ISSN 2723-9195

CERIDAP

Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche

Estratto

Fascicolo
3 / 2026

LUGLIO - SETTEMBRE

La valorizzazione delle competenze nella pubblica amministrazione italiana

Francesco Conte

DOI: 10.13130/2723-9195/2026-3-79

Il contributo analizza la valorizzazione delle competenze nella pubblica amministrazione italiana come snodo centrale delle recenti riforme amministrative connesse al PNRR. La tesi sostenuta è che l'agenda delle competenze non si esaurisca nell'ampliamento dell'offerta formativa, ma riveli una tensione più profonda tra la crescente disponibilità di strumenti di programmazione e sviluppo del capitale umano – PIAO, Syllabus, framework digitali, ambientali e trasversali – e la persistente continuità di modelli di reclutamento, valutazione e gestione del personale non sempre coerenti con una amministrazione orientata al valore pubblico. Muovendo da un approccio interdisciplinare, che intreccia il diritto amministrativo, l'economia aziendale e la public governance, il contributo distingue le competenze tecnico-specialistiche connesse alle transizioni digitale, contabile e verde dalle competenze trasversali necessarie alla reattività organizzativa.

Enhancing Competencies in Italian Public Administration

The essay examines the enhancement of skills and competencies within the Italian public administration as a crucial aspect of recent administrative reforms associated with the NRRP. Its core argument is that the skills agenda is not limited to expanding training programmes but rather reveals a deeper tension between the growing availability of tools for planning and developing human capital—such as PIAs, syllabi, digital, environmental, and transversal frameworks—and the persistent continuity of recruitment, evaluation, and personnel management models that are not always consistent with an administration orientated toward public value. Adopting an interdisciplinary approach that combines administrative law, business economics, and public governance, the paper distinguishes between technical specialists' competencies in digital, accounting, and green transitions and the soft skills necessary for organisational responsiveness.

Sommario: 1. Introduzione.- 2. La metamorfosi della pubblica amministrazione: dall'inerzia burocratica alla governance della performance.- 3. La programmazione integrata: verso una (nuova) forma di public governance.- 4. Dal paradigma statico delle qualifiche al sistema dinamico delle competenze.- 4.1. Le competenze tecnico specialistiche connesse alle grandi transizioni.- 4.1.1. La Transizione Digitale.- 4.1.2. La Transizione Contabile.- 4.1.3. La Transizione Verde.- 4.2. Le competenze trasversali.- 5. Considerazioni finali.

1. Introduzione

Negli ultimi anni, la pubblica amministrazione ha attraversato un cambiamento organizzativo profondo e strutturato, che non si limita a un mero affinamento tecnico-procedurale, ma investe la natura stessa dell'azione amministrativa.

Tale evoluzione si colloca entro il disegno riformatore delineato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che individua nella valorizzazione del capitale umano una condizione essenziale per rafforzare, nel medio e lungo periodo, la sostenibilità e l'efficienza dell'azione pubblica. In un ambiente segnato da crescente complessità decisionale e da rapide trasformazioni tecnologiche e organizzative, il capitale umano assume una fisionomia ampia e composita: comprende competenze tecnico-specialistiche, saperi istituzionali, capacità relazionali, attitudine all'innovazione e disponibilità al cambiamento. Sono elementi che concorrono a definire la qualità dell'amministrazione e la sua capacità di affrontare le sfide poste dalla digitalizzazione, la quale non coincide con la sola introduzione di nuove tecnologie, ma richiede una diffusa alfabetizzazione digitale del personale e una revisione delle politiche di gestione, selezione e formazione dei *civil servants*. La valorizzazione delle competenze diviene così uno strumento di trasformazione della cultura organizzativa pubblica, la cui efficacia dipende dall'aderenza alle peculiarità funzionali delle singole amministrazioni e dalla capacità di misurarne gli effetti sulla *performance* organizzativa.

L'analisi richiede un approccio necessariamente interdisciplinare. Il diritto amministrativo consente di collocare la valorizzazione delle competenze entro il sistema dei principi costituzionali e delle riforme organizzative della pubblica

amministrazione, con particolare riguardo al buon andamento, alla responsabilità dirigenziale e alla programmazione integrata. L'economia aziendale offre, invece, le categorie necessarie per comprendere il capitale umano come risorsa organizzativa, non riducibile al dato quantitativo della dotazione organica, ma qualificabile come fattore immateriale capace di orientare processi decisionali, apprendimento istituzionale e continuità dell'azione amministrativa. La letteratura sulla *new public governance* e sul *public value* permette, infine, di leggere le competenze non soltanto come attributi individuali, ma come condizioni abilitanti della capacità amministrativa, della collaborazione con gli *stakeholder* e della produzione di valore pubblico. La scelta di utilizzare questi tre registri risponde, dunque, alla necessità di cogliere la trasformazione del lavoro pubblico nella sua dimensione normativa, organizzativa e funzionale.

La centralità del sistema umano all'interno dell'impresa costituisce, pertanto, un principio decisivo per comprendere tanto la natura dell'azienda quanto le condizioni della sua continuità nel tempo. Questa impostazione, coerente con le più autorevoli tradizioni scientifiche dell'Economia Aziendale – si pensi, in particolare, al contributo di Umberto Bertini nei suoi *Scritti di politica aziendale* – attribuisce all'organizzazione un ruolo centrale nell'agire economico. Secondo questa impostazione, l'organizzazione non è meramente uno strumento esecutivo, bensì il vero e proprio motore dei processi aziendali, in quanto sede in cui si originano e si articolano le dinamiche di pensiero strategico, processo decisionale e attuazione operativa da parte del soggetto economico[1].

Muovendo da queste premesse, il contributo intende verificare se l'agenda delle competenze introdotta e rafforzata negli ultimi anni sia in grado di produrre una trasformazione effettiva dell'organizzazione amministrativa, oppure se rischi di restare confinata entro una modernizzazione prevalentemente formale. La questione centrale non riguarda soltanto l'individuazione delle competenze richieste alla pubblica amministrazione contemporanea, ma il rapporto tra la crescente disponibilità di strumenti programmatori e formativi – PIAO, *Syllabus*, *frameworks* europei e nazionali, sistemi di misurazione della performance – e la persistente continuità di prassi di reclutamento, valutazione e progressione professionale ancora non sempre coerenti con una gestione dinamica del capitale umano.

2. La metamorfosi della pubblica amministrazione: dall'inerzia burocratica alla governance della performance

Nella sua struttura canonica, la pubblica amministrazione ha sempre operato secondo un modello burocratico di chiara ispirazione weberiana-fordista, fondato su un rigoroso formalismo procedurale, in cui la legittimazione dell'azione amministrativa scaturiva essenzialmente dall'adesione a prescrizioni normative e regolamenti.

Tuttavia, a partire dagli anni Novanta – e con maggiore intensità nel primo decennio del XXI secolo – l'emergere di ricorrenti crisi finanziarie internazionali, congiuntamente alla crescente incidenza del debito pubblico, hanno reso evidente l'inadeguatezza di un sistema amministrativo incapace di rispondere con prontezza ed efficacia ai nuovi bisogni sociali. Il vincolo burocratico, inizialmente concepito come garanzia di imparzialità e ordine, si è progressivamente trasformato in un fattore di inerzia organizzativa, ostacolando l'evoluzione del settore pubblico verso modelli più dinamici e orientati al risultato[2].

Parallelamente, il processo di integrazione europea ha esercitato un'azione trasformativa sulle architetture istituzionali degli Stati membri, favorendo un più stretto coordinamento tra i diversi livelli di governo e una maggiore apertura ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità. La governance multilivello segnala, in particolare, il passaggio da una concezione verticale del *government*, centrata sull'autorità pubblica titolare della decisione, a un modello più articolato di *governance*, nel quale la formazione e l'attuazione delle politiche pubbliche dipendono dall'interazione tra istituzioni europee, amministrazioni nazionali, autonomie territoriali e attori sociali. Tale trasformazione rende più complessa la funzione amministrativa e accresce il rilievo delle competenze necessarie a operare in ambienti decisionali cooperativi, interdipendenti e orientati al risultato[3].

Questi principi, propri della cultura economico-aziendale, hanno ispirato molte delle riforme in materia di modernizzazione amministrativa, in particolare quelle finalizzate alla semplificazione e alla razionalizzazione dei processi decisionali[4].

Nell'ambito del più ampio processo di riforma istituzionale, si è resa necessaria una revisione anche del *modus operandi* della pubblica amministrazione, orientandolo progressivamente verso il principio del risultato[5], divenuto criterio guida dell'azione amministrativa e parametro essenziale per valutarne il «*buon*

andamento»[6].

La più recente codificazione del principio nel settore dei contratti pubblici conferma, e al tempo stesso rafforza, questa traiettoria. Il d.lgs. n. 36 del 2023 ha attribuito al principio del risultato una funzione ordinante dell'affidamento e dell'esecuzione del contratto pubblico, valorizzandolo come criterio prioritario per l'esercizio della discrezionalità amministrativa e per la valutazione della responsabilità del personale coinvolto nelle procedure di gara. Il nuovo Codice, del resto, si colloca entro una scelta di più ampia sistemazione dei principi, chiamati a rendere «*intellegibile il disegno armonico, organico e unitario sotteso al codice rispetto alla frammentarietà delle sue parti*» e a operare come criteri di orientamento della disciplina applicabile. Il principio del risultato è destinato, in particolare, ad agire «*sia come criterio prioritario di bilanciamento con altri principi nell'individuazione della regola del caso concreto, sia, insieme con quello della fiducia nell'azione amministrativa, come criterio interpretativo delle singole disposizioni*»[7].

Questa positivizzazione non deve tuttavia essere letta come una sostituzione della legalità con una generica logica di efficienza. I principi, infatti, non operano secondo la medesima struttura delle regole: orientano la decisione, ne qualificano il peso e guidano il bilanciamento tra interessi concorrenti. Come è stato osservato, «*la forza del principio è quella di dover essere preso in considerazione, pur potendo risultare recessivo nella scelta finale*»[8]. Il risultato, dunque, non coincide con una mera accelerazione procedurale, né con una logica efficientistica separata dalla legalità; esso richiede che la condotta amministrativa «*non solo sia legittima, ma anche che essa sia adeguata al raggiungimento del risultato finale*»[9]. Il suo contenuto va allora inteso come «*l'interesse pubblico orientato alla realizzazione dell'opera pubblica, all'espletamento del servizio e al conseguimento della fornitura*»[10], secondo una concezione nella quale legalità, tempestività, qualità della prestazione e miglior impiego delle risorse disponibili devono essere valutati congiuntamente.

Letto in questi termini, il principio del risultato non amplia indiscriminatamente gli spazi della discrezionalità amministrativa, né autorizza forme di «*illegalità utile o inoffensiva*»[11]. Esso consente, piuttosto, di orientare diversamente l'esercizio del potere verso soluzioni ragionevoli, proporzionate e coerenti con l'utilità pubblica perseguita. È stato osservato, a questo riguardo, che la centralità

del risultato può contribuire a trasformare le procedure a evidenza pubblica da strumenti prevalentemente "difensivi" in dispositivi maggiormente "proattivi"[12], affidando a un'amministrazione consapevole e competente la scelta della soluzione più adeguata al caso concreto[13]. Tale evoluzione resta però inseparabile dal necessario bilanciamento con la legalità, l'imparzialità, la trasparenza e la concorrenza, poiché il principio del risultato «*non può mai porsi in contrasto con il principio di legalità dell'azione amministrativa, presentandosi semmai come un completamento ed una integrazione di quest'ultimo*»[14].

Il rilievo del principio del risultato si apprezza soprattutto quando l'amministrazione è chiamata a esercitare margini di discrezionalità. Non a caso, i principi generali del nuovo Codice sono destinati a svolgere «*un ruolo determinante nello sviluppo delle prassi attuative della recente disciplina e nella costruzione di nuovi parametri di legittimità dell'amministrazione dei contratti pubblici*»[15]. Il risultato, dunque, non è soltanto parametro di verifica dell'esito dell'azione amministrativa, ma è, al contempo, «*obiettivo e metodo dell'azione contrattuale, perché rappresenta insieme «il prodotto dell'operazione contrattuale»* e «*lo strumento per ottenere quel prodotto*»[16]. Proprio questa duplice valenza consente di collegare il principio del risultato al tema delle competenze: un'amministrazione orientata al risultato non ha soltanto bisogno di regole più flessibili, ma di funzionari e dirigenti capaci di leggere la complessità dell'operazione amministrativa, esercitare consapevolmente la discrezionalità e costruire procedimenti adeguati all'interesse pubblico affidato alla loro cura.

La *performance*, infatti, non è più intesa come un insieme di parametri quantitativi, ma assume il ruolo di principio ordinatore, che esprime la capacità dell'amministrazione di impiegare in modo efficiente le risorse disponibili, valorizzando anche il proprio patrimonio immateriale, al fine di soddisfare le necessità sociali degli utenti, degli *stakeholder* e dei cittadini nel loro complesso[17].

Tale trasformazione ha avuto un impatto diretto e profondo sulla funzione e sulla formazione dei dirigenti e funzionari pubblici, chiamati non solo a garantire la corretta applicazione delle norme, ma anche ad agire come agenti strategici, responsabili dell'ottimizzazione dei processi decisionali[18].

La transizione verso un'amministrazione orientata al risultato è dunque il prodotto di un ampio processo riformatore che, a partire dagli anni Novanta, ha introdotto logiche manageriali nella gestione pubblica, rafforzando il controllo

finanziario e attribuendo alla dirigenza una responsabilità diretta sul raggiungimento degli obiettivi, anche attraverso strumenti sanzionatori e correttivi[19].

Questo approccio è stato ulteriormente approfondito nei primi anni Duemila, in un contesto segnato dalla globalizzazione economico-finanziaria, che ha reso indispensabile l'introduzione di strumenti di programmazione basati sul merito e su criteri valutativi oggettivi, favorendo una maggiore efficienza operativa e una più elevata qualità progettuale delle politiche pubbliche[20]. Tale evoluzione, tuttavia, ha prodotto anche effetti collaterali, generando una significativa frammentazione dell'azione amministrativa e una crescente eterogeneità di strumenti e procedure, con conseguenti inefficienze strutturali e una progressiva perdita di coerenza strategica e operativa tra i diversi comparti dell'apparato pubblico.

Queste dinamiche hanno contribuito ad alimentare una più ampia crisi di legittimazione dell'intervento pubblico, che non può essere ricondotta unicamente alla scarsa efficacia delle politiche o all'eccessivo rigidismo delle regole (auree)[21] di bilancio, ma che trova le sue radici in un profondo deficit di fiducia istituzionale accentuata da ulteriori fattori strutturali quali: l'autoreferenzialità amministrativa, la pluralità dei centri decisionali e l'aumento della distanza tra cittadini e istituzioni, proprio in un momento storico segnato da bisogni collettivi sempre più urgenti.

Alla luce delle considerazioni fin qui sviluppate, emerge con chiarezza la necessità di ripensare il ruolo dello Stato, oggi fortemente sollecitato da mutamenti strutturali di ampia portata, quali la pandemia da Covid-19 e la Rivoluzione Industriale 4.0[22], che ne mettono in discussione le tradizionali modalità di intervento[23].

In tale scenario, la pubblica amministrazione è chiamata a adottare nuovi strumenti di programmazione e a rafforzare la propria capacità di risposta a shock esogeni sempre più frequenti (e dirompenti)[24] sviluppando una governance più resiliente, flessibile e orientata alla gestione dell'incertezza sistemica[25].

Si afferma così una visione di uno Stato resiliente, concepito non più come semplice attore passivo, ma come attore strategico capace di anticipare, assorbire e governare i cambiamenti sistemici sempre più frequenti e pervasivi. Ciò richiede non solo l'impiego di strumenti analitici e decisionali avanzati, ma anche il

coinvolgimento attivo e coordinato degli attori istituzionali (*stakeholder*), la cui azione sinergica – come si vedrà nel capitolo successivo – risulta essenziale per la creazione di valore pubblico secondo un approccio integrato, capace di considerare le sue diverse dimensioni – economica, sociale e ambientale – e di soddisfare i bisogni delle generazioni presenti senza pregiudicare quelli futuri[26].

3. La programmazione integrata: verso una (nuova) forma di *public governance*

Nel pensiero consolidato della dottrina economico-aziendale, le Pubbliche Amministrazioni sono da tempo pienamente riconosciute come aziende[27] a tutti gli effetti, tenute, al pari delle altre, a garantire nel tempo l'equilibrio economico come condizione necessaria per la continuità, la qualità dei servizi erogati e la sostenibilità complessiva dell'azione amministrativa[28].

In quest'ottica, l'economicità dell'azione pubblica non si esaurisce in una semplice razionalizzazione dei costi o al rispetto di vincoli contabili, ma va interpretata come espressione di una salute organizzativa più ampia, capace di assicurare nel medio-lungo periodo l'allineamento tra risorse disponibili, fini istituzionali e valori collettivi[29].

Tale approccio si inserisce nel quadro delle grandi transizioni in atto – ecologica, digitale e contabile – richiedendo alle imprese – pubbliche o private – una crescente capacità di adattamento e di gestione consapevole del rischio, al fine di preservare l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale anche in contesti ad alta instabilità[30].

Si supera così una visione statica della pubblica amministrazione, che viene oggi concepita come un «*sistema aperto, dinamico e complesso*»[31], in costante interazione con l'ambiente esterno, da cui riceve risorse, aspettative e stimoli, e verso cui restituisce servizi e impatti misurabili coerenti con la propria missione istituzionale[32]. L'ambiente stesso, a sua volta, non è un fattore statico ma risulta influenzato dalle scelte strategiche e operative dell'organizzazione, in un rapporto interattivo e circolare che caratterizza il funzionamento delle moderne amministrazioni[33].

Di conseguenza, il concetto tradizionale di continuità aziendale, inteso come capacità di preservare nel tempo gli equilibri economici, finanziari e patrimoniali,

deve essere integrato con quello di resilienza organizzativa. La continuità rinvia alla tenuta dell'ente nel medio-lungo periodo; la resilienza aggiunge una dimensione dinamica, legata alla capacità di anticipare, assorbire e rielaborare shock esterni e perturbazioni interne, senza compromettere l'efficacia operativa né la coerenza con gli obiettivi strategici. Trasposto alla pubblica amministrazione, questo nesso consente di leggere le competenze del personale non soltanto come fattori di efficienza gestionale, ma come condizioni di stabilità istituzionale, adattamento e apprendimento organizzativo[34].

A partire da tali premesse, la governance pubblica si è evoluta verso modelli sempre più integrati e coordinati, in grado di superare logiche settoriali e frammentate, e di promuovere una visione unitaria dell'azione aziendale[35].

Un ruolo centrale, in questa evoluzione, è assunto dalla crescente attenzione verso gli *stakeholder*, intesi come quei soggetti – interni ed esterni – che interagiscono con l'azienda e ne condizionano le scelte organizzative. Non più considerati come meri destinatari delle scelte aziendali, gli *stakeholder* sono oggi riconosciuti come portatori di interessi legittimi e, al tempo stesso, risorse essenziali per la sostenibilità e la legittimazione dell'organizzazione nel lungo periodo.

Sebbene la *stakeholder theory* abbia trovato una solida affermazione nel campo degli studi sull'impresa privata – grazie alla sua capacità di «*promuovere risultati organizzativi più inclusivi ed efficaci*»[36], di favorire la «*creazione di valore sostenibile per una molteplicità di portatori di interesse*»[37], di potenziare «*la governance collaborativa*»[38] e di «*rafforzare la resilienza organizzativa nei contesti di crisi*»[39] – la sua applicazione nel settore pubblico risulta tuttora circoscritta e limitata, sia a livello teorico che operativo[40].

Tale ritardo può essere ricondotto a una pluralità di fattori. In primo luogo, alle peculiarità strutturali e culturali del settore pubblico, storicamente ancorato a logiche regolative e procedurali, spesso meno permeabili ad approcci manageriali fondati sulla flessibilità, sulla cooperazione e sulla pluralità degli interessi. In secondo luogo, rileva la matrice originaria della *stakeholder theory*, elaborata da Freeman nel contesto dell'impresa privata. Secondo la sua nota definizione, può essere qualificato come *stakeholder* «*any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organization's objectives*»[41].

