

CONTRIBUTO DIVULGATIVO

La capacità amministrativa nella Pubblica Amministrazione tra riforme del PNRR e innovazione organizzativa: profili giuridici e strumenti di attuazione

Administrative capacity in Public Administration between PNRR reforms and organizational innovation: legal profiles and implementation tools.

VINCENZO Benvenuto

Funzionario della P.A. · Università degli Studi di Salerno

IDENTIFICATIVO

Contributo n. 11904
ISSN 2421-7123

LICENZA

Accesso aperto · gli autori
conservano i propri diritti

STORIA EDITORIALE

Pubblicato il 22 settembre 2026
Contributo divulgativo

COME CITARE

VINCENZO BENVENUTO,
*La capacità amministrativa
nella Pubblica Amministrazione
tra riforme del PNRR e
innovazione organizzativa:
profili giuridici e strumenti di
attuazione*, in Riv. Cammino
Diritto, ISSN 2421-7123.

ABSTRACT

Il contributo analizza il concetto di capacità amministrativa quale elemento essenziale dell'evoluzione organizzativa della Pubblica Amministrazione, esaminandone i principali profili giuridici alla luce delle riforme introdotte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Dopo aver ricostruito l'origine e l'evoluzione della nozione nel diritto dell'Unione europea e nell'ordinamento italiano, l'articolo approfondisce il ruolo del PNRR quale leva di rafforzamento istituzionale e organizzativo, soffermandosi sugli strumenti di attuazione introdotti per migliorare l'efficacia dell'azione amministrativa, quali digitalizzazione, interoperabilità, PIAO, sistemi di monitoraggio, reclutamento e formazione del personale. L'analisi evidenzia come la capacità amministrativa non rappresenti più

This article examines the concept of administrative capacity as a key element in the organisational evolution of the Italian Public Administration, analysing its legal implications in light of the reforms introduced by the National Recovery and Resilience Plan (NRRP). After outlining the origins and development of the concept within European Union law and the Italian legal system, the paper explores the NRRP as a driver of institutional and organisational strengthening. Particular attention is devoted to the main implementation tools adopted to improve administrative effectiveness, including digitalisation, interoperability, the Integrated Plan of Activities and Organisation (PIAO), monitoring systems, recruitment policies and staff training. The article argues that administrative capacity

1. La capacità amministrativa quale presupposto dell'effettività dell'azione amministrativa

Negli ultimi anni il concetto di capacità amministrativa ha assunto un ruolo sempre più centrale nel dibattito giuridico e istituzionale relativo ai processi di modernizzazione della Pubblica Amministrazione, divenendo uno degli elementi attraverso cui valutare l'idoneità delle amministrazioni pubbliche a perseguire efficacemente gli obiettivi di interesse generale e ad assicurare la concreta attuazione delle politiche pubbliche¹².

Originariamente sviluppatasi nell'ambito delle politiche di coesione dell'Unione europea quale presupposto indispensabile per garantire un'efficace gestione delle risorse finanziarie e una corretta attuazione dei programmi cofinanziati³⁴, la nozione di capacità amministrativa ha progressivamente ampliato il proprio ambito di applicazione, fino a interessare in maniera trasversale l'organizzazione, il funzionamento e la qualità dell'azione amministrativa.

L'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha ulteriormente valorizzato tale prospettiva, collocando il rafforzamento della capacità istituzionale tra le condizioni essenziali per la realizzazione delle riforme e degli investimenti previsti dal Piano. L'attenzione del legislatore e delle istituzioni non si è concentrata esclusivamente sul conseguimento degli obiettivi quantitativi rappresentati da milestone e target, ma anche sulla necessità di promuovere un processo di innovazione organizzativa idoneo a rendere le amministrazioni pubbliche maggiormente efficienti, digitali, trasparenti e orientate ai risultati⁵⁶. La capacità amministrativa non può, pertanto, essere ricondotta al solo incremento delle risorse umane o finanziarie disponibili, né identificarsi esclusivamente con l'introduzione di nuovi strumenti tecnologici, essa sembra piuttosto assumere una dimensione più ampia, nella quale convergono molteplici fattori, tra cui la qualità dell'organizzazione amministrativa, lo sviluppo delle competenze professionali, la semplificazione dei procedimenti, l'interoperabilità dei sistemi informativi, la digitalizzazione dei processi decisionali e il rafforzamento dei meccanismi di coordinamento tra i diversi livelli di governo.

Il rafforzamento amministrativo sembra progressivamente trascendere la dimensione meramente organizzativa, fino a configurarsi come elemento essenziale per garantire l'effettività dell'azione amministrativa e l'attuazione delle politiche pubbliche. Muovendo da tale premessa, il presente contributo intende verificare se tale evoluzione possa essere ricostruita anche sul piano giuridico, alla luce del diritto dell'Unione europea, dell'ordinamento italiano e delle riforme introdotte dal PNRR, valutando se il rafforzamento amministrativo possa oggi essere considerato un presupposto strutturale per il buon andamento dell'amministrazione e per la creazione di valore pubblico⁷⁸.

