

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.