intelligenza artificiale è destinato a favorire l'emersione di nuove tipologie di rischio e, in particolare, nuove tipologie di attacchi, che non sarebbe possibile realizzare con le sole capacità umane¹². Inoltre, ulte-

-
9. Un esempio emblematico di minaccia in espansione è costituito dagli attacchi di *spear phishing*. Letteralmente "pesca con la lancia" è una truffa tramite cui i cybercriminali spingono le vittime a rivelare informazioni sensibili, come le proprie credenziali di accesso. In alcuni casi, i truffatori riescono ad ottenere l'accesso ai dati tramite link o allegati malevoli, che, una volta aperti, installano malware nel computer della vittima. Ciò che contraddistingue lo *spear phishing* dal più generico phishing è la natura mirata di questo tipo di attacco. Gli attacchi *spear phishing* vengono perpetrati tramite l'invio di messaggi altamente personalizzati, che rendono le e-mail credibili agli occhi delle vittime ed aumentano la probabilità che l'utente apra link o allegati malevoli. L'uso dell'Ia consente oggi di automatizzare l'intero processo di identificazione delle potenziali vittime, ricerca delle reti sociali e professionali e creazione di messaggi plausibili e pertinenti, abbattendole barriere tecniche e permettendo a un numero crescente di individui di realizzare attacchi sofisticati.
 10. Un esempio lampante di tale democratizzazione è rappresentato dalla creazione di deep fake pornografici, la quale non richiede alcuna competenza specialistica, grazie alla disponibilità di numerose applicazioni che consentono a qualunque utente di generare falsi contenuti pornografici a partire da un'immagine. È stato infatti rilevato che sarebbero sufficienti appena venticinque minuti e nessun dispendio economico per produrre un video deep fake porno della durata di un minuto raffigurante una persona qualsiasi, partendo semplicemente da un'immagine nitida del volto della vittima.
 11. Ad esempio, è possibile prevedere un aumento degli attacchi tramite droni o sistemi d'arma autonomi in generale, con un conseguente ampliamento delle minacce associate a tali strumenti.
 12. Per citare un esempio, l'essere umano – per sua natura – non è generalmente in grado di imitare realisticamente la voce altrui o creare manualmente contenuti audio che somiglino in tutto e per tutto a registrazioni di discorsi umani. L'intelligenza artificiale consente la creazione di sistemi di sintesi vocale

riori minacce possono derivare dalla presenza di vulnerabilità dei sistemi di Ia non ancora risolte. Queste debolezze – intrinseche ai sistemi in fase di sviluppo o non adeguatamente protetti – potrebbero essere sfruttate per colpire gli utenti che ne fanno uso¹³.

Da ultimo, l'impiego dell'intelligenza artificiale è destinato ad alterare profondamente il carattere tipico delle minacce oggi conosciute. I progressi in ambito dell'Ia sono infatti idonei ad accrescere l'efficacia degli attacchi, rendendoli sempre più precisi e difficili da attribuire ad un soggetto determinato (Brundage, Avin, Clark & Toner, 2018). Suddetta alterazione può essere esaminata attraverso tre principali linee direttrici.

In primo luogo, è prevedibile che gli attacchi altamente efficaci diventeranno più tipici e frequenti. L'uso dell'Ia consentirà di superare il tradizionale compromesso tra frequenza e scala degli attacchi, rendendo possibile la realizzazione di operazioni simultaneamente più incisive, ripetute e su larga scala¹⁴.

In secondo luogo, grazie alle proprietà dell'efficienza e scalabilità¹⁵, l'Ia consentirà di raggiungere un livello di precisione senza precedenti nell'identificazione dei potenziali bersagli, contribuendo alla diffusione di attacchi sempre più selettivi¹⁶.

capaci di imitare la voce umana con un livello di realismo tale da renderle indistinguibili da quelle autentiche in assenza di misure di autenticazione appositamente progettate. Tali strumenti aprono scenari inediti per la diffusione di disinformazione, con potenziali ripercussioni gravi sull'ordine pubblico, sui processi democratici e sulla fiducia collettiva.

13. Un esempio di sfruttamento delle vulnerabilità dei sistemi di intelligenza artificiale riguarda i veicoli a guida autonoma: un criminale potrebbe indurre il sistema ad interpretare erroneamente determinati segnali, provocando un incidente. Ad esempio, potrebbe indurre l'auto a non riconoscere un semaforo rosso, impedendole di attivare il freno. Oppure ancora, un'immagine di un cartello di stop con alcune modifiche minime nei pixel, che gli esseri umani continuerebbero a riconoscere come un segnale di stop, potrebbe essere interpretata in modo completamente sbagliato da un sistema di Ia.
14. Ad esempio, lo *spear phishing* – un tipo di attacco già menzionato precedentemente – è certamente più efficace rispetto al generico phishing, il quale non prevede la personalizzazione dei messaggi, ma è al contempo più costoso e non può essere condotto su larga scala. Al contrario, gli attacchi di phishing generici, nonostante gli inferiori tassi di successo, sono redditizi perché sferrati su larga scala.
15. Un sistema di intelligenza artificiale è efficiente se, una volta addestrato, è in grado di portare a termine un determinato compito in modo più rapido e/o con minori costi rispetto all'ipotesi in cui lo stesso compito sia svolto da un essere umano. Invece, un sistema di Ia è scalabile se, dato un determinato compito, aumentando la potenza di calcolo o aumentando le copie del sistema stesso, sarà in grado di portare a termine molte più istanze del compito assegnatogli. Per fare un esempio, un sistema di riconoscimento facciale è sia efficiente che scalabile in quanto, una volta sviluppato e addestrato, potrà essere applicato a molte telecamere diverse e ad un costo di gran lunga inferiore rispetto a quello che richiederebbe l'assunzione di analisti umani chiamati a svolgere un compito equivalente.
16. Ad esempio, sarà possibile utilizzare sciame di droni che utilizzano la tecnologia del riconoscimento facciale al fine di colpire specifici individui, piuttosto che utilizzare forme di violenza generiche e indiscriminate.

Un terzo profilo è rappresentato dalla capacità dell'intelligenza artificiale di agevolare l'anonimato dei potenziali attori. La questione si è posta anche prima dell'avvento dell'Ia in relazione ai reati commessi nel cyberspazio, ove la garanzia dell'anonimato costituisce da sempre una delle principali problematiche, alimentando la percezione di impunità degli attaccanti nonché la convinzione di non essere individuati. In tale contesto, l'Ia è destinata a complicare i meccanismi di attribuzione della responsabilità, aggravando una criticità già ampiamente sentita dalla comunità degli esperti.

Le considerazioni sin qui svolte evidenziano la marcata complessità del tema, soprattutto alla luce del ruolo sempre più pervasivo che l'intelligenza artificiale è destinata ad assumere nella vita quotidiana degli individui. In tale prospettiva, appare necessario superare una concezione meramente tecnologica dell'Ia, riconoscendone piuttosto la natura di vera e propria infrastruttura organizzativa, idonea a incidere in modo significativo sulla configurazione e sull'evoluzione dei processi decisionali, tanto in ambito pubblico quanto in quello privato.

La letteratura sui sistemi informativi ha evidenziato come l'impiego di sistemi algoritmici favorisca l'emersione di forme di algorithmic management, nelle quali decisioni tradizionalmente rimesse all'autorità umana vengono progressivamente delegate a modelli automatizzati, incidendo sui meccanismi di esercizio del potere e sui processi di legittimazione delle decisioni. Ne consegue che i sistemi di intelligenza artificiale devono ormai essere intesi come "istituzionalmente incorporati" (institutionally embedded) all'interno di strutture complesse, nelle quali l'output finale è il risultato dell'interazione tra una pluralità di attori, tra cui sviluppatori, fornitori di dati, integratori e utenti finali. (Pasquale, 2015; Kitchin, 2017).

In questo quadro emergono rilevanti criticità, tra le quali, come si vedrà, assume particolare rilievo quella relativa all'attribuzione della responsabilità. Essa, infatti, non risulta più agevolmente riconducibile a un unico centro decisionale, ma richiede l'elaborazione di modelli interpretativi di tipo distribuito e multilivello, capaci di cogliere la dimensione socio-tecnica che caratterizza i sistemi di intelligenza artificiale.

2. Limiti e potenzialità del diritto penale come strumento di governance

Al fine di stabilire se, in quale misura, e con quali modalità, il diritto penale sarà eventualmente chiamato ad intervenire nella governance dell'intelligenza artificiale e dei suoi impieghi illeciti, è necessario individuarne preliminarmente i principali limiti e potenzialità.

L'impiego del diritto penale come strumento di governo dei rischi connessi all'Ia incontra limiti strutturali che non dipendono da carenze contingenti del sistema, bensì

dalla sua stessa architettura assiologica. I principi cardine della materia penale, pur costituendo presidi irrinunciabili di garanzia, ne riducono significativamente la capacità di adattamento a fenomeni tecnologici caratterizzati da rapidità evolutiva, opacità e imprevedibilità.

In primo luogo, il principio di tassatività, insieme al divieto di analogia in *malam partem* che ne discende, si pone in evidente tensione con l'intelligenza artificiale, i cui impieghi illeciti assumono forme mutevoli e spesso difficilmente riconducibili a schemi tipizzati ex ante¹⁷.

Ne deriva un duplice rischio: da un lato, l'inadeguatezza delle fattispecie esistenti a ricomprendere nuove modalità di offesa senza forzature interpretative; dall'altro, la tentazione di introdurre norme eccessivamente ampie o indeterminate, con conseguente compromissione delle garanzie di precisione e certezza del diritto.

In questo senso, la tassatività si configura come un limite invalicabile all'uso "elastico" del diritto penale per fronteggiare l'innovazione tecnologica.

Un secondo profilo critico riguarda il principio di colpevolezza. L'attribuzione della responsabilità penale presuppone la possibilità di muovere un rimprovero personale per una condotta lesiva di un bene giuridico: requisito difficilmente conciliabile con l'impiego di sistemi di intelligenza artificiale, caratterizzati dalla capacità di automazione, auto-apprendimento nonché opacità dei processi interni. L'impossibilità di riconoscere una soggettività penalmente rilevante in capo ai sistemi di Ia e, al tempo stesso, la difficoltà di individuare un unico soggetto umano responsabile, rendono il paradigma penalistico tradizionale solo parzialmente idoneo a intercettare le dinamiche dell'illecito tecnologico.

Le criticità appena evidenziate emergono con particolare chiarezza nel passaggio dal piano teorico a quello applicativo. A titolo esemplificativo, si consideri l'impiego di sistemi di intelligenza artificiale nel triage sanitario, finalizzati a supportare il personale medico nella prioritarizzazione dei pazienti sulla base della gravità delle condizioni cliniche. In tali contesti, l'adozione di modelli algoritmici consente di incrementare l'efficienza e la rapidità delle decisioni, ma espone al contempo al rischio di errori sistemici, bias nei dati e opacità nei criteri di classificazione. Qualora un sistema di Ia attribuisca erroneamente una priorità inferiore a un paziente in condizioni critiche, determinando un ritardo nell'intervento e un aggravamento delle condizioni di salute, si pongono rilevanti questioni in ordine all'attribuzione della responsabilità.

17. Il principio di tassatività rappresenta un'espressione rafforzata del principio di legalità. Letto in correlazione con il principio di riserva di legge, il principio di tassatività sancisce l'impossibilità di applicare le norme incriminatrici al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge.

In una simile ipotesi, l'evento lesivo non sarebbe agevolmente riconducibile alla condotta di un singolo soggetto, ma appare piuttosto riconnesso al funzionamento complessivo del sistema, quale esito dell'interazione tra sviluppatori, fornitori di dati, struttura sanitaria e personale medico. Ciò evidenzia l'inadeguatezza dei modelli penalistici tradizionali, fondati su un rapporto diretto tra autore e fatto, e rafforza la necessità di un approccio multilivello (v. *infra*).

Infine, il principio di sussidiarietà – che impone al diritto penale di operare in extrema ratio¹⁸ – evidenzia forse il limite più rilevante in una prospettiva di governance pubblica. La regolazione dell'intelligenza artificiale si presta, per sua natura, a strumenti preventivi, flessibili e adattivi, quali standard tecnici, obblighi organizzativi, controlli amministrativi e meccanismi di accountability ex ante. In tale contesto, il ricorso alla sanzione penale si giustifica soltanto dinanzi ad offese particolarmente gravi e non adeguatamente fronteggiabili con misure meno afflittive. Attribuire al diritto penale un ruolo centrale nella disciplina dell'Ia rischierebbe di tradirne la funzione residuale e sfociare in interventi inefficaci.

In sintesi, il principale limite del diritto penale nella governance dell'Ia risiede proprio nella rigidità dei suoi principi fondativi: principi che devono essere preservati in quanto presidi di garanzia, ma che al contempo impediscono di concepire la risposta penalistica come soluzione primaria o autosufficiente rispetto ai rischi posti dall'uso illecito dei sistemi intelligenti.

Ciononostante, il diritto penale conserva alcune innegabili potenzialità che ne giustificano un impiego selettivo nella regolazione pubblica dell'Ia. In particolare, esso è in grado di offrire una tutela rafforzata ai beni giuridici fondamentali – quali la vita, l'integrità fisica, la libertà personale e la sicurezza pubblica – che possono essere significativamente incisi dall'uso illecito o distorto di sistemi intelligenti, intervenendo a presidio di soglie di rischio oltre le quali la risposta repressiva appare necessaria. A ciò si affianca la funzione di prevenzione generale della sanzione penale, idonea, se inserita in un quadro normativo coerente e prevedibile, ad orientare ex ante i comportamenti degli attori coinvolti nello sviluppo e nell'impiego dell'Ia, incentivando pratiche responsabili e una maggiore attenzione ai profili di rischio.

Alla luce di tali considerazioni, occorre sviluppare in via preliminare un quadro normativo integrato – di natura extra-penale, amministrativa e civile – idoneo a disciplinare gli aspetti più tecnici della materia. Solo successivamente sarà possibile identificare le condotte potenzialmente meritevoli di sanzione penale, così da relegare l'intervento repressivo alla sua funzione residuale di strumento di chiusura del sistema regolatorio.

18. Cioè, soltanto quando non siano disponibili altre misure meno afflittive in grado di garantire l'adeguata tutela di determinati interessi.

3. Limiti e potenzialità del diritto penale come strumento di governance

La necessità di relegare l'intervento penalistico ad una funzione residuale nella governance dell'Ia non implica l'esclusione aprioristica dell'intervento penale, bensì la sua collocazione in una fase successiva ed eventuale, laddove gli strumenti settoriali – predisposti ed attuati – risultino insufficienti a garantire una tutela effettiva ed adeguata degli interessi esposti ai rischi della rivoluzione tecnologica in corso.

Laddove si confermasse la legittimità e l'esigenza di un intervento penalistico, è possibile ipotizzare alcune tecniche di criminalizzazione delle condotte illecite connesse all'intelligenza artificiale. Ciò nella piena consapevolezza che un intervento efficace non può fondarsi su soluzioni generalizzate, come la creazione di fattispecie incriminatrici applicabili indiscriminatamente a tutti i sistemi di Ia, ma richiede una valutazione puntuale delle specificità tecniche e del contesto applicativo di ciascun sistema, al fine di assicurare risposte normative mirate e proporzionate alla natura del rischio.

In tale prospettiva, l'attenzione ricade inevitabilmente sul già richiamato Ai Act. Quest'ultimo adotta uno specifico approccio, basato appunto sul rischio (cosiddetto risk-based approach), con una forte vocazione per il principio di precauzione. Il Regolamento distingue, infatti, tra sistemi a rischio inaccettabile – espressamente vietati (art. 5) – sistemi ad alto rischio, sottoposti a stringenti obblighi di conformità, e sistemi a rischio limitato o minimo, per i quali sono previsti requisiti più attenuati.

In particolare, per i sistemi ad alto rischio, l'Ai Act impone una serie di obblighi tecnici e organizzativi in capo agli operatori della filiera – tra cui produttori, fornitori e utilizzatori – quali l'adozione di sistemi di gestione del rischio, requisiti di qualità e governance dei dati, documentazione tecnica, tracciabilità delle operazioni, nonché meccanismi di supervisione umana.

Sulla base di questa premessa e mantenendo come riferimento la cornice normativa europea, appare in primo luogo ipotizzabile l'introduzione di reati contro la creazione e l'uso di sistemi di intelligenza artificiale vietati.

Sebbene l'Ai Act non imponga agli Stati membri di intervenire penalmente al fine di criminalizzare le pratiche di Ia vietate, è inevitabile la sua forte influenza nelle future scelte di criminalizzazione.

Invero, le categorie di rischio introdotte dall'Ai Act si rivelano fondamentali al fine di individuare l'ambito di legittimo intervento del diritto penale. In questa prospettiva, la regolamentazione extra-penale – in particolare quella tecnico-amministrativa – è chiamata a svolgere una funzione primaria nella definizione delle soglie del cosiddetto

“rischio accettabile” e nella predisposizione dei presidi di prevenzione. Solo all’interno di una simile cornice regolatoria sarà possibile collocare in modo coerente e sistematicamente giustificato l’intervento penalistico, quale strumento residuale destinato a operare nei casi di violazione significativa degli obblighi imposti o di esposizione a rischi non tollerabili per beni giuridici fondamentali (Miró-Llinares, Duvac, Toader & Galarza, 2024).

La seconda tecnica di criminalizzazione muove da una presa di coscienza già evidenziata in precedenza: la complessità delle catene decisionali, la molteplicità dei soggetti coinvolti, la crescente automazione, imprevedibilità e opacità dei sistemi di Ia, determinano un progressivo allontanamento tra la condotta umana e l’evento lesivo, rendendo difficoltoso sia l’accertamento del nesso di causalità, sia l’individuazione di un unico soggetto responsabile.

Al fine di arginare tali problematiche, è possibile ipotizzare un’anticipazione della tutela penale, introducendo reati di pericolo – e, dunque, di mera condotta – volti a sanzionare la mera realizzazione od omissione di determinati comportamenti connessi alla progettazione, produzione e impiego di sistemi di Ia idonei a cagionare un danno a beni giuridici rilevanti, indipendentemente dall’effettiva verifica di un evento lesivo. In questo modo verrebbe risolto il problema relativo al nesso di causalità, che non necessita di essere accertato in relazione ai reati di mera condotta¹⁹.

La difficoltà di identificare un unico soggetto responsabile potrebbe, invece, essere affrontata imputando la responsabilità direttamente all’organizzazione che ha prodotto o utilizzato il sistema di Ia pericoloso. Ciò imporrebbe una revisione a più livelli della disciplina di cui d.lgs. 231/2001²⁰, finalizzata, tra le altre cose, ad ampliare il novero dei reati presupposto²¹, nonché, e soprattutto, a svincolare la responsabilità dell’ente dall’esistenza di una persona fisica autrice del reato, così da estendere l’operatività della normativa anche agli eventi lesivi riconducibili all’azione automatica e talvolta imprevedibile dei sistemi di intelligenza artificiale.

19. Tale anticipazione deve in ogni caso essere ancorata alla regolamentazione extra-penale, chiamata a definire gli standard tecnici e di sicurezza da rispettare nello sviluppo dei sistemi di intelligenza artificiale, nonché le condizioni di rischio da prevenire, i livelli di rischio consentito, le misure cautelari da adottare al fine di circoscriverli. La disciplina contenuta in queste normative costituirà lo strumento principale per stabilire con chiarezza il momento a partire dal quale l’anticipazione dell’intervento penalistico potrebbe risultare legittima, nonché in relazione a quali interessi giuridici. Anche in questo contesto, il principale riferimento normativo per il legislatore nazionale sarà rappresentato dall’Ai Act.

20. Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell’art. 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300.

21. Includendovi nuove fattispecie penalmente rilevanti connesse all’impiego dell’intelligenza artificiale.

Nondimeno, una simile impostazione, sebbene idonea a risolvere in astratto talune criticità imputative, rischierebbe di produrre effetti distortivi sul piano economico e dell'innovazione, disincentivando lo sviluppo e l'adozione di tecnologie basate sull'intelligenza artificiale per il timore di un'eccessiva esposizione al rischio penale.

Al fine di mitigare le criticità evidenziate, appare dunque opportuno adottare un modello di responsabilità distribuita nell'impiego dei sistemi di intelligenza artificiale, fondato sull'attribuzione a ciascun attore coinvolto di ruoli e obblighi chiaramente definiti. Una simile impostazione consente di rafforzare i meccanismi di prevenzione e di controllo ex ante, riducendo al massimo la necessità di ricorrere all'intervento del diritto penale.

La Tav. 1 schematizza questa ideale distribuzione, evidenziando, per ciascuna categoria di attori, i principali compiti, gli obblighi minimi e i rimedi amministrativi e civilistici esperibili in via preventiva rispetto all'attivazione della risposta penale.

Tav. 1 (fonte: elaborazione degli autori).

Soggetto	Responsabilità principale	Obblighi minimi	Rimedi prima dell'intervento penale
Sviluppatore	Progettazione e correttezza dell'algoritmo	Documentazione tecnica, validazione del modello, registro delle modifiche	Correzione del software, revisione tecnica, aggiornamento dei protocolli
Fornitore dati	Qualità, accuratezza e integrità dei dati	Registrazione fonti dati, verifiche di coerenza, protezione della privacy	Rettifica dati errati, obblighi di comunicazione, accordi contrattuali
Integratore	Inserimento dell'Ia nei sistemi operativi o processi decisionali	Test di integrazione, monitoraggio, reportistica sull'implementazione	Adeguamento dei processi, programmi di formazione e capacity building, audit interno
Rup / Dirigente	Supervisione e approvazione dei sistemi Ia	Verifica della conformità normativa, governance del progetto, documentazione decisionale	Modifica procedure, sanzioni interne, richieste di aggiornamento del sistema
Operatore/utilizzatore	Applicazione corretta delle procedure e uso dell'Ia	Formazione specifica, registro delle decisioni, obblighi di segnalazione e meccanismi di escalation	Correzione operativa, feedback, meccanismi di contestazione

Tornando alle possibili tecniche di criminalizzazione dell'Ia, la terza opzione si configura come una specificazione della precedente, fondata sulla difficoltà di provare la volontarietà delle condotte di produttori, distributori o utilizzatori di Ia e propone di introdurre reati di pericolo colposi – che nell'ordinamento italiano rappresentato un *numerus clausus* – che sanzionino la violazione involontaria degli standard di diligenza richiesti dalla normativa di settore²².

L'ultima tecnica di criminalizzazione, la più semplice ed intuitiva, consiste nell'introduzione di nuove circostanze aggravanti da applicarsi alle ipotesi in cui il reato venga commesso con l'impiego dei sistemi di Ia, valorizzando la capacità di tali strumenti di amplificare l'offensività delle condotte illecite.

Per quanto intuitiva, questa tecnica non deve rappresentare l'approccio generale per contrastare il maggior danno derivante dall'utilizzo dell'intelligenza artificiale. Considerata la diffusione ormai capillare dell'utilizzo della tecnologia nella commissione dei reati, un ricorso generalizzato a nuove aggravanti rischierebbe infatti di condurre ad un'applicazione sistematica della forma aggravata, riducendo significativamente lo spazio per una valutazione caso per caso (Gullo & Flor, 2024). Ne deriva l'esigenza di limitare l'introduzione di circostanze aggravanti a ipotesi specifiche, valutando puntualmente l'effettiva incidenza dell'Ia sulla gravità del singolo reato.

Le criticità sin qui evidenziate emergono con particolare chiarezza quando si passa dal piano teorico a quello applicativo.

4. Le soluzioni proposte dal Legislatore italiano: analisi critica della legge 132/2025

Alla luce dell'analisi svolta, è possibile offrire una sintetica panoramica delle principali direttrici di intervento e di adattamento dell'ordinamento italiano, non esclusivamente penale, che appaiono maggiormente significative rispetto alle criticità emerse.

Il punto di riferimento è senza dubbio rappresentato dalla legge 132/2025, recante “Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale”, che costituisce

22. A ben vedere, numerosi sono gli scenari concreti in cui si potrebbe rendere necessaria l'introduzione di una responsabilità penale per colpa. Un esempio significativo è offerto dai veicoli a guida autonoma e dagli incidenti da essi causati. In effetti, tale problema era già stato ravvisato dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, che aveva sollevato il problema dell'attribuzione della responsabilità, non essendo possibile imputare il fatto né all'essere umano a bordo del veicolo, né al produttore, considerando che il veicolo autonomo potrebbe causare un incidente pur operando in conformità con il progetto e le norme applicabili.

il primo quadro normativo nazionale volto a disciplinare in modo organico una materia tanto complessa e in costante evoluzione qual è l'Ia.

Nata come disegno di legge 1146/2924, presentato nel maggio 2024, la legge è stata definitivamente approvata il 17 settembre 2025 ed entrata in vigore il successivo 10 ottobre. Tuttavia, come suggerito dal titolo stesso, la legge si caratterizza per un ampio ricorso alla delega governativa, che richiederà di attendere altri dodici mesi per l'adozione dei relativi decreti legislativi attuativi.

La precisazione sull'iter di approvazione della legge e sui prossimi sviluppi appare doverosa poiché riporta in primo piano il tema del cronico ritardo dell'evoluzione normativa rispetto all'inafferrabile progresso tecnologico. Nell'attesa che il Governo adempia alla delega, l'imprevedibile e irrefrenabile evoluzione dell'intelligenza artificiale espone al rischio evidente che, una volta approvate tutte le modifiche, queste risultino già obsolete.

Fatta questa premessa, alla legge 132/2025 va senz'altro riconosciuto più di qualche merito. Questa, infatti rappresenta la prima iniziativa legislativa finalizzata ad allineare l'ordinamento interno di uno Stato membro alle disposizioni introdotte dall'AI Act.

Si tratta senza dubbio di una chiara scelta politica e strategica, volta a dimostrare la consapevolezza da parte dello Stato italiano sia della rilevanza dell'Ia come risorsa destinata a ridefinire gli assetti socioeconomici, sia della necessità di fissare regole precise e capaci di orientare e trainare lo sviluppo e l'utilizzo di questa rivoluzionaria tecnologia.

Venendo brevemente all'analisi critica delle principali direttrici della legge in esame, l'articolo di apertura esplicita immediatamente il duplice approccio che connota la normativa: da un lato, promuovere un impiego "corretto, trasparente e responsabile" dell'intelligenza artificiale – sempre in una dimensione antropocentrica – al fine di coglierne a pieno le potenzialità; dall'altro lato, garantire un adeguato presidio rispetto ai rischi "economici e sociali" connessi all'utilizzo dell'Ia nonché al relativo impatto sui diritti fondamentali²³.

23. Tale approccio viene ribadito e specificato nell'art. 3, che enuncia i principi generali che devono orientare l'intero ciclo di vita dei sistemi d'intelligenza artificiale. In particolare, la norma stabilisce che, dalla fase di ricerca e sperimentazione, fino all'effettivo utilizzo dei sistemi e modelli di Ia, è necessario garantire il rispetto dei diritti fondamentali e delle libertà riconosciute dall'ordinamento italiano ed europeo, oltre che i principi di trasparenza, proporzionalità, sicurezza, protezione dei dati personali, riservatezza, robustezza, accuratezza, non discriminazione e sostenibilità (commi 1 e 2). Inoltre, lo stesso articolo sancisce – rafforzando quanto già enunciato dall'art.1 – che lo sviluppo e la concreta applicazione dei sistemi di intelligenza devono avvenire nel rispetto dell'autonomia e del potere decisionale dell'uomo, in piena conformità con l'approccio antropocentrico che caratterizza tanto il disegno di legge quanto il Regolamento europeo (comma 3).

Già nella relazione introduttiva all'iniziale disegno di legge emergeva chiaramente l'intento di bilanciare opportunità e rischi insiti nell'impiego dell'Ia, attraverso la previsione di principi generali e disposizioni settoriali volti, da un lato, a promuovere l'innovazione tecnologica per migliorare le condizioni di vita dei cittadini e rafforzare la coesione sociale e, dall'altro, introdurre strumenti di gestione del rischio ispirati a un approccio antropocentrico²⁴.

Sintomatico della consapevolezza dell'importanza strategica ed economica dell'Ia è anche l'art. 5, rubricato, "Principi in materia di sviluppo economico", che sancisce quali principi generali la concorrenza, l'innovazione e l'equità nel mercato dell'Ia, prevedendo inoltre che lo Stato agevoli l'accesso a dati di qualità per imprese e comunità scientifiche.

Di rilievo sono anche gli artt. 7-18, che disciplinano l'impiego dell'Ia in settori critici per lo sviluppo nazionale – come sanità, lavoro, giustizia, professioni intellettuali e pubblica amministrazione – affinché esso avvenga nel rispetto di criteri in grado di garantire la gestione e la soluzione dei rischi legati allo svolgimento di tali attività strategiche.

Con specifico riferimento alla pubblica amministrazione (Pa), la legge 132/2025 segna un cambio di paradigma, imponendo un ripensamento di strategie, procedure e competenze. In questo senso, l'alternativa per le Pa non è più impiegare o meno l'intelligenza artificiale, bensì governarla in modo consapevole, strutturato e conforme alla legge, oppure subirla in modo disorganico, rischioso e, in ultima analisi, illegittimo (Panucci, 2025).

Il Legislatore mira, infatti, a promuovere un uso dell'Ia nella pubblica amministrazione idoneo a rendere più effettivi i principi costituzionali di buon andamento, imparzialità ed efficienza (art. 97 Cost.). In questo contesto si colloca l'art. 14 della legge 132/2025, che delinea un perimetro di azione chiaro e introduce principi destinati ad incidere in modo significativo sull'approccio delle amministrazioni all'innovazione digitale.

In particolare, l'utilizzo dell'Ia da parte delle Pa dovrà perseguire finalità concrete e misurabili:

- incrementare l'efficienza della propria attività;

24. In tale prospettiva, la legge 132/2025 intende porsi in funzione complementare con l'Ai Act, intervenendo nelle sfere di competenza del diritto interno. Analogamente a quanto previsto dal Regolamento europeo, la proposta di legge in esame si prefigge di tutelare i diritti fondamentali, la democrazia, lo stato di diritto e la sostenibilità ambientale – modulando gli interventi in ragione dei rischi e dell'impatto potenziale dei sistemi di intelligenza artificiale – e, contestualmente, di promuovere l'innovazione tecnologica quale strumento di benessere per i cittadini

- ridurre i tempi di definizione dei procedimenti;
- aumentare la qualità e la quantità dei servizi erogati.

Tali obiettivi risultano indissolubilmente connessi all'obbligo di garantire la conoscibilità del funzionamento dei sistemi di Ia e la tracciabilità del loro utilizzo. Ciò conferma la piena consapevolezza del Legislatore dell'assoluta necessità di superare l'opacità che caratterizza i sistemi di Ia, esigenza che si fa particolarmente stringente nel contesto della pubblica amministrazione, la cui attività è strutturalmente informata al principio di trasparenza^{25 26}.

L'art. 14 individua, poi, un limite invalicabile nell'impiego dell'Ia da parte della pubblica amministrazione, stabilendo che tale tecnologia debba rimanere uno strumento di supporto dell'attività amministrativa, senza poter mai sostituire l'autonomia decisionale del funzionario pubblico né esonerarlo dalla sua piena responsabilità per i procedimenti e provvedimenti in cui l'Ia sia stata impiegata.

Si tratta di una disposizione di grande rilievo: il principio della responsabilità personale del funzionario²⁷, cardine del nostro diritto amministrativo, non solo viene preservato, ma risulta rafforzato, imponendo un livello ancora più elevato di consapevolezza nell'uso degli strumenti tecnologici.

Consapevole del fatto che i principi di strumentalità e responsabilità non possono reggersi da soli, il Legislatore ha previsto, al terzo comma dell'art. 14, l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di adottare misure tecniche, organizzative e formative finalizzate a

25. La Pa non può e non potrà mai trasformarsi in una “scatola nera” algoritmica. Ogniqualvolta un sistema di Ia viene impiegato nell'esercizio dell'azione amministrativa, deve essere garantita la massima trasparenza sul suo funzionamento nonché la possibilità di ricostruire ex post il percorso logico che ha condotto a un determinato risultato.

26. Anche il d.lgs. 36/2023 (Codice dei Contratti pubblici) all'art. 30, “Uso di procedure automatizzate nel ciclo di vita dei contratti pubblici”, ribadisce l'importanza della comprensibilità e tracciabilità del funzionamento dei sistemi di Ia. Tra le disposizioni di maggior rilievo si evidenzia in primo luogo, l'obbligo di garantire, nelle fasi di acquisizione e sviluppo del sistema, la disponibilità del codice sorgente e di ogni altro elemento idoneo a consentire la comprensione delle logiche sottese al funzionamento algoritmico. In secondo luogo, deve essere assicurato il rispetto dei principi di non discriminazione algoritmica, di conoscibilità e di comprensibilità, nonché il fondamentale principio della non esclusività della decisione algoritmica, il quale impone che, nell'ambito del processo decisionale, sia comunque previsto un intervento umano capace di controllare, validare o, se del caso, disattendere l'esito generato dal sistema automatizzato.

27. L'art. 28 Cost. dispone che “I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti”.

garantire un utilizzo responsabile dell'intelligenza artificiale e a sviluppare le competenze trasversali degli utilizzatori.

Tale previsione testimonia la presa d'atto della necessità di intervenire prioritariamente per sviluppare una maggiore conoscenza e consapevolezza da parte degli operatori circa le potenzialità e i rischi connessi all'impiego dell'Ia. Attenzione ulteriormente ribadita nella sezione dedicata alle (numerose) deleghe al Governo, ove spicca l'invito a predisporre percorsi di alfabetizzazione e formazione per l'utilizzo dell'Ia, sia in generale sia per professionisti e studenti.

Il Legislatore riconosce altresì che lo sfruttamento dell'intelligenza artificiale da parte della pubblica amministrazione debba avvenire in un contesto di cooperazione e scambio reciproco tra soggetti pubblici e privati. In tale direzione si pone l'art. 19 della legge 132/2025 che, nell'istituire la Strategia nazionale per l'intelligenza artificiale, individua tra le relative funzioni quella di favorire la collaborazione tra le amministrazioni pubbliche e i soggetti privati nello sviluppo e adozione di sistemi di Ia, nonché di coordinare l'attività della Pa e, nuovamente, promuovere la ricerca e diffusione della conoscenza in materia.

Per quanto complessivamente coerente con il quadro normativo internazionale, la normativa nazionale presenta un limite di fondo nell'approccio stesso adottato dal legislatore: l'Ia viene ancora concepita in chiave meramente strumentale e, soprattutto, nel pieno controllo dell'essere umano creatore ed utilizzatore. Questo orientamento rischia di rivelarsi già obsoleto, considerate le capacità dei sistemi più avanzati di compiere azioni e prendere decisioni in modo automatico, talvolta imprevisto e imprevedibile da parte degli stessi sviluppatori.

Preoccupa anche la previsione secondo cui le pubbliche amministrazioni dovranno adempiere agli obblighi introdotti dalla legge "con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente". Una simile clausola desta non poche perplessità: come può un processo di trasformazione tanto profondo e complesso, quale quello richiesto dall'integrazione responsabile dell'intelligenza artificiale nell'azione amministrativa, realizzarsi efficacemente in assenza di adeguati investimenti, tanto sul piano economico quanto su quello delle risorse umane e delle competenze?

Fermo restando quanto sostenuto nei paragrafi che precedono, il Legislatore ha ritenuto opportuno intervenire anche sul versante penalistico, delegando innanzitutto il Governo ad operare in un triplice ambito:

- previsione di strumenti – e correlate sanzioni – volti ad inibire la diffusione nonché a rimuovere contenuti creati illecitamente, anche con l'uso dell'Ia;

- introduzione di autonome fattispecie di reato, dolose o colpose, finalizzate a punire l'omessa adozione o adeguamento di misure di sicurezza in fase di produzione, diffusione e impiego professionale dei sistemi di intelligenza artificiale, qualora tali omissioni generino un pericolo concreto di lesione della vita, nonché dell'incolumità pubblica o individuale e della sicurezza nazionale;
- precisazione dei criteri di imputazione della responsabilità penale delle persone fisiche e degli enti in relazione agli illeciti connessi all'uso dell'intelligenza artificiale²⁸.

Accanto alla delega governativa, l'art. 26 della legge 132/2025 introduce alcune modifiche al sistema penale immediatamente operative.

In primo luogo, viene introdotta una nuova circostanza aggravante comune (art. 61 n. 11 – undecies c.p.), applicabile qualora il reato sia commesso con sistemi di Ia particolarmente insidiosi, che ostacolano la difesa pubblica o privata, o aggravano le conseguenze del fatto. Sono inoltre contemplate aggravanti speciali per specifiche fattispecie di reato, ove il fatto sia commesso con l'uso dell'Ia²⁹.

Particolarmente significativa è poi l'introduzione di un nuovo delitto, l'art. 612-quater c.p., rubricato "Illecita diffusione di contenuti generati o alterati con sistemi di intelligenza artificiale"³⁰. La disposizione si colloca nel solco della crescente attenzione e preoccupazione del legislatore in relazione al delicato fenomeno dei deep fake, che rappresenta senza dubbio uno degli utilizzi più insidiosi dell'Ia³¹.

L'elevatissimo potenziale lesivo dell'uso distorto dei deep fake, capace di compromettere beni individuali e collettivi di primaria importanza, quali la dignità personale, l'onore, la libertà sessuale, l'identità personale, la privacy, la corretta informazione e – nei casi

28. Il tutto tenendo conto effettivo grado di controllo che l'agente è in grado di esercitare sui sistemi di Ia, a dimostrazione della consapevolezza, da parte del legislatore, dell'esistenza di un tasso di imprevedibilità intrinseco ai più evoluti modelli di intelligenza artificiale.

29. Ad esempio, l'art. 294 c.p., "Attentati contro i diritti politici del cittadino" sancisce oggi al comma 2, "La pena è della reclusione da due a sei anni se l'inganno è posto in essere mediante l'impiego di sistemi di intelligenza artificiale".

30. In particolare, la norma punisce con la reclusione da uno a cinque anni "Chiunque cagiona un danno ingiusto ad una persona, cedendo, pubblicando o altrimenti diffondendo, senza il suo consenso, immagini, video o voci falsificati o alterati mediante l'impiego di sistemi di intelligenza artificiale e idonei a indurre in inganno sulla loro genuinità".

31. Si tratta di un neologismo, coniato nel 2017, che incrocia la locuzione deep learning (insieme di tecniche che permettono all'intelligenza artificiale di imparare a riconoscere le forme) con la parola "fake" (falso) e descrive quelle tecniche che permettono di combinare e sovrapporre immagini tra loro utilizzando reti neurali generative (in gergo tecnico, Gan).

più gravi – lo stesso bene vita, rendeva auspicabile l'introduzione di una nuova fattispecie incriminatrice, pur perfettabile³².

Per quanto rilevanti, neppure gli interventi di natura penalistica risultano pienamente risolutivi. Come già sottolineato, accanto all'anticipazione della tutela penale, sarebbe stato altresì necessario un immediato ripensamento del tradizionale paradigma di imputazione della responsabilità, in particolare attraverso un adeguamento della disciplina ex d.lgs. 231/2001 volto a svincolare la responsabilità della persona giuridica dall'esistenza di una persona fisica autrice del reato: su questo fronte occorrerà attendere i decreti attuativi.

In sintesi, la legge 132/2025, pur rappresentando un primo ammirevole tentativo regolatorio e pur offrendo alcuni spunti senz'altro rilevanti, non è idonea ad offrire risposte pienamente adeguate ed efficaci alle sfide poste dall'Ia. Invero – tra le altre criticità rilevate – l'eccessivo ricorso alla delega governativa per l'attuazione di alcuni delicati interventi riformatori, unitamente alla lentezza fisiologica dei processi legislativi, rischia non solo aggravare ulteriormente il ritardo dell'evoluzione normativa al cospetto dell'inafferrabile progresso tecnologico, ma anche di produrre un quadro regolatorio già obsoleto al momento della sua effettiva entrata in vigore.

5. Focus: la responsabilità delle pubbliche amministrazioni nell'impiego dei sistemi di intelligenza artificiale

Tutte le criticità analizzate nel presente contributo si manifestano in tutta la loro evidenza anche nell'impiego dell'intelligenza artificiale da parte della pubblica amministrazione. In tale ambito, i principi sanciti dall'art. 14 della legge 132/2025³³, nonché dall'art. 30 del Codice dei Contratti pubblici, pur costituendo presidi fondamentali a garanzia di un uso dell'Ia conforme ai principi cardine dell'azione amministrativa, incontrano rilevanti difficoltà applicative derivanti, in particolare da un duplice ordine di fattori: da un

32. Il tema è particolarmente delicato, considerato che il 98% dei video deep fake è rappresentato da materiale a contenuto pornografico, ottenuto tramite l'incorporazione estremamente realistica del volto di un soggetto su corpi nudi o in contesti di natura sessualmente esplicita. Secondo un report del gruppo informatico Home Security House, tra il 2022 e il 2023 la produzione di deep fake pornografici è aumentata del 464%, evidenziando una crescita esponenziale del fenomeno. Si registra inoltre un incremento dello scarto tra deep fake pornografici e generici, in quanto i primi costituiscono il 98% del totale (Fonte: <https://keepnetlabs.com/blog/deepfake-statistics-and-trends>, ultimo aggiornamento, marzo 2026). Parimenti preoccupanti sono i dati pubblicati da "Deep Strike", che segnala come il numero di deep fake diffusi sia passato dai 500 mila del 2023 agli 8 milioni del 2025, corrispondente ad un tasso di crescita del 900% l'anno. (Fonte, <https://deepstrike.io/blog/deepfake-statistics-2025>, settembre 2025 e <https://keepnetlabs.com/blog/deepfake-statistics-and-trends>, ultimo aggiornamento, marzo 2026)

33. Nonché dall'art. 30 del Codice dei Contratti pubblici.

lato, la forzatura di concepire l'Ia in chiave meramente strumentale, nel pieno controllo dell'essere umano che la impiega; dall'altro, la difficoltà di individuare un unico centro di imputazione della responsabilità per eventuali danni cagionati da un sistema di intelligenza artificiale.

Come già ampiamente sottolineato, anche quando è una Pa ad impiegare un sistema di intelligenza artificiale il risultato finale si configura come il prodotto dell'interazione di una pluralità di soggetti, sia pubblici sia privati: ideatori dell'algoritmo, sviluppatori del software, fornitori dei dati, funzionari che si avvalgono del sistema e, infine, l'amministrazione utilizzatrice.

Nell'attesa di un intervento legislativo volto a chiarire in modo definitivo la ripartizione delle responsabilità, appare tuttavia necessario individuare un criterio di imputazione che assicuri una tutela quanto più possibile effettiva dei destinatari dell'azione amministrativa.

In questa prospettiva, alla luce del principio di immedesimazione organica, è possibile affermare che la Pa che si avvale dell'Ia sarà responsabile del danno patito dal soggetto sul quale si producono gli effetti negativi del provvedimento algoritmico, ferma restando la possibilità di rivalersi sui singoli responsabili, per quanto difficilmente individuabili.