La teoria nasce, quindi, per superare la centralità esclusiva dell'azionista e per leggere l'impresa come rete di relazioni tra soggetti portatori di interessi rilevanti.

Proprio questa origine privatistica spiega perché il suo trasferimento al settore pubblico richieda un adattamento: nell'amministrazione, infatti, la pluralità degli interessi non è soltanto una variabile gestionale, ma una componente strutturale della funzione pubblica, da ricondurre ai principi di imparzialità, partecipazione, buon andamento e produzione di valore pubblico.

Un terzo ordine di motivazioni riguarda l'uso generalizzato e talvolta ambiguo del concetto stesso di *stakeholder*, spesso impiegato in modo descrittivo per indicare gruppi di interesse eterogenei, senza un'adeguata valorizzazione delle dinamiche relazionali e delle logiche di potere che governano l'interazione tra amministrazione e attori esterni.

Solo di recente si è assistito a una «*graduale assimilazione*»[42] della *stakeholder theory* all'interno del sistema pubblico, favorita dalla crescente complessità dell'ambiente istituzionale e dai limiti strutturali dei modelli classici di *performance management*[43], storicamente orientati a logiche interne di efficienza operativa e conformità procedurale. Tali approcci, pur efficaci in contesti relativamente stabili, si rivelano oggi insufficienti nel rispondere alla dinamicità ambientale e all'evoluzione delle aspettative della collettività, il che spiega l'emergere di modelli più avanzati di governance, tra cui quello di *Public Value Governance*, che mira a integrare leadership politica, capacità manageriale e partecipazione attiva degli stakeholder in funzione della creazione di valore pubblico[44].

Emergono, quindi, concezioni più ampie del sistema azienda pubblica, inteso quale soggetto funzionalmente orientato alla cura dell'interesse generale, la cui efficacia istituzionale dipende in misura crescente dalla capacità di instaurare relazioni significative e durevoli con l'insieme dei portatori di interesse[45].

Il ricorso a forme strutturate e continuative di interlocuzione con gli attori istituzionali e sociali – mediante pratiche consolidate di *stakeholder engagement*[46] – consente dunque di raccogliere e interpretare informazioni, aspettative e percezioni orientando l'azione pubblica verso una maggiore aderenza ai bisogni reali della collettività[47].

Tale impostazione promuove una visione più riflessiva e umanizzata dell'azienda pubblica, in grado di leggere e affrontare contesti complessi, incerti e in costante mutamento, contribuendo a una più efficace definizione e attuazione delle politiche aziendali[48].

In questo orizzonte, l'innovazione cessa di essere prerogativa del singolo imprenditore, per assumere invece la fisionomia di un processo collettivo, che si radica nel tessuto stesso dell'organizzazione e si configura quale espressione funzionale della sua identità, intesa come anima dell'ente, capace di interpretare i mutamenti dell'ambiente esterno, anticiparne gli sviluppi e orientare l'azione amministrativa in modo proattivo e coerente con le finalità istituzionali[49].

Affinché questo modello possa affermarsi in maniera stabile, e soprattutto risultare efficace nel medio-lungo periodo, appare imprescindibile un investimento organico e continuativo nel capitale umano, il quale rappresenta la condizione imprescindibile per la costruzione di una pubblica amministrazione capace non solo di innovare, ma anche di rispondere con tempestività e appropriatezza alle nuove esigenze sociali, garantendo, al contempo, l'attuazione effettiva dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità, sanciti dall'articolo 97 della Costituzione[50].

In generale, si sta dunque assistendo a una reinvenzione[51] profonda delle logiche culturali e operative della pubblica amministrazione, superando le impostazioni tradizionali economicistiche ispirate alla prospettiva neoclassica – come quella proposta da Milton Friedman, centrata sulla massimizzazione del profitto – in favore di un approccio più relazionale, tecnocratico e antropocentrico, che riconosce il valore del contributo degli *stakeholder*, interni ed esterni, nel determinare la performance e la sostenibilità complessiva dell'azione amministrativa e aziendale[52].

L'azienda pubblica, in questa rinnovata configurazione, non è più concepita unicamente come struttura tecnico-produttiva, bensì come un sistema fondato su relazioni umane e dinamiche cognitive, in cui il «*sistema delle decisioni – espressione delle intenzioni collettive e delle competenze dei soggetti che vi operano – costituisce il fondamento dell'azione aziendale*»[53]. Un'affermazione che conserva, a mio avviso, una notevole attualità, soprattutto in una fase storica segnata dalla crescente diffusione di tecnologie avanzate e automatismi decisionali, i quali, se non adeguatamente governati, rischiano di comprimere la centralità del soggetto umano nei processi aziendali.

4. Dal paradigma statico delle qualifiche al sistema dinamico delle competenze

Nelle pagine precedenti si è già avuto modo di sottolineare come una riflessione più approfondita sul ruolo del capitale umano – con particolare attenzione ai profili della valorizzazione e dello sviluppo delle competenze – assuma, nel contesto attuale, una funzione centrale per il rinnovamento sostanziale delle pratiche di pianificazione strategica, nonché per l'affermazione di una pubblica amministrazione maggiormente capace di rispondere, in modo tempestivo ed efficace, alle esigenze di una società in continua trasformazione. Proprio per questo motivo, il tema della valorizzazione delle competenze non si configura soltanto come uno dei pilastri concettuali e operativi delle più recenti riforme istituzionali, ma rappresenta altresì uno dei principali vettori strategici del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in quanto leva imprescindibile per la costruzione di un'amministrazione pubblica orientata al risultato, all'innovazione e alla qualità dei servizi resi alla collettività[54].

Nel lessico consolidato della *public governance*, la nozione di competenza non può essere ricondotta a una mera somma di conoscenze tecniche o titoli formali, ma va intesa secondo una accezione più ampia e multidimensionale, che comprende l'effettiva capacità di generare un impatto significativo all'interno dell'organizzazione di appartenenza, incidendo sulla qualità dell'azione amministrativa e sul benessere percepito da cittadini, imprese e stakeholder, anche attraverso strumenti valutativi di tipo partecipativo, come le indagini di *customer satisfaction*[55].

In questa direzione, si colloca l'iniziativa più recente del Dipartimento della Funzione Pubblica, finalizzata alla costruzione di un vero e proprio palinsesto normativo[56], capace di promuovere una gestione strategica delle competenze nel settore pubblico.

L'intento è quello di creare una pianificazione integrata delle competenze professionali, articolata attorno a due macro-aree fondamentali, entrambe decisive per supportare i processi di trasformazione organizzativa in corso: i) le competenze tecnico-specialistiche, direttamente connesse alle tre grandi transizioni – digitale, ecologica e contabile – al centro dell'agenda europea, indispensabili per l'implementazione delle riforme strutturali; ii) le competenze

trasversali (*soft skills*), che comprendono abilità relazionali, comunicative, decisionali e di *problem solving*, necessarie per operare in un contesto sempre più segnato da incertezza, interdipendenza e complessità.
Nel loro insieme, queste due dimensioni delineano una rinnovata architettura delle competenze pubbliche, che si inserisce all'interno di una più ampia strategia di rafforzamento[57] della capacità amministrativa, orientata a migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche, a sostenere il processo di modernizzazione dell'apparato statale e a ridurre, in maniera strutturale, gli squilibri territoriali che ancora caratterizzano il sistema istituzionale italiano[58].

4.1. Le competenze tecnico specialistiche connesse alle grandi transizioni

4.1.1. La Transizione Digitale

La transizione digitale della Pubblica Amministrazione rappresenta un processo strutturale e sistemico di modernizzazione, finalizzato all'integrazione estesa e strategica delle tecnologie digitali nei servizi offerti ai cittadini e nei processi interni delle organizzazioni pubbliche.
A livello nazionale, l'amministrazione digitale della Pubblica Amministrazione, sebbene affondi le sue radici nell'ambito degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs)[59] promossi dalle Nazioni Unite, ha attraversato un lungo percorso e notevoli difficoltà di riconoscimento, non solo a causa dell'eterogeneità delle fonti normative – frutto di una stratificazione legislativa[60] che fatica a mantenersi aggiornata rispetto alla rapidità dell'evoluzione tecnologica – ma anche dalla resistenza strutturale delle amministrazioni pubbliche, spesso ancora ancorate a logiche operative tradizionali e poco predisposte a processi di cambiamento culturale e organizzativo[61].
Una delle criticità più rilevanti riguarda la carenza di competenze digitali, che condiziona direttamente la capacità del settore pubblico di governare la transizione in atto. Il divario non si manifesta soltanto sul piano infrastrutturale, attraverso dotazioni tecnologiche non sempre adeguate, ma anche sul versante delle risorse umane, dove persistono lacune significative nella formazione, nell'aggiornamento professionale e nella cultura digitale.

Il superamento del *digital divide* non riguarda soltanto la disponibilità di infrastrutture tecnologiche, ma anche la capacità del personale pubblico di utilizzare strumenti, dati e piattaforme digitali in modo consapevole, sicuro e orientato al risultato[62].

In questa direzione, le amministrazioni pubbliche sono chiamate a dotarsi di competenze avanzate in materia di gestione dei dati, cybersecurity, interoperabilità dei sistemi informativi e progettazione di servizi digitali *user-oriented*. Tali competenze non si esauriscono nella dimensione tecnica, ma richiedono anche una comprensione dei profili giuridici, organizzativi e relazionali dell'azione amministrativa digitale.

Per far fronte alle criticità emerse nel processo di digitalizzazione del settore pubblico, negli ultimi anni sono stati introdotti interventi normativi e strategici di particolare rilievo. Tra questi, il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) – adottato con il D.lgs. n. 82/2005 e oggetto di successivi «*aggiornamenti normativi*»[63] costituisce il principale riferimento giuridico in materia di informatizzazione della pubblica amministrazione, disciplinando i rapporti digitali tra PA, cittadini e imprese.

In attuazione e a integrazione di tale impianto normativo, si colloca l'attività svolta da AgID – Agenzia per l'Italia Digitale, che ha elaborato un Quadro strategico per le competenze digitali nella PA, ispirato al modello europeo *DigComp 2.1*[64]. Tale *framework* individua tre livelli di competenza digitale considerati essenziali per consentire alla pubblica amministrazione di affrontare in modo efficace, consapevole e sistemico le sfide poste dalla transizione digitale, rafforzandone la capacità di innovazione e la qualità dell'azione amministrativa.

Il primo asse riguarda il livello delle competenze digitali di base, ossia quelle abilità minime, ma imprescindibili, che consentono alla forza lavoro pubblica di utilizzare in modo appropriato ed efficace gli strumenti tecnologici disponibili per lo svolgimento delle attività d'ufficio. Rientrano in questa categoria operazioni quali l'invio di e-mail, la navigazione in rete, la compilazione di moduli digitali e la gestione di file elettronici.

Tale insieme di competenze costituisce la base cognitiva dell'alfabetizzazione digitale, comprendente la capacità di identificare, localizzare, valutare, archiviare e utilizzare informazioni digitali in modo critico. In ambito pubblico, ciò si traduce nella abilità di ricercare e interpretare normative, documentazione amministrativa

e dati statistici ufficiali, attraverso strumenti come open data, banche dati istituzionali e repository documentali digitali.

Il secondo asse concerne le competenze digitali specialistiche, ovvero quell'insieme di abilità avanzate che permettono ai professionisti di operare attivamente nello sviluppo, nella gestione e nell'innovazione di soluzioni tecnologiche complesse. Diversamente dalle competenze digitali di base, che si riferiscono a un uso funzionale delle tecnologie nella quotidianità, le competenze specialistiche implicano una conoscenza tecnica approfondita e una capacità applicativa in ambiti specifici.

Esse comprendono, ad esempio, la programmazione informatica, lo sviluppo di software e applicazioni, la gestione di infrastrutture digitali e servizi cloud, nonché l'analisi e il trattamento di grandi quantità di dati attraverso strumenti di *data analytics*. Un altro ambito centrale è quello della sicurezza informatica, che richiede competenze specialistiche nella protezione dei dati e delle reti da minacce esterne, così come nella gestione dei rischi e nella conformità alle normative vigenti.

A queste si affiancano abilità legate all'amministrazione e gestione di sistemi e reti informatiche, nonché alla progettazione di architetture digitali complesse con particolare attenzione alla conduzione di progetti ICT secondo metodologie pensate per stimolare l'innovazione continua. A completare il quadro delle competenze digitali specialistiche vi è la capacità di utilizzare professionalmente tecnologie emergenti, tra cui l'*Internet of Things (IoT)*[65], la *blockchain*[66] e la realtà virtuale[67], strumenti che oggi reinterpretano profondamente i processi pubblici e privati.

Il terzo asse, di più recente introduzione[68], riguarda la cosiddetta *AI Literacy*, ossia la capacità di comprendere, interpretare e interagire consapevolmente con le applicazioni di intelligenza artificiale (IA)[69].

Nel quadro odierno della trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni, la competenza relativa all'intelligenza artificiale – inizialmente circoscritta all'ambito tecnico-specialistico – è progressivamente assurta al rango di componente essenziale delle competenze digitali di base, in ragione della pervasività assunta da tali tecnologie nei processi decisionali, organizzativi e comunicativi che attraversano l'intero apparato amministrativo.

La rilevanza di tale competenza assume, nel settore pubblico, una portata

propriamente amministrativistica. Il diritto amministrativo digitale si confronta ormai con «*un sostrato normativo pluri-livello*» e l'AI Act, pur rivolgendosi anche alle pubbliche amministrazioni, «*non è stata concepita né elaborata tenendo a mente le peculiarità del settore amministrativo*»[70]. Proprio per questa ragione, l'alfabetizzazione all'intelligenza artificiale non può essere intesa come competenza meramente tecnica, ma come presidio organizzativo e giuridico volto a garantire conoscibilità, tracciabilità, supervisione umana e responsabilità dell'azione amministrativa.

L'art. 14 della l. 23 settembre 2025, n. 132 conferma, per il settore pubblico, una concezione dell'IA come strumento «*al servizio della persona*», esplicitando la riserva di umanità e il principio di non esclusività della decisione algoritmica già previsto, per i contratti pubblici, dall'art. 30, comma 3, lett. b), del d.lgs. n. 36 del 2023. Il richiamo alla riflessione processuale di Gallone consente di precisare ulteriormente il punto: la riserva di umanità esprime «*una sfera giuridica incomprimibile di appannaggio esclusivo della persona*», destinata a preservare il momento decisorio dal rischio di una sostituzione integrale dell'uomo da parte della macchina[71]. Anche nell'amministrazione, dunque, l'IA deve conservare una funzione di mero *instrumentum*, chiamata ad assolvere un ruolo «*servente debole*», di supporto e non sostitutivo della responsabilità pubblica[72].

Questa impostazione rafforza l'idea che la formazione sull'IA debba riguardare non solo l'uso operativo degli strumenti, ma anche la capacità di riconoscerne limiti, rischi, vincoli di trasparenza e condizioni di controllo umano. L'*AI literacy* diviene così una competenza amministrativa in senso pieno, perché consente al funzionario di governare l'innovazione tecnologica senza rinunciare alla titolarità umana della decisione pubblica.

L'integrazione dell'intelligenza artificiale nell'amministrazione impone, inoltre, di ripensare l'architettura della governance pubblica digitale, orientandola verso un ecosistema aperto e interoperabile, nel quale le piattaforme digitali non operano come strumenti statici di gestione, ma come ambienti abilitanti per la progettazione, l'erogazione e l'evoluzione dei servizi pubblici digitali[73].

Per queste ragioni, l'*AI literacy* deve essere stabilmente inserita nei sistemi di gestione delle risorse umane delle pubbliche amministrazioni, sia attraverso obiettivi di performance individuale collegati allo sviluppo di tali competenze, sia mediante percorsi formativi obbligatori – come quelli attivati tramite la

piattaforma *Syllabus* – capaci di consolidare una cultura amministrativa orientata all'uso consapevole, critico e responsabile delle nuove tecnologie[74].

Tuttavia, la diffusione delle tecnologie algoritmiche all'interno delle amministrazioni pubbliche sollecita ancora oggi, con crescente urgenza, una riflessione critica e sistematica circa le implicazioni giuridiche e istituzionali connesse al loro impiego, imponendo l'elaborazione di un quadro regolatorio capace non solo di accompagnarne lo sviluppo, ma anche di prevenirne gli effetti distorsivi; su questo terreno, emergono tre ordini di questioni che appaiono particolarmente rilevanti sul piano del diritto pubblico: i) la difficile attribuzione della responsabilità giuridica derivante dall'uso di sistemi decisionali automatizzati e alla conseguente esigenza di garantire un adeguato presidio umano nella supervisione degli output generati[75]; ii) i rischi connessi al c.d. «pregiudizio algoritmico», derivante sia da un'insufficiente familiarità degli operatori pubblici con la logica sottesa all'IA, sia dalla propensione degli algoritmi a reiterare distorsioni sistemiche presenti nei dati storici, finendo così per cristallizzare – e automatizzare – forme di disuguaglianza e discriminazione[76]; iii) infine, le forme, ancora in larga parte inesplorate, di condizionamento/ingerenza di tipo cognitivo e volitivo che possono derivare dall'utilizzo dell'intelligenza artificiale[77].

In conclusione, se è vero che la transizione digitale può rappresentare una leva potente per accrescere l'efficienza, l'efficacia e la trasparenza dell'azione pubblica, è parimenti indispensabile assicurare la definizione di meccanismi di controllo sostanziali, nonché di un adeguato framework giuridico, che consenta: i) da un lato, di evitare derive opache e tecnocratiche, prevenendo il rischio di nuove forme di subordinazione algoritmica e di erosione della responsabilità politica e amministrativa; ii) dall'altro, di valorizzazione la promozione delle competenze digitali nella pubblica amministrazione che non può ridursi a un mero aggiornamento tecnico, ma deve tradursi in un'autentica riforma culturale, capace di cogliere le potenzialità delle tecnologie emergenti per rafforzare la qualità dei servizi, la legittimità delle decisioni e la tenuta democratica delle istituzioni.

4.1.2. La Transizione Contabile

La progressiva evoluzione dei principi contabili pubblici ha assunto un rilievo crescente nell'organizzazione e nella gestione delle politiche pubbliche, collocandosi entro un più ampio processo di superamento della frammentazione informativa che ha storicamente caratterizzato i bilanci delle amministrazioni pubbliche[78].

Per lungo tempo, infatti, la coesistenza di sistemi contabili eterogenei, prevalentemente fondati sulla logica finanziaria[79] e non sempre immediatamente raccordabili con la contabilità nazionale SEC 2010, ha reso più complessa la comparazione dei dati, la verifica degli equilibri e la rappresentazione degli effetti dell'azione amministrativa. Tale disomogeneità ha generato possibili disallineamenti tra ciò che viene rilevato sul piano giuridico-formale, attraverso impegni e accertamenti, e ciò che si riflette sul piano economico e patrimoniale delle amministrazioni pubbliche.

L'applicazione concreta delle regole contabili e dei vincoli di finanza pubblica – in particolare degli obiettivi di deficit e debito pubblico stabiliti a livello europeo – ha inoltre messo in luce, in diversi ambiti, elementi di rigidità[80] e complessità normativa[81], compromettendo l'efficacia complessiva del sistema di programmazione e controllo finanziario. Proprio la difficoltà di ricondurre dati, schemi e criteri di rilevazione a una base conoscitiva comune ha rafforzato l'esigenza di quadri di bilancio più flessibili, comparabili e trasparenti, coerenti con il percorso europeo di rafforzamento della sostenibilità della finanza pubblica[82].

Questo percorso di riforma ha trovato concreta attuazione, a livello nazionale, nell'introduzione progressiva di sistemi contabili ispirati al principio della competenza economica (*accrual accounting*), la cui finalità non è più limitata al controllo autorizzatorio tipico della contabilità finanziaria, bensì orientata a fornire una rappresentazione più completa, integrata, e veritiera delle dinamiche gestionali della finanza pubblica[83].