L'evoluzione dell'azione amministrativa registrata negli ultimi anni appare, infatti, caratterizzata dall'introduzione di strumenti destinati a incidere in maniera stabile sull'organizzazione pubblica. La diffusione della digitalizzazione amministrativa, l'interoperabilità delle banche dati, l'introduzione del

1. Commissione europea, *Strengthening Administrative Capacity for Cohesion Policy*, Bruxelles, 2020.

2. Commissione europea, *Strengthening Administrative Capacity for Cohesion Policy*, Bruxelles, 2020.

3. Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, n. L 347 del 20 dicembre 2013.

4. Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, n. L 347 del 20 dicembre 2013.

5. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 aprile 2021.

6. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 aprile 2021.

7. OCSE, *Government at a Glance 2023*, OECD Publishing, Paris, 2023.

8. OCSE, *Government at a Glance 2023*, OECD Publishing, Paris, 2023.

Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), i sistemi di monitoraggio e rendicontazione, il rafforzamento delle competenze professionali, le nuove modalità di reclutamento del personale e la progressiva affermazione del paradigma del valore pubblico costituiscono espressioni di una trasformazione che interessa non soltanto gli strumenti operativi dell'amministrazione, ma anche il modo stesso di concepirne il funzionamento e le finalità.

Alla luce di tali considerazioni, il presente lavoro si propone di ricostruire l'evoluzione della capacità amministrativa quale categoria dell'organizzazione pubblica, analizzandone il fondamento nel diritto europeo e nell'ordinamento italiano, esaminando il ruolo svolto dal PNRR quale leva di rafforzamento istituzionale e approfondendo i principali strumenti di attuazione introdotti nell'ambito delle più recenti riforme amministrative.

L'analisi sarà infine dedicata alle principali criticità applicative e alle prospettive di consolidamento di un modello amministrativo capace di assicurare, anche oltre la conclusione del PNRR, un'azione pubblica efficace, responsabile e orientata alla creazione di valore pubblico⁹¹⁰.

2. La capacità amministrativa nel diritto europeo e nell'ordinamento italiano: evoluzione del concetto, fondamento giuridico e rilevanza sistematica

Il concetto di capacità amministrativa si è progressivamente affermato nel diritto dell'Unione europea quale elemento imprescindibile per garantire l'effettiva attuazione delle politiche europee e il corretto utilizzo delle risorse finanziarie destinate agli Stati membri. Pur non essendo definita in maniera univoca all'interno delle fonti normative europee, questa nozione ha assunto nel tempo una rilevanza crescente nell'ambito della politica di coesione, ove il rafforzamento delle amministrazioni pubbliche è stato considerato una condizione essenziale per assicurare l'efficacia degli interventi finanziati dall'Unione e il conseguimento degli obiettivi di sviluppo economico, sociale e territoriale¹¹¹².

L'attenzione riservata dalle istituzioni europee alla qualità delle amministrazioni pubbliche riflette una concezione dell'azione amministrativa sempre meno incentrata sul rispetto formale delle procedure e sempre più orientata alla capacità delle istituzioni di programmare, attuare, monitorare e valutare le politiche pubbliche. Essa non coincide esclusivamente con la disponibilità di adeguate risorse umane o finanziarie, ma comprende l'insieme delle competenze organizzative, professionali e tecnologiche necessarie affinché le amministrazioni possano operare secondo criteri di efficacia, efficienza, trasparenza e responsabilità¹³¹⁴.

La progressiva evoluzione del diritto dell'Unione ha inoltre evidenziato come il rafforzamento amministrativo costituisca un obiettivo trasversale delle principali strategie europee, strettamente connesso alla qualità della governance pubblica, alla semplificazione amministrativa, alla digitalizzazione dei processi decisionali e alla modernizzazione delle istituzioni.

9. Articolo 97 della Costituzione della Repubblica Italiana.

10. Articolo 97 della Costituzione della Repubblica Italiana.

11. Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, in Gazzetta Ufficiale 7 dell'Unione Europea, n. L 231 del 30 giugno 2021.

12. Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, in Gazzetta Ufficiale 7 dell'Unione Europea, n. L 231 del 30 giugno 2021.

13. Commissione europea, *Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners*, Bruxelles, 2023.

14. Commissione europea, *Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners*, Bruxelles, 2023.

L'evoluzione del concetto di capacità amministrativa conduce così a rappresentare uno dei presupposti fondamentali per garantire la concreta attuazione delle politiche europee, superando la tradizionale concezione dell'amministrazione quale mero apparato di gestione burocratica e valorizzandone invece la funzione di soggetto chiamato a realizzare risultati misurabili nell'interesse della collettività.

