

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'adeguata 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.