L'adozione dell'accrual accounting segna, in questo senso, un mutamento più profondo della stessa funzione conoscitiva del bilancio pubblico. Come è stato osservato da autorevole dottrina, la riforma consente il passaggio da una «*contabilità dell'atto*» a una «*contabilità del fatto gestionale*», poiché non si

limita a registrare il dato finanziario della spesa, ma consente di cogliere gli effetti economici e patrimoniali di lungo periodo delle decisioni pubbliche[84]. Il bilancio, quindi, non opera più soltanto come sede di verifica della copertura e della regolarità formale della spesa, ma diviene uno strumento di conoscenza sostanziale, capace di rendere leggibile il rapporto tra risorse impiegate, consistenza patrimoniale, effetti economici delle decisioni pubbliche e risultati prodotti dall'azione amministrativa.

L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale all'interno delle amministrazioni pubbliche consente di disporre di una lettura integrata e simultanea dell'equilibrio di bilancio, declinato nelle sue tre dimensioni fondamentali – finanziaria, patrimoniale ed economica – rendendo così possibile, da un lato, una più profonda consapevolezza circa le modalità di impiego delle risorse acquisite rispetto al grado di soddisfacimento dei bisogni collettivi, e, dall'altro, un affinamento degli strumenti valutativi in ordine alla sostenibilità complessiva, anche prospettica, della gestione pubblica nel suo insieme[85].

Tale impianto contabile, mutuato dal modello aziendalistico, si fonda sulla capacità di rappresentare in maniera attendibile la redditività gestionale e, più in generale, di rilevare e misurare nel tempo le variazioni di ricchezza patrimoniale (c.d. patrimonio netto) quale risultante della differenza tra le attività[86] – comprensive di beni e diritti idonei a generare flussi economici positivi – e le passività[87] – corrispondenti a obbligazioni in grado di generare, in futuro, uscite di risorse.

Questa impostazione si distingue in maniera sostanziale rispetto al modello di contabilità finanziaria, il quale si limita a rilevare grandezze riconducibili alla gestione di cassa e al profilo giuridico-finanziario delle obbligazioni assunte dall'ente, registrando prevalentemente crediti, disponibilità liquide e debiti, e fornendo, attraverso il saldo tra tali elementi, una rappresentazione della consistenza delle risorse nette effettivamente disponibili per il perseguimento delle finalità pubbliche istituzionalmente attribuite all'amministrazione[88].

In altri termini, mentre il cosiddetto risultato di amministrazione – grandezza tipica della contabilità finanziaria – rappresenta un dato stock, espressione della somma algebrica di cassa, residui attivi e passivi, il patrimonio netto, proprio della contabilità economico-patrimoniale, costituisce la base per l'analisi della performance economica, consentendo di rappresentare, in termini quantitativi,

l'equilibrio tra costi sostenuti e componenti economiche positive della gestione, nonché di misurare il risultato economico dell'esercizio[89].

La transizione verso un sistema fondato sulla logica economico-patrimoniale impone, tuttavia, una riflessione più attenta sulla complessità strutturale delle amministrazioni pubbliche italiane. La pluralità dei modelli organizzativi e la persistente eterogeneità dei sistemi informativi rendono difficile la standardizzazione delle procedure e l'effettiva sperimentazione delle innovazioni contabili. Da qui l'esigenza di rafforzare le competenze tecniche del personale e di accompagnare la riforma con un riassetto organizzativo coerente con i nuovi obiettivi informativi e gestionali.

Proprio per questa ragione, la transizione contabile non può essere considerata un aggiornamento meramente tecnico. Essa richiede «*un radicale upgrade delle competenze del capitale umano pubblico*» e un adeguamento dei sistemi informativi, affinché le amministrazioni siano in grado di integrare la dimensione finanziaria con quella economico-patrimoniale[90]. La competenza economico-patrimoniale diviene così una componente essenziale dell'agenda delle competenze, perché consente al funzionario di collegare programmazione, gestione, controllo, sostenibilità della spesa e valutazione dei risultati.

Tale scenario impone lo sviluppo di competenze specialistiche in aree chiave della contabilità pubblica: dalla rilevazione (e valutazione) del patrimonio pubblico secondo logiche economiche e non meramente giuridico-formali, alla lettura critica del bilancio economico-patrimoniale come strumento di accountability e supporto alle decisioni; dall'applicazione dei principi contabili nazionali e internazionali (ITAS, IPSAS/EPSAS) all'analisi dei flussi finanziari quale base per la programmazione integrata e il controllo di gestione orientato alla performance.

Per accompagnare questo processo, la Ragioneria generale dello Stato ha promosso, in coerenza con la Riforma 1.15 del PNRR, un programma nazionale di formazione articolato nel Portale della formazione sulla contabilità *accrual*, attivo dal 4 settembre 2023, nelle «*pillole informative*» dedicate ai principali profili della contabilità economico-patrimoniale e nella collaborazione con la Scuola nazionale dell'amministrazione per la validazione e certificazione dei percorsi formativi multimediali previsti dal target M1C1-117.

L'efficacia di tale architettura formativa è ritenuta cruciale per la piena attuazione

della riforma, la cui entrata in vigore è prevista a partire dal 2027, attraverso una legge da adottare entro il 2026, destinata a segnare il superamento dell'attuale impianto sperimentale in favore di un assetto normativo e operativo pienamente consolidato[91].

Su tali premesse è intervenuta di recente la Corte dei conti, la quale ha offerto una lettura autorevole delle implicazioni del nuovo impianto contabile sugli enti locali, prospettando la riforma non come una cesura rispetto all'assetto delineato dal vigente quadro normativo, bensì quale naturale evoluzione e sviluppo coerente della contabilità economico-patrimoniale introdotta dal decreto legislativo n. 118 del 2011. In tale prospettiva, l'obiettivo della riforma è quello di assicurare una rendicontazione più integrata e trasparente, capace di restituire una visione più consapevole della gestione del patrimonio pubblico e dei relativi flussi finanziari, senza per questo mettere in discussione (o sostituire) la funzione autorizzatoria tipica della contabilità finanziaria, che continuerà a costituire un riferimento essenziale per l'azione degli enti territoriali[92].

In definitiva, il buon esito della riforma contabile dipenderà in larga misura dalla capacità delle amministrazioni pubbliche di assorbire nuove competenze e di semplificare l'assetto contabile, superando le significative complessità tecniche e istituzionali connesse alla coabitazione strutturale del sistema a «*doppio binario*»[93].

4.1.3. La Transizione Verde

La transizione verde (c.d. *green economy*) rappresenta, tra le trasformazioni in atto, una delle più complesse, poiché coinvolge non solo la dimensione ambientale, ma anche quella sociale e le buone pratiche di governo aziendale, chiamate a bilanciare gli interessi degli azionisti con il valore creato per l'insieme dei portatori di interesse, secondo la logica della *stakeholder view*[94].

In quest'ottica, le imprese pubbliche e private sono chiamate a incorporare nei propri processi decisionali i rischi connessi ai cambiamenti climatici e, più in generale, alla sostenibilità ambientale e sociale. Ciò comporta il superamento di una concezione della performance centrata esclusivamente sul risultato economico-finanziario, in favore di modelli di rendicontazione più ampi, capaci di rappresentare, secondo la logica della *Triple Bottom Line*[95], anche gli effetti

ambientali e sociali generati dall'attività dell'organizzazione nel medio e lungo periodo. Questo modello si inserisce nella più ampia strategia europea sulla finanza sostenibile[96], diretta a orientare decisioni pubbliche e private verso obiettivi ambientali, sociali e di governance.

Per le amministrazioni pubbliche, tuttavia, la sostenibilità non si traduce soltanto nell'adesione a nuovi parametri regolatori, ma richiede competenze capaci di trasformare criteri ESG, principio DNSH e strumenti di programmazione sostenibile in scelte amministrative, contrattuali e organizzative verificabili. La sostenibilità, dunque, non opera più come finalità esterna all'azione amministrativa, ma come criterio che orienta la programmazione, la gestione delle risorse, gli affidamenti pubblici e la valutazione degli effetti prodotti dalle decisioni pubbliche.

La nozione di competenze verdi, del resto, presenta una fisionomia dinamica e non rigidamente predeterminata. È stato osservato che non esiste «*una nozione univoca di competenze verdi*», proprio in ragione della mutevolezza del concetto e della sua connessione con le trasformazioni dei modelli produttivi, organizzativi e professionali. In una prima fase, esse sono state ricondotte soprattutto a saperi specialistici e tecnici; più di recente, invece, si è affermata l'esigenza di leggerle come «*connubio di competenze tradizionali, trasversali e di competenze più propriamente tecniche*»[97]. Tale impostazione è particolarmente rilevante anche per la pubblica amministrazione, perché la transizione verde non richiede soltanto conoscenze ambientali settoriali, ma capacità di collaborazione, pensiero critico, interdisciplinarità e risoluzione dei problemi, indispensabili per trasformare obiettivi climatici e criteri ESG in decisioni amministrative verificabili.

In questa direzione, la Commissione europea ha promosso, nel 2022, l'elaborazione del *GreenComp*, il quadro europeo delle competenze per la sostenibilità, affidandone lo sviluppo al *Joint Research Centre*. L'obiettivo è definire un riferimento comune per integrare stabilmente la sostenibilità nei percorsi educativi e formativi degli Stati membri, così da rafforzare la capacità delle istituzioni e delle organizzazioni di affrontare transizioni ambientali sempre più complesse.

Il *framework* rappresenta l'esito di un più ampio processo di coinvolgimento dinamico e partecipativo pensato per favorire la diffusione di competenze

strategiche in grado di affrontare con efficacia le sfide e gli obiettivi di sviluppo sostenibile posti in essere dal Green Deal europeo e dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite[98].

Il *GreenComp* si colloca in continuità con altri framework sviluppati dal *Joint Research Centre* (JRC) – quali *DigComp* (per le competenze digitali), *EntreComp* (per le competenze imprenditoriali) e *LifeComp* (per le competenze personali, sociali e per l'apprendimento permanente) – e contribuisce a rafforzare un approccio integrato e trasversale all'educazione, finalizzato allo sviluppo di competenze chiave per la cittadinanza europea, rilevanti anche per la formazione del capitale umano in ambito economico e organizzativo[99].

Dal punto di vista concettuale, il quadro assume come riferimento il modello dei limiti planetari elaborato dallo *Stockholm Resilience Centre*[100], proponendo una concezione di sostenibilità intesa come capacità sistemica di garantire il benessere delle attuali e future generazioni, senza compromettere l'equilibrio ecologico e la capacità rigenerativa del pianeta[101].

In termini operativi, il *GreenComp* articola la competenza in sostenibilità in 12 elementi interdipendenti, suddivisi in 4 aree tematiche tra loro interrelate.

La prima area, dedicata all'incorporazione dei valori della sostenibilità, pone l'accento sull'internalizzazione di principi etici fondamentali quali la giustizia intergenerazionale, la cura per il capitale naturale e l'equità ambientale. In quest'area, la dimensione valoriale viene interpretata come una metacompetenza[102], ovvero una capacità riflessiva che consente agli individui di interrogarsi criticamente sui propri presupposti etici e di riorientare le scelte personali e professionali in funzione di un bene comune di lungo periodo[103].

La seconda area tematica è focalizzata sulla capacità di comprendere e gestire la complessità, promuovendo l'adozione di un pensiero sistemico e critico che consenta di interpretare in modo integrato le interrelazioni tra fenomeni ambientali, sociali ed economici. Questo approccio risulta particolarmente significativo nell'ambito dell'economia aziendale, dove la crescente interdipendenza tra variabili strategiche impone alle organizzazioni di analizzare i contesti operativi in modo articolato, valutando non solo gli effetti immediati delle decisioni, ma anche le ripercussioni sistemiche di lungo periodo.

La rilevanza di questa area si comprende soprattutto se si considera che molte questioni ambientali assumono la forma di problemi complessi o addirittura di

wicked problems: situazioni caratterizzate da elevata incertezza, pluralità di interessi, informazioni incomplete e soluzioni non definitive[104]. In tali casi, l'amministrazione non può limitarsi ad applicare procedure standardizzate, ma deve attivare capacità di apprendimento continuo, coordinamento tra attori, coinvolgimento degli *stakeholder* e costruzione di risposte adattive. La competenza verde, quindi, non coincide soltanto con il possesso di conoscenze ambientali specialistiche, ma richiede pensiero sistemico, valutazione critica degli effetti e capacità di orientare l'azione pubblica verso obiettivi di sostenibilità nel lungo periodo.

La terza area tematica del GreenComp è dedicata allo sviluppo di una visione anticipatoria del futuro (*futures literacy*), intesa come attitudine a immaginare scenari alternativi attraverso strumenti concettuali quali l'adattamento, la creatività e l'innovazione, così da affrontare l'incertezza come condizione strutturale e non come eccezione da controllare[105].

Infine, la quarta area è dedicata alla dimensione dell'azione, ponendo l'accento sulla necessità di tradurre la consapevolezza e la visione sostenibile in comportamenti concreti e trasformativi. In questa prospettiva, l'agire per la sostenibilità si declina su più livelli – individuale, collettivo e istituzionale – e richiede l'acquisizione di competenze che permettano di intervenire in modo efficace nei processi di cambiamento[106].

In sintesi, i quattro settori del *GreenComp* forniscono un quadro concettuale robusto per interpretare e strutturare le competenze sostenibili nei percorsi formativi e nella pratica manageriale. Il loro utilizzo consente alle organizzazioni di allineare le proprie strategie alle priorità ambientali e sociali, facendo delle competenze green un capitale strategico per il buon andamento, la resilienza e l'innovazione del settore pubblico.

4.2. Le competenze trasversali

La seconda dimensione si colloca all'interno della più ampia sfera della reattività amministrativa della Pubblica Amministrazione, intesa come quell'insieme integrato di conoscenze, abilità e atteggiamenti che consente al personale pubblico di orientarsi e operare in modo efficace in contesti segnati da trasformazioni complesse, spesso asimmetriche e talvolta conflittuali nelle loro

dinamiche evolutive[107].

Tali competenze – spesso classificate come competenze trasversali o *soft skills* – non si configurano come un mero complemento rispetto alle capacità tecnico-specialistiche, bensì ne rappresentano il fondamento relazionale, etico e motivazionale, costituendo un fattore abilitante per il miglioramento della qualità dell'azione amministrativa e delle performance organizzative, tanto a livello individuale quanto collettivo[108].

Il recente Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 28 giugno 2023 ha istituito un *Framework* nazionale delle competenze trasversali per il personale non dirigenziale, articolando le competenze lungo tre assi interdipendenti: il comportamento organizzativo, le relazioni istituzionali, e la leadership valoriale.

La prima direttrice, dedicata al comportamento organizzativo, si focalizza sulla capacità dell'individuo di adattarsi ai cambiamenti rapidi, segnati da digitalizzazione, lavoro agile e innovazione gestionale. Competenze quali la consapevolezza del contesto, il *problem solving*, l'apprendimento continuo e l'orientamento ai risultati diventano strumenti indispensabili per individuare soluzioni flessibili e contestualizzarle in ambienti ad elevata complessità decisionale[109].

Tuttavia, affinché tali competenze possano generare impatti concreti sulla performance, è indispensabile che esse siano inserite in un contesto organizzativo favorevole, capace di valorizzare le risorse umane e di stimolare la motivazione individuale[110].

Le evidenze più consolidate dell'organizzazione aziendale, da Maslow a Schein, suggeriscono infatti che il comportamento lavorativo non può essere interpretato in chiave meccanicistica, ma deve essere analizzato in chiave sistemica, come il risultato di un'interazione continua tra fattori individuali, assetti organizzativi e dimensioni culturali[111]. Tra i contributi più significativi allo studio della cultura organizzativa, quello di Edgar H. Schein costituisce uno dei riferimenti teorici più consolidati anche nell'ambito dell'economia aziendale, poiché coniuga approcci antropologici e manageriali in un modello strutturato e operativo. Secondo Schein, la cultura organizzativa può essere intesa come un sistema di assunti fondamentali condivisi, elaborati da un gruppo nel tempo, attraverso l'esperienza, come risposta ai problemi di adattamento all'ambiente esterno e di

integrazione interna. Tali assunti, proprio perché ritenuti funzionali alla sopravvivenza e al successo del gruppo, tendono a stabilizzarsi e a essere trasmessi ai nuovi membri come criteri impliciti attraverso cui percepire, pensare e agire in situazioni ricorrenti.

Il merito di questa impostazione è duplice. Da un lato, essa mostra che la cultura organizzativa si articola su più livelli: gli artefatti, ossia simboli visibili, comportamenti e linguaggi propri dell'organizzazione; i valori dichiarati, corrispondenti alle strategie e alle finalità esplicite; gli assunti di base, costituiti da convinzioni profonde, spesso inconsapevoli, che orientano il modo in cui i membri dell'organizzazione interpretano la realtà. Dall'altro lato, la teoria di Schein consente di comprendere che la cultura non rappresenta un elemento accessorio del funzionamento organizzativo, ma un fattore strutturante, capace di orientare dinamiche decisionali, comportamenti individuali e collettivi ed efficacia complessiva dei sistemi aziendali[112].

Di conseguenza, le competenze professionali non si traducono automaticamente in valore per l'organizzazione, ma si attivano e si consolidano nella misura in cui il contesto organizzativo è in grado di favorire, sostenere e valorizzare il loro pieno potenziale, attraverso meccanismi adeguati di motivazione e riconoscimento del merito[113]. Solo così si potrà favorire una cultura del lavoro significativa, capace di incrementare la performance, rafforzare il senso di appartenenza e migliorare la qualità complessiva del servizio pubblico. Al contrario, il mancato allineamento tra competenze acquisite, assetti organizzativi e sistemi di valorizzazione rischia di indebolire l'efficacia dell'azione amministrativa e di vanificare gli investimenti in formazione.

La seconda direttrice si sviluppa lungo l'asse delle relazionali istituzionali, ovvero la capacità di interagire e comunicare efficacemente all'interno e all'esterno della pubblica amministrazione, operando in un contesto caratterizzato da una pluralità di soggetti, livelli istituzionali e finalità operative eterogenee.

Le competenze fondamentali in questo ambito comprendono la capacità di promuovere la cooperazione tra i vari attori, il lavoro di squadra e l'ottimizzazione delle capacità comunicative (e relazioni positive) con le parti interessate, elementi indispensabili per promuovere il coordinamento tra le diverse articolazioni dell'apparato pubblico.

Alla base di queste abilità relazionali si collocano due concetti fondamentali: da

un lato l'empatia, intesa come la capacità di riconoscere e comprendere il punto di vista dell'altro, la quale assume un ruolo determinante nel costruire una responsabilità relazionale orientata al rispetto, alla mediazione e alla sensibilità etica, elementi sempre più richiesti nell'attuale evoluzione amministrativa; dall'altro, l'intelligenza emotiva, intesa come la capacità di riconoscere, regolare e utilizzare in modo funzionale le emozioni proprie e altrui, contribuendo a rafforzare il benessere organizzativo e a migliorare l'efficacia operativa[114].

Accanto alla dimensione interpersonale negli ultimi anni si è progressivamente affermata anche l'esigenza di una comunicazione digitale[115] più efficace e collaborativa, coerente con i principi dell'*open government*[116], la nuova politica di governo aperto[117] che stimola la capacità degli Enti pubblici a raccogliere, interpretare e rielaborare i dati disponibili o *open data*[118].

Le più recenti innovazioni tecnologiche hanno quindi favorito una maggiore interazione tra amministrazione pubblica e cittadini, agendo, da un lato, «*sull'interoperabilità dei dati tra gli enti pubblici, snellendo le procedure secondo il principio once only (secondo il quale le pubbliche amministrazioni devono evitare di chiedere a cittadini ed imprese informazioni già fornite in precedenza); e dall'altro, estendendo e migliorando l'accessibilità dei servizi ai cittadini ed adattando i processi prioritari delle Amministrazioni Centrali agli standard condivisi da tutti gli Stati membri dell'UE*»[119]. Tuttavia, sebbene il contributo delle tecnologie digitali sia ormai riconosciuto come strumentale alla realizzazione dei principi dell'open government, e coerente con gli obiettivi del DESI (*Digital Economy and Society Index*)[120], permangono interrogativi rilevanti circa la loro concreta integrazione nella quotidianità amministrativa e, soprattutto, riguardo alla governabilità democratica dei processi algoritmici che regolano l'uso dei dati pubblici[121].

