

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 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 impreviste 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.