L'influenza di tale impostazione è progressivamente emersa anche nell'ordinamento italiano, ove il tema del rafforzamento amministrativo ha assunto una posizione centrale nell'ambito delle riforme che, negli ultimi decenni, hanno interessato l'organizzazione della Pubblica Amministrazione. Pur in assenza di una definizione legislativa della capacità amministrativa, il legislatore ha progressivamente introdotto istituti e strumenti riconducibili a tale nozione, valorizzando profili quali la semplificazione dei procedimenti, la digitalizzazione dell'attività amministrativa, la programmazione strategica, la misurazione della performance, la trasparenza, il rafforzamento delle competenze professionali e la qualità dell'organizzazione pubblica¹⁵¹⁶.

In suddetto percorso evolutivo assumono particolare rilievo gli interventi normativi diretti a favorire una gestione maggiormente integrata delle attività amministrative, nella consapevolezza che la qualità dell'azione pubblica dipenda non soltanto dalla correttezza giuridica dei singoli procedimenti, ma anche dalla capacità delle amministrazioni di programmare le proprie attività, coordinare le strutture organizzative, utilizzare efficacemente le tecnologie digitali e valorizzare il capitale umano.

La crescente attenzione riservata alla pianificazione strategica, ai sistemi di monitoraggio e alla valutazione dei risultati evidenzia come l'organizzazione pubblica rappresenti oggi un fattore imprescindibile per assicurare la funzionalità dell'apparato pubblico e l'effettività delle politiche pubbliche. Sotto il profilo sistematico, questa evoluzione trova un significativo punto di riferimento nei principi costituzionali che disciplinano l'organizzazione amministrativa.

Sebbene la Costituzione non contenga un espresso riferimento alla capacità amministrativa, il principio del buon andamento sancito dall'art. 97 Cost. costituisce il fondamento entro il quale tale nozione può essere ricondotta¹⁷¹⁸.

In tale ambito si colloca anche la più recente riflessione della dottrina amministrativistica, la quale ha progressivamente evidenziato come il principio del buon andamento non possa più essere interpretato esclusivamente quale criterio di corretta organizzazione degli uffici pubblici, ma debba essere letto in relazione alla concreta capacità dell'amministrazione di perseguire gli obiettivi affidati dall'ordinamento.

L'attenzione si è così progressivamente spostata dalla mera legittimità dell'azione amministrativa alla sua effettività, valorizzando profili quali la qualità dell'organizzazione, l'adeguatezza delle competenze professionali, la programmazione strategica, il coordinamento amministrativo e la misurazione dei risultati quali elementi essenziali per assicurare un'amministrazione realmente funzionale alla cura dell'interesse pubblico¹⁹²⁰. Anche la progressiva affermazione dei principi di efficacia, economicità,

15. Legge 7 agosto 1990, n. 241, recante Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 192 del 18 agosto 1990; Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante Codice dell'amministrazione digitale, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 112 del 16 maggio 2005.

16. Legge 7 agosto 1990, n. 241, recante Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 192 del 18 agosto 1990; Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante Codice dell'amministrazione digitale, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 112 del 16 maggio 2005.

17. Articolo 97 della Costituzione della Repubblica Italiana.

18. Articolo 97 della Costituzione della Repubblica Italiana.

trasparenza, responsabilità e semplificazione amministrativa ha contribuito ad ampliare il significato sostanziale dell'azione amministrativa, ponendo al centro dell'attenzione non soltanto la legittimità dell'atto, ma la concreta capacità dell'amministrazione di produrre risultati utili per la collettività²¹²².

La capacità amministrativa sembra assumere una funzione trasversale rispetto ai principali istituti del diritto amministrativo contemporaneo, ponendosi quale elemento di raccordo tra organizzazione, attività amministrativa e perseguimento dell'interesse pubblico.

La nozione sin qui delineata appare pertanto suscettibile di essere considerata non soltanto quale obiettivo delle politiche di riforma, ma anche quale categoria interpretativa dell'evoluzione dell'organizzazione pubblica²³²⁴. Essa consente infatti di leggere in maniera unitaria fenomeni solo apparentemente eterogenei, quali la digitalizzazione, la semplificazione amministrativa, il rafforzamento del capitale umano, la programmazione strategica, l'interoperabilità dei sistemi informativi, la valutazione della performance e la crescente integrazione tra livelli di governo. Tali processi, pur caratterizzati da discipline differenti, risultano accomunati dalla finalità di accrescere la capacità delle amministrazioni di realizzare efficacemente le politiche pubbliche e di rispondere con tempestività alle esigenze della collettività.