L'ultima direttrice riguarda la leadership pubblica valoriale, che costituisce il nucleo simbolico e normativo dell'agire nella Pubblica Amministrazione. Essa svolge un ruolo centrale nell'interpretare e trasmettere i valori pubblici – come l'integrità, l'inclusione e la sostenibilità – traducendoli in scelte coerenti, decisioni responsabili e comportamenti esemplari[122].

Come osserva Kotter (1996), la leadership è «*la capacità di tradurre la visione in realtà*»; nella Pubblica Amministrazione contemporanea, ciò implica la capacità di guidare il cambiamento non solo attraverso strumenti manageriali, ma anche

attraverso la visione strategica, intesa come capacità di anticipare scenari e delineare traiettorie evolutive coerenti con il mandato istituzionale; l'ascolto attivo e il coinvolgimento delle persone, che implica non solo la gestione tecnica delle risorse umane, ma lo sviluppo di talenti e le capacità relazionali; il *decision making* responsabile, fondato sull'analisi dei *trade-off*, la ponderazione etica e la sostenibilità sociale delle scelte.

La letteratura manageriale contemporanea ha evidenziato come non esista uno stile di leadership universalmente valido, ma piuttosto una gamma di approcci che devono essere modulati e adattati in funzione del contesto, della maturità del team e della fase specifica del cambiamento. Tra i modelli più efficaci in tal senso figura la classificazione degli stili di leadership proposta da Hay McBer, successivamente sviluppata da Daniel Goleman, secondo cui un leader realmente efficace è colui che sa adattare il proprio stile alla situazione[123].

Questa impostazione assume particolare rilievo per la dirigenza pubblica. Le difficoltà gestionali riscontrate in molti contesti amministrativi sono state spesso ricondotte, da un lato, alla composizione anagrafica della categoria, talora associata a una maggiore resistenza al cambiamento organizzativo; dall'altro, alla persistenza di percorsi formativi prevalentemente giuridici, non sempre adeguatamente integrati da competenze manageriali, relazionali e organizzative[124].

Si rende, pertanto, sempre più necessaria una ridefinizione del ruolo dirigenziale, orientata alla figura del leader del cambiamento: un dirigente capace di motivare i collaboratori, integrare dimensioni operative e relazionali, contrastare le resistenze organizzative e accompagnare l'innovazione in modo coerente con le sfide emergenti.

Le considerazioni fin qui svolte consentono di leggere le competenze tecnico-specialistiche e le competenze trasversali come due componenti inscindibili della professionalità pubblica. Le prime presidiano i saperi richiesti dalle transizioni digitale, contabile e verde; le seconde riguardano le attitudini organizzative, relazionali e valoriali attraverso cui tali saperi diventano prassi, responsabilità e qualità dell'azione pubblica. La seguente tabella ne sintetizza il contenuto essenziale, le principali fonti di riferimento e la funzione svolta.

Competenze specialistiche e competenze trasversali

Quadro di sintesi delle competenze richieste al personale pubblico alla luce delle principali fonti normative e di indirizzo

Ambito delle competenze tecnico-specialistiche	Fonti normative, standard e documenti di indirizzo	Competenze tecnico-specialistiche richieste	Funzione amministrativa
Transizione digitale	Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 82/2005); PNRR, Missione 1, Componente 1; Syllabus "Competenze digitali per la PA"; Reg. (UE) 2024/1689, art. 4, sull'alfabetizzazione all'IA; Apply AI Strategy della Commissione europea.	Capacità di utilizzare in modo consapevole servizi digitali, dati e piattaforme; gestione documentale digitale; interoperabilità dei sistemi informativi; cybersecurity; uso responsabile dell'intelligenza artificiale; comprensione dei profili giuridici, organizzativi ed etici della trasformazione digitale.	Governare la digitalizzazione come leva di trasformazione dell'azione amministrativa, dei servizi pubblici e delle relazioni con cittadini e imprese, assicurando sicurezza, trasparenza, tracciabilità, accessibilità e orientamento al risultato.
Transizione contabile	Riforma 1.15 del PNRR sul sistema unico di contabilità economico-patrimoniale accrual; standard contabili ITAS, in coerenza con il quadro IPSAS/EPSAS; l. n. 42/2009; l. n. 196/2009; d.lgs. n. 118/2011; programma formativo MEF-RGS/SNA.	Capacità di leggere il bilancio in modo integrato nelle dimensioni finanziaria, economica e patrimoniale; rilevazione, misurazione e valorizzazione dei beni pubblici secondo una logica di conservazione del valore e sostenibilità prospettica della gestione.	Utilizzare il bilancio come infrastruttura conoscitiva della decisione pubblica, collegando programmazione, gestione e controllo alla sostenibilità della spesa, alla tutela del patrimonio pubblico e alla valutazione dei risultati.
Transizione verde	Green Deal europeo; Agenda 2030; COM (2018) 97 final, Action Plan: Financing Sustainable Growth; Reg. (UE) 2020/852 sulla tassonomia; Reg. (UE) 2021/241 sul dispositivo per la ripresa e la resilienza; principio DNSH e guide operative MEF-RGS; GreenComp.	Capacità di integrare criteri ambientali, sociali e di governance nelle scelte pubbliche; valutazione della compatibilità ambientale di programmi, progetti e affidamenti, anche alla luce del principio DNSH; attitudine anticipatoria e gestione dei rischi climatici e organizzativi connessi alla transizione verde.	Tradurre la sostenibilità in un criterio di governo dell'azione pubblica, capace di orientare la programmazione, gli affidamenti, la gestione delle risorse e la valutazione dei risultati al perseguimento di obiettivi ambientali e sociali verificabili.

Ambito delle competenze trasversali	Fonti normative, framework e documenti di indirizzo	Competenze trasversali richieste	Funzione amministrativa
Il comportamento organizzativo	D.M. 28 giugno 2023; d.lgs. n. 150/2009; D.M. n. 132/2022, sul contenuto del PIAO; Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione 23 marzo 2023, sulla formazione e valorizzazione del capitale umano.	Capacità di leggere il contesto organizzativo, adattarsi al cambiamento, apprendere in modo continuo e individuare soluzioni adeguate a problemi non standardizzati, orientando l'attività verso risultati verificabili.	Rafforzare la reattività amministrativa, consentendo al personale pubblico di operare in ambienti complessi, mutevoli e interdipendenti.
Le relazioni istituzionali	D.M. 28 giugno 2023; l. n. 241/1990; d.lgs. n. 33/2013; Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005)	Comprendono la capacità di comunicare in modo chiaro, collaborare con altri uffici, condividere informazioni, gestire relazioni con cittadini, imprese, altre amministrazioni e portatori di interesse.	Migliorare la qualità del rapporto tra amministrazione e destinatari dell'azione pubblica, rafforzando la fiducia, la partecipazione, l'accountability, il coordinamento interistituzionale e la capacità dell'amministrazione di assumere decisioni più aderenti ai bisogni collettivi.
La leadership valoriale	D.M. 28 giugno 2023; d.lgs. n. 165/2001; d.lgs. n. 150/2009, in relazione al collegamento tra performance organizzativa, responsabilità e valorizzazione del merito; Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione 23 marzo 2023, sulla formazione come leva di sviluppo del capitale umano	Comprende la capacità di orientare i comportamenti verso valori condivisi, motivare e responsabilizzare il personale, accompagnare il cambiamento, valorizzare le competenze e il merito, promuovere fiducia organizzativa e apprendimento istituzionale.	Trasformare la formazione e le competenze individuali in capacità organizzativa stabile, favorendo il senso di appartenenza, la responsabilità, l'innovazione, la qualità del servizio pubblico e la coerenza dell'azione amministrativa con i principi di imparzialità e buon andamento.

5. Considerazioni finali

Nel contesto dell'organizzazione pubblica, la valorizzazione delle competenze (e del merito amministrativo) costituisce dunque un presupposto fondamentale per migliorare l'efficienza gestionale e la qualità dei servizi offerti ai cittadini. Tuttavia, la concreta attuazione di questo principio si scontra con numerosi ostacoli – riconducibili tanto alla rigidità dei meccanismi di selezione e valutazione, quanto a resistenze di natura culturale e organizzativa – che ne delimitano fortemente il potenziale trasformativo[125].

Nonostante i ripetuti tentativi di riforma volti a rinnovare il modello classico della pubblica amministrazione, il sistema di reclutamento rimane ancorato a procedure spesso inadeguate a individuare profili effettivamente rispondenti ai bisogni operativi delle amministrazioni pubbliche.

In primo luogo, l'impianto concorsuale, strutturato su fasi standardizzate – quali test preselettivi, prove scritte, colloqui orali – privilegia un modello valutativo centrato sulla conoscenza teorica, trascurando dimensioni oggi imprescindibili come la capacità di adattamento, il lavoro in team, il *problem solving* e il ragionamento applicato. Anche laddove siano formalmente previsti riferimenti a competenze trasversali o digitali, tali elementi faticano a incidere significativamente sulla valutazione complessiva, relegati a un ruolo accessorio rispetto alle tradizionali discipline giuridico-economiche.

Questa impostazione produce effetti distorsivi: da un lato, consente di garantire

trasparenza procedurale, dall'altro compromette la possibilità di selezionare risorse realmente adeguate alle sfide amministrative contemporanee, generando una frattura tra ciò che viene richiesto formalmente e ciò che è realmente utile per il buon funzionamento delle strutture pubbliche[126].

A questo si aggiunge un ulteriore paradosso: se da un lato il sistema attuale assicura al personale pubblico una certa stabilità occupazionale, dall'altro limita fortemente le opportunità di sviluppo professionale interno, ostacolando una reale progressione basata sulle competenze. L'avanzamento di carriera, legato quasi esclusivamente all'anzianità di servizio, finisce per penalizzare i profili più dinamici e meritevoli, scoraggiando l'investimento individuale nella formazione continua e nel miglioramento delle proprie capacità professionali.

A rendere ancora più fragile questo delicato equilibrio contribuiscono le recenti dinamiche di ricambio generazionale che, pur ispirate all'obiettivo del rinnovamento delle competenze, si innestano in un contesto organizzativo caratterizzato da persistenti squilibri allocativi, compromettendo l'efficacia della distribuzione delle risorse umane rispetto ai reali fabbisogni delle amministrazioni. Non è infrequente, infatti, che personale altamente qualificato venga destinato a compiti marginali e poco stimolanti, mentre responsabilità complesse siano assegnate a figure prive di una preparazione adeguata. Tali situazioni producono effetti negativi non solo sull'efficienza organizzativa, ma anche sulla motivazione individuale e sul senso di appartenenza al sistema pubblico, alimentando fenomeni di mobilità funzionale verso amministrazioni percepite come più coerenti con le proprie competenze e aspettative.

Infine, anche il sistema di valutazione delle performance, introdotto con l'obiettivo di misurare in maniera oggettiva i contributi forniti dal personale ai risultati dell'amministrazione, Infine, anche il sistema di valutazione delle performance, introdotto con l'obiettivo di misurare in maniera oggettiva i contributi forniti dal personale ai risultati dell'amministrazione, presenta evidenti criticità applicative. Le valutazioni tendono a essere omologate, scarsamente selettive e, spesso, influenzate da elementi soggettivi. Il principio della responsabilità individuale viene così attenuato, mentre i sistemi di incentivazione economica risultano deboli, non differenzianti e incapaci di stimolare reali comportamenti virtuosi. Le valutazioni risultano spesso uniformi, poco selettive e talvolta condizionate da fattori soggettivi, riducendo l'efficacia del principio di

responsabilità individuale. Di conseguenza, i meccanismi di incentivazione economica appaiono deboli, poco differenziati e incapaci di promuovere comportamenti realmente orientati al miglioramento della qualità del servizio.
Alla luce delle considerazioni fin qui delineate, appare evidente che la formazione professionale, pur costituendo una leva potenzialmente decisiva per ridurre il divario tra competenze richieste e competenze effettivamente possedute, stenta a trovare una reale integrazione nei processi di valorizzazione del capitale umano, rimanendo spesso confinata a un adempimento di natura burocratica; nello specifico, iniziative come la piattaforma *Syllabus* – introdotta nell'ambito della riforma promossa dal Ministro Zangrillo – sebbene rappresentino un primo tentativo di sistematizzazione dell'offerta formativa, essi mostrano limiti evidenti, giacché si configurano più come un aggregato eterogeneo di contenuti che come uno strumento dotato di una chiara funzione di indirizzo, anche a causa della persistente carenza di un solido coordinamento istituzionale e dell'assenza di una strategia formativa realmente personalizzata, capace di accompagnare in modo continuo e mirato l'evoluzione professionale dei dipendenti pubblici.
Affinchè questo possa verificarsi, occorre che la pubblica amministrazione si evolva per abbracciare una visione più funzionale e sostanziale del merito amministrativo, capace di valorizzare soggetti dotati di competenze, attitudini e potenzialità operative coerenti con le effettive esigenze delle strutture organizzative secondo i principi del *competency-based management*[127]. Si tratta, dunque, di integrare una valutazione oggettiva – fondata su risultati e relazioni professionali – con una dimensione soggettiva, centrata sulle motivazioni e sulle potenzialità individuali, affinché il lavoro pubblico si configuri come espressione di un equilibrio tra performance e crescita personale[128].
L'effettiva attuazione di questo modello richiederà, tuttavia, un ripensamento complessivo dell'organizzazione del lavoro pubblico – in grado di rispondere con maggiore coerenza alla complessità dei contesti operativi e alle sfide della «*modernizzazione amministrativa*»[129] – nonché un profondo ripensamento delle procedure di reclutamento, che dovrebbero essere rese più rapidi, trasparenti e allineate ai reali fabbisogni professionali delle amministrazioni, anche attraverso il contributo delle Università, che già offrono percorsi specialistici di alto profilo, suscettibili di essere integrati nei meccanismi concorsuali[130].

Analoga attenzione deve essere riservata al tema della valutazione delle performance, la quale, nella configurazione attuale, si rivela frequentemente inadeguata a misurare l'effettivo apporto dei singoli dipendenti, finendo così per svuotare di significato la propria funzione meritocratica: da qui l'esigenza di strumenti più flessibili e indipendenti, capaci non soltanto di orientare i percorsi di crescita professionale, ma anche di riconoscere il contributo strategico di quei lavoratori pubblici che si distinguono per proattività e apertura all'innovazione, valorizzando al contempo il ruolo del dottorato di ricerca, non più inteso come mero titolo accademico, bensì come risorsa istituzionale e autentico «accordo di collaborazione» fra università e amministrazioni, idoneo a favorire la realizzazione di progetti di ricerca applicata e di iniziative condivise di sviluppo organizzativo.

Non meno rilevante, infine, è la transizione digitale, che richiede un adeguamento strutturale dell'apparato pubblico, con la creazione di unità dedicate, guidate da nuove figure dirigenziali, come il dirigente per l'intelligenza artificiale, in grado di governare i processi tecnologici complessi e sostenere la trasformazione dell'intero sistema amministrativo.

L'esperienza storica e quella contemporanea della pubblica amministrazione mostrano con chiarezza che l'efficienza gestionale non può più essere intesa come semplice conservazione dell'assetto esistente. Essa richiede, piuttosto, la capacità di anticipare il cambiamento, leggere le trasformazioni in atto e tradurle in scelte organizzative coerenti, sostenibili e concretamente attuabili.

Resta, però, un punto critico. L'agenda delle competenze può rappresentare una leva effettiva di modernizzazione solo se riesce a modificare il modo in cui le amministrazioni selezionano, formano, valutano e valorizzano il personale. In caso contrario, il sistema di programmazione, formazione e valutazione costruito attorno all'agenda delle competenze rischia di restare prevalentemente formale: capace di attestare l'adesione dell'amministrazione alle riforme europee e al PNRR, ma non sempre idoneo a trasformare le prassi amministrative. Il nodo decisivo, allora, non è soltanto introdurre nuovi strumenti di valutazione o ampliare l'offerta formativa, ma verificare se essi siano davvero collegati alla responsabilità dirigenziale, alla misurazione dei risultati, al riconoscimento del merito e alla capacità dell'organizzazione di tradurre le competenze acquisite in comportamenti professionali osservabili.

Questa cautela trova conferma nella letteratura comparativa sulle burocrazie dell'Europa meridionale e centro-orientale, dove le riforme ispirate a merito, competenza e professionalizzazione amministrativa hanno spesso convissuto con pratiche persistenti di politicizzazione e *patronage*, capaci di orientare selezioni, progressioni di carriera e distribuzione degli incarichi secondo logiche di appartenenza, fedeltà o scambio, anziché secondo criteri effettivi di competenza e responsabilità[131].

Il dato rilevante non è soltanto la presenza di regole formalmente meritocratiche, ma la loro effettiva capacità di governare i passaggi nei quali si decide la qualità del capitale umano pubblico: reclutamento, progressioni, valutazione, attribuzione degli incarichi e responsabilità dirigenziale. Quando tale collegamento resta debole, gli strumenti di riforma possono assumere una funzione prevalentemente simbolica, operando come forme di adattamento istituzionale alle pressioni europee e alle condizionalità esterne, più che come leve effettive di trasformazione amministrativa.

Nell'intervento pubblicato sul *Corriere della Sera* il 5 agosto 2025, il Professor Sabino Cassese ha posto l'accento sull'esigenza di superare definitivamente l'impostazione storica della pubblica amministrazione quale mero ammortizzatore occupazionale, orientando l'azione riformatrice verso l'incremento della produttività e la valorizzazione di un capitale umano qualificato. La riflessione dell'Autore, sintetizzata nella formula dei «*pochi e ben pagati*», si concentra su alcuni passaggi essenziali: la riduzione degli oneri burocratici, accompagnata dalla semplificazione normativa; la valorizzazione economica e professionale delle figure ad alta responsabilità; l'utilizzo diffuso dell'intelligenza artificiale e delle piattaforme digitali, al fine di liberare risorse umane da compiti ripetitivi e orientarle verso attività a maggiore valore aggiunto.

Il punto dirimente è che l'incremento delle retribuzioni deve essere collegato a standard oggettivamente misurabili di performance, a percorsi di formazione continua e a carriere strutturate secondo criteri selettivi e meritocratici. In tal senso, la formula dei «*pochi e ben pagati*» non esprime una mera istanza di riduzione quantitativa degli organici, ma un indirizzo di politica pubblica fondato su qualità professionale, responsabilità e risultati verificabili, destinato a rafforzare l'efficienza dei servizi e la fiducia dei cittadini nell'operato delle istituzioni.

Il paradigma dell'impresa quale sistema aperto e dinamico, ampiamente elaborato e consolidato nella letteratura di economia aziendale, conserva così una rilevante attualità anche per il settore pubblico: soltanto organizzazioni capaci di apprendere dall'esperienza, adattarsi al mutamento e generare valore condiviso possono confrontarsi con la complessità odierna e contribuire, in modo sostenibile, alla costruzione dell'amministrazione del futuro[132].