Ma non è tutto: ferma restando la necessità di relegare l'intervento penalistico ad una funzione residuale, resta complessa l'individuazione del regime di responsabilità applicabile. Poiché il Legislatore continua a qualificare l'Ia come strumento di supporto all'attività provvedimentale, non sembrano emergere, allo stato, significative deroghe rispetto al modello ordinario della responsabilità da provvedimento illegittimo, tradizionalmente ricondotto alla responsabilità extracontrattuale, salvo specifiche ipotesi – come nel settore degli appalti pubblici – in cui l'ordinamento ammette forme di responsabilità oggettiva.

Accanto alla responsabilità verso l'esterno può infine configurarsi una responsabilità amministrativa da danno erariale connessa all'impiego di sistemi di intelligenza artificiale. Anche tale forma di responsabilità presenta, tuttavia, rilevanti difficoltà applicative, sia per la frequente impossibilità di individuare con certezza la componente del sistema che ha causato il danno e, di conseguenza, quale tra i soggetti coinvolti ne sia effettivamente responsabile; sia per la complessità di accertare l'esistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave, richiesto per la sua configurabilità, in un contesto caratterizzato da un elevato livello di imprevedibilità.

Nel complesso, le problematiche esaminate confermano come l'impiego dell'intelligenza artificiale da parte della pubblica amministrazione riproponga, in termini accentuati, le criticità strutturali della governance dell'Ia, evidenziando la necessità di un intervento normativo effettivamente risolutivo.

Riflessioni conclusive

Le considerazioni svolte nel presente contributo, volto ad indagare il ruolo che il diritto penale può effettivamente svolgere nella regolazione pubblica dell'intelligenza artificiale e nella governance dei rischi ad essa connessi, conducono ad una conclusione netta, in linea con la tesi sostenuta sin dall'inizio: il diritto penale, con i suoi rigidi principi e la sua scarsa capacità reattiva dinanzi alle nuove esigenze imposte dall'evoluzione tecnologica, non appare idoneo a rivestire un ruolo centrale nella gestione delle problematiche legate all'avvento dell'intelligenza artificiale.

I principi di tassatività, di precisione, di colpevolezza – sacrosanti pilastri della materia penalistica – si pongono in potenziale frizione con l'indeterminatezza, opacità e imprevedibilità che permeano una tecnologia in inesorabile evoluzione qual è l'Ia. È tuttavia soprattutto in forza del principio di sussidiarietà che si impone la necessità di relegare l'intervento penale ad una funzione residuale.

In tale prospettiva, ogni eventuale riforma del catalogo di fattispecie incriminatrici vigenti dovrebbe essere preceduta dalla predisposizione di un solido quadro tecnico-normativo integrato, di natura extra-penale, volto a definire in modo puntuale gli standard tecnici da rispettare nello sviluppo dei sistemi di intelligenza artificiale, le condizioni di rischio da prevenire, le misure di mitigazione da adottare nonché le soglie del cosiddetto “rischio accettabile”, anche alla luce dell'evoluzione della normativa europea.

Complementare a tale processo sarà l'attuazione della Strategia italiana per l'intelligenza artificiale, orientata alla promozione di uno sviluppo dell'Ia sicuro, etico e inclusivo.

Piuttosto che affannarsi in una perenne rincorsa agli sviluppi dell'Ia e alla repressione dei relativi usi illeciti, appare dunque necessario adottare un approccio proattivo e preventivo, fondato su una cooperazione multidisciplinare e multilivello tra regole giuridiche e misure tecniche. Una simile impostazione consentirebbe un migliore coordinamento tra i diversi settori dell'ordinamento, favorendo la creazione di un quadro tecnico-normativo improntato alla massima chiarezza, coerenza ed efficacia.

Ciò non implica, come già sottolineato, l'esclusione aprioristica dell'intervento penale, bensì la sua collocazione in una fase successiva ed eventuale, laddove gli strumenti settoriali – predisposti ed attuati – risultino insufficienti a garantire una tutela effettiva ed adeguata degli interessi giuridici coinvolti.

In definitiva, il contrasto all'uso illecito dell'intelligenza artificiale richiede un impegno condiviso da parte di tutte le branche del diritto e della tecnica, nonché in generale, di tutti gli attori della società contemporanea: decisori politici, esperti e ricercatori, imprese e, in ultima istanza, l'intera collettività.

In questa prospettiva, la chiave di volta nella prevenzione e contrasto all'uso illecito dell'Ia risiederà proprio nei consociati e in un'adeguata alfabetizzazione collettiva capace di promuovere una consapevolezza diffusa e costantemente aggiornata circa le potenzialità e i rischi insiti nell'impiego dei sistemi intelligenti, inesorabilmente destinati a penetrare in ogni aspetto dell'esperienza quotidiana.

In un contesto segnato da un'inevitabile asimmetria tra sviluppo tecnologico e capacità regolatoria, la consapevolezza umana resta la risorsa più preziosa per fronteggiare le derive più insidiose della rivoluzione tecnologica.

Riferimenti Bibliografici

- Adadi, A., & Berrada, M. (2018). Peeking Inside the Black-Box: A Survey on Explainable Artificial Intelligence (Xai). *IEEE*, 6.
- Azzali, V., & Ellecosta, N. (2023). La questione deepfake in Italia: una panoramica. *Media Laws*, 3.
- Brundage, M., Avin, S., Clark, J., & Toner, H. (2018). The malicious use of artificial intelligence: Forecasting prevention and mitigation. *arXiv*, 2.
- Ciancaglini, V. (2020). Malicious uses and abuses of artificial intelligence, *Trend Micro Research; United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (Unicri); Europol's European Cybercrime Centre (Ec3)*, 11.
- Cimini, S. (2026). La responsabilità civile e amministrativa di fronte alle sfide dell'intelligenza artificiale. *Ceridap*, 1
- Consulich, F. (2024). Il diritto penale al tempo dell'intelligenza artificiale. Prospettive punitive nazionali dopo l'AI Act. *Diritto di difesa*, 12.
- Cummings, M. L. (2004). Creating Moral Buffers in Weapon Control Interface Design. *IEEE Technology and Society Magazine*, 23.
- Deepstrike (2025). Deepfake Statistics 2025: AI Fraud Data & Trends. Consultabile in <https://deepstrike.io/blog/deepfake-statistics-2025>
- De Flammineis, S. (2024). Fattispecie penali nel contesto dell'intelligenza artificiale. Lo spunto del d.d.l. 1146/2024. *Sistema penale*, 9.
- Dwivedi, R., et. al. (2023). Explainable Ai (Xai): Core Ideas, Techniques, and Solutions. *ACM Computing Surveys*, 55(9).
- Fiandaca, G., & Musco, E. (2019). *Diritto penale parte generale* (ottava edizione). Bologna: Zanichelli.
- Fragasso, B. (2023). La responsabilità penale del produttore di sistemi di intelligenza artificiale. *Diritto penale contemporaneo – Riv. Trim.*, 1.
- Gullo, A., & Flor, R. (2024). Italian report on criminalisation of ai-related offences, in Miró-Llinares, F., Duvac, C., Toader, T., & Galarza M.S. (Eds.), Criminalisation of AI-related offences. *RIDP*, 95 (1).
- Herley, C. (2010). The Plight of the Targeted Attacker in a World of Scale. Workshop on the Economics of Information Security.
- Italiano, G. F. (2019). Intelligenza artificiale, che errore lasciarla agli informatici. agendadigitale.eu
- Keepnet (2026). Deepfake Statistics & Trends 2026: Growth, Risks, and Future Insights. Consultabile in <https://keepnetlabs.com/blog/deepfake-statistics-and-trends>
- Kitchin, R. (2016). Thinking critically about and researching algorithms. *Information, communication & society*, 20.
- Marinucci, G., Dolcini, E., & Gatta, G. L. (2022). *Manuale di diritto penale parte generale* (undicesima edizione). Milano: Giuffrè.
- McCarthy, J., Minsky, M. K., Rochester, N., & Shannon, C. E. (1955). A proposal for the Dartmouth summer research project on artificial intelligence.
- Miró-Llinares, F., Duvac, C., Toader, T., & Galarza, M. S. (Eds.) (2024). Criminalisation of AI-related offences. *RIDP*, 95(1).
- Ordonselli, N. (2021). “Porn Deepfake”: profili di diritto penale. *Cyberlaws*, 1.

- Panucci, G. (2025). Legge 132/2025 sull'intelligenza artificiale: un punto di svolta per la Pa italiana. Consultabile in <https://www.ilpersonale.it/legge-132-2025-sullintelligenza-artificiale-un-punto-di-svolta-per-la-pa-italiana/>
- Pasquale, F. (2015). *The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Picotti, L., & Panattoni, B. (Eds.) (2023). Categorie tradizionali del diritto penale e intelligenza artificiale: crisi o palingenesi? *RIDP*, 94.
- Raita, Y., Goto, T., Faridi, M. K., Brown, D. F. M., Camargo Jr., C. A., & Hasegawa, K. (2019). Emergency department triage prediction of clinical outcomes using machine learning models. *Critical Care*, 23.
- Senato della Repubblica (2024). Relazione introduttiva al disegno di legge 1146/2024. Consultabile in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01418921.pdf>
- Stella, F. (2003). *Giustizia e modernità. La protezione dell'innocente e la tutela delle vittime*. Milano: Giuffrè.
- Von Eschenbach, W. J. (2021). Transparency and the Black Box Problem: Why We Do Not Trust AI. *Philosophy and Technology*, 34.
- Wörner, L. (2024). German national report on criminalisation of AI-related offences, in Miró-Llinares, F., Duvac, C., Toader, T., & Galarza, M. S. (Eds.) (2024). Criminalisation of AI-related offences. *RIDP*, 95(1).

Intelligenza artificiale e pubblica amministrazione: il contesto della normativa Eu e il caso dei Piani triennali del fabbisogno del personale dell'Agenzia delle Entrate

Artificial intelligence and public administration: the context of Eu regulation and the case of the Italian Revenue Agency's three-year personnel requirement Plans

Giacomo D'Arrigo*, Antonino Interdonato**

* Università degli Studi di Messina

** Dottorato di ricerca in "Scienze delle Pubbliche Amministrazioni" (XXXIX Ciclo) – Università degli Studi di Messina

L'articolo è frutto di una riflessione comune tra i due autori. In particolare, sono da ricondurre a Giacomo D'Arrigo i paragrafi introduzione e 1, mentre a Antonino Interdonato i paragrafi 2 e 3. Le conclusioni sono la risultante di un lavoro congiunto degli autori.

Abstract

The article examines the relationship between artificial intelligence and public administration, starting from the regulatory framework of the European Union and evaluating the case study of the personnel requirements Plans of the Italian Revenue Agency. European legislation on Ict is very innovative and constantly evolving and often represents a parameter on a global scale. In particular, recent legislation on artificial intelligence establishes a human-centered approach by emphasizing transparency, responsibility and non-discrimination. The regulation classifies Ai systems based on risk by imposing strict requirements on high-risk applications. The study highlights the importance of artificial intelligence in improving public sector efficiency and service delivery, addressing challenges such as workforce shortages and demand for better public services. However, it also recognizes risks such as privacy, potential bias, the importance of ethical considerations. In the context of the Italian public administration, the document analyzes in particular the possible effects of the use of artificial intelligence on decision-making processes and the optimization of services, analyzing the objectives of the three-year plans for the Revenue Agency's personnel needs and the resulting positive potential. The findings contribute to the ongoing debate on the value of the European Union's regulatory function and the value of artificial intelligence in public administration, supporting a balanced approach that safeguards fundamental rights.

Keywords: *Artificial intelligence, Public administration, European Union, Digital transformation, European law.*

Introduzione

Uno degli argomenti centrali nel dibattito pubblico ed accademico attuale è quello sul ruolo assunto dagli strumenti di innovazione tecnologica, con opinione condivisa che la forza di impatto delle nuove tecnologie ed il protagonismo dei principali player privati del settore, abbiano acquisito rilevanza assoluta e globale ben oltre la localizzazione delle sedi formali dei protagonisti (Calzolaio, 2021).

La capacità delle aziende del settore Ict di incidere nella vita delle comunità e la rilevanza competitiva che hanno raggiunto nel confronto/scontro anche con gli Stati, hanno infatti toccato dimensioni che superano i confini dei singoli Paesi, facendo sì che gli aspetti di gestione, perimetrazione e regolazione, acquisiscano importanza. In questo contesto in evoluzione, l'Europa emerge in modo differente ed originale rispetto a Usa e Cina, i due soggetti che per forza (economica, industriale ed organizzativa) hanno posizione predominante (Aresu, 2022).

In particolare, l'Ue, rispetto ai temi di regolamentazione, *governance* e gestione di nuove tecnologie e dati, ha acquisito partendo da posizioni di ritardo¹, un ruolo primario

1. Come registrato dalla Commissione speciale Aida del Parlamento Europeo, "Relazione sull'intelligenza artificiale nell'era digitale" (2020/2266(INI)) del 22 marzo 2022.

(Delmastro & Nicita, 2019) rispetto alla normazione a seguito di un approccio di mediazione tra punti di vista differenti finalizzato a soluzioni ottimali e tutela delle persone. Un contesto normativo divenuto, non senza difficoltà, parametro di riferimento a livello mondiale per Stati e big player dell'Ict. Condizione questa rafforzata dalla circostanza di assenza di disciplina internazionale capace di imporsi e in una situazione di fatto di un mercato globale regolato (solo) da sistemi locali eterogenei.

Il Regolamento sull'intelligenza artificiale² è in ordine cronologico l'ultima delle iniziative normative dell'Unione nel settore Ict, con un portato complessivo non semplicemente tecnico ma che contiene alcuni riferimenti e vincoli dentro una cornice che Roberto Viola, Direttore generale della DG Connect individua così:

“[...] l'Ue ha una visione complessiva decisamente basata sull'uomo, sulla democrazia, sui valori, migliore di qualsiasi altra visione” (Manca & Viola, 2023).

Una importanza crescente quella dell'intelligenza artificiale ed un conseguente impatto sulla società, che hanno reso sempre più necessaria la sua regolamentazione a livello europeo e nazionale³ (D'Amico, Callejón, Calahorra, Gambatesa & Di Giovanni, 2026), con una serie crescente di interventi che hanno determinato una parte della dottrina europea a parlare di un “diritto dell'intelligenza artificiale” (Bensamoun & Loiseau, 2022; Ruffolo & Amidei, 2024) come autonomo. Ciò considerando il livello di sviluppo e le sue applicazioni che si stanno realizzando con: progressi e rischi ben visibili; generazione di specifiche norme europee e dei singoli Stati; loro adattabilità al diritto positivo e conseguenti indirizzi da intraprendere; scelte da compiere rispetto a metodi, approccio etico e prescrizioni.

Una normativa, quella europea, che arriva in un contesto già dinamico che si caratterizza per aver messo l'accento su: la qualità e il carattere non discriminatorio dell'utilizzo dei dati utilizzati; la supervisione umana; la tracciabilità e la trasparenza delle decisioni.

Tra i profili da mettere in evidenza vi sono inoltre: a) la promozione, sviluppo e adozione di sistemi di intelligenza artificiale (Ia) sicuri e affidabili nel mercato unico dell'Ue, sia per attori privati che pubblici; la garanzia di rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini europei; la spinta per investimenti e innovazione sull'intelligenza artificiale in Europa; b) la normativa sull'Ia si applica solo ai settori rientranti nel diritto dell'Ue e prevede esenzioni, ad esempio, per i sistemi utilizzati esclusivamente a fini militari e di difesa, nonché per scopi di ricerca; c) la nuova legge classifica diversi tipi di intelligenza

2. Commissione europea, COM(2021) 206 final del 21 aprile 2021, nota come “Ai Act”.

3. A livello nazionale la normativa di riferimento è data dalla legge del 23 settembre 2025, n. 132, che rappresenta il primo quadro normativo organico italiano sull'intelligenza artificiale, allineato all'Ai Act europeo. In particolare, il richiamo è all'art. 14 della legge, specificamente intitolato “Uso dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione”.

artificiale in base al rischio: i sistemi di Ia che presentano rischi limitati sono soggetti a obblighi di trasparenza molto leggeri, mentre i sistemi ad alto rischio sono autorizzati, ma soggetti a requisiti e obblighi per ottenere l'accesso al mercato dell'Ue. Ad esempio, sistemi di intelligenza artificiale basati su manipolazione cognitivo-comportamentale e il *social scoring* sono banditi nell'Ue perché il loro rischio è ritenuto inaccettabile⁴; d) la legge vieta anche l'uso dell'Ia per polizia predittiva basata sulla profilazione e sistemi che utilizzano dati biometrici per classificare le persone in base a specifiche "categorie" come razza, religione o orientamento sessuale; e) viene infine affrontato anche l'aspetto sull'uso di modelli di intelligenza artificiale per scopi generali (Gpai): i modelli Gpai che non presentano rischi sistemici non saranno soggetti ad alcuni requisiti limitati, ad esempio per quanto riguarda la trasparenza, ma quelli con rischi sistemici dovranno rispettare regole più severe. Nel complesso, la legislazione segue un approccio "basato sul rischio", il che significa che maggiore è il rischio di causare danni alla società, più severe sono le regole. È stato il primo del suo genere al mondo e può stabilire uno standard globale per la regolamentazione dell'Ia. Un testo che, seppur largamente apprezzato da tecnici e studiosi, non è esente da critiche che pure autorevole dottrina ha evidenziato attraverso alcune prime osservazioni (Lattanzi, 2024).

Non è una novità dire che dal Pacifico quanto dall'Atlantico, tendenzialmente si guardi all'Europa per capire indirizzo generale e direzione di marcia sulle regole di gestione delle nuove tecnologie: superato infatti il tempo della "libertà senza regole" di cui hanno beneficiato i privati del settore, l'obiettivo generale dell'Ue è definito dell'indipendenza digitale europea e dal bilanciamento tra sviluppo tecnologico ed esigenze sociali, dentro l'orizzonte dell'affermazione della sovranità digitale europea (Santaniello, 2022). Obiettivi che vedono il fondamentale protagonismo delle pubbliche amministrazioni (Pa) del Continente, il loro ruolo con le rispettive capacità amministrative ed efficienza/efficacia necessarie per il raggiungimento degli obiettivi che l'Ue si pone. Tutti temi sui quali la Commissione europea ha predisposto una propria Comunicazione⁵ arrivata a valle di una consultazione pubblica che impegna la Commissione a supportare "le Pa nell'implementazione della legislazione digitale e legata ai dati e nell'aumentare la loro predisposizione a integrare tecnologie di intelligenza artificiale nelle loro operazioni in modo sicuro e affidabile, supervisionando le tecnologie di Ia, rafforzando la cybersicurezza e progettando e attuando politiche pubbliche, compreso il supporto alla convergenza delle pratiche di appalti pubblici"⁶.

4. Per quanto riguarda la manipolazione cognitivo-comportamentale, il riferimento è all'art. 5, par. 1, lett. a e b, mentre per il *social scoring* è all'art. 5, par. 1, lett. c. I divieti previsti dall'art. 5 sono tra le prime norme del Regolamento ad essere diventate applicabili, nello specifico dal 2 febbraio 2025.

5. Commissione europea, Comunicazione Rafforzamento dello spazio amministrativo europeo (ComPAct), COM (2023) 667 final Bruxelles 25 ottobre 2023.

6. ComPAct, secondo pilastro, azione 5.

Il quadro normativo europeo nell'ambito dell'innovazione tecnologica è ampio e fra-stagliato con strumenti diversi per forma e obiettivi⁷, alcuni di questi sono definiti ed a regime, altri con iter in completamento (D'Arrigo, 2025; Calzolaio, Iannuzzi, Longo, Orofino & Pizzetti, 2024). In questa sede, senza addentrarci nei singoli provvedimenti⁸ e nelle rispettive analisi che fa emergere una “disciplina della società digitale” dentro una complessa rete normativa, è utile richiamare le basi giuridiche che li legittimano. Innanzitutto, l'art. 114 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (Tfue), strumento principale dell'armonizzazione delle norme nazionali e di regolazione e funzionamento del mercato interno⁹ (De Witte, 2017); accanto a questo vanno anche menzionati gli artt. Tfue 3, 4, 5 e 6 relativi ai profili di competenze di sostegno, coordinamento, completamento e competenze concorrenti “sui generis”.

Il complesso di questa normativa autorizza a dire che quella che nel dibattito pubblico viene definita come “rivoluzione regolamentare” dell'Unione europea nel settore digitale, ha marciato abbastanza velocemente, in linea con il percorso di transizione digitale ripreso nella più importante iniziativa – per quantità di risorse, innovazione di governance e centralità delle politiche pubbliche – messa in campo dall'Unione dalla sua nascita ad oggi: il *Next Generation Eu*¹⁰ (D'Arrigo & David, 2022; Fabbri, 2022), il progetto per il post pandemia che ha investito 750 miliardi di euro e vincolato i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (Pnrr)¹¹ degli Stati membri a destinare almeno il 20% delle risorse assegnate, specificatamente per la spesa nel settore digitale. Attenzione che non è stata solo economica ma anche di avvertenze normative, riforme e centralità per politiche (con innovazioni da realizzare, previsioni di azioni da concretizzare e indicazione di obiettivi da finalizzare) dentro il contesto del “Recovery Resilience Fund”. In particolare, proprio considerando azioni, riforme e risorse, è da

-
7. A partire dal 2020 quando l'Unione si è dotata di un pacchetto organico di proposte composto da tre Comunicazioni: “Libro Bianco sull'intelligenza artificiale” COM (2020) 65; “Strategia europea per i dati” COM (2020) 66; “Plasmare il futuro digitale dell'Europa” COM (2020) 67.
 8. Tra i più rilevanti si segnalano: il “General Data Protection Regulation” (Gdpr), Regolamento (Ue) 2016/679 del 27 aprile 2016; il Framework for the free flow of non-personal data in the European Union, Regolamento (Ue) 2018/1807 del 14 novembre 2018; sulla Cybersicurezza, Regolamento (Ue) 2019/881 del 17 aprile 2019; sulla apertura dei dati, Direttiva (Ue) 2019/1024 del 20 giugno 2019; su e-privacy, Direttiva (Ue) 2002/58/CE del 12 luglio 2002; il Digital Markets Act (Dma), Regolamento (Ue) 2022/1925 del 14 settembre 2022; il “Digital Service Act” (Dsa), Regolamento (Ue) 2022/2065 del 19 ottobre 2022; per le relazioni Ue-Usa, rispetto alla protezione dei dati personali, la Decisione di adeguatezza della Commissione Ue C(2023)4745 final del 10 luglio 2023; il “Chips Act”, Commissione europea, (COM) 45 final dell'8 febbraio 2022.
 9. In questo caso per settori riguardanti: servizi digitali, infrastrutture, difesa, dipendenza dall'estero, industria, ammodernamento strutture pubbliche.
 10. Regolamento Ue 2021/241 del 12 febbraio 2021.
 11. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) dell'Italia, approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio, il 22 giugno 2021.

segnalare che il Piano italiano abbia dedicato parte significativa di riforme e mezzi finanziari alla pubblica amministrazione nel suo complesso, che è al tempo stesso sia strumento attuatore e sia beneficiaria diretta del Pnrr con l'obiettivo di potenziarla e innovarla (Bolognino & D'Arrigo, 2023).

1. Intelligenza artificiale e pubbliche amministrazioni

L'importanza crescente dell'Ia ed il suo impatto nei diversi ambiti della società sono notevolmente più significativi delle altre iniziative Ict a tutti i livelli, tanto che anche in occasione del G7 del giugno 2024 svoltosi in Italia, una sezione dei lavori è stata dedicata a questo tema con anche una riflessione di Papa Francesco che ha definito l'Ia come

“[...] uno strumento estremamente potente, impiegato in tantissime aree dell'agire umano: dalla medicina al mondo del lavoro, dalla cultura all'ambito della comunicazione, dall'educazione alla politica. Ed è ora lecito ipotizzare che il suo uso influenzerà sempre di più il nostro modo di vivere, le nostre relazioni sociali e nel futuro persino la maniera in cui concepiamo la nostra identità di esseri umani” (Papa Francesco, 2025).

Considerando la vastità del tema, l'attenzione di questo articolo si concentra in particolare sul suo rapporto / utilizzo rispetto alla pubblica amministrazione e nello specifico dei Piani triennali del fabbisogno del personale (Ptfp) (Verzaro, 2021).

In tale prospettiva, il contributo si propone di indagare in che misura l'introduzione di tecnologie basate sull'Ia incida sui processi di programmazione del fabbisogno del personale nelle pubbliche amministrazioni, influenzando la ridefinizione delle competenze professionali richieste, l'organizzazione del lavoro e l'evoluzione delle dotazioni organiche. La domanda di ricerca che orienta il lavoro concerne quindi il rapporto tra implementazione dell'Ia e trasformazione dei modelli di pianificazione delle risorse umane nella Pa italiana.

Oggi più che mai uno dei profili caratterizzanti le Pa è quello della costante ricerca di efficienza, trasparenza e innovazione finalizzati ad un miglior funzionamento delle strutture con il fine di fornire risposte e servizi alle crescenti esigenze dei cittadini. Gli strumenti di innovation technology affermatosi negli anni sono tra i più utili e l'Ia è certamente tra i più performanti per tali finalità considerando la capacità di analizzare grandi quantità di dati e informazioni, automatizzare processi aziendali, sviluppare sistemi di assistenza e supporto – per quel che riguarda amministrazione e funzioni pubbliche – per le attività di regolazione delle piattaforme digitali, dell'enforcement antitrust e tutela dei consumatori nei mercati digitali, del fisco digitale della taratura della finanza basata su blockchain (Quattrocchi, 2020).

L'Ia si è messa in evidenza come strumento che ha già dimostrato di avere un enorme potenziale per aumentare l'efficienza e la qualità dei servizi offerti della Pa (AgID, 2023) con applicazioni che spaziano da processi di automazione e ottimizzazione, all'analisi avanzata dei dati, al supporto decisionale, alla creazione di nuovi servizi e modelli di business (Macchia & Mascolo, 2022). Tra gli esempi pratici riferiti ai procedimenti per l'adozione di decisioni amministrative, si possono citare tre esperienze già note e consolidate che attengono all'applicazione di algoritmi con logica lineare: il caso dell'attribuzione di sedi lavorative agli insegnanti; il calcolo delle tariffe di energia e rifiuti da parte di Autorità di regolazione per energia reti e ambiente – Arera (Arera, 2023), il potenziamento dei servizi pubblici digitali offerti ai cittadini tramite app da parte di PagoPa. Si tratta di tecnologie molto semplici, attraverso le quali si può gestire l'intera fase di procedimenti vincolati come nel caso dell'e-procurement anche se, in base ai dati emersi dal Programma strategico per l'intelligenza artificiale 2022 - 2024¹², soltanto il 5% dei progetti orientati all'Ia nelle medie-grandi organizzazioni abbraccia la Pa. Un dato negativo bilanciato però da una crescente diffusione ed evoluzione dell'Ia sempre più percepita come strumento che offre nuove opportunità per affrontare le esigenze in continua evoluzione delle amministrazioni, promettendone di migliorare efficienza e qualità dei servizi, supportando la gestione del personale, la pianificazione delle risorse e la presa di decisioni più informate.

L'integrazione e l'implementazione dell'Ia porta anche a sfide significative: è indubbio che il suo utilizzo richieda risorse, competenze e una cultura organizzativa che potrebbero non essere facilmente disponibili o acquisite dalle Pa, specialmente nel breve periodo (Gentile, 2023). Vi è inoltre una crescente preoccupazione riguardo alla trasparenza, all'equità e al rispetto della privacy nell'uso dell'Ia, in particolare quando si tratta di decisioni che possono avere un effetto significativo sulla vita dei cittadini.

Nella Pa il Codice dell'Amministrazione digitale è stato il primo vero passo significativo per la evoluzione digitale¹³ ed oggi l'Agenzia per l'Italia digitale (AgID)¹⁴ riveste un ruolo crescente rispetto ad utilizzo e diffusione dell'Ia nelle strutture pubbliche, con attività che vanno dall'emanazione di linee guida, alla programmazione, al coordinamento in tema di Ict, oltre alla predisposizione del Piano Triennale per l'informatica¹⁵ della Pa adottato dal Governo. Un complesso di iniziative che hanno delineato, come nel caso dell'Agenzia delle Entrate (AdE), uno “statuto della decisione algoritmica” (AdE, 2021)

12. Programma Strategico intelligenza artificiale 2022-2024: gruppo di lavoro sulla Strategia nazionale per l'intelligenza artificiale, composto da: Barbara Caputo, Isabella Castiglioni, Marco Conti, Rita Cucchiara, Juan Carlos de Martin, Fosca Giannotti, Giuseppe Magnifico, Michela Milano, Giovanni Miragliotta.

13. Con le prime indicazioni rispetto agli strumenti dell'informazione e della comunicazione o l'utilizzo delle nuove tecnologie per i rapporti interni, con altre amministrazioni e verso i privati.

14. d. l. convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 134.

15. l. 28 dicembre 2015, n. 208.

basato sulla trasparenza (accessibilità dell'algoritmo e del codice sorgente, comprensibilità della logica e del ragionamento, spiegabilità), sul diritto alla partecipazione e all'intervento umano (non esclusività della decisione algoritmica), sulla non discriminazione e sulla tutela giurisdizionale (Carrozza *et al.*, 2019).

L'Ia tenta di normalizzare il ragionamento umano per lo più con criteri deduttivi e con ulteriori parametri sempre di carattere matematico, che portano il più possibile alla condivisione dei diversi approdi del ragionamento. Negli ultimi anni le Pa hanno applicato in modo crescente le tecnologie basate su Ia per affrontare le esigenze in continua evoluzione e migliorare l'efficienza dei servizi pubblici, oltretutto per fronteggiare la continua perdita di forza lavoro a causa del cosiddetto "drammatico decennio della Pa"¹⁶. Si tratta di quel periodo temporale ricompreso nel secondo decennio degli anni 2000, caratterizzato da: innalzamento dell'età pensionabile, blocco delle assunzioni e limitazioni al turnover del personale (Palomba, 2021). Un contesto dentro il quale le tecnologie basate sull'Ia hanno il potenziale (in buona parte ancora da sfruttare) nei servizi a cittadini, imprese e associazioni, di automatizzare processi routinari, ridurre i costi operativi, migliorare la precisione e l'efficienza dei processi decisionali, fornire raccomandazioni basate sui dati e personalizzazioni. Il tutto tenendo a mente le preoccupazioni riguardo alla sostenibilità e all'equità dei servizi. Poiché tali sistemi possono essere influenzati dai bias dei dati e dalle decisioni degli sviluppatori, il processo di formazione ed emissione degli atti amministrativi deve essere governato da personale sempre più qualificato, che verifichi e sovrintenda la formazione della documentazione prodotta dentro un contesto che vede per la Pa la necessità di adottare un approccio etico e responsabile nell'utilizzo di questa nuova tecnologia, con cardini fondamentali rispetto alla promozione e tutela della trasparenza, della responsabilità delle decisioni automatizzate, della garanzia della sicurezza e della privacy dei dati, prevedano meccanismi di controllo e supervisione anche tramite il coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale. Trasformando così il modo in cui le Pa gestiscono i processi, forniscono servizi e prendono decisioni.

Nel nostro Paese, il rapporto tra Pa e Ia si basa principalmente su due documenti: il Piano triennale per l'informatica nella Pa e la Strategia per l'intelligenza artificiale.

Il Piano¹⁷ è il documento di programmazione strategica per la Pa, frutto di un'attività di concertazione tra amministrazioni e soggetti istituzionali ed ha il macro-obiettivo di promuovere la trasformazione digitale del Paese attraverso quella della pubblica amministrazione tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e dell'adeguamento delle norme in ambito della digitalizzazione (Auby, 2023; Ziller, 2023), oltre che delle

16. Per un'analisi puntuale su andamento, profili e competenze del personale pubblico, si veda: <https://contoannuale.rgs.mef.gov.it/>

17. Il documento per il triennio 2024 -2026 è stato pubblicato il 12 febbraio 2024 dall'Agenzia per l'Italia digitale in accordo con il Dipartimento per la trasformazione digitale.

misure e finanziari europei e nazionali. L'aggiornamento 2022 - 2024 del Piano è stato caratterizzato dalle indicazioni del Pnrr, mentre il nuovo documento triennale si inserisce nel contesto di riferimento definito dal programma strategico “decennio digitale 2030”¹⁸. In particolare, si segnala il capitolo 5 del Piano dedicato ai dati ed all'intelligenza artificiale. Per quel che riguarda la Strategia¹⁹ invece, questa punta a integrare l'Ia nei settori della Pa, salute, educazione, industria e infrastrutture digitali, per stimolare la crescita economica e la qualità dei servizi con l'obiettivo principale del pieno sfruttamento del potenziale trasformativo di questa tecnologia in un'ottica di miglioramento della vita dei cittadini e di promozione della crescita economica e sociale del Paese. Il documento comprende la visione dell'Esecutivo in materia di Ia e del ruolo che ritiene giocherà per il futuro del Paese, ed impegna all'emanazione di linee guida per l'adozione dell'Ia nella Pa.

Accanto a questi documenti e nel panorama sempre più frastagliato su diversi livelli delle Pa, è avviato anche il percorso di una struttura operativa per l'integrazione delle tecnologie basate sull'Ia come componente cruciale per l'ottimizzazione dei processi, la fornitura di servizi efficienti ed il supporto alla presa di decisioni strategiche: si tratta della prospettiva che vede il percorso avviato da Inail, Inps, ed Istat, con la costituzione della 3-I²⁰ (oggi Indata Pa²¹), società che punta a mettere a fattore comune il settore It dei tre istituti pubblici, che per utenti e cittadini serviti coprono una fetta rilevante di popolazione ed aprendo una nuova stagione dello sviluppo di una tecnologia intelligente comune ed interoperativa, grazie anche ad una coerenza semantica, come previsto ai punti E.1 ed E.6 del Programma Strategico intelligenza artificiale 2022 - 2024.

Il tema dell'impatto del machine learning sulla dimensione larga degli impiegati pubblici in Italia trova conferma nella analisi realizzata da Forum Pa (2024) che annualmente approfondisce vari aspetti del pubblico impiego. Nella ricerca del 2024 si evidenzia come il settore pubblico sia fortemente impattato dall'adozione di strumenti di intelligenza artificiale: il 57% dei 3,2 milioni di dipendenti pubblici italiani ne è altamente “esposto” nella propria attività. Ben 1,8 milioni di persone, in particolare dirigenti, ruoli direttivi, tecnici, ricercatori, insegnanti, legali, architetti, ingegneri, professionisti sanitari e assistenti amministrativi potranno o trarre un arricchimento

18. Istituito dalla Decisione (Ue) 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, gli obiettivi sono articolati in quattro dimensioni: competenze digitali, servizi pubblici digitali, digitalizzazione delle imprese e infrastrutture digitali sicure e sostenibili.

19. Il Dipartimento per la trasformazione digitale e l'Agenzia per l'Italia digitale hanno emanato, il 12 marzo 2024, un *Executive summary* di dieci punti.

20. art. 28, comma 2 del d.l. 30 aprile 2022, n. 36, convertito dalla l. 29 giugno 2022, n. 79.

21. art. 24, comma 1, del d.l. 14 marzo 2025, n. 25, “Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni”, convertito con modificazioni dalla l. 10 maggio 2025, n. 63.

delle proprie attività grazie all'apporto dell'Ia, oppure rischiare una sostituzione dei lavoratori. Tra questi ultimi viene messo in evidenza come il 12% sia a rischio di sostituzione: cioè ben 218 mila dipendenti pubblici appartenenti alle professioni meno specializzate, caratterizzate da compiti ripetitivi e sono vulnerabili e potrebbero essere facilmente svolti dall'intelligenza artificiale.

È anche alla luce di questo dato che acquistano una importanza di assoluto rilievo i Ptfp²² nelle Pa realizzati in relazione alla redazione del Piano integrato delle attività e dell'organizzazione (Piao)²³ (Deidda Gagliardo & Saporito, 2021) e cruciali per la pianificazione e la gestione delle risorse umane. L'esplorazione dell'evoluzione dei Ptfp alla luce dell'integrazione di questa nuova tecnologia è un'area di studio che offre l'opportunità di comprendere meglio le dinamiche emergenti e utile a fornire indicazioni pratiche per migliorare il funzionamento delle strutture pubbliche nel soddisfare le esigenze dei cittadini. Con questo obiettivo, di seguito l'analisi di un caso concreto del rapporto tra intelligenza artificiale e pubblica amministrazione.

2. Metodologia della ricerca

Il contributo adotta un approccio qualitativo interdisciplinare, fondato sulla combinazione di analisi normativa, analisi descrittiva e studio di caso, in particolare, la ricerca prende in esame il quadro regolatorio europeo e nazionale in materia di Ia e digitalizzazione delle Pa, soffermandosi sugli effetti organizzativi derivanti dall'introduzione di tecnologie basate sull'Ia nei processi amministrativi. L'analisi empirica viene sviluppata attraverso il caso dell'Agenzia delle Entrate, selezionato quale caso paradigmatico nel panorama delle amministrazioni pubbliche italiane maggiormente interessate da processi di innovazione tecnologica, automazione, data analysis e utilizzo di strumenti di machine learning nei procedimenti operativi e nei sistemi di controllo. La scelta del caso studio è motivata dalla disponibilità di dati pubblici, documenti organizzativi e Piani triennali del fabbisogno del personale che consentono di osservare l'evoluzione delle professionalità richieste e delle dinamiche organizzative nel periodo considerato. Il lavoro presenta tuttavia alcuni limiti metodologici: le evidenze emerse non intendono assumere valore generalizzabile rispetto all'intero comparto delle pubbliche amministrazioni italiane, ma hanno finalità prevalentemente esplorativa ed esemplificativa, con l'obiettivo di evidenziare possibili correlazioni tra trasformazione digitale, implementazione dell'Ia e ridefinizione dei fabbisogni professionali.

22. art. 6, commi 2, 3 e 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n.165.

23. art. 6 del d.l. 80 del 9 giugno 2021, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2021.

3. L'evoluzione dei Piani triennali del fabbisogno del personale nelle pubbliche amministrazioni

Il Ptfp²⁴ rappresenta uno strumento fondamentale per la pianificazione e la gestione delle risorse umane, un elemento chiave della strategia dell'attività delle Pa. L'obiettivo è quello di garantire che il personale disponibile sia allineato con le esigenze e gli obiettivi dell'organizzazione nel medio termine, fornendo una panoramica dei fabbisogni previsti per il triennio successivo, inclusi gli obiettivi di assunzione, i requisiti di formazione e sviluppo, le prospettive di mobilità interna (Miccoli, 2023). Lo strumento, quindi, tende a garantire che le Pa abbiano il personale giusto, con le competenze giuste, al momento giusto, per assicurare il corretto funzionamento e l'efficacia dell'organizzazione.

Le tecnologie basate sull'Ia stanno rivoluzionando anche il modo in cui le Pa gestiscono il personale, influenzando direttamente i Ptfp. L'Ia può essere utilizzata per analizzare i dati e prevedere necessità ed esigenze future. L'Ia predittiva può inoltre esaminare i modelli passati di assunzione e mobilità del personale e utilizzare queste informazioni per fare previsioni sui bisogni di personale che potrebbero determinarsi, aiutando così le amministrazioni ad identificare le aree in cui potrebbe essere necessario assumere nuova forza lavoro o formare quello esistente per soddisfare le future esigenze dell'organizzazione, per suggerire, ad esempio, le migliori assegnazioni presso gli uffici in base a competenze, esperienza ed esigenze delle unità organizzative, consentendo di utilizzare il personale in modo più efficiente ed efficace, migliorando la qualità dei servizi.

Le strutture pubbliche si trovano ad affrontare sfide crescenti per le esigenze di cittadini e servizi da offrire, esigenze in continua evoluzione che giocano un ruolo significativo anche nella modellazione dei Ptfp e contribuiscono in modo significativo ad aggiornare competenze e capacità tecnologiche delle organizzazioni pubbliche, per rimanere all'avanguardia rispetto ai fruitori (siano singoli o realtà private), andando di pari passo con politiche di personale flessibili ed in grado di adattarsi ai rapidi cambiamenti tecnologici e facendo sì che il personale possa essere adeguatamente formato per utilizzare le nuove tecnologie (Proto, 2022).

Il superamento della politica di spending review che ha caratterizzato le Pa, con particolare riguardo al decennio 2010 - 2020, ha visto negli anni del Pnrr un nuovo investimento di risorse e riforme destinate agli apparati pubblici (Bernhart *et al.*, 2021); in particolare, nell'ultimo triennio, grazie alle ingenti risorse previste nel Piano italiano, si è determinato un momento storico favorevole allo sviluppo delle Pa nei diversi livelli, in particolare sotto il versante dell'ammodernamento tecnologico e infrastrutturale e per quanto riguarda il rinforzo delle strutture pubbliche.

24. art. 39 della l. 27 dicembre 1997, n. 449.

Oggi, l'investimento in nuove tecnologie per le amministrazioni è centrale e tra gli strumenti che hanno una sempre più forte diffusione (e utilizzo) vi sono quelli basati sull'Ia. Una opportunità per trasformare e ottimizzare i propri processi, semplificare le procedure, efficientare i servizi, attraverso lo sviluppo di sistemi in grado di eseguire compiti che normalmente richiedono l'impegno (ed il tempo) proprio dell'intelligenza umana. Queste tecnologie offrono un'ampia gamma di applicazioni che possono migliorare i servizi offerti dalle Pa, tra le più diffuse (ed utili) oggi vi sono:

- i sistemi di assistenza virtuale (chatbot) che possono essere utilizzati per rispondere a domande comuni dei cittadini, riducendo il carico di lavoro degli operatori umani. Tra le prime Pa ad adottare tale soluzione è stata l'Inps, dove seppur con ampi margini di miglioramento, riesce ad indirizzare l'utente verso i servizi richiesti;
- l'analisi predittiva: utilizzata per analizzare i dati e prevedere modelli di domanda di servizi pubblici, ad esempio per il trasporto pubblico, consentendo una migliore pianificazione del lavoro, delle necessità, delle risorse disponibili ad un dato momento, finalizzando il tutto alla qualità dei servizi;
- l'analisi dei dati: utilizzata per gestire grandi dataset e identificare tendenze e indirizzi non evidenti all'occhio umano, fornendo informazioni preziose per pianificazione e gestione di personale e strumentazioni.

Le tecnologie basate sull'Ia possono così aiutare a garantire una maggiore equità e funzionalità di utilizzo nei servizi offerti, riducendo al minimo gli errori e i bias umani (Ferrara, 2024); anche in quest'ottica, l'implementazione dell'Ia nei Ptfp può presentare alcune sfide per le strutture che la utilizzano. In primis risulta fondamentale che la Pa abbia al suo interno personale addestrato all'utilizzo di soluzioni informatiche avanzate, a tal proposito il Ccnl 2019-2021 Funzioni centrali valorizza la formazione professionale, garantendo ai dipendenti l'accesso a percorsi formativi specifici con riferimento anche alle competenze informatiche e digitali e a competenze avanzate di carattere professionale. Al fine di raggiungere gli obiettivi accennati, le piattaforme per i rinnovi contrattuali prevedono un inedito insieme di misure volte a rafforzare le attività di formazione e al loro apprezzamento in termini di sviluppo retributivo e di carriera dei dipendenti pubblici, al finanziamento delle attività di formazione è ordinariamente destinata una quota annua non inferiore all'1% del monte salari del personale dipendente (Dfp, 2022).