La capacità amministrativa, alla luce delle considerazioni fatte, non sembra poter essere ricondotta ad un mero concetto descrittivo dell'organizzazione pubblica, ma tende a configurarsi quale categoria giuridica idonea a interpretare l'evoluzione dell'azione amministrativa contemporanea, nella quale organizzazione, competenze, programmazione e risultati costituiscono profili strettamente interdipendenti. È proprio in questa prospettiva che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza attribuisce all'amministrazione pubblica contemporanea una funzione strategica, destinata non soltanto a garantire il conseguimento degli obiettivi del Piano, ma anche a promuovere una trasformazione strutturale e permanente della Pubblica Amministrazione, destinata a incidere stabilmente sulle modalità di esercizio della funzione amministrativa anche oltre l'orizzonte temporale del Piano²⁵²⁶.

3. Il PNRR quale leva di rafforzamento della capacità amministrativa: riforme, governance e trasformazione organizzativa

L'approvazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha rappresentato uno dei più significativi interventi di trasformazione della Pubblica Amministrazione italiana degli ultimi decenni. A differenza delle precedenti stagioni di riforma, prevalentemente concentrate sulla modifica degli assetti normativi o sull'introduzione di nuovi modelli organizzativi, il PNRR ha collocato il rafforzamento della capacità amministrativa al centro dell'intero processo di modernizzazione istituzionale, individuandolo quale presupposto indispensabile per garantire l'effettiva realizzazione degli investimenti e delle riforme finanziate attraverso il Dispositivo europeo per la Ripresa e la Resilienza²⁷²⁸.

19. S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2021.

20. S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2021.

21. Articolo 1 della Legge 7 agosto 1990, n. 241.

22. Articolo 1 della Legge 7 agosto 1990, n. 241.

23. M. D'Alberti, *Lezioni di Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2022.

24. M. D'Alberti, *Lezioni di Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2022.

25. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 aprile 2021, Missione 1 e Missione 5.

26. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 aprile 2021, Missione 1 e Missione 5.

La particolare struttura del Piano ha infatti evidenziato come il conseguimento degli obiettivi concordati con l'Unione europea non dipenda esclusivamente dalla disponibilità delle risorse finanziarie stanziare, ma richieda amministrazioni capaci di programmare, gestire, monitorare e rendicontare interventi complessi entro tempi particolarmente stringenti. L'efficacia dell'azione pubblica viene pertanto strettamente collegata alla capacità istituzionale degli enti coinvolti, chiamati a garantire il rispetto delle milestone e dei target previsti dal Piano attraverso procedure efficienti, sistemi organizzativi adeguati e competenze professionali specialistiche.

Il PNRR ha dunque contribuito a determinare un significativo mutamento di paradigma nell'approccio alle politiche di riforma della Pubblica Amministrazione. L'attenzione non risulta più rivolta esclusivamente alla correttezza formale dell'azione amministrativa, ma anche alla sua concreta capacità di produrre risultati verificabili e misurabili. La logica della performance, già presente nell'ordinamento italiano, assume così una dimensione particolarmente rilevante, in quanto direttamente collegata alla possibilità di accedere alle risorse europee e di consolidare il processo di modernizzazione istituzionale²⁹³⁰.

Il rafforzamento amministrativo costituisce, sotto questo profilo, una delle principali riforme trasversali che accompagnano l'attuazione del Piano. Le missioni previste dal PNRR risultano infatti accomunate dalla necessità di disporre di amministrazioni in grado di operare secondo modelli organizzativi innovativi, caratterizzati da elevati livelli di coordinamento, interoperabilità e integrazione funzionale.

La modernizzazione della Pubblica Amministrazione non viene dunque considerata un obiettivo autonomo e separato rispetto alle altre politiche pubbliche, ma rappresenta una condizione necessaria affinché tali politiche possano essere concretamente realizzate. Particolare rilievo assume la Missione 1 del Piano, dedicata alla digitalizzazione, innovazione e modernizzazione della Pubblica Amministrazione.

Attraverso gli interventi previsti nell'ambito della componente relativa alla PA, il legislatore ha perseguito il rafforzamento delle competenze del personale, la semplificazione delle procedure, il miglioramento dei processi di reclutamento e l'incremento della capacità gestionale delle amministrazioni. Queste misure evidenziano come il rafforzamento amministrativo sia stato concepito non quale intervento meramente organizzativo, bensì quale leva strategica per accrescere l'efficienza complessiva del sistema pubblico³¹³².

Analoga rilevanza assume la Missione 5, dedicata all'inclusione e alla coesione sociale, nell'ambito della quale numerosi interventi richiedono una forte capacità di coordinamento tra amministrazioni centrali, regionali e locali. L'attuazione delle politiche attive del lavoro, delle misure di inclusione sociale e dei programmi rivolti alle fasce più vulnerabili della popolazione evidenzia chiaramente come la qualità dell'organizzazione amministrativa costituisca un fattore decisivo per il successo delle politiche pubbliche.

27. Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, n. L 57 del 18 febbraio 2021.

28. Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, n. L 57 del 18 febbraio 2021.

29. Commissione europea, *Recovery and Resilience Facility*, Bruxelles, Documentazione istituzionale, 2021.

30. Commissione europea, *Recovery and Resilience Facility*, Bruxelles, Documentazione istituzionale, 2021.

31. Dipartimento della Funzione Pubblica, *Piano strategico per la valorizzazione del capitale umano della Pubblica Amministrazione*, Roma, 2022.

32. Dipartimento della Funzione Pubblica, *Piano strategico per la valorizzazione del capitale umano della Pubblica Amministrazione*, Roma, 2022.

In tali ambiti, infatti, le risorse finanziarie possono produrre effetti concreti soltanto quando risultino accompagnate da adeguate capacità di programmazione, monitoraggio e controllo³³³⁴.

L'esecuzione del Piano ha inoltre contribuito a rafforzare il ruolo della governance multilivello quale modello ordinario di esercizio della funzione amministrativa. Il conseguimento degli obiettivi previsti dal PNRR richiede infatti una costante interazione tra amministrazioni centrali, Regioni, enti locali, soggetti attuatori e organismi di controllo. Codesto assetto impone il superamento di logiche organizzative rigidamente settoriali e favorisce la diffusione di modelli fondati sulla collaborazione istituzionale, sulla condivisione delle informazioni e sulla standardizzazione dei processi amministrativi.

La centralità attribuita alla governance emerge altresì dall'introduzione di articolati sistemi di monitoraggio e rendicontazione destinati ad assicurare la costante verifica dello stato di avanzamento delle riforme e degli investimenti. Il controllo amministrativo non assume più una funzione esclusivamente successiva e ispettiva, ma diviene parte integrante del processo di gestione delle politiche pubbliche, contribuendo al miglioramento continuo dell'organizzazione e alla prevenzione delle criticità attuative.

Il PNRR non sembra esaurire i propri effetti nella realizzazione degli investimenti programmati, ma appare destinato a incidere stabilmente sui modelli organizzativi della Pubblica Amministrazione che trascendono la durata temporale del Piano stesso.

Le innovazioni introdotte in materia di reclutamento, digitalizzazione, monitoraggio, programmazione e coordinamento istituzionale non risultano infatti funzionali esclusivamente al conseguimento degli obiettivi europei, ma contribuiscono alla costruzione di un modello amministrativo maggiormente orientato ai risultati, alla responsabilità organizzativa e alla creazione di valore pubblico. In tale prospettiva, il rafforzamento della capacità amministrativa assume una valenza strutturale, destinata a incidere stabilmente sull'evoluzione della Pubblica Amministrazione italiana anche oltre la conclusione del ciclo straordinario di investimenti finanziato dall'Unione europea³⁵³⁶.

4. Gli strumenti di attuazione e di rafforzamento della capacità amministrativa: digitalizzazione, interoperabilità, PIAO, valore pubblico, ReGiS, SIISL, formazione, reclutamento, monitoraggio e innovazione organizzativa

Se il PNRR ha individuato nel rafforzamento amministrativo una delle condizioni essenziali per l'effettiva realizzazione delle riforme e degli investimenti programmati, gli strumenti introdotti negli ultimi anni costituiscono il principale terreno sul quale tale obiettivo è destinato a misurarsi concretamente. La capacità amministrativa, infatti, non può essere considerata una mera enunciazione programmatica, ma richiede l'adozione di strumenti organizzativi, tecnologici e gestionali capaci di incidere stabilmente sul funzionamento delle amministrazioni pubbliche e sulla qualità dell'azione amministrativa.

33. Commissione europea, *Recovery and Resilience Facility Guidance*, Bruxelles, 2021.

34. Commissione europea, *Recovery and Resilience Facility Guidance*, Bruxelles, 2021.

35. Corte dei conti, *Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, Roma, 2025.

36. Corte dei conti, *Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, Roma, 2025.

Tra gli interventi maggiormente significativi assume un ruolo centrale la digitalizzazione dei processi amministrativi, divenuta uno dei principali fattori di modernizzazione della Pubblica Amministrazione. L'evoluzione normativa degli ultimi anni ha progressivamente trasformato le tecnologie digitali da semplice supporto operativo a componente strutturale dell'organizzazione pubblica. In tale prospettiva, la digitalizzazione non rileva esclusivamente quale strumento di semplificazione procedurale, ma come elemento destinato a modificare le modalità di esercizio della funzione amministrativa, favorendo una gestione più efficiente, trasparente e tempestiva dei procedimenti. Strettamente collegato alla digitalizzazione è il tema dell'interoperabilità dei sistemi informativi, divenuto uno degli aspetti più rilevanti del processo di innovazione amministrativa. La crescente complessità delle politiche pubbliche richiede infatti la capacità delle amministrazioni di condividere dati, informazioni e flussi documentali attraverso piattaforme integrate e standardizzate. L'interoperabilità consente di superare la frammentazione informativa che per lungo tempo ha caratterizzato il settore pubblico, favorendo forme più avanzate di coordinamento istituzionale e riducendo gli oneri amministrativi gravanti sui cittadini e sulle imprese³⁷³⁸.