1. Cfr. U. Bertini, *Scritti di politica aziendale*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 13; M. Bonti, E. Cori, *Centralità del sistema umano in "Scritti di politica aziendale"*, in AA.VV., *Scritti in onore di Umberto Bertini*, FrancoAngeli, Milano, 2024, pp. 221 ss.
2. S. Battini, F. De Carolis, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1, 2019, p. 293.
3. S. Piattoni, *La governance multi-livello: sfide analitiche, empiriche e normative*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3, 2025, pp. 421 ss.; sul passaggio da *government* a *governance*, v. R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance*, Open University Press, Buckingham, 1997, ove la governance è intesa come «*un mutamento nel significato di government*» *e come «il nuovo metodo con cui la società viene governata*»; v. anche Commissione europea, *La governance europea. Un libro bianco*, COM (2001) 428 def.; Comitato delle Regioni, *Libro bianco sulla governance multilivello*, 2009; D.U. Galetta, *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2, 2006, p. 265 ss.; R. Ferrara, *Introduzione al diritto amministrativo*, Laterza, Bari, 2002, p. 193 ss.
4. A. Andreani, *Gli interessi pretensivi dinamici nel procedimento amministrativo*, in *Dir. Amm.*, 1994, p. 332.
5. Sulle nozioni concernenti l'amministrazione di risultato si veda V. Cerulli Irelli, F. Luciani, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, p. 617 ss.; G. Corso, *Amministrazione di risultati*, in *Annuario AIPDA*, 2002, p. 127 ss.; Id., *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.* , 1998, p. 299 ss.; Id., *Costruzione del "futuro" delle decisioni e Giustizia nell'Amministrazione di risultato*, in L. Iannotta (a cura di), *Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 3 ss.; A. Romano Tassone, *Sulla formula «amministrazione per risultati»*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Jovene, Napoli, 2001, p. 813 ss.; R. Ferrara, *Introduzione al diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 102 ss.; M. Cammelli, *Amministrazione di risultato*, in Annuario AIPDA, cit., p. 107 ss.; M. R. Spasiano, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 172 ss.
6. *Ex multis*, v. F. G. Scoca, *Attività amministrativa*, in Enc. dir., Aggiornamento, 2002, III, p. 100 ss.; S. Pensabene Lionti, *L'amministrazione di risultati nella giurisprudenza amministrativa*, in Foro amm. TAR, 3, 2004, p. 1; Id., *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 191 ss.; M. Immordino, A. Police, *Principio di legalità e*

amministrazione di risultati, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 163-164; R. Ferrara, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla libertà dell'amministrazione?*, in *Dir. e soc.*, 2000, p. 101; M. Paoloni, F. G. Grandis, *La dimensione aziendale delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino, p. 495; S. Romanazzi, *Il nuovo volto del performance management nella pubblica amministrazione: stato dell'arte, prospettive e PNRR*, in P. Adinolfi, A. F. Uricchio (a cura di), *Valutare la complessità. La performance nelle organizzazioni pubbliche*, Carocci, Roma, 2025, p. 35; a questo principio, sancito dall'art. 97 della Costituzione e più volte utilizzato dalla giurisprudenza – anche costituzionale – come parametro di riferimento, vengono solitamente ricondotti tre corollari diretti, le cosiddette "tre E": efficienza, efficacia ed economicità. L'efficienza esprime la capacità dell'amministrazione di utilizzare le risorse disponibili in modo ottimale, massimizzando i risultati a parità di mezzi o, viceversa, minimizzando i costi a parità di obiettivi raggiunti. L'efficacia, strettamente connessa ma concettualmente distinta, riguarda invece la corrispondenza tra fini prefissati e risultati conseguiti, ponendo l'accento non sul quantum delle risorse impiegate, bensì sul grado di realizzazione delle finalità istituzionali. Più sfuggente si presenta la nozione di economicità, che muta di significato a seconda della prospettiva disciplinare assunta: per l'economia aziendale, essa coincide con la remunerazione adeguata di tutti i fattori produttivi, inclusi il lavoro dell'imprenditore, compensato mediante il c.d. salario direzionale, e il capitale di apporto, remunerato attraverso l'interesse di computo; sotto il profilo giuridico-commerciale, essa si ricollega invece all'art. 2082 c.c., che identifica nell'attività economica organizzata per la produzione o lo scambio di beni e servizi il tratto distintivo dell'impresa; mentre, nella prospettiva del diritto amministrativo, economicità equivale ad ottimale allocazione delle risorse pubbliche, secondo una visione che, pur autonoma, finisce per convergere con l'impostazione economica generale. Si delinea così una circolarità concettuale che, attraverso differenti angoli visuali, riconduce l'economicità al comune denominatore dell'impiego razionale delle risorse, in vista del soddisfacimento dei bisogni collettivi e della realizzazione dell'interesse generale.

7. P. Chirulli, *Principi e regole nel codice dei contratti pubblici, tra normogenesi e regola del caso concreto*, in *Riv. trim. dir. amm.*, 1, 2026, p. 23.
8. P. Chirulli, *Principi e regole nel codice dei contratti pubblici, tra normogenesi e regola del caso concreto*, cit., p. 23.
9. S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 1983, p. 80.
10. B. Merola, S. Perongini, *Il principio di concorrenza nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in AA.VV., *Studi sui principi del codice dei contratti pubblici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 59.
11. P. Chirulli, *Principi e regole nel codice dei contratti pubblici, tra normogenesi e regola del caso concreto*, cit., p. 28; L. De Lucia, *L'amministrazione pubblica tra "illegalità utile" e "inefficienza utile"*, in *www.giustamm.it*, n. 10, 2024, il quale richiama la categoria della "illegalità utile", introdotta da Niklas Luhmann nello studio del 1964 sulle organizzazioni

formali, per leggere alcune recenti trasformazioni della responsabilità erariale. La nozione consente di cogliere la tensione tra le due razionalità che attraversano l'azione amministrativa: la razionalità legale, fondata sull'osservanza delle norme giuridiche, e la razionalità manageriale, orientata al conseguimento degli obiettivi, alla tempestività dell'azione e all'efficiente impiego delle risorse. La prima assume come parametro la conformità dell'atto; la seconda guarda alla sua capacità di produrre risultati. Riprendendo la categoria luhmanniana della *Brauchbare Illegalität*, l'Autore osserva che «*talvolta una condotta in contrasto con determinate norme imperative può portare vantaggi, oltre che al componente dell'organizzazione che la compie, anche all'organizzazione stessa in termini di efficienza e di stabilità*». Il fenomeno si colloca nelle zone di frizione tra legalità ed efficienza, quando l'osservanza rigorosa della regola viene percepita come ostacolo alla realizzazione dell'obiettivo amministrativo. Proprio entro questa tensione si colloca la lettura dello scudo erariale introdotto dal d.l. n. 76 del 2020 come forma di illegalità utile: limitando temporaneamente la responsabilità amministrativa al dolo, il legislatore ha inteso attenuare il dilemma del funzionario tra osservanza della regola e perseguimento del risultato. La disposizione mira, secondo la ricostruzione richiamata da De Lucia sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, a «*predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, un assetto normativo in cui il timore delle responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa*», ricercando un punto di equilibrio idoneo a rendere la responsabilità «*ragione di stimolo, e non di disincentivo*» (Corte cost., 20 novembre 1998, n. 371; v. anche Corte cost., 16 luglio 2024, n. 132, sulla necessità di ricercare un equilibrio tra *overdeterrence* e *underdeterrence*). La categoria dell'illegalità utile permette, al tempo stesso, di precisare il limite del principio del risultato nel settore dei contratti pubblici. Il risultato non può trasformarsi in una giustificazione postuma della violazione di regole giuridiche, né può autorizzare forme di illegalità utile o di illegalità inoffensiva. La sua funzione non è quella di abbassare la soglia della legalità, ma di orientare l'esercizio della discrezionalità amministrativa verso decisioni ragionevoli, proporzionate e funzionali all'interesse pubblico, senza sciogliere il necessario bilanciamento con la legalità, l'imparzialità, la trasparenza e la concorrenza.

12. Cfr. M. Cafagno, *Principio di risultato e procedure di affidamento delle concessioni amministrative*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2024, p. 226.
13. P. Chirulli, *Principi e regole nel codice dei contratti pubblici, tra normogenesi e regola del caso concreto*, cit., 26.
14. TAR Lombardia, Milano, sez. II, sentenza del 13 novembre 2024, n. 3180.
15. F. Gambardella, *Il principio del risultato come criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale nella procedura di dialogo competitivo*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2025, p. 32.
16. F. Gambardella, *Il principio del risultato come criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale nella procedura di dialogo competitivo*, cit., p. 40.
17. F. Conte, *Il ruolo del principio di risultato e della digitalizzazione nel processo di riforma della pubblica amministrazione*, in *Amministrativ@mente*, 3, 2024, p. 1293.

18. M. R. Spasiano, *Codificazione di principi e rilevanza del risultato*, in AA.VV., *Studi sui principi del codice dei contratti pubblici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 33.
19. Uno snodo fondamentale del processo riformatore è rappresentato dalla Legge n. 241/1990, che ha segnato una svolta nella definizione di un nuovo paradigma amministrativo, fondato non solo sul rispetto della legalità formale, ma anche sull'affermazione dell'efficienza come manifestazione di un interesse pubblico dinamico, orientato all'uso razionale e produttivo delle risorse. Questa evoluzione concettuale affonda le sue radici nel Rapporto Giannini del 1979, in cui si denunciava con lucidità la scarsa attenzione della pubblica amministrazione italiana alla dimensione della produttività, anticipando un modello di «*efficienza-funzionalità*» fondato sull'identificazione chiara di funzioni e compiti come base strutturale per la modernizzazione dell'apparato pubblico. Per approfondimenti sul tema si veda C. Franchini, *Giannini legislatore*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2000, p. 1277; G. D'Auria, *Giannini e la riforma amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2000, p. 1211; M. S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazioni dello Stato*, trasmesso alle Camere dal Ministro della Funzione Pubblica, 1979, p. 5 ss.
20. In particolare, merita attenzione il pacchetto normativo noto come «riforma Brunetta», che ha introdotto un insieme articolato di interventi legislativi tra il 2008 e il 2009, con un impatto rilevante sulle modalità di funzionamento della pubblica amministrazione italiana. Promossa da Renato Brunetta, allora Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, la riforma si è posta l'obiettivo di potenziare la produttività del lavoro pubblico, rafforzare l'efficienza organizzativa e promuovere una maggiore trasparenza istituzionale. Elemento cardine di questo processo è stato il D.lgs. n. 150/2009, successivamente integrato dalla Legge n. 124/2015 e dai Decreti attuativi n. 74 e n. 75 del 2017, che hanno sistematizzato i principi del performance management, ridefinendo la struttura dei sistemi di valutazione, responsabilizzazione e merito all'interno delle amministrazioni pubbliche. L'intervento legislativo si è orientato, in particolare, verso la costruzione di un'amministrazione orientata ai risultati, fondata su criteri di misurazione delle performance e meccanismi di incentivazione legati al raggiungimento degli obiettivi istituzionali.
21. La *golden rule* di bilancio, o regola aurea della finanza pubblica, individua nell'indebitamento uno strumento ammissibile, in linea di principio, per il finanziamento di spese in conto capitale, destinate a produrre benefici durevoli, e non per la copertura ordinaria della spesa corrente. Il suo fondamento risiede in un criterio di equità intertemporale, che giustifica il ricorso al debito quando l'investimento sia idoneo a generare utilità anche per le generazioni future. Pur non essendo stata recepita come regola generale nel quadro dell'Unione europea, la nozione continua ad alimentare il dibattito sulla distinzione tra quantità e qualità della spesa pubblica, specie con riguardo agli investimenti in infrastrutture, istruzione, sostenibilità ambientale e capacità amministrativa. In questa chiave, anche la formazione del personale e il rafforzamento delle competenze amministrative possono essere letti non come meri costi organizzativi, ma

come investimenti nella capacità istituzionale, destinati a migliorare nel tempo la qualità della decisione pubblica e l'impiego delle risorse disponibili. Per un inquadramento classico, v. R.A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York, 1959; sul dibattito europeo, v. O. Blanchard, F. Giavazzi, *Improving the SGP through a Proper Accounting of Public Investment*, CEPR Discussion Paper, n. 4220, 2004; J.-P. Fitoussi, J. Le Cacheux, *Reforming the Stability and Growth Pact*, OFCE, 2005; A. Truger, *Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe*, AK Wien, 2016.

22. Cfr. P. Lèvy, *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*, Feltrinelli, Milano, 1996; J. Rifkin, *La terza rivoluzione industriale: come il "potere laterale" sta trasformando l'energia, l'economia, il mondo*, Mondadori, Milano, 2011; M. Brettel, N. Friederichsen, M. Keller, M. Rosemberg, *How Virtualization, Decentralization and Network Building Change the Manufacturing Landscape: An Industry 4.0 Perspective*, in *International Journal of Mechanical*, *Industrial Science and Engineering*, 8, 2014, p. 37 ss.; G. E. Vigevani, O. Pollicino, C. Melzi D'Eril, M. Cuniberti, M. Bassini, *Diritto dell'informazione e dei media*, Giappichelli, Torino, 2019.
23. S. Cassese, *Lo Stato in discussione*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 4, 2022, p. 1229.
24. Il concetto di *disruptive innovation*, coniato da Clayton M. Christensen e Joseph Bower all'inizio degli anni '90, si riferisce al processo attraverso il quale nuove imprese, spesso meno dotate di risorse, riescono a penetrare segmenti di mercato trascurati dagli operatori dominanti, offrendo soluzioni inizialmente semplici, più accessibili ed economiche. Tali innovazioni, pur partendo dalla fascia bassa del mercato, tendono progressivamente a migliorare fino a sostituire le imprese incumbent, ridisegnando gli equilibri settoriali. Christensen ha ulteriormente sviluppato questa teoria nel volume *The Innovator's Dilemma* (1997) e successivamente in *The Innovator's Solution* (2003), estendendo l'applicabilità del concetto anche ai modelli organizzativi e ai servizi, non limitandosi alle sole tecnologie. Egli distingue infatti tra *disruptive innovation* e *disruptive technologies*: le prime rappresentano un approccio strategico all'innovazione che si traduce in nuovi modelli di business, mentre le seconde si riferiscono a tecnologie che, pur avendo performance inferiori secondo i criteri tradizionali, introducono nuove metriche di valore percepite dal mercato. Tale visione si inserisce nel solco della teoria schumpeteriana dell'innovazione e della *distruzione creatrice*, secondo cui il progresso economico è alimentato da cicli di rinnovamento continuo, in cui le nuove soluzioni sostituiscono quelle esistenti, generando discontinuità e trasformazione strutturale. In questo senso, l'innovazione dirompente non si manifesta necessariamente con prodotti tecnologicamente avanzati, ma attraverso soluzioni che ridisegnano le regole del mercato rendendo obsolete le configurazioni precedenti, e contribuendo alla diffusione di un nuovo paradigma competitivo fondato su semplicità, accessibilità e scalabilità.
25. B. Campedelli, *Governare l'incertezza*, FrancoAngeli, Milano, 2024, p. 297 ss.
26. F. Conte, *La finanza sostenibile: limiti e profili evolutivi*, in *Federalismi.it*, 3, 2022, p. 10; nel corso degli ultimi decenni, l'analisi economica ha progressivamente incorporato la dimensione ambientale tra i propri assi portanti, dando origine a un'evoluzione

concettuale che ha trovato nel paradigma della *green economy* una delle sue declinazioni più significative; tra le definizioni maggiormente autorevoli si segnala quella proposta dal Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP), il quale, attraverso la *Green Economy Initiative* (GEI) del 2008, ha descritto tale modello come un sistema economico volto a migliorare il benessere umano e l'equità sociale, riducendo nel contempo i rischi ambientali e il consumo insostenibile delle risorse naturali, secondo una logica di decarbonizzazione, efficienza e inclusione. Un'impostazione sostanzialmente analoga è stata fatta propria anche dalla Commissione europea, che, nella comunicazione del 20 giugno 2011 intitolata *Roadmap to a Resource Efficient Europe* (COM (2011) 363), ha individuato nella transizione verso un'economia verde una leva strategica per la crescita sostenibile e la coesione sociale, fondata su investimenti mirati e sulla tutela del capitale naturale quale presupposto irrinunciabile per la resilienza dei sistemi economici e istituzionali. In tale prospettiva, anche l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ha elaborato il concetto di *green growth*, inteso come percorso di sviluppo compatibile con la tutela dell'ambiente, attraverso politiche pubbliche orientate alla riduzione dell'inquinamento, al contenimento delle emissioni climalteranti e alla conservazione delle risorse naturali, le quali rappresentano, a loro volta, il fondamento strutturale del benessere economico e sociale. Tali approcci, pur distinti per ambito istituzionale e modalità operative, convergono nella costruzione di un nuovo paradigma economico-istituzionale in cui la sostenibilità ambientale non è più un vincolo esterno, ma una dimensione interna e imprescindibile della razionalità economica e della legittimazione democratica delle politiche pubbliche.

27. A questo punto, risulta utile precisare una distinzione concettuale fondamentale nel lessico dell'economia aziendale: quella tra impresa e azienda. Sebbene spesso utilizzati come sinonimi nel linguaggio comune, i due termini fanno riferimento a dimensioni differenti e complementari dell'attività economica organizzata. In senso stretto, con il termine azienda si intende l'insieme coordinato di beni, persone e relazioni destinato al conseguimento di uno specifico fine economico. Essa rappresenta, dunque, la componente organizzativa e tecnico-strutturale dell'attività economica, ossia l'apparato che consente lo svolgimento continuativo dell'attività di produzione e/o scambio di beni e servizi. L'impresa, invece, va intesa come l'attività economica in atto, ovvero l'iniziativa economica esercitata da un soggetto (l'imprenditore) che impiega l'azienda per perseguire un obiettivo di equilibrio economico-durevole, spesso con una finalità di lucro, ma non necessariamente. Essa si configura come azione e decisione economica, dotata di autonomia e intenzionalità strategica, e rappresenta la dimensione dinamica e volitiva del sistema aziendale. In questa prospettiva, si può affermare che l'impresa è il soggetto economico che agisce, mentre l'azienda è il mezzo attraverso cui tale azione si realizza. L'una rappresenta il processo decisionale e strategico, l'altra la struttura organizzativa e operativa che lo rende possibile.
28. E. D. Gagliardo, *Sistemi di programmazione e controllo e modelli di governance orientati al valore pubblico*, FrancoAngeli, Milano, 2024, p. 585 ss.; in particolare, Giannessi sottolinea la necessità per le PA di garantire condizioni di sostenibilità economica, mentre Bertini ne

evidenzia la funzione strumentale rispetto a finalità definite dalla collettività, ovvero il soddisfacimento dei bisogni umani.

29. *Ivi,* p. 585.
30. B. Campedelli, *Governare l'incertezza*, FrancoAngeli, Milano, 2024, p. 298.
31. *Ex multis*, v. G. Zappa, *Le produzioni nell'economia dell'impresa*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1956; P. Onida, *Economia d'Azienda*, Utet, Torino, 1982; A. Amaduzzi, *L'azienda. Nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Torino, Utet, 1963; E. Giannessi, *Le aziende di produzione originaria*, Pisa, Cursi, 1960; U. Bertini, *Il sistema d'azienda. Schema d'analisi*, Giappichelli, Torino, 1990; C. Caramiello, *L'azienda, operazioni di gestione e dinamica dei valori*, 2° ed., Giuffrè, Milano, 1997.
32. M. T. Bianchi, *Dalla teoria dell'azienda sistema aperto allo stakeholder engagement: un'applicazione operativa dei fondamenti dell'economia aziendale*, FrancoAngeli, Milano, 2024, p. 179 ss.
33. *Ivi*, p. 181.
34. Sul rapporto tra continuità aziendale, resilienza e governo dell'incertezza, v. B. Campedelli, *Governare l'incertezza*, FrancoAngeli, Milano, 2024, p. 299 ss. Sul tema della continuità aziendale nella prospettiva economico-aziendale, v. anche U. Bertini, *Il sistema d'azienda. Schema d'analisi*, Giappichelli, Torino, 1990; P. Onida, *Economia d'azienda*, Utet, Torino, 1982.
35. Nel quadro dell'evoluzione della pianificazione strategica integrata nella pubblica amministrazione, un ruolo di particolare rilievo è assunto dal Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), introdotto dall'articolo 6 del d.l. n. 80/2021. Questo strumento rappresenta un'importante innovazione sotto il profilo della semplificazione e del coordinamento dei processi pianificatori, rispondendo all'esigenza, ormai matura, di superare la frammentazione tra i molteplici piani obbligatori previsti dalla normativa. Il PIAO nasce, infatti, con l'obiettivo di integrare in un unico documento strategico-organizzativo piani precedentemente distinti – quali il Piano della performance, il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, e la programmazione del fabbisogno di personale – allo scopo di garantire una maggiore coerenza interna, una gestione più efficace delle risorse umane e organizzative, nonché una più chiara rendicontazione dei risultati ottenuti. Questo strumento si configura come un quadro unitario di riferimento per l'intero ciclo di gestione delle attività e delle risorse pubbliche, favorendo l'allineamento tra obiettivi strategici e operativi e promuovendo un utilizzo più razionale ed efficiente del capitale umano. Le sue principali componenti includono la programmazione della performance, la valorizzazione e gestione del personale, le misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza, nonché l'organizzazione del lavoro secondo criteri di efficienza e flessibilità. Il PIAO si inserisce così in una logica di integrazione, trasparenza e accountability, ponendosi come strumento abilitante per una pubblica amministrazione capace di pianificare in chiave strategica, monitorare l'impatto delle proprie azioni e attivare meccanismi di miglioramento continuo. La sua introduzione riflette un orientamento manageriale maturo, fondato sull'idea che il valore pubblico si

generi anche attraverso la qualità della pianificazione e la coerenza tra scelte organizzative, risorse disponibili e risultati attesi.