Un'analisi condotta sul panorama dei 3,2 milioni di dipendenti pubblici dimostra come il 75% di essi ha competenze tecniche, giuridiche ed amministrative, il 5% soft skill digitali, ed il 2.3% possiede skill di project management (Zangrillo, 2024). Il progetto

“Syllabus”²⁵ – gemmato da una delle riforme del Pnrr destinate alla pubblica amministrazione – descrive l’insieme minimo delle conoscenze e abilità che ogni dipendente pubblico deve possedere per partecipare attivamente alla transizione digitale della Pa.

L'erogazione della formazione avviene attraverso la piattaforma online del Dipartimento della funzione pubblica; i contenuti di cui ciascun dipendente può fruire sono individuati con l'obiettivo di colmare i gap individuali di competenza rilevati all'esito di una attività di autovalutazione; tale percorso è finalizzato alla creazione di un “curriculum digitale” per ogni dipendente pubblico, con l'obiettivo di centrare i target di riferimento del Pnrr²⁶, ovvero la formazione e riqualificazione di almeno 750.000 dipendenti delle Pa, di cui 350.000 appartenenti al comparto funzioni centrali, puntando ad ottenere la certificazione dei risultati della formazione per almeno il 70% dei dipendenti.

Oggi è necessaria una coerenza tra il Ptfp e l'architettura Ict delle Pa, non solo per un dovuto aggiornamento rispetto alla realtà ma anche perché sempre più le applicazioni tecnologiche hanno una refluenza diretta sui carichi di lavoro. Il rapporto tra lavoratore e sistema digitale è divenuto talmente pervasivo da investire anche ambiti di attività professionale, in passato apparentemente lontani. Appare utile, riportare quanto affermato da autorevole dottrina ove si descrive l'inquadramento dell'algoritmo all'interno del procedimento amministrativo:

“[...] l'utilizzo di procedure informatizzate non può essere motivo di elusione dei principi che conformano il nostro ordinamento e che regolano lo svolgersi dell'attività amministrativa” (Marongiu, 2022).

4. Un caso pratico: le implementazioni basate sull'intelligenza artificiale nell'Agenzia delle Entrate

Un caso pratico di connessione tra Pa e Ia, di seguito accennata è quello dell'Agenzia delle Entrate²⁷ nata dalla riorganizzazione dell'Amministrazione finanziaria con il fine di assicurare la corretta gestione dei compiti operativi affidati e svolti sotto la vigilanza del Ministero dell'economia e delle finanze. Una riorganizzazione ispirata alla definizione di un nuovo modello organizzativo ritenuto più efficace ed efficiente rispetto ad altre forme di organizzazione (Ongaro, 2006). Una delle attività che in particolare è stata sviluppata con sempre più forza è quella tesa a semplificare adempimenti, procedure e modulistica, promuovendo forme di comunicazione chiare ed efficaci e favorendo la diffusione della cultura digitale (AdE, 2005).

25. Dipartimento per la funzione pubblica, Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della pubblica amministrazione, 2022.

26. Codice target Pnrr: M1C1, Investimento 2.3 sub investimento 2.3.1.

27. l. n. 50 del 8 marzo 1999, Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi.

Per lo sviluppo di queste ed altre attività, l'utilizzo di sistemi intelligenti da parte dell'AdE²⁸ ha disposto che la stessa possa avvalersi, anche previa pseudonimizzazione dei dati personali, delle tecnologie, delle elaborazioni e delle interconnessioni con le altre banche dati di cui dispone, allo scopo di individuare i criteri di rischio utili a far emergere le posizioni da sottoporre a controllo o nei cui confronti avviare attività di stimolo dell'adempimento spontaneo. Inoltre, per implementare tale percorso, si prevede l'utilizzo delle tecnologie digitali, anche supportate dall'Ia al fine di ottenere la disponibilità delle informazioni rilevanti e garantirne il tempestivo utilizzo per circoscrivere l'attività di controllo nei confronti, di soggetti a più alto rischio fiscale. L'analisi del rischio fiscale, disciplinata da "Informativa sulla logica sottostante i modelli di analisi del rischio basati sui dati dell'archivio dei rapporti finanziari"²⁹ ricomprende le tecniche, le procedure e gli strumenti informatici utilizzati per individuare i contribuenti che presentano un elevato rischio fiscale. Una volta individuate le posizioni fiscalmente rischiose, le stesse sono trasmesse alle articolazioni organizzative che si occupano dei controlli, che effettuano ulteriori approfondimenti e valutazioni al fine di individuare i soggetti nei cui confronti avviare un'attività istruttoria.

In linea di principio tale azione risponde da un lato all'esigenza di allocare al meglio le risorse delle amministrazioni fiscali al fine di raggiungere un livello di compliance ottimale, dall'altro ad evitare l'attivazione di controlli nei confronti di soggetti che hanno adottato comportamenti conformi alle norme tributarie; si tratta di un processo sistematico volto a stimolare l'adempimento spontaneo, ovvero prevenire e contrastare l'inadempimento. Tale processo risulta tanto più efficace quanto maggiore è la conoscenza del comportamento fiscale dei contribuenti, ricostruito attraverso lo studio approfondito e sistematico delle informazioni disponibili ed avvalendosi di strumenti di analisi avanzata dei dati (AdE, 2022).

Il patrimonio informativo di cui dispone l'amministrazione finanziaria, per essere correttamente valorizzato ed efficacemente utilizzato richiede strumenti e tecniche di analisi sempre più evoluti, perseguendo altresì obiettivi di semplificazione, efficientamento del processo e riduzione dei costi complessivi e degli oneri a carico della collettività; in tale contesto, l'analisi del rischio in materia fiscale consente di operare interventi idonei a privilegiare la prevenzione ex ante rispetto alla repressione ex post, nonché l'attuazione di azioni mirate e un uso più efficiente delle risorse dell'amministrazione, circoscrivendo i controlli nei confronti di soggetti a più alto rischio fiscale e con minore impatto su cittadini e imprese anche in termini di oneri amministrativi (Mastroiacovo, 2023). L'analisi del rischio fiscale rientra a tutti gli effetti in un processo organizzativo che, tramite modelli e tecniche di studio deterministiche e stocastiche, utilizza le informazioni presenti

28. art. 1, comma 682, l. 27 dicembre 2019, n. 160.

29. Circolare Agenzia delle Entrate prot. 2023/74424: Modifiche all'organizzazione e alle attribuzioni della Divisione contribuenti e della Direzione centrale piccole e medie imprese.

nelle basi dati per associare la probabilità di accadimento ad un determinato rischio fiscale (Melis, 2023), effettuando, ove possibile, anche una previsione sulle conseguenze che possono generarsi dal suo inveramento. Nello svolgimento del processo di analisi viene sempre e comunque garantito l'intervento umano e, di conseguenza, non si fa uso di alcun tipo di processo decisionale completamente automatizzato.

In modo complementare rispetto all'innovativo processo di analisi, sono stati istituiti all'interno dell'organizzazione dell'Ade i due uffici competenti per quanto appena accennato³⁰:

- data science: destinato alla realizzazione di processi informatici complessi per l'elaborazione di big data nell'ambito del contrasto alle frodi destinati all'alimentazione del processo di stimolo della compliance, oltreché di supporto alle strutture centrali e regionali, supporto alle attività di controllo preventivo mediante il machine learning, realizzazione di analisi di rete e tec mining;
- ufficio indirizzo e coordinamento analisi del rischio: dedicato all'analisi del rischio ed attività di coordinamento conseguenti, gestione dei rapporti con il partner tecnologico in materia di implementazione dei criteri di rischio e sviluppo degli applicativi utilizzati nell'ambito delle procedure di controllo preventivo³¹. Tutte le fasi richiamate sono curate da personale specificamente individuato. Gli esiti delle analisi non vengono utilizzati per l'emissione diretta di provvedimenti impositivi, bensì per segnalare alle strutture di controllo i contribuenti che presentano un elevato livello di rischio.

L'analisi supervisionata, detta anche predittiva, presuppone la disponibilità su un campione di contribuenti (training set) di una variabile "risposta" (output) che rappresenta la grandezza che si intende predire per l'intera platea di soggetti, sulla base del training set, in una prima fase (detta di addestramento del modello) vengono analizzate le relazioni tra specifiche variabili fiscali, finanziarie, patrimoniali e dichiarative (variabili di input), disponibili su tutta la platea e la variabile risposta. In una seconda fase, viene attribuita a ciascun soggetto della platea una previsione del valore della variabile risposta sulla base delle relazioni stimate (fase predittiva). L'obiettivo dell'algoritmo è quello di consentire agli uffici preposti al controllo di ordinare – secondo diversi criteri di priorità – le posizioni già individuate in esito ad un'analisi deterministica, così da ottimizzare i risultati e la calendarizzazione delle attività istruttorie (Borghetti, 2023).

Grazie all'implementazione tecnologica, l'AdE sottopone annualmente a controllo automatizzato oltre 40 milioni di dichiarazioni fiscali. A ciò bisogna aggiungere, con

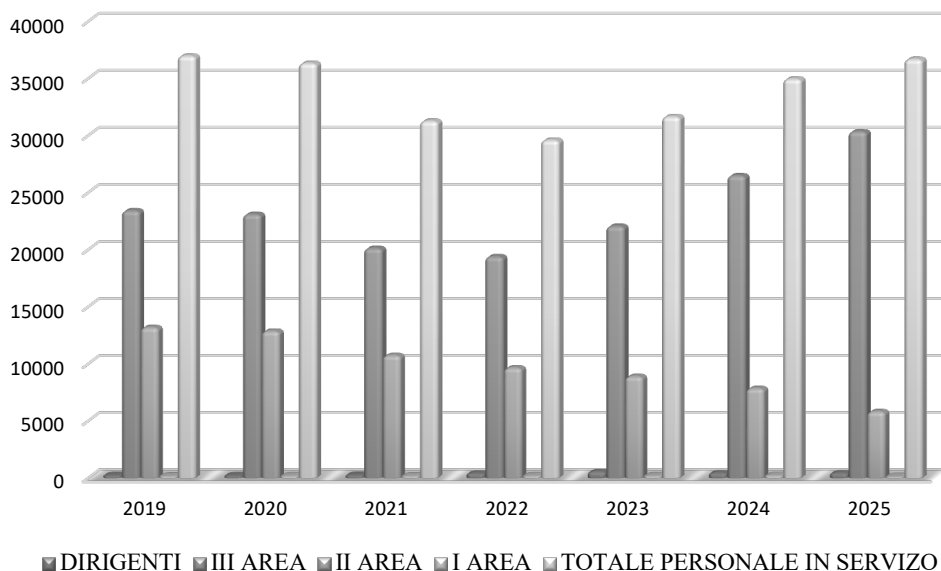
30. Circolare Agenzia delle Entrate prot. 2023/74424: Modifiche all'organizzazione e alle attribuzioni della Divisione contribuenti e della Direzione centrale piccole e medie imprese.

31. Agenzia delle Entrate: Settore analisi del rischio e ricerche per la tax compliance, 2022.

riguardo ai servizi erogati dagli uffici centrali e territoriali, che oltre l'88% dei servizi di pertinenza dell'AdE viene fruito dai contribuenti in via telematica³². Nel corso del triennio 2022 - 2024 è proseguita l'azione di integrare tali strumenti all'interno delle applicazioni di supporto ai processi operativi per ottenere il duplice risultato di semplificare la produzione e la gestione del documento informatico, migliorando così la produttività dei processi ed elevare la qualità dell'archivio informatico dei documenti affidando a meccanismi automatici la sua gestione, dalla fascicolazione dei documenti alla loro conservazione e scarto. In termini di valore pubblico ciò si traduce in un miglioramento della performance degli addetti, sollevandoli da attività archivistiche che, opportunamente progettate, possono essere notevolmente agevolate attraverso l'introduzione di automatismi, permettendo la creazione di un archivio uniforme e omogeneo che può essere messo a disposizione di amministrazioni e cittadini (Perin, 2021).

L'evoluzione dei processi e dei flussi lavorativi, come mostrato in Fig.1, porta ad una inevitabile revisione dei carichi di lavoro, con consequenziali riflessi sui piani del fabbisogno del personale.

Fig. 1 Linee di evoluzione del fabbisogno di personale dell'Agenzia delle Entrate (fonte: AdE, Ptfp 2019-2021, 2020-2022, 2021-2023; Piao 2022-2024, 2023-2025).



L'analisi dei dipendenti in servizio al 1° gennaio degli anni oggetto dello studio ci consente di determinare quanto esposto nella Tav.1:

32. Agenzia delle Entrate: Piano integrato di attività e organizzazione 2022 - 2024.

Tav. 1 Tabella composizione percentuale qualifiche professionali per anno di riferimento
(fonte: AdE, Ptfp 2019-2021, 2020-2022, 2021-2023; Piao 2022-2024, 2023-2025)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Dirigenti	0,59%	0,54%	0,76%	1,29%	1,68%	1,20%	1,12%
III Area	63,31%	63,56%	64,34%	65,50%	69,65%	75,74%	82,70%
II Area	35,66%	35,40%	34,34%	32,60%	28,09%	22,44%	15,85%
I Area	0,43%	0,49%	0,55%	0,60%	0,57%	0,60%	0,33%

- dirigenti: nel 2019, i dirigenti in servizio erano pari a 219 unità rappresentando lo 0,59% del totale rispetto ai dipendenti in forza. Nel 2025 per la medesima qualifica si è assistito ad un incremento più che doppio; infatti, i dirigenti risultavano essere pari a 411 attestandosi sul 1,18%, quasi il triplo del dato inizialmente osservato;
- III Area: nel 2019, i funzionari in servizio erano pari a 23.406 unità rappresentando il 63,32% del totale. Nel 2025 i funzionari in servizio sono 30.388, in termini percentuali 69,65% della forza lavoro;
- II Area: nel 2019, gli assistenti in servizio erano pari a 13.183 unità rappresentando il 35,66% dei dipendenti in servizio. Nel 2025 si assiste ad un decremento in termini di unità 5.814, ed un decremento percentuale, rappresentando il 15,85% del totale;
- I Area: nel 2019, gli operatori in servizio erano pari a 158 unità rappresentando lo 0,43% dei dipendenti. Nel 2025 si assiste ad un incremento in termini unitari raggiungendo quindi le 120 unità con una percentuale dello 0,33%.
- Tralasciando la I Area, che da anni riveste un ruolo marginale a causa dell'esternalizzazione delle funzioni, i dipendenti propri in servizio in tale area spesso coincidono con i lavoratori appartenenti alle cosiddette categorie protette³³.

La riflessione che emerge dalla lettura dei dati è che si è in presenza di un avanzamento della verticalizzazione delle categorie lavorative, ovvero assistiamo ad una riduzione notevole dei dipendenti appartenenti alla II Area (-55,55%), ossia quella degli assistenti, in quanto tali figure solitamente svolgono mansioni che possono classificarsi nelle attività routinarie, oggetto di automazione, mentre cresce la percentuale di forza lavoro appartenente alla III Area (+30,63%) – ovvero quei funzionari dotati di una formazione specifica e il cui titolo di accesso oggi è la laurea, che abbinata al triplicarsi in termini unitari della dotazione dirigenziale fa emergere come la modifica dei carichi di lavoro rappresenta l'avvio di una revisione strutturale, dei Ptfp, che avranno sempre più necessità di figure ad elevata

33. 1. 12 Marzo 1999, n. 68.

professionalità. A ciò è dovuta la creazione della cosiddetta “IV Area”³⁴, quella del middle management, tra le cui competenze vi è quella di emanare atti a valenza esterna, ad oggi riservati ai dirigenti. L’approccio “alleggerito” consente ai responsabili delle attività amministrative di concentrarsi sulla riduzione degli arretrati o sul trasferimento dei lavoratori verso compiti più complessi, non automatizzabili e di maggior valore.

Riflessioni conclusive

Gli accenni conclusivi riguardano alcuni spunti appena accennati quali piste di riflessione.

Innanzitutto, l’Ue conferma in questo settore (ed in altri) il proprio ruolo principale sia di condizionamento verso gli Stati membri sia come soggetto regolatore in materie nuove e spesso la sua legislazione rappresenta uno standard per pubblico e privato. Tutto ciò in un contesto che dà attenzione all’innovazione tecnologica ma al tempo stesso non perde di vista la centralità dei valori e la tutela dei diritti fondamentali dell’Ue. Questa linea è evidente in più atti formali³⁵, non solo come richiamo ma anche obiettivo della regolazione. Gpdr, Dma, Dsa, Ia Act. Tutti atti con cui l’Unione ha affrontato tematiche nuove, in un settore che ha rilevanza mondiale e la cui mediazione ha concretizzato norme divenute standard globali, che ne fanno una “potenza” nel campo della legislazione di riferimento e difesa della libertà per tutti. È questo oggi un elemento di forza dell’Europa: la qualità delle sue regole che – in particolare nel settore Ict – tocca sia attuali competenze dell’Unione e sia la sua dimensione di futuro. Le nuove tecnologie, la loro applicazione e sviluppo ed il rapporto con i pubblici poteri e la governance dell’Ue sono tra i temi che contribuiscono alla riflessione sul ruolo del Vecchio Continente rispetto alle sfide della democrazia in questo secolo.

Secondariamente, la scelta dell’Ue di mettere al centro della normazione di questo settore i dati (“gli algoritmi di intelligenza artificiale senza dati che li alimentano non sono nulla”) la loro rilevanza assoluta e la gestione (Iannuzzi, 2021). Una scelta questa che rispetto a Usa e Cina – che danno invece maggiore ruolo e attenzione agli aspetti industriali e di controllo – assegna all’Unione un’originalità di posizione e di riferimento su scala mondiale provando così a “recuperare” i ritardi di cui si accennava anche considerando forza e ricchezza del suo mercato, centrale per tutti i privati attivi in questo settore.

34. Ccnl Funzioni centrali 2019 - 2021, approvato dal Consiglio dei ministri il 6 aprile 2022.

35. Tra gli altri: la Strategia generale del 2018 COM(2018) 237 final del 25 aprile 2018 che indicava il duplice obiettivo di “rendere l’Ue un polo di classe mondiale per l’Ai assicurando al contempo che l’Ia sia antropocentrica e affidabile”; il già citato Libro Bianco (COM(2020) 65 final del 19 febbraio 2020 che fa riferimento all’approccio europeo “all’eccellenza ed alla fiducia”; la relazione tecnica alla proposta di Regolamento sull’intelligenza artificiale COM(2021) 206 final che richiama sul rischio di “incidere negativamente su una serie di diritti fondamentali sanciti dalla Carta”.

Terzo, lo specifico processo decisionale dell'Ue basato sul coinvolgimento e sull'equilibrio di risultato tenendo conto di tutti gli interessi in campo (cittadini, Stati e privati). Un processo spesso sintetizzato nella locuzione ampiamente diffusa, “effetto Bruxelles” (Bradford, 2021): il frutto, cioè, del bilanciamento di diverse istanze coinvolte (sociali, economiche, gestionali, in questo caso tra diritti, sicurezza, profitto) che portano i decisori politici ad essere obbligati ad analizzare tutti i punti di vista e interessi e formulare una normativa / posizione che sia la più opportuna, sostenibile e di lungo periodo, e nella piena prevalenza delle regole. Tale approccio alla legislazione ed al processo decisionale potrebbero risultare utili anche in altre tematiche/politiche. Un approccio che per quel che riguarda la connessione tra diritti e innovazione tecnologica, ha fatto riflettere alcuni su una nuova fase ribattezzata “costituzionalismo digitale”.

Da ultimo, l'incidenza crescente della normativa europea a livello mondiale in particolare con riferimento ai temi della tutela dei diritti fondamentali, della democrazia, con regole uniformi che da un lato tendono ad assumere il ruolo di standard – setter globali anche nei rapporti con Paesi terzi³⁶ e dall'altro siano utilizzabili “rispetto a quelli dei competitori globali ed a quelli delle big tech”. In particolare, quest'ultimo elemento assume oggi una rilevanza di primo livello considerando le recenti prese di posizioni alla luce delle recenti prese di posizione in materia di Ict della seconda presidenza Trump in Usa. L'impatto di cambiamento della leadership americana (anche in un contesto di velocità con cui si aggiorna il settore a livello mondiale) ha inciso non poco su queste vicende. La forza dell'Ia in particolare ha pervaso la dimensione dei decisori politici ed i percorsi di regolamentazione. Le forti pressioni scaturite dall'elezione di Donald Trump a 47esimo Presidente degli Stati Uniti d'America, fanno emergere un rischio per gli obiettivi di fondo della normativa europea: l'allentamento delle regole europee, ponendo a repentaglio la sicurezza dei cittadini europei e indebolendo il potere negoziale che l'Europa ha nei confronti dei suoi competitor, Usa e Cina. Ciò conferma che il modello Ue è importante (Boscaro & Leonardi, 2025) e che rappresenta una “diga digitale” (Ghidini, 2025) che trattiene l'aggressività degli interessi dei grandi player privati³⁷. La scelta dell'Ue di rinviare a fine del 2027³⁸ le parti più restrittive dell'Ia Act con il pacchetto «Digital

36. Si vedano sia il Libro Bianco del 2020 lì dove si richiama la necessità di adoperarsi affinché l'Unione possa “esportare i suoi valori nel mondo”, e sia il “considerato” n. 11 della proposta di Regolamento sull'Ia che fa riferimento alla opportunità che “si applichi ai fornitori e agli utenti di sistema stabiliti in un Paese terzo nella misura in cui l'output prodotto da tali sistemi è utilizzato dall'Unione.

37. È da registrare, tra gli studiosi, la necessità di normare meno ed incentivare maggiore competitività nel settore, si veda Mingardi, A., “Meno regole, più competitività. Ci serve lo spirito del garage”, *L'Economia del Corriere della Sera*, del 24 febbraio 2025.

38. Con l'atto “Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council amending Regulations (Eu) 2024/1689 and (Eu) 2018/1139 as regards the simplification of the implementation of harmonised rules on artificial intelligence (Digital omnibus on Ai)” del 13 marzo 2026, il Consiglio europeo ha fatta propria la proposta del 20 novembre 2025 della Commissione elaborata con l'intenzione di andare nella direzione di un rinvio.

omnibus», in particolare con riferimento all'entrata in vigore degli obblighi per i sistemi di Ia ad alto rischio, mantenendo di fatto regole e indicazioni – gestione del rischio, tracciabilità, supervisione umana – in vigore ma mancanti dell'infrastruttura tecnica per renderle attuate e verificabili. Un rinvio che afferma come l'Ue abbia oggi una difficoltà di fondo: non basta scrivere, prima di altri, norme ambiziose per governare tecnologie complesse e in evoluzione.

Il mix tra questi quattro fattori definisce il ruolo – già oggi significativo – della legislazione dell'Ue rispetto alle nuove tecnologie. Avendo ben chiaro che le ricadute sul piano nazionale delle politiche europee impattano direttamente sulle amministrazioni pubbliche, è di tutta evidenza che è giunto, a maturazione nel settore pubblico il passaggio dalla forma elettronica dei documenti alla elaborazione elettronica degli atti dove si palesa che le dinamiche di formazione della volontà che hanno luogo quando l'Amministrazione si avvale di sistemi software per determinare il contenuto dei propri atti e provvedimenti, senza che vi sia un intervento umano sulle singole determinazioni puntuali, dando così luogo a forme di automazione dell'attività decisionale.

Infine, alla luce dell'analisi condotta su come le tecnologie basate sull'Ia influenzino i Piao delle singole amministrazioni con riverbero sui rispettivi Ptfp, emergono diverse considerazioni. L'implementazione di tecnologie basate sull'Ia può consentire alle Pa di ottimizzare la pianificazione delle risorse umane, migliorare la qualità dei servizi e supportare le decisioni strategiche. Pertanto, è inconfutabile che si sia in presenza di un superamento dei classici modelli ingegneristici ed econometrici per la determinazione dei carichi di lavoro e che bisogna introdurre, all'interno del sistema di valutazione, un criterio terzo che tenga conto dei processi automatizzabili. Immaginando aperta la stagione che porterà ad un nuovo dimensionamento delle dotazioni organiche con la conseguenza che le linee guida introdotte dal d.lgs. 75/17³⁹ necessitino di una revisione strutturale che tenga conto delle nuove tecnologie caratterizzate da sviluppi quotidiani.

È comunque importante riconoscere che l'implementazione dell'Ia comporta anche sfide significative: le Pa devono affrontare questioni relative alla sicurezza dei dati, alla privacy dei cittadini, al bias algoritmico e alla trasparenza delle decisioni automatizzate. È fondamentale che le Pa adottino un approccio etico e responsabile nell'utilizzo dell'Ia, garantendo che le implementazioni siano trasparenti, responsabili e rispettose dei diritti dei cittadini in coerenza con l'Ai Act. Le pubbliche amministrazioni devono quindi investire nella formazione del personale per garantire che siano adeguatamente preparati ad utilizzare di Ia in modo efficace ed etico e ad affrontare i cambiamenti nel panorama lavorativo (Turin, 2022; Zaccarelli, 2024; Tortorella & Sancassani, 2024).

39. Modifiche e integrazioni al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli art. 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della l. 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

L'analisi condotta sembra confermare che l'introduzione di strumenti basati sull'Ia non produca esclusivamente effetti di efficientamento tecnologico, ma incida progressivamente anche sui modelli di programmazione del personale, determinando una trasformazione qualitativa delle competenze richieste e una revisione delle tradizionali logiche di definizione dei fabbisogni occupazionali nelle Pa.

Collaborazione e dialogo tra Pa, settore privato, società civile e gli esperti del settore sono indispensabili per sviluppare politiche e pratiche che massimizzino i benefici dell'innovazione tecnologica e ne possano mitigare i rischi. L'Ia offre opportunità significative per migliorare l'efficienza e l'efficacia delle Pa, ma è essenziale affrontare le sfide in modo proattivo e garantire che le implementazioni siano etiche, trasparenti e rispettose dei diritti dei cittadini.

L'obiettivo deve essere di “governare con l'Ia, governando l'Ia”.

Riferimenti Bibliografici

- Agenzia delle Entrate – AdE (2021). Informativa sulla logica sottostante i modelli di analisi del rischio basati sui dati dell'Archivio dei Rapporti finanziari.
- Agenzia delle Entrate – AdE (2022). L'Agenzia – La relazione con i cittadini.
- Agenzia delle Entrate – AdE (2025). Sui dati dell'Archivio dei Rapporti finanziari.
- Adinolfi, A. (2023). Evoluzione tecnologica a tutela dei diritti fondamentali: qualche considerazione sulle attuali strategie normative dell'Unione. *Quaderni Aiusdue*, 15.
- Aiello, L. C. (2015). L'informatica ritenuta la “madre” dell'Ia in Italia. *Enciclopedia Italiana*, IX appendice.
- Agenzia per l'Italia digitale – AgID (2023). Piano triennale per l'informativa nella pubblica amministrazione 2024 – 2026.
- Aresu, A. (2022). *Il dominio del XXI secolo*. Milano: Feltrinelli.
- Auby, J. B. (2023). La digitalizzazione come motore dell'evoluzione dell'organizzazione della pubblica amministrazione. *Istituzioni del Federalismo*, 2.
- Autorità di Regolamentazione per Energia Reti e Ambienti – Arera (2023). Manuale d'uso: contributo per il funzionamento dell'Autorità.
- Bensamoun, A., & Loiseau, G. (2022). *Droit de l'intelligence artificielle*. Parigi: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Bernhart, J. J., Boscolo, S., Decarli, P., Maffei, D., & Promberger, K. (2021). Spending review: l'esperienza dell'Italia. Eurac Research.
- Bolognino, D., & D'Arrigo, G. (2023). Pnrr e pubbliche amministrazioni, riforme, capacità amministrativa e risultati attesi. *Luiss Law Review*, 2.
- Borghetti, A. (2023). L'intelligenza artificiale nei controlli tributari. *Sinapsi*, 3.
- Boscaro, A., & Leonardi, M. (2025). Ai Act, Ue vs Usa. Perché le regole europee non sono tutte da buttare. *Il Foglio* (18 settembre).
- Bradford, A. (2021). *Effetto Bruxelles. Come l'Unione Europea regola il mondo*. Milano: Franco Angeli.
- Calzolaio, S. (2017). Protezione dei dati personali. *Digesto delle discipline pubblicistiche* (settimo aggiornamento).
- Calzolaio, S. (2021). Ubi data, ibi imperium: il diritto pubblico alla prova della localizzazione dei dati. *Rivista italiana di informatica e diritto*, 3(1).
- Calzolaio, S., Iannuzzi, A., Longo, E., Orofino, M., & Pizzetti, F. (2024). *La regolazione europea della società digitale*. Milano: Giappichelli.
- Carrozza, M. C., Oddo, C., Orvieto, S., Di Minin, A., & Montegnani, G. (2019). Ai: profili tecnologici. Automazione e autonomia: dalla definizione alle possibili applicazioni dell'intelligenza artificiale. *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 3.
- D'Alessio, G. (2022). La riforma della pubblica amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Italiano. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 17.
- D'Aliberti, M. (2008). *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*. Bologna: Il Mulino.
- D'Amico, M., Callejón, F. B., Calahorra, A., Gambatesa, P. & Di Giovanni, S. (2026). Commentario tematico del Regolamento (UE) 2024/1689 e della legge italiana 23 settembre 2025, n. 132.

Publicazione del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale – Università degli Studi di Milano, 126.

- D'Arrigo, G., & David, P. (2022). *Next Generation Eu e Pnrr italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- D'Arrigo, G. (2025). *Technological innovation: the role of the EU and its advanced legislation*. Usqc 2023. Messina: Messina University Press.
- De Witte, B. (2017). *The most powerful tool for the expansion of the Ue legislative activity*, in Govaere, I. & Garben, S. (Eds.), *The division of competences between the EU and the member States*. Oxford: Bloomsbury.
- Deidda Gagliardo, E., & Saporito, R. (2021). Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico. *Rivista Italiana di Public Management*, 4.
- Del Bue, A. (2024). Intelligenza artificiale, processi produttivi, servizi pubblici. Quaderni del Cnel, 21.
- Deidda Gagliardo, E., & Saporito, R. (2021). Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico. *Rivista Italiana di Public Management*, 4.
- Di Caro, P., & Manzo, M. (2020). Conoscere l'evasione fiscale può contribuire a ridurla. *Argomenti*, 17.
- Dipartimento della funzione pubblica – Dpf (2022). Ri-formare la Pa. Persone qualificate per qualificare il Paese.
- Fabbrini, F. (2022). *Next Generation Eu. Il futuro dell'Europa dopo la pandemia*. Bologna: Il Mulino.
- Ferrara, E. (2023). Fairness and bias in artificial intelligence: A brief survey of sources, impacts, and mitigation strategies. *Science*, 381.
- Forum Pa (2024). L'impatto dell'intelligenza artificiale sul pubblico impiego. Centro studi dell'innovazione nella Pa.
- Francesco (2025). Discorso alla sessione del G7 sull'intelligenza artificiale, in www.vatican.va
- Gabrielli, M. (2022). Dalla logica al deep learning: una breve riflessione sull'intelligenza artificiale. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 4.
- Galdiero, C., Berni, A., Martinez, M., & Moschera, L. (2021). *Modelli organizzativi ibridi per la pubblica amministrazione*. Milano: Franco Angeli.
- Gentile, G. (2023). *Il reclutamento pubblico: aspetti organizzativi, modelli di selezione e nuovi assetti*. Torino: Giappichelli Editore.
- Ghidini, G. (2025). La diga digitale va difesa contro il far west di Trump. *L'Economia del Corriere della Sera* (29 settembre).
- Giavazzi, F., & Goretti, C. (2024). Is Italy's Rrf plan working, or is it just another waste of money? *Cerp Policy Insights*, 30.
- Grillo, A., & Maceli, C. (2019). Spesa pubblica e assunzioni nelle amministrazioni dello stato tra presente e futuro. *Rivista Italiana di Public Management*. 2(2).
- Iannuzzi, A. (2021). La governance europea dei dati nella contesa per la sovranità digitale: un ponte verso la regolazione dell'intelligenza artificiale. *Studi Parlamentari e di Politica costituzionale*, 209.
- Iannuzzi, A. (2023). Standard tech, l'Ue verso una nuova stagione: vantaggi, problemi, scenari. *Agenda digitale Eu*.
- Iannuzzi, G., & Laviola, F. (2023). *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la transizione digitale*, In De Lungo, D. & F.S. Marini, F. S. (Eds.), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. Torino: Giappichelli.
- Irti, N. (2013). *L'uso giuridico della natura*. Roma: Laterza.

- Lalli, A. (2022). *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*. Torino: Giappichelli.
- Lattanzi, S. (2024). Prime riflessioni sull'applicazione del nuovo regolamento sull'intelligenza artificiale al settore sanitario. *Aisdue*, 2.
- Lovergine, S., & Occhiocupo, G. (2024). Elementi di analisi sull'impiego di sistemi e algoritmi di Ia nelle decisioni amministrative. *Inapp Paper*, 48.
- Macchia, M., & Mascolo, A. (2022). Intelligenza artificiale e sfera pubblica: lo stato dell'arte. *Giornale di diritto amministrativo*, 4.
- Manca, D., & Viola, R. (2023). Data Act, utenti sul ponte di comando. *L'Economia del Corriere della Sera* (31 luglio).
- Marongiu, D. (2022). Algoritmo e procedimento amministrativo una ricostruzione. *Giurisprudenza Italiana*, 6.
- Mastroiacovo, V. (2023). Procedimenti accertativi e nuovo rapporto tra fisco e contribuente nella legge delega di riforma tributaria. *Rassegna Tributaria*, 3.
- Melis, G. (2023). Relazione sui progetti di legge recanti: “Delega al Governo per la riforma fiscale” (C. 75 Marattin e C. 1038 Governo). *Innovazione e Diritto*, 2.
- Michetti, P. (2023). *Pnrr e rinnovamento delle amministrazioni pubbliche*. Torino: Giappichelli.
- Miccoli, G. (2023). Come cambia la formazione nella Pa. Criticità, opportunità e sfide. *Sinapsi*, 3.
- Ongaro, E. (2006). *Le agenzie pubbliche: Modelli istituzionali ed organizzativi*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Palazzani, L. (2020). *Tecnologie dell'informazione e intelligenza artificiale: sfide etiche al diritto*. Roma: Edizioni Studium.
- Palma, M. (2022). Gli algoritmi dell'amministrazione pubblica e l'amministrazione pubblica degli algoritmi. *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 2.
- Palomba, R. (2021) Blocco e sblocco del turnover: gli effetti sulla Pa. Osservatorio Conti pubblici italiani.
- Paparella, F., & Del Federico, L. (2023). *Diritto tributario digitale*. Pisa: Pacini Giuridica.
- Pedroni, F., & Somma, R. (2024). L'interfaccia uomo-software, nuova frontiera dell'ergonomia. *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 6.
- Perin, C. (2021). Pubblica amministrazione e data analysis. Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, 20.
- Poli, S. (2021). Il rafforzamento della sovranità tecnologica europea e il problema delle basi giuridiche. *Aisdue*, 5.
- Pollicino, O. (2019). L'autunno caldo della Corte di giustizia in tema di tutela dei diritti fondamentali in rete e le sfide del costituzionalismo alle prese con i nuovi poteri privati in ambito digitale. *Federalismi.it*
- Pollicino, O. (2024). Ai Act, l'amaro in bocca per una sfida che la Ue ha raccolto solo in parte. *Il Sole 24 ORE* (10 maggio).
- Protto, M. (2022). Pubblica amministrazione e tecnologie emergenti. *Giurisprudenza Italiana*, 6.
- Quattrocchi, A. (2020). L'impatto di blockchain e database condivisi sui sistemi fiscali. *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2.
- Rudström, A., Forsberg, J., Samuelsson, F., & Gustavsson, M. (2021). Artificial intelligence for improving public transport: a mapping study. *Public Transport*, 16.
- Ruffolo, U. & Amidei, A. (2024). *Diritto dell'intelligenza artificiale*. Roma: Luiss University Press.

- Santaniello, M. (2022). Sovranità digitale e diritti fondamentali: un modello europeo di governance di internet. *Rivista italiana di informatica e diritto*, 1.
- Simoncini, A. (2017). *Sovranità e potere nell'era digitale*, in Frosini, T. E. et al. (Eds.), *Diritti e libertà in internet*. Milano: Mondadori.
- Simoncini, A. (2019). Profili costituzionali della amministrazione algoritmica. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 4.
- Stacca, S. (2019). La selezione del personale pubblico al tempo delle tecnologie digitali. *Aipda paper*, 12.
- Tortorella, W., & Sancassani, S. (2024). *Servire al futuro. La formazione della pubblica amministrazione ai tempi della Ai*. Roma: Carocci editore.
- Treu, T., & Michetti, P. (2023). Pnrr e rinnovamento delle amministrazioni pubbliche. C.s.d.l.e. “Massimo D’Antona”, 466.
- Turrin, M. (2022). Innovazione organizzativa e politiche formative nell’amministrazione digitale. *Lavoro, Diritti, Europa*, 1.
- Verzaro, M. (2021). La blockchain e il fabbisogno di personale nella pubblica amministrazione. *Federalismi.it*
- Zaccarelli, F. (2024). Politiche di formazione dei dipendenti pubblici. La nuova fase della Pa italiana: alla ricerca di strumenti attrattivi per il consolidamento del senso di appartenenza. *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, 1.
- Zangrillo, P. (2024). Una Pa rivoluzionata puntando su efficienza, merito e innovazione. Consultabile in <https://www.funzionepubblica.gov.it/it/ministro/comunicazioneR/interventi-articoli-e-interviste/ministro-zangrillo-una-pa-rivoluzionata-puntando-su-efficienza-merito-e-innovazione/>
- Ziller, J. (2023). Digitalizzazione, autocertificazione e diritto dell’Unione europea. *Istituzioni del Federalismo*, 2.

Analisi comparativa delle asimmetrie nella gestione delle risorse umane: dirigente pubblico vs dirigente privato

***Comparative analysis of asymmetries
in human resources management:
public manager vs private manager***

Mario Aguanno*

**** Ricercatore indipendente***

Il contributo è frutto dell'esclusivo studio personale dell'autore e non è legato all'attività o al supporto di alcun ente o istituzione.

Abstract

This study analyzes the operational challenges faced by public sector managers in human resources management, comparing them with the managerial levers available in the private sector. Through a comparative methodology that examines the regulatory framework, organizational practices, and appraisal systems, the study highlights a profound structural asymmetry. The findings show how public sector managers operate within a “system of constraints”: rigidity in recruitment and job descriptions, ineffective disciplinary sanctions due to a high burden of proof and extensive protections (e.g., sick leave, tactical illnesses), and a system of financial incentives (performance bonuses) often offset by “broadcast” distributions. In contrast, private sector managers benefit from a “flexible environment”, reinforced by the Jobs Act, which makes dismissal a calculable economic cost rather than an organizational risk, and utilize effective reward tools (Mbo, welfare, stock options). The conclusion is that, despite the reforms attempting to “privatize” public employment, the public manager remains a hybrid “manager-bureaucrat”, burdened with responsibility for results without having the necessary managerial authority.

Keywords: *Human resources management, Public employment, Performance management, Jobs act, Disciplinary dismissal.*

Introduzione

La gestione delle risorse umane ha progressivamente assunto un'importanza strategica fondamentale all'interno della teoria dell'organizzazione e dell'economia aziendale.

L'ampia e consolidata letteratura in materia converge nell'affermare che lo Strategic Human resource management (Shrm) rappresenti uno dei fulcri imprescindibili dell'efficacia organizzativa e della sostenibilità a lungo termine. Le pratiche di Hrm, che ricomprende organicamente i processi di reclutamento, formazione, valutazione delle prestazioni, sistemi di ricompensa e sviluppo del potenziale, si dimostrano in grado di influenzare in maniera determinante non solo l'efficienza operativa a breve termine, ma anche la resilienza dell'organizzazione, ponendo i dipendenti nelle condizioni ottimali per contribuire agli obiettivi strategici, tanto nel settore privato quanto in quello pubblico (Ripoll & Ritz, 2021; Tensay & Singh, 2020). Sebbene la finalità ultima dell'ottimizzazione del capitale umano accomuni ogni tipologia di organizzazione complessa, il contesto ambientale, le leve a disposizione del management e i vincoli normativi operanti nei due macrosettori divergono in modo sostanziale, determinando ecosistemi gestionali caratterizzati da profonde asimmetrie.

Il contributo del presente lavoro emerge dalla volontà di esplicitare in che senso l'analisi di tali asimmetrie si collochi rispetto alla vasta letteratura esistente su Hrm, Public Service Motivation e management pubblico. Il valore aggiunto dell'indagine non si

concretizza nella proposizione di riforme normative puntuali o nell'invocazione di un inasprimento dell'impianto sanzionatorio, ma risiede nella rilettura integrata delle differenze strutturali pubblico / privato attraverso un rigoroso framework organizzativo (Budhwar & Boyne, 2004; Esteve & Schuster, 2019). L'analisi di tali divergenze richiede preliminarmente un inquadramento concettuale che rifugga da semplicistiche ed errate equiparazioni.

Il management privato opera in un ecosistema tipicamente orientato alla flessibilità, all'adattamento rapido, alla competizione di mercato e al risultato economico misurabile, laddove la creazione di valore per la proprietà o per gli azionisti costituisce la metrica primaria e ultima di valutazione dell'operato della leadership aziendale. Al contrario, la dirigenza pubblica è chiamata istituzionalmente a bilanciare la tensione verso l'efficacia e l'efficienza operativa con un quadro rigoroso di garanzie formali e procedurali, perseguendo finalità collettive, equità sociale e, in ultima istanza, la massimizzazione del cosiddetto valore pubblico (Ripoll & Ritz, 2021). Questa distinzione, ben lungi dall'essere meramente teorica, è stata ampiamente codificata dalla disciplina dell'economia aziendale e dagli studi di public management, i quali identificano le aziende pubbliche e le imprese private come istituti socioeconomici dotati di finalità, processi di produzione del valore e metriche di successo intrinsecamente differenti. Tali studi rigettano con fermezza la mera trasposizione acritica di tecniche aziendali private in contesti istituzionali, una tendenza spesso associata alle derive più radicali del New Public Management (Npm).

L'applicazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità alle amministrazioni pubbliche non annulla la loro natura istituzionale, ma impone una declinazione di tali criteri che tenga conto del complesso quadro di vincoli normativi e della necessità democratica di rispondere a una vasta pluralità di stakeholders (Assioa, 2021). Il "datore di lavoro" del dipendente e del dirigente pubblico è, in sintesi, un'entità astratta la cui azione è costituzionalmente vincolata al rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.). Ciò impone al management pubblico una duplice, complessa e sovente conflittuale razionalità organizzativa: da un lato, una "razionalità di risultato", tesa all'efficacia dell'azione amministrativa e alla tempestiva soddisfazione dei bisogni della collettività; dall'altro, una "razionalità procedurale", tesa alla stretta conformità alle norme poste a presidio della legalità, della trasparenza e dell'interesse generale.