Nell'ambito delle più recenti riforme assume particolare rilievo il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), introdotto con l'obiettivo di razionalizzare gli strumenti di programmazione delle amministrazioni pubbliche. Attraverso il PIAO, la pianificazione delle attività amministrative, la gestione delle risorse umane, la prevenzione della corruzione, la performance organizzativa e la creazione di valore pubblico vengono progressivamente ricondotte all'interno di una logica unitaria e integrata. Tale impostazione contribuisce a rafforzare la capacità amministrativa nella misura in cui favorisce una più efficace connessione tra programmazione strategica e gestione operativa delle attività pubbliche. Particolarmente significativa appare, inoltre, l'emersione del concetto di valore pubblico quale criterio orientativo dell'azione amministrativa. L'attenzione si sposta progressivamente dall'adempimento formale dei procedimenti verso la capacità delle amministrazioni di generare benefici concreti per la collettività, attraverso politiche pubbliche efficaci, misurabili e sostenibili. La capacità amministrativa viene strettamente collegata alla possibilità di trasformare risorse, competenze e strumenti organizzativi in risultati concretamente percepibili dai destinatari dell'azione pubblica³⁹⁴⁰.

Il rafforzamento amministrativo si manifesta altresì nell'introduzione di sistemi di monitoraggio e rendicontazione sempre più articolati, dove assume particolare rilievo la piattaforma ReGiS, destinata al monitoraggio, alla rendicontazione e al controllo degli interventi finanziati nell'ambito del PNRR. L'utilizzo di strumenti centralizzati di monitoraggio consente di assicurare una costante verifica dello stato di avanzamento delle misure, rafforzando la trasparenza dell'azione amministrativa e favorendo una più efficace attività di controllo sull'impiego delle risorse pubbliche. La medesima funzione è rivestita dal Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL), introdotto al fine di favorire una maggiore integrazione tra le politiche del lavoro e quelle di inclusione sociale. Pur operando in un settore specifico, il SIISL rappresenta un esempio significativo di come il modello organizzativo pubblico possa

37. Dipartimento della Funzione Pubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Linee guida per la predisposizione e il monitoraggio del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) delle pubbliche amministrazioni*, Roma, 2022.

38. Dipartimento della Funzione Pubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Linee guida per la predisposizione e il monitoraggio del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) delle pubbliche amministrazioni*, Roma, 2022.

39. Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato, *Manuale utente per l'utilizzo della Piattaforma ReGiS*, Roma, 2023.

40. Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato, *Manuale utente per l'utilizzo della Piattaforma ReGiS*, Roma, 2023.

essere rafforzata attraverso la condivisione delle informazioni e l'integrazione dei sistemi digitali, riducendo la frammentazione amministrativa e migliorando la qualità dei servizi erogati ai cittadini.

Accanto agli strumenti tecnologici e organizzativi, un ruolo decisivo continua a essere svolto dal capitale umano. La qualità dell'azione amministrativa dipende infatti dalla disponibilità di personale adeguatamente formato e dotato delle competenze necessarie per operare in contesti caratterizzati da crescente complessità normativa, organizzativa e tecnologica. Le misure di reclutamento straordinario e i programmi di formazione attivati nell'ambito del PNRR testimoniano la consapevolezza che il rafforzamento amministrativo non possa essere perseguito esclusivamente attraverso innovazioni tecnologiche o procedurali, ma richieda un investimento costante sulle persone e sulle competenze professionali⁴¹⁴².

Si collocano, in questa sfera, anche i processi di monitoraggio della performance e di valutazione dei risultati, destinati a rafforzare la responsabilizzazione delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti chiamati a gestire le politiche pubbliche. La crescente diffusione di indicatori di risultato, sistemi di misurazione e strumenti di controllo contribuisce infatti a consolidare una cultura amministrativa orientata all'efficacia e alla qualità dell'azione pubblica, in linea con gli obiettivi perseguiti dalle più recenti riforme.