36. Cfr. R. E. Freeman, J. S. Harrison, A. C. Wicks, B. L. Parmar, S. De Colle, *Stakeholder Theory: The State of the Art*, in *Cambridge University Press*, 2010.
37. Cfr. J. M. G. Boaventura, T. D. F. Langrafe, S. R. Stocker, *A stakeholder theory approach to creating value in higher education institutions*, in *The Bottom Line*, Vol. 33 no. 4, 2020, pp. 297-313.
38. Cfr. A. Ginosar, *Policy for the public without the public: Net neutrality in Israel*, in *Review of Policy Research*, 38(6), 2021, pp. 661-676; T. M. Koontz, *The science-policy nexus in collaborative governance: Use of science in ecosystem recovery planning*, in *Review of Policy Research*, 36(6), 2019, pp. 708-735.
39. Cfr. S. Turner, *'We are all vulnerable, we are all fragile': COVID-19 as opportunity for, or constraint on, health service resilience in Colombia?,* in *Public Management Review*, 2022, pp. 1-22; Z. Van Der Wal, *Being a public manager in times of crisis: The art of managing stakeholders, political masters, and collaborative networks*, in *Public Administration Review*, 80(5), 2020, pp. 759-764.
40. G. Sarturi et al., *Stakeholder theory in the public sector domain: A bibliometric analysis and future research agenda*, in *Public Administration Review*, 80, 2020, cit., p. 2.
41. E.R. Freeman, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston, 1984, p. 46; Id., J.S. Harrison, A.C. Wicks, B.L. Parmar, S. De Colle, *Stakeholder Theory: The State of the Art*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010. Per un'applicazione della teoria degli stakeholder al settore pubblico, v. G. Sarturi et al., *Stakeholder theory in the public sector domain: A bibliometric analysis and future research agenda*, in *Public Administration Review*, 80, 2020, p. 1 ss.
42. Il processo di modernizzazione organizzativa della pubblica amministrazione italiana si è sviluppato in modo più graduale e frammentato rispetto ad altri contesti europei, evidenziando una serie di resistenze strutturali che ne hanno rallentato l'evoluzione. Due elementi appaiono particolarmente rilevanti per spiegare tale ritardo. In primo luogo, la tradizione giuridico-amministrativa nazionale, storicamente ancorata a un impianto formale e procedurale della legalità, ha privilegiato logiche di adempimento normativo piuttosto che orientamenti manageriali basati su obiettivi, risultati e impatto. Questo approccio, pur garantendo un elevato grado di controllo e legittimazione formale, ha spesso limitato la capacità delle amministrazioni di agire con flessibilità, adattarsi al cambiamento e innovare i propri modelli operativi. In secondo luogo, ha pesato la persistenza di un modello di welfare pubblico fondato sulla centralità dello Stato come attore primario nella produzione e nella regolazione dei servizi, nonché come garante della coesione sociale e della solidarietà territoriale. Questo paradigma, sebbene abbia rappresentato un elemento di stabilizzazione e inclusione nel corso del Novecento, ha in parte ostacolato l'introduzione di logiche più collaborative, sussidiarie e orientate alla performance, caratteristiche delle riforme manageriali affermatesi in altri Paesi europei.
43. Si ricorda che all'interno del concetto di *performance management* confluiscono una

pluralità di funzioni organizzative e strumenti operativi, ciascuno dei quali contribuisce alla promozione dello sviluppo e del miglioramento delle amministrazioni pubbliche. In particolare, si possono individuare almeno cinque ambiti strategici: a) il miglioramento continuo, che si fonda sull'analisi critica delle aree di forza e di debolezza dell'organizzazione e trova nella metodologia del controllo di gestione il suo principale strumento applicativo; b) la gestione dei rapporti organizzativi interni, con particolare attenzione alle dinamiche tra il vertice politico-amministrativo e la dirigenza, nonché tra quest'ultima e il personale operativo; c) la valorizzazione delle risorse umane, intese non solo come fattori produttivi ma come leva per l'innovazione e la qualità dell'azione amministrativa; d) la capacità di apprendere dall'esperienza amministrativa, ossia di rilevare e interpretare gli effetti delle decisioni pubbliche in relazione agli obiettivi perseguiti, aspetto che si traduce operativamente nella valutazione delle politiche pubbliche; e) infine, la rendicontazione verso l'esterno (accountability), attraverso la quale si restituisce ai cittadini e agli *stakeholder* una sintesi dell'impiego delle risorse pubbliche e dei risultati raggiunti, anche in termini di legittimazione dell'azione amministrativa. È opportuno evidenziare che il *performance management* non si riduce a una mera procedura di valutazione, ma rappresenta un insieme integrato di metodi, funzioni e strumenti orientati alla produzione di conoscenza organizzativa (*knowledge*) e finalizzati a promuovere apprendimento istituzionale (learning). Per un maggior approfondimento e per una lettura critica del percorso che ha portato all'introduzione e alla diffusione di questo approccio nel sistema amministrativo italiano, si rimanda a G. Nicosia, *La complicata evoluzione del controllo gestionale sul capitale umano nelle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 3, 2019, p. 775 ss.; si veda inoltre G. Rebora, *La nuova riforma della PA e Il fascino discreto del performance management*, in www.eticapa.it, 2014, il quale ha evidenziato come il *performance management* abbia esercitato un ruolo centrale, ma non esente da ambiguità, nella recente evoluzione della governance pubblica.

44. E. D. Gagliardo, *Sistemi di programmazione e controllo e modelli di governance orientati al valore pubblico*, FrancoAngeli, Milano, 2024, p. 592 ss.; secondo l'Autore, il modello di *Public Value Governance* rappresenta una forma evoluta di conduzione delle Pubbliche Amministrazioni, finalizzata alla generazione, protezione e abilitazione del Valore Pubblico. Alla sua base vi è una concezione sistemica e integrata della governance, in cui tutte le fasi del ciclo gestionale – dalla programmazione alla gestione, dal controllo alla valutazione, dalla rendicontazione alla valorizzazione, fino alla correzione – sono armonizzate in funzione del miglioramento del benessere multidimensionale della collettività. Il presupposto centrale è che il benessere collettivo costituisca la vera finalità dell'azione amministrativa. Per perseguirlo efficacemente è necessaria una sinergia tra leadership politica, capacità manageriale, partecipazione attiva degli *stakeholder* e integrazione dei processi decisionali e operativi. In questo contesto, il governo politico è chiamato a delineare una visione strategica di medio-lungo periodo, orientata alla sostenibilità e all'equità. Parallelamente, la dirigenza pubblica deve farsi promotrice di un cambiamento organizzativo fondato sulla valorizzazione delle risorse interne e

sull'adozione di pratiche gestionali orientate all'efficacia e all'impatto reale. La partecipazione dei cittadini e degli *stakeholder* non è più opzionale, ma diventa una componente essenziale della co-creazione del valore pubblico, attraverso il loro coinvolgimento nei processi di progettazione, implementazione e valutazione delle politiche e dei servizi. Infine, il modello si regge su un'effettiva integrazione funzionale tra i sistemi di *Performance Management* e di *Risk Management*, il cui coordinamento consente di orientare l'intera azione amministrativa verso obiettivi condivisi di benessere sostenibile, rafforzando al contempo la capacità dell'ente di prevenire criticità e generare valore nel tempo.

45. E. D. Gagliardo, *Sistemi di programmazione e controllo e modelli di governance orientati al valore pubblico*, FrancoAngeli, Milano, 2024, p. 590; in particolare, il sistema viene inteso come entità inserita in un macro-sistema ambientale e articolata in micro-sistemi operativi come il sistema delle operazioni, che si sviluppa secondo una logica sequenziale dalla programmazione al controllo (P&C). Il concetto di sistema, applicato all'impresa, trova una delle sue formulazioni più rigorose nell'opera di Bertini, il quale ne evidenzia la capacità di esprimere unità nella molteplicità, permanenza nel cambiamento e connessione causale tra le operazioni di gestione. A questa struttura ordinata e interrelata, l'autore attribuisce in modo esplicito la denominazione di sistema.
46. Cfr. M. C. Jensen, W. H. Meckling, *Theory of the firm: Managerial behavior, agency cost and ownership structure*, in *Journal of financial economics*, vol. 3, n. 4, 1976, pp. 305-360; M. T. Bianchi, *Dalla teoria dell'azienda sistema aperto allo stakeholder engagement: un'applicazione operativa dei fondamenti dell'economia aziendale*, FrancoAngeli, Milano, 2024, p. 181 ss.
47. D. Osborne, *Reinventing Government*, in *Public Productivity & Management Review*, Vol. 16, No. 4, *Fiscal Pressures and Productive Solutions: Proceedings of the Fifth National Public Sector Productivity Conference* (Summer, 1993), pp. 349-356.
48. M. T. Bianchi, *Dalla teoria dell'azienda sistema aperto allo stakeholder engagement: un'applicazione operativa dei fondamenti dell'economia aziendale*, FrancoAngeli, Milano, 2024, p. 182 ss.
49. E. Cori, *Centralità del sistema umano in "Scritti di politica aziendale"*, FrancoAngeli, Milano, 2024, p. 222.
50. S. Fanelli et al., *Management control nelle aziende pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 85.
51. D. Osborne, *Reinventing Government*, in *Public Productivity & Management Review*, Vol. 16, No. 4, *Fiscal Pressures and Productive Solutions: Proceedings of the Fifth National Public Sector Productivity Conference* (Summer, 1993), pp. 349-356.
52. F. Conte, *La finanza sostenibile: limiti e profili evolutivi*, in *Federalismi.it*, 3, 2022, cit. p. 6.
53. Cfr. U. Bertini, *Scritti di politica aziendale*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 64; M. Bonti, E. Cori, *Centralità del sistema umano in "Scritti di politica aziendale"*, FrancoAngeli, Milano, 2024, p. 223 ss.
54. In particolare, il programma «*Competenze e capacità amministrativa*», inserito

nell'ambito della Missione 1, Componente 1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), si sviluppa lungo due direttrici strategiche, concepite per rafforzare in modo sistemico la qualità del capitale umano e le capacità operative della pubblica amministrazione. La prima direttrice riguarda gli investimenti in istruzione e formazione (M1C1-I.2.3.1), con un orizzonte temporale che si estende fino al 2026. Tale intervento è volto a promuovere un ampio processo di aggiornamento e riqualificazione delle competenze, attraverso percorsi formativi innovativi e coerenti con le nuove sfide digitali, ambientali e gestionali, con particolare attenzione al rafforzamento delle soft skills e delle competenze tecnico-specialistiche. La seconda direttrice concerne invece lo sviluppo delle capacità nella pianificazione, organizzazione e formazione strategica della forza lavoro (M1C1-I.2.3.2), con un traguardo intermedio fissato al 2023. Essa mira a introdurre logiche di *workforce planning* e strumenti avanzati di gestione strategica delle risorse umane, capaci di connettere il fabbisogno di competenze con gli obiettivi di policy pubblica e con i percorsi di innovazione organizzativa.

55. E. D. Gagliardo, *Sistemi di programmazione e controllo e modelli di governance orientati al valore pubblico*, FrancoAngeli, Milano, 2024, p. 587.
56. F. Zaccarelli, *Attuazione delle politiche di valorizzazione del capitale umano alle dipendenze delle P.A. italiane. Criticità e nuove strategie per raggiungere i target del PNRR*, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, 2, 2024, p. 142.
57. L'avvio di questo percorso evolutivo può essere fatto risalire a gennaio 2022, con il lancio del piano strategico «*Riformare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese*», promosso dal Ministero per la Pubblica Amministrazione. Tale iniziativa ha segnato l'inizio di un processo articolato volto a promuovere una normativa organica per la valorizzazione del capitale umano pubblico, con l'obiettivo di rafforzarne le competenze, sia sotto il profilo culturale che tecnico-professionale. A partire da questa data, sono state individuate diverse milestones che delineano le tappe fondamentali di tale trasformazione. Una prima tappa significativa è stata, nel marzo 2022, il rilancio della formazione nel campo delle competenze digitali, considerata un presupposto essenziale per affrontare i processi di innovazione amministrativa. A seguire, si è proceduto con l'introduzione del PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione), che ha rappresentato uno strumento di razionalizzazione e coordinamento tra obiettivi strategici, assetto organizzativo e politiche del personale. Un ulteriore sviluppo è stato rappresentato dalla pubblicazione, da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica, del Framework delle competenze per il reclutamento della dirigenza pubblica, finalizzato a definire con maggiore chiarezza i profili attesi e i criteri di selezione, in coerenza con i principi di merito e trasparenza. Nel marzo 2023, è stata emanata una Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione, con l'obiettivo di rafforzare ulteriormente le politiche di sviluppo delle competenze e favorire l'adozione di un approccio più strategico nella gestione del personale. A questa sono seguite due ulteriori iniziative: l'adozione del *Framework* delle competenze trasversali per il personale non dirigenziale e, nel novembre 2023, la pubblicazione di una nuova Direttiva in materia di performance individuale, che ha inteso consolidare un sistema più

orientato alla responsabilizzazione, alla misurazione dei risultati e alla valorizzazione del merito. Nel loro insieme, questi interventi delineano un percorso coerente di rafforzamento della capacità amministrativa dello Stato, basato su una visione integrata tra formazione, competenze e performance, in grado di accompagnare in modo efficace il processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione.

58. Tale assunto si fonda sull'intervento del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, pronunciato in occasione dell'Assemblea Nazionale dell'ANCI, svoltasi a Bergamo il 22 novembre 2022.
59. Cfr. M. Montini, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 2019, p. 7 ss.
60. F. Cardarelli, *Amministrazione digitale, trasparenza, e principio di legalità*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 2, 2015, p. 227.
61. F. Conte, *La trasformazione digitale della pubblica amministrazione: il processo di transizione verso l'amministrazione algoritmica*, in *Federalismi.it*, 11, 2023, cit., p. 69.
62. Sul *digital divide*, v. art. 8 del Codice dell'amministrazione digitale, che impegna lo Stato e i soggetti pubblici a promuovere iniziative dirette a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini, con particolare riguardo ai minori e alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire lo sviluppo di competenze di informatica giuridica e l'utilizzo dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni. Il divario digitale non riguarda soltanto l'accesso alle tecnologie, ma anche la capacità di utilizzarle in modo consapevole, sicuro ed effettivo. In questa accezione, esso assume rilievo anche all'interno delle amministrazioni, dove la carenza di competenze digitali può tradursi in una diseguaglianza organizzativa e funzionale tra uffici, enti e territori. Per approfondimenti, v. D. Donati, *Digital divide e promozione della diffusione delle ICT*, in F. Merloni (a cura di), *Introduzione all'eGovernment: pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 209 ss.
63. Il Codice dell'Amministrazione Digitale (D.lgs. n. 82/2005) è stato oggetto, nel tempo, di numerosi interventi di aggiornamento e integrazione, volti a adeguarne i contenuti all'evoluzione normativa, tecnologica e organizzativa della pubblica amministrazione. In particolare, il D.lgs. n. 235 del 30 dicembre 2010 ha introdotto un ampio pacchetto di modifiche – oltre cinquanta – che hanno inciso profondamente sulla struttura del Codice, ridefinendo la nozione di documento informatico, il regime delle firme elettroniche, nonché la disciplina della trasparenza attiva e della presenza digitale delle amministrazioni pubbliche. A sua volta, il D.lgs. n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla Legge n. 221 del 17 dicembre 2012, ha innovato ulteriormente il quadro normativo attraverso l'introduzione del domicilio digitale, la promozione dell'adozione di soluzioni di *cloud computing* e la revisione dell'assetto dei Centri Elaborazione Dati (CED). Con il D.lgs. n. 33/2013, il legislatore ha disciplinato organicamente la materia della trasparenza, pubblicità e accesso alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni, incidendo indirettamente anche sul CAD, che è stato successivamente coordinato con tali disposizioni. Infine, la Legge n. 114 dell'11 agosto 2014 ha introdotto ulteriori interventi

volti a ottimizzare l'efficacia dell'amministrazione digitale, rafforzando in particolare la sicurezza dei sistemi informativi e consolidando il disegno di un'amministrazione orientata alla digitalizzazione sistemica dei processi.

64. L'attuale iniziativa si colloca all'interno di un più ampio disegno strategico delineato a livello nazionale ed europeo, trovando fondamento in alcuni strumenti programmatori di rilevanza sistemica, quali il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), la Strategia Nazionale per le Competenze Digitali e il Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione. Innanzitutto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – adottato nel 2021 nell'ambito del programma *Next Generation EU* – dedica alla digitalizzazione, innovazione e sicurezza della Pubblica Amministrazione risorse rilevantissime, con missioni specifiche, milestone e obiettivi di spesa per l'implementazione di infrastrutture digitali, piattaforme interoperabili e cultura dell'AI. Questi interventi, per un totale stimato di oltre sei miliardi dedicati alla PA, mirano a trasformare il settore pubblico in un motore di innovazione e crescita sostenibile. Parallelamente, la Strategia Nazionale per le Competenze Digitali, elaborata nell'ambito dell'iniziativa «Repubblica Digitale», promuove una politica di formazione estesa che coinvolge cittadini, imprese e dipendenti pubblici. Essa nasce con l'obiettivo di colmare il gap digitale rispetto agli standard europei, favorendo l'inclusione e garantendo un'elevata soglia minima di competenze digitali di base – con target misurabili al 2026 – e incrementando il numero di specialisti ICT in ruoli di leadership nella PA. Il Piano Operativo correlato, cofinanziato in parte dal PNRR, definisce misure concrete come la creazione di Punti di Facilitazione Digitale e percorsi formativi volti ad innalzare le competenze digitali di operatori pubblici e cittadini. Infine, il Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (2024-2026), redatto da AgID e formalmente adottato con DPCM nel gennaio 2024, costituisce la bussola operativa dell'evoluzione digitale della PA. Esso delinea linee strategiche per l'uso consapevole di servizi, dati, piattaforme e intelligenza artificiale, facendone leva per migliorare efficacia, sicurezza e interoperabilità dei sistemi informativi pubblici. Grazie a un approccio concertativo e partecipato, il Piano identifica priorità per infrastrutture scalabili, innovazione sostenibile e rafforzamento delle competenze ICT, incluso il controllo del ciclo degli investimenti derivati dal PNRR.
65. *L'Internet of Things* (IoT), pur non avendo una definizione univoca, è generalmente inteso come un sistema informativo distribuito che consente l'interconnessione tra oggetti – fisici o virtuali – capaci di comunicare dati su sé stessi e sull'ambiente circostante. Attraverso questa comunicazione, tali oggetti diventano riconoscibili e acquisiscono un certo grado di «intelligenza» operativa, facilitando lo scambio di beni e servizi all'interno di una rete digitale. Per un approfondimento sia tecnico sia normativo, particolarmente utile è il documento della Commissione Europea *Advancing the Internet of Things in Europe*, pubblicato nel 2016, che ne esplora le implicazioni economiche, tecnologiche e giuridiche.
66. La blockchain è una tecnologia appartenente alla più ampia categoria delle *Distributed Ledger Technologies* (DLT), cioè sistemi informatici basati su registri distribuiti, condivisi e criptograficamente protetti, che consentono la registrazione e l'archiviazione immutabile

di dati e transazioni. Nata come infrastruttura a supporto delle criptovalute, come il bitcoin, questa tecnologia si sta progressivamente affermando in molti altri ambiti, tra cui quello degli *smart contracts* e del mercato dell'arte. Il suo funzionamento si basa su una struttura a catena, dove ogni operazione forma un «blocco» che, una volta validato dai partecipanti al sistema, viene aggiunto a un registro digitale condiviso. Questo registro, essendo decentralizzato e immutabile, garantisce l'integrità e la tracciabilità delle informazioni, eliminando la necessità di intermediari e riducendo il rischio di manipolazioni. In Italia, la blockchain è stata riconosciuta e definita giuridicamente dall'art. 8-*ter* del Decreto Semplificazioni (Legge n. 12/2019), il quale attribuisce valore legale alla validazione temporale elettronica effettuata tramite DLT, a condizione che i sistemi utilizzati rispettino determinati requisiti tecnici. Tali caratteristiche rendono la blockchain una delle tecnologie emergenti più promettenti per innovare processi economici, amministrativi e giuridici, mantenendo elevati standard di sicurezza e trasparenza. Per un maggior approfondimento sull'argomento si veda A. Carloni, *Blockchain e mercato dell'arte: spunti di diritto privato*, in *Arte e Diritto*, 2, 2022, p. 181 ss.; S. Crisci, *Intelligenza Artificiale ed etica dell'algoritmo*, in *Foro Amministrativo (Il)*, 10, 2018, p. 1787 ss.