Con il processo storico di "contrattualizzazione" (o privatizzazione) del pubblico impiego, avviato in Italia agli inizi degli anni Novanta e sistematicamente confluito nel Testo unico del pubblico impiego (d.lgs. 165/2001), il Legislatore ha tentato di avvicinare le dinamiche di gestione del personale pubblico a quelle del lavoro privato, assoggettando la disciplina del rapporto alle norme del Codice civile per la stragrande maggioranza dei dipendenti pubblici. L'obiettivo programmatico di tale transizione era importare pratiche manageriali dal settore privato, dotando la dirigenza pubblica dei medesimi poteri del datore di lavoro privato, nella speranza di superare le rigidità storiche del modello

burocratico. Tuttavia, come evidenziato dall'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale, questa ibridazione si è rivelata estremamente complessa, parziale e ricca di contraddizioni sistemiche.

Sebbene il rapporto di impiego sia formalmente contrattualizzato, persistono vincoli di matrice marcatamente pubblicistica, legati al rigido controllo della spesa pubblica, alle procedure concorsuali di accesso, alle progressioni di carriera e al regime delle incompatibilità, elementi che limitano strutturalmente lo spazio di manovra discrezionale a disposizione della leadership pubblica (Checchi, Fenizia & Lucifora, 2020). In questo quadro, risulta cruciale dedicare uno spazio di riflessione ai motivi strutturali e valoriali per cui l'impiego pubblico, pur in regime privatizzato, debba fisiologicamente rimanere soggetto a un impianto normativo per molti versi più stringente. Il settore pubblico svolge tradizionalmente un ruolo di riferimento nella definizione di standard etici e sociali nella gestione delle risorse umane, in ossequio al principio internazionale del *model employer*. Questo paradigma, radicato nella dottrina giuslavoristica, suggerisce che l'amministrazione pubblica non debba limitarsi al mero rispetto formale della legalità, ma debba promuovere attivamente politiche sociali inclusive attraverso il proprio comportamento organizzativo, garantendo stabilità, equità retributiva e tutela rafforzata dei diritti. Tali istituti non rappresentano una stortura del sistema che deprime l'azione manageriale, bensì incarnano la volontà di attrarre personale dedito al servizio della collettività, garantendo che l'erogazione di servizi pubblici essenziali sia affidata a professionisti non esposti a pressioni improprie (Budhwar & Boyne, 2004; Checchi, Fenizia & Lucifora, 2020). Per analizzare criticamente le ripercussioni di questo ecosistema sull'efficacia dell'azione amministrativa, il presente studio adotta, nei capitoli seguenti, il modello Amo quale lente teorica per destrutturare e comprendere i meccanismi sottostanti alla gestione delle risorse umane nel settore pubblico.

1. La cornice concettuale: l'integrazione del modello Amo nel management pubblico

Al fine di garantire che le indicazioni emerse dall'analisi delle asimmetrie non si limitino a una sterile elencazione di differenze normative, ma assumano la valenza di un organico contributo alla letteratura di settore, è imprescindibile ancorare la discussione a uno specifico e solido modello teorico. A tal fine, si assume quale cornice concettuale di riferimento il modello Amo (*Ability, Motivation & Opportunity*), sviluppato originariamente da Appelbaum *et al.* (2000) e oggi ampiamente accreditato negli studi internazionali sui sistemi di lavoro ad alte prestazioni, chiamati anche *High-Performance Work Systems*, Hpws (Ripoll & Ritz, 2021; Mbukanma & Strydom, 2022; Nor & Abdullah, 2020). Questo paradigma supera la visione unidimensionale e frammentata della gestione del personale. Il modello postula che la performance organizzativa e individuale non dipenda in via esclusiva da una singola variabile isolata (ad esempio, unicamente

da una riforma del sistema incentivante o unicamente dall'introduzione di un nuovo test concorsuale), ma sia una funzione moltiplicativa e interdipendente di tre dimensioni complementari.

Affinché un'organizzazione funzioni in maniera eccellente, è necessario che il dipendente e il management stesso:

- possieda le capacità, le conoscenze e le attitudini per svolgere i propri compiti (Ability);
- sia adeguatamente stimolato, attraverso un corretto bilanciamento di leve intrinseche ed estrinseche, a profondere il massimo sforzo (Motivation);
- operi all'interno di un contesto organizzativo, tecnologico e normativo che gli offra il supporto, le risorse e l'autorità materiale per trasformare la motivazione e la capacità in azioni concrete (Opportunity) (Mbukanma & Strydom, 2022).

L'applicazione del modello Amo nel dominio del public management consente di spostare l'attenzione dalle presunte inadeguatezze individuali del singolo dirigente alle caratteristiche sistemiche dell'architettura Hr. La letteratura suggerisce, con toni analiticamente neutri, che le difformità di rendimento osservabili nel settore pubblico rispetto al privato non siano da imputarsi a una generale e indimostrata carenza di capacità manageriali intrinseche alla dirigenza pubblica, quanto piuttosto a disallineamenti strutturali all'interno delle tre componenti del framework Amo (Tensay & Singh, 2020; Vermeeren, 2014; Mbukanma & Strydom, 2022). Ad esempio, pratiche di reclutamento eccessivamente nozionistiche deprimono la dimensione dell'Ability; l'uso improprio di incentivi monetari disallineati rispetto ai valori pro-sociali mina la Motivation; infine, l'eccesso di burocrazia difensiva e la complessità dell'esercizio del potere disciplinare comprimono drammaticamente l'Opportunity della dirigenza di gestire efficacemente i propri collaboratori (Mbukanma & Strydom, 2022). Attraverso questa griglia di lettura multidimensionale, i successivi capitoli esploreranno le evidenze relative a ciascuno di questi tre pilastri, ancorando le riflessioni ai dati empirici e alla giurisprudenza più recente, al fine di dimostrare come la costruzione di un solido sistema di Shrm pubblico passi attraverso la valorizzazione organica di tutte le componenti del modello.

2. Reclutamento e "Ability": l'evoluzione della giurisprudenza sulle prove "in-basket"

L'architettura costituzionale italiana individua nel concorso pubblico (art. 97 Cost.) la modalità ordinaria e vincolante di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni. Tale principio è posto a presidio dei valori di imparzialità, trasparenza e pari opportunità. Tuttavia, nella sua declinazione storica, la prassi concorsuale si è frequentemente

tradotta in un esercizio di mera verifica nozionistica, basato sulla ripetizione mnemonica di istituti giuridici e amministrativi.

Questa focalizzazione esclusiva sull'erudizione giuridica ha storicamente limitato la capacità delle amministrazioni di intercettare e misurare quelle competenze trasversali (soft skills), quell'intelligenza emotiva e quelle attitudini al problem solving che costituiscono il nucleo fondante della vera leadership e dell'Ability manageriale richiesta a un dirigente moderno. Se l'obiettivo dell'azione amministrativa è la creazione di public value, la sola conoscenza teorica del diritto non è predittiva della capacità di guidare processi di cambiamento o di gestire le conflittualità organizzative (World Bank, 2022; Ripoll & Ritz, 2021).

La consapevolezza di questo scollamento ha guidato le recenti riforme del reclutamento, spingendo il decisore pubblico a integrare metodologie mutate dalle best practices del settore privato, in particolare le tecniche di assessment center. Lo strumento principe di questa evoluzione, raccomandato esplicitamente dalle "Linee guida sull'accesso alla dirigenza pubblica" (art. 3, comma 6, d. l. 80/2021) è rappresentato dalle prove situazionali, e in particolare dalla metodologia cosiddetta "in-basket". La prova in-basket è una simulazione rigorosa e standardizzata volta ad accertare le capacità dei candidati ponendoli di fronte a scenari lavorativi realistici (e-mail da smistare, emergenze da risolvere, conflitti tra collaboratori), richiedendo loro di assumere decisioni operative che manifestino le loro competenze comportamentali (Giustizia Amministrativa, 2025; Corduneanu, 2020). L'introduzione di tali valutazioni, caratterizzate da un innegabile tasso di discrezionalità tecnica, ha generato in dottrina alcuni dibattiti sui rischi di "opacizzazione procedurale".

Una disamina rigorosa ed esaustiva della più recente ricerca giurisprudenziale dimostra in modo incontrovertibile come la giustizia amministrativa abbia sancito la piena legittimità giuridica e la solidità metodologica di questi strumenti, fugando i dubbi sulla loro applicabilità nel rigido contesto del diritto pubblico (Giustizia Amministrativa, 2025). I numerosi contenziosi incardinati presso il Tribunale Amministrativo Regionale (Tar) del Lazio avverso le procedure del concorso per 294 dirigenti indetto dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione – Sna (il cosiddetto 9° Corso-Concorso) hanno offerto l'occasione per delineare i contorni della legittimità delle prove situazionali. Oltrepassando le semplici annotazioni formali reperibili sugli "atti di notifica", le pronunce di merito – tra cui spiccano la Sentenza n. 8767 del 2 maggio 2024 e la Sentenza n. 10007 del 26 maggio 2025 (Sezione IV-ter) – hanno consolidato principi dirimenti per l'Hrm pubblico (Giustizia Amministrativa, 2025; Sna, 2024).

L'ampia validazione giurisprudenziale della prova "in-basket" conferma che la dirigenza pubblica, se supportata da un adeguato quadro progettuale e dal rispetto dei canoni di trasparenza digitale, possiede le leve giuridiche per modernizzare la dimensione

dell'Ability. Le criticità riscontrate in passato nel reclutamento non sono, dunque, l'esito di un difetto insormontabile della Costituzione, ma la conseguenza di una consuetudine amministrativa prudenziale che la giurisprudenza più recente incoraggia definitivamente a superare. La capacità di selezionare veri leader, e non solo ottimi giuristi, rappresenta il prerequisito fondamentale affinché l'amministrazione possa operare come entità generatrice di valore (Giustizia Amministrativa, 2025).

3. Contesto, tutele e “Opportunity”: l'ecosistema organizzativo della leadership

A valle della fase di reclutamento, la gestione quotidiana del rapporto di lavoro si inserisce in un ecosistema in cui il management pubblico si interfaccia con un solido impianto di tutele lavorative. Come illustrato nella sezione introduttiva, tali tutele riflettono la scelta istituzionale di posizionare lo Stato quale model employer nel mercato del lavoro. L'istituto del periodo di comporta per malattia, significativamente esteso nell'ordinamento pubblico, assolve alla fondamentale funzione di tutelare la dimensione umana del lavoratore in condizioni di vulnerabilità fisica (Budhwar & Boyne, 2004; Checchi, Fenizia & Lucifora, 2020).

Un'analisi empiricamente fondata del comportamento organizzativo deve misurarsi con la vasta e complessa area delle assenze per ragioni psico-fisiche non traumatiche e, specificamente, con le dinamiche dello stress lavoro-correlato. In letteratura, si riconosce che comportamenti elusivi o opportunistici possano manifestarsi, creando oggettive difficoltà nella pianificazione delle attività e nell'erogazione dei servizi. A tal proposito, è essenziale adottare un linguaggio analiticamente misurato e ancorato alla letteratura empirica: quando si documentano criticità nell'esercizio dell'azione disciplinare o nella gestione delle performance, tali fenomeni non dovrebbero essere ascritti, in maniera asseriva e generalizzante, a una intrinseca incapacità della dirigenza pubblica.

La letteratura sullo Strategic Hrm suggerisce che tali difficoltà derivano primariamente da vincoli sistemici che comprimono la dimensione dell'Opportunity all'interno del modello Amo (Checchi, Fenizia & Lucifora, 2020; Ripoll & Ritz, 2021; Mbukanma & Strydom, 2022). La gestione del rischio psicosociale, infatti, costituisce una priorità che va oltre la sfera dell'intervento manageriale del singolo dirigente.

Esperienze internazionali consolidate, come i modelli di intervento promossi dall'Health and Safety Executive (Hse) nel Regno Unito, dimostrano che affrontare lo stress lavoro-correlato richiede politiche di psychosocial risk-management fondate sulla prevenzione primaria. Questo comporta l'adozione di interventi organizzativi quali la riprogettazione delle mansioni (job redesign), il bilanciamento dei carichi di lavoro e l'istituzione di reti di supporto psicologico strutturate (Tensay & Singh, 2020). Qualora

l'amministrazione non disponga di adeguati strumenti istituzionali di counseling e di conciliazione, le tensioni fisiologiche si scaricano inevitabilmente sul rapporto diretto tra leadership e collaboratore. In tale contesto, l'azione del management, ancorché supportata dalle migliori intenzioni formative, rischia di scontrarsi con una barriera patologica di difficile gestione. Restituire Opportunity alla dirigenza pubblica significa dotare le amministrazioni di strutture di supporto terze che sgravino i dirigenti dal peso esclusivo della gestione del disagio, permettendo loro di concentrarsi sull'orientamento ai risultati e sullo sviluppo del capitale umano. Inoltre, la frammentazione degli Uffici procedimenti disciplinari (Upd) in piccole e farraginose entità locali costituisce un ulteriore vincolo di sistema; la letteratura di settore suggerisce che forme di associazionismo o esternalizzazione dell'istruttoria disciplinare potrebbero sollevare la leadership da gravosi adempimenti formali, garantendo maggiore terzietà e tempestività d'azione.

4. Valutazione della performance: l'efficacia degli incentivi e il rischio di distribuzione "a pioggia"

Il dibattito sulle leve motivazionali nel settore pubblico italiano ha storicamente posto grande enfasi sui sistemi di misurazione e valutazione della performance (Smvp) e sui connessi strumenti di retribuzione variabile, spesso definiti Performance-Related Pay (Prp). Introdotti con l'obiettivo di superare la cultura dell'appiattimento retributivo, tali sistemi miravano ad allineare il comportamento dei dipendenti agli obiettivi strategici, utilizzando la leva economica come ricompensa per il merito (George & van der Wal, 2022; Bellé, 2015).

I report delle agenzie preposte alla valutazione (quali l'Aran) e un vasto corpus di studi accademici evidenziano che, in una pluralità di enti, le riforme si sono scontrate con ostacoli applicativi che hanno frequentemente condotto a una distribuzione indifferenziata, ovvero "a pioggia", dei trattamenti economici accessori. L'erogazione di premi di produttività in percentuali prossime all'unanimità della platea dei dipendenti vanifica la ragion d'essere stessa del Prp. In termini di teoria delle organizzazioni, quando l'incentivo non differenzia l'eccellenza dalla prestazione standard, esso perde totalmente la sua funzione di segnale informativo, trasformandosi in una mera integrazione della componente fissa dello stipendio, percepita dal lavoratore come un diritto acquisito piuttosto che come uno stimolo al miglioramento (George & van der Wal, 2022; Bellé, 2015). Come sottolineato nel paragrafo precedente, anche in questo ambito l'analisi richiede il ricorso a un inquadramento condizionale e supportato dai dati.

La letteratura specializzata suggerisce che le difficoltà nell'implementazione di sistemi di valutazione differenzianti non sono unicamente attribuibili a resistenze sindacali o alla formulazione della norma, ma appaiono intimamente connesse alle sfide di adoption da parte del management. L'esercizio di valutazioni severe in contesti caratterizzati da

limitata fluidità organizzativa e da complesse dinamiche interpersonali espone la leadership a elevati costi relazionali e al rischio di microconflittualità. In tale ottica, la distribuzione a pioggia è stata letta da alcuni studiosi come una strategia adattiva e difensiva (Rolim Ensslin & Marx Welter, 2021).

Al fine di restaurare l'efficacia del pilastro Motivation (nel quadro del modello Amo), è di fondamentale importanza che le politiche di Hrm ristabiliscano il legame causale tra sforzo eccezionale e ricompensa. La letteratura raccomanda l'abbandono di rigidi sistemi a "valutazione forzata" (le cosiddette curve a campana, spesso percepite come punitive) in favore di metodologie di Continuous Performance Management, fondate sul feedback continuo, sulla chiarezza degli obiettivi e sull'equità procedurale (Rolim Ensslin & Marx Welter, 2021). Ciononostante, occorre precisare che la soluzione non risiede semplicemente nell'inasprimento meccanicistico del legame tra performance e retribuzione monetaria. Se l'importanza di evitare distribuzioni a pioggia è acclarata, la ricerca evidenzia contemporaneamente l'esistenza di un limite strutturale nell'utilizzo spinto degli incentivi finanziari nel comparto pubblico, un tema che introduce la necessità di esplorare il paradigma della motivazione di servizio pubblico.

5. Public Service Motivation (Psm) e il rischio di crowding-out degli incentivi estrinseci

L'assunto teorico secondo cui un inasprimento del Performance-Related Pay (Prp) generi automaticamente un incremento della produttività affonda le proprie radici nella teoria dell'agenzia, la quale postula l'esistenza di un lavoratore mosso prevalentemente da calcoli di utilità personale ed estrattiva (Checchi, Fenizia & Lucifora, 2020). Questo postulato è stato ampiamente problematizzato dalla letteratura sul management pubblico.

Si ritiene opportuno chiarire in questa sede la tesi, apparentemente paradossale ma scientificamente coerente, che lega e riconcilia le argomentazioni dei paragrafi 3 e 4. Se da un lato (par. 4) si sostiene che gli incentivi monetari non debbano essere erogati a pioggia per mantenere la loro funzione discriminante, dall'altro lato, la ricerca evidenzia come un'iper-focalizzazione sulla componente estrinseca monetaria rischi di danneggiare il tessuto motivazionale profondo dei dipendenti pubblici (Corduneanu, 2020; George & van der Wal (2022). Il fondamento di questa critica risiede nella vasta letteratura sulla Public Service Motivation (Psm). Teorizzata formalmente da Perry e Wise nel 1990 e continuamente validata a livello empirico su scala globale, la Psm è definita come l'attitudine psicologica e valoriale di un individuo a rispondere a stimoli radicati nelle finalità delle istituzioni pubbliche, orientando il proprio comportamento "per fare del bene agli altri e alla società". Il costrutto della Psm si declina in dimensioni quali la compassione sociale, l'abnegazione (self-sacrifice), l'impegno verso l'interesse pubblico e l'attrazione verso il policy making. Le indagini dimostrano costantemente che elevati livelli di Psm

sono predittivi di un maggiore organizational commitment, di una superiore soddisfazione lavorativa e di performance più elevate, indipendentemente dalla magnitudine dei compensi economici (Esteve & Schuster, 2019; Assioa, 2021).

L'intersezione tra l'erogazione di incentivi finanziari e la Psm è spiegata attraverso la teoria dell'autodeterminazione (Self-determination theory – Sdt) di Deci & Ryan e, conseguentemente, attraverso la teoria dell'effetto di spiazzamento, pionieristicamente esplorata in ambito economico da Bruno Frey. Secondo questo filone di ricerca, quando individui intrinsecamente motivati a compiere azioni pro-sociali vengono sottoposti a schemi di incentivazione economica strettamente legati a target quantitativi, essi percepiscono l'intervento come una forma di controllo esterno che mina la loro autonomia e il loro senso di competenza. L'introduzione di logiche mercantili “spiazza” (in inglese, crowds out) la motivazione valoriale originaria, trasformando una vocazione civica in un puro scambio transazionale. Ne consegue che, in determinati contesti, il Prp non solo ha un effetto modesto, ma può persino ridurre lo sforzo complessivo, danneggiando la performance (Frey & Jegen, 1999; Promberger & Marteau, 2013). Questa teoria trova conferme granitiche nell'analisi empirica condotta nel contesto del management pubblico italiano.

Di straordinaria rilevanza sono gli esperimenti sul campo controllati e randomizzati (Rct) condotti da Bellé (2015) presso strutture del Servizio Sanitario Nazionale (Aziende Sanitarie Locali). Lo studio, coinvolgendo personale infermieristico, ha dimostrato con rigore sperimentale che il Prp innesca effetti controintuitivi:

- l'incentivo monetario ha avuto un impatto positivo sulla performance lavorativa unicamente quando è stato mantenuto rigorosamente “segreto”;
- quando, invece, l'erogazione dell'incentivo è stata resa “pubblica”, l'interazione tra denaro e visibilità ha innescato un potente effetto di crowding-out della “motivazione di immagine”, riducendo l'impegno dei professionisti. Questo effetto negativo è risultato ancora più marcato in coloro che operavano a diretto contatto con i pazienti, a dimostrazione che prezzare un'azione di cura distrugge il valore etico percepito dell'atto.
- fondamentalmente, lo studio ha provato che la sostituzione dell'incentivo monetario con una “ricompensa simbolica” (es. riconoscimento ufficiale da parte dei vertici dell'organizzazione per l'eccellenza del servizio prestato) ha scongiurato l'effetto di spiazzamento, generando incrementi di performance altamente significativi (Bellé, 2015).

La sintesi tesi-antitesi si compone dunque come segue: è imperativo che il management non distribuisca incentivi a pioggia per non svilire l'istituto premiante; parimenti, la

dirigenza non deve affidare l'incremento delle performance esclusivamente all'incremento marginale della leva economica. La leadership pubblica moderna, supportata dal framework Amo, deve attuare un mix sapiente in cui l'incentivo economico mirato funge da riconoscimento per competenze di eccellenza, mentre l'ingaggio quotidiano e il benessere organizzativo vengano nutriti attraverso feedback costruttivi, arricchimento delle mansioni (job enrichment), autonomia e riconoscimenti non monetari, proteggendo e valorizzando il giacimento inestimabile della Public Service Motivation (Corduneanu, 2020; George & van der Wal, 2022).

6. Oltre l'idealizzazione del settore privato: un confronto strutturale

Alla luce delle complesse evidenze relative alla motivazione e alla valutazione, risulta evidente che il ricorso al settore privato quale termine di paragone ineludibile per l'efficienza organizzativa soffra, nel dibattito pubblico e talvolta anche accademico, di una marcata decontestualizzazione. Il New Public Management ha spesso propugnato l'imitazione delle pratiche aziendali (business-like Hrm) postulando un modello di impresa privata caratterizzato da suprema razionalità, agilità infallibile e utilizzo spietato degli strumenti sanzionatori (Rolim Ensslin & Marx Welter, 2021; Borst & Blom, 2021). La letteratura scientifica comparativa – consolidata in particolare dagli studi di Boyne, Poole & Jenkins, e dalle successive metanalisi di settore – richiede un severo ridimensionamento di questo paradigma. Operando una comparazione rigorosa, le differenze strutturali di contesto (proprietà, fonti di finanziamento, frammentazione dell'autorità politica), di obiettivi (multidimensionalità, equità vs profitto), e di valori ostano alla trasposizione diretta dei modelli di Hrm cosiddetti “duri” (Rolim Ensslin & Marx Welter, 2021). Inoltre, il mito dell'efficienza privata basata sulla massima flessibilità in uscita e sulla pura metrica quantitativa appare superato dalle stesse pratiche evolute delle grandi corporation. La letteratura sullo Shrm nel settore privato documenta un consolidato spostamento verso approcci cosiddetti “soft” (soft Hrm), centrati sullo sviluppo del capitale umano, sull'empowerment e sulla costruzione di relazioni fiduciarie ad alta stabilità, volti a minimizzare gli ingenti costi occulti legati al turnover (come la perdita di conoscenza organizzativa e l'impatto sul clima lavorativo). Anche nelle organizzazioni private complesse, l'esercizio della leva espulsiva costituisce un'opzione di extrema ratio. Il paradigma del model employer pubblico risulta, paradossalmente, assai più compatibile con i modelli di soft Hrm ad alte prestazioni (Hpws) di quanto non lo siano gli approcci tayloristici del controllo esasperato. Dunque, la leadership pubblica non deve perseguire una rincorsa all'imitazione degli strumenti repressivi di mercato, i quali risultano peraltro inattuabili per vincolo normativo, bensì deve concentrarsi sulla costruzione di ambienti capacitanti che puntino allo sviluppo e alla fidelizzazione delle competenze strategiche.

Riflessioni conclusive

Il presente contributo ha inteso offrire una panoramica esaustiva e fondata sulla letteratura empirica e giurisprudenziale in merito alle complesse asimmetrie che caratterizzano la gestione delle risorse umane nel settore pubblico rispetto a quello privato. Coerentemente con la letteratura sullo Strategic Hrm, emerge con chiarezza che il valore aggiunto dell'analisi non risiede nella formulazione di contingenti proposte di riforma normativa volte a inasprire o deregolamentare l'impiego pubblico. Piuttosto, si è proceduto a una rilettura organica dell'ecosistema pubblico attraverso il framework organizzativo Amo (Ability, Motivation & Opportunity), dimostrando come l'efficacia dell'azione amministrativa dipenda dall'allineamento di queste tre dimensioni sistemiche (Naqshbandi, 2024). La dimensione dell'Ability è stata esplorata attraverso l'evoluzione delle procedure di reclutamento, evidenziando come l'ordinamento attuale offra già strumenti sofisticati per la selezione della leadership. La disamina della recente giurisprudenza del Tar Lazio ha sancito in modo incontrovertibile la legittimità giuridica delle prove psicoattitudinali "in-basket" e dei modelli di assessment center, confermando la possibilità per le amministrazioni di superare l'approccio nozionistico a favore della misurazione scientifica delle competenze trasversali e comportamentali (Giustizia Amministrativa, 2025). Sotto il profilo della Motivation, lo studio ha chiarito, colmando una frequente apparente contraddizione della dottrina, la complessa natura dei sistemi incentivanti. Attraverso l'integrazione della letteratura sulla Public Service Motivation e delle evidenze empiriche sperimentali italiane sull'effetto di crowding-out (Bellé, 2015) è emerso che se da un lato la distribuzione "a pioggia" dei premi annulla il valore segnaletico del merito, dall'altro l'iper-focalizzazione sulle ricompense finanziarie in contesti pro-sociali rischia di distruggere le motivazioni valoriali intrinseche. Il management pubblico deve conseguentemente adottare schemi differenzianti ma equilibrati, che facciano ampio ricorso a feedback multidirezionali e riconoscimenti simbolici (George & van der Wal, 2022; Bellé, 2015). Infine, l'analisi ha sottolineato come lo sviluppo della Opportunity richieda un ripensamento del contesto organizzativo che, alleggerendo la leadership dal carico puramente difensivo e procedurale (come nell'ambito disciplinare o nella gestione delle vulnerabilità legata allo stress), restituisca alla dirigenza il reale mandato di gestire le persone (Mbukanma & Strydom, 2022). La trasformazione del dirigente pubblico da esecutore burocratico a vero interprete del management e custode del public value non si decreta per legge, ma si costruisce sviluppando solide capacità analitiche, proteggendo la vocazione al servizio della collettività e disegnando architetture organizzative flessibili, scevre dalle idealizzazioni di mercato ma saldamente ancorate alle peculiarità istituzionali dello Stato.

Riferimenti Bibliografici

- Assioa – Associazione Italiana di Organizzazione Aziendale (2021). Le sfide per il management pubblico: nuove competenze. *ProspettiveInOrganizzazione*, 15.
- Bellé, N. (2015). Performance-Related Pay and the Crowding Out of Motivation in the Public Sector: A RandomizedFieldExperiment.Consultabilein<https://www.semanticscholar.org/paper/Performance-Related-Pay-and-the-Crowding-Out-of-in-Bell%C3%A9/2ee6373bae9beebb7fdfb81e1199289700215e31>
- Borst, R. T., & Blom, R. (2021). *HRM and well-being in the public sector*, in Steijn, B., & Knies, E. (Eds.), *Research Handbook on HRM in the Public Sector*. Elgar Handbooks in Public Administration and Management. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Corduneanu, R. (2020). Crowding-in or crowding-out: the contribution of self-determination theory to public service motivation. *Public Management Review*, 22(7).
- Budhwar, P. S., & Boyne, G. (2004). Human resource management in the public and private sectors: An empirical comparison. *Public Administration*, 77(2).
- Checchi, D., Fenizia, A., & Lucifora, C. (2020). Working in the public sector. Evidence from Europe and the US (Public Sector Jobs – Part 2). *JRDB*.
- Esteve, M., & Schuster, C. (2019). *Motivating public employees*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Frey, B. R., & Jegen, R. (1999). Motivation Crowding Theory: A Survey of Empirical Evidence – Institute for Empirical Research in Economics. University of Zurich. Consultabile in <https://clivespash.org/speer/iewwp026.pdf>
- George, B., & van der Wal, Z. (2022). Does Performance-Related-Pay work? Recommendations for practice based on a meta-analysis. Consultabile in <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25741292.2023.2205756#abstract>
- Giustizia Amministrativa (2025). Sentenza (20 maggio 2025, n. 09610) Tribunale Amministrativo RegionaleperilLazio.Consultabilein(20maggio2025,n.09610)https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_rm&nrg=202406896&nomeFile=202509610_01.html&subDir=Provvedimenti
- Giustizia Amministrativa (2025). Sentenza (20 maggio 2025, n. 16243) Tribunale Amministrativo RegionaleperilLazio.Consultabilein(15settembre2025,n.16243)https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_rm&nrg=202407400&nomeFile=202516243_01.html&subDir=Provvedimenti
- Mbukanma, I., & Strydom, K. (2022). Adopting the Ability, Motivation and Opportunity (AMO) Theory to Enhance Employees’ Performance in South African Public Service Organisations Amid the Covid-19 Outbreak. *Journal of Public Administration*, 57(2).
- Naqshbandi, M. M. (2024). The role of AMO HR practices and knowledge sharing in developing a learning organizational culture: evidence from the United Kingdom. *Journal of Knowledge Management*, 28(4).
- Nor, N. M., & Abdullah, F. (2020). The relationships between Ability, Motivation and Opportunity (AMO) model of high-performance work practices (HPWP) and organizational performance on millennials in MARA Headquarters, Kuala Lumpur: Mediated by job embeddedness. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 10(13).
- Promberger, M., & Marteau, T. M. (2013). When Do Financial Incentives Reduce Intrinsic Motivation? Comparing Behaviors Studied in Psychological and Economic Literatures. Consultabile in <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC3906839/>

- Ripoll, G., & Ritz, A. (2021). *Public service motivation and human resource management*, in Steijn, B., & Knies, E. (Eds.), *Research Handbook on HRM in the Public Sector*. Elgar Handbooks in Public Administration and Management. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Rolim Ensslin, S., & Marx Welter, L. (2021). Performance evaluation: a comparative study between public and private sectors. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 71(5).
- Sna (2024). Consultabile in <https://sna.gov.it/wp-content/uploads/2024/08/1.-Avviso-di-notifica-per-pubblici-proclami-completo.pdf>
- Tensay, A. T., & Singh, M. (2020). The nexus between HRM, employee engagement and organizational performance of federal public service organizations in Ethiopia. *Heliyon*, 6(6).
- World Bank (2022). Analysis and options for the new recruitment system in the public administration in Italy (Deliverable 2.1). International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Trasferimenti statali e analisi della performance dei servizi locali: due casi di studio

State transfers and performance analysis of local services: two case studies

Tommaso Agasisti, Giancarlo Vecchi***

** Politecnico di Milano*

*** Politecnico di Milano*

Abstract

In recent years, the debate on funding policies for local authorities in Italy has highlighted the limitations of a system based primarily on indicators of expenditure and the volume of services provided. In this context, there is a need to supplement these measures with indicators capable of capturing the quality of services delivery, so as to support both public policy planning and resource transfer mechanisms more effectively. This paper analyses the role of objective quality indicators for municipal services, with specific reference to nursery and home care services. The research questions addressed concern, on the one hand, the ability of local authorities to systematically collect objective quality indicators based on reliable administrative data available in time series; and, on the other hand, the possibility of using these indicators to guide national funding policies and strengthen local authorities' accountability mechanisms. The analysis is based on the results of two empirical surveys conducted between 2021 and 2025. The first involved a selected group of Italian municipalities in a collaborative process aimed at defining and validating a set of objective quality indicators, as well as collecting historical data on the services analysed. The second survey extended the data collection to a larger number of local authorities, with the aim of verifying the replicability and dissemination of data collection on a broader territorial scale. The results show that, despite voluntary participation and the limited number of authorities involved, the identified objective quality indicators are generally detectable through administrative data available at the municipal level. Furthermore, these indicators make it possible to highlight significant differences between regions and service management models, providing useful information for comparative analysis, benchmarking and organisational learning. The evidence therefore suggests that the integration of objective quality indicators into existing information systems could represent a significant tool for improving the design of national funding policies and supporting the strengthening of local social and educational services.

Keywords: Local public services, Objective quality indicators, Nurseries, Home care, National grants to local authorities.

Introduzione

Negli ultimi anni, il sistema dei servizi sociali ed educativi erogati a livello locale è tornato al centro del dibattito sulle politiche pubbliche in Italia. Questo rinnovato interesse è legato a una serie di fattori strutturali e istituzionali che stanno ridefinendo il ruolo dei governi locali nella produzione, finanziamento e regolazione di servizi di welfare. Da un lato, mutamenti demografici e sociali – quali l'invecchiamento della popolazione, le trasformazioni della struttura familiare e la crescente partecipazione femminile al mercato del lavoro – stanno aumentando la domanda di servizi territoriali di cura e assistenza. Dall'altro lato, l'avvio di nuovi programmi di investimento pubblico, in particolare quelli previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), ha attribuito un ruolo strategico agli Enti locali nell'espansione e nel miglioramento di servizi quali l'educazione per la prima infanzia e l'assistenza domiciliare. A questi elementi si aggiunge il dibattito istituzionale relativo

alla definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) e dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali (Leps), che pone con rinnovata intensità la questione delle disuguaglianze territoriali nella capacità di garantire standard minimi di servizio sull'intero territorio nazionale.

In questo contesto, una questione cruciale riguarda le modalità attraverso cui lo Stato centrale distribuisce risorse finanziarie agli Enti locali. Nel sistema italiano, questi trasferimenti sono basati principalmente sul meccanismo dei fabbisogni standard, introdotto dal decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, che ha rappresentato un cambiamento significativo rispetto al passato, poiché ha progressivamente superato la tradizionale logica di allocazione delle risorse basata sulla spesa storica. Il nuovo sistema utilizza una serie di indicatori quantitativi per stimare il livello di servizio erogato dai comuni, facendo riferimento principalmente a variabili di input e output – ad esempio il numero di utenti serviti o il numero di ore di servizio erogate – raccolte attraverso rilevazioni sistematiche come i questionari Sogei – Ifel relativi ai fabbisogni standard dei comuni.

In tal modo sono stati introdotti elementi di maggiore trasparenza e responsabilizzazione nella gestione delle risorse pubbliche locali, contribuendo a rafforzare i principi del federalismo fiscale e a ridurre i fattori collegati alle inefficienze nella spesa pubblica. Inoltre, l'opportunità di costruzione di basi informative sistematiche sui servizi comunali ha consentito di sviluppare strumenti di analisi comparativa tra amministrazioni locali, favorendo il benchmarking e la valutazione delle performance.

La letteratura economica e amministrativa ha, tuttavia, evidenziato alcuni limiti dei sistemi di finanziamento e valutazione basati prevalentemente su indicatori quantitativi di spesa e di volume di attività. Diversi studi hanno sottolineato come l'assenza di indicatori in grado di cogliere la qualità delle prestazioni possa generare distorsioni nei meccanismi di allocazione delle risorse pubbliche e nei sistemi di incentivazione delle amministrazioni locali (Bordignon & Turati, 2014; Pelliccia, 2020; Ufficio parlamentare di bilancio, 2025). Un sistema che consideri esclusivamente il numero di utenti serviti o le quantità di prestazioni erogate rischia infatti di trascurare dimensioni fondamentali dell'efficacia dei servizi pubblici, quali la tempestività delle prestazioni, la continuità assistenziale o la qualità delle interazioni tra operatori e utenti.

Questa problematica è stata ampiamente discussa nella letteratura internazionale. Numerosi studi hanno evidenziato come l'integrazione tra indicatori quantitativi e indicatori qualitativi rappresenti una condizione fondamentale per sviluppare sistemi di valutazione più completi e informativi sulle performance del settore pubblico. In particolare, i modelli di performance-based funding – applicati in diversi ambiti di policy e in diversi contesti nazionali – prevedono che la distribuzione delle risorse pubbliche sia collegata non solo al volume delle attività svolte, ma anche alla qualità e agli esiti dei servizi erogati (Walker & Andrews, 2015).

Nel caso dei governi locali, tuttavia, l'introduzione di indicatori di qualità solleva alcune questioni rilevanti sotto il profilo sia teorico che operativo. Da un lato, è necessario definire in modo appropriato il concetto di qualità dei servizi pubblici locali, individuando indicatori che siano al tempo stesso concettualmente significativi e empiricamente misurabili. Dall'altro lato, è fondamentale verificare se gli Enti locali dispongano effettivamente delle informazioni necessarie per rilevare gli indicatori in modo sistematico, affidabile e comparabile nel tempo e tra territori.

Nel contesto italiano, nonostante l'ampia disponibilità di dati amministrativi relativi alla spesa e ai volumi di attività, esistono ancora limitate evidenze empiriche sulla possibilità di utilizzare informazioni amministrative per misurare in modo sistematico la qualità dei servizi locali. In particolare, rimane aperta la questione se tali indicatori possano essere integrati nei sistemi informativi esistenti e utilizzati come base per orientare le politiche di finanziamento degli Enti locali.

Il contributo di questo articolo alla letteratura e al dibattito sulle politiche pubbliche è duplice. In primo luogo, esso fornisce evidenze empiriche sulla fattibilità della costruzione di indicatori di qualità oggettiva dei servizi locali basati su dati amministrativi disponibili presso i comuni. In secondo luogo, il lavoro discute le implicazioni dell'utilizzo di tali indicatori per il disegno delle politiche di finanziamento degli Enti locali, mostrando come essi possano contribuire a migliorare i sistemi di valutazione delle performance e a rafforzare i meccanismi di accountability delle amministrazioni pubbliche.

Sul piano del posizionamento teorico, il contributo si colloca all'intersezione di due significativi filoni di letteratura. Il primo è quello sul performance measurement nelle organizzazioni pubbliche: su questo punto, il lavoro non solo richiama l'importanza della misurazione multidimensionale della performance (Ghobadian & Ashworth, 1994; Moore, 1997; Melkers & Willoughby, 2005; Talbot, 2008 e 2010), ma operationalizza la specifica dimensione della qualità oggettiva, attraverso un processo empirico di costruzione collaborativa e validazione di un set di indicatori basati su dati amministrativi. Si tratta di un significativo esito non tanto sul lato di "cosa" misurare ma piuttosto su quello di "come" farlo nel caso di amministrazioni caratterizzate da sistemi informativi non sempre adeguati. Il secondo ambito è quello sul disegno dei sistemi di finanziamento e perequazione nei governi locali, e in particolare sulla letteratura sul performance-based funding (Walker & Andrews, 2015; Heinrich & Marschke, 2010): il lavoro mostra che l'integrazione di indicatori di qualità nei sistemi allocativi sia tecnicamente praticabile (seppure con i limiti del lavoro, discussi più avanti).

L'articolo è organizzato nel modo seguente. Il capitolo 1 introduce una riflessione sul ruolo degli indicatori di qualità nella misurazione dell'efficacia dei servizi pubblici locali. Il capitolo 2 presenta il set di indicatori di qualità oggettiva individuato e perfezionato attraverso la collaborazione con i comuni coinvolti nella prima indagine, descrive

l'organizzazione delle due ricerche e la metodologia utilizzata per la raccolta dei dati. I capitoli 3 e 4 illustrano i principali risultati delle rilevazioni relative, rispettivamente, al servizio di asilo nido e al servizio di assistenza domiciliare. Nelle riflessioni conclusive si discutono le evidenze emerse con riferimento alle due domande di ricerca e alle possibili implicazioni per le politiche pubbliche relative al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali ed educativi locali.

1. Indicatori e qualità oggettiva dei servizi locali

Il tema della misurazione delle performance dei servizi pubblici locali occupa da tempo una posizione centrale nella letteratura sul management pubblico e sull'analisi delle politiche pubbliche. A partire dagli anni Ottanta e Novanta, con la diffusione dei principi riconducibili al paradigma del New Public Management, i governi nazionali hanno promosso l'adozione di strumenti di monitoraggio e valutazione della performance ispirati a logiche manageriali, basati sulla costruzione e sull'utilizzo di indicatori quantitativi (Boyne, 1996). In questo contesto, il performance measurement è stato spesso considerato una condizione essenziale per migliorare l'efficienza e la responsabilità delle organizzazioni pubbliche, favorendo una gestione più orientata ai risultati e alla trasparenza nei confronti dei cittadini (Melkers & Willoughby, 2005).

L'enfasi sull'efficienza è spiegabile sulla base di diversi fattori, come evidenziato anche da studi recenti sulle performance dei comuni italiani (Agasisti & Porcelli, 2023). In primo luogo, le fasi di contenimento della spesa pubblica hanno spesso spinto governi e amministrazioni a privilegiare strumenti di controllo dei costi e di razionalizzazione delle risorse. In secondo luogo, gli indicatori di efficienza risultano generalmente più facilmente misurabili, poiché si basano su dati amministrativi disponibili e relativamente comparabili tra amministrazioni.

Tuttavia, vari contributi hanno sottolineato l'opportunità di ricorrere ad approcci multidimensionali e hanno proposto diverse categorie di indicatori: di input (relativi alle risorse impiegate), di processo (relativi alle modalità di erogazione dei servizi), di output intermedi e finali (relativi al volume dei prodotti realizzati e all'efficienza) e di outcome (relativi al miglioramento della condizione dei beneficiari) (Martin & Smith, 2005). Accanto a queste dimensioni, una crescente attenzione è stata rivolta alla qualità dei servizi, considerata un elemento cruciale per comprendere il valore effettivamente generato dall'azione pubblica (Ghobadian & Ashworth, 1994; Talbot, 2010). In questa prospettiva, due tra i più noti esempi sviluppati in letteratura sono rappresentati dai modelli Servqual (Parasuraman *et al.*, 1988; Zeithaml *et al.*, 1990) e Servperf (Rodríguez *et al.*, 2009). Entrambi sottolineano l'importanza di analizzare il processo di erogazione del servizio, riconoscendo che fattori quali l'accessibilità, la tempestività, l'affidabilità e la continuità delle prestazioni rappresentano componenti essenziali

della qualità complessiva del servizio. In questo senso, la qualità non è concepita solo come una componente del risultato finale, ma come una caratteristica che emerge dall'intero processo di interazione tra organizzazione e utenti. All'interno di questo filone di studi, una distinzione rilevante riguarda gli approcci che misurano la qualità attraverso la soddisfazione degli utenti e quelli che si concentrano su aspetti oggettivi delle prestazioni erogate. I primi interpretano la qualità del servizio come il risultato del confronto tra le aspettative e le percezioni degli utenti relativamente alle prestazioni ricevute: attraverso indagini campionarie rivolte a utenti, emerge e viene misurato il gap tra le due dimensioni (Donnelly *et al.*, 1995; Wisniewski, 2001; Rodríguez *et al.*, 2009). Diversamente, i secondi si focalizzano sulla valutazione della qualità analizzata attraverso indicatori riguardanti caratteristiche tangibili e osservabili delle prestazioni (Cronin e Taylor, 1994; Sà *et al.*, 2015).