Pur nell'eterogeneità degli strumenti esaminati, emerge un elemento comune: la progressiva trasformazione della capacità amministrativa da semplice fattore organizzativo a componente strutturale della moderna amministrazione pubblica. Digitalizzazione, interoperabilità, programmazione integrata, capitale umano, monitoraggio e creazione di valore pubblico costituiscono manifestazioni differenti di un medesimo processo evolutivo, finalizzato a rendere le amministrazioni maggiormente capaci di attuare le politiche pubbliche e di rispondere efficacemente alle esigenze della collettività. Resta tuttavia da verificare se tali strumenti siano effettivamente in grado di superare le criticità che continuano a caratterizzare il sistema amministrativo italiano e di garantire un consolidamento duraturo delle innovazioni introdotte. Questo profilo sarà affrontato nel capitolo successivo⁴³⁴⁴.

5. Criticità applicative e prospettive di consolidamento. Governance multilivello, competenze, coordinamento istituzionale e sostenibilità delle riforme

Il rafforzamento della capacità amministrativa, pur avendo registrato significativi progressi negli ultimi anni, continua a confrontarsi con criticità strutturali che ne condizionano la piena attuazione. Il processo di modernizzazione amministrativa, infatti, non può essere considerata una condizione acquisita una volta per tutte, ma rappresenta un processo dinamico che richiede continui interventi di adattamento organizzativo, aggiornamento professionale e consolidamento istituzionale. Le riforme avviate negli ultimi anni hanno certamente contribuito a modernizzare il sistema amministrativo, ma la loro effettiva sostenibilità dipenderà dalla capacità delle amministrazioni di trasformare le innovazioni introdotte in prassi organizzative stabili e durevoli.

⁴¹. Decreto-Legge 9 giugno 2021, n. 80, recante Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), convertito con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2021, n. 113.

⁴². Decreto-Legge 9 giugno 2021, n. 80, recante Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), convertito con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2021, n. 113.

⁴³. Decreto Ministeriale 30 giugno 2022, recante definizione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO).

⁴⁴. Decreto Ministeriale 30 giugno 2022, recante definizione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO).

Una delle principali criticità riguarda la persistente eterogeneità delle capacità amministrative presenti sul territorio nazionale. Le differenze tra amministrazioni centrali, regionali e locali non si manifestano esclusivamente sotto il profilo delle risorse disponibili, ma interessano anche la qualità dell'organizzazione, il livello di digitalizzazione, la diffusione delle competenze specialistiche e la capacità di gestire processi complessi. Le disomogeneità possono incidere negativamente sull'uniforme attuazione delle politiche pubbliche, determinando differenze significative nella qualità dei servizi erogati ai cittadini e nella capacità di impiegare efficacemente le risorse disponibili⁴⁵⁴⁶. Particolare rilievo assume inoltre il tema delle competenze professionali. L'accelerazione dei processi di digitalizzazione, l'introduzione di nuovi sistemi di monitoraggio e l'incremento della complessità delle procedure amministrative richiedono professionalità sempre più specializzate.

In numerosi contesti amministrativi permane tuttavia una significativa difficoltà nel reperire figure professionali dotate delle competenze tecniche necessarie per affrontare le nuove sfide organizzative. A ciò si aggiungono gli effetti derivanti dal progressivo invecchiamento del personale e dalla perdita di competenze maturate all'interno delle amministrazioni, fenomeni che rendono ancora più rilevante il tema del ricambio generazionale e della formazione continua.

Ulteriori criticità emergono sul piano del coordinamento istituzionale, la complessità delle politiche pubbliche richiede forme di collaborazione sempre più intense tra amministrazioni appartenenti a diversi livelli di governo. La governance multilivello costituisce ormai una caratteristica strutturale dell'azione pubblica contemporanea, ma non sempre le amministrazioni dispongono di strumenti organizzativi adeguati per garantire un efficace raccordo tra i molteplici soggetti coinvolti. Il rischio di sovrapposizioni procedurali, duplicazioni informative e rallentamenti decisionali può compromettere il conseguimento degli obiettivi programmati, in questo contesto. Anche l'interoperabilità dei sistemi informativi, pur avendo registrato significativi miglioramenti, continua a rappresentare un ambito nel quale persistono margini di sviluppo.

La presenza di piattaforme differenti, l'eterogeneità delle soluzioni tecnologiche adottate e la difficoltà di integrare flussi informativi provenienti da amministrazioni diverse possono limitare l'efficienza complessiva dei processi amministrativi. La piena realizzazione di un ecosistema digitale pubblico realmente integrato richiede pertanto ulteriori investimenti e un costante impegno volto a favorire la standardizzazione dei processi e la condivisione delle informazioni.