67. La realtà virtuale (*Virtual Reality*, VR) è una tecnologia sviluppata a partire dalla fine degli anni '60 negli Stati Uniti, che permette la creazione di ambienti digitali simulati, completamente generati da computer, nei quali l'utente può immergersi e interagire in tempo reale attraverso dispositivi come visori, guanti sensorizzati e auricolari. A differenza del cosiddetto Metaverso, che ha un significato più ampio e in parte speculativo, la realtà virtuale si riferisce a un mondo parallelo digitale, tridimensionale e dinamico, progettato per simulare ambienti realistici o immaginari. Essa rappresenta oggi una delle frontiere più avanzate dello sviluppo software, integrando l'uso di cloud computing, intelligenza artificiale e big data, che ne potenziano l'elaborazione, la personalizzazione e la capacità di risposta. Diversa dalla VR è la realtà aumentata (*Augmented Reality*, AR), che non sostituisce l'ambiente reale, ma lo arricchisce con contenuti digitali sovrapposti alla percezione visiva. Si tratta di una tecnologia non immersiva, che non richiede necessariamente dispositivi dedicati come i visori, ma può essere fruita anche tramite smartphone o schermi interattivi. La realtà aumentata consente un'interazione immediata con l'ambiente circostante, offrendo informazioni aggiuntive contestualizzate in tempo reale, e viene oggi utilizzata in settori che spaziano dall'industria alla medicina, fino all'istruzione e al commercio.

68. Sul punto v. Regolamento (UE) 2024/1689, art. 4, relativo alla *AI literacy*, applicabile dal 2 febbraio 2025. La disposizione impone a fornitori e utilizzatori di sistemi di intelligenza artificiale di adottare misure idonee ad assicurare un livello sufficiente di alfabetizzazione all'IA del personale e degli altri soggetti che operano per loro conto, tenendo conto delle conoscenze tecniche, dell'esperienza, della formazione e del contesto d'uso dei sistemi; la Commissione europea ha chiarito che l'obbligo è già operativo, mentre le regole di supervisione ed enforcement trovano applicazione dal 3 agosto 2026. La previsione va letta

insieme alla *Apply AI Strategy*, lanciata dalla Commissione l'8 ottobre 2025, diretta a sostenere l'adozione dell'IA nei settori strategici e nel settore pubblico.

69. Cfr. M. C. Laupichler et al., *Artificial intelligence literacy in higher and adult education: A scoping literature review*, in *Computers and Education: Artificial Intelligence*, Volume 3, 2022.
70. G. Gallone, *La legge italiana sull'intelligenza artificiale nella prospettiva dell'amministrativista: prime riflessioni tra diritto nazionale e unionale*, in M. C. Cavallaro, V. Fanti (a cura di) *IA Sanità – Territorio – Pubbliche Amministrazioni*, Editoriale Scientifica, 2026, p. 561 ss.
71. Cfr. G. Gallone, *Riserva di umanità, intelligenza artificiale e funzione giurisdizionale alla luce dell'IA Act. Considerazioni (e qualche proposta) attorno al processo amministrativo che verrà*, disponibile sul sito *www.giustizia-amministrativa.it*, 2024, 1 ss.
72. Per una lettura amministrativistica del nuovo quadro regolatorio, v. G. Gallone, *La legge italiana sull'intelligenza artificiale nella prospettiva dell'amministrativista: prime riflessioni tra diritto nazionale e unionale*, in M.C. Cavallaro, V. Fanti (a cura di), *IA Sanità – Territorio – Pubbliche Amministrazioni*, Editoriale Scientifica, 2026, p. 561 ss.; Id., *Riserva di umanità, intelligenza artificiale e funzione giurisdizionale alla luce dell'IA Act. Considerazioni (e qualche proposta) attorno al processo amministrativo che verrà*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2024, p. 1 ss.
73. F. Conte, *La trasformazione digitale della pubblica amministrazione: il processo di transizione verso l'amministrazione algoritmica*, in *Federalismi.it*, 11, 2023, p. 74.
74. Il *Syllabus* è una piattaforma di formazione online dedicata allo sviluppo del capitale umano all'interno delle pubbliche amministrazioni. Promossa dal Dipartimento della Funzione Pubblica e realizzata in collaborazione con Formez PA, essa si inserisce nel quadro degli indirizzi strategici delineati dalla Direttiva sulla formazione del 2025 e dalla Direttiva sulle performance del 2023.
75. F. Conte, *La trasformazione digitale della pubblica amministrazione: il processo di transizione verso l'amministrazione algoritmica*, in *Federalismi.it*, 11, 2023, p. 75.
76. *Ivi,* p. 75.
77. *Ibidem.*
78. F. Conte, *L'evoluzione dei principi contabili nazionali nella prospettiva di riforma del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2021, p. 22 ss. L'evoluzione della contabilità pubblica italiana mostra il progressivo superamento di una lettura meramente finanziario-autorizzatoria del bilancio, in favore di sistemi informativi capaci di rappresentare anche costi, risultati, effetti economici e dimensione patrimoniale della gestione. Tale traiettoria trova un passaggio decisivo nelle leggi n. 42 e n. 196 del 2009 e nel successivo processo di armonizzazione contabile, oggi ulteriormente sollecitato dal dibattito europeo sui modelli IPSAS/EPSAS e sull'adozione dell'*accrual accounting* nel settore pubblico.
79. Nel sistema contabile pubblico italiano, la contabilità finanziaria costituisce il riferimento principale per la redazione del bilancio dello Stato e degli enti territoriali (Regioni,

Province, Comuni), i quali adottano la contabilità economico-patrimoniale esclusivamente a fini conoscitivi, ovvero senza valenza autorizzatoria. Al contrario, gli enti non territoriali appartenenti a specifici comparti – in particolare gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, le Università e altri organismi pubblici autonomi – fanno riferimento a una contabilità economico-patrimoniale integrata, che ha funzione informativa, gestionale e, in alcuni casi, anche autorizzatoria. Questa eterogeneità nei sistemi contabili riflette le diverse esigenze gestionali e regolatorie dei vari sottosettori della pubblica amministrazione, ma rappresenta anche uno degli ostacoli principali alla costruzione di un quadro unitario e armonizzato dei conti pubblici.

80. L'applicazione uniforme delle regole fiscali europee, fondata su parametri rigidi come il limite del 3% del rapporto deficit/PIL e il 60% del rapporto debito/PIL (secondo la cosiddetta regola del ventesimo), ha trascurato le peculiarità economiche e fiscali dei singoli Stati membri. Questa impostazione, seppur finalizzata a garantire stabilità e convergenza macroeconomica, ha spesso generato una percezione di scarsa flessibilità e ha ridotto il senso di responsabilità nazionale (*ownership*) nel perseguimento degli obiettivi comuni, ostacolando in alcuni casi l'adesione convinta alle politiche di consolidamento fiscale.
81. La presenza di una pluralità di vincoli e obiettivi, quali il limite del 3% per il deficit, l'obiettivo di medio termine (MTO) relativo al saldo strutturale, la regola del 1/20 per la riduzione del debito, la regola di crescita della spesa pubblica, unitamente alle raccomandazioni specifiche per paese (*Country Specific Recommendations*, CSR) emanate dalla Commissione Europea, ha contribuito a costruire un sistema di governance economica estremamente articolato e tecnicamente complesso. Tale stratificazione normativa ha reso il quadro di riferimento poco trasparente, difficile da interpretare e da applicare in modo coerente, generando incertezze sia per le autorità nazionali sia per gli organismi di controllo.
82. F. Conte, *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita: sfide e opportunità per l'economia europea*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2, 2024, p. 210 ss.; più recentemente, il processo di armonizzazione contabile e fiscale ha conosciuto un significativo rafforzamento con l'approvazione, nel 2024, del nuovo Patto di Stabilità e Crescita. La riforma, pur introducendo elementi di maggiore flessibilità nei meccanismi di sorveglianza fiscale, ha riaffermato l'esigenza di garantire la sostenibilità del debito pubblico, imponendo a ciascuno Stato membro l'obbligo di definire e seguire un percorso di rientro graduale e strutturato, da articolare all'interno di un unico strumento di programmazione pluriennale: il Piano Strutturale di Bilancio. Tale piano costituisce la sede nella quale ciascun Paese è chiamato a definire, in modo coerente e integrato, i propri obiettivi di politica fiscale, tenendo conto del quadro macroeconomico, delle specificità nazionali e degli impegni assunti in sede europea. A differenza dei precedenti vincoli quantitativi rigidi, il nuovo assetto programmatico si fonda su una logica di governance ciclica, che valorizza la capacità previsionale e adattiva degli Stati membri, anche in risposta a shock esogeni e fasi di instabilità economica. In questo modo, il Piano favorisce una governance più dinamica, capace di bilanciare stabilità e crescita, migliorando la capacità degli Stati

membri di affrontare con tempestività le sfide poste dall'incertezza globale e dai mutamenti strutturali dell'economia europea.

83. Il principio della competenza economica (*accrual accounting*), oggi al centro del processo di riforma dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche, prevede che costi e ricavi vengano imputati all'esercizio in cui si manifestano economicamente, ossia nel momento in cui maturano, indipendentemente dalla relativa manifestazione finanziaria. Ciò significa che il conto economico deve riflettere esclusivamente le risorse consumate e quelle acquisite che hanno rilevanza economica nel periodo di riferimento, a prescindere dal fatto che i relativi pagamenti o incassi siano già avvenuti o debbano ancora avvenire. Tale impostazione si distingue in modo sostanziale dal principio della competenza finanziaria, tradizionalmente adottato nei sistemi contabili pubblici, che si basa unicamente sulla registrazione di flussi numerari – ovvero entrate e spese – rilevati sulla base degli atti giuridico-contabili (accertamenti e impegni). La contabilità finanziaria, infatti, si limita a monitorare l'aspetto autorizzatorio e finanziario della gestione, senza cogliere i riflessi economici e patrimoniali delle operazioni amministrative.
84. S. Romanazzi, *L'accrual accounting come paradigma di tutela sostanziale: dalla conservazione del valore alla teorizzazione dell'avviamento pubblico*, in *Riv. della Corte dei conti*, 1, 2026, p. 107.
85. Corte dei Conti – Sezione Regionale di controllo per il Veneto, *Relazione per il giudizio di parificazione sul rendiconto generale della regione Veneto*, esercizio 2018, p. 25.
86. Le attività patrimoniali possono essere suddivise in finanziarie e non finanziarie, a seconda della loro natura e funzione economica. Le attività finanziarie comprendono crediti verso terzi e disponibilità liquide, ossia quelle risorse immediatamente monetizzabili o destinate a generare flussi finanziari nel breve termine. Le attività non finanziarie, invece, fanno riferimento ai beni materiali e immateriali impiegati nei processi produttivi. All'interno di questa categoria si distinguono, secondo una tradizionale classificazione economico-aziendale, due sottotipi: i) Le attività a fecondità semplice sono quei beni che esauriscono la loro utilità economica in un solo ciclo produttivo. Si tratta, ad esempio, di materie prime, materiali di consumo o altri input destinati a essere trasformati o utilizzati una sola volta; ii) le attività a fecondità ripetuta, al contrario, sono beni durevoli, il cui impiego si protrae nel tempo e che partecipano a più cicli produttivi. Questi beni, come i macchinari, gli impianti o gli immobili strumentali, generano utilità economica pluriennale e vengono progressivamente ammortizzati lungo la loro vita utile. Questa distinzione è essenziale per comprendere la logica della classificazione patrimoniale e le modalità di valutazione e ammortamento dei beni nel sistema contabile economico-patrimoniale.
87. Le passività possono, analogamente alle attività, essere classificate in finanziarie e non finanziarie, in base alla natura dell'obbligazione che rappresentano. Le passività finanziarie consistono in obblighi di natura monetaria, ossia impegni assunti dall'ente a pagare somme di denaro a terzi. Rientrano in questa categoria i debiti finanziari, le passività in conto corrente, i prestiti obbligazionari e altri strumenti di indebitamento. Le passività non finanziarie, invece, rappresentano obbligazioni a fornire beni o servizi per i quali l'ente ha

già ricevuto, in tutto o in parte, il corrispettivo economico. Si tratta quindi di impegni contrattuali o impliciti che non comportano un pagamento diretto di denaro, ma che richiedono l'esecuzione di una prestazione futura, come nel caso di anticipazioni su forniture o obbligazioni derivanti da accordi di servizio.

88. M. Scognamiglio, S. Ravelli, *Una lettura unitaria del duplice linguaggio contabile degli enti locali*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 5, 2023, p. 34.
89. *Ibid*.
90. S. Romanazzi, *L'accrual accounting come paradigma di tutela sostanziale: dalla conservazione del valore alla teorizzazione dell'avviamento pubblico*, cit., p. 112 ss.
91. F. Conte, *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita: sfide e opportunità per l'economia europea*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2, 2024, p. 210 ss.; la sperimentazione del nuovo sistema contabile pubblico, fondato sul principio della competenza economica (*accrual accounting*), costituisce un punto pilastro fondamentale della Riforma 1.15 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), configurandosi come un passaggio strategico nel processo di modernizzazione della gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche italiane. Avviata con la determinazione del Ragioniere Generale dello Stato del 26 novembre 2024 e disciplinata dal Decreto-Legge n. 113/2024, la sperimentazione coinvolge un ampio numero di enti con un'impostazione più organica e sistematica rispetto alla precedente esperienza del triennio 2012-2014. Pur garantendo spazi di autonomia operativa alle amministrazioni partecipanti, la transizione presenta rilevanti complessità di natura tecnica e organizzativa, rendendo necessaria l'emanazione di decreti attuativi da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Tali provvedimenti dovranno definire in modo puntuale il raccordo tra i nuovi e i preesistenti modelli contabili, la riclassificazione dei bilanci, i criteri di valutazione economico-patrimoniale e le modalità di erogazione della formazione tecnica. Secondo la Nota n. 148/2025 della RGS, la transizione si articola in tre fasi principali. La prima, la fase preparatoria (2018-2026), è dedicata allo studio e alla progettazione del nuovo sistema contabile, con la definizione del quadro concettuale, dei principi contabili nazionali (ITAS) e del piano dei conti multidimensionale; in questa fase, a partire dal 2025, prende avvio una fase pilota durante la quale le amministrazioni redigono bilanci sperimentali secondo le nuove regole, in parallelo alla contabilità vigente. La seconda, la fase transitoria (dal 2027), si avvierà con l'emanazione di una legge di riforma contabile entro il 2026, e prevede l'adeguamento graduale dei sistemi contabili ai principi *accrual*, utilizzando le deroghe previste dallo standard IPSAS 33; in questa fase la contabilità acquisirà efficacia giuridica crescente, mantenendo però una certa flessibilità. Infine, la fase a regime (non prima del 2030) sancirà l'adozione piena e definitiva degli ITAS da parte di tutte le amministrazioni, che dovranno rispettare integralmente i criteri di rilevazione, valutazione e informativa della contabilità *accrual*, potendo così dichiarare la piena conformità dei bilanci italiani agli standard internazionali IPSAS.
92. Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie, Deliberazione n.7 /SEZAUT/2025/INPR, *Linee guida per la relazione dell'organo di revisione dei comuni, delle città metropolitane e*

delle provincie sul bilancio di previsione 2025-2027 per l'attuazione dell'art. 1 comma 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2025 n. 266, p. 2.

93. E. D'Aristotile, *La riforma contabile "accrual" prevista nel PNRR: presupposti normativi e possibili impatti sul sistema della contabilità pubblica italiana*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2023, p. 12 ss.
94. F. Conte, *La finanza sostenibile: limiti e profili evolutivi*, in *Federalismi.it*, 3, 2022, p. 10.
95. Il modello di rendicontazione denominato *Triple Bottom Line* (TBL), formulato da John Elkington nel 1994 e successivamente introdotto nel primo report sulla sostenibilità della Royal Dutch Shell nel 1997, rappresenta una delle più influenti e consolidate teorie nella riflessione contemporanea sulla sostenibilità d'impresa. Questo approccio ha avuto un impatto significativo nella cultura manageriale e giuridico-economica, divenendo la base concettuale di riferimento per la gran parte dei *framework* internazionali di rendicontazione non finanziaria. La TBL propone una revisione radicale del concetto stesso di performance aziendale, tradizionalmente limitato alla dimensione economico-finanziaria (il cosiddetto *bottom line*), integrando nel bilancio d'impresa anche le ricadute sociali e ambientali dell'attività economica. In tal modo, il profitto non viene negato, ma viene inserito in una logica più ampia, che tiene conto delle relazioni con la comunità, della tutela dei diritti dei lavoratori e della protezione dell'ambiente, secondo un principio di responsabilità diffusa verso tutti gli *stakeholder*. La triplice dimensione della rendicontazione – *people*, *planet*, *profit* – implica che le imprese siano chiamate a fornire informazioni attendibili e comparabili circa il proprio impatto in termini di giustizia sociale, sostenibilità ambientale e solidità economica, promuovendo un modello di crescita più equilibrato e compatibile con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Questa prospettiva è oggi incorporata in standard di riferimento quali il *Global Reporting Initiative* (GRI) e, più di recente, nelle norme europee sulla rendicontazione di sostenibilità (CSRD e standard ESRS), che ne recepiscono le coordinate concettuali. Elkington stesso ha riflettuto in più occasioni sulle evoluzioni del concetto da lui coniato, tanto da proporre nel 2018 una sorta di *recall* del termine, sostenendo la necessità di rileggerlo in modo più critico alla luce delle trasformazioni ambientali, sociali e geopolitiche contemporanee (cfr. J. Elkington, *25 Years Ago I Coined the Phrase 'Triple Bottom Line.' Here's Why It's Time to Rethink It*, *Harvard Business Review*, 2018). Ciò conferma il carattere dinamico e critico del modello, che non si limita a una rendicontazione meramente tecnica, ma invita a ripensare in chiave etica e sistemica il ruolo dell'impresa nella società.
96. Nel documento COM (2018) 97 final, *Action Plan: Financing Sustainable Growth*, la Commissione europea ha proposto una definizione organica di finanza sostenibile, qualificandola come «*il processo che tiene in debita considerazione, nell'adozione delle decisioni di investimento, i fattori ambientali e sociali, per ottenere maggiori investimenti in attività sostenibili e a lungo termine*». La nozione si fonda sull'integrazione dei fattori ESG – ambientali, sociali e di governance – nelle decisioni degli operatori finanziari, con l'obiettivo di orientare i flussi di capitale verso progetti capaci di generare valore

economico, ambientale e sociale. In modo complementare, la *Global Sustainable Investment Alliance* ha elaborato una definizione ampia, riferita alle strategie di investimento che incorporano criteri ESG nella composizione e nella gestione dei portafogli, ricomprendendo anche le pratiche riconducibili alla finanza responsabile e socialmente responsabile. Tale lettura consente di cogliere la pluralità delle pratiche riconducibili alla sostenibilità, valorizzandone il comune orientamento verso una transizione economica equa, durevole e compatibile con i vincoli ambientali e sociali. Sul rapporto tra finanza sostenibile, criteri ESG e transizione verde, v. F. Conte, *La finanza sostenibile: limiti e profili evolutivi*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2022, p. 1 ss.