Con riferimento al caso italiano, le ricerche basate su un approccio multidimensionale alla performance sono molteplici; qui se ne ricordano alcune. Un primo tentativo di affrontare questo tema è rappresentato dal volume curato da Dente (1991), in cui sono proposti in modo sistematico indicatori per valutare un ampio spettro di servizi locali. Successivamente, l'Istituto per la ricerca sociale (Irs) ha realizzato un ulteriore lavoro sugli indicatori relativi ai servizi comunali, basato sulla collaborazione dei grandi comuni italiani, individuando misure applicabili a oltre cento servizi locali (Irs, 1999).

Questi contributi si collocavano nel contesto delle riforme amministrative degli anni Novanta e degli inizi del nuovo secolo, caratterizzate dalla diffusione di strumenti di controllo strategico e di gestione, dall'introduzione di pratiche di benchmarking tra amministrazioni e dalla crescente attenzione verso modelli di gestione orientati alla performance (Dente & Vecchi, 2000).

Analoghi sviluppi si erano registrati anche a livello internazionale. Negli Stati Uniti, ad esempio, l'Urban Institute aveva promosso programmi di ricerca finalizzati alla costruzione di indicatori per il monitoraggio delle performance dei servizi pubblici locali (Hatry, 1992). Sempre a titolo di esempio, nel Regno Unito l'Audit Commission aveva sviluppato set di indicatori accompagnati da programmi di comparazione tra Enti locali (Audit Commission, 2000).

Nel contesto italiano, l'interesse per la misurazione delle performance dei servizi locali ha conosciuto un ulteriore impulso con l'introduzione della riforma del federalismo fiscale. In particolare, la legge delega n. 42 del 2009 e il successivo decreto legislativo n. 216 del 2010 hanno previsto la determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali degli Enti locali delle regioni a statuto ordinario, con l'obiettivo di definire criteri più equi ed efficienti per la distribuzione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale (Fsc).

L'introduzione dei fabbisogni standard ha rappresentato un passaggio importante nel processo di superamento dei trasferimenti basati sulla spesa storica, attraverso un sistema di allocazione delle risorse fondato su parametri oggettivi relativi alle caratteristiche demografiche, territoriali e organizzative dei comuni (Rizzi & Zanette, 2011). Le informazioni raccolte attraverso le rilevazioni affidate a Sose e Ifel sono oggi disponibili attraverso il portale OpenCivitas (Padovani, 2018).

Tuttavia, questo sistema informativo rimane in larga parte focalizzato su indicatori quantitativi relativi alle risorse impiegate e ai volumi di attività dei servizi, così che risultano poco utili per cogliere le dimensioni relative alla qualità delle prestazioni erogate. Un approccio rilevante ma che può generare distorsioni nei meccanismi di incentivazione delle amministrazioni (Heinrich & Marschke, 2010). Infatti, in assenza di indicatori che riflettano la qualità dei servizi, le amministrazioni che investono nel miglioramento delle prestazioni rischiano di non vedere adeguatamente riconosciuti tali sforzi nei sistemi di finanziamento.

Questa lacuna ha radici non solo istituzionali, ma anche epistemiche: la letteratura sul performance measurement nei governi locali ha ampiamente tematizzato la difficoltà di costruire indicatori di qualità che siano al contempo concettualmente fondati, operativamente rilevabili e comparabili tra amministrazioni (Hatry, 1992; Ghobadian & Ashworth, 1994). A differenza degli indicatori di efficienza, che si basano su dati di spesa e volumi già presenti nei sistemi contabili, gli indicatori di qualità richiedono la definizione di dimensioni prestazionali e organizzative specifiche dei singoli servizi, la disponibilità di dati amministrativi non sempre organizzati a fini comparativi (nel tempo e tra organizzazioni), e la costruzione di protocolli di rilevazione condivisi tra le diverse istituzioni. Questi ostacoli spiegano perché, nonostante il riconoscimento teorico dell'importanza della qualità, le sue applicazioni empiriche nei sistemi informativi e allocativi dei governi locali rimangano ancora limitate (Walker & Andrews, 2015; Melkers & Willoughby, 2005). Nel contesto italiano, questo divario è particolarmente accentuato: il sistema dei fabbisogni standard dispone di basi informative articolate per la dimensione quantitativa dei servizi, ma non include indicatori sistematici di qualità oggettiva in grado di supportare né una valutazione più completa delle performance né criteri allocativi più coerenti con la prospettiva del valore pubblico.

È a partire da questa criticità, identificata teoricamente ma – almeno nel contesto italiano – empiricamente poco esplorata, che si definiscono le domande di ricerca del presente lavoro:

- la Rq1 riguarda la *fattibilità informativa*: gli Enti locali hanno la capacità di rilevare in modo sistematico indicatori di qualità oggettiva dei servizi erogati, sulla base di dati affidabili e disponibili in serie storica?

- la Rq2 riguarda la *significatività dei dati di qualità oggettiva “rilevabili” per governare trasferimenti statali*: gli indicatori effettivamente rilevabili possono essere utilizzati per orientare, in senso perequativo, le priorità nei trasferimenti statali agli Enti locali, contribuendo ai processi di programmazione e di accountability? In altre parole, permettono di individuare esiti associabili a fattori quali differenze tra territori, soluzioni e modelli gestionali, comportamenti della popolazione target, che possano costituire un riferimento per i programmi basati su trasferimenti statali? L'idea è quella di permettere l'individuazione delle amministrazioni da sostenere e nello stesso tempo basare i finanziamenti e la relativa accountability su target di performance qualitativa.

Le due domande sono distinte ma collegate: la seconda ha senso solo se la prima riceve risposta positiva.

Per affrontare queste domande di ricerca, il lavoro presenta i risultati di due indagini empiriche realizzate tra il 2020 e il 2025 che hanno approfondito la misurazione della qualità oggettiva dei servizi e il cui obiettivo è stato quello di verificare la rilevabilità di indicatori di natura prestazionale costruiti a partire da dati amministrativi disponibili presso gli Enti locali, evitando il ricorso a rilevazioni sulla soddisfazione degli utenti che, oltre all'impegno organizzativo, sono influenzati da elementi soggettivi e legati al contesto. Le due indagini si sono focalizzate su due servizi comunali di particolare rilevanza nell'ambito del welfare locale: il servizio di asilo nido e il servizio di assistenza domiciliare. La scelta di questi due ambiti è motivata dalla rilevanza della spesa pubblica locale assorbita e dalla loro ampia diffusione territoriale, che caratterizzano la centralità nelle politiche sociali ed educative.

La prima ricerca, avviata nell'autunno del 2020 e conclusa nel 2023, è stata promossa da Ifel e dalla Fondazione per la Sussidiarietà, che hanno incaricato il Politecnico di Milano di sviluppare un set di indicatori di qualità oggettiva rilevabili da parte degli Enti locali. L'indagine ha coinvolto un gruppo di comuni che hanno volontariamente partecipato al progetto, contribuendo alla definizione e validazione degli indicatori e alla raccolta dei dati in serie storica sui servizi analizzati (Politecnico di Milano, Ifel & Fondazione per la Sussidiarietà, 2023).

La seconda ricerca, finanziata nel 2024 dalla Fondazione per la Sussidiarietà e realizzata da Ref Ricerche in collaborazione con il gruppo di lavoro del Politecnico di Milano, ha replicato e ampliato il disegno della prima indagine con l'obiettivo di estendere la rilevazione a una platea più ampia di amministrazioni locali così da ottenere una copertura territoriale più equilibrata del contesto nazionale (Ref Ricerche, Politecnico di Milano, Ifel & Fondazione per la Sussidiarietà, 2025).

Le sezioni successive presentano quindi il disegno empirico della ricerca e discutono i risultati delle due indagini realizzate, con l'obiettivo di verificare la possibilità di sviluppare

indicatori di qualità oggettiva utilizzabili sia per finalità di analisi comparativa tra amministrazioni sia per il supporto alle politiche di finanziamento degli Enti locali.

2. Le caratteristiche delle due rilevazioni: selezione dei comuni, modalità di raccolta dei dati e copertura delle informazioni

La prima rilevazione è stata avviata nel 2021 con l'obiettivo di testare la fattibilità della raccolta sistematica dei dati relativi agli indicatori di qualità oggettiva individuati sulla base della letteratura analizzata, considerando il periodo 2015 - 2020. A tal fine è stato costruito un campione ragionato di comuni – quindi non randomizzato – selezionato sulla base di criteri sia teorici sia operativi. Innanzitutto, sono state individuate le amministrazioni con i due servizi (asilo nido e assistenza domiciliare non sanitaria) attivi e sufficientemente sviluppati.

Un ulteriore criterio di selezione ha riguardato la dimensione demografica dei comuni: sono stati considerati quelli con popolazione compresa tra 20.000 e 350.000 abitanti. Il limite inferiore è stato stabilito per escludere i comuni con un numero molto limitato di utenti; il limite superiore per escludere le grandi città e le aree metropolitane, che spesso adottano modelli organizzativi e gestionali peculiari e difficilmente generalizzabili (Warner *et al.*, 2013). La dimensione effettiva degli utenti ha poi inciso nella scelta di includere solo comuni nei quali i servizi comprendevano almeno 100 utenti annui nel periodo considerato. Tale soglia è stata individuata per considerare la rilevanza organizzativa ed economica, evitando tuttavia livelli troppo elevati che avrebbero comportato l'esclusione di numerosi comuni del Centro e del Sud Italia. Infine, per evitare che la selezione fosse influenzata esclusivamente da valori assoluti – che possono assumere significati molto diversi a seconda della dimensione demografica del comune – è stato introdotto anche un indicatore di copertura del servizio rispetto alla popolazione residente (rapporto tra il numero di utenti annui del servizio e la popolazione del comune). Sono stati quindi selezionati solo i comuni che presentavano un livello di copertura superiore alla media dei comuni considerati. Il calcolo è stato effettuato separatamente per due classi dimensionali, distinguendo tra comuni con popolazione compresa tra 20.000 e 99.999 abitanti e comuni con popolazione tra 100.000 e 350.000 abitanti.

L'applicazione di questi criteri ha portato all'individuazione di un elenco di 31 comuni (Tav. 1). Sebbene tale campione non possa essere considerato statisticamente rappresentativo, esso presenta una buona distribuzione territoriale e include amministrazioni nelle quali entrambi i servizi analizzati hanno una dimensione tale da consentire una valutazione significativa della qualità delle prestazioni.

Tav. 1 Comuni selezionati per la prima indagine (in grassetto quelli che hanno effettivamente partecipato)
(fonte: elaborazione degli autori).

Comuni con popolazione 20.000 - 99.999	Comuni con popolazione 100.000 - 350.000
Alcamo Arezzo Bassano del Grappa Brindisi Cecina Cernusco sul Naviglio Cesena Desenzano del Garda Empoli Frosinone Grugliasco Ivrea Jesi Massafra Pisa Sanremo San Donato Milanese Valsamoggia	Bergamo Brescia Catania Forlì Livorno Monza Parma Prato Perugia Ravenna Reggio Emilia Salerno Verona

Dei 31 comuni, 12 hanno inizialmente accettato di partecipare alla ricerca. Nel corso della rilevazione il numero di partecipanti si è ulteriormente ridotto, anche a causa delle difficoltà organizzative legate alla pandemia di Covid-19. I comuni che hanno restituito le schede con i dati richiesti sono stati i seguenti:

- servizio di asilo nido: Bergamo, Frosinone, Grugliasco, Ivrea, Livorno, Monza, Reggio Emilia, Valsamoggia;
- servizio di assistenza domiciliare: Bergamo, Frosinone, Grugliasco, Jesi, Parma, Reggio Emilia, Valsamoggia.

Tra il 2020 e il 2021, il gruppo di lavoro ha analizzato la letteratura di riferimento e individuato un primo set di indicatori di qualità oggettiva, da proporre ai referenti dei comuni coinvolti. Successivamente, sono state effettuate interviste individuali (on-line) e realizzati due incontri plenari con i responsabili dei servizi. L'interazione con i comuni ha consentito di valutare gli indicatori proposti sulla base sia della rilevanza che dell'effettiva rilevabilità, sulla base dei dati disponibili nei sistemi informativi comunali; inoltre, ha permesso di definire il protocollo di rilevazione per assicurare la comparabilità nel tempo e tra amministrazioni (Tav. 2 e Tav. 3).

Tav. 2 Indicatori di qualità oggettiva del servizio di asilo nido
(fonte: elaborazione degli autori).

Indicatore	Misura	Tipo	Significato
(Popolazione 0-3 anni nel Comune / Popolazione totale nel Comune) * 100	Domanda potenziale	Indicatore di contesto	Misura il livello della domanda potenziale come predittore del livello di servizio da offrire (anche rispetto ad altri servizi)
Numero posti disponibili (tutte le tipologie) / Popolazione 0-3 * 100	Copertura domanda potenziale	Copertura	Grado di soddisfacimento della domanda potenziale
Domanda effettiva / Popolazione 0-3 * 100	Attrattività	Proxy Qualità	La domanda effettiva è influenzata anche dalla qualità del servizio offerto
[Numero domande accolte (tutte le finestre, tutte le tipologie) / Numero domande presentate (tutte le finestre, tutte le tipologie)] * 100	Copertura domanda effettiva	Copertura Proxy qualità del servizio offerto	Grado di soddisfacimento della domanda effettiva annuale (la domanda effettiva è influenzata anche dalla qualità del servizio offerto)
Numero finestre (per entrare) disponibili e lunghezza (in mesi)	Flessibilità dell'offerta	Qualità	Possibilità di iscrivere bambini in maniera flessibile nel corso
			dell'anno
Tempo medio (in giorni) in lista di attesa prima dell'inserimento	Responsività dell'offerta	Qualità	Durata delle liste di attesa
<i>a.</i> (Rinunce prima dell'inserimento / numero domande presentate) * 100	Dispersione	Qualità	Tasso di rinuncia al servizio; il tasso di ritiro in corso d'anno superiore al dato fisiologico può segnalare criticità nella qualità del servizio
<i>b.</i> (Ritiri durante l'anno / numero domande accolte) * 100			
(Totale dei giorni di presenza durante l'anno per tutti i bambini iscritti) / (Numero di giorni di apertura nell'anno * Numero di bambini iscritti)	Tassi di frequenza	Qualità	Frequenza con cui viene utilizzato il servizio
Numero operatori / Numero di bambini	Intensità pedagogica	Qualità pedagogica	Numero di bambini medio di cui si occupa un educatore

[(Numero personale educativo che ha lasciato il lavoro nell'anno) / (Numero personale educativo totale dell'anno)] * 100	Continuità pedagogica	Qualità pedagogica	Tasso di turnover del personale educativo durante l'anno (più alto è e più debole è la qualità)
Numero di ore di lavoro del personale educativo dedicato ad attività di formazione / Numero di ore di lavoro totali del personale educativo	Formazione continua	Qualità pedagogica	Quota di ore lavoro dedicate alla formazione del personale educativo
<i>a.</i> Numero annuale di eventi di coordinamento genitori/educatori (consigli, assemblee, etc.)	Coordinamento pedagogico genitori/educatori	Qualità pedagogica	Numero di incontri fra genitori e educatori nell'anno
<i>b.</i> Presenza di forme di continuità pedagogica 0-6			
<i>a.</i> Costo medio della retta mensile a carico degli utenti [€/bambino]	Costo a carico degli utenti	Economicità	Spazio di manovra per la sostenibilità e qualità del servizio
<i>b.</i> Utenti che pagano il prezzo pieno della retta [Percentuale]			
<i>a.</i> Costo totale del servizio [€/bambino]	Sostenibilità per tipo di gestione (gestione diretta, concessione, convenzione)	Economicità	Spazio di manovra per la sostenibilità e qualità del servizio
<i>b.</i> Entrate da rette [€/bambino]			
<i>c.</i> Entrate da contribuzioni regionali e nazionali [€/bambino]			
Possibilità di presentare la domanda online [sì/no]	Digitalizzazione della procedura di domanda	Qualità processi	Presenza di interazioni multicanale con utenza
Possibilità di effettuare pagamenti online [sì/no] e incidenza percentuale di questa forma di pagamento	Digitalizzazione dei pagamenti	Qualità processo	Presenza di interazioni multicanale con utenza
<i>a.</i> Fasce orarie disponibili [numero]	Copertura oraria	Qualità processo	Ampiezza dell'offerta
<i>b.</i> Ore massime giornaliere per cui viene offerto il servizio [numero di ore]			
Pasti preparati in struttura [sì/no]	Servizio mensa	Qualità offerta	Qualificazione del servizio mensa (con possibile influenza sulle presenze)

Tav. 3 Indicatori di qualità oggettiva del servizio di assistenza domiciliare
(fonte: elaborazione degli autori).

Indicatore	Misura	Tipo	Significato
(Popolazione over 65 * 0.11* / Popolazione totale) * 100	Domanda potenziale	Indicatore di contesto	Misura il livello della domanda potenziale come predittore del livello di servizio da offrire (anche rispetto ad altri servizi)
(Nuove richieste di interventi nell'anno / Popolazione potenziale nel comune) * 100	Attrattività	Proxy qualità	La domanda effettiva è influenzata anche dalla qualità del servizio offerto
(Nuove richieste accolte nell'anno / Nuove richieste interventi nell'anno) * 100	Copertura della domanda effettiva	Copertura proxy qualità del servizio offerto	Grado di soddisfacimento della domanda effettiva annuale (la domanda effettiva è influenzata anche dalla qualità del servizio offerto)
(Numero utenti serviti durante l'anno / Popolazione potenziale) * 100	Offerta totale effettiva (take-up)	Copertura	Grado di soddisfacimento della domanda potenziale
Tempo medio (in giorni) in lista di attesa prima dell'erogazione del primo intervento	Responsività dell'offerta	Qualità	Durata delle liste di attesa
(Numero di cessazioni servizio durante l'anno (esclusi decessi) / Numero di utenti serviti durante l'anno) * 100	Tasso di abbandono del servizio	Qualità	Tasso di rinuncia al servizio (esclusi decessi)
a. (Numero ore totali erogate / Numero interventi effettuati durante l'anno) * 100	Intensità degli interventi assistenziali	Qualità	Livello medio di servizio erogato pro-capite
b. (Numero utenti serviti durante l'anno / Numero totale del personale assistenziale che ha erogato interventi durante l'anno)	Intensità degli interventi assistenziali	Qualità	Carico medio per operatore/ operatrice (più alto è e più debole è la qualità)
Percentuale di ore totali Sad offerte trascorse presso il domicilio dell'utente	Intensità assistenziale della prestazione	Qualità	Misura la capacità di limitare le ore di trasferimento del personale.
Turnover del personale assistenziale	Continuità assistenziale	Qualità	Misura la continuità del servizio reso dagli stessi operatori; più alto è il tasso di turn-over e più debole è la qualità

<i>a.</i> Percentuale interventi (ore) gestiti da personale Oss <i>b.</i> Percentuale interventi (ore) gestiti da personale Asa <i>c.</i> Percentuale interventi (ore) gestiti da altri operatori	Intensità sanitaria nelle prestazioni assistenziali	Qualità assistenziale e intensità sanitaria	Misura la qualità assistenziale in termini di utilizzo di personale qualificato, tra cui quello con competenze per interventi sanitari (Oss)
Percentuale di assistenti sociali comunali con contratto a tempo indeterminato	Forza lavoro strutturata	Proxy qualità assistenziale	La qualità assistenziale è influenzata dalla continuità e condizione del personale impiegato
Numero di richieste Sad gestite in media da un assistente sociale durante l'anno	Carico di lavoro degli assistenti sociali	Qualità assistenziale	Qualità in termini di carico di lavoro equilibrato per ogni operatore
Percentuale di richieste Sad ricevute durante l'anno valutate da Unità di valutazione multidimensionale	Valutazione multidimensionale	Qualità del servizio	Misura la quantità di domanda per valutare la capacità di presa in carico
Costo orario medio Sad	Economicità	Qualità in termini di sostenibilità	Performance del servizio in termini di equilibrio economico
Contributo medio utenza per ora Sad erogata	Costo a carico dell'utenza	Peso del contributo degli utenti	In termini assoluti misura il contributo degli utenti alla sostenibilità del servizio; in termini comparativi fornisce informazioni anche in termini di equità
Percentuale del costo totale coperta dalla contribuzione dell'utenza	Livello di copertura dei costi	Qualità in termini di sostenibilità	In termini assoluti misura il contributo degli utenti alla sostenibilità del servizio; in termini comparativi fornisce informazioni anche in termini di equità
<i>a.</i> Tipologie di servizi Sad <i>b.</i> Possibilità di richieste e pagamenti online <i>c.</i> Approccio proattivo – screening popolazione debole <i>d.</i> Integrazione di Sad con Assistenza Domiciliare Integrata e attività Residenze Diurne	Diversificazione, servizi accessori e livello di integrazione	Qualità in termini di copertura di bisogni diversificati e di accesso multicanale da parte degli utenti	La qualità è di tipo multidimensionale e ha a che fare con la diversificazione dei bisogni e la capacità di articolare il servizio. In queste caratteristiche ha un ruolo anche la capacità di innovazione, qui identificata con l'accessibilità multicanale

Nel complesso, i risultati della prima rilevazione forniscono una valutazione positiva in termini di fattibilità. Tutti gli indicatori selezionati sono stati infatti rilevati per il periodo di riferimento (2015 - 2020). Alcuni comuni hanno segnalato difficoltà nella raccolta di specifiche informazioni, soprattutto per gli anni meno recenti e per indicatori relativi a dati non rilevati in modo digitalizzato (ad esempio: le ore effettivamente erogate presso il

domicilio dell'utente). In alcuni casi limitati, il dato fornito non è stato considerato valido poiché costruito con informazioni non coerenti con la definizione dell'indicatore.

Nonostante queste criticità, la rilevazione ha confermato la possibilità di raccogliere in modo sistematico la gran parte degli indicatori individuati. Inoltre, la disponibilità di un insieme articolato di indicatori ha reso possibile incrociare informazioni relative ai costi con quelle relative alla qualità delle prestazioni, arricchendo l'analisi delle dinamiche dei servizi. In questa prospettiva, la prima indagine può essere interpretata come uno studio pilota, volto a verificare la fattibilità della raccolta dati e a mettere a punto gli strumenti di rilevazione.

La seconda rilevazione è stata progettata proprio con l'obiettivo di superare alcune delle limitazioni emerse nella fase pilota, in particolare il numero ridotto di comuni partecipanti e la concentrazione territoriale prevalentemente nel Centro-Nord del Paese. Per questo motivo, è stato costruito un campione potenziale più ampio e più equilibrato dal punto di vista territoriale. In primo luogo, sono stati selezionati esclusivamente comuni con una popolazione compresa tra 20.000 e 200.000 abitanti, con l'obiettivo di aumentare l'omogeneità del campione. In secondo luogo, l'indagine si è concentrata sui comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario e della Regione Sicilia, ossia sugli enti coinvolti nel sistema di determinazione dei fabbisogni standard. Tale scelta ha consentito di mantenere coerenza con il quadro istituzionale e informativo utilizzato per l'analisi delle politiche di finanziamento degli Enti locali.

La selezione ha inoltre tenuto conto del livello dei servizi offerti, utilizzando informazioni tratte dal questionario Ifel – Sose relativo ai fabbisogni standard dei servizi sociali. In particolare, è stato costruito un indicatore composito che combina il numero di utenti del servizio di assistenza domiciliare con il grado di diversificazione delle prestazioni erogate. L'applicazione di questo criterio ha portato all'esclusione di 153 comuni caratterizzati da un livello molto basso di servizi offerti, consentendo così di concentrare l'analisi su amministrazioni nelle quali tali servizi presentano una dimensione organizzativa significativa. Infine, nella costruzione del campione è stata considerata anche la varietà dei modelli amministrativi adottati per la gestione dei servizi sociali. Sono stati quindi inclusi comuni che gestiscono i servizi sia in forma autonoma, sia attraverso forme associative, quali unioni di comuni, consorzi o altre modalità di gestione intercomunale, al fine di rappresentare la pluralità degli assetti organizzativi presenti nel sistema delle autonomie locali.

L'applicazione di questi criteri ha portato alla definizione di un universo di 330 comuni potenzialmente eleggibili, successivamente ridotto a 60 comuni, mantenendo la distribuzione territoriale e la varietà dei modelli amministrativi presenti nel campione iniziale.

L'ingaggio dei comuni è stato di tipo volontario sulla base dell'invio di una lettera di

presentazione dell'iniziativa a cura di Ifel, accompagnata dalla scheda di rilevazione. Con la richiesta di dati relativi all'anno scolastico 2022 - 2023 per il servizio di asilo nido e all'anno 2023 per il servizio di assistenza domiciliare. Il tasso di risposta è risultato inferiore alle aspettative, ma comunque leggermente superiore rispetto alla prima rilevazione: 20 comuni hanno restituito il questionario sugli asili nido e 16 comuni quello sull'assistenza domiciliare.

La distribuzione territoriale dei comuni partecipanti privilegia le regioni del Nord e del Centro, ma include anche alcune amministrazioni del Sud e delle Isole.

- servizio di asilo nido: Arzignano, Brescia, Crema, Cuneo, Novi Ligure, Paderno Dugnano, Paese, San Giovanni in Persiceto, Savigliano, Varese (Nord); Ancona, Assisi, Capannori, Isernia, Monsummano Terme, Pontassieve, Velletri (Centro); Catanzaro, Siracusa, Torre Annunziata (Sud);
- servizio di assistenza domiciliare: Arzignano, Brescia, Carpi, Crema, Paderno Dugnano, Paese, Rimini, San Giovanni in Persiceto, Savigliano (Nord); Ancona, Assisi, Isernia, Velletri (Centro); Acireale, Catanzaro, Torre Annunziata (Sud).

Nel complesso, anche la seconda rilevazione conferma la fattibilità della raccolta degli indicatori di qualità oggettiva. I dati raccolti consentono di costruire gli indicatori proposti e di integrarli con quelli più tradizionali relativi all'economicità e all'efficienza dei servizi. L'aspetto più critico riguarda invece il livello di partecipazione dei comuni, che rimane relativamente limitato. Questo fattore è in parte spiegabile con il carattere volontario della partecipazione e con il lavoro richiesto alle amministrazioni per la raccolta e la sistematizzazione dei dati, soprattutto nei casi in cui i sistemi informativi non siano già organizzati per produrre tali informazioni. Inoltre, permane una minore disponibilità di dati per i comuni del Sud e delle Isole, fenomeno che può essere collegato anche alla più limitata diffusione e strutturazione dei servizi analizzati in alcune aree del Paese.

In ogni caso, come già osservato, questi elementi costituiscono un segnale della presenza di un self-selection bias che influenza quanto emerso in termini di generalizzazione del giudizio sulla fattibilità delle rilevazioni. L'autoselezione caratterizza entrambe le indagini e si può presumere che produca una sovrastima della fattibilità. I comuni che hanno scelto di aderire non costituiscono evidentemente un campione casuale, ma molto probabilmente un sottoinsieme con caratteristiche specifiche: e cioè enti a volte con sistemi informativi più strutturati, altre volte con motivazione verso una cultura organizzativa orientata alla misurazione della performance, e sicuramente con una maggiore capacità amministrativa di raccogliere e sistematizzare i dati richiesti.

I paragrafi 3 e 4 presentano i principali risultati delle due rilevazioni con un duplice

obiettivo. Da un lato, costituiscono la verifica empirica della Rq1: i dati raccolti mostrano “quali” indicatori sono risultati rilevabili, con quali livelli di completezza e attraverso quali procedure, fornendo così evidenze dirette sulla fattibilità della misurazione sistematica della qualità oggettiva. Dall’altro lato, i dati illustrano concretamente “cosa” questi indicatori consentono di osservare in funzione della loro utilizzabilità per trasferimenti statali agli Enti locali con obiettivi perequativi (Rq2): livelli di fattori gestionali e di comportamento degli utenti che individuano la dinamica della qualità dei servizi, anche con opportunità di comparazione territoriale e per modelli gestionali. Fattori che un sistema basato esclusivamente su indicatori di spesa e di volume non sarebbe in grado di cogliere.

Come anticipato, i risultati empirici non intendono essere rappresentativi della realtà nazionale (i limiti del campione escludono qualsiasi pretesa di generalizzazione statistica), ma hanno una funzione illustrativa e dimostrativa: mostrano il tipo di informazioni che un sistema strutturato di indicatori di qualità oggettiva renderebbe disponibile, e quindi il valore aggiunto che esso potrebbe offrire rispetto agli strumenti informativi attualmente in uso.

3. Asilo nido: i principali risultati emersi

I dati raccolti sul servizio di asilo nido costituiscono un primo banco di prova per valutare la rilevabilità degli indicatori individuati e per illustrare il tipo di differenziazione che tali indicatori consentono di osservare tra comuni, aree territoriali e soluzioni gestionali. Come già sottolineato, i risultati che seguono non sono intesi come descrizione rappresentativa del sistema nazionale degli asili nido, ma come dimostrazione del potenziale informativo degli indicatori selezionati applicati a un insieme ragionato di amministrazioni.

Una prima dimensione riguarda l’evoluzione della domanda potenziale di servizi per bambini in età 0-3 anni. I dati mostrano, in linea con le tendenze demografiche nazionali, una progressiva riduzione della popolazione infantile, fenomeno particolarmente evidente nei comuni del Nord e del Centro, dove il calo delle nascite negli ultimi anni ha ridotto la dimensione del bacino potenziale di utenza. In questo quadro generale si osserva tuttavia una significativa differenza territoriale: nei comuni del Sud la quota di bambini tra 0 e 3 anni rispetto alla popolazione residente risulta mediamente più elevata. Il valore medio registrato per questi comuni è pari al 2,4%, superiore sia alla media nazionale sia ai valori osservati nelle altre due macroaree territoriali, che risultano tra loro più simili (1,95% nei comuni del Nord e 1,75% nei comuni del Centro). Questo dato conferma come la dinamica demografica continui a presentare importanti differenze territoriali e come il Sud mantenga, almeno in parte, un bacino potenziale di utenza relativamente più ampio per i servizi destinati alla prima infanzia.

L'analisi evidenzia inoltre che i comuni di dimensione demografica più contenuta, compresi tra 20.000 e 50.000 abitanti, presentano un bacino potenziale di utenza sostanzialmente comparabile a quello dei comuni più popolosi. Ciò suggerisce che, nonostante le differenze dimensionali tra amministrazioni, la domanda potenziale di servizi educativi per la prima infanzia risulta distribuita in modo relativamente uniforme tra le diverse classi dimensionali dei comuni considerati.

Un aspetto particolarmente rilevante riguarda il grado di copertura della domanda potenziale, ossia il rapporto tra i posti disponibili negli asili nido e il numero complessivo di bambini residenti nella fascia di età 0-3 anni. In media, nei comuni che hanno partecipato alla seconda indagine, l'offerta di posti nei servizi di asilo nido è in grado di soddisfare poco meno del 20% dei potenziali utenti. Il dato evidenzia quindi una distanza significativa rispetto agli obiettivi fissati sia a livello nazionale sia a livello europeo, che indicano come soglia di riferimento un tasso di copertura pari almeno al 33%.

Le differenze territoriali risultano particolarmente marcate. Nei comuni del Sud e delle Isole il livello di copertura è significativamente inferiore rispetto a quello registrato nelle altre aree del Paese. Questo dato assume particolare rilevanza se considerato congiuntamente alla maggiore incidenza della popolazione in età 0-3 anni osservata in queste aree: a fronte di una domanda potenziale relativamente più elevata, i comuni del Sud offrono mediamente un numero più limitato di posti negli asili nido. Al contrario, i comuni del Nord e del Centro mostrano livelli di copertura più elevati e relativamente simili tra loro, con alcuni casi – emersi soprattutto nella prima rilevazione – in cui la copertura supera il 40%. Nonostante questi valori più elevati, anche nelle aree più avanzate del Paese i livelli medi di copertura rimangono inferiori agli obiettivi fissati a livello europeo (per analisi dettagliate del fenomeno si veda anche Ferri *et al.*, 2024).

L'analisi per classi dimensionali evidenzia che i comuni con popolazione compresa tra 20.000 e 50.000 abitanti presentano livelli di copertura mediamente più elevati rispetto ai comuni più grandi (21% rispetto a 15%). Questa differenza suggerisce che nei contesti urbani di dimensione intermedia l'offerta di servizi per la prima infanzia può risultare relativamente più sviluppata.

Sui modelli gestionali adottati dai comuni per l'erogazione dei servizi di asilo nido, i dati evidenziano una prevalenza della gestione diretta nei comuni del Nord, mentre nei comuni del Centro il modello che garantisce la maggiore disponibilità di posti è rappresentato dalla gestione in concessione esterna. Nei comuni del Sud, invece, non emerge una chiara predominanza di una specifica modalità gestionale.

Se si considera la copertura della domanda effettiva – ossia, la capacità dei servizi di accogliere le domande di iscrizione effettivamente presentate dalle famiglie – il quadro appare complessivamente più positivo: in media, circa il 90% delle domande di iscrizione ai

servizi di asilo nido viene accolto. Tuttavia, anche in questo caso emergono differenze tra territori e tra classi dimensionali dei comuni. I comuni del Nord e quelli con popolazione superiore ai 50.000 abitanti mostrano una maggiore capacità di assorbire la domanda di iscrizione, mentre in alcuni contesti la percentuale di domande accolte può scendere fino a valori prossimi al 60%. In generale si osserva che nei contesti in cui la copertura della domanda potenziale è più limitata – e quindi l'offerta di posti è relativamente scarsa – la copertura della domanda effettiva tende a essere più elevata, così come la probabilità che i bambini vengano inseriti nella struttura indicata come prima scelta dalle famiglie. Sempre sull'indicatore di domanda effettiva, emerge che i servizi in concessione esterna mostrano mediamente livelli più elevati di copertura. Inoltre, i comuni con tassi di copertura complessiva più elevati tendono a presentare una maggiore pluralità di modelli gestionali, con la coesistenza di diverse tipologie di strutture. Al contrario, i comuni con gestione diretta esclusiva presentano livelli di copertura generalmente più bassi.

Questa evidenza trova ulteriore conferma nell'analisi di un indicatore relativo alla tempestività dell'inserimento nei servizi, che misura il tempo medio trascorso in lista d'attesa prima dell'accesso all'asilo nido (misura la responsività dell'offerta rispetto alla domanda). I dati mostrano un'elevata variabilità a livello nazionale, con una media complessiva pari a circa 72,9 giorni. I comuni del Nord presentano tempi di attesa significativamente più contenuti (circa 52,5 giorni). È plausibile che questa maggiore tempestività sia associata alla più elevata capacità dei servizi di accogliere le domande di iscrizione, con una conseguente riduzione del numero di bambini in lista d'attesa.

Differenze rilevanti emergono anche con riferimento al fenomeno delle rinunce prima del primo inserimento nel servizio. I livelli più elevati caratterizzano i comuni con il contributo economico richiesto alle famiglie relativamente più basso rispetto agli altri enti considerati. Questo dato suggerisce che la decisione di rinunciare al posto assegnato non sia necessariamente determinata dal costo del servizio, ma possa essere influenzata da altri fattori, come la preferenza per strutture diverse o la difficoltà di conciliare gli orari del servizio con le esigenze familiari.

Due ulteriori indicatori particolarmente rilevanti per la valutazione della qualità oggettiva del servizio riguardano il tasso di abbandono nel corso dell'anno e il tasso di frequenza dei bambini iscritti. L'ipotesi interpretativa alla base di questi indicatori è che bassi livelli di abbandono, associati a elevati livelli di frequenza, rappresentino un segnale di buona qualità dell'offerta, in grado di soddisfare le esigenze delle famiglie e di mantenere una buona competitività anche rispetto ai servizi privati. L'analisi congiunta dei due indicatori restituisce un quadro complessivamente positivo. Il tasso medio di abbandono si colloca infatti intorno al 7%, mentre il tasso medio di frequenza si attesta intorno al 72%. Sebbene esistano alcune situazioni più critiche, concentrate soprattutto nei comuni del Nord con popolazione superiore ai 50.000 abitanti, nel complesso i valori osservati possono essere considerati fisiologici. In questi casi più critici, il fenomeno potrebbe

essere associato alla mancata assegnazione della struttura preferita dalle famiglie o alla presenza di alternative educative sul territorio.

Un indicatore particolarmente significativo per valutare la qualità pedagogica del servizio è rappresentato dal rapporto tra il numero di educatori e il numero di bambini presenti nelle strutture. Questo rapporto influenza direttamente la qualità delle interazioni educative e il livello di attenzione individuale che ogni bambino può ricevere. I dati rilevati mostrano una situazione relativamente uniforme tra i diversi comuni e tra le diverse modalità gestionali. Il rapporto medio si colloca intorno a 0,2 educatori per bambino, corrispondente a circa un educatore ogni cinque bambini. Solo negli asili privati convenzionati si osserva un valore leggermente inferiore, suggerendo una minore intensità pedagogica.

Sempre nell'ambito della qualità pedagogica, un ulteriore indicatore rilevante è rappresentato dal tasso di turnover del personale educativo, che misura il grado di stabilità della forza lavoro durante l'anno scolastico. La stabilità del personale rappresenta infatti un elemento importante per garantire continuità nelle relazioni educative tra operatori e bambini. Nel complesso il tasso medio di turnover risulta relativamente contenuto, pari al 5,7%. Tuttavia, la variabilità tra i diversi contesti è piuttosto ampia. Nei comuni del Nord e del Centro i livelli medi di turnover risultano più bassi (rispettivamente 4,3% e 2%), mentre nei comuni del Sud si osservano valori mediamente più elevati, che indicano una maggiore rotazione del personale e che potrebbero avere potenziali implicazioni sulla qualità del servizio.

La qualità del servizio può essere valutata anche in relazione alla flessibilità organizzativa dell'offerta. In questo senso, due indicatori particolarmente significativi riguardano il numero di fasce orarie disponibili e il numero massimo di ore di servizio giornaliere offerte dagli asili nido. Un'offerta articolata su più fasce orarie consente infatti di rispondere meglio alle diverse esigenze delle famiglie, in particolare a quelle legate alla conciliazione tra lavoro e cura dei figli. I dati mostrano che tutti i comuni analizzati offrono più di una fascia oraria, con una media pari a circa due fasce e una copertura giornaliera media di circa 5,3 ore di servizio. I comuni del Nord e del Centro presentano mediamente due fasce orarie disponibili, mentre nei comuni del Sud l'offerta si limita spesso a una sola fascia oraria e a una durata del servizio mediamente inferiore alle cinque ore giornaliere.

Un ulteriore indicatore di qualità riguarda il numero medio di pasti distribuiti mensilmente a ciascun bambino. Questo indicatore è strettamente correlato al tasso di frequenza e rappresenta una misura indiretta dell'intensità del servizio. La media nazionale si colloca poco al di sotto dei 16 pasti mensili per bambino. I dati mostrano una variabilità territoriale piuttosto contenuta, con valori molto simili tra le diverse aree del Paese e tra le diverse classi dimensionali dei comuni. Solo negli asili privati convenzionati si osserva

un valore leggermente più basso, pari a circa 13 pasti mensili per bambino. Questo risultato, se letto congiuntamente con la minore copertura oraria osservata in queste strutture, potrebbe suggerire una maggiore diffusione di forme di frequenza part-time.

Un elemento cruciale nella valutazione complessiva del servizio riguarda naturalmente anche la dimensione economica. I dati raccolti nella prima indagine evidenziano una significativa variabilità nei costi complessivi sostenuti dai comuni per l'erogazione del servizio. Negli asili comunali gestiti direttamente i costi annui per bambino variavano, a valori 2020, tra circa 5.600 e 15.000 euro. Nei servizi gestiti in concessione esterna i costi risultavano generalmente più contenuti, oscillando tra circa 2.700 e 7.000 euro per bambino, mentre negli asili convenzionati i valori medi si collocavano tra circa 7.000 e 9.300 euro.

Un indicatore complementare riguarda il costo medio della retta mensile sostenuta dalle famiglie. Il quadro appare relativamente uniforme tra i diversi contesti territoriali e organizzativi. Il valore medio della retta mensile si colloca infatti intorno ai 305 euro per bambino, con una variabilità relativamente contenuta tra i diversi comuni. Solo nei comuni del Sud e delle Isole si osserva una media leggermente inferiore, accompagnata tuttavia da una maggiore dispersione dei valori. L'analisi per classi dimensionali suggerisce inoltre che nei comuni più grandi le famiglie sostengano mediamente rette leggermente più basse.

Sempre in relazione alla dimensione economica, un ulteriore indicatore analizzato riguarda la percentuale di utenti che pagano la retta a prezzo pieno. I dati mostrano che, in media, solo il 32% degli utenti paga la tariffa massima prevista dal Comune, mentre la restante quota beneficia di riduzioni tariffarie legate principalmente all'indicatore della situazione economica equivalente (Isee). Particolarmente significativo è il caso dei comuni del Sud, nei quali la percentuale di utenti che paga il prezzo pieno risulta estremamente bassa, pari in media all'8,2%.

Infine, l'ultima dimensione analizzata riguarda alcuni aspetti della qualità del servizio relativi alla relazione tra amministrazioni e utenti adulti, in particolare con riferimento ai processi di digitalizzazione e alla multicanalità dei servizi amministrativi. I dati evidenziano un livello relativamente avanzato di digitalizzazione: circa il 70% dei comuni consente la presentazione delle domande di iscrizione agli asili nido attraverso procedure online. Questo risultato suggerisce una diffusione ormai significativa delle piattaforme digitali nella gestione dei servizi educativi per la prima infanzia. Una tendenza analoga emerge anche con riferimento ai sistemi di pagamento, poiché circa il 90,3% delle transazioni relative al pagamento delle rette avviene attraverso modalità telematiche o digitali. In questo caso la variabilità territoriale risulta molto limitata, segnalando come l'adozione di strumenti digitali per la gestione dei pagamenti rappresenti ormai una pratica consolidata nella maggior parte dei comuni italiani.

4. Assistenza domiciliare (Sad): i principali risultati emersi

Nella prima rilevazione, riferita al periodo 2015–2020, i comuni partecipanti sono stati 7, mentre nella seconda indagine – che ha raccolto dati riferiti al 2023 – hanno risposto 16 amministrazioni. Tra queste ultime, 12 gestiscono il servizio in forma associata con altri Enti locali, a conferma della rilevanza delle forme di cooperazione intercomunale nella gestione dei servizi sociali territoriali.

Le informazioni raccolte confermano che il servizio di assistenza domiciliare è prevalentemente orientato alla popolazione anziana. Nella quasi totalità dei comuni analizzati gli interventi risultano concentrati sugli utenti con età superiore ai 65 anni, che rappresentano la componente principale della domanda di questo tipo di prestazioni. In questo contesto, la domanda potenziale – misurata come rapporto tra popolazione anziana e popolazione residente – presenta un andamento relativamente omogeneo tra i diversi comuni coinvolti nell'indagine, attestandosi generalmente su valori compresi tra il 2% e il 3% della popolazione totale. Questo dato suggerisce che la pressione potenziale sul servizio presenta livelli comparabili nei diversi contesti territoriali considerati.