Le criticità rappresentate assumono particolare rilevanza in relazione alla conclusione del ciclo straordinario di investimenti previsto dal PNRR. Una delle principali sfide per la Pubblica Amministrazione consiste infatti nel garantire che le innovazioni introdotte non rimangano strettamente collegate alla disponibilità delle risorse europee, ma possano consolidarsi nel tempo quale patrimonio permanente del sistema amministrativo. Il rischio che alcune misure producano effetti limitati alla durata del Piano impone una riflessione sulla capacità delle amministrazioni di mantenere e sviluppare nel lungo periodo gli strumenti, le competenze e i modelli organizzativi introdotti durante la fase di attuazione delle riforme.

⁴⁵. Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, Roma, 2025.

⁴⁶. Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, Roma, 2025.

Il consolidamento della capacità amministrativa richiede il superamento di una logica emergenziale e l'adozione di una visione strategica orientata alla sostenibilità delle riforme. La modernizzazione amministrativa non può essere considerata un obiettivo temporaneo collegato al conseguimento delle milestone europee, ma deve tradursi in un processo permanente di miglioramento organizzativo. Ciò implica investimenti continuativi nella formazione del personale, nel reclutamento di nuove professionalità, nell'aggiornamento dei sistemi informativi e nel rafforzamento delle strutture di coordinamento e controllo.

La capacità amministrativa appare dunque destinata ad assumere un ruolo sempre più centrale nell'evoluzione della Pubblica Amministrazione italiana. La sua effettiva stabilizzazione dipenderà dalla possibilità di trasformare le innovazioni introdotte negli ultimi anni in elementi strutturali dell'organizzazione pubblica, capaci di incidere stabilmente sull'efficacia delle politiche pubbliche e sulla qualità dei servizi erogati ai cittadini. Questa prospettiva conduce naturalmente alle considerazioni conclusive del presente lavoro, nelle quali verrà verificata la tesi secondo cui la capacità amministrativa non costituisce un obiettivo contingente delle riforme, bensì una componente essenziale del moderno modello di amministrazione pubblica⁴⁷⁴⁸.

6. La capacità amministrativa come patrimonio permanente della Pubblica Amministrazione oltre il PNRR

L'analisi svolta consente di evidenziare come la capacità amministrativa abbia assunto una posizione sempre più centrale nell'evoluzione della Pubblica Amministrazione contemporanea, superando la tradizionale dimensione organizzativa cui era originariamente associata per configurarsi quale elemento essenziale per l'effettività dell'azione amministrativa e per la concreta attuazione delle politiche pubbliche.

L'evoluzione del quadro europeo, il progressivo rafforzamento dei principi di buona amministrazione e le più recenti riforme dell'ordinamento italiano hanno infatti contribuito a delineare una concezione dell'amministrazione pubblica sempre meno incentrata sulla mera conformità formale dell'azione amministrativa e sempre più orientata alla capacità di conseguire risultati coerenti con gli obiettivi affidati dall'ordinamento. La qualità delle strutture organizzative, delle competenze professionali e degli strumenti di gestione assume un rilievo non secondario rispetto alla stessa correttezza giuridica dei procedimenti.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha rappresentato, sotto questo profilo, un fondamentale fattore di accelerazione dei processi di trasformazione amministrativa. Le riforme e gli investimenti previsti dal Piano hanno evidenziato come il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico sia strettamente connesso alla capacità delle amministrazioni di programmare, coordinare, monitorare e valutare interventi complessi, operando attraverso modelli organizzativi innovativi e strumenti sempre più orientati alla misurazione dei risultati.

L'introduzione del PIAO, il rafforzamento della digitalizzazione, l'incremento dell'interoperabilità dei sistemi informativi, i nuovi strumenti di monitoraggio e rendicontazione, l'attenzione alla formazione del personale e alla creazione di valore pubblico costituiscono manifestazioni concrete di un processo di modernizzazione che investe l'intera organizzazione pubblica. Questi strumenti non rappresentano interventi isolati, ma componenti di una strategia più ampia volta a rafforzare stabilmente la capacità delle

⁴⁷. OCSE, *Building Capacity for Public Sector Transformation*, OECD Publishing, Paris, 2022.

⁴⁸. OCSE, *Building Capacity for Public Sector Transformation*, OECD Publishing, Paris, 2022.

amministrazioni di rispondere alle esigenze della collettività e di produrre risultati misurabili e sostenibili⁴⁹⁵⁰. Permangono però significative criticità: le disomogeneità territoriali, la carenza di competenze specialistiche, le difficoltà di coordinamento tra i diversi livelli di governo e la necessità di garantire la sostenibilità delle innovazioni introdotte oltre l'orizzonte temporale del PNRR dimostrano come il rafforzamento amministrativo rappresenti un percorso ancora in evoluzione.

Proprio per questo motivo, la modernizzazione della Pubblica Amministrazione non può essere considerata un obiettivo contingente collegato

⁴⁹. E. Borgonovi, *Valore pubblico e amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2020.

⁵⁰. E. Borgonovi, *Valore pubblico e amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2020.