97. F. Nardelli, *La via tortuosa verso la valorizzazione delle competenze green*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4, 2022, p. 991 ss.
98. G. Bianchi, U. Pisiotis, M. Cabrera Giraldez, *GreenComp The European sustainability competence framework*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, p. 7; in particolare, il documento, redatto in forma sintetica ma rigorosa, è il risultato di un processo di co-progettazione scientifica avviato nel marzo 2020 e concluso nel gennaio 2022, basato sia su un'ampia revisione della letteratura scientifica sia sulla consultazione di 75 esperti e *stakeholder* internazionali, provenienti da diversi settori dell'istruzione, della formazione, del lavoro e della ricerca. Inoltre, il quadro *GreenComp* viene considerato un documento dinamico, in quanto dovrà essere testato in contesti educativi reali e da modificare progressivamente sulla base del *feedback* degli attori coinvolti (JRC, 2022). La sostenibilità, infatti, è intesa come competenza trasversale che si applica a tutti gli ambiti della vita, tanto a livello individuale quanto collettivo. Il quadro mira a coltivare una mentalità orientata alla sostenibilità, fin dalla prima infanzia e lungo tutto l'arco della vita, riconoscendo la relazione di interdipendenza tra l'essere umano e il pianeta (Sterling, 2001). Gli studenti dovrebbero quindi acquisire conoscenze, abilità e atteggiamenti che li rendano in grado di diventare agenti del cambiamento, capaci di contribuire attivamente alla costruzione di un futuro in linea con i limiti biofisici della Terra (Rockström et al., 2009). Tale obiettivo implica la promozione di un approccio educativo integrato, che sfrutti tutte le forme di apprendimento – formale, non formale e informale – per sviluppare competenze per la sostenibilità attraverso le diverse fasi del ciclo di vita.
99. *Ibidem.*
100. W. Steffen, et al., *Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet*, in *Science*, vol.□347, 2015, p.□736 ss.
101. L. Di Marco, *GreenComp: il quadro europeo delle competenze per la sostenibilità*, in *ASVIS – Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile*, 2022, cit., p. 1.
102. Cfr. J. Mezirow, *Perspective Transformation*, Adult Education, Quarterly, 28, pp. 100-110; Id., *Learning As Transformation: Critical Perspectives on a Theory in Progress*, Jossey-Bass, San Francisco, 2000, pp. 3-33.
103. G. Bianchi, U. Pisiotis, M. Cabrera Giraldez, *GreenComp The European sustainability competence framework*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, p. 17.

104. Sul rapporto tra sostenibilità, apprendimento organizzativo e *wicked problems*, v. H. Glasser, *Toward robust foundations for sustainable well-being societies: Learning to change by changing how we learn*, in J.W. Cook (a cura di), *Sustainability, human well-being, and the future of education*, Palgrave Macmillan, London, 2018, pp. 31-89.
105. Nel quadro delle riflessioni più recenti sui processi decisionali in condizioni di crescente complessità, il contributo teorico di Richard Slaughter – figura di primo piano nel campo dei Futures Studies e direttore dell'Australian Foresight Institute – si rivela particolarmente rilevante anche per l'economia aziendale, in quanto sollecita un ripensamento profondo delle dinamiche organizzative, proponendo una concezione del futuro non più inteso come una traiettoria determinata da prevedere mediante strumenti tecnici, ma come una dimensione attiva, generativa e trasformativa, capace di orientare in modo consapevole le scelte presenti e di incidere strutturalmente sulla qualità e sull'efficacia dell'azione strategica. Secondo tale impostazione, le immagini che elaboriamo del futuro non costituiscono semplici esercizi di previsione, ma veri e propri dispositivi cognitivi e culturali che, nella misura in cui plasmano aspettative, obiettivi e narrative condivise, incidono concretamente sulle modalità con cui individui e organizzazioni affrontano l'incertezza, la quale, lungi dall'essere un'anomalia da correggere, rappresenta una condizione strutturale e inevitabile dell'agire strategico. In questa prospettiva, Slaughter introduce il concetto di *futures literacy*, inteso come un insieme di competenze cognitive, relazionali e riflessive necessarie per accrescere la capacità di interpretare i segnali deboli del cambiamento, di articolare scenari alternativi e di costruire risposte organizzative più resilienti, flessibili e coerenti con una visione evolutiva del contesto socio-economico. Applicata all'economia aziendale, tale prospettiva implica il superamento di approcci previsionali rigidi o deterministici, a favore di una cultura gestionale orientata alla comprensione dell'ambiguità, alla valorizzazione della creatività e alla capacità di apprendere in modo continuo, anche da situazioni inattese o disruptive, contribuendo così alla costruzione di organizzazioni più capaci di anticipare, assorbire e trasformare il cambiamento in leve di sviluppo sostenibile e duraturo.
106. G. Bianchi, U. Pisiotis, M. Cabrera Giraldez, *GreenComp The European sustainability competence framework*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, p. 26; tra le competenze che strutturano questa area, assume particolare rilievo «*l'agency* politica», intesa come la capacità di comprendere i meccanismi decisionali e di influenzare le politiche, sia all'interno delle imprese che nel dialogo con le istituzioni, orientandole verso obiettivi sostenibili. Accanto a questa dimensione, l'azione collettiva rappresenta la capacità di lavorare in modo cooperativo, costruendo reti di collaborazione e rafforzando il capitale sociale necessario per attuare soluzioni condivise e durature. Infine, l'iniziativa individuale si esprime nella disposizione ad assumere un ruolo attivo nel promuovere il cambiamento, agendo con proattività e consapevolezza per integrare la sostenibilità nelle pratiche quotidiane e nei processi decisionali, sia sul piano operativo che strategico. Questa area, nel suo insieme, richiama la necessità per le imprese di abilitare contesti organizzativi che valorizzino l'azione trasformativa e la responsabilità diffusa, rafforzando la capacità

dell'impresa di operare come soggetto attivo nella transizione verso un'economia più equa, inclusiva e rigenerativa.

107. Secondo una definizione autorevole contenuta nella Direttiva del Ministro in materia di formazione del 14 gennaio 2025, la transizione amministrativa si configura come «*un mutamento radicale quale possibile esito di una pluralità di processi di cambiamento che contrastano la spinta alla continuità delle istituzioni e agiscono a volte in sinergia tra loro, in altre in modo compartimentalizzato e, in altre ancora, risultano essere divergenti o conflittuali tra loro*».
108. R. E. Boyatzis, *The competent manager: A model for effective performance*, in *Strategic Management Journal*, 1982, pp. 385-387.
109. K. E. Weick, *Sensemaking in organizations*, in *SAGE Publications Inc, Foundations for Organizational Science*, 1995, p. 113 ss.
110. Il concetto di motivazione, nell'ambito dell'organizzazione aziendale, va inteso come l'insieme dei fattori cognitivi, emotivi e valoriali che orientano l'agire individuale verso obiettivi coerenti con quelli dell'organizzazione. Essa rappresenta una leva fondamentale per la valorizzazione del capitale umano e per il raggiungimento di performance sostenibili nel tempo. La letteratura distingue comunemente tra motivazione estrinseca e motivazione intrinseca. La prima si riferisce a comportamenti guidati da incentivi esterni, quali premi, riconoscimenti o la volontà di evitare sanzioni. La seconda, invece, è radicata nell'interesse personale, nel senso di identità e nella coerenza con i propri valori: il soggetto agisce non per ottenere un vantaggio esterno, ma perché trova soddisfazione intrinseca nello svolgimento stesso dell'attività. È proprio la motivazione intrinseca a generare i comportamenti di più elevato valore per l'organizzazione: essa favorisce l'apprendimento continuo, l'innovazione, la condivisione delle conoscenze e una più intensa partecipazione ai processi organizzativi. In questo senso, diventa un asset strategico per le amministrazioni pubbliche che mirano ad accrescere la propria capacità di risposta ai bisogni collettivi. Per un maggior approfondimento sul tema in oggetto si rimanda a G. Gabrielli, S. Profili, *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, Novara, Isedi, 2016, p.102 ss.
111. Secondo la teoria dei bisogni di Maslow (1943), l'individuo è spinto ad agire per soddisfare una gerarchia di bisogni, dalla sicurezza economica fino all'autorealizzazione. Le organizzazioni, in questa prospettiva, devono essere in grado di offrire contesti di lavoro in cui sia possibile soddisfare i bisogni superiori, favorendo così l'engagement e l'autoefficacia. Più analiticamente, la teoria dell'aspettativa sviluppata da Vroom (1964) consente di comprendere come la motivazione sia funzione della percezione del lavoratore riguardo alla relazione tra sforzo, performance e ricompensa. Ne consegue che un'organizzazione pubblica capace di stabilire obiettivi chiari, sistemi di riconoscimento equi e processi di feedback efficaci, è più probabile che riesca a mobilitare le competenze esistenti e a stimolare l'assunzione di responsabilità da parte dei dipendenti.
112. E.H. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco, 2010, spec. p. 23 ss.
113. S. Salvemini (a cura di), *Organizzazione Aziendale*, Egea, Milano, 2020, p. 163 ss.

114. D. Goleman, *Working with emotional intelligence*, in *Bantam Books*, 1998, pp. 213-233.
115. Nel contesto della trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione italiana, l'approvazione del Decreto-Legge n. 25 del 14 marzo 2025, convertito con modificazioni nella Legge 9 maggio 2025, n. 69, ha segnato un punto di svolta significativo. Tra le novità introdotte, spicca l'istituzione delle figure professionali del Social Media Manager e del Digital Manager, con l'obiettivo di modernizzare e rendere più efficiente la comunicazione istituzionale. Queste nuove figure sono state formalmente riconosciute all'interno della Pubblica Amministrazione attraverso l'articolo 4, commi 9-novies e 9-decies, del decreto. Le amministrazioni pubbliche possono ora individuare, tra il personale già in servizio o mediante nuove assunzioni autorizzate, professionisti con competenze specifiche in materia di comunicazione digitale e gestione dei social media. Il Social Media Manager nella PA è chiamato a elaborare strategie comunicative sui social media in linea con gli obiettivi istituzionali, gestire le piattaforme digitali e garantire una presenza online coerente e trasparente. Questa figura svolge un ruolo cruciale nel facilitare l'interazione tra cittadini e istituzioni, promuovendo la partecipazione attiva e la fiducia nel settore pubblico. Parallelamente, il Digital Manager si occupa di coordinare e implementare le strategie digitali all'interno dell'amministrazione, assicurando l'adozione di tecnologie innovative e la digitalizzazione dei processi amministrativi. Questa figura è essenziale per guidare la transizione digitale e migliorare l'efficienza dei servizi pubblici. L'introduzione di queste professionalità rappresenta un passo importante verso una Pubblica Amministrazione più moderna, trasparente e vicina ai cittadini.
116. L'*Open Government* rappresenta un modello di governance emergente, formalmente riconosciuto per la prima volta nell'ordinamento italiano con l'articolo 1 del d.lgs. 33/2013, dove il dualismo concettuale trasparenza-pubblicità viene inteso non solo come presidio contro la corruzione, ma come parte integrante del diritto a una buona amministrazione. Secondo la definizione fornita dall'OCSE, l'*Open Government* si configura come una cultura della governance che valorizza l'innovazione, promuove politiche pubbliche sostenibili e si fonda su tre pilastri fondamentali: trasparenza, responsabilità e partecipazione attiva dei cittadini. Tali principi non solo mirano a rafforzare la legittimazione democratica dell'azione amministrativa, ma si propongono di generare condizioni favorevoli a una crescita inclusiva, sia sul piano economico sia su quello sociale. Questo approccio, sviluppatosi inizialmente negli Stati Uniti, si è progressivamente diffuso a livello globale attraverso iniziative di cooperazione internazionale come l'*Open Government Partnership*, a cui l'Italia ha aderito nel 2012. L'adozione di tale modello implica, per le amministrazioni pubbliche, una trasformazione profonda nei rapporti con i cittadini e con gli *stakeholder*, richiedendo una maggiore proattività nella condivisione dei dati, un uso più consapevole delle tecnologie digitali e una nuova cultura organizzativa fondata sull'apertura e sulla collaborazione. Per un maggior approfondimento sul tema si rimanda a F. Cardarelli, *Amministrazione digitale, trasparenza, e principio di legalità*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica (Il)*, 2, 2015, p. 227 ss.

117. Cfr. E. Carloni, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government (Orizzonti del diritto pubblico)*, Maggioli, Rimini, 2014; Id., *I principi dell'amministrazione aperta*, in *Diritto Mercato Tecnologia*, 2, 2016, p. 179 ss.; M. Capalbi, *Open Government: un'amministrazione trasparente?*, in *Amministrativ@mente*, 2012, p. 1 ss.
118. F. Conte, *La trasformazione digitale della pubblica amministrazione: il processo di transizione verso l'amministrazione algoritmica*, in *Federalismi.it*, 11, 2023, cit., p. 68.
119. F. Conte, *La trasformazione digitale..., op.* cit., p. 70.
120. Il DESI (*Digital Economy and Society Index*) è un indicatore elaborato dalla Commissione Europea con l'obiettivo di misurare il livello di digitalizzazione dell'economia e della società nei Paesi membri. Si tratta di uno strumento che combina dati statistici e analisi qualitative per valutare la maturità digitale e per monitorare i progressi nel tempo, diventando così una leva utile per orientare le politiche pubbliche in chiave digitale. A partire dal 2023, in coerenza con il programma *Digital Decade* 2030, il DESI è stato integrato nella relazione sullo stato del decennio digitale, acquisendo una funzione ancora più strategica nella definizione degli obiettivi a livello europeo. L'indice si articola attorno a quattro assi principali: connettività, capitale umano, adozione delle tecnologie digitali nelle imprese e servizi pubblici digitali. Attraverso questi ambiti, viene misurata la capacità di ciascun Paese di integrare il digitale in modo efficace nel proprio tessuto economico e sociale. I risultati del DESI sono dunque fondamentali per comprendere non solo i punti di forza ma anche le criticità strutturali che rallentano il percorso di trasformazione digitale. Nel DESI 2024, basato sui dati raccolti nel 2023, l'Italia mostra un andamento altalenante. Se da un lato emergono progressi significativi, come l'uso diffuso del cloud da parte delle imprese e il buon posizionamento nei servizi di sanità digitale, dall'altro permangono ritardi rilevanti nelle competenze digitali di base della popolazione e nell'adozione di tecnologie avanzate come l'intelligenza artificiale e i *big data*. Il successo del processo di digitalizzazione dipenderà in larga misura dalla capacità delle istituzioni e delle imprese di investire con continuità in formazione, innovazione e semplificazione amministrativa.
121. Cfr. F. Musella, *Amministrazione 5.0*, in *Rivista di Digital Politics*, 1, 2021, pp. 2-19.
122. R. B. Denhardt, J. V. Denhardt, *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, in *Public Administration Review*, 2000, pp. 549-559.
123. Sulla pluralità degli stili di leadership e sul loro diverso impatto sul clima organizzativo, v. D. Goleman, *Leadership That Gets Results*, in *Harvard Business Review*, March-April 2000.
124. Cfr. A. Garilli, *Dirigenza pubblica e poteri datoriali*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni (Il)*, 1-2, 2016, p. 15; S. Cassese, *Dall'impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione?*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2013, p. 315.
125. D. Bevilacqua, *Capaci e meritevoli. Misurare e valutare il merito nelle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1, 2025, p. 108.

126. *Ivi*, p. 110.
127. La gestione delle competenze (*Competency Management*, CM) rappresenta un'area cruciale all'interno della più ampia disciplina del knowledge management, assumendo un ruolo strategico nella valorizzazione del capitale umano sia a livello individuale sia organizzativo. Un sistema di gestione delle competenze è spesso integrato nei sistemi di gestione dell'apprendimento (*Learning Management Systems*, LMS), creando una sinergia finalizzata all'incremento della performance organizzativa. Per un approfondimento ulteriore sulla tematica, si rinvia al contributo di F. Draganidis, G. Mentzas, *Competency based management: a review of systems and approaches*, in *Information Management & Computer Security*, Vol. 14 No. 1, 2006, pp. 51-64.
128. B. Carapella, A. Nisio, *Il competency management. Un modello per la Gestione e lo Sviluppo delle persone nella Pubblica Amministrazione*, FrancoAngeli, Milano, 2022, p. 12; F. Butera, *Organizzazione e società. Le organizzazioni dell'Italia che vogliamo*, Marsilio, Venezia, 2020.
129. Cfr. L. Zoppoli, *Lavoro agile, persone e amministrazioni: le sfide post-pandemia*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 2, 2022, p. 199 ss., sul lavoro agile come occasione di ripensamento dell'organizzazione amministrativa, delle relazioni gerarchiche, dei meccanismi comunicativi e della cultura del lavoro pubblico. La sua efficacia dipende dall'integrazione in una strategia complessiva di modernizzazione, fondata su visione, progettualità, partecipazione e adeguate condizioni organizzative.
130. A titolo esemplificativo, alcuni Atenei – come l'Università di Roma Tre, Bologna e Teramo – si sono già distinti per l'offerta di Scuole di specializzazione biennali in Scienza dell'Amministrazione Pubblica e Diritto Amministrativo, mirate alla formazione di figure altamente qualificate. L'integrazione (e il riconoscimento) di tali percorsi nei meccanismi concorsuali potrebbe contribuire a snellire le procedure selettive, garantendo una maggiore aderenza tra il profilo formativo e il ruolo da ricoprire e superando, così, modelli eccessivamente standardizzati e nozionistici ancora troppo diffusi.
131. Sulla persistenza di politicizzazione, *patronage* e difficoltà di consolidamento delle riforme meritocratiche nelle burocrazie dell'Europa centro-orientale e meridionale, v. J.-H. Meyer-Sahling, *The Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession*, SIGMA Papers, n. 44, OECD Publishing, Paris, 2009; J.-H. Meyer-Sahling, K.S. Mikkelsen, C. Schuster, *Civil Service Management and Corruption: What We Know and What We Don't*, in *Public Administration*, 96(2), 2018, pp. 276-285; P. Kopecký, P. Mair, M. Spirova (eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2012; F. Di Mascio, *Party Patronage in Italy: A Matter for Solitary Leaders*, in P. Kopecký, P. Mair, M. Spirova (eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 229-249. Sulla mimesi istituzionale e sull'adozione di strutture formali come risposta a pressioni di legittimazione, v. J.W. Meyer, B. Rowan, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, in *American Journal of Sociology*, 83(2), 1977, pp. 340-363; P.J. DiMaggio, W.W. Powell, *The Iron Cage*

Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in *American Sociological Review*, 48(2), 1983, pp. 147-160.

132. Sul paradigma dell'azienda come sistema aperto, v. M.T. Bianchi, *Dalla teoria dell'azienda sistema aperto allo stakeholder engagement: un'applicazione operativa dei fondamenti dell'economia aziendale*, FrancoAngeli, Milano, 2024, p. 181 ss. Il modello consente di leggere l'organizzazione come realtà dinamica, in costante interazione con l'ambiente esterno, capace di apprendere, adattarsi e rielaborare le informazioni provenienti dal contesto. Per i fondamenti economico-aziendali, v. anche G. Zappa, *Le produzioni nell'economia dell'impresa*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1956; P. Onida, *Economia d'azienda*, Utet, Torino, 1982; A. Amaduzzi, *L'azienda. Nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Utet, Torino, 1963; U. Bertini, *Il sistema d'azienda. Schema d'analisi*, Giappichelli, Torino, 1990.