Diversa appare invece la distribuzione della domanda effettiva, ossia il numero di utenti che richiedono effettivamente l'accesso al servizio. In questo caso emergono differenze rilevanti tra i comuni, con una variabilità particolarmente accentuata nelle amministrazioni del Nord. La media osservata nelle rilevazioni si colloca intorno al 4%, ma tale valore medio nasconde una dispersione significativa dei dati, con oscillazioni che vanno da circa l'1% fino a valori prossimi al 9% della popolazione anziana. Questo risultato, confermato sostanzialmente in entrambe le indagini, può essere influenzato da fattori di natura storica e istituzionale. In alcuni contesti locali, una consolidata tradizione di interventi assistenziali ha contribuito nel tempo a rafforzare la conoscenza del servizio da parte dei cittadini e la fiducia nelle capacità del settore pubblico di intercettare i bisogni sociali. La maggiore consapevolezza dell'esistenza e dell'efficacia del servizio tende a tradursi in una domanda quantitativamente più elevata rispetto ad altre realtà territoriali.

Un ulteriore elemento di analisi riguarda la capacità dei comuni di rispondere alle nuove richieste di accesso al servizio. Nella prima indagine il livello di copertura delle nuove domande risulta sostanzialmente uniforme e prossimo al 100% nella quasi totalità dei comuni partecipanti, con una sola eccezione. La seconda rilevazione evidenzia invece un quadro più articolato: sebbene la copertura media delle nuove domande risulti superiore all'80%, esistono casi in cui il livello di risposta si riduce sensibilmente, scendendo anche al di sotto del 50%. Questa maggiore variabilità potrebbe riflettere cambiamenti intervenuti nel contesto socio-demografico o nelle condizioni organizzative dei servizi, nonché possibili differenze nei criteri di accesso adottati dai comuni.

Un indicatore particolarmente significativo per valutare la capacità complessiva del sistema di intervento è rappresentato dal rapporto tra il numero totale di utenti in carico al servizio – comprendente sia i nuovi utenti dell'anno sia quelli già inseriti negli anni precedenti – e la domanda potenziale. Questo indicatore consente di stimare la quota di bisogno effettivamente coperta dal servizio di assistenza domiciliare. I risultati mostrano che, in media, i comuni riescono a coprire poco più del 10% del fabbisogno potenziale. Anche in questo caso si osservano differenze territoriali rilevanti: nei comuni del Nord i livelli di copertura risultano mediamente più elevati, superando in alcuni casi il 15% e avvicinandosi talvolta al 20%.

Per quanto riguarda la tempestività della risposta, i dati disponibili evidenziano tempi di attesa relativamente contenuti. Nella seconda rilevazione, i tempi medi di inserimento nelle liste d'attesa variano generalmente tra circa 20 giorni e un massimo di due mesi. La prima indagine aveva invece rilevato una presenza molto limitata di liste d'attesa. Questo dato suggerisce che, nella maggior parte dei contesti analizzati, il servizio di assistenza domiciliare riesce a mantenere un livello relativamente elevato di responsività.

Con riferimento al tasso di abbandono del servizio da parte degli utenti già inseriti è opportuno ricordare che l'uscita dal servizio può essere determinata da diversi fattori: una valutazione negativa della qualità dell'assistenza ricevuta, una percezione di scarsa competitività economica rispetto alle alternative private oppure, più frequentemente, il ricovero dell'utente in una struttura residenziale o il decesso. I dati evidenziano un tasso medio di abbandono pari a circa il 14%, con livelli generalmente più bassi nei comuni di dimensione maggiore e in quelli localizzati nel Sud. Al contrario, i comuni del Nord presentano in media tassi di abbandono più elevati, con valori che nella prima indagine raggiungono in alcuni casi il 30% e che nella seconda rilevazione si collocano intorno al 20%. L'analisi delle serie storiche mostra tuttavia una notevole variabilità tra gli anni, suggerendo che tali valori possano essere influenzati anche da fattori contingenti. Diversamente, il tasso di dispersione prima dell'inserimento – ossia la quota di utenti che rinunciano al servizio dopo aver presentato domanda ma prima dell'effettiva attivazione dell'assistenza – risulta sostanzialmente trascurabile.

L'intensità dell'assistenza erogata è misurata in termini di numero medio di ore settimanali per utente. Questo indicatore deve essere interpretato congiuntamente alla dimensione complessiva dell'offerta: nei comuni che riescono a raggiungere un numero più elevato di utenti, l'intensità dell'assistenza tende infatti a ridursi, mentre nei contesti in cui il numero di beneficiari è più limitato il servizio tende a essere erogato con maggiore intensità. I dati delle due indagini indicano che, in media, il servizio garantisce circa tre ore di assistenza settimanali per utente. Emergono differenze territoriali significative. Nei comuni del Sud l'intensità media dell'assistenza raggiunge circa 5,3 ore settimanali per utente, mentre nei comuni del Nord il valore medio risulta sensibilmente più basso,

collocandosi poco al di sotto delle due ore settimanali. Differenze analoghe emergono anche tra contesti urbani ed extraurbani: nei territori meno urbanizzati l'intensità del servizio tende a risultare inferiore alla media. Nel complesso, i dati suggeriscono che nei comuni caratterizzati da una maggiore diffusione del servizio si tende a privilegiare una logica di ampliamento della platea degli utenti, offrendo un numero minore di ore di assistenza pro capite, mentre nei contesti in cui la domanda è più limitata gli interventi risultano più intensivi.

Con riferimento alla qualità assistenziale, un indicatore interessante riguarda il ricorso alle Unità di valutazione multidimensionale (Uvm), strumenti utilizzati per valutare in modo integrato i bisogni socio-sanitari degli utenti. I dati evidenziano che il ricorso a queste procedure è ancora relativamente limitato: solo cinque comuni tra quelli analizzati sottopongono sistematicamente le richieste di accesso al servizio a una valutazione multidimensionale. Allo stesso tempo, l'analisi evidenzia che nei contesti in cui il numero di ore di assistenza erogate è più elevato gli operatori assistenziali tendono ad avere un carico medio di utenti maggiore.

Rispetto al servizio di asilo nido, il servizio di assistenza domiciliare appare inoltre caratterizzato, in alcuni contesti, da livelli più elevati di turnover del personale. Tuttavia, i dati mostrano che questo indicatore presenta una forte variabilità nel tempo, anche all'interno dello stesso Comune, suggerendo che il fenomeno possa essere influenzato da fattori organizzativi o contrattuali specifici.

Per quanto riguarda la dimensione economica del servizio, i dati raccolti nella prima rilevazione indicano che il costo medio orario dell'assistenza domiciliare si colloca intorno ai 24 euro (valori 2020), con differenze relativamente contenute tra i diversi comuni. Inoltre, non emergono evidenze di significative economie di scala nei contesti in cui il numero di utenti serviti è più elevato. La seconda indagine evidenzia un costo medio orario leggermente inferiore, pari a circa 21 euro, con valori massimi prossimi ai 24 euro. La relativa omogeneità dei costi può essere spiegata anche dalla presenza di un contratto collettivo cazionale di lavoro (Ccnl) per gli operatori sociali, che contribuisce a uniformare i livelli retributivi del personale impiegato nel servizio.

Diversamente, il livello di compartecipazione economica richiesto agli utenti presenta una variabilità molto più marcata. Il costo orario medio a carico degli assistiti – misurato come percentuale del costo complessivo del servizio – oscilla tra meno dell'1% e circa il 20%, con un caso che raggiunge il 37%. Un elemento interessante riguarda il fatto che i comuni che erogano il servizio a un numero più elevato di utenti – tipicamente localizzati in zone con maggiore sviluppo economico e occupazione femminile – tendono a offrire un numero minore di ore di assistenza pro capite e a richiedere al tempo stesso una contribuzione economica più elevata agli assistiti.

Infine, l'analisi del tipo di interventi erogati consente di osservare il peso relativo dei servizi di supporto alla domiciliarità rispetto all'assistenza domiciliare diretta. Considerando l'insieme dei comuni analizzati, circa due terzi degli utenti usufruiscono di servizi di assistenza domiciliare propriamente detta, mentre il restante terzo accede a servizi di supporto alla domiciliarità. Anche in questo caso, emergono differenze territoriali significative. Nei comuni del Sud si osserva una netta prevalenza degli utenti inseriti nei servizi di assistenza domiciliare diretta o indiretta, che rappresentano oltre l'80% del totale degli utenti. Nei comuni del Nord e del Centro si registra invece una maggiore diffusione dei servizi di supporto alla domiciliarità, che rappresentano rispettivamente il 28% e il 27% degli interventi complessivi.

Questi risultati suggeriscono che i modelli organizzativi dei servizi di assistenza domiciliare presentano differenze rilevanti tra i diversi contesti territoriali, riflettendo non solo le caratteristiche demografiche e sociali della popolazione anziana, ma anche le tradizioni istituzionali e le scelte di policy adottate dai singoli comuni nella gestione dei servizi sociali territoriali.

Riflessioni conclusive

Questo contributo ha preso le mosse da una questione che attraversa da tempo sia il dibattito accademico sul performance measurement nel settore pubblico, sia il confronto istituzionale sulle modalità di finanziamento degli Enti locali: la necessità di superare una lettura delle performance dei servizi pubblici locali basata quasi esclusivamente su indicatori di spesa, di input e di volumi erogati, per integrare invece in modo più sistematico la dimensione della qualità.

Prima di discuterne le implicazioni, è utile precisare a quale livello si colloca il paper: non intende offrire una descrizione statistica generalizzabile dei servizi di asilo nido e di assistenza domiciliare nei comuni italiani. I limiti del campione (dimensione contenuta, partecipazione volontaria, copertura territoriale non omogenea) rendono impossibile tale obiettivo. Il contributo è invece di natura prevalentemente metodologica e dimostrativa: il lavoro mostra che indicatori di qualità oggettiva basati su dati amministrativi: sono costruibili e rilevabili sistematicamente, e, una volta disponibili, consentono di osservare variazioni tra enti e contesti che sfuggono ai sistemi informativi attualmente in uso. Le implicazioni di policy che seguono vanno lette in tale chiave: non come inferenze dirette dai dati campionari, ma come riflessioni sul tipo di conoscenza che un sistema strutturato di indicatori di qualità renderebbe disponibile ai policy makers, e su come tale conoscenza potrebbe migliorare il disegno dei trasferimenti agli Enti locali, in termini sia di selezione delle amministrazioni locali, che di introduzione di un sistema più articolato di target di connessa rendicontazione.

Come discusso nelle sezioni precedenti, la letteratura sui servizi pubblici locali ha da tempo evidenziato che l'efficienza costituisce una dimensione importante ma non sufficiente della performance pubblica, e che la qualità dei servizi rappresenta una componente essenziale dell'efficacia dell'azione amministrativa e, più in generale, della capacità delle istituzioni di generare valore pubblico. Già i contributi classici sul monitoraggio delle performance dei governi locali, sia nel contesto italiano sia in quello internazionale, avevano messo in evidenza la necessità di affiancare agli indicatori economici e quantitativi misure più articolate, capaci di cogliere le diverse dimensioni della prestazione pubblica. Più recentemente, la riflessione sul federalismo fiscale e sui fabbisogni standard ha riportato al centro questa esigenza, sottolineando i limiti di sistemi allocativi che, se fondati soltanto su variabili quantitative, rischiano di non riconoscere adeguatamente gli sforzi dei comuni che investono nella qualità dei servizi erogati.

In questa prospettiva, il presente lavoro ha cercato di verificare, con riferimento ai servizi di asilo nido e di assistenza domiciliare: se sia possibile costruire e rilevare sistematicamente indicatori di qualità oggettiva basati su dati già presenti presso i comuni; e, soprattutto se tali indicatori possano risultare utili non solo a fini di controllo interno o benchmarking, ma anche per orientare le politiche pubbliche e i trasferimenti finanziari agli Enti locali.

Le due domande di ricerca che hanno guidato il lavoro riguardano, da un lato, la capacità dei comuni di rilevare in modo sistematico indicatori di qualità oggettiva affidabili e disponibili anche in serie storica e, dall'altro, la possibilità di utilizzare tali indicatori per definire priorità di policy, sostenere processi di accountability così da migliorare il disegno dei trasferimenti statali agli Enti locali.

Alla luce delle evidenze raccolte nelle due indagini, la risposta a entrambe le domande appare complessivamente positiva, pur con le cautele, già evidenziate, derivanti dalla dimensione ancora limitata del campione e dalla natura volontaria della partecipazione dei comuni. La prima rilevazione, costruita secondo una logica collaborativa e fondata sul coinvolgimento diretto dei dirigenti e dei funzionari comunali nella validazione degli indicatori e delle variabili, ha mostrato in modo particolarmente chiaro che i dati necessari per la costruzione di molti indicatori di qualità oggettiva sono effettivamente presenti nei sistemi amministrativi locali, anche se non sempre già organizzati in forma immediatamente utilizzabile. La seconda rilevazione, realizzata con una modalità più tradizionale e meno interattiva, ha confermato questo risultato in un contesto metodologicamente più esigente, mostrando che la rilevabilità degli indicatori non dipende soltanto dal sostegno diretto del gruppo di ricerca ma possiede una base di fattibilità più generale. In altri termini, le due indagini suggeriscono che la qualità oggettiva dei servizi locali può essere osservata in modo sistematico, purché si adottino definizioni chiare, si costruiscano strumenti di rilevazione coerenti con i sistemi informativi dei comuni e si sviluppino progressivamente capacità amministrative dedicate alla raccolta e all'uso di tali informazioni.

Un secondo risultato di rilievo riguarda la possibilità di utilizzare questi indicatori non solo come strumenti descrittivi, ma come leve interpretative in grado di illuminare differenze sostantive tra contesti territoriali, modelli gestionali e configurazioni di servizio.

Da questo punto di vista, i risultati delle due indagini rafforzano sul piano empirico quanto suggerito dalla letteratura sul performance-based funding e sui sistemi multi-dimensionali di valutazione delle performance pubbliche. Come osservano Walker & Andrews (2015), un sistema di finanziamento orientato alla performance non può fondarsi unicamente su misure di output, ma deve essere in grado di riconoscere e premiare anche la qualità e, dove possibile, gli esiti delle prestazioni. Il contributo di questo lavoro consiste proprio nell'aver mostrato che, almeno per due servizi cruciali del welfare locale, esiste uno spazio concreto per costruire un'infrastruttura informativa capace di integrare la misurazione dell'efficienza con quella della qualità oggettiva. Questa integrazione appare tanto più necessaria nel contesto italiano, nel quale il sistema dei fabbisogni standard ha certamente rappresentato un avanzamento rispetto alla spesa storica, ma resta ancora prevalentemente centrato su variabili quantitative di input, processo e output. In tale quadro, l'aggiunta di indicatori di qualità oggettiva non dovrebbe essere intesa come un'alternativa al sistema esistente, ma piuttosto come un suo completamento, capace di renderlo più coerente con una prospettiva di efficacia dei servizi e di valore pubblico.

Il risultato emerso non autorizza, ovviamente, conclusioni generalizzate sull'intero sistema dei servizi locali: la trasferibilità dell'approccio ad altri ambiti dipende dalla presenza delle condizioni identificate nell'introduzione (tracciabilità dell'utenza, strutturazione dei processi, disponibilità di dati amministrativi evitando rilevazioni ex novo) che non sono ugualmente presenti in tutti i servizi comunali. Per i servizi che condividono queste caratteristiche, tuttavia, i risultati suggeriscono che l'ostacolo principale non è di natura tecnica ma organizzativa e istituzionale: non mancano i dati, ma mancano i protocolli, forse gli incentivi per raccogliarli sistematicamente, le occasioni per condividere il set minimo affidabile e rilevabile sistematicamente.

Le implicazioni di policy che emergono da queste evidenze sono molteplici

Con riferimento agli asili nido, la prima implicazione riguarda la necessità di distinguere chiaramente tra il problema infrastrutturale e quello gestionale. Nei territori, soprattutto nel Sud Italia, in cui la copertura della domanda potenziale resta molto inferiore agli obiettivi nazionali ed europei, è evidente che permane un problema di disponibilità di posti. I risultati suggeriscono anche che l'espansione infrastrutturale, pur necessaria, non è sufficiente se non è accompagnata da condizioni organizzative e finanziarie che rendano sostenibile la gestione del servizio secondo standard qualitativi adeguati. La letteratura e le evidenze raccolte convergono nel mostrare che l'accesso effettivo al servizio dipende non solo dall'esistenza del posto, ma anche dalla sua collocazione, dalla flessibilità oraria, dalla capacità di accoglimento della domanda effettiva, dalla tempestività

dell'inserimento e dalla stabilità del personale educativo. Ne deriva che le politiche pubbliche orientate al rafforzamento degli asili nido dovrebbero essere costruite in modo più integrato, combinando investimenti in conto capitale con trasferimenti correnti capaci di sostenere la qualità organizzativa e pedagogica dell'offerta. In quest'ottica, indicatori quali la responsività, la continuità pedagogica, la copertura oraria e l'intensità educativa potrebbero essere utilizzati per identificare priorità differenziate di intervento, superando una logica allocativa basata esclusivamente sul numero di posti. Sempre per gli asili nido, i risultati suggeriscono inoltre che una maggiore varietà dei modelli gestionali può in alcuni casi contribuire a migliorare la copertura e la capacità di risposta del sistema locale. Questo non implica una superiorità automatica di un modello rispetto a un altro, ma indica che, in presenza di adeguate condizioni di regolazione pubblica, l'articolazione dell'offerta tra gestione diretta, concessione e convenzione può rappresentare una leva di policy utile per aumentare l'accessibilità del servizio. Anche sotto il profilo dell'equità, gli indicatori economici raccolti mostrano che la struttura tariffaria e la quota di utenti che pagano il prezzo pieno variano notevolmente tra i comuni e tra le macroaree del Paese. Ciò suggerisce che l'uso di indicatori di qualità dovrebbe essere integrato con una riflessione sulla sostenibilità sociale delle rette e sulle differenze di capacità contributiva delle famiglie, per evitare che il rafforzamento della qualità si traduca in un ostacolo all'accesso.

Con riferimento all'assistenza domiciliare, le implicazioni di policy sono altrettanto rilevanti, ma in parte diverse. I risultati mostrano che il primo nodo riguarda la capacità dei comuni di intercettare la domanda e di rendere il servizio visibile e accessibile alla popolazione anziana. In molti contesti, soprattutto laddove la tradizione assistenziale è meno consolidata, il problema non sembra essere solo la scarsità di risorse, ma anche la debolezza del radicamento istituzionale del servizio e la sua limitata capacità di farsi riconoscere come risposta affidabile ai bisogni di cura. Da questo punto di vista, la qualità oggettiva non coincide solo con l'intensità della prestazione, ma riguarda anche la capacità del sistema locale di attivare, valutare e accompagnare la domanda. Il limitato ricorso alle valutazioni multidimensionali emerso dai dati segnala, ad esempio, uno spazio di miglioramento importante nella capacità di costruire percorsi di presa in carico più integrati e appropriati. Al tempo stesso, la forte variabilità territoriale nella combinazione tra numero di utenti serviti, ore pro capite e compartecipazione economica suggerisce che i comuni si trovano oggi a gestire scelte di policy molto delicate tra ampiezza della copertura e intensità della cura. In un contesto segnato dall'invecchiamento della popolazione e dall'aumento degli ultraottantenni, queste scelte non possono essere lasciate esclusivamente alle possibilità finanziarie dei singoli enti, ma richiedono orientamenti nazionali più chiari e criteri allocativi che tengano conto, insieme, della diffusione del bisogno, della qualità organizzativa del servizio e delle condizioni socioeconomiche dei territori.

Le considerazioni che seguono muovono da quanto osservato per i due servizi analizzati, ma si proiettano su un piano di policy più generale. Sulla base dei risultati ottenuti e

della letteratura sul performance-based funding, non si tratta di inferire dalle indagini una conclusione valida per tutti i servizi locali, bensì di ragionare su quali implicazioni avrebbe, per il disegno complessivo dei trasferimenti agli Enti locali, la disponibilità di indicatori di qualità oggettiva per una gamma più ampia di servizi. Le implicazioni che seguono hanno quindi natura propositiva e condizionale, non descrittiva.

Il primo suggerimento che emerge per i policy makers e per gli operatori è che gli indicatori di qualità oggettiva possono essere utilizzati in almeno tre modi complementari. In primo luogo, possono rafforzare i sistemi di benchmarking e di apprendimento tra comuni, offrendo alle amministrazioni locali uno strumento più ricco per confrontare configurazioni organizzative, livelli di servizio e risultati. In secondo luogo, possono supportare una programmazione nazionale più selettiva e informata, aiutando a individuare non solo dove i servizi sono quantitativamente carenti, ma anche dove essi presentano fragilità qualitative specifiche. In terzo luogo, possono contribuire a migliorare i criteri di assegnazione delle risorse, introducendo gradualmente una logica di finanziamento più vicina ai principi del performance-based funding e più coerente con una visione della performance pubblica orientata al valore prodotto per i cittadini. Naturalmente, questo non significa immaginare un'immediata trasposizione meccanica degli indicatori di qualità nei sistemi di finanziamento. Significa piuttosto riconoscere che, senza una misurazione più accurata delle caratteristiche qualitative dei servizi, le politiche redistributive e di sostegno ai territori rischiano di continuare a basarsi su una rappresentazione incompleta della realtà.

Infine, il lavoro presenta limiti che è necessario discutere con chiarezza, perché incidono in modo diverso sui due livelli del contributo. Sul piano della fattibilità (Rq1), il limite principale è il self-selection bias già discusso: i comuni che hanno partecipato sono probabilmente quelli più strutturati e più orientati o motivati alla misurazione, il che tende a sovrastimare la facilità di rilevazione degli indicatori. La fattibilità documentata in questo lavoro va pertanto intesa come una condizione necessaria (dimostrare che almeno in alcuni contesti la qualità oggettiva è misurabile attraverso dati amministrativi) ma non sufficiente a concludere che tale fattibilità sia generalizzabile all'intero sistema comunale. Un'estensione dell'analisi a campioni più ampi e selezionati con criteri probabilistici sarebbe ovviamente utile per valutare la portata reale di questo risultato. Sul piano delle implicazioni di policy (Rq2), il limite principale riguarda invece la validità esterna delle osservazioni empiriche: le differenze tra territori, modelli gestionali e configurazioni di servizio documentate nei paragrafi 3 e 4 non possono essere interpretate come stime rappresentative della situazione nazionale, né come basi sufficienti per inferenze causali. Esse hanno valore illustrativo: mostrano che gli indicatori selezionati producono informazioni utili e differenziate, ma non consentono di quantificare con precisione l'entità dei divari territoriali o di attribuire a fattori specifici le differenze osservate. Un secondo limite riguarda il fatto che, pur essendo stati selezionati per la loro rilevabilità e affidabilità, gli indicatori analizzati non esauriscono tutte le dimensioni possibili della qualità

dei servizi, né sostituiscono la necessità di integrare, in futuro, anche misure di outcome e, dove opportuno, di qualità percepita. Tuttavia, questi limiti non riducono il valore principale del contributo, che consiste nell'aver mostrato, con riferimento a due servizi centrali del welfare locale, che è possibile costruire un set di indicatori di qualità oggettiva fondato non solo sulla letteratura accademica, ma anche sulla concreta operatività dei comuni.

Le due indagini realizzate mostrano, dunque, che la qualità oggettiva può diventare una componente stabile dell'apparato informativo sui servizi locali. Proprio per questo, il passaggio successivo non dovrebbe limitarsi a ulteriori sperimentazioni descrittive, ma dovrebbe riguardare la progressiva istituzionalizzazione di questi indicatori nei sistemi di rilevazione esistenti, così da rendere le politiche pubbliche per i servizi di asilo nido e di assistenza domiciliare (e, progressivamente, per l'insieme dei servizi locali che ne condividono le caratteristiche strutturali) più eque, più efficaci e meglio orientate alla qualità delle prestazioni erogate ai cittadini.

Riferimenti Bibliografici

- Agasisti, T., & Porcelli, F. (2023). Local governments' efficiency and its heterogeneity: Empirical evidence from a stochastic frontier analysis of Italian municipalities, 2010 – 2018. *Applied Economics*, 55(25).
- Audit Commission. (2000). Local authority performance indicators (England): 2000/1 reference guide. Hmso.
- Bordignon, M., & Turati, G. (2014). I comuni e la trappola dei costi standard. Consultabile in <https://lavoce.info/archives/29140/tagli-ai-comuni-fabbisogni-standard/>
- Boyne, G. A. (1996). Scale, performance and the New Public Management: An empirical analysis of local authority services. *Journal of Management Studies*, 33(6).
- Cronin, J. J., Jr., & Taylor, S. A. (1994). Servperf versus Servqual: Reconciling performance-based and perceptions-minus-expectations measurement of service quality. *Journal of Marketing*, 58(1).
- Dente, B. (1991). *L'efficacia dei poteri locali*. Bologna: Il Mulino.
- Dente, B., & Vecchi, G. (1999). *La valutazione e il controllo strategico*, in Azzone, G., & Dente, B. (a cura di), *Valutare per governare*. Milano: Etas.
- Donnelly, M., Wisniewski, M., Dalrymple, J. F., & Curry, A. C. (1995). Measuring service quality in local government: The Servqual approach. *International Journal of Public Sector Management*, 8(7).
- Ferri, A., Peiti, C., & Vignocchi, C. (2024). *Il welfare locale: Fotografia traiettorie evolutive della domanda di cura*, in Colombo, E., Venturi, P., Violini, L., & Vittadini, G. (a cura di), *Sussidiarietà e... welfare territoriale. Rapporto sulla sussidiarietà 2023 -24*. Milano: Fondazione per la Sussidiarietà.
- Ghobadian, A., & Ashworth, J. (1994). Performance measurement in local government: Concept and practice. *International Journal of Operations & Production Management*, 14(5).
- Hatry, H. P. (1992). *How effective are your community services? Procedures for monitoring their quality*. Washington: The Urban Institute.
- Heinrich, C. J., & Marschke, G. (2010). Incentives and their dynamics in public sector performance management systems. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(1).
- Istituto per la ricerca sociale - Irs (1999). L'efficacia delle politiche comunali nelle grandi città.
- Martin, S., & Smith, P. C. (2005). Multiple public service performance indicators: Toward an integrated statistical approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4).
- Melkers, J., & Willoughby, K. (2005). Models of performance-measurement use in local governments: Understanding budgeting, communication, and lasting effects. *Public Administration Review*, 65(2).
- Moore, M. H. (1997). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Padovani, E. (Ed.) (2018). *Le performance dei servizi comunali. I servizi amministrativi e sociali nelle regioni a statuto ordinario*. Cnel.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V.A., & Berry, L.L. (1988). Servqual: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality. *Journal of Retailing*, 64(1).
- Pelliccia, L. (2020). Fabbisogni standard dei comuni per il sociale. Stato dell'arte e questioni aperte. Consultabile in <https://www.welforum.it/fabbisogni-standard-dei-comuni-per-il-sociale/>

- Politecnico di Milano, Ifel, & Fondazione per la Sussidiarietà (2023). *Indicatori di qualità per misurare la performance degli enti locali* (Agasisti, T., Kamkhaji, J., & Vecchi, G., a cura di). Milano: Fondazione per la Sussidiarietà.
- Ref Ricerche, Politecnico di Milano, Ifel, & Fondazione per la Sussidiarietà. (2025). *Rilevazione di indicatori di qualità oggettiva per il servizio di asilo nido e il servizio di assistenza domiciliare in alcuni comuni italiani* (Vignocchi, C., & Peiti, c., Eds.; con la collaborazione di Agasisti, T., & Vecchi, G.). Ref Ricerche.
- Rizzi, D., & Zanette, M. (2011). I fabbisogni standard di spesa dei comuni italiani. *Politica Economica*, 27(2).
- Rodríguez, P. G., Burguete, J. L. V., Vaughan, R., & Edwards, J. (2009). Quality dimensions in the public sector: Municipal services and citizen's perception. *International Review on Public and Nonprofit Marketing*, 6(1).
- Sá, F., Rocha, Á., & Cota, M. P. (2016). From the quality of traditional services to the quality of local e-government online services: A literature review. *Government Information Quarterly*, 33(1).
- Talbot, C. (2008). Measuring public value. The Work Foundation.
- Talbot, C. (2010). *Theories of Performance*. Oxford: Oxford University Press.
- Ufficio parlamentare di bilancio (2025, 7 maggio). Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale. Intervento del consigliere Giampaolo Arachi. Consultabile in <https://www.upbilancio.it/audizione-dellupb-sullattuazione-del-federalismo-fiscale-criticita-e-impatti-della-legge-di-bilancio-2025-sugli-enti-territoriali/>
- Walker, R. M., & Andrews, R. (2015). Local government management and performance: A review of evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1).
- Warner, M. E., Lago-Peñas, S., & Martinez-Vazquez, J. (2013). Does local government size matter? Privatization and hybrid systems of local service delivery, in Lago-Peñas, S., & Martinez-Vazquez, J. (Eds.), *The challenge of local government size*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Wisniewski, M. (2001). Using Servqual to assess customer satisfaction with public sector services. *Managing Service Quality: An International Journal*, 11(6).
- Zeithaml, V. A., Parasuraman, A., & Berry, L. L. (1990). *Delivering service quality: Balancing customer perceptions and expectations*. New York: Free Press.

La valutazione di base della disabilità come strumento di public management

Basic disability assessment as a public management tool

Luigi Croce, Federica Di Cosimo***

* *Consorzio SIR e Centro Domino per l'autismo*

** *Consulente familiare*

Abstract

The reform introduced by legislative decree 62/2024 represents a crucial turning point in the Italian system for the recognition of disability, reframing the basic assessment no longer as a purely medico-legal act, but as a strategic gateway for access to rights, supports and public services (Ministry of labour and social policy, 2024). From this perspective, the assessment assumes a central function in policy implementation, with significant implications for public management in terms of process standardisation, reduction of territorial inequalities, governance of multidisciplinary teams, and accountability of administrative decisions (Borgonovi, 2012; Ongaro, 2015). This contribution proposes a methodological and operational model for the basic assessment of disability, grounded in the integration of the biopsychosocial approach of the International Classification of functioning, disability and health – Icf (World Health Organization, 2001) and the Relevance coefficient (Rc), a synthetic index designed as a support tool for public decision-making processes. The model is structured around five core variables and is operationalised through the Unified questionnaire for disability assessment (Quvd), conceived to ensure replicability, transparency and reduction of inter-rater variability. Preliminary results from a pilot application indicate a reduction in evaluative variability of approximately 60%, suggesting a significant improvement in terms of procedural equity and decisional consistency. The article discusses the implications of the model for the governance of disability policies, highlighting the potential of the Rc as a public management instrument capable of translating a complex normative reform into standardised, rights-oriented and time-sustainable administrative practices (Ongaro & Valotti, 2008; Hood, 2011).

Keywords: Disability, Public management, Basic assessment, Governance, WHO.

Introduzione

Negli ultimi decenni, le politiche pubbliche in materia di disabilità hanno conosciuto un progressivo spostamento da un paradigma prevalentemente assistenziale a un paradigma fondato sui diritti, sulla partecipazione e sull'inclusione sociale (United Nations, 2006; Schalock *et al.*, 2010). Tale evoluzione ha trovato un riferimento operativo centrale nell'adozione dell'approccio biopsicosociale promosso dall'Organizzazione Mondiale della Sanità attraverso l'Icf, che ha ridefinito la disabilità come esito dell'interazione dinamica tra condizioni di salute, fattori personali e contesti ambientali (World Health Organization, 2001).

In ambito nazionale, il decreto legislativo 62/2024 si inserisce in questo quadro come riforma strutturale del sistema di riconoscimento della disabilità, attribuendo alla valutazione di base un ruolo strategico nell'accesso ai diritti, ai servizi e ai sostegni pubblici. La valutazione non è più concepita come un mero atto certificativo, ma come una funzione chiave di governo del sistema, dalla quale dipendono l'attivazione della valutazione multidimensionale e la costruzione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2024).

Questo mutamento di prospettiva comporta rilevanti implicazioni per il public management. La letteratura evidenzia come l'implementazione di riforme complesse richieda strumenti capaci di ridurre l'ambiguità decisionale, limitare la discrezionalità non controllata e garantire coerenza tra livelli di governo e territori differenti (Pressman & Wildavsky, 1984; Ongaro, 2015). Nel caso della valutazione della disabilità, l'assenza di procedure standardizzate e di criteri espliciti di decisione rischia di produrre effetti distorsivi, con marcate disuguaglianze territoriali e una significativa variabilità inter-valutatore, già ampiamente documentata nei sistemi di welfare multilivello (Borgonovi, 2012; Valotti, 2018).

La valutazione di base può pertanto essere letta come un vero e proprio “collo di bottiglia” delle politiche pubbliche sulla disabilità: un punto critico in cui si concentrano scelte amministrative ad alto impatto redistributivo, con conseguenze dirette sull'equità di accesso ai diritti e sulla sostenibilità complessiva del sistema (Hood, 2011). In assenza di strumenti decisionali strutturati, il rischio è che una riforma orientata ai diritti finisca per rafforzare pratiche burocratiche difensive o per ampliare, anziché ridurre, le disuguaglianze di trattamento.

In questo contesto, il presente articolo si colloca nel filone degli studi di public management applicati alle politiche sociali e sanitarie, con l'obiettivo di contribuire al dibattito sull'implementazione amministrativa del d. lgs. 62/2024. L'obiettivo è proporre un modello valutativo che coniughi rigore scientifico, standardizzazione procedurale e attenzione alla complessità delle situazioni individuali, offrendo alle amministrazioni pubbliche uno strumento di supporto alle decisioni fondato su criteri espliciti, verificabili e replicabili (Ongaro & Valotti, 2008).

Il modello del Coefficiente di rilevanza (Cr), integrato con l'approccio Icf, viene qui presentato non come strumento clinico, ma come dispositivo di governance valutativa. Esso è progettato per ridurre la variabilità inter-valutatore, aumentare la trasparenza delle decisioni e rafforzare l'accountability delle istituzioni coinvolte, configurando la valutazione di base della disabilità come una funzione strategica del public management orientata all'equità, alla sostenibilità e alla tutela effettiva dei diritti (Schalock *et al.*, 2010; Ongaro, 2015).

In questa prospettiva, diversi contributi hanno sottolineato la necessità di superare una lettura meramente certificativa della disabilità, proponendo modelli di valutazione capaci di integrare dimensioni cliniche, funzionali e organizzative, e di fungere da ponte tra riconoscimento formale e progettazione degli interventi. In ambito italiano, tali riflessioni hanno evidenziato come la valutazione rappresenti un passaggio cruciale per garantire coerenza tra diritti, servizi e progetto di vita, richiedendo strumenti capaci di sostenere decisioni pubbliche complesse in modo trasparente e orientato alla persona (Croce & Semeraro, 2024).

1. Disabilità e public management: quadro teorico e normativo

L'analisi delle politiche pubbliche in materia di disabilità rappresenta un ambito privilegiato per lo studio dei processi di public management in contesti caratterizzati da elevata complessità, pluralità di attori e forte rilevanza redistributiva. La disabilità, infatti, si colloca strutturalmente all'intersezione tra politiche sanitarie, sociali, educative e del lavoro, configurandosi come tipico caso di cross-cutting policy che richiede elevati livelli di coordinamento interistituzionale e interprofessionale (Ongaro, 2015; Hill & Hupe, 2014).

Nel corso degli ultimi decenni, il paradigma di riferimento delle politiche sulla disabilità ha conosciuto una trasformazione profonda. Il superamento del modello medico-assistenziale a favore di un approccio basato sui diritti e sulla partecipazione è stato formalizzato a livello internazionale con l'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (United Nations, 2006). Tale convenzione ha ridefinito la disabilità non come attributo individuale, ma come esito dell'interazione tra condizioni di salute e barriere ambientali e sociali, spostando l'attenzione dalle prestazioni alla piena cittadinanza.

In questo quadro, la Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (Icf) ha rappresentato un punto di svolta non solo sul piano concettuale, ma anche su quello operativo, introducendo un linguaggio comune e una struttura descrittiva condivisa per analizzare il funzionamento umano (World Health Organization, 2001). Tuttavia, come evidenziato da numerosi autori, l'adozione dell'Icf nei sistemi di welfare non è di per sé sufficiente a garantire coerenza, equità e uniformità nelle pratiche amministrative, se non accompagnata da dispositivi di governance e da strumenti decisionali adeguati (Schalock *et al.*, 2010; Borgonovi, 2012).

Sebbene l'Icf abbia fornito una cornice concettuale condivisa e un linguaggio comune per descrivere il funzionamento umano, la letteratura ha evidenziato come la sua applicazione nei sistemi di welfare richieda un'ulteriore traduzione in strumenti operativi capaci di sostenere i processi decisionali e di governance. In particolare, è stato osservato come l'assenza di dispositivi valutativi strutturati possa indebolire il collegamento tra valutazione, servizi e progetto di vita, lasciando irrisolto il nodo dell'implementazione amministrativa (Croce & Semeraro, 2025; Schalock *et al.*, 2010).

Dal punto di vista del public management, il passaggio da un paradigma all'altro implica un cambiamento sostanziale nella funzione amministrativa della valutazione. La valutazione non è più un atto tecnico neutro, ma un processo decisionale complesso, ad alto contenuto discrezionale, che incide direttamente sull'allocazione delle risorse pubbliche e sull'accesso ai diritti (Hood, 2011). In tal senso, essa può essere letta come una decision point cruciale all'interno della catena di implementazione delle politiche sulla disabilità.

La letteratura classica sull'implementazione delle politiche pubbliche ha ampiamente mostrato come le riforme caratterizzate da obiettivi ambiziosi e da una molteplicità di attori coinvolti siano particolarmente esposte al rischio di implementation gap (Pressman & Wildavsky, 1984). Questo rischio aumenta in presenza di elevata ambiguità normativa e di assenza di strumenti operativi condivisi, condizioni che favoriscono interpretazioni divergenti e pratiche amministrative disomogenee (Matland, 1995).

Nel caso delle politiche sulla disabilità, tali criticità risultano accentuate dalla natura intrinsecamente multidimensionale del fenomeno e dalla necessità di integrare competenze professionali differenti. La valutazione della disabilità coinvolge infatti medici, psicologi, assistenti sociali, educatori e funzionari amministrativi, ciascuno portatore di specifici paradigmi professionali e criteri di giudizio. In assenza di strumenti decisionali strutturati, questa pluralità rischia di tradursi in conflitti di ruolo, frammentazione delle responsabilità e aumento della variabilità inter-valutatore (Lipsky, 1980; Ansell & Gash, 2008).

Il tema della discrezionalità amministrativa assume qui un rilievo centrale. Come osservato dalla letteratura sul street-level bureaucracy, gli operatori che agiscono nei punti di contatto tra cittadino e amministrazione esercitano inevitabilmente un potere discrezionale, che può tradursi tanto in pratiche virtuose quanto in esiti iniqui, a seconda del contesto organizzativo e degli strumenti disponibili (Lipsky, 1980). In ambito di disabilità, tale discrezionalità può incidere profondamente sull'accesso ai diritti, generando disuguaglianze territoriali difficilmente giustificabili sul piano normativo.

Il d.lgs. 62/2024 si colloca esplicitamente nel tentativo di ridurre tali criticità, introducendo un impianto normativo che mira a rafforzare l'uniformità procedurale, la trasparenza e l'integrazione tra livelli di valutazione. Dal punto di vista del public management, il decreto può essere interpretato come una riforma orientata al rafforzamento della capacità amministrativa, intesa come insieme di competenze, strumenti e procedure che consentono alle istituzioni pubbliche di tradurre gli obiettivi di policy in risultati concreti (Ongaro & Valotti, 2008).

Tuttavia, come evidenziato dalla letteratura comparata, le riforme normative non producono automaticamente cambiamenti nelle pratiche amministrative. In assenza di strumenti operativi coerenti, il rischio è che le innovazioni rimangano a livello formale, lasciando inalterate le logiche decisionali sottostanti (Hill & Hupe, 2014). In questo senso, la valutazione di base della disabilità rappresenta un banco di prova cruciale per la riuscita della riforma introdotta dal d.lgs. 62/2024.

La valutazione di base, infatti, costituisce il primo livello di decisione istituzionale sul riconoscimento della disabilità e svolge una funzione di filtro rispetto all'accesso ai successivi livelli di intervento. Essa concentra pertanto una rilevante quota di potere

decisionale, con implicazioni dirette in termini di equità, sostenibilità finanziaria e legittimazione dell'azione pubblica (Moore, 1995). Da questo punto di vista, la qualità dei processi valutativi diventa una componente essenziale del public value prodotto dal sistema di welfare.

Alla luce di queste considerazioni, emerge la necessità di dotare le amministrazioni pubbliche di strumenti capaci di ridurre l'ambiguità decisionale, rendere espliciti i criteri di valutazione e supportare la governance delle équipes multidisciplinari. È in questo spazio teorico e operativo che si colloca il modello del Coefficiente di rilevanza (Cr), proposto nel presente contributo come strumento di policy implementation, progettato per rafforzare la coerenza, la trasparenza e l'accountability dei processi di valutazione di base della disabilità.

2. Il d.lgs. 62/2024 come riforma amministrativa complessa

Il d.lgs. 62/2024 può essere interpretato, dal punto di vista del public management, come una riforma amministrativa complessa ad alto contenuto trasformativo. Esso non si limita infatti a modificare singoli aspetti procedurali del sistema di riconoscimento della disabilità, ma interviene sull'architettura complessiva delle politiche pubbliche in materia, ridefinendo ruoli, funzioni e relazioni tra i diversi livelli istituzionali coinvolti.

La letteratura sulle riforme amministrative evidenzia come gli interventi normativi che mirano a ristrutturare processi decisionali multilivello presentino un elevato grado di complessità implementativa, soprattutto quando incidono su ambiti caratterizzati da forte integrazione intersettoriale e da pluralità di attori (Pollitt & Bouckaert, 2017). In tali contesti, la distanza tra policy design e policy practice tende ad ampliarsi, rendendo cruciale l'adozione di strumenti capaci di tradurre i principi normativi in pratiche operative coerenti (Ongaro, 2015).

Il d.lgs. 62/2024 si colloca precisamente in questa traiettoria. Il decreto ridefinisce la valutazione della disabilità come processo articolato in più livelli – valutazione di base, valutazione multidimensionale e progetto di vita – attribuendo a ciascuno una funzione specifica all'interno del sistema di welfare. Tale articolazione risponde all'esigenza di superare modelli valutativi frammentati e di promuovere una presa in carico integrata, in linea con i principi della Convenzione Onu e dell'approccio biopsicosociale (United Nations, 2006; World Health Organization, 2001).

Dal punto di vista del public management, tuttavia, questa articolazione introduce nuove sfide di coordinamento e governance. La distinzione tra valutazione di base e valutazione multidimensionale implica infatti una chiara definizione delle responsabilità decisionali e delle interdipendenze organizzative tra i diversi attori coinvolti. In assenza di

strumenti operativi condivisi, il rischio è che tali livelli si sovrappongano o, al contrario, si disallineino, generando inefficienze, ritardi procedurali e conflitti istituzionali (Hill & Hupe, 2014).

Un ulteriore elemento di complessità deriva dal fatto che il decreto attribuisce alla valutazione di base una funzione di accesso ai diritti, collocandola a monte dell'intero processo di presa in carico. Questo rende la valutazione di base un momento decisionale ad alta rilevanza redistributiva, nel quale si concentrano scelte che incidono direttamente sull'allocazione delle risorse pubbliche e sull'attivazione dei servizi (Hood, 2011). Come sottolineato dalla letteratura sul public value, tali decisioni richiedono livelli elevati di legittimazione, trasparenza e difendibilità amministrativa (Moore, 1995).

Il d.lgs. 62/2024 mira, inoltre, a ridurre le storiche disuguaglianze territoriali che hanno caratterizzato il sistema italiano di riconoscimento della disabilità. Numerosi studi hanno evidenziato come, in assenza di criteri standardizzati, i sistemi di welfare decentrati tendano a produrre esiti fortemente differenziati in funzione delle capacità amministrative locali (postcode lottery) (Borgonovi, 2012; Valotti, 2018). Il decreto si propone di contrastare tali dinamiche attraverso una maggiore uniformità procedurale, ma lascia aperta la questione degli strumenti necessari per rendere effettivo questo obiettivo.

Dal punto di vista dell'implementazione, il decreto presenta un livello significativo di ambiguità funzionale, tipica delle riforme orientate ai diritti. Come osservato da Matland (1995), in contesti caratterizzati da obiettivi condivisi ma da strumenti poco definiti, l'esito dell'implementazione tende a dipendere in larga misura dalle pratiche locali e dalle interpretazioni degli attori coinvolti. Questo rischio è particolarmente elevato nei processi valutativi, nei quali la discrezionalità professionale gioca un ruolo centrale (Lipsky, 1980).

In questo senso, il d.lgs. 62/2024 può essere letto come una riforma che richiede un rafforzamento significativo della capacità amministrativa, intesa non solo come disponibilità di risorse, ma come capacità di governare processi complessi attraverso strumenti decisionali adeguati (Ongaro & Valotti, 2008). La valutazione di base diventa così un banco di prova per verificare la reale capacità del sistema pubblico di tradurre un impianto normativo avanzato in pratiche amministrative coerenti, eque e sostenibili.

Un ulteriore aspetto rilevante riguarda la governance delle équipe multidisciplinari previste dal decreto. La collaborazione tra professionisti con background differenti rappresenta una risorsa fondamentale per la qualità della valutazione, ma introduce anche potenziali criticità in termini di coordinamento, leadership e responsabilità decisionale (Ansell & Gash, 2008). Senza strumenti condivisi, il rischio è che la valutazione si trasformi in una somma di giudizi parziali, piuttosto che in un processo decisionale integrato.

Alla luce di queste considerazioni, il d.lgs. 62/2024 può essere interpretato come una riforma che necessita di dispositivi operativi capaci di ridurre l'ambiguità decisionale, supportare il coordinamento interistituzionale e rendere espliciti i criteri di valutazione. In assenza di tali dispositivi, la riforma rischia di rimanere confinata a un livello dichiarativo, senza produrre gli effetti attesi in termini di equità e tutela dei diritti.

È in questo spazio di tensione tra disegno normativo e implementazione amministrativa che si colloca il modello del Coefficiente di rilevanza (Cr), proposto come strumento di supporto alla valutazione di base. Il Cr viene concepito non come soluzione tecnica isolata, ma come risposta organizzativa a una riforma complessa, finalizzata a rafforzare la coerenza, la trasparenza e l'accountability dei processi decisionali previsti dal d.lgs. 62/2024.

In questa chiave, la valutazione di base assume il ruolo di dispositivo di accesso ai diritti e ai percorsi di presa in carico, configurandosi come snodo critico dell'intero sistema. Come evidenziato in precedenti analisi, la qualità di questo passaggio incide direttamente sulla possibilità di costruire progetti di vita coerenti e sostenibili, evitando fratture tra riconoscimento formale della disabilità e attivazione concreta dei sostegni (Croce & Semeraro, 2025).

3. La valutazione di base come snodo di governance multilivello

Nel disegno del d.lgs. 62/2024, la valutazione di base della disabilità assume una funzione che va ben oltre il perimetro tecnico-procedurale, configurandosi come uno snodo centrale di governance multilivello. Essa rappresenta infatti il punto di intersezione tra diversi livelli istituzionali – Stato, enti centrali, regioni, aziende sanitarie e enti locali – nonché tra differenti settori di policy, tra cui sanità, politiche sociali, istruzione e lavoro.

La letteratura sul public management ha ampiamente evidenziato come i sistemi di welfare contemporanei siano caratterizzati da una crescente complessità istituzionale, nella quale le decisioni rilevanti emergono dall'interazione tra attori collocati a livelli diversi di governo (multi-level governance) (Marks & Hooghe, 2004; Ongaro, 2015). In tali contesti, la qualità delle politiche pubbliche dipende in misura significativa dalla capacità di coordinare ruoli, responsabilità e flussi decisionali, piuttosto che dalla sola chiarezza delle norme formali.

La valutazione di base della disabilità si colloca precisamente in questo spazio di interdipendenza istituzionale. Essa è influenzata da indirizzi normativi statali, da assetti organizzativi regionali, da pratiche operative delle aziende sanitarie e da capacità amministrative locali. Di conseguenza, eventuali disallineamenti tra questi livelli tendono a riflettersi direttamente sugli esiti valutativi, producendo disuguaglianze territoriali e variabilità procedurale (Borgonovi, 2012; Valotti, 2018).

Dal punto di vista della governance, la valutazione di base può essere interpretata come un boundary process, ossia un processo di confine che collega ambiti istituzionali differenti e richiede strumenti capaci di tradurre linguaggi, criteri e logiche decisionali eterogenee (Ansell & Gash, 2008). In assenza di tali strumenti, il rischio è che la valutazione diventi terreno di negoziazione informale tra attori, piuttosto che espressione di una decisione pubblica strutturata e trasparente.

Un ulteriore elemento di complessità deriva dal ruolo degli enti centrali, in particolare dell'Inps, nel processo di valutazione. La presenza di un soggetto nazionale con funzioni di coordinamento e certificazione introduce potenziali vantaggi in termini di uniformità e controllo, ma richiede al contempo un elevato livello di integrazione informativa e procedurale con i livelli territoriali. La letteratura sul central steering nei sistemi decentrati evidenzia come tali assetti possano produrre esiti positivi solo in presenza di strumenti condivisi e di meccanismi di feedback strutturati (Pollitt & Bouckaert, 2017).

Nel contesto italiano, caratterizzato da un forte decentramento amministrativo, la valutazione di base rischia altrimenti di assumere configurazioni differenti a seconda delle capacità organizzative regionali e locali. Questo fenomeno, spesso descritto come postcode lottery, è stato ampiamente documentato nei sistemi di welfare multilivello e rappresenta una delle principali fonti di disuguaglianza nell'accesso ai diritti sociali (Borgonovi, 2012; Valotti, 2018).

La valutazione di base si configura inoltre come punto di raccordo tra dimensione sanitaria e dimensione sociale delle politiche sulla disabilità. Tale integrazione, pur essendo ampiamente richiamata nei documenti programmatici, si scontra spesso con assetti organizzativi separati, sistemi informativi non interoperabili e culture professionali differenti. Come osservato da Hill & Hupe (2014), l'integrazione intersettoriale richiede non solo volontà politica, ma anche strumenti operativi che rendano possibile una reale condivisione dei criteri decisionali.

Dal punto di vista del public management, la valutazione di base svolge una funzione di coordinamento verticale e orizzontale. Verticale, in quanto collega indirizzi nazionali e pratiche locali; orizzontale, in quanto integra competenze e responsabilità di settori differenti. In entrambi i casi, la mancanza di strumenti standardizzati tende a spostare il baricentro decisionale verso pratiche informali, aumentando l'opacità dei processi e riducendo la possibilità di esercitare un controllo democratico effettivo (Hood, 2011).

Un aspetto particolarmente rilevante riguarda la tracciabilità delle decisioni. In un sistema multilivello, la possibilità di ricostruire il percorso decisionale che ha condotto al riconoscimento o al mancato riconoscimento della disabilità rappresenta un elemento essenziale di accountability. La letteratura evidenzia come la mancanza di tracciabilità

favorisca il contenzioso amministrativo e indebolisca la fiducia dei cittadini nelle istituzioni (Moore, 1995; Hood, 2011).

La valutazione di base assume quindi una funzione strategica anche in termini di legittimazione dell'azione pubblica. Essa costituisce uno dei momenti nei quali il cittadino sperimenta in modo diretto la capacità dello Stato di garantire diritti in modo equo e trasparente. In questo senso, la qualità dei processi valutativi contribuisce in maniera significativa alla produzione di public value, inteso come combinazione di risultati, equità e fiducia istituzionale (Moore, 1995).

Alla luce di queste considerazioni, emerge come la valutazione di base non possa essere affrontata esclusivamente come problema tecnico o clinico, ma debba essere governata come processo istituzionale complesso. Ciò implica la necessità di strumenti capaci di supportare il coordinamento multilivello, ridurre l'asimmetria informativa tra attori e rendere espliciti i criteri decisionali adottati.

È in questo contesto che il modello del Coefficiente di rilevanza (Cr) viene proposto come strumento di supporto alla governance della valutazione di base. Il Cr, integrato in una procedura standardizzata, consente di rendere confrontabili le decisioni assunte in contesti territoriali differenti, rafforzando il ruolo degli enti centrali di indirizzo senza comprimere l'autonomia operativa dei livelli locali. In tal senso, esso può essere interpretato come un boundary object capace di facilitare il coordinamento tra livelli di governo e settori di policy differenti (Star & Griesemer, 1989).

4. Il modello del Coefficiente di rilevanza (Cr) come strumento di policy implementation

Nel quadro delineato dal d.lgs. 62/2024, la valutazione di base della disabilità svolge una funzione decisiva nel determinare:

- la percentuale di invalidità;
- l'accesso a benefici, provvidenze e misure di sostegno;
- l'attivazione del percorso verso il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato.

Dal punto di vista del public management, tali esiti configurano la valutazione di base come processo decisionale ad alto impatto redistributivo, che richiede strumenti capaci di garantire coerenza, trasparenza e difendibilità amministrativa (Hood, 2011; Ongaro, 2015). In questo senso, il modello del Coefficiente di rilevanza (Cr) è concepito come

strumento di policy implementation, finalizzato a strutturare il processo valutativo e a rendere espliciti i criteri che conducono alle decisioni pubbliche.

Il Cr si fonda sull'integrazione di variabili selezionate per il loro valore informativo e per la loro rilevanza amministrativa. Un elemento qualificante del modello è la distinzione concettuale e operativa tra:

- la misura delle menomazioni (impairment), riferita alle funzioni e strutture corporee;
- la misura della disabilità e del funzionamento globale, intesa come esito dell'interazione tra salute e contesto.

Questa distinzione è centrale per evitare ambiguità valutative e per garantire coerenza con l'impianto del d.lgs. 62/2024 e con l'approccio biopsicosociale dell'Icf (World Health Organization, 2001).

4.1 Le variabili e gli strumenti del modello Cr

Il modello Cr integra cinque variabili principali, misurate attraverso strumenti differenti, ciascuno dei quali contribuisce in modo specifico alla valutazione di base. In particolare, la checklist Icf per funzioni e strutture corporee e il Whodas 2.0 vengono utilizzati per misurare dimensioni diverse e non sovrapponibili della disabilità.

Tav. 1 Variabili, strumenti e funzione nel modello Cr (fonte: elaborazione degli autori).

Variabile / Strumento	Che cosa misura	Valore aggiunto nella valutazione di base	Indicatori e strumenti	Ruolo nel Cr
Danno funzionale (Df)	Compromissione delle funzioni e strutture corporee (impairment), indipendentemente dai sostegni	Fornisce l'ancoraggio oggettivo e medico-legale della valutazione di base; garantisce confrontabilità e uniformità	Checklist Icf funzioni (b) e strutture (s) con qualificatori standard	Peso positivo elevato. Costituisce la base biologico-funzionale del Cr
Funzionamento globale / disabilità percepita	Limitazioni nelle attività e restrizioni nella partecipazione come esito del funzionamento reale	Introduce una misura standardizzata dell'impatto funzionale complessivo, distinta dall'impairment	Whodas 2.0 (12 o 36 item)	Non entra direttamente come Df, ma contribuisce alla calibrazione di Isn e Ia

Variabile / Strumento	Che cosa misura	Valore aggiunto nella valutazione di base	Indicatori e strumenti	Ruolo nel Cr
Capacità di compensazione individuale (Cci)	Strategie spontanee, risorse personali e adattamenti individuali non formali	Evita una sovrastima dell'impatto della disabilità senza negare il danno	Scale di coping e resilienza; osservazione strutturata	Peso negativo moderato. Riduce il Cr in presenza di elevate capacità compensative
Influenza dell'ambiente (Ia)	Effetto di barriere e facilitatori ambientali sul funzionamento	Documenta il contesto senza "mascherare" la disabilità; prepara la valutazione multidimensionale	Fattori ambientali Icf (e); analisi contestuale	Peso modulante. Aumenta o modula il Cr in termini di complessità
Diagnosi clinica e comorbidità (Dcc)	Gravità e interazione delle condizioni cliniche	Rafforza la solidità medico-legale e prognostica della valutazione	Diagnosi Icd/Dsm; scale di gravità	Peso positivo. Incrementa il Cr in quadri complessi
Indice di supporto necessario (Isn)	Intensità e tipologia di supporto richiesto per garantire diritti e partecipazione	Collega direttamente valutazione di base, benefici e progetto di vita	Scale di intensità del supporto (es. Sis); analisi dei bisogni	Peso positivo elevato. Determinante per accesso a provvidenze e PdV

4.2 Check-list Icf e Whodas 2.0: strumenti diversi per funzioni diverse

Un punto centrale del modello Cr è il ruolo distinto e non sovrapponibile della checklist Icf per funzioni e strutture corporee e del Whodas 2.0. Sebbene entrambi derivino dal quadro concettuale dell'Icf, essi rispondono a logiche valutative differenti.

La checklist Icf relativa alle funzioni e strutture corporee è utilizzata esclusivamente per la misurazione del danno funzionale (Df). Essa consente una valutazione impairment-oriented, standardizzata e replicabile, indispensabile per il riconoscimento della percentuale di invalidità e per la tenuta medico-legale della decisione.

Il Whodas 2.0, al contrario, non misura l'impairment, ma il livello di disabilità come esito del funzionamento reale, ovvero le difficoltà sperimentate dalla persona nelle attività quotidiane e nella partecipazione sociale (World Health Organization, 2010). Esso fornisce una misura sintetica e comparabile dell'impatto funzionale complessivo, ma non può essere utilizzato come indicatore diretto del danno biologico.

Nel modello Cr, pertanto:

- il Df deriva esclusivamente dalla checklist Icf funzioni e strutture;
- il Whodas 2.0 contribuisce a orientare la stima dell'Indice di supporto necessario (Isn) e dell'Influenza dell'ambiente (Ia);

i due strumenti non vengono sommati né confusi, ma integrati in modo coerente.

Dal punto di vista del public management, questa distinzione rafforza la chiarezza del processo valutativo e ne aumenta la difendibilità, riducendo il rischio di decisioni arbitrarie o di sovrapposizioni improprie tra piani valutativi differenti.

4.3 Il Cr come dispositivo di collegamento tra invalidità, benefici e progetto di vita

Il valore strategico del Cr risiede nella sua capacità di collegare in modo strutturato:

- il riconoscimento della percentuale di invalidità;
- l'accesso a benefici e provvidenze;
- l'attivazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato.

Il Cr consente di rendere esplicito il razionale decisionale che conduce da una valutazione impairment-oriented a scelte di policy orientate alla partecipazione e ai diritti. In questo senso, il modello non riduce la complessità della disabilità a un indice numerico, ma utilizza l'indice come strumento di governance, capace di rendere tracciabili, confrontabili e giustificabili le decisioni pubbliche.

Il valore del Coefficiente di rilevanza si colloca in continuità con approcci che hanno sottolineato l'esigenza di disporre di modelli valutativi capaci di orientare non solo il riconoscimento della disabilità, ma anche la progettazione degli interventi e l'organizzazione dei servizi. In tale prospettiva, la valutazione di base diventa un momento generativo del progetto di vita, piuttosto che un passaggio meramente autorizzativo (Croce & Semeraro, 2025).

5. Metodologia operativa della valutazione di base: il Quvd come strumento amministrativo standardizzato

Nel contesto del d.lgs. 62/2024, la qualità della valutazione di base dipende in misura significativa dalla capacità delle amministrazioni di dotarsi di procedure operative standardizzate, in grado di tradurre principi normativi e modelli concettuali in pratiche

valutative coerenti. In questa prospettiva, il Questionario unico per la valutazione della disabilità (Quvd) è concepito non come strumento clinico specialistico, ma come dispositivo amministrativo di supporto alle decisioni, finalizzato a garantire uniformità procedurale, riduzione della discrezionalità non controllata e tracciabilità del processo valutativo.

Dal punto di vista del public management, il Quvd risponde all'esigenza di rafforzare la capacità amministrativa delle istituzioni coinvolte nella valutazione di base, offrendo una struttura comune che consente di integrare contributi professionali differenti all'interno di un processo decisionale unitario (Ongaro & Valotti, 2008; Hill & Hupe, 2014).

5.1 Finalità amministrative del Quvd

Il Quvd è progettato per perseguire quattro finalità principali, rilevanti sul piano della governance pubblica:

- standardizzazione del processo valutativo – il questionario fornisce una sequenza strutturata di rilevazione delle informazioni, riducendo la variabilità derivante da prassi locali non formalizzate e favorendo l'omogeneità territoriale delle decisioni;
- integrazione interdisciplinare – il Quvd consente di raccogliere contributi provenienti da professionisti con competenze differenti, evitando che la valutazione si riduca a una sommatoria di giudizi settoriali e promuovendo una sintesi decisionale condivisa;
- trasparenza e tracciabilità – ogni informazione rilevante ai fini del calcolo del Cr è documentata, rendendo ricostruibile il percorso decisionale e rafforzando l'accountability delle amministrazioni coinvolte.
- supporto alla difendibilità amministrativa – la struttura del Quvd consente di rendere espliciti i criteri adottati nella valutazione, riducendo il rischio di contenzioso e facilitando il controllo interno ed esterno delle decisioni (Hood, 2011).

5.2 Struttura del Quvd e articolazione delle sezioni

Il Quvd è articolato in sezioni corrispondenti alle principali variabili del modello Cr. Ciascuna sezione è progettata per raccogliere informazioni specifiche, utilizzando strumenti standardizzati e indicatori verificabili.

Prima di procedere alla compilazione delle singole sezioni, è necessario sottolineare che l'anamnesi documentale rappresenta un passaggio ineludibile per la validazione

diagnostica e il riconoscimento del danno funzionale. Tale fase preliminare richiede l'acquisizione e la verifica sistematica di: (a) certificati diagnostici validi, emessi da strutture e specialisti accreditati secondo le normative vigenti; (b) indagini di laboratorio, quali esami ematochimici, genetici e metabolici, utili a documentare le basi biologiche della condizione; (c) indagini strumentali, tra cui neuroimaging, Ecg e valutazioni neuropsicologiche standardizzate, che consentono una caratterizzazione oggettiva del quadro clinico; (d) percorsi terapeutici pregressi, farmacologici, riabilitativi e psicoterapeutici, che testimoniano la cronicità della condizione e gli esiti degli interventi effettuati. Senza un'adeguata documentazione clinica, la compilazione delle sezioni successive del Quvd risulterebbe priva del necessario ancoraggio oggettivo, compromettendo la solidità medico-legale della valutazione e la sua difendibilità amministrativa. Dal punto di vista del public management, l'anamnesi documentale svolge pertanto una funzione di garanzia, assicurando che le decisioni si fondino su evidenze verificabili e non su mere dichiarazioni o impressioni cliniche.

- sezione A – Danno funzionale: rileva la compromissione delle funzioni e strutture corporee attraverso la checklist Icf, con qualificatori standard. Questa sezione costituisce la base impairment-oriented della valutazione;
- sezione B – Funzionamento e disabilità: integra strumenti di valutazione del funzionamento globale, tra cui il Whodas 2.0, al fine di documentare l'impatto della condizione sulle attività e sulla partecipazione, senza sovrapporsi alla misura del danno;
- sezione C – Capacità di compensazione individuale: raccoglie informazioni sulle risorse personali e sulle strategie spontanee adottate dalla persona, rilevanti per la calibrazione del Cr;
- sezione D – Influenza dell'ambiente: documenta barriere e facilitatori ambientali, utilizzando i fattori ambientali dell'Icf e analisi contestuali strutturate;
- sezione E – Diagnosi clinica e comorbidità: integra la dimensione diagnostica con un'analisi della complessità clinica e prognostica;
- sezione F – Indice di supporto necessario: stima l'intensità e la tipologia di supporto richiesto per garantire l'esercizio dei diritti e la partecipazione, ponendo le basi per l'accesso a benefici e per l'attivazione del progetto di vita.

Dal punto di vista amministrativo, questa articolazione consente di distinguere chiaramente tra informazioni necessarie al riconoscimento della disabilità e informazioni orientate alla programmazione degli interventi successivi, evitando commistioni improprie tra piani valutativi differenti.

5.3 Processo di compilazione e governance dell'équipe valutativa

La compilazione del Quvd avviene nell'ambito di un processo valutativo strutturato, che coinvolge un'équipe multidisciplinare. Tuttavia, il modello non presuppone una gerarchia professionale rigida, bensì una governance procedurale, nella quale il processo è guidato da regole condivise piuttosto che da singole figure professionali (Ansell & Gash, 2008).

Dal punto di vista del public management, il Quvd svolge una funzione di coordinamento dell'équipe, fornendo un linguaggio comune e una sequenza decisionale esplicita. Ciò contribuisce a:

- ridurre conflitti di ruolo;
- chiarire le responsabilità decisionali;
- favorire una sintesi condivisa dei contributi professionali.

5.4 Trasformazione dei dati e calcolo del Cr

Le informazioni raccolte attraverso il Quvd vengono trasformate in valori standardizzati, al fine di consentire il calcolo del Coefficiente di rilevanza. Questo passaggio rappresenta un momento cruciale dal punto di vista amministrativo, poiché traduce dati qualitativi e quantitativi in un indice sintetico utilizzabile per le decisioni pubbliche.

La standardizzazione dei dati:

- consente confronti tra valutazioni effettuate in contesti territoriali differenti;
- riduce l'ambiguità interpretativa;
- rafforza la coerenza interna del processo valutativo.

Dal punto di vista del public management, il Cr può essere interpretato come uno strumento di decision support system, che non sostituisce il giudizio professionale, ma ne rende espliciti i presupposti e ne limita l'arbitrarietà (Dunn, 2018).

5.5 Il Quvd come strumento di apprendimento organizzativo

Oltre alla funzione valutativa immediata, il Quvd può svolgere un ruolo rilevante in termini di apprendimento organizzativo. La raccolta sistematica e standardizzata dei dati consente infatti alle amministrazioni di:

- monitorare la qualità delle decisioni nel tempo;
- individuare pattern ricorrenti di variabilità;
- orientare interventi formativi e migliorativi.

In questa prospettiva, il Quvd contribuisce non solo alla valutazione della disabilità, ma anche al rafforzamento della capacità amministrativa complessiva del sistema pubblico, in linea con i principi del performance management e del miglioramento continuo (Pollitt & Bouckaert, 2017).

6. Risultati preliminari e loro significato amministrativo

L'applicazione pilota del modello del Coefficiente di rilevanza (Cr), operazionalizzato attraverso il Questionario unico per la valutazione della disabilità (Quvd), ha consentito di osservare una serie di risultati preliminari di particolare interesse dal punto di vista del public management. Pur trattandosi di una fase iniziale, condotta su un numero limitato di casi, i risultati offrono indicazioni rilevanti in termini di qualità dei processi decisionali, riduzione della variabilità valutativa e rafforzamento della coerenza amministrativa.

6.1 Riduzione della variabilità inter-valutatore

Il risultato più significativo emerso dalla sperimentazione riguarda la riduzione della variabilità inter-valutatore, stimata intorno al 60% rispetto alle procedure valutative tradizionali. Tale riduzione è stata osservata confrontando gli esiti valutativi prodotti da équipe differenti a partire da uno stesso insieme informativo, prima e dopo l'introduzione del modello Cr.

Dal punto di vista del public management, la variabilità inter-valutatore rappresenta un indicatore critico di disfunzione amministrativa, in quanto segnala una dipendenza eccessiva degli esiti decisionali da fattori contingenti o soggettivi, piuttosto che da criteri condivisi (Hood, 2011). La riduzione osservata suggerisce che il Cr e il Quvd contribuiscano a stabilizzare il processo decisionale, rendendo le valutazioni più confrontabili e meno dipendenti dalle specificità dei singoli contesti organizzativi.

6.2 Miglioramento della coerenza procedurale

Un secondo risultato rilevante riguarda il miglioramento della coerenza procedurale tra le diverse fasi della valutazione di base. L'utilizzo del Quvd ha favorito una maggiore chiarezza nella distinzione tra:

- valutazione impairment-oriented (funzioni e strutture corporee);
- valutazione del funzionamento e della disabilità (Whodas 2.0);
- stima dei bisogni di supporto.

Questa distinzione ha ridotto il rischio di sovrapposizioni improprie tra piani valutativi differenti, che rappresentano una delle principali fonti di ambiguità decisionale nei sistemi di welfare multilivello. Dal punto di vista amministrativo, la maggiore coerenza procedurale si traduce in decisioni più facilmente motivabili e difendibili, sia nei confronti dei cittadini sia in sede di controllo interno ed esterno.

6.3 Effetti sulla tracciabilità e sulla trasparenza delle decisioni

L'introduzione del Quvd ha prodotto un miglioramento significativo anche in termini di tracciabilità del processo decisionale. Ogni elemento rilevante per il calcolo del Cr risulta documentato e ricostruibile, consentendo di esplicitare il percorso che conduce dal dato valutativo alla decisione finale.

Dal punto di vista del public management, la tracciabilità costituisce un prerequisito fondamentale dell'accountability, in particolare nei processi decisionali ad alto impatto redistributivo. La possibilità di ricostruire ex post il razionale della decisione riduce il rischio di contenzioso e rafforza la legittimazione dell'azione pubblica, contribuendo alla produzione di fiducia istituzionale (Moore, 1995).

6.4 Impatto sull'equità procedurale

Un ulteriore aspetto emerso riguarda il potenziale impatto del modello sull'equità procedurale. La standardizzazione dei criteri valutativi e l'utilizzo di un indice sintetico come il Cr riducono la probabilità che fattori territoriali, organizzativi o professionali incidano in modo sproporzionato sugli esiti della valutazione.

Sebbene non sia ancora possibile misurare in modo sistematico l'impatto del modello sugli esiti distributivi complessivi, i risultati preliminari suggeriscono un miglioramento dell'equità di trattamento, intesa come parità di criteri applicati a situazioni comparabili. Questo aspetto è particolarmente rilevante in un sistema decentrato come quello italiano, storicamente caratterizzato da disuguaglianze territoriali nell'accesso ai diritti sociali (Borgonovi, 2012; Valotti, 2018).

6.5 Implicazioni per la capacità amministrativa

Nel loro complesso, i risultati preliminari indicano che il modello Cr e il Quvd possono

contribuire al rafforzamento della capacità amministrativa delle istituzioni coinvolte nella valutazione di base della disabilità. In particolare, essi sembrano favorire:

- una maggiore uniformità delle pratiche valutative;
- una riduzione dell'ambiguità decisionale;
- un miglior coordinamento delle équipes multidisciplinari;
- una maggiore difendibilità delle decisioni amministrative.

Dal punto di vista del public management, tali effetti sono coerenti con gli obiettivi delle riforme orientate al miglioramento della qualità dell'azione pubblica, in cui la standardizzazione non è intesa come rigidità burocratica, ma come condizione per garantire equità, trasparenza e sostenibilità nel tempo (Pollitt & Bouckaert, 2017).

6.6 Limiti dei risultati preliminari

È necessario sottolineare che i risultati presentati hanno carattere preliminare e derivano da una sperimentazione limitata. Essi non consentono generalizzazioni statistiche, ma offrono indicazioni utili per orientare successive fasi di validazione su scala più ampia. Dal punto di vista metodologico, ciò è coerente con una logica di learning by implementing, nella quale l'introduzione di nuovi strumenti avviene in modo progressivo e adattivo (Hill & Hupe, 2014).

7. Implicazioni per l'accesso a benefici, provvidenze e al progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato

Nel quadro del d.lgs. 62/2024, la valutazione di base della disabilità non costituisce un fine in sé, ma rappresenta il meccanismo di accesso a una serie articolata di diritti, benefici economici, provvidenze e percorsi di presa in carico. In questa prospettiva, la qualità del processo valutativo assume una rilevanza decisiva per il public management, poiché incide direttamente sulla distribuzione delle risorse pubbliche e sulla possibilità di attivare interventi personalizzati coerenti con i bisogni e le aspirazioni delle persone con disabilità.

Il modello del Coefficiente di rilevanza (Cr) consente di esplicitare e strutturare il collegamento tra valutazione di base e decisioni successive, riducendo l'opacità che storicamente ha caratterizzato l'accesso ai benefici e alle misure di sostegno. Dal punto di vista amministrativo, tale collegamento è essenziale per garantire equità, trasparenza e sostenibilità del sistema.

7.1 Percentuale di invalidità e accesso ai benefici

Il primo livello di implicazioni riguarda la determinazione della percentuale di invalidità, che costituisce ancora oggi un criterio di riferimento per l'accesso a numerosi benefici e provvidenze. Il Cr consente di rendere più chiaro il razionale che conduce all'attribuzione di una determinata percentuale, integrando in modo strutturato informazioni relative al danno funzionale, alla complessità clinica e ai bisogni di supporto.

Dal punto di vista del public management, questo aspetto è particolarmente rilevante in quanto contribuisce a ridurre la discrezionalità non controllata e a rafforzare la difendibilità amministrativa delle decisioni. La possibilità di ricondurre l'esito valutativo a un insieme esplicito di variabili misurate e ponderate riduce il rischio di contenzioso e favorisce una maggiore accettabilità sociale delle decisioni assunte.

7.2 Benefici e provvidenze come esito di un processo decisionale strutturato

Un secondo livello di implicazioni riguarda l'accesso a benefici economici e provvidenze. Storicamente, tali misure sono state spesso percepite come il risultato di procedure poco trasparenti, fortemente dipendenti da prassi locali e da interpretazioni eterogenee dei criteri normativi. Il modello Cr contribuisce a superare questa criticità, configurando l'accesso ai benefici come esito di un processo decisionale strutturato e tracciabile.

In questa prospettiva, il Cr non si limita a fungere da indice sintetico, ma opera come dispositivo di raccordo tra valutazione e allocazione delle risorse. Esso consente alle amministrazioni di giustificare in modo esplicito le scelte redistributive, rafforzando il principio di accountability e migliorando la coerenza tra obiettivi di policy e pratiche amministrative (Hood, 2011; Moore, 1995).

7.3 Dalla valutazione di base alla valutazione multidimensionale

Il terzo livello di implicazioni riguarda il passaggio dalla valutazione di base alla valutazione multidimensionale, prevista dal d.lgs. 62/2024 come fase successiva e complementare. Il Cr svolge qui una funzione di filtro qualificato, consentendo di orientare l'attivazione della valutazione multidimensionale in modo proporzionato e coerente con la complessità della situazione.

Dal punto di vista del public management, questa funzione è particolarmente rilevante per la sostenibilità del sistema. L'attivazione indiscriminata di percorsi complessi di valutazione e presa in carico può infatti generare inefficienze e sovraccarichi organizzativi. Il Cr consente invece di calibrare l'intensità dell'intervento pubblico, orientando le risorse verso le situazioni a maggiore impatto e complessità.

7.4 Il Cr come ponte verso il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato

Uno degli elementi più innovativi del d.lgs. 62/2024 è il riconoscimento del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato come strumento centrale delle politiche sulla disabilità. In questo contesto, il Cr assume una funzione strategica di ponte operativo tra valutazione e progettazione.

Il Cr consente di tradurre la valutazione di base in indicazioni operative per il progetto di vita, fornendo una sintesi strutturata delle dimensioni che incidono sulla partecipazione e sull'esercizio dei diritti. In particolare, l'Indice di supporto necessario, integrato nel Cr, offre una base solida per definire:

- l'intensità e la tipologia dei sostegni da attivare;
- le priorità di intervento;
- la sequenza temporale delle azioni previste.

Dal punto di vista del public management, questa funzione di raccordo è essenziale per evitare una frammentazione tra momenti valutativi e fasi progettuali. Il Cr contribuisce a garantire continuità decisionale, riducendo il rischio che il progetto di vita si trasformi in un documento formale privo di reale capacità operativa.

L'orientamento al progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato richiede che la valutazione di base fornisca indicazioni operative chiare e condivise, in grado di sostenere la costruzione di interventi realmente coerenti con i bisogni e le aspirazioni della persona. In questa direzione, è stato evidenziato come l'integrazione tra valutazione, governance dei servizi e progettazione personalizzata rappresenti una condizione essenziale per evitare che il progetto di vita si riduca a un adempimento formale privo di efficacia trasformativa (Croce & Semeraro, 2025).

7.5 Equità, sostenibilità e uso responsabile delle risorse pubbliche

Un'ulteriore implicazione del modello riguarda l'equilibrio tra equità e sostenibilità nell'uso delle risorse pubbliche. Il Cr consente di rendere più esplicito il rapporto tra bisogni, diritti e risorse, favorendo decisioni allocative coerenti e proporzionate.

In un sistema di welfare caratterizzato da risorse limitate, la possibilità di orientare le decisioni sulla base di criteri trasparenti e condivisi rappresenta un elemento chiave per la legittimazione dell'azione pubblica. Il modello Cr contribuisce a questo obiettivo,

configurandosi come strumento di supporto a una gestione responsabile e orientata al valore pubblico delle politiche sulla disabilità.

7.6 Implicazioni per il coordinamento istituzionale

Infine, l'adozione del Cr ha implicazioni rilevanti per il coordinamento istituzionale tra i diversi attori coinvolti nel percorso di presa in carico. La disponibilità di un indice sintetico e di una procedura standardizzata facilita il dialogo tra enti centrali, livelli territoriali e servizi, riducendo l'asimmetria informativa e favorendo una maggiore integrazione tra politiche e interventi.

Dal punto di vista del public management, ciò contribuisce a rafforzare la governance complessiva del sistema, rendendo più fluido il passaggio dalla valutazione alla progettazione e dall'erogazione dei benefici alla realizzazione concreta del progetto di vita.

8. Limiti, rischi e sviluppi futuri

Nonostante i risultati preliminari suggeriscano un potenziale significativo del modello del Coefficiente di rilevanza nel rafforzare la qualità amministrativa della valutazione di base della disabilità, è necessario riconoscere una serie di limiti e rischi, al fine di collocare correttamente il contributo nel quadro delle politiche pubbliche e di orientarne gli sviluppi futuri.

8.1 Limiti metodologici e di generalizzabilità

Il primo limite riguarda la dimensione e la natura del campione utilizzato nella fase pilota. I risultati presentati non consentono generalizzazioni statistiche, ma forniscono indicazioni esplorative utili per orientare successive fasi di validazione. Dal punto di vista del public management, tale limite è coerente con una logica di incremental implementation, nella quale l'introduzione di nuovi strumenti avviene in modo progressivo e adattivo (Hill & Hupe, 2014).

Un secondo limite concerne la necessità di testare il modello in contesti organizzativi e territoriali differenti, caratterizzati da livelli diversi di capacità amministrativa. Solo attraverso sperimentazioni multicentriche sarà possibile valutare la robustezza del Cr in sistemi locali con risorse, competenze e assetti organizzativi eterogenei.

8.2 Rischio di tecnocratizzazione della valutazione

Un rischio intrinseco all'introduzione di indici sintetici nei processi decisionali pubblici è quello della tecnocratizzazione della valutazione. L'uso del Cr potrebbe essere

interpretato, in assenza di un adeguato inquadramento culturale e formativo, come una delega automatica della decisione all'indice numerico.

Dal punto di vista del public management, questo rischio è ben documentato nella letteratura sui sistemi di performance measurement, che evidenzia come gli indicatori possano diventare fini a sé stessi se non integrati in processi decisionali riflessivi (Hood, 2011). Per evitare tale deriva, il Cr deve essere inteso come strumento di supporto alla decisione, e non come sostituto del giudizio professionale e istituzionale.

8.3 Competenze e formazione degli attori coinvolti

Un ulteriore limite riguarda il fabbisogno di competenze richiesto per un utilizzo corretto del modello. L'efficacia del Cr e del Quvd dipende in misura significativa dalla capacità degli operatori di comprendere la logica del modello, di utilizzare correttamente gli strumenti di misura e di interpretare i risultati in modo coerente con l'impianto normativo.

Dal punto di vista amministrativo, ciò implica la necessità di investire in percorsi formativi specifici e in meccanismi di calibrazione inter-valutatore. In assenza di tali investimenti, il rischio è che il modello venga applicato in modo disomogeneo, vanificando i benefici attesi in termini di standardizzazione ed equità.

8.4 Integrazione con sistemi informativi e digitalizzazione

Un aspetto cruciale per gli sviluppi futuri riguarda l'integrazione del modello Cr e del Quvd con i sistemi informativi pubblici. La piena valorizzazione del potenziale del modello richiede infatti piattaforme digitali in grado di supportare la raccolta dei dati, il calcolo automatico del Cr e la produzione di report standardizzati.

Dal punto di vista del public management, questa integrazione si colloca nel più ampio processo di digital government e di interoperabilità dei sistemi informativi pubblici (Margetts & Dunleavy, 2013). Tuttavia, essa comporta anche rischi legati alla protezione dei dati, alla sicurezza informatica e alla governance delle informazioni, che devono essere affrontati in modo esplicito.

8.5 Equilibrio tra standardizzazione e personalizzazione

Un ulteriore nodo critico riguarda l'equilibrio tra standardizzazione e personalizzazione. Se da un lato la standardizzazione è indispensabile per garantire equità e coerenza, dall'altro le politiche sulla disabilità richiedono un elevato grado di adattamento alle situazioni individuali.

Il modello Cr è progettato per bilanciare queste esigenze, ma la sua efficacia dipenderà dalla capacità delle amministrazioni di utilizzarlo in modo flessibile, evitando applicazioni rigide o meramente formali. Dal punto di vista del public management, questo equilibrio rappresenta una delle sfide centrali delle riforme orientate ai diritti.

8.6 Linee di sviluppo future

Alla luce dei limiti e dei rischi evidenziati, gli sviluppi futuri del modello Cr possono articolarsi lungo diverse direttrici. In primo luogo, sono necessari studi di validazione su scala più ampia, che consentano di valutare l'impatto del modello sugli esiti distributivi e sulla qualità complessiva delle decisioni pubbliche.

In secondo luogo, appare rilevante l'integrazione del Cr con indicatori di qualità della vita e di partecipazione, al fine di monitorare nel tempo l'efficacia degli interventi attivati a partire dalla valutazione di base. Infine, un'ulteriore linea di sviluppo riguarda il coinvolgimento diretto delle persone con disabilità e delle loro famiglie nei processi di valutazione e revisione del modello, in coerenza con i principi di partecipazione e co-produzione delle politiche pubbliche (Ansell & Gash, 2008).

Riflessioni conclusive

Il presente contributo ha analizzato la valutazione di base della disabilità introdotta dal d.lgs. 62/2024 come funzione strategica di public management, evidenziandone il ruolo centrale nei processi di accesso ai diritti, di allocazione delle risorse pubbliche e di attivazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato. In questa prospettiva, la valutazione di base emerge non come mero adempimento tecnico-amministrativo, ma come snodo decisionale ad alta rilevanza redistributiva, nel quale si concentrano scelte che incidono direttamente sull'equità e sulla sostenibilità del sistema di welfare.

L'articolo ha mostrato come l'implementazione di una riforma normativa complessa, orientata ai diritti e fondata su un approccio biopsicosociale, richieda strumenti operativi capaci di tradurre principi e obiettivi in pratiche amministrative coerenti, trasparenti e replicabili. In assenza di tali strumenti, il rischio è che la valutazione della disabilità rimanga esposta a elevati livelli di discrezionalità non controllata, a marcate disuguaglianze territoriali e a un aumento del contenzioso, compromettendo la legittimazione dell'azione pubblica.

In questo quadro, il modello del Coefficiente di rilevanza, operazionalizzato attraverso il Questionario unico per la valutazione della disabilità, è stato proposto come dispositivo di policy implementation in grado di rafforzare la capacità amministrativa delle istituzioni coinvolte. Il Cr consente di rendere espliciti i criteri decisionali alla base del

riconoscimento della disabilità, integrando in modo strutturato la misura delle menomazioni, la valutazione del funzionamento, l'analisi dei contesti e la stima dei bisogni di supporto.

I risultati preliminari indicano che l'adozione del modello può contribuire a ridurre significativamente la variabilità inter-valutatore, migliorare la coerenza procedurale e rafforzare la tracciabilità delle decisioni. Dal punto di vista del public management, tali effetti sono rilevanti non solo in termini di qualità amministrativa, ma anche di equità procedurale e di fiducia istituzionale, elementi centrali nella produzione di valore pubblico.

Un ulteriore contributo dell'articolo riguarda il chiarimento del rapporto tra valutazione di base, accesso ai benefici e costruzione del progetto di vita. Il Cr è stato interpretato come ponte operativo tra momenti valutativi e fasi progettuali, capace di garantire continuità decisionale e di orientare l'uso responsabile delle risorse pubbliche. In questo senso, il modello supporta una lettura della disabilità non riduttiva né meramente compensativa, ma orientata alla partecipazione e all'esercizio effettivo dei diritti.

Nel complesso, il lavoro suggerisce che la riuscita del d.lgs. 62/2024 dipenderà in larga misura dalla capacità delle amministrazioni di dotarsi di strumenti decisionali adeguati e di investire in processi di apprendimento organizzativo, formazione degli operatori e integrazione dei sistemi informativi. Il modello Cr non pretende di offrire una soluzione definitiva, ma si propone come base strutturata e migliorabile per governare la complessità della valutazione di base in un'ottica di equità, trasparenza e sostenibilità.

In conclusione, la valutazione di base della disabilità può essere letta come un laboratorio avanzato di public management applicato, nel quale si intrecciano diritti, risorse, competenze e responsabilità istituzionali. Dotare questo snodo di strumenti adeguati non è solo una scelta tecnica, ma una decisione politica e amministrativa che incide sulla qualità della cittadinanza e sulla credibilità dello Stato nel garantire diritti fondamentali. In questa prospettiva, il modello del Coefficiente di rilevanza rappresenta un contributo potenzialmente rilevante per l'evoluzione delle politiche pubbliche sulla disabilità e per il rafforzamento della capacità amministrativa del sistema di welfare italiano.

Appendice: definizione di Cr – Coefficiente di rilevanza

Il Coefficiente di rilevanza (Cr) è un indice sintetico di supporto alle decisioni pubbliche che esprime, in modo strutturato e trasparente, quanto una condizione di disabilità sia rilevante ai fini del riconoscimento dell'invalidità, dell'accesso a benefici e provvidenze e dell'attivazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, secondo il d.lgs. 62/2024.

Il Cr non misura la persona, né riduce la complessità della disabilità a un numero. Misura invece la rilevanza pubblica della condizione, cioè il peso che quella situazione assume per le decisioni amministrative, tenendo conto in modo integrato di:

- menomazioni (impairment);
- funzionamento e disabilità;
- risorse personali;
- contesto ambientale;
- bisogni di supporto.

In questo senso, il Cr è uno strumento di governance valutativa: rende espliciti i criteri che guidano le decisioni, riduce la variabilità inter-valutatore e rafforza l'equità e l'accountability del sistema pubblico.

Il Cr è costruito a partire da cinque variabili fondamentali, ciascuna delle quali intercetta una dimensione diversa della condizione di disabilità:

- **Danno funzionale (Df):** misura la compromissione delle funzioni e strutture corporee (impairment), valutata tramite checklist Icf – fornisce la base oggettiva e medico-legale della valutazione;
- **Capacità di compensazione individuale (Cci):** valuta le risorse personali e le strategie spontanee con cui la persona fronteggia le limitazioni – introduce personalizzazione senza negare il danno;
- **Influenza dell'ambiente (Ia):** considera l'effetto di barriere e facilitatori nei contesti di vita – documenta la complessità ecologica senza “mascherare” la disabilità;
- **Diagnosi clinica e comorbidità (Dcc):** integra gravità clinica, comorbidità e interazioni tra condizioni – rafforza la solidità clinico-amministrativa della decisione;
- **Indice di supporto necessario (Isn):** stima il livello di supporto richiesto per garantire diritti, partecipazione e qualità della vita – è il ponte diretto verso benefici, provvidenze e progetto di vita.

Il calcolo del Cr avviene in tre passaggi logici:

- valutazione separata delle variabili – ogni variabile viene misurata con strumenti appropriati (Icf, Whodas 2.0, scale di supporto, documentazione clinica), producendo un punteggio standardizzato;
- attribuzione di un peso – a ciascuna variabile viene assegnato un peso, che riflette la sua importanza nel processo decisionale pubblico; alcune variabili aumentano la rilevanza (es. danno funzionale, supporto necessario), altre la modulano (es. capacità di compensazione);
- combinazione ponderata – i punteggi vengono combinati in modo ponderato per ottenere un unico valore sintetico: il Cr, che rappresenta la rilevanza complessiva della condizione ai fini delle decisioni amministrative.

In forma matematica, il Cr è espresso come:

$$Cr = (Df \times 0,40) + (Cci \times -0,20) + (Ia \times 0,20) + (Dcc \times 0,30) + (Inn \times 0,40)$$

Il Coefficiente di rilevanza consente di passare da una valutazione descrittiva della disabilità a una decisione pubblica motivata, rendendo trasparente il collegamento tra condizioni della persona, accesso ai diritti e uso delle risorse pubbliche.

Riferimenti Bibliografici

- Acker, S., McGinn, M. K., & Campisi, C. (2019). The work of university research administrators: Praxis and professionalization. *Journal of Praxis in Higher Education*, 1(1).
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4).
- Borgonovi, E. (2012). *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*. Milano: Egea.
- Hill, M., & Hupe, P. (2014). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance* (3rd ed.). London: Sage.
- Hood, C. (2011). *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton: Princeton University Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Margetts, H., & Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: A quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 371(1987).
- Marks, G., & Hooghe, L. (2004). *Contrasting visions of multi-level governance*, in Bache, I., & Flinders, M. (Eds.), *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity–conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2).
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, Ma: Harvard University Press.
- Ongaro, E. (2015). *Public management reform and modernization: Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ongaro, E., & Valotti, G. (2008). Public management reform in Italy: Explaining the implementation gap. *International Journal of Public Sector Management*, 21(2).
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis – Into the age of austerity* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland* (3rd ed.). Berkeley, CA: University of California Press.
- Schalock, R. L., Verdugo, M. A., Bonham, G. S., Fantova, F., & van Loon, J. (2010). Enhancing personal outcomes: Organizational transformation, quality, and effectiveness. *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, 7(1).
- Semeraro, S., & Croce, L. (2025). Il Progetto di Vita e le sfide per il Terzo Settore: criticità e strategie per l'implementazione del d.lgs. 62/2024. *Impresa Sociale*, 3.
- Star, S. L., & Griesemer, J. R. (1989). Institutional ecology, 'translations' and boundary objects: Amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology. *Social Studies of Science*, 19(3).
- United Nations (2006). *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. New York: United Nations
- Valotti, G. (2018). *La governance delle politiche pubbliche*. Milano: Egea.
- World Health Organization (2001). *International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF)*. Geneva: Who.

Close Up



Call for papers Special Focus

Le nuove frontiere della formazione manageriale nelle amministrazioni pubbliche. Leadership, capacità amministrativa e trasformazione istituzionale.

RIPM – Vol. 9 – N. 1 e 2 | 2026

Deadline per l'invio: 30 ottobre 2026

Overview Special Focus

Lo Special Focus è il tradizionale approfondimento tematico della Rivista Italiana di Public Management (RIPM). Il focus tematico ha uno spazio fondamentale nella rivista perché volto a determinare l'ambito di attenzione privilegiato su un tema attuale, necessario a promuovere riflessioni e capace di creare dibattito fra gli studiosi, sulle tematiche di management pubblico.

La sezione Special Focus di RIPM intende confermare uno dei principi fondanti la rivista: creare un'arena di riflessione per indirizzare, su un ambito specifico, di volta in volta intercettato, l'attività più innovativa di ricerca e di rappresentazione paradigmatica con approccio multidisciplinare. Una delle caratteristiche specifiche di RIPM è, infatti, quella di manifestare una visuale predittiva volta ad intercettare filoni di ricerca attuali e paradigmatici da analizzare con uno sguardo plurale, attraverso la convergenza di un'ampia varietà di approcci scientifici di ricerca e di analisi, fra gli altri, di tipo: economico, giuridico, politico, filosofico, sociologico e antropologico.

Obiettivi dello Special Focus

Negli ultimi anni la formazione manageriale è divenuta una componente strategica delle politiche di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche. La digitalizzazione dei processi, la diffusione dell'intelligenza artificiale, le transizioni ecologica e digitale, la crescente complessità delle politiche e il susseguirsi di crisi sistemiche hanno ridefinito il contesto nel quale operano dirigenti e responsabili pubblici. In questo scenario, la qualità dell'azione amministrativa dipende non soltanto dagli assetti istituzionali e dalle riforme normative, ma anche dalla capacità del management pubblico di tradurre indirizzi politici, risorse, tecnologie e aspettative sociali in decisioni, servizi e risultati capaci di generare valore pubblico.

Il manager pubblico non è più chiamato soltanto ad assicurare il corretto funzionamento dell'apparato amministrativo e la conformità dell'azione ai principi di legalità, imparzialità e trasparenza. Deve interpretare contesti incerti, coordinare reti istituzionali,

guidare persone e organizzazioni, integrare conoscenze giuridiche, economiche, organizzative e tecnologiche, utilizzare dati nei processi decisionali e costruire relazioni con una pluralità di stakeholder. L'esercizio della funzione manageriale richiede quindi capacità di visione, decisione, collaborazione e attuazione, oltre alla piena consapevolezza delle responsabilità proprie dell'azione pubblica.

La specificità del settore pubblico rende questo sviluppo particolarmente impegnativo. I manager operano entro sistemi di responsabilità plurime e devono conciliare efficienza, qualità dei servizi, equità, sostenibilità e tutela dell'interesse generale. La loro azione si svolge inoltre nel rapporto tra indirizzo politico e autonomia gestionale, in organizzazioni nelle quali la legittimità delle decisioni conta quanto la capacità di realizzarle. La formazione manageriale deve quindi sostenere non soltanto l'efficacia dell'azione, ma anche il giudizio necessario a comporre valori, vincoli e interessi potenzialmente divergenti.

Questa evoluzione ha modificato anche il modo in cui il public management interpreta la formazione. Accanto ai temi tradizionali dell'efficienza, della performance e dell'organizzazione amministrativa, il dibattito internazionale attribuisce crescente rilievo alla leadership pubblica, all'apprendimento organizzativo, alla capacità amministrativa e alla produzione di valore pubblico. La formazione manageriale non può pertanto essere "ridotta" all'aggiornamento professionale o al trasferimento di conoscenze specialistiche. Essa costituisce una delle infrastrutture attraverso cui le amministrazioni sviluppano capacità strategiche, sostengono l'adattamento organizzativo e preparano il management a governare processi di trasformazione.

La centralità assunta dal tema non si riflette ancora pienamente nella ricerca. Una parte significativa della letteratura si è concentrata sulle politiche di human resource management, sulle competenze professionali o sulla trasformazione digitale, mentre rimangono meno esplorati il disegno delle politiche di formazione manageriale, i loro effetti sui comportamenti organizzativi e il loro contributo alla qualità delle decisioni pubbliche. È ancora limitata, inoltre, la conoscenza dei meccanismi attraverso cui la formazione individuale può tradursi in apprendimento organizzativo, miglioramento della performance e rafforzamento della capacità istituzionale.

Osservare la formazione come politica pubblica implica, pertanto, ampliare l'unità di analisi. Non basta considerare il singolo corso di formazione o il singolo partecipante: occorre esaminare la governance dei sistemi formativi, la selezione dei destinatari, il rapporto con le strategie dell'ente, il sostegno dei vertici, le opportunità di applicare quanto appreso e la continuità dei percorsi. La qualità della formazione dipende dalla coerenza tra questi elementi e dalla loro capacità di produrre effetti che superino il livello individuale.

Ne derivano interrogativi rilevanti per la comunità scientifica e per le amministrazioni. Quali capacità manageriali saranno necessarie nel prossimo decennio? Come devono

evolvere i programmi formativi per sostenere processi decisionali più complessi e interdipendenti? Quali modelli risultano più efficaci nello sviluppo della leadership pubblica? In che modo è possibile valutare gli effetti della formazione non soltanto sulle conoscenze individuali, ma anche sui comportamenti manageriali, sulla performance organizzativa e sul valore pubblico?

Muovendo da tali domande, lo Special Focus “Le nuove frontiere della formazione manageriale nelle amministrazioni pubbliche. Leadership, capacità amministrativa e trasformazione istituzionale” intende promuovere una riflessione scientifica sulla formazione manageriale quale leva di sviluppo del management pubblico. L’obiettivo non è offrire una ricognizione delle iniziative esistenti, ma favorire contributi teorici, empirici e comparativi capaci di analizzare finalità, modelli, metodologie e impatti della formazione, collegandoli alle trasformazioni che stanno ridefinendo il ruolo delle amministrazioni pubbliche.

Un nuovo quadro di riferimento per la formazione manageriale: dalle strategie internazionali alle politiche nazionali

La crescente attenzione verso la formazione manageriale non rappresenta una peculiarità italiana. Nei principali sistemi amministrativi, lo sviluppo della leadership e delle capacità manageriali è sempre più considerato una condizione della qualità istituzionale. Le organizzazioni internazionali sottolineano che amministrazioni resilienti, innovative e orientate ai cittadini richiedono politiche sistematiche di apprendimento continuo, gestione strategica delle competenze e sviluppo del management pubblico.

In questa prospettiva si colloca la Recommendation on public service leadership and capability dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, che richiama gli Stati a costruire servizi pubblici guidati da una leadership capace, responsabile e orientata al futuro. I rapporti Government at a Glance collegano inoltre la qualità delle politiche alla capacità delle amministrazioni di attrarre, sviluppare e trattenere professionalità adeguate ad affrontare trasformazioni rapide e multidimensionali. La formazione manageriale assume così un ruolo che riguarda non soltanto lo sviluppo individuale, ma la capacità complessiva delle istituzioni di progettare e attuare politiche pubbliche efficaci.

Un orientamento analogo emerge nelle strategie dell’Unione europea. ComPAcT – Enhancing the European Administrative Space individua nello sviluppo delle competenze, nella formazione della dirigenza, nella mobilità professionale e nella condivisione delle pratiche alcuni strumenti per rafforzare la capacità amministrativa degli Stati membri. La European Skills Agenda, il programma Digital Decade e le iniziative dedicate alla trasformazione digitale del settore pubblico attribuiscono alla formazione una funzione abilitante rispetto alle transizioni digitale, ecologica e amministrativa.

Nel contesto italiano, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha accelerato l'attenzione verso la capacità amministrativa e ha reso più evidente il fabbisogno di competenze di programmazione, attuazione, coordinamento e controllo. Le più recenti Direttive del Ministro per la pubblica amministrazione hanno ulteriormente rafforzato questa impostazione, collegando la formazione alla valorizzazione del capitale umano, alla performance, alla leadership e allo sviluppo delle competenze digitali e manageriali. Il portale Syllabus costituisce, in tale quadro, un'infrastruttura nazionale per l'apprendimento continuo, mentre gli strumenti di programmazione organizzativa favoriscono un legame più stretto tra fabbisogni, formazione, performance e sviluppo professionale.

Questi indirizzi attribuiscono una responsabilità più esplicita anche ai vertici amministrativi. La programmazione della formazione tende a diventare parte del ciclo di gestione e non un'attività separata, affidata esclusivamente alle strutture del personale. Ciò richiede che dirigenti e responsabili sappiano leggere i fabbisogni, scegliere priorità coerenti con gli obiettivi dell'ente, creare condizioni favorevoli all'apprendimento e verificare l'effettivo utilizzo delle capacità sviluppate. La formazione manageriale diventa, in questo senso, sia oggetto sia strumento della responsabilità dirigenziale.

Il nuovo quadro di policy segna dunque il passaggio da una formazione episodica, spesso prevalentemente normativa, a una concezione più strutturale e integrata. Tuttavia, l'introduzione di standard quantitativi, piattaforme digitali e obblighi formativi non garantisce, di per sé, lo sviluppo di capacità manageriali. Rimangono da comprendere l'effettiva qualità dei percorsi, la loro coerenza con i fabbisogni organizzativi e la capacità di produrre cambiamenti osservabili nei comportamenti, nei processi decisionali e nei risultati delle amministrazioni.

È in questa distanza tra evoluzione delle politiche e disponibilità di evidenze scientifiche che si colloca lo Special Focus. Il quadro regolatorio offre un impulso importante, ma richiede analisi capaci di valutarne l'attuazione, gli effetti e le condizioni di efficacia. Diventa quindi necessario superare una lettura esclusivamente prescrittiva della formazione manageriale e indagarne criticamente la governance, i contenuti, le metodologie e gli impatti, anche attraverso confronti tra Paesi, livelli di governo e settori pubblici.

Ripensare la formazione manageriale: una nuova agenda per il public management

Le trasformazioni delle amministrazioni pubbliche richiedono di ripensare non soltanto i contenuti della formazione, ma il suo stesso significato. La questione non consiste più esclusivamente nel definire quali conoscenze trasferire ai dirigenti, bensì nel comprendere quale management pubblico le istituzioni debbano sviluppare per governare sistemi complessi, coordinare attori interdipendenti e assumere decisioni in condizioni di incertezza.

Per lungo tempo la formazione manageriale è stata orientata soprattutto all'aggiornamento normativo e all'acquisizione di conoscenze tecnico-specialistiche. Tali dimensioni restano essenziali, ma non sono sufficienti. La qualità delle decisioni pubbliche dipende sempre più dalla capacità di integrare competenze differenti, leggere il contesto, gestire persone e conflitti, trasformare obiettivi strategici in programmi attuabili e valutare gli effetti delle scelte. La formazione è quindi chiamata a sviluppare capacità manageriali trasversali, senza separarle dalle specificità istituzionali e dalle responsabilità proprie del settore pubblico.

La diffusione della governance collaborativa, il ricorso a reti interistituzionali, il coinvolgimento degli stakeholder e la gestione di programmi complessi modificano il profilo richiesto ai manager pubblici. Alla capacità di dirigere strutture gerarchiche si affiancano quelle di negoziare, coordinare, facilitare e costruire fiducia. La leadership pubblica deve combinare orientamento ai risultati, responsabilità istituzionale, attenzione alle persone e capacità di guidare il cambiamento. La ricerca è pertanto chiamata a verificare quali percorsi formativi siano realmente in grado di produrre tali esiti e in quali contesti organizzativi.

Assume in questo quadro particolare rilievo il concetto di *managerial learning*. L'apprendimento manageriale non coincide con la frequenza di corsi, ma comprende l'insieme delle esperienze attraverso cui dirigenti e responsabili sviluppano capacità di analisi, decisione, collaborazione e innovazione lungo l'intero ciclo professionale. Programmi formali, *project work*, mentoring, coaching, mobilità, comunità di pratica e apprendimento tra pari possono concorrere a un medesimo processo di sviluppo. La questione centrale diventa il modo in cui tali strumenti vengono integrati con i fabbisogni dell'organizzazione, i sistemi di valutazione, i percorsi di carriera e le priorità strategiche dell'amministrazione.

Questa impostazione sposta l'attenzione dalla quantità di formazione alla qualità dell'esperienza di apprendimento. Percorsi standardizzati possono assicurare ampia partecipazione e accessibilità, ma non sempre intercettano problemi, ruoli e livelli di responsabilità differenti. La personalizzazione, tuttavia, non deve tradursi nella frammentazione dell'offerta: richiede architetture formative capaci di combinare una base comune di valori e capacità con moduli collegati ai contesti organizzativi e alle sfide concrete dei partecipanti.

Un primo ambito di ricerca riguarda il rapporto tra formazione manageriale e qualità delle decisioni pubbliche. Le evidenze disponibili sull'impatto della formazione sui processi decisionali, sulla capacità di attuazione e sulla gestione della complessità restano frammentarie. È necessario comprendere se e attraverso quali meccanismi i percorsi formativi modifichino il modo in cui i manager definiscono i problemi, utilizzano dati ed evidenze, valutano rischi e alternative, coordinano le strutture e rendono conto delle decisioni.

Un secondo ambito concerne lo sviluppo della leadership pubblica. Le amministrazioni necessitano di leader capaci di tenere insieme legalità e risultati, continuità e innovazione, responsabilità individuale e collaborazione. La formazione può sostenere tale sviluppo soltanto se supera modelli esclusivamente trasmissivi e utilizza metodologie coerenti con le situazioni che i manager sono chiamati ad affrontare. Simulazioni, action learning, casi, laboratori, feedback strutturati e apprendimento sul lavoro assumono quindi particolare rilevanza, ma richiedono valutazioni rigorose della loro efficacia.

La gestione delle crisi e dell'incertezza rende questa esigenza ancora più evidente. Emergenze sanitarie, rischi ambientali, pressioni finanziarie e discontinuità tecnologiche richiedono manager capaci di assumere decisioni tempestive con informazioni incomplete, mantenendo al tempo stesso responsabilità, proporzionalità e trasparenza. La formazione può sviluppare tali capacità attraverso scenari, simulazioni e analisi di casi, purché le attività siano integrate con i sistemi di gestione del rischio, continuità operativa e apprendimento successivo agli eventi critici.

La trasformazione digitale apre un terzo campo di indagine. L'intelligenza artificiale, l'automazione, le piattaforme e l'uso esteso dei dati stanno modificando i processi amministrativi e decisionali. La sfida formativa non consiste soltanto nell'acquisire competenze tecniche, ma nel preparare manager in grado di comprendere le implicazioni organizzative, etiche e istituzionali delle tecnologie, dialogare con gli specialisti, presidiare qualità e sicurezza dei dati e garantire che l'innovazione rimanga coerente con legalità, trasparenza, responsabilità e tutela dell'interesse pubblico.

La digitalizzazione trasforma anche gli strumenti e gli ambienti della formazione. Piattaforme, sistemi adattivi e applicazioni di intelligenza artificiale possono ampliare l'accesso, personalizzare i percorsi e sostenere il monitoraggio dell'apprendimento. Il loro impiego, tuttavia, pone questioni relative alla qualità dei contenuti, alla protezione dei dati, alla trasparenza dei sistemi e al rischio di ridurre lo sviluppo manageriale a una sequenza di moduli individuali. La ricerca deve quindi considerare insieme innovazione didattica, governance tecnologica e dimensione relazionale dell'apprendimento.

Un quarto ambito riguarda la valutazione degli effetti della formazione. Ore erogate, tassi di partecipazione e gradimento descrivono l'attività, ma non dimostrano il cambiamento prodotto. La ricerca deve sviluppare modelli capaci di collegare la formazione all'evoluzione delle capacità manageriali, ai comportamenti organizzativi, alla qualità dei processi e ai risultati. Ciò richiede disegni longitudinali, metodi misti, indicatori coerenti con gli obiettivi dei programmi e attenzione ai fattori organizzativi che possono facilitare o impedire il trasferimento dell'apprendimento nel lavoro.

La valutazione dovrebbe, inoltre, distinguere tra apprendimento, trasferimento e impatto. L'acquisizione di conoscenze non implica automaticamente un cambiamento dei

comportamenti, così come il cambiamento individuale non produce necessariamente risultati organizzativi. Cultura, incentivi, autonomia, qualità della leadership e disponibilità di risorse condizionano la possibilità di applicare quanto appreso. Analizzare queste condizioni è essenziale per evitare attribuzioni improprie e per progettare politiche formative fondate su evidenze.

La formazione manageriale assume, peraltro, rilievo nelle strategie di attrazione e valorizzazione delle persone. Opportunità credibili di crescita, percorsi di sviluppo e qualità della leadership incidono sulla capacità delle amministrazioni di attrarre e trattenere professionalità qualificate. La formazione può contribuire all'engagement e al benessere organizzativo, ma il suo effetto dipende dalla coerenza con le pratiche di gestione, i sistemi di riconoscimento e le opportunità di responsabilità professionale.

Una prospettiva comparativa può aiutare a comprendere come istituzioni, culture amministrative e sistemi di carriera influenzino tali relazioni. Programmi di scambio, reti tra scuole di amministrazione e percorsi internazionali possono favorire il policy learning, ma il trasferimento di modelli richiede attenzione alle specificità giuridiche, organizzative e professionali dei diversi contesti. L'internazionalizzazione della formazione è quindi rilevante non come semplice esposizione a esperienze estere, ma come capacità critica di confrontare, adattare e valutare pratiche differenti.

Nel loro insieme, questi temi indicano la necessità di superare una concezione episodica della formazione e di costruire ecosistemi di apprendimento manageriale. In tali ecosistemi, attività formative, esperienze professionali, reti di apprendimento, strumenti digitali, valutazione e sviluppo delle carriere concorrono a rafforzare il management e l'organizzazione. Lo Special Focus intende analizzare criticamente questa evoluzione, senza proporre un modello prescrittivo unico, ma promuovendo evidenze e prospettive capaci di spiegare quali politiche e pratiche funzionino, per chi e in quali condizioni.

Research agenda dello Special Focus

Lo Special Focus invita contributi capaci di coniugare rigore teorico, evidenze empiriche e implicazioni per le politiche pubbliche e il management delle organizzazioni pubbliche. Sono incoraggiate analisi nazionali e comparative, riferite a differenti livelli di governo, settori e sistemi amministrativi. L'elenco seguente non è esaustivo, ma identifica gli ambiti nei quali RIPM intende alimentare il dibattito.

- Politiche della formazione manageriale e capacità istituzionale
Evoluzione delle politiche nazionali e internazionali; governance dei sistemi formativi; ruolo delle scuole di amministrazione, delle università e delle altre istituzioni; integrazione tra formazione, fabbisogni organizzativi, performance e sviluppo professionale; attuazione e valutazione delle riforme della formazione pubblica.

- Leadership pubblica e sviluppo del management
Modelli di leadership nelle amministrazioni contemporanee; sviluppo della dirigenza e del middle management; managerial learning e apprendimento lungo il ciclo professionale; leadership collaborativa, etica e adattiva; formazione per la governance multilivello, il coordinamento delle reti e la gestione delle crisi.
- Formazione manageriale, dati e trasformazione digitale
Capacità manageriali necessarie per governare dati, piattaforme, automazione e intelligenza artificiale; digital leadership; impatti organizzativi ed etici delle tecnologie; progettazione di percorsi formativi per decisioni pubbliche responsabili, trasparenti e fondate su evidenze.
- Formazione, performance e valore pubblico
Valutazione degli effetti della formazione; relazione tra apprendimento, comportamenti manageriali, performance organizzativa e qualità dei servizi; indicatori e modelli di misurazione; condizioni che favoriscono il trasferimento dell'apprendimento nel lavoro; contributo della formazione alla creazione di valore pubblico.
- Metodologie e ambienti di apprendimento manageriale
Action learning, simulazioni, project work, coaching, mentoring, comunità di pratica, peer learning e mobilità; apprendimento digitale e blended; personalizzazione dei percorsi; uso dell'intelligenza artificiale nei processi formativi; integrazione tra apprendimento formale, informale ed esperienziale.
- Attrazione, sviluppo e futuro del management pubblico
Formazione come leva di attrattività, engagement e retention; sviluppo delle carriere e dei talenti; benessere organizzativo; internazionalizzazione dei percorsi; capacità manageriali per la sostenibilità, l'incertezza e le trasformazioni istituzionali del prossimo decennio.

Lo Special Focus accoglie articoli teorici e concettuali, studi empirici quantitativi e qualitativi, analisi comparative, studi di caso, contributi metodologici. Sono particolarmente apprezzati i lavori che esplicitino con chiarezza il contributo al public management e le implicazioni per il disegno, l'attuazione o la valutazione delle politiche di formazione manageriale.

RIPM intende così promuovere un confronto scientifico internazionale su un tema destinato a incidere in misura crescente sulla qualità delle amministrazioni. Ripensare la formazione manageriale significa interrogarsi su come le istituzioni sviluppino la capacità di governare la complessità, utilizzare responsabilmente le tecnologie emergenti, guidare persone e organizzazioni e trasformare l'apprendimento in decisioni e risultati di valore pubblico.

Come inviare un paper

Gli autori che intendono aderire alla Call – Special Focus –

dovranno inviare il paper citando il codice

(RIPM – Vol. 9 – nn. 1 e 2 | 2026 Special Focus)

secondo le norme redazionali, all'indirizzo email:

editors@rivistaitalianadipublicmanagement.it.

La deadline per l'invio è il 30 ottobre 2026.

Il format del paper deve essere di 10.000 parole,

includere tavole e figure, esclusa la bibliografia, utilizzando il template.

Per le norme redazionali, per il template e per le FAQ,

consultare la sezione dedicata del portale di RIPM.

Call for papers Special Focus

New Frontiers of Management Education in Public Administration. Leadership, Administrative Capacity, and Institutional Transformation.

RIPM – Vol. 9 – nos. 1 and 2 | 2026

Deadline for Submission: October 30, 2026

Overview Special Focus

The Special Focus is the traditional in-depth thematic section of the *Rivista Italiana di Public Management* (RIPM). The thematic focus has a fundamental place in the journal because it aims to determine the focus of attention on a current topic, necessary to promote reflection and capable of sparking debate among scholars on public management issues.

The Special Focus section of RIPM aims to confirm one of the journal's founding principles: to create an arena for reflection to direct, on a specific area, the most innovative research and paradigmatic representation with a multidisciplinary approach. Indeed, one of RIPM's distinctive features is its predictive perspective, aimed at identifying current and paradigmatic lines of research and analyzing them from a diverse perspective, through the convergence of a wide variety of scientific research and analytical approaches, including managerial, economic, legal, political, philosophical, sociological, and anthropological ones.

Special Focus Objectives

In recent years, management training has become a strategic component of public administration modernization policies. The digitalization of processes, the spread of artificial intelligence, the ecological and digital transitions, the growing complexity of policies, and the succession of systemic crises have redefined the context in which public managers and officials operate. In this scenario, the quality of administrative action depends not only on institutional structures and regulatory reforms, but also on the ability of public management to translate political directions, resources, technologies, and social expectations into decisions, services, and outcomes capable of generating public value.

Public managers are no longer solely responsible for ensuring the proper functioning of the administrative system and compliance with the principles of legality, impartiality, and transparency. They must interpret uncertain contexts, coordinate institutional networks, lead people and organizations, integrate legal, economic, organizational, and technological knowledge, use data in decision-making processes, and build relationships

with multiple stakeholders. The exercise of managerial functions therefore requires the ability to envision, decide, collaborate, and implement, as well as a full awareness of the responsibilities inherent in public action.

The specific nature of the public sector makes this development particularly challenging. Managers operate within systems of multiple responsibilities and must reconcile efficiency, quality of services, equity, sustainability, and protection of the general interest. Their actions also take place within the context of political direction and managerial autonomy, in organizations where the legitimacy of decisions is as important as the ability to implement them. Management training must therefore support not only the effectiveness of action, but also the judgment needed to reconcile potentially divergent values, constraints, and interests.

This evolution has also changed the way public management interprets training. Alongside the traditional themes of efficiency, performance, and administrative organization, international debate increasingly emphasizes public leadership, organizational learning, administrative capacity, and the production of public value. Management training cannot therefore be reduced to professional development or the transfer of specialized knowledge. It constitutes one of the infrastructures through which public administrations develop strategic capabilities, support organizational adaptation, and prepare management to govern transformation processes.

The centrality of this topic is not yet fully reflected in research. A significant portion of the literature has focused on human resource management policies, professional skills, or digital transformation, while the design of management training policies, their effects on organizational behaviour, and their contribution to the quality of public decisions remain less explored. Furthermore, knowledge of the mechanisms through which individual training can translate into organizational learning, performance improvement, and strengthening institutional capacity remains limited.

Observing training as public policy therefore implies broadening the unit of analysis. It is not enough to consider the single training course or the system.

Participating individual: it is necessary to examine the governance of training systems, the selection of recipients, the relationship with the institution's strategies, the support of top management, the opportunities to apply what has been learned, and the continuity of training programs. The quality of training depends on the coherence between these elements and their ability to produce effects that go beyond the individual level.

This raises important questions for the scientific community and for public administrations. What managerial skills will be needed in the next decade? How should training programs evolve to support more complex and interdependent decision-making

processes? Which models are most effective in developing public leadership? How can we evaluate the effects of training not only on individual knowledge, but also on managerial behaviour, organizational performance, and public value?

Starting from these questions, the Special Focus “New Frontiers of Management Training in Public Administrations: Leadership, Administrative Capacity, and Institutional Transformation” aims to promote a scholarly reflection on management training as a lever for the development of public management. The goal is not to offer a survey of existing initiatives, but to foster theoretical, empirical, and comparative contributions capable of analyzing the purposes, models, methodologies, and impacts of training, connecting them to the transformations that are redefining the role of public administrations.

A new framework for management training: from international strategies to national policies

The growing focus on management training is not unique to Italy. In major administrative systems, the development of leadership and managerial skills is increasingly considered a prerequisite for institutional quality. International organizations emphasize that resilient, innovative, and citizen-focused administrations require systematic policies for lifelong learning, strategic skills management, and public management development.

This perspective is reflected in the Recommendation on public service leadership and capability of the Organization for economic cooperation and development (Oecd), which calls on states to build public services guided by capable, responsible, and future-oriented leadership. Government at a Glance reports also link the quality of policies to administrations’ ability to attract, develop, and retain adequate professional skills to address rapid and multidimensional transformations. Management training thus takes on a role that affects not only individual development but also the overall capacity of institutions to design and implement effective public policies.

A similar orientation emerges in European Union strategies. ComPAct – Enhancing the European Administrative Space identifies skills development, management training, professional mobility, and the sharing of practices as tools for strengthening member States’ administrative capacity. The European Skills Agenda, the Digital Decade program, and initiatives dedicated to the digital transformation of the public sector attribute an enabling role to training with respect to the digital, ecological, and administrative transitions.

In Italy, the National Recovery and Resilience Plan (Nrrp) has accelerated attention to administrative capacity and highlighted the need for planning, implementation, coordination, and control skills. The most recent directives from the Minister for public administration have further strengthened this approach, linking training to the development of human capital, performance, leadership, and the development of digital and managerial

skills. Within this framework, the Syllabus portal constitutes a national infrastructure for lifelong learning, while organizational planning tools foster a closer connection between needs, training, performance, and professional development.

These guidelines also assign more explicit responsibility to public managers. Training planning tends to become part of the management cycle and not a separate activity, entrusted exclusively to personnel departments. This requires managers and supervisors to understand needs, choose priorities consistent with the organization's objectives, create favorable conditions for learning, and verify the effective use of developed skills. In this sense, managerial training becomes both the object and the tool of managerial responsibility.

The new policy framework therefore marks the transition from episodic training, often predominantly regulated moves toward a more structural and integrated approach. However, the introduction of quantitative standards, digital platforms, and mandatory training does not, in itself, guarantee the development of managerial skills. What remains to be understood are the actual quality of the programs, their consistency with organizational needs, and their ability to produce observable changes in behaviours, decision-making processes, and administrative outcomes.

This Special Focus fits into this gap between policy developments and the availability of scientific evidence. The regulatory framework offers significant impetus, but requires analyses capable of assessing its implementation, effects, and effectiveness. It is therefore necessary to move beyond a purely prescriptive interpretation of management training and critically investigate its governance, content, methodologies, and impacts, including through comparisons across countries, levels of government, and public sectors.

Rethinking management training: A new agenda for public management

Transformations in public administrations require rethinking not only the content of training, but its very meaning. The issue is no longer simply defining what knowledge to transfer to public sector leadership, but rather understanding the public management skills institutions must develop to govern complex systems, coordinate interdependent actors, and make decisions under conditions of uncertainty.

For a long time, management training has been primarily focused on regulatory updates and the acquisition of technical and specialized knowledge. These dimensions remain essential, but they are not sufficient. The quality of public decisions increasingly depends on the ability to integrate different skills, understand the context, manage people and conflicts, transform strategic objectives into actionable programs, and evaluate the effects of choices. Training is therefore called upon to develop transversal managerial skills, without separating them from institutional specificities and the responsibilities inherent in the public sector.

The spread of collaborative governance, the use of interinstitutional networks, stakeholder engagement, and the management of complex programs are changing the profile required of public managers. The ability to manage hierarchical structures is accompanied by the ability to negotiate, coordinate, facilitate, and build trust. Public sector leadership must combine a results-oriented approach, institutional accountability, a focus on people, and the ability to drive change. Research is therefore called upon to determine which training programs are truly capable of producing such outcomes and in which organizational contexts.

The concept of managerial learning takes on particular importance in this context. Managerial learning is not simply the act of attending courses, but encompasses the set of experiences through which managers and leaders develop analytical, decision-making, collaboration, and innovation skills throughout the entire professional lifecycle. Formal programs, project work, mentoring, coaching, mobility, communities of practice, and peer learning can contribute to the same development process. The key question becomes how these tools are integrated with the organization's needs, evaluation systems, career paths, and management's strategic priorities.

This approach shifts the focus from the quantity of training to the quality of the learning experience. Standardized programs can ensure broad participation and accessibility, but they do not always address different issues, roles, and levels of responsibility. Personalization, however, must not result in fragmentation of offerings: it requires training architectures capable of combining a common foundation of values and skills with modules connected to organizational contexts and participants' concrete challenges.

A first area of research concerns the relationship between managerial training and the quality of public decisions. Available evidence on the impact of training on decision-making processes, implementation capacity, and complexity management remains fragmented. It is necessary to understand whether and through what mechanisms training programs change the way managers define problems, use data and evidence, evaluate risks and alternatives, coordinate structures, and hold decisions accountable.

A second area concerns the development of public leadership. Administrations need leaders capable of balancing legality and results, continuity and innovation, individual responsibility and collaboration. Training can support this development only if it transcends exclusively transmission models and uses methodologies consistent with the situations managers are called upon to address.

Simulations, action learning, case studies, workshops, structured feedback, and on-the-job learning are therefore particularly important, but their effectiveness requires rigorous evaluation.

Crisis and uncertainty management make this need even more evident. Health emergencies, environmental risks, financial pressures, and technological disruptions require managers capable of making timely decisions with incomplete information, while maintaining accountability, proportionality, and transparency. Training can develop these skills through scenarios, simulations, and case studies, provided that the activities are integrated with risk management, business continuity, and post-crisis learning systems.

Digital transformation opens a third field of research. Ai, automation, platforms, and the widespread use of data are transforming administrative and decision-making processes. The training challenge lies not only in acquiring technical skills, but also in preparing managers capable of understanding the organizational, ethical, and institutional implications of technologies, communicating with specialists, overseeing data quality and security, and ensuring that innovation remains consistent with legality, transparency, accountability, and the protection of the public interest.

Digitalization is also transforming training tools and environments. Platforms, adaptive systems, and artificial intelligence applications can broaden access, personalize learning paths, and support learning monitoring. Their use, however, raises issues related to content quality, data protection, system transparency, and the risk of reducing managerial development to a sequence of individual modules. Research must therefore consider educational innovation, technological governance, and the relational dimension of learning.

A fourth area concerns the evaluation of the effects of training. Hours delivered, participation rates, and satisfaction describe the activity but do not demonstrate the change produced. Research must develop models capable of linking training to the evolution of managerial skills, organizational behaviour, process quality, and outcomes. This requires longitudinal designs, mixed methods, indicators consistent with program objectives, and attention to organizational factors that can facilitate or impede the transfer of learning to the workplace.

Evaluation should also distinguish between learning, transfer, and impact. Acquiring knowledge does not automatically imply behavioural change, just as individual change does not necessarily produce organizational results. Culture, incentives, autonomy, leadership quality, and availability of resources influence the ability to apply what has been learned. Analyzing these conditions is essential to avoid inappropriate attributions and to design evidence-based training policies.

Management training in public institutions also plays a key role in strategies for attracting and developing people. Credible growth opportunities, development paths, and leadership quality impact administrations' ability to attract and retain qualified professionals. Training can contribute to engagement and organizational well-being, but its

effectiveness depends on consistency with management practices, recognition systems, and opportunities for professional accountability.

A comparative perspective can help understand how institutions, administrative cultures, and career systems influence these relationships. Exchange programs, networks between administrative schools, and international programs can foster policy learning, but the transfer of models requires attention to the legal, organizational, and professional specificities of different contexts. The internationalization of education is therefore important not simply as exposure to foreign experiences, but as a critical ability to compare, adapt, and evaluate different practices.

Taken together, these themes highlight the need to move beyond an episodic conception of education and build managerial learning ecosystems. Within these ecosystems, training activities, professional experiences, learning networks, digital tools, assessment, and career development all contribute to strengthening management and the organization. This Special Focus aims to critically analyze this evolution, without proposing a single prescriptive model, but by promoting evidence and perspectives capable of explaining which policies and practices work, for whom, and under what conditions.

Special Focus research agenda

The Special Focus invites contributions that combine theoretical rigor, empirical evidence, and relevant implications for public policies and the management of public organizations.

- **Institutional verticalization**
National and comparative analyses are encouraged, covering different levels of government, sectors, and administrative systems. The following list is not exhaustive but identifies the areas in which RIPM intends to foster debate.
- **Management education policies and institutional capacity**
Evolution of national and international policies; governance of education systems; role of business schools, universities, and other institutions; integration of training, organizational needs, performance, and professional development; implementation and evaluation of public education reforms.
- **Public leadership and management development**
Leadership models in contemporary administrations; senior and middle management development; managerial learning and learning throughout the career cycle; collaborative, ethical, and adaptive leadership; training for multilevel governance, network coordination, and crisis management.

- **Management education, data, and digital transformation**
Managerial skills needed to manage data, platforms, automation, and artificial intelligence; digital leadership; organizational and ethical impacts of technologies; Designing training programs for responsible, transparent, and evidence-based public decision-making.
- **Training, performance, and public value**
Evaluating the effects of training; the relationship between learning, managerial behaviour, organizational performance, and service quality; indicators and measurement models; conditions that foster the transfer of learning to the workplace; the contribution of training to the creation of public value.
- **Management learning methodologies and environments**
Action learning, simulations, project work, coaching, mentoring, communities of practice, peer learning, and mobility; digital and blended learning; curriculum personalization; use of artificial intelligence in training processes; integration of formal, informal, and experiential learning.
- **Attraction, development, and the future of public management**
Training as a lever for attractiveness, engagement, and retention; career and talent development; organizational well-being; curriculum internationalization; managerial capabilities for sustainability, uncertainty, and the institutional transformations of the next decade.

The Special Focus welcomes theoretical and conceptual articles, quantitative and qualitative empirical studies, comparative analyses, case studies, and methodological contributions. Papers that clearly explain their contribution to public management and their implications for the design, implementation, or evaluation of management training policies are particularly welcome.

RIPM thus aims to promote international scholarly discussion on a topic destined to increasingly impact the quality of administration. Rethinking management training means questioning how institutions develop the capacity to manage complexity, responsibly use emerging technologies, lead people and organizations, and transform learning into decisions and outcomes of public value.

How to submit a paper

Authors wishing to participate in the Call for Papers – Special Focus – must submit their paper, citing the code

(RIPM – Vol. 9 – nos. 1 and 2 | 2026 Special Focus),

according to the editorial guidelines, to the following email address:

editors@rivistaitalianadipublicmanagement.it.

The deadline for submission is October 30, 2026.

Il format del paper deve essere di 10.000 parole,

Papers must be 10,000 words, including tables and figures, but excluding references, using the template.

For editorial guidelines, the template, and FAQs, please consult the dedicated section of the RIPM portal.

La Rivista Italiana di Public Management - Studi e Proposte per Innovare la Pubblica Amministrazione nasce con l'intento di diffondere nelle pubbliche amministrazioni una cultura manageriale, orientata al risultato e alla valutazione e che aiuti i processi di riforme amministrative avviate negli ultimi anni nel nostro paese. Un periodico che pensi in modo globale, che guardi alle buone pratiche in Italia e all'estero, collegando accademia e amministrazioni pubbliche. Una rivista scientifica e con un approccio attento alle buone pratiche, che sappia, partendo da casi concreti, affrontare le problematiche delle amministrazioni pubbliche nell'attuale fase storica, in un contesto di profondo cambiamento sociale, culturale e tecnologico. L'ambizione è vedere impegnati studiosi di management pubblico, giuristi, economisti, storici, sociologi, psicologi, scienziati politici ed esperti di altre discipline, affrontando le problematiche con un approccio multidisciplinare. Le amministrazioni pubbliche negli stati moderni svolgono un ruolo importantissimo, sono strutture organizzative tra le più complesse. Costruire uno strumento scientifico per la valorizzazione e la diffusione di una moderna cultura gestionale è impresa non semplice. Un obiettivo a cui tendere, nell'interesse pubblico.

Rivista Italiana di

Public

Management

STUDI E PROPOSTE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE