

Dottorato di Ricerca in Risorse per la nuova PA: persone e dati - Ciclo 38°
Curriculum 2 in Dati, Politiche e Servizi nella PA

**TEORIA E PRATICHE DELLA CAPACITÀ
AMMINISTRATIVA:**
*Un approccio Grounded allo studio di definizioni, dimensioni e
declinazioni nei sistemi amministrativi italiani ed europei.*

Nome: Rosanna

Cognome: Calcagno

Matricola: 901183

Tutor: Andrea Lippi

Coordinatore: Alfredo Marra

ANNO ACCADEMICO 2024/2025

INTRODUZIONE	9
PARTE I – LA TEORIA DELLA CA	13
CAPITOLO I: CAPACITÀ AMMINISTRATIVA: UN QUADRO TEORICO	14
1.1 La revisione della letteratura	14
1.1.1 Il problema definitorio	16
1.1.2 Quali definizioni? Quali dimensioni?	17
1.1.3 Rilevanza e utilizzi del concetto	27
1.2 Proposta di un framework teorico	28
1.2.1 CA: causa o effetto?	29
1.2.2 Le dimensioni della CA: Risorse, Processi e Governance	31
1.2.3 Uno strumento per l'assessment	35
1.3 Lacune nella letteratura e posizionamento teorico: le domande di ricerca	39
CAPITOLO II: METODOLOGIA E DISEGNO DELLA RICERCA	43
2.1 Impostazione teorica e metodologica	44
2.1.1 Il paradigma di riferimento	44
2.1.2 La Grounded Theory	46
2.1.3 L'adozione della logica abduttiva	48
2.2 Disegno della ricerca e la sua strategia	50
2.2.1 Il processo di ricerca	51
2.2.2 Casi di studio selezionati	55
2.3 Tecniche di raccolta dei dati	63
2.3.1 Osservazione partecipante	64
2.3.2 Interviste semistrutturate	68
2.3.3 Documenti	72
2.4 Operazioni di trattamento dei dati	78
2.4.1. Pulizia, anonimizzazione e organizzazione dei dati	78
2.4.2 Codifica e categorizzazione	79
2.4.3 Analisi e triangolazione dei dati	80
PARTE II – LE PRATICHE DELLA CA	82
CAPITOLO III: LA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA NEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)	83
3.1 Origini ed evoluzioni del concetto	83
3.2 Capacità Amministrativa e Capacity building: una precisazione	85

3.3 La Capacità Amministrativa nel PNRR	86
3.3.1 Il PNRR: un quadro generale	87
3.3.2 La Capacità Amministrativa in investimenti e riforme	93
3.3.3 ...e in alcune norme attuative	98
3.4 Dimensioni individuate	101
CAPITOLO IV: LA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA IN COMMISSIONE EUROPEA: IL CASO DI STUDIO DI DG REFORM	108
4.1 DG REFORM: struttura organizzativa e funzioni	111
4.1.1. Le funzioni generali di DG REFORM	111
4.1.2 Le funzioni specifiche di DG REFORM	113
4.1.3 La struttura organizzativa di DG REFORM	114
4.1.4 Reform B.2 - GOVERNANCE & PUBLIC ADMINISTRATION	116
4.2 La Capacità Amministrativa in Commissione: una lente su DG Reform	118
4.2.1 Quali definizioni? Quali dimensioni?	119
4.2.2 Pratiche e rappresentazioni della CA	126
4.2.3 La Capacità Amministrativa in DG Reform: il caso del TSI	141
4.3 Evidenze e riflessioni emerse	151
CAPITOLO V: LA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA IN DUE CASI PILOTA: SNA E FORMEZ	153
5.1 La Capacità Amministrativa nella Scuola Nazionale di Amministrazione (SNA)	154
5.1.1 SNA: Struttura organizzativa e funzioni	154
5.1.2 Il “Laboratorio di Capacità Amministrativa”: una restituzione esperienziale del fenomeno	159
5.2 La Capacità Amministrativa in Formez PA	165
5.2.1 FORMEZ PA: struttura organizzativa e funzioni	167
5.2.2 Il “Fondo Innovazione Sociale (FIS)”: evidenze e prospettive sulla CA	171
5.3 Prime evidenze	175
5.3.1 La CA in SNA: prospettiva dei dirigenti e funzionari pubblici	176
5.3.2 La CA in Formez PA: prospettiva progettuale e istituzionale	178
5.3.3 Alcune convergenze e validazione del framework	180
CAPITOLO VI: ANALISI DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA NELLE ISTITUZIONI ITALIANE: DUE CASI A CONFRONTO	183
6.1 Ministero della Giustizia – Unità di Missione PNRR	184

6.1.1 Il PNRR Giustizia	185
6.1.2 Struttura organizzativa e funzioni	190
6.1.3 La Capacità Amministrativa al MiG: il caso degli Uffici per il Processo	191
6.2 Ministero dell'università e della ricerca – Unità di Missione PNRR	214
6.2.1 PNRR e MUR	215
6.2.2 Struttura organizzativa e funzioni	219
6.2.3 La Capacità Amministrativa al MUR: l'adozione del modello Hub&Spoke	220
6.3 PNRR e Capacity Building? Alcune evidenze dai casi di studio analizzati	238
6.3.1 Definizioni e dimensioni: un confronto	239
6.3.2 Luci e ombre: le lezioni apprese	241
PARTE III – RISULTATI E RICADUTE	246
CAPITOLO VII: DISCUSSIONE, INTERPRETAZIONE E RICADUTE DEI RISULTATI	247
7.1 Interpretazione dei risultati	247
7.1.1 Analisi comparativa delle dimensioni emerse dalle	248
7.1.2 Sintesi interpretativa e tendenze trasversali	251
7.2 Implicazioni teoriche	255
7.3 Implicazioni pratiche: l' Administrative Capacity Assessing Framework (ACAF)	258
7.3.1 L'Administrative Capacity Assessment Framework (ACAF): struttura, logica e valore aggiunto	259
7.3.2 Applicazioni operative, condizioni di utilizzo e prospettive di sviluppo	263
CONCLUSIONI	271
APPENDICE	277
- NOTA SULL'USO DELL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE (IA)	277
- TABELLA A	279
- QUESTIONARIO SNA	281
- TRACCE INTERVISTE CASE STUDY	282
- CONSENSO INFORMATO ALLO STUDIO	292
- MODULO DI TRATTAMENTO DEI DATI	296
- TABELLA B	298
- TABELLA C	301
- CHECK-LIST RIFLESSIVE ACAF	302
FONTI E BIBLIOGRAFIA:	307

INDICE DELLE FIGURE

Figura 1.1 CA come effetto e CA come causa.	30
Figura 1.2 Le dimensioni della CA. Fonte: elaborazione personale	32
Figura 1.3 Proposta di un framework analitico della CA.	34
Figura 2.1 Il processo di ricerca.	52
Figura 2.2 Triangolazione dei dati.	63
Figura 4.1 Struttura organizzativa di DG REFORM	115
Figura 4.2 Evoluzione delle politiche europee per il rafforzamento della capacità amministrativa (1948–2021).	129
Figura 4.3 “Administrative Capacity” voce nella pagina Wiki interna della Commissione Europea.	136
Figura 4.4 Dimensioni e ambiti di intervento della Administrative Capacity Building nella prospettiva della Commissione Europea	137
Figura 4.5 Schema concettuale dell’iniziativa ComPAct – Enhancing European Administrative Space, con le principali aree di intervento e le priorità tematiche	140
Figura 4.6 Funzionamento del Technical Support Instrument (TSI): fasi del processo di richiesta e modalità di fornitura del supporto tecnico.	142
Figura 4.7 Quadro sintetico del Technical Support Instrument (TSI).	143
Figura 4.8 Estratto del Request Form per la presentazione di richieste di assistenza tecnica nell’ambito del Technical Support Instrument (TSI) – Sezione 1: Problema/Bisogno	147
Figura 4.9 Estratto del Request Form per la presentazione di richieste di assistenza tecnica nell’ambito del Technical Support Instrument (TSI) – Sezione 2: descrizione della richiesta di supporto (pt.1).	148
Figura 4.10 Estratto del Request Form per la presentazione di richieste di assistenza tecnica nell’ambito del Technical Support Instrument (TSI) – Sezione 2: descrizione della richiesta di supporto (pt.2).	149
Figura 5.1 Organigramma della Scuola Nazionale dell’Amministrazione (SNA) aggiornato al 2024.	156
Figura 5.2 Word cloud: 45 parole con maggiore frequenza.	161
Figura 5.3 Articolazione della struttura amministrativa FormezPA.	170

Figura 6.1 Struttura organizzativa dell'Unità di Missione per l'attuazione degli interventi del PNRR presso il Ministero della Giustizia.	191
Figura 6.2 Processi operativi e ambiti di attività degli Addetti UPP (corti di appello).	206
Figura 6.3 Attività operative degli Addetti UPP per ambito funzionale (corti di appello).	206
Figura 6.4 Processi operativi e ambiti di attività degli Addetti UPP (tribunali).	207
Figura 6.5 Attività operative degli Addetti UPP per ambito funzionale (tribunali).	207
Figura 6.6 Distribuzione % dei modelli organizzativi dell'Ufficio per il Processo nell'area civile (corti di appello)	211
Figura 6.7 Distribuzione % dei modelli organizzativi dell'Ufficio per il Processo nell'area penale (corti di appello)	211
Figura 6.8 Distribuzione % dei modelli organizzativi dell'Ufficio per il Processo nell'area civile (tribunali)	212
Figura 6.9 Distribuzione % dei modelli organizzativi dell'Ufficio per il Processo nell'area penale (tribunali)	212
Figura 6.10 Struttura organizzativa dell'Unità di Missione per l'attuazione degli interventi del PNRR presso il Ministero dell'Università e della Ricerca.	220
Figura 6.11 Schema del modello di governance "Hub & Spoke" previsto per gli interventi del MUR nell'ambito del PNRR.	227
Figura 7.1 Mappa concettuale delle dimensioni della CA emerse dai casi di studio	254

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1.1 Principali dimensioni di CA rilevate in letteratura e relativa % di frequenza.	23
Tabella 2.1 Case Study SNA e Formez PA. Tecniche e strumenti di rilevazione utilizzati.	58
Tabella 2.2 Case Study DG Reform. Tecniche e strumenti di rilevazione utilizzati.	60
Tabella 2.3 Case Study amministrativi italiani. Tecniche e strumenti di rilevazione utilizzati.	62
Tabella 2.4 Interviste DG Reform.	71
Tabella 2.5 Interviste amministrazioni italiane.	72
Tabella 2.6 Fonti documentali Case Study SNA e Formez PA.	74
Tabella 2.7 Fonti documentali Case Study DG Reform.	75
Tabella 2.8 Fonti documentali Case Study amministrativi italiani.	77
Tabella 3.1 Missioni e Componenti del PNRR.	89
Tabella 3.2 Dimensioni della CA nel PNRR.	102
Tabella 4.1 Definizioni CA intervistati DG Reform.	121
Tabella 5.1 Programma della prima edizione del Corso SNA "Laboratorio di Capacità Amministrativa".	160
Tabella 5.2 Progetti Formez PA per la costruzione di CA.	166
Tabella 5.3 Dimensioni della CA nel caso di studio SNA.	177
Tabella 5.4 Dimensioni della CA nel caso di studio Formez PA.	179
Tabella 5.5 Sintesi comparativa delle dimensioni della CA tra i casi SNA e Formez PA	181
Tabella 6.1 Quadro Risorse PNRR MIG al 31.12.2024.	185
Tabella 6.2 Definizioni CA intervistati Ministero della Giustizia.	193
Tabella 6.3 Riepilogo di tutte le Riforme e gli Investimenti di competenza del MUR.	216
Tabella 6.4 Definizioni CA intervistati Ministero dell'Università e della Ricerca.	222
Tabella 6.5 Sintesi comparativa delle dimensioni della CA nei casi MiG (UPP) e MUR (Hub&Spoke).	240
Tabella 6.6 Confronto tra i casi MiG (UPP) e MUR (Hub & Spoke): dimensioni della CA e lezioni apprese.	243
Tabella 7.1 Sintesi comparativa delle dimensioni della CA nei casi di studio.	248

Tabella 7.2 Sintesi trasversale delle dimensioni di CA e loro frequenza nei casi di studio.	252
Tabella 7.3 Struttura logica del Framework ACAF.	261
Tabella 7.4 Sintesi Aree analitiche dell'Administrative Capacity Assessment Framework (ACAF)	262
Tabella A: Principali dimensioni di CA rilevate in letteratura e relativa % di frequenza.	279
Tabella B: Dimensioni della CA nei casi di studio – comparazione estesa.	298
Tabella C: Aree analitiche dell'Administrative Capacity Assessment Framework (ACAF) – versione estesa.	301

INTRODUZIONE

Negli ultimi anni, la questione della **Capacità Amministrativa** è tornata al centro del dibattito pubblico e istituzionale in Italia, dopo decenni in cui era rimasta sullo sfondo delle politiche di riforma. La solidità delle amministrazioni pubbliche costituisce da sempre un fattore decisivo per lo sviluppo economico e sociale del Paese. La progressiva perdita di attenzione verso tale dimensione ha contribuito, nel tempo, a indebolire la coerenza e l'efficacia dell'azione pubblica: dalle difficoltà nel proseguire le riforme degli anni Settanta, all'incapacità di valorizzare appieno i processi di decentramento e di integrazione europea, fino alla più recente stagione di politiche di austerità e di semplificazione che hanno spesso ridotto la discrezionalità amministrativa a mera esecuzione procedurale.

Nel contesto del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** questa consapevolezza si è nuovamente intensificata. L'ampiezza delle risorse e la complessità degli interventi previsti hanno mostrato come il nodo non risieda tanto nella disponibilità dei fondi, quanto nella capacità delle amministrazioni di gestirli, coordinarli e tradurli in risultati concreti. L'eterogeneità dei livelli di capacità, accanto a esperienze virtuose di innovazione, ha evidenziato significative **carenze strutturali**. Si tratta di un mosaico di potenzialità e fragilità che mostra quanto ampio sia ancora il margine per un salto di qualità diffuso, fondato sull'apprendimento istituzionale e sul rafforzamento del capitale umano.

La Capacità Amministrativa (in questo lavoro abbreviata con la dicitura "CA") non è dunque un concetto nuovo e mai come oggi esso si rivela **decisivo per comprendere l'azione pubblica**. Non a caso, essa è oggi spesso utilizzata nel dibattito scientifico, nei documenti di *policy* e nel linguaggio istituzionale, in particolare nel contesto del PNRR. Eppure, a fronte di questa centralità, essa continua a essere impiegata in modo **concettualmente fragile e spesso tautologico** (Polverari & Piattoni, 2022). La CA viene dunque richiamata per spiegare il successo o l'insuccesso dell'azione pubblica senza che siano chiariti i meccanismi attraverso cui essa si forma, si struttura e diventa operativamente rilevante.

È da questa tensione tra l'utilizzo del concetto e la debolezza della sua specificazione analitica che prende forma il **puzzle teorico** della tesi: come è possibile che la CA sia considerata presupposto per l'efficacia dell'azione pubblica, pur restando largamente indeterminata nei suoi elementi costitutivi e nelle pratiche che la producono? E, soprattutto, quali meccanismi concreti concorrono alla costruzione della CA al di là delle eventuali definizioni formali e degli enunciati normativi?

Tali interrogativi sono connessi ad un punto di fondo: la CA non può essere considerata un attributo dato, ma una **condizione storica e dinamica**, che dipende dalle persone, dalle istituzioni e dai contesti in cui esse operano. In un momento segnato da crisi multiple (economiche, sociali, climatiche) e da una crescente sfiducia verso la politica, investire sulla capacità delle amministrazioni significa investire sulla tenuta stessa della democrazia. La pubblica amministrazione, in questo senso, è necessariamente chiamata a prendere le distanze da “(...) aspirazioni di produttività di stampo economicistico e legalismi fini a sé stessi” (Pioggia, 2024:9). Al contrario, il suo ruolo deve aspirare ad un presidio di continuità e di fiducia collettiva, chiamata a trasformare risorse e norme in valore pubblico, e a ricostruire il legame tra istituzioni e cittadini.

La tesi prende pertanto forma a partire da una **duplice motivazione**.

Da un lato, quella **scientifica**, volta a colmare la distanza tra la frammentazione concettuale che caratterizza la letteratura sulla CA cercando di restituire al concetto, senza pretese di esaustività, una fisionomia teorica più coerente e unitaria.

Dall’altro lato, una motivazione **conoscitiva e applicativa**, maturata nel confronto diretto con le amministrazioni e orientata a mettere in dialogo la ricerca con la pratica, nella convinzione che la conoscenza accademica possa contribuire a rafforzare la consapevolezza e l’apprendimento istituzionale.

In questo senso, la ricerca non si limita a osservare le amministrazioni dall’esterno, ma si propone di interloquire con esse, offrendo chiavi interpretative e strumenti di analisi capaci di sostenere percorsi di miglioramento e di crescita organizzativa.

In riflesso a tale duplice obiettivo, la tesi si propone dunque di affrontare il tema della CA articolando un percorso di indagine che unisce teoria e pratica, riflessione e sperimentazione.

In primo luogo, essa mira a **ricostruire e sistematizzare la teoria della CA**, chiarendone la genesi, le principali dimensioni e la sua evoluzione nel tempo. La letteratura internazionale offre, infatti, una pluralità di prospettive che, pur partendo da assunti diversi, convergono sul riconoscimento della capacità come condizione abilitante per il buon funzionamento delle istituzioni pubbliche. Tuttavia, mancano definizioni condivise e strumenti analitici coerenti in grado di tradurre questo concetto in pratiche di osservazione e valutazione.

In risposta a questa lacuna, la ricerca propone un **framework analitico** articolato in tre componenti principali - **Risorse, Processi e Governance** - che permette di leggere la CA come sistema dinamico di fattori interconnessi.

In secondo luogo, la tesi si propone di **esplorare le pratiche della CA**, osservando empiricamente come essa venga interpretata e costruita, all'interno di diversi contesti istituzionali attraverso pratiche concrete delle amministrazioni, nei linguaggi e nelle rappresentazioni che ne guidano l'azione quotidiana. A tale scopo, la ricerca adotta un approccio **grounded e abduttivo**, basato su un disegno multi-caso che comprende sia contesti sovranazionali che nazionali: la **DG REFORM** della Commissione Europea, la **Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)**, **Formez PA**, il **Ministero della Giustizia (MiG)**, il **Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR)**.

Attraverso **osservazione partecipante, interviste in profondità e analisi documentale**, ciascun caso è stato indagato per individuare non solo le definizioni esplicite e implicite di capacità, ma anche le **traiettorie di capacitazione** effettivamente introdotte. L'attenzione si concentra, infatti, sui modi in cui il concetto di capacità viene interpretato, tradotto e reso operativo all'interno dei contesti istituzionali osservati, mettendo in luce le tensioni e le convergenze tra la dimensione teorica e quella applicata. Parallelamente, l'indagine esplora quali aspetti della CA risultino effettivamente mobilitati nei processi di riforma e di capacitazione in atto con particolare attenzione al contesto del PNRR, e in che misura tali dimensioni possano essere ricondotte al *framework* analitico proposto nel lavoro.

Infine, il percorso di ricerca mira a verificare se (e in che modo) sia possibile costruire uno strumento di *assessment* capace di coniugare rigore analitico e utilità operativa: un modello in grado non solo di valutare la capacità, ma anche di sostenerne il rafforzamento attraverso pratiche di autovalutazione e apprendimento istituzionale. Infatti, l'integrazione dei due livelli di analisi già menzionati (teorico e pratico) ha condotto alla formulazione di un dispositivo concettuale e operativo denominato **Administrative Capacity Assessing Framework (ACAF)**. L'ACAF non intende proporre una misurazione standardizzata della CA, ma piuttosto fornire una **mappa di orientamento adattiva**, capace di aiutare le amministrazioni a leggere sé stesse, a riconoscere i propri punti di forza e di debolezza, e a progettare percorsi di capacitazione coerenti con le proprie specificità. In questa prospettiva, la valutazione è concepita come **leva di apprendimento organizzativo e consapevolezza istituzionale**, coerente con l'idea di una pubblica amministrazione riflessiva e capace di evolversi.

Il lavoro così svolto è frutto della consapevolezza maturata per cui la comprensione dei fenomeni amministrativi richiede di tenere insieme la dimensione accademica della ricerca e quella operativa dei contesti istituzionali reali, poiché solo nel loro intreccio è possibile cogliere

la complessità dei processi di cambiamento e produrre conoscenze realmente utili all'azione pubblica.

Per le ragioni sinora illustrate, la tesi si articola in **tre parti** e **sette capitoli**, che rispecchiano il progressivo movimento dal piano concettuale a quello applicativo.

La **PARTE I**, dedicata alla **teoria della CA**, ricostruisce le principali linee del dibattito e definisce la cornice metodologica.

Il **Capitolo I** approfondisce le definizioni, le dimensioni e le interpretazioni del concetto nella letteratura internazionale, mettendo in luce le sue ambiguità e potenzialità analitiche.

Il **Capitolo II** espone il disegno metodologico della ricerca, fondato su un approccio qualitativo e comparativo, ispirato alla *Grounded Theory* e alla logica abduttiva.

La **PARTE II** costituisce il cuore empirico della tesi ed esplora le **pratiche della CA**.

Il **Capitolo III** analizza il contesto del **PNRR**, con particolare attenzione alla sua architettura di governance e alle misure di rafforzamento della capacità previste a livello nazionale.

Il **Capitolo IV** introduce la prospettiva europea, esaminando il caso della **DG REFORM**, dove la capacità amministrativa è promossa come leva di coesione e competitività tra gli Stati membri. I **Capitoli V e VI** approfondiscono il livello nazionale di analisi: **SNA** e **Formez PA** come casi pilota; **Ministero della Giustizia** e **Ministero dell'Università e della Ricerca** come veri e propri casi di studio, mettendo a confronto le diverse modalità con cui le amministrazioni interpretano e praticano la capacità.

La **PARTE III** raccoglie e rielabora i risultati del percorso.

Il **Capitolo VII** offre una lettura trasversale delle evidenze emerse, individuando regolarità, differenze e traiettorie comuni, e presenta l'**ACAF** come strumento per l'autovalutazione e il miglioramento organizzativo.

Le **conclusioni generali**, sintetizzando gli esiti della ricerca, discutendone i limiti e le implicazioni, e delineando le prospettive di sviluppo teorico e le ricadute pratiche del concetto di capacità amministrativa.

PARTE I – LA TEORIA DELLA CA

L'analisi prende avvio dal piano teorico, là dove il concetto di CA si forma e si evolve nel tempo come categoria analitica per comprendere il funzionamento delle istituzioni pubbliche.

La Parte I è dunque dedicata a ricostruire e a chiarire questo orizzonte teorico, ponendo le basi concettuali e metodologiche dell'intero percorso di ricerca. Essa si articola in due capitoli tra loro complementari. Il Capitolo I approfondisce le principali interpretazioni del concetto di capacità amministrativa nella letteratura, ne analizza le ambiguità e le potenzialità analitiche, e individua le dimensioni ricorrenti che ne compongono l'ossatura teorica. Il Capitolo II, muovendo da tali premesse, illustra l'impianto metodologico della ricerca e ne esplicita le scelte epistemologiche, il disegno multi-caso e le logiche di analisi, delineando così il ponte tra il livello concettuale e quello empirico.

In questo modo, la prima parte del lavoro mira a restituire alla CA una struttura concettuale solida e coerente, in grado di sostenere le successive analisi sulle pratiche concrete e di offrire una chiave di lettura unitaria per interpretare la varietà delle esperienze osservate.

CAPITOLO I:

CAPACITÀ AMMINISTRATIVA: UN QUADRO TEORICO

Il concetto di CA ha acquisito una crescente rilevanza negli studi di amministrazione pubblica e scienza politica, ma rimane tuttavia una nozione complessa e non univocamente definita. Il termine - utilizzato in generale per descrivere la capacità delle pubbliche amministrazioni di implementare politiche, gestire risorse e rispondere a sfide economiche e sociali - presenta una polisemia intrinseca che riflette la sua multidimensionalità. Nonostante l'assenza di un nucleo definitorio univoco, la letteratura concorda nell'affermare che CA sia un concetto utile da utilizzare.

Il presente capitolo si propone di offrire una revisione approfondita della letteratura sul concetto di CA, delineandone le principali definizioni, dimensioni analitiche e implicazioni pratiche per la pubblica amministrazione. L'obiettivo è fornire una cornice teorica solida, funzionale all'analisi empirica presentata nei capitoli successivi. Come sarà ampiamente esposto, l'assenza di una definizione univoca e condivisa di CA in letteratura ha portato a un dibattito continuo sulla sua natura e sulle modalità di misurazione. Questo capitolo affronta il problema definitorio, esplora le differenti prospettive teoriche, e propone un *framework* analitico utile per l'analisi e la valutazione della CA.

Il lavoro svolto è articolato in tre sezioni principali, definite sulla base dei temi emersi dall'analisi della letteratura. La sezione 1.1 esamina le ambiguità e le principali interpretazioni offerte dalla letteratura sul concetto di CA. La successiva sezione 1.2 presenta un *framework* teorico che sintetizza le tre dimensioni fondamentali della CA: risorse, processi e *governance* discutendone le implicazioni pratiche per il *capacity assessment* nelle amministrazioni pubbliche. Per ultimo, il paragrafo 1.3 vuole riassumere le lacune emerse dalla letteratura, ribadire il posizionamento teorico ed esporre quindi le domande di ricerca.

1.1 La revisione della letteratura

Nel tentativo di ricostruire il quadro teorico attorno al concetto di CA, è fondamentale procedere a una **ricognizione della letteratura** esistente. Definire che cosa si intenda per CA, infatti, non è solo un esercizio terminologico o accademico, ma un passaggio imprescindibile per poter distinguere, e successivamente mettere in relazione, le dimensioni teoriche del concetto con le sue manifestazioni concrete nei contesti amministrativi. Tale esigenza risulta particolarmente rilevante alla luce del fatto che la CA si colloca all'interno di una più ampia costellazione di nozioni affini, sviluppate in filoni di ricerca parzialmente sovrapposti nelle scienze politiche e negli studi di pubblica amministrazione.

In particolare, la letteratura internazionale ha fatto ampio ricorso a concetto come, ad esempio, quello di *State Capacity*, inteso come la capacità complessiva dello Stato di esercitare funzioni fondamentali, far rispettare le decisioni collettive e garantire l'effettività dell'azione pubblica (Painter & Pierre, 2005; Fukuyama, 2013). Accanto ad esso la nozione di *Policy Capacity*, che pone l'accento sull'insieme delle competenze analitiche, operative e politiche necessarie per formulare, implementare e valutare politiche pubbliche efficaci (Wu, Howlett & Ramesh, 2015). Ma anche si potrebbe annoverare il dibattito sulla *Robust Governance* ha spostato l'attenzione sulla capacità dei sistemi di *governance* di adattarsi, apprendere e mantenere stabilità in contesti complessi (Ansell et al., 2024).

Pur condividendo con questi concetti alcuni tratti analitici, la CA non si sovrappone integralmente ad essi. Essa si focalizza sull'apparato amministrativo come complesso di organizzazioni chiamate a tradurre decisioni politiche, risorse e vincoli istituzionali in azione amministrativa concreta. È proprio questa specificità che rende necessario un approfondimento mirato della CA, delle sue dimensioni costitutive e delle modalità attraverso cui essa viene costruita e agita nella pratica.

Il presente lavoro si basa dunque su un'ampia, seppur non sistematica, analisi della letteratura esistente sul concetto di CA, con l'obiettivo di individuarne le principali definizioni e dimensioni. Sono stati consultati articoli scientifici reperiti attraverso i principali database accademici, come *Scopus*, *Web of Science* e *Google Scholar*, privilegiando fonti in lingua italiana e inglese. La selezione degli studi citati si è basata sulla loro rilevanza rispetto al tema oggetto di indagine: sono stati considerati prioritari quei contributi che affrontano direttamente la nozione di CA, ne analizzano le dimensioni costitutive o propongono modelli utili alla sua comprensione. Complessivamente, sono stati analizzati 38 articoli, selezionati in base ai criteri sopra indicati. Attraverso una lettura critica di questi, è stato possibile evidenziare le principali definizioni proposte e ricostruire le dimensioni analitiche più ricorrenti. L'analisi qualitativa dei materiali è stata supportata dall'utilizzo del software NVivo, che ha facilitato l'organizzazione e la sistematizzazione dei dati testuali, permettendo di mappare con maggiore chiarezza le diverse prospettive emerse.

In questo capitolo si vuole approfondire, dunque, quella che, in questa sede, viene chiamata la **teoria della CA**: un insieme di approcci e modelli concettuali che cercano di spiegare che cos'è e da quali dimensioni è costituita. La costruzione di questa base teorica si contrappone – e al tempo stesso prepara il terreno – alla seconda parte dell'elaborato, dedicata alle pratiche della CA, ovvero alle modalità con cui il concetto viene tradotto nella concreta attività amministrativa.

Il passaggio dalla teoria alla pratica, e viceversa, è uno snodo fondamentale che si inserisce organicamente all'interno dell'approccio metodologico della *Grounded Theory* che caratterizza la ricerca.

1.1.1 Il problema definitorio

Nella letteratura scientifica emerge come elemento incontrovertibile il **problema definitorio** legato a CA arrivando a sostenere come qualsiasi definizione di capacità sia essa “statale”, “istituzionale” o “amministrativa” corra il rischio di essere tautologica, nonché qualsiasi tentativo di misurazione quello di essere “circolare” (Polverari & Piattoni, 2022).

Più nel dettaglio, emerge che le ragioni di questo problema definitorio sono riassumibili, nei seguenti due punti:

1. Al concetto ci si approccia da **molteplici punti di vista** disciplinari: di CA si parla dunque come “*essentially contested concept*”, elaborazione introdotta da Gallie (1956)¹ e attribuita alla CA da Natalini (2010)² (Polverari & Piattoni, 2022). Con questa dicitura, Gallie fa riferimento a dei concetti che non hanno una definizione univocamente condivisa su cui tutti sono d'accordo in quanto essi vengono percepiti in maniera diversa a seconda dai punti di vista adottati. In particolar modo, così come sottolineato anche da Whittle and Rafferty (2012), questo vale per il concetto di CA a causa della proliferazione dei diversi modelli elaborati in relazione al concetto (Haque et al., 2021).
2. La definizione è suscettibile al **contesto spazio-tempo**: nel 1981 Honadle scrive: “*è improbabile che si raggiunga una definizione consensuale di capacità*”, infatti, “*(...) le definizioni di capacità variano nella misura in cui specificano le attività che dovrebbero essere svolte rispetto ai risultati che si vogliono ottenere*” (Honadle, 1981: 575-576). Similmente, anche Wegener et al. (2011:591) sottolineano come: “*(...) il termine capacità amministrativa è utilizzato in letteratura con diverse definizioni e operazionalizzazioni, a seconda del contesto e del problema in questione*. Con altri termini, Polverari & Piattoni (2022:172) ribadiscono tale prospettiva affermando che quello di CA è un concetto: “*(...) dipendente dal contesto, essendo intrinsecamente legato al modello dominante sul ruolo dello Stato e alla tradizione amministrativa*

¹ Gallie W.B. (1956), *Essentially Contested Concepts*, in «Proceedings of the Aristotelian Society, New Series», vol. 56, pp. 167-198.

² Natalini A. (2010), *Capacity building. Come far passare le riforme degli altri*, Roma, Carocci.

consolidata di un determinato contesto”.

Per le motivazioni sopra viste, emerge chiaramente dunque che: “(...) *la letteratura esistente non riesce a fornire né una definizione chiara né un modello forte e coerente di capacità amministrativa*” (Milio, 2007:435). Le stesse sono le conclusioni a cui si arriva nella revisione della letteratura sull'utilizzo di CA proposta da Addison (2009), in cui l'autrice sottolinea quanto quello di AC sia un concetto difficile da definire e per tali ragioni non vi sia in letteratura consenso nel definirlo.

Quanto sin qui espresso è indicativo del fatto che le ambiguità definitorie non sono legate a semplici divergenze terminologiche, ma indicano un problema metodologico più profondo: l'assenza di un modello concettuale solido compromette la possibilità di costruire indicatori robusti e comparabili, e rende difficile isolare la CA da altri concetti affini come *policy capacity, state capacity, quality of government*, ecc.

Tuttavia, al netto dell'ammissione della polisemia e della conseguente restituzione frastagliata che la letteratura scientifica fa del concetto, rimane la consapevolezza dell'importanza del concetto e del suo utilizzo (Addison, 2009). In effetti, proprio la sua flessibilità concettuale ha permesso alla CA di adattarsi a una pluralità di contesti diventando una sorta di “concetto-ombrello” capace di tenere insieme differenti dimensioni.

1.1.2 Quali definizioni? Quali dimensioni?

La ricognizione della principale letteratura analizzata ha portato alla luce una tensione strutturale: da un lato, l'impossibilità, o forse l'inopportunità, di approdare a una definizione univoca, operativa e condivisa; dall'altro, il riconoscimento diffuso della centralità analitica della CA.

In effetti, la letteratura segnala in maniera esplicita che la CA, data la sua complessità, non può essere circoscritta da una sola definizione o, data la sua multidimensionalità, ad una sola dimensione, ma richiede un approccio multidimensionale.

L'analisi condotta è scaturita dalla necessità di dare un proprio ordine, seppur parziale, alla molteplicità sin dal principio riscontrata. Quindi, la codifica della letteratura ha permesso di estrarre un set di definizioni e dimensioni teoriche, che fungono da base per una successiva analisi empirica e per la strutturazione di un modello interpretativo della CA. Questo lavoro ha avuto dunque l'obiettivo non di chiudere il concetto in una definizione definitiva, ma di mappare il campo semantico e concettuale entro cui esso viene costruito nella produzione scientifica.

Le definizioni individuate

Nel confronto con la letteratura esistente sul concetto di CA, si incontrano numerosi modi di intendere il concetto. Non sempre, tuttavia, tali concezioni vengono esplicitate attraverso definizioni presentate in forma esplicita: in molti casi il concetto è dato per acquisito o viene utilizzato in maniera operativa, senza una sua formalizzazione concettuale. Le definizioni che seguono sono quindi tratte da quei contributi che sono stati letti in cui il termine è stato formulato in modo chiaro e riconoscibile all'interno del testo. Pur non avendo la pretesa di esaurire tutte le possibili declinazioni presenti in letteratura, queste formulazioni offrono un quadro utile a restituire la varietà e la complessità con cui la CA è stata concettualizzata nel tempo.

Una prima definizione è quella che può essere categorizzata come la **definizione essenziale** di CA. La proposta di Eisenstadt (1963), interpreta infatti la CA come la Capacità dello Stato di essere stato. In questa visione, la CA è intesa in termini minimi, come l'abilità dello Stato di esistere e funzionare come un'entità organizzata. Questo approccio minimalista interpreta la CA come la capacità dello Stato di esistere e funzionare come entità organizzata.

Honadle (1981:577), introduce una **definizione processuale**, che amplia il concetto sottolineando l'importanza della capacità dell'amministrazione di adattarsi ai cambiamenti, prendere decisioni informate e gestire risorse. Secondo Honadle, la CA non è semplicemente uno stato, ma un processo di *governance* continuo che consiste nella: “(...) *capacità di influenzare e anticipare i cambiamenti; di prendere decisioni intelligenti e informate sulle politiche; di sviluppare programmi per attuare le politiche; di attrarre e organizzare le risorse; di gestire le risorse; e di valutare le attività correnti per guidare le attività future*”. Questa definizione allarga notevolmente il campo d'azione della CA.

A fornire invece una delle definizioni più ampie e articolate, che potremmo definire una **definizione sistemica**, è Farazmand (2009: 1016), il quale afferma che: “(...) *la capacità amministrativa è un concetto ampio che implica il funzionamento della macchina di un sistema politico o economico, di un governo e delle sue relazioni internazionali o globali, l'esecuzione delle decisioni politiche e la traduzione della volontà politica e collettiva in azioni attraverso l'implementazione e la gestione. La capacità amministrativa comprende anche la capacità di sviluppare e fornire servizi, che includono il mantenimento del sistema e la garanzia di sicurezza e ordine sociale; essa rappresenta il “nucleo del governo”*. In questa visione, la CA assume una dimensione sistemica, che include non solo la gestione delle risorse interne, ma

anche la capacità di *governance* e di mantenimento dell'ordine all'interno di un contesto politico (esterno all'amministrazione) complesso e in continua evoluzione.

Un ulteriore sviluppo del concetto è quello che è riassunto in una **definizione manageriale** proposta da Ingraham e Donahue (2000: 294), che descrivono la CA come “(...) *la capacità di uno Stato di organizzare, sviluppare, gestire e controllare il proprio capitale umano, fisico, finanziario e di conoscenza per realizzare le proprie politiche e programmi*”. Questa definizione pone l'accento sull'aspetto delle risorse e della loro gestione, includendo una vasta gamma di elementi, dalle risorse umane a quelle finanziarie e cognitive. In questa prospettiva si intravede l'influenza del paradigma del *New Public Management*, che ha promosso l'adozione di logiche aziendali nell'amministrazione pubblica, enfatizzando l'efficienza, la *performance* e la gestione per risultati. Similmente ma in una logica più ampia, Lodge e Wegrich (2014:16) definiscono la CA come “(...) *l'insieme di abilità e competenze necessarie alle burocrazie pubbliche per facilitare e contribuire alla risoluzione dei problemi*”. Questa definizione si focalizza sulle competenze tecniche della burocrazia e sulla capacità di affrontare le sfide amministrative quotidiane. Non lontana da questa prospettiva è quella di Ko et al. (2021:242) i quali adottano una visione più generica, definendo la CA come “(...) *le competenze, le conoscenze e le caratteristiche necessarie per svolgere una specifica funzione governativa*”. Questo approccio si concentra sulla funzionalità delle capacità operative e sulla necessità di competenze tecniche adeguate alla gestione delle attività governative.

Per ultimo, Kattel et al. (2011:8) forniscono una definizione che sottolinea il legame tra CA e sviluppo economico, affermando che “(...) *la capacità amministrativa è una delle condizioni fondamentali per creare politiche e programmi favorevoli all'innovazione e allo sviluppo economico sostenuto*”. Questa definizione include dunque una componente **di sviluppo e innovazione**, considerando la CA come un fattore chiave per promuovere la crescita economica dell'intero sistema in cui l'amministrazione è inserita.

Alla luce di queste definizioni, è chiaro come, a seconda della prospettiva adottata, CA sia stata concettualizzata mettendo enfasi su specifici elementi di volta in volta differenti, ovvero, su specifiche dimensioni che la caratterizzano.

È possibile comunque concludere che, nonostante le differenze concettuali, permane un nucleo comune condiviso. Come sottolineato da Addison (2009:1), infatti, “(...) *le varie concezioni, sebbene scollegate e asincrone, condividono un nucleo centrale discernibile, che può essere indicato come le abilità che la burocrazia pubblica possiede o dovrebbe possedere*”. Tuttavia,

emerge chiaramente come queste “abilità” siano suscettibili a definizioni che sono variate e variano a seconda del luogo e del periodo storico. Questa mutabilità è dovuta, di volta in volta, al ruolo e alle funzioni che la pubblica amministrazione - e in generale lo stato- è chiamata a svolgere a seconda di quelle che sono le necessità e quindi le aspettative pubbliche democratiche del contesto spazio-temporale di riferimento. In altre parole, le diverse definizioni di CA altro non sono che l’espressione delle funzioni necessarie allo stato per godere di quella che Lippi (2019) chiamerebbe legittimazione politica.

La sezione successiva ha lo scopo, di ampliare l’analisi delle definizioni emerse in letteratura e identificarne le principali dimensioni che emergono. Tali dimensioni fanno riferimento alle sopra citate abilità che le amministrazioni dovrebbe possedere per definirsi “*capaci*”.

Le dimensioni emerse

Come emerge dalle diverse definizioni presentate, la complessità del concetto rende necessario adottare un approccio che consideri più dimensioni nella sua definizione (Wegener et al., 2011), così da porre le basi teoriche per un’analisi multidimensionale del fenomeno oggetto di indagine.

In questa prospettiva, la sua comprensione empirica implica necessariamente una scomposizione nelle diverse **dimensioni costitutive**. Come afferma Natalini (2012:251), “(...) *il concetto di capacità amministrativa, per essere analizzato sul piano empirico, necessita di essere scomposto nelle sue dimensioni*”. Solo attraverso tale articolazione è possibile coglierne appieno natura e determinanti. Tuttavia, la definizione operativa del concetto non è un processo lineare né univoco. Come osserva Polidano (2000), essa comporta un certo grado di discrezionalità e restituisce, inevitabilmente, una visione parziale della realtà. A ciò si aggiunge la difficoltà, segnalata da Addison (2009), di isolare in modo chiaro i fattori determinanti e i principali *driver* della CA.

Alla luce di tali complessità, risulta necessario adottare un approccio capace di accogliere la pluralità di prospettive presenti nella letteratura. Infatti, ancora Addison (2009), afferma come gli autori in letteratura tendono ad evidenziare e a far emergere come rilevanti le dimensioni che sono collegate alla visione di “funzioni ideali” che l’amministrazione è chiamata a compiere. Il concetto si rifà dunque, così come sottolineato da Cingolani and Fazekas (2017), alla necessità delle istituzioni di essere provvisti di capacità multiple (Polverari et al., 2022).

Partendo da questa consapevolezza, dall’analisi della letteratura accademica consultata e della codifica dei testi effettuata con il supporto del *software* NVivo, sono state individuate **diciassette differenti dimensioni** del concetto di CA (Tabella 1.1), identificate tra quelle che

ricorrono in modo più o meno esplicito nei contributi esaminati. Si tratta in altri termini di dimensioni teoriche, che – seppur non esaustive - fungono da base per una successiva analisi empirica e per la strutturazione di un modello interpretativo della CA nei contesti osservati. Tali dimensioni analitiche interpretative individuate, se pur non esaustive, offrono una chiave di lettura per organizzare la varietà concettuale riscontrata³.

Tra le dimensioni emerse si riporta ad esempio, la **capacità di disporre e saper gestire le risorse**, siano esse umane, tecnologiche, infrastrutturali, economiche o conoscitive (Annan-Prah e Andoh 2023; Bednar e Lewis 2023; Caiden 1973; Duthie 2001; El-Taliawi e Van Der Wal 2019; Farazmand 2009; Honadle 1981; Milio 2007; McCrea 2020; Natalini 2012; Onesti 2020; Polverari et al. 2022; Terracciano eGraziano 2016).

“(…) la capacità è legata allo “stock amministrativo” di un'organizzazione. Lo stock amministrativo è stato definito come “un inventario statico delle risorse (umane, materiali, ecc.) controllate da un'organizzazione”.
(Honadle, 1981:577)

La **capacità di semplificazione**, invece, si riferisce alla capacità di ridurre la complessità normativa e burocratica, facilitando l'interazione tra cittadini, imprese e istituzioni, e migliorando l'accessibilità e la trasparenza delle procedure amministrative (Bachtrögler-Unger et al. 2022).

“La seconda proxy della capacità amministrativa e delle istituzioni è la complessità e l'efficienza dell'apparato burocratico”.
(Bachtrögler-Unger et al., 2022:11)

La **capacità regolativa** riguarda il ruolo dello Stato come ente regolatore ed è legata alla definizione di standard, al monitoraggio e alla verifica del loro rispetto, con particolare attenzione alle funzioni svolte dagli organismi di controllo (Førde, 2022).

“La capacità regolativa riguarda piuttosto il controllo e la supervisione. Si riferisce alla definizione di determinati standard e al controllo e alla garanzia del rispetto di tali standard”.
(Førde, 2022:4)

Emerge altresì la dimensione legata alla **capacità di gestire e ottimizzare i processi** interni delle amministrazioni, garantendo che le operazioni siano fluide, efficienti e orientate ai risultati (Bednar & Lewis, 2023; Farazmand, 2009).

³ Per il dettaglio analitico delle dimensioni individuate, con l'associazione ai riferimenti bibliografici e al numero di contributi per ciascuna, si rimanda all'appendice (Tabella A).

“Oltre al personale e alle risorse materiali, l’ente ha bisogno di processi, reti e informazioni per fare un uso efficiente delle risorse”.

(Bednar & Lewis, 2023:2)

Questo si collega alla **capacità di policy**, intesa come la capacità di formulare, attuare politiche pubbliche efficaci, che tengano conto delle evidenze empiriche e delle esigenze della popolazione (Brenton et al. 2023; Ko et al. 2021; Wegener et al. 2011; Addison 2009; Bednar e Lewis 2023; El-Taliawi e Van Der Wal 2019; Farazmand 2009; Lodge e Wegrich 2014).

Altresì, assume rilevanza la dimensione delle **capacità personali** intese come conoscenze ma anche competenze individuali dei singoli operatori (funzionari o dirigenti) della Pubblica Amministrazione (Annan-Prah e Andoh, 2023; Brenton et al. 2023; Duthie 2001; Farazmand 2009; McCrea 2020; Milio 2007; Natalini 2012; Ouma Oyugi 1975; Surubaru 2017; Wegener et al. 2011).

(...) la capacità amministrativa si riferisce alla capacità personale, in quanto qualsiasi amministrazione è composta da dipendenti pubblici e quindi è la loro capacità che determina in ultima analisi l'erogazione dei servizi”.

(Milio, 2007:50)

In contesti di *governance* sempre più complessi, la **capacità di fare rete** è essenziale per sviluppare e mantenere relazioni interistituzionali efficaci, favorendo la cooperazione tra attori pubblici e privati (Annan-Prah & Andoh, 2023; Bednar & Lewis, 2023; Haček & Bačlija, 2009; Ko et al., 2021).

“(...) capacità partenariato di gestione attraverso organizzazioni di rete, apprendimento organizzativo e schemi multipli di a livello locale, nazionale e globale”

(Farazmand, 2009:1014)

La **capacità di innovazione** è invece la capacità di introdurre cambiamenti e innovazioni, sia tecnologiche che procedurali, all'interno dell'amministrazione, un aspetto cruciale per rispondere alle sfide emergenti (Lodge M & Wegrich K, 2014).

In parallelo, la **capacità di coordinamento** si riferisce alla capacità di coordinare le diverse funzioni e attività tra settori e livelli di governo, garantendo coerenza e sinergia nell'azione pubblica (Christensen et al. 2019; Førde 2022; Ouma Oyugi 1975; Wegener et al. 2011).

“La capacità di coordinamento amministrativo consiste fundamentalmente nel mediare e portare unità amministrative diverse e attori dispersi a lavorare insieme per realizzare azioni comuni (Governance Report, 2014). (...) non si tratta solo di coordinamento verticale per gerarchia, ma anche di facilitare il coordinamento orizzontale tra aree politiche e organizzazioni allo stesso livello amministrativo”.

(Christensen et al., 2019:239)

Due facce della stessa medaglia sono invece la *capacità di programmazione e pianificazione* e la *capacità di anticipazione* dove la prima può essere definita come l'attitudine di un'organizzazione pubblica a elaborare visioni strategiche a lungo termine, strutturare processi decisionali efficaci e progettare interventi concreti (Caiden, 1973; Polverari & Piattoni, 2022; Wegener et al., 2011)

“Nessuno dei grandi punti di riferimento di oggi avrebbe potuto essere raggiunto senza questa capacità, compreso (...) l'uso di una pianificazione a lungo termine”.

(Caiden, 1973:328)

e la seconda come la capacità dell'amministrazione di prevedere scenari futuri e di adattarsi proattivamente a cambiamenti e sfide emergenti (El-Taliawi & Van Der Wal, 2019; Farazmand, 2009; Førde, 2022; Honadle, 1981).

	<i>Capacità Amministrativa come:</i>	<i>% frequenza dimensione</i>
1	Capacità di disporre e gestire risorse	32%
2	Capacità personali	26%
3	Capacità di policy	21%
4	Capacità di agire basandosi sulle evidenze	13%
5	Capacità di valutazione	13%
6	Capacità di fare rete	11%
7	Capacità di coordinamento	11%
8	Capacità di anticipazione	11%
9	Capacità di organizzare forme di governance partecipativa	8%
10	Capacità di pianificazione	8%
11	Capacità di crescere ed evolversi	8%
12	Capacità di gestire e ottimizzare i processi	5%
13	Capacità di risolvere i problemi	5%
14	Capacità decisionale	5%
15	Capacità regolativa	3%
16	Capacità di semplificazione	3%
17	Capacità di innovazione	3%

**Tabella 1.1 - Principali dimensioni di CA rilevate in letteratura e relativa % di frequenza⁴.
Fonte: elaborazione personale.**

⁴ La percentuale è stata calcolata nel seguente modo: *numero di testi in cui la dimensione compare / il totale dei testi analizzati (38) *100.*

Strettamente connessa a queste è la dimensione della CA come la **capacità di agire basandosi sulle evidenze** empiriche,

(...) gli organi competenti hanno la capacità di prendere decisioni politiche basate su informazioni organizzate e rilevanti.

(Honadle, 1981:577)

fondamentale per garantire decisioni amministrative efficaci e coerenti con i dati disponibili (Bednar & Lewis, 2023; El-Taliawi & Van Der Wal, 2019; Farazmand, 2009; Honadle, 1981; McCrea, 2020).

Tra le altre capacità, è importante menzionare anche l'individuazione della dimensione legata alla **capacità decisionale**, che include la rapidità e la qualità delle decisioni prese (Haque et al., 2021; Honadle, 1981), e l'abilità dell'amministrazione di **affrontare e risolvere problemi** complessi e imprevedibili (Addison, 2009; Natalini, 2012).

Altre dimensioni, come la **capacità di crescere ed evolversi** (Annan- Prah e Andoh 2023; Farazmand 2009; Ko et al. 2021) e la **capacità di valutazione** (Annan-Prah e Andoh 2023; Caiden 1973; Haque et al. 2021; Honadle 1981; Wegener et al. 2011), si concentrano rispettivamente sull'abilità dell'istituzione di crescere ed evolvere in particolare in direzione di un adattamento ai cambiamenti e sulla sua capacità di monitorare e valutare l'efficacia delle politiche attuate.

“La capacità amministrativa è l'insieme delle abilità dei funzionari pubblici nel (...) valutare le attività e applicare le lezioni apprese alle future attività di sviluppo”.

(Annan-Prah & Andoh, 2023:255)

Ancora, emerge la **capacità di introdurre iniziative di governance partecipativa**, che sottolinea l'importanza del coinvolgimento della cittadinanza nei processi decisionali (Bachtrögler-Unger et al. 2022; Ko et al. 2021; Onesti 2020).

“In un certo senso, la CA potrebbe indicare la capacità di elaborazione delle politiche in termini di guida da parte del governo della partecipazione dei cittadini al processo di elaborazione delle politiche, anche se ciò potrebbe richiedere la capacità politica di fungere da mediatore politico che riconcilia gli interessi contrastanti tra i vari attori politici”.

(Ko et al., 2021:242)

La Tabella 1.1 restituisce una rappresentazione grafica delle dimensioni individuate e della frequenza con cui sono state rilevate nei testi analizzati.

Come si evince, alcune dimensioni - precedentemente definite come “funzioni ideali” - emergono con maggiore ricorrenza rispetto ad altre nella trattazione della CA. In particolare,

risalta la capacità di disporre e gestire risorse, seguita dalle capacità personali. Questo dato suggerisce che la letteratura non solo attribuisce un ruolo centrale alla disponibilità di risorse, ma sottolinea con forza anche l'importanza delle competenze individuali per la loro gestione come elemento chiave della CA. Rilevante è anche la frequenza della capacità di *policy*, confermando il peso attribuito alla dimensione strategica nella gestione pubblica. Altri elementi come quello connesso alla necessità di agire basandosi sulle evidenze, la capacità di valutazione e la capacità di fare rete assumono anch'esse una certa rilevanza, mentre capacità come quella di innovare, regolare o semplificare sono state rilevate con minore frequenza nell'analisi.

Questo esercizio di identificazione di differenti dimensioni in riferimento alla CA permette di comprendere come ciascuna dimensione contribuisca in maniera distinta alla definizione teorica ed empirica della stessa. Questo ci permette in primo luogo di ribadire ancora una volta la natura intrinsecamente polisemica del concetto nonché, enfatizza la necessità di adottare un approccio olistico e sistematico nello studio di esso.

Box 1 - Capacità: etimologia e significato del termine

Dal punto di vista etimologico, il termine capacità deriva dal latino *capax*, a sua volta riconducibile al verbo *capere*, con il significato di “contenere”, “comprendere”, “essere in grado di”. Tale radice semantica rinvia tanto a una dimensione potenziale quanto a una dimensione attiva, legata all’idea di possibilità, idoneità e attitudine all’azione.

Nell’uso linguistico e disciplinare, il termine assume accezioni molteplici e trasversali. Nei principali dizionari della lingua italiana (cfr. De Mauro; Treccani; Sabatini-Coletti) la capacità è definita sia come attitudine o idoneità a svolgere un’attività, sia come possibilità di contenere o sostenere qualcosa. In ambito giuridico, essa rinvia alla capacità di agire e alla titolarità di diritti; in economia e nelle scienze organizzative, alla possibilità di produrre, coordinare e utilizzare risorse; nelle scienze cognitive e sociali, alla facoltà di comprendere, apprendere e adattarsi; mentre in ambito tecnico e ingegneristico il termine indica spesso una soglia quantitativa o una potenzialità massima (ad esempio capacità produttiva, energetica o informativa).

Un’ulteriore chiave interpretativa emerge dall’analisi linguistica condotta attraverso strumenti di *text analysis*, come *Sketch Engine*⁵, che consente di osservare i contesti d’uso del termine nella lingua scritta. In particolare, l’analisi dei verbi associati a “capacità” mostra una prevalenza di forme che richiamano processi dinamici quali *sviluppare*, *potenziare*, *migliorare*, *acquisire* suggerendo una concezione della capacità come proprietà suscettibile di crescita e trasformazione. Parallelamente, l’analisi dei modificatori e dei sostantivi associati evidenzia il legame tra capacità e dimensioni quali la performance, la competenza, l’organizzazione e la responsabilità, rafforzando l’idea di un costrutto intrinsecamente relazionale e multilivello.

Nel loro insieme, tali evidenze mostrano come il concetto di capacità non possa essere ricondotto a una definizione univoca, ma vada inteso come una nozione polisemica e contestuale, il cui significato varia in funzione degli ambiti di applicazione e delle finalità analitiche. Proprio questa pluralità semantica, se da un lato costituisce una risorsa interpretativa, dall’altro rende necessario un lavoro di chiarificazione concettuale, al fine di evitare un uso eccessivamente generico o tautologico del termine.

È a partire da questa consapevolezza che si rende necessario interrogarsi su come la CA possa essere concettualizzata in modo coerente e operativamente utile. Il passaggio dalla riflessione semantica alla costruzione di un *framework* teorico risponde dunque all’esigenza di esplicitare le componenti costitutive della CA, di chiarirne le relazioni interne e di renderla osservabile nei processi amministrativi concreti. Su questa base si innesta la proposta analitica sviluppata nel paragrafo seguente.

⁵ “Sketch Engine” è uno strumento di ricerca linguistica, analisi del testo e text mining prodotto dalla Lexical Computing fondata dal lessicografo Adam Kilgarriff. Lo strumento consente, tra le altre cose, di approfondire il significato dei termini, analizzarne la loro collocazione, confrontare due termini (anche di lingua differente) e il

1.1.3 Rilevanza e utilizzi del concetto

Come intuibile, la rilevanza dell'utilizzo del concetto non è riconducibile ad una definizione univoca o stabile, bensì dalla sua adattabilità come costruito per spiegare fenomeni complessi e stratificati che vanno dalla *performance* delle politiche pubbliche alla resilienza istituzionale, fino alla risposta agli *shock* globali. Di seguito alcuni tra quelli rilevati dall'analisi della letteratura.

Nel suo uso teorico e applicativo, la CA è frequentemente intesa come **condizione necessaria per l'attuazione efficace delle politiche pubbliche**. Senza un'amministrazione capace, anche le politiche più ben congegnate rischiano di rimanere inattuate o di mettere a repentaglio la prosperità e la qualità complessiva del governo (Addison, 2009; Bachtler et al., 2014; Milio, 2007). Ciò vale tanto per le amministrazioni centrali quanto per quelle locali, e trova conferme empiriche, ad esempio, nei contesti dell'implementazione delle politiche di coesione europee, dove la CA emerge come determinante per l'assorbimento dei fondi e il raggiungimento degli obiettivi programmati (Milio, 2007). Soprattutto nei contesti in via di sviluppo, essa si configura come condizione abilitante per l'esercizio di funzioni pubbliche fondamentali – dalla riscossione delle tasse, alla fornitura di servizi, fino al mantenimento dell'ordine pubblico (Haque et al., 2021).

Un altro ambito cruciale di rilevanza teorico-pratica riguarda la **gestione delle risorse in contesti di scarsità**. La letteratura mostra come una pubblica amministrazione dotata di capacità sia in grado di ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili, soprattutto in condizioni di scarsità. Honadle (1981) ne aveva già riconosciuto il valore strategico in chiave allocativa. Più recentemente Nakrošis, Dan e Gostautaitė (2023) evidenziano come e l'efficacia governativa e lo sviluppo della CA sono sempre più riconosciute come condizioni essenziali per il successo nell'assorbimento dei fondi dell'UE. Alle stesse conclusioni giungono Terracciano & Graziano, (2016) nel loro lavoro con riferimento particolare alle regioni italiane nella gestione dei fondi per le Politiche di Coesione UE: maggiore la CA in capo alle regioni, maggiormente efficace l'utilizzo dei fondi messi a disposizione.

Ancora, Farazmand (2009) evidenzia l'importanza di sviluppare CA che consentano ai governi di **affrontare le crescenti complessità e incertezze** di un mondo sempre più competitivo. L'adozione di modelli innovativi di governance diventa quindi essenziale per mantenere la

loro utilizzo, ricercarne i sinonimi, analizzare il significato del termine in una frase. Al tutto è abbinato un indicatore di frequenza. Per maggiori informazioni si rimanda al sito web: <https://www.sketchengine.eu/>

competitività e garantire la stabilità in un ambiente globale in continuo mutamento. Kattel et al. (2011) aggiungono che, negli ultimi decenni, l'emergere di nuove sfide e rischi nell'economia internazionale ha sottolineato nuovamente l'importanza della CA, soprattutto per gli Stati di piccole dimensioni, in quanto una robusta CA è tra i fattori più cruciali per superare queste sfide. Sempre su questa prospettiva, Lodge e Wegrich (2014) aggiungono un ulteriore elemento a questa discussione, sottolineando che la CA è cruciale per consentire agli Stati di affrontare le sfide future legate ad esempio al fabbisogno energetico, alle sfide legate al cambiamento demografico e al cambiamento climatico. In un mondo attraversato da crisi sistemiche – pandemiche, climatiche, energetiche – e da fenomeni caratterizzati da alta incertezza e instabilità (i cosiddetti “*wicked problems*”), la CA si configura anche come infrastruttura cognitiva e organizzativa, capace di apprendere, innovare, anticipare scenari e coordinare risposte multilivello (Christensen et al., 2019; Finegood, 2021; McCrea, 2020). In questa prospettiva, la CA non è solo “capacità di fare”, ma anche capacità di prevedere, coordinare, ristrutturare, e rappresenta la leva centrale per un'amministrazione resiliente e visionaria.

Da questa prospettiva emerge anche la sua funzione di **determinante strutturale della competitività e dello sviluppo territoriale**. La CA non solo facilita l'implementazione di politiche e servizi, ma costituisce un fattore abilitante per lo sviluppo economico e sociale (Bachtrögler-Unger et al., 2022; Haque et al., 2021; Kattel et al., 2011). Non a caso, tale tema è diventato centrale rispetto a tutta la letteratura concernente sviluppo e politiche pubbliche (El-Taliawi & Van Der Wal, 2019).

Per le ragioni finora illustrate e riassunte, come affermano Annan-Prah & Andoh (2023:254), “(...) *la capacità amministrativa è condizione sine qua non per le organizzazioni del settore pubblico*”. Tuttavia, essa va costruita, coltivata, riformata, all'interno di un processo continuo di *capacity building* (El-Taliawi & Van der Wal, 2019), che non riguarda solo la dotazione di risorse o competenze tecniche, ma coinvolge anche cultura organizzativa, leadership, trasparenza, accountability e legittimità.

1.2 Proposta di un framework teorico

La ricostruzione della letteratura sulla CA ha messo in luce un elemento ricorrente e problematico: a fronte di un uso esteso e trasversale del concetto, manca una chiara convergenza definitoria e, soprattutto, una sistematizzazione condivisa delle sue dimensioni costitutive. Come emerso nei paragrafi precedenti, la CA viene frequentemente richiamata per spiegare la

qualità dell'azione pubblica e gli esiti delle politiche, ma raramente è oggetto di un'analisi che ne chiarisca i meccanismi di formazione, le componenti interne e le condizioni di operatività.

Questa ambiguità concettuale genera una tensione analitica rilevante: se la CA è utilizzata come spiegazione della *performance* senza che siano esplicitati gli elementi che la producono e la strutturano, il rischio è quello di un impiego circolare del concetto. In tal caso, la CA finisce per funzionare come una categoria “onnicomprensiva”, evocata per interpretare il successo o l'insuccesso dell'azione pubblica, ma non sufficientemente problematizzata come oggetto di analisi autonoma. È a partire da questa tensione, emersa dalla revisione critica della letteratura, che si rende necessario un cambio di prospettiva. Il passaggio dalle definizioni alla costruzione di un *framework* teorico risponde all'esigenza di superare il livello descrittivo del dibattito e di dotarsi di uno strumento analitico in grado di rendere esplicita la logica interna della CA. In questa prospettiva, il *framework* non è concepito come uno schema normativo o prescrittivo, ma come una griglia interpretativa utile a organizzare il concetto, chiarirne le componenti e rendere osservabili le relazioni tra capacità, azione amministrativa e performance. La proposta di un framework teorico permette di preparare il terreno per un posizionamento teorico più consapevole, che verrà sviluppato nel paragrafo successivo.

1.2.1 CA: causa o effetto?

Come suggerito dal lavoro di Addison (2009), dall'analisi della letteratura scientifica emerge che il concetto di CA viene spesso utilizzato come variabile indipendente, causa che spiega l'*output* delle politiche pubbliche (ovvero la loro *performance*) senza però definire univocamente cosa si intenda con essa e quali siano le dimensioni analitiche che la definiscono.

Nel presente lavoro si prendono le mosse dalle constatazioni della Addison pur adottando un linguaggio meno positivista, coerentemente con l'impostazione interpretativa e con l'adozione di una logica abduzione e *Grounded*.

Nel presente lavoro si sostiene dunque l'importanza di assumere una duplice prospettiva analitica, nel tentativo di:

- Identificare le dimensioni analitiche che definiscono e spiegano la Capacità Amministrativa (CA come effetto);
- Spiegare che a quali esiti dell'azione pubblica è legata la Capacità Amministrativa (CA come causa).

Il *framework* analitico sviluppato (Fig. 1.6) rappresenta graficamente tale duplice prospettiva in cui la CA è considerata da un lato, come “**effetto**” e dall'altro, come “**causa**”.

Più nel dettaglio, nel primo caso (lato dx), la CA è presentata come un “effetto”, esito di una serie di fattori ($F_1, F_2, F_3, F_4 \dots F_n$), determinanti della Capacità corrispondenti alle dimensioni precedentemente individuate dalla lettura dei contributi accademici. Tali fattori che influenzano la CA sono tra loro interconnessi, dando origine a una **causalità complessa**, dove l'interazione tra essi non segue una logica lineare e meccanicistica, ma piuttosto additiva e integrata. Tali dimensioni definiscono dunque il concetto complessivo. Il modello vuole enfatizzare come, essendo quello della CA un concetto variabile nel tempo, nuove dimensioni possono aggiungersi o essere ridefinite in base a diversi contesti di riferimento.

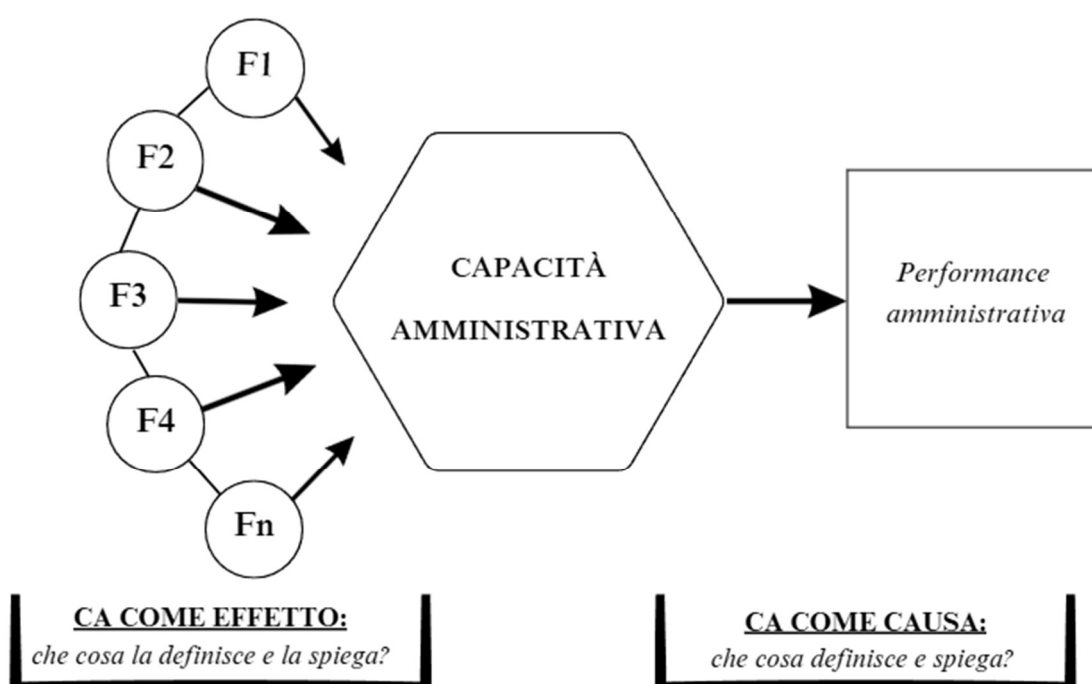


Figura 1.1 - CA come effetto e CA come causa. Fonte: elaborazione personale

Dall'altro lato (lato sx), la CA viene considerata come una “causa”, condizione determinante per la *performance* amministrativa (*output*). In questo senso la CA preesiste all'azione dell'apparato amministrativo e anzi ne influenza le azioni.

Questo approccio duale consente di evitare una visione riduttiva del concetto di CA, ponendo l'accento sulla necessità di definire operativamente le dimensioni che la costituiscono prima di considerarla una mera causa della *performance* amministrativa.

La lettura del *framework* nella sua complessità (lato dx e sx) restituisce pertanto l'idea per cui quando si parla di CA, e quindi anche di interventi per l'incremento della stessa, è necessario parlare di una **proprietà additiva delle amministrazioni** e non quindi di singoli aspetti che in maniera meccanicistica e lineare portano alla *performance* amministrativa. Solamente

identificando i fattori che definiscono e spiegano la CA è possibile determinare quale sia il legame tra la CA e l'*output* prodotto (la *performance*). Se si vuole utilizzare il concetto di CA per l'analisi dell'azione amministrativa è indispensabile pertanto in primo luogo determinare che cosa spiega e definisce la CA prima di capire che cosa a sua volta questo concetto determina. In altre parole, il ponte tra la CA e la *performance* amministrativa è sorretto dai piloni della definizione del concetto stesso e, soprattutto, dell'identificazione delle sue dimensioni costitutive.

1.2.2 Le dimensioni della CA: Risorse, Processi e Governance

Come visto, l'analisi della letteratura ha restituito un quadro composito del concetto di CA, articolato in venti differenti dimensioni che, con diversa frequenza e intensità, ricorrono nei contributi teorici esaminati (Tabella 1.1). Per rendere operativo il concetto e consentirne l'applicazione analitica, è stato necessario procedere a una riorganizzazione logica delle dimensioni individuate ricondotte entro una griglia analitica più generale e logicamente strutturata. Il processo che ha condotto alla costruzione del *framework*, articolato in **tre macrocategorie – Risorse, Processi, Governance –**, ha seguito una logica deduttiva, fondata sull'analisi incrociata dei contenuti emergenti. La riclassificazione è stata guidata da un criterio di **affinità semantica e funzionale**, così da organizzare le diverse dimensioni individuate secondo il ruolo che svolgono nel configurare la CA. La Figura 2 illustra la ripartizione ottenuta, evidenziando come una pubblica amministrazione “capace” non sia definita solo in base a **ciò che possiede (risorse)**, ma anche a **come agisce (processi)** e a **come si relaziona (governance)** all'interno del suo contesto istituzionale.

La prima macrocategoria, **Risorse**, comprende le dimensioni che fanno riferimento alla disponibilità e alla gestione di mezzi necessari all'azione amministrativa, siano essi umani, tecnologici, infrastrutturali, economici o conoscitivi. Si tratta di elementi abilitanti che costituiscono il fondamento materiale dell'agire pubblico. In questo gruppo rientrano la capacità di disporre e gestire risorse (la più ricorrente nella letteratura, con il 32%) e le capacità personali (26%), che fanno riferimento alle competenze individuali e professionali degli attori pubblici.

La rilevanza quantitativa e concettuale di queste dimensioni conferma il ruolo centrale delle dotazioni strumentali e del capitale umano nell'abilitare l'azione pubblica. La CA è dunque fortemente ancorata a ciò che l'ente possiede, ma anche a come riesce a **valorizzare e mobilitare queste risorse**, investendo in competenze e sviluppo organizzativo.

La seconda macro-categoria, **Processi**, raccoglie le dimensioni che descrivono il modo in cui le risorse vengono trasformate in azione amministrativa, e riguarda quindi la sfera operativa e decisionale dell'ente pubblico. Sono incluse qui la capacità di policy (21%), l'evidence-based decision making, la valutazione, la pianificazione, l'anticipazione, la capacità di innovare, semplificare, risolvere problemi, prendere decisioni e regolare. Nonostante la varietà delle frequenze, tutte queste dimensioni convergono su una **visione processuale della CA**, la quale viene considerata come un "modo di agire" e non solo per gestire, ma anche per prevedere, apprendere, semplificare e innovare, adattando i propri meccanismi decisionali e operativi alle sfide emergenti. Si tratta, in altre parole, del "motore interno" dell'azione pubblica, che trasforma gli input attraverso processi ben strutturati.

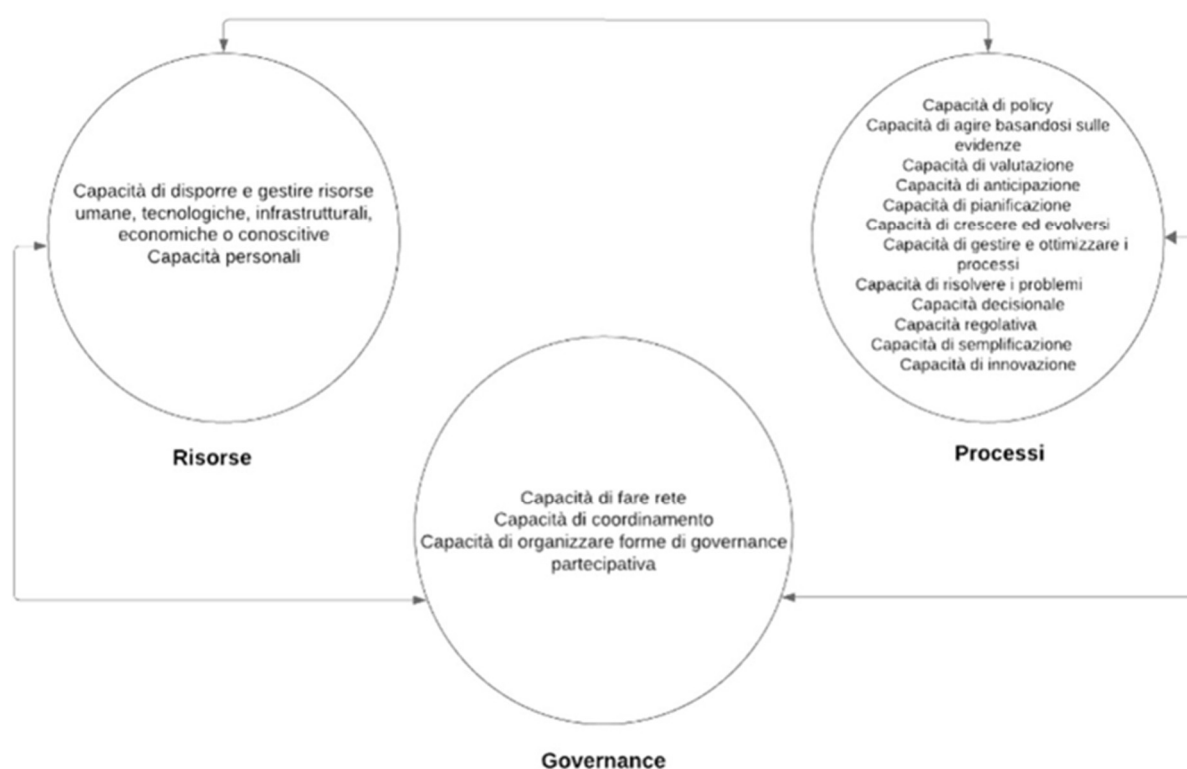


Figura 1.2 – Le dimensioni della CA. Fonte: elaborazione personale

Infine, la macro-categoria **Governance** include le dimensioni che fanno riferimento alla capacità dell'amministrazione di strutturare e gestire le relazioni tra attori, livelli e istituzioni. Sono state incluse in questo gruppo la capacità di fare rete, la capacità di coordinamento e quella di organizzare forme di governance partecipativa. Tali dimensioni descrivono la capacità dell'ente pubblico di operare in contesti complessi e multilivello, promuovendo modelli di gestione cooperativa, inclusiva e trasparente. Sebbene queste dimensioni siano meno frequentemente citate nei testi analizzati (tra l'8% e l'11%), esse esprimono una **visione**

relazionale della CA, intesa come **capacità di interazione e di governo condiviso**, centrale per la gestione di contesti complessi e multilivello. La loro rilevanza – soprattutto per quanto riguarda il coordinamento e la partecipazione – conferma come la governance non sia una mera componente accessoria, ma una condizione strutturale per garantire legittimità, inclusione e coerenza sistemica, il filo collante che tiene insieme risorse e processi.

Similmente all’approccio di Lodge & Wegrich (2014), le tre diverse macro-dimensioni sono distinte tra loro ma **fortemente interconnesse**: la disponibilità di risorse, per quanto ampia, non è sufficiente se non supportata da processi efficienti; allo stesso modo, l’efficienza dei processi non produce risultati sostenibili se non incardinata in un sistema di *governance* coerente e inclusivo. Tale strutturazione, pur non volendo rispondere a logiche di esaustività, consente di semplificare e rendere operativa una nozione complessa come quella di CA. Il modello è stato pensato come uno strumento analitico flessibile, che va adattato ai diversi contesti istituzionali e che restituisce una rappresentazione coerente e sistematica delle principali leve che determinano, almeno in potenza, una amministrazione pubblica capace.

L’insieme di questi tre aspetti costituisce il “**Contesto Interno**” dell’istituzione quindi, in altri termini, l’insieme di fattori che l’organizzazione può gestire autonomamente per migliorare la sua CA.

Al *framework* proposto alla Figura 1.8 - evoluzione della precedente Figura 1.7 - si è giunti con l’obiettivo di collocare le tre macro-dimensioni della CA all’interno di una cornice sistemica più ampia, che includa anche i fattori di contesto. Infatti, mentre nella figura 1.7, il *focus* rimane centrato esclusivamente sulle determinanti endogene, la Figura 1.8, esplicita l’interazione tra le componenti interne del *framework* e le determinanti esterne, integrando così una lettura più articolata di tipo sistemico e dinamico. Questa evoluzione si fonda su una comprensione della CA non come concetto statico, ma, al contrario, come costruito dinamico e in continua trasformazione, soggetto a variazioni nel tempo e influenzato da elementi esterni quali l’evoluzione delle politiche pubbliche, i mutamenti istituzionali e le condizioni economiche (El-Taliawi, 2019).

Pertanto, oltre al contesto interno particolare rilevanza è assunta dal “**Contesto Esterno**”. Esso indica le influenze esterne che impattano l’azione amministrativa, come fattori economici, politici e sociali. Nella letteratura, si riconosce che le amministrazioni non operano nel vuoto; fattori come le pressioni economiche, normative sovranazionali o le aspettative sociali possono influenzare pesantemente la loro capacità di azione amministrativa (Duthie, 2001, 2001; El-Taliawi & Van Der Wal, 2019; Haque, 1996). Tali considerazioni appaiono ancora più rilevanti

alla luce delle poli-crisi che le istituzioni sono chiamate ad affrontare (crisi economiche, conflitti, pandemie, crisi climatica) a cui si aggiungono ulteriori vincoli esterni quali le normative e le direttive comunitarie e fenomeni sociali quali tra i quali l'incremento della sfiducia nella politica e nelle istituzioni.

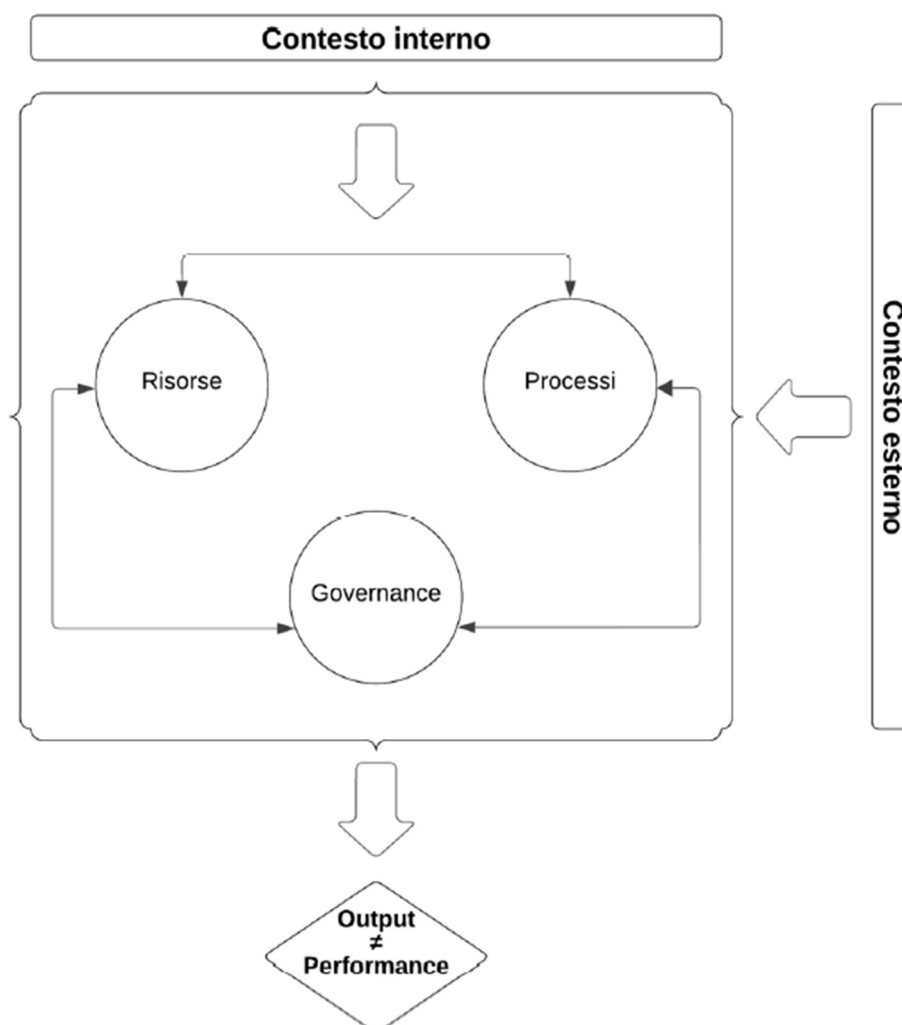


Figura 1.3 – Proposta di un framework analitico della CA. Fonte: elaborazione personale

L'insieme delle interazioni tra Risorse, Processi e Governance, influenzate dal contesto interno ed esterno, concorre a determinare l'*output*, ovvero la *performance*⁶ amministrativa che non è necessariamente sovrapponibile ad una buona performance (non esiste in questo senso una performance positiva senza capacità ma può esserci capacità senza una buona performance).

⁶ In questo senso, *performance* è intesa con accezione neutra (una *performance* che può essere negativa o positiva)

Per riassumere dunque, Risorse, Processi e *Governance* sono tre elementi interrelati e si condizionano reciprocamente. Le tre determinanti si trovano in una relazione dinamica, tale per cui la variazione di una dimensione comporta il cambiamento delle altre. Un aspetto cruciale del *framework* risiede nella sua capacità di non solo interpretare la CA come variabile indipendente, ovvero un elemento antecedente alla *performance* amministrativa, ma anche di evidenziare come le interazioni reciproche tra i vari elementi costitutivi del concetto siano essenziali per comprenderne appieno la complessità.

In particolare, il modello analitico così presentato evidenzia come la performance dell'amministrazione pubblica sia frutto di una co-evoluzione tra fattori interni ed esterni. I fattori esterni agiscono come vincoli o stimoli, ma la capacità dell'organizzazione di rispondere efficacemente a tali pressioni dipende dalla qualità e dalla combinazione delle risorse disponibili, dall'efficacia dei processi interni e dalla robustezza dei meccanismi di *governance*. In questa prospettiva, si evidenzia quanto già detto alla dinamicità della CA: non una condizione statica, ma un equilibrio dinamico, continuamente influenzato dalle interazioni con l'ambiente.

Alla luce di tali considerazioni, tenuto a mente il *framework* sopra presentato, risulta chiaro come favorire e potenziare la CA delle organizzazioni pubbliche costituisca una sfida complessa e sfaccettata, che richiede l'adozione di disposizioni e azioni a vari livelli. Questi interventi, coordinati sinergicamente, contribuiscono a edificare e consolidare la CA nel suo complesso.

Tuttavia, l'applicazione alle pubbliche amministrazioni del *framework* teorico passa necessariamente attraverso la definizione del contesto specifico e dalle sue esigenze (le capacità di un ministero potrebbero non essere la stessa capacità di cui necessita un comune).

Relativamente all'influenza di fattori interni ed esterni che influenzano la CA, si ritiene in questa sede che ulteriori ricerche sono necessarie per comprendere in che misura tali fattori determinino effettivamente la *performance* amministrativa delle organizzazioni pubbliche e come essi si intersechino e si influenzino reciprocamente. Ciò potrebbe aiutare a identificare quali siano i parametri cruciali su cui intervenire per rafforzare in maniera mirata la CA del settore pubblico.

1.2.3 Uno strumento per l'assessment

Il presente lavoro di tesi intende il *framework* analitico articolato sulle dimensioni di Risorse, Processi e *Governance* è inteso con la finalità di generare risvolti pratici e tangibili per la pubblica amministrazione. Non si tratta dunque soltanto di offrire un impianto teorico, bensì di proporre uno strumento di *assessment* che possa essere utilizzato direttamente dagli enti

pubblici quale mezzo operativo per valutare lo stato dell'arte delle proprie risorse, processi organizzativi e l'assetto di *governance* al fine di orientare con maggiore consapevolezza e, in un'ottica sistemica, eventuali politiche di *capacity building*.

A supporto di tale direzione, si riporta un estratto particolarmente significativo di Honadle (1981) il quale scrive:

(...), è necessario un monitoraggio continuo di ciò che l'organizzazione sta facendo. Questo dovrebbe comprendere: (a) il monitoraggio delle attività attualmente in corso, (b) la valutazione dell'efficacia con cui vengono svolte, e (c) la verifica della congruità dell'impegno profuso nel tempo. Queste informazioni possono essere utilizzate per migliorare le performance organizzative future.

In sintesi, quindi, un framework concettuale per il capacity building dovrebbe includere tutti questi elementi.

Ciascuno di essi, preso singolarmente, rappresenta una definizione insufficiente di capacità.

(Honadle, 1981:578)

In generale, l'approccio in esame nella pubblica amministrazione non è nuovo. Infatti, l'**assessment**, termine che in inglese significa "valutazione", è una pratica ampiamente utilizzata nelle pubbliche amministrazioni per autovalutarsi. Questa procedura, che trova le sue origini nei metodi di valutazione della *performance* aziendale, è stata adattata al contesto pubblico per consentire una comprensione strutturata di quanto efficacemente le amministrazioni siano, potenzialmente, in grado di raggiungere i propri obiettivi e fornire servizi ai cittadini. L'*assessment* si articola tipicamente in una raccolta sistematica di dati e in un'analisi qualitativa e quantitativa delle principali aree operative, fornendo così uno strumento decisionale utile per identificare elementi quali criticità, risorse sottoutilizzate e potenziali miglioramenti.

In questa sede il riferimento all' *assessment* è di tipo olistico e coinvolge l'amministrazione nel suo complesso. Esso si riferisce ad un processo di autovalutazione da parte dell'amministrazione volto all'autoapprendimento, all'identificazione dei punti di forza e di debolezza e quindi al miglioramento della propria organizzazione. Più nel dettaglio, il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UND) definisce nello specifico un "*Capacity Assessment*" come: "*un'analisi delle capacità desiderate rispetto a quelle esistenti, che genera una comprensione delle risorse e delle necessità di capacità e informa la formulazione di una risposta per lo sviluppo di Capacità*" (United Nations Development Programme, 2008).

Di particolare rilevanza in tal senso è, nel contesto europeo, il *Common Assessment Framework* (CAF)⁷. Questo è un modello di autovalutazione pensato per migliorare le prestazioni delle

⁷ Per maggiori approfondimenti si rimanda alla pagina web: https://www.eipa.eu/caf-resource-centre/what-is-caf/?utm_source=homepage+CAF&utm_medium=website&ad_sid=3972862869#2020

amministrazioni pubbliche in Europa. Il CAF mira a promuovere una cultura di qualità attraverso un'analisi strutturata di processi e risultati. Questo approccio, nato all'inizio degli anni 2000, consente alle organizzazioni pubbliche di individuare punti di forza e aree di miglioramento, favorendo il confronto con altre istituzioni simili (*benchmarking*) e il miglioramento continuo, con l'obiettivo di fornire servizi più efficaci e soddisfare le esigenze dei cittadini (European Institute of Public Administration, n.d.).

Dotarsi di uno strumento come questo aiuta a valutare la Capacità, apprezzarla e non misurarla, ecco perché la proposta di uno strumento di *assessment* e non un indice composito. La differenza, sostanziale, risiede nel principio per cui, come suggerito da Ingraham e Donahue (2000), CA può essere intesa come energia potenziale, che precede e supporta la *performance* burocratica senza coincidere necessariamente con essa. Similmente per Honadle (1981): “*La capacità è legata allo “stock amministrativo” di un'organizzazione. Lo stock amministrativo è stato definito come ‘un inventario statico delle risorse (umane, materiali, ecc.) controllate da un'organizzazione’*”.

Questo non è che un altro modo di vedere quanto espresso nel precedente *framework* (Fig. 1.8) la capacità della pubblica amministrazione stessa, proprio in quanto concetto potenziale, non è misurabile come *performance* diretta, ma è piuttosto il fondamento che permette l'ottenimento di risultati performativi.

L'idea di privilegiare dunque uno strumento di *assessment* ad un indice è legata alla convinzione per cui il primo, rispetto al secondo, offre un approccio più qualitativo e flessibile, capace di cogliere le sfumature e le specificità che un indice spesso tende a trascurare. Questa distinzione concettuale si traduce in una scelta metodologica cruciale: evitare la costruzione di un indice sintetico che, nel tentativo di misurare in modo comparativo la CA, rischia di confondere la condizione abilitante con i suoi effetti. Un indice composito tende, infatti, a ridurre una realtà complessa e multidimensionale a un valore unico, perdendo la ricchezza interpretativa necessaria nonché le dinamiche e le relazioni interconnesse tra le determinanti stesse della CA necessarie per comprendere il “potenziale latente” delle amministrazioni pubbliche.

Uno strumento di *assessment*, al contrario, consente una valutazione contestuale e riflessiva della CA, permettendo di contestualizzare i risultati rispetto a specifiche circostanze organizzative e ambientali. Grazie alla possibilità di combinare dati quantitativi e qualitativi, esso può esplorare non solo i livelli di capacità, ma anche le motivazioni e i fattori sottostanti che influenzano le *performance* amministrative. Inoltre, esso mira a supportare i processi interni

di autovalutazione e apprendimento, offrendo uno sguardo articolato che può porsi come fundamenta per cambiamenti strutturali o ai mutamenti delle priorità della pubblica amministrazione. In questo senso, l'*assessment* assume un valore diagnostico e trasformativo: stimola la consapevolezza organizzativa, favorisce la lettura delle criticità e delle potenzialità, e orienta le scelte strategiche. In altre parole, l'*assessment* si pone come uno strumento più dinamico e integrato, ideale per una valutazione olistica e strategica della CA.

In quest'ottica, valutare la capacità significa riconoscere che essa non si manifesta automaticamente nella *performance*, ma ne rappresenta la condizione di possibilità. Ciò che si vuole cogliere, dunque, è la qualità dell'infrastruttura amministrativa che sostiene l'azione pubblica: una qualità che non si esaurisce nei risultati ottenuti, ma che si radica nella disponibilità di Risorse, Processi e meccanismi di *Governance*. Proprio per questo motivo, valutare la capacità richiede uno strumento flessibile, descrittivo, partecipativo e orientato al miglioramento continuo, caratteristiche che solo un buon *assessment* può garantire.

Rispetto al quadro specifico della CA, tale strumento potrebbe dunque svilupparsi sulle tre determinanti (Risorse, Processi e *Governance*) come descritto nelle successive righe.

Attraverso l'analisi della dimensione delle *risorse*, il modello consente una valutazione approfondita sia della quantità che dell'adeguatezza delle risorse disponibili—umane, finanziarie, strumentali e conoscitive—con l'obiettivo di individuare eventuali lacune che ostacolano le *performance* amministrative. L'attenzione rivolta ai *processi* permette, invece, di mappare e ottimizzare i meccanismi operativi, organizzativi e decisionali, evidenziando ambiti in cui è possibile intervenire per incrementare la tempestività e l'adattabilità alle mutevoli esigenze dei contesti istituzionali. La dimensione della *governance* è dedicata a rafforzare le proprie strutture, i sistemi di coordinamento, la trasparenza e l'*accountability*, aspetti imprescindibili per un'amministrazione orientata al servizio pubblico e capace di garantire decisioni responsabili e ispirate al bene comune.

La capacità di una pubblica amministrazione non si estrinseca solo con la capacità di fornire una formazione continua ai propri dipendenti, di avere procedure digitalizzate o di coordinare i vari livelli amministrativi coinvolti. Al contrario, il miglioramento della CA delle organizzazioni pubbliche passa necessariamente per un approccio multiforme che tenga conto e intervenga su diversi elementi in una prospettiva di azione integrata. Tale approccio deve dunque necessariamente prendere in considerazione, ad esempio, che i processi di digitalizzazione sono importanti ma che senza una adeguata formazione del personale e un sistema di interoperabilità essi potrebbero non rendere automaticamente "capace"

l'amministrazione e dunque la correlazione con la *performance* amministrative potrebbe non essere di tipo lineare.

In questo senso, il *framework* proposto in questo lavoro di tesi può aiutare a porre le basi per l'elaborazione di strumento di *assessment* volto a giungere a valutazioni complete, ma anche più sfumate, di ciò che rende capaci le organizzazioni del settore pubblico. Per ogni elemento costitutivo di CA (risorse, processi, e *governance*) è infatti possibile valutare le aree di forza e/o criticità e quindi identificare i miglioramenti possibili o necessari. Tale *assessment* si pone come condizione *sine qua non* per la formulazione di strategie orientate allo sviluppo di capacità, ovvero, politiche di *Capacity Building*. Come suggerito da Milio (2011), una definizione "classica" di Capacity building è quella di Morgan (1997) che fa riferimento al: "(...) processo in base al quale individui, gruppi o organizzazioni intraprendono percorsi per migliorare l'abilità di realizzare le proprie funzioni e finalità". Quando si parla di *Capacity Building* si fa dunque riferimento ad un processo, dinamico e intenzionale, messo appositamente in atto e finalizzato a potenziare la CA, nel tentativo di migliorare i contesti organizzativi. Pertanto, una politica di *Capacity Building* non può non passare da una analisi precedente di *assessment*: solo attraverso una accurata valutazione e ricognizione di punti di forza e punti di debolezza - ma soprattutto delle necessità - è possibile porre le basi per una azione proficua di capacitazione. In sintesi, dunque, mentre la CA è una condizione immanente dell'amministrazione che ne descrive lo stato potenziale delle sue *performance*, il *Capacity Building* è un processo trasformativo che mira a migliorare tale condizione. Ancora, la CA rappresenta il livello in potenza di efficienza e funzionalità di un'amministrazione (in un dato momento), mentre il *Capacity Building* è l'insieme delle azioni messe in atto per potenziarla. Tale differenza verrà approfondita nel paragrafo 3.2.

Per le ragioni sin qui illustrate, il modello proposto non vuole limitarsi all'*assessment*, ma guida la progettazione e l'attuazione di politiche di *Capacity Building* che siano coerenti, flessibili e ancorate all'analisi dei bisogni reali dell'ente pubblico.

1.3 Lacune nella letteratura e posizionamento teorico: le domande di ricerca

Nonostante la crescente attenzione rivolta al concetto di CA negli studi di amministrazione pubblica e di *policy*, la letteratura continua a presentare numerose lacune che ne ostacolano un'applicazione coerente e sistematica nei contesti empirici. Il presente lavoro si colloca proprio nel tentativo di colmare alcune di queste criticità, contribuendo a una chiarificazione concettuale, metodologica e operativa che renda la CA non solo analizzabile teoricamente, ma

anche osservabile nella pratica amministrativa.

La prima e più evidente lacuna riguarda l'intrinseca ambiguità definitoria del concetto, ampiamente discussa nei paragrafi precedenti (cfr. par. 1.2.1). Come emerso dall'analisi delle principali fonti accademiche, la CA è spesso descritta come “*essentially contested concept*” (Natalini, 2010), ovvero come un concetto strutturalmente aperto, oggetto di definizioni molteplici, parziali e talvolta contraddittorie, a seconda delle discipline, dei contesti e delle finalità d'uso. Le definizioni identificate variano da interpretazioni minimaliste (Eisenstadt, 1963) a visioni sistemiche e manageriali (Farazmand, 2009; Ingraham & Donahue, 2000), mettendo in luce una profonda eterogeneità teorica. Tale eterogeneità, pur arricchendo il dibattito scientifico, finisce per compromettere la possibilità di elaborare una cornice teorica condivisa e, di conseguenza, di costruire modelli di analisi comparabili.

In stretta connessione con questa ambiguità definitoria, la letteratura tende a oscillare tra due approcci analitici disallineati: da un lato, vi è un uso della CA come concetto descrittivo e prescrittivo, adottato per spiegare la *performance* amministrativa (CA come variabile causa); dall'altro, vi è un riconoscimento implicito della sua natura composita e processuale, che la renderebbe più opportunamente osservabile come variabile esito di un insieme articolato di fattori interni ed esterni (cfr. par. 1.2.1). Tuttavia, raramente gli studi riescono a conciliare queste due prospettive in un quadro analitico integrato. In molti casi, la CA è assunta come presupposto o indicatore di qualità istituzionale, ma senza che vengano chiariti i meccanismi attraverso cui essa si costituisce, si struttura e si trasforma nel tempo. Il rischio di questa impostazione è quello di incorrere in un uso tautologico del concetto, in cui la CA “spiega tutto senza spiegare nulla” (Polverari & Piattoni, 2022), e in cui le cause e gli effetti tendono a confondersi.

Ancora, la CA risulta spesso trattata come un concetto esclusivamente teorico, raramente calato nelle pratiche quotidiane delle pubbliche amministrazioni. Anche quando operazionalizzata tramite *proxy* quantitativi (es. numero di risorse, indicatori di performance, capacità assorbente dei fondi), essa viene utilizzata in modo meccanicistico, senza un reale sforzo di adattamento alle specificità istituzionali e organizzative dei contesti osservati. Come discusso nella sezione 1.2.3, la pluralità di dimensioni identificate testimonia la complessità del fenomeno. Tuttavia, nella pratica analitica, tali dimensioni vengono raramente esplorate in modo congiunto o sistematico.

Un ultimo elemento critico riguarda la tendenza a standardizzare e “ingegnerizzare” la CA,

trattandola come un oggetto tecnico e neutro, ignorando le implicazioni politiche, simboliche e culturali che la attraversano. La letteratura raramente tiene conto della dimensione situata e dinamica della CA, ovvero del fatto che essa si sviluppa in relazione a specifici assetti istituzionali, modelli di governance e culture amministrative (Wegener et al., 2011; Lodge & Wegrich, 2014). Ciò comporta il rischio di una depoliticizzazione dell'analisi amministrativa, in cui l'enfasi sull'efficienza e sulle performance può oscurare fattori cruciali quali la legittimità, l'*accountability*, il ruolo degli attori e la storicità dei processi istituzionali.

Alla luce di tali criticità, il presente lavoro di ricerca propone un **framework teorico-operativo** articolato su tre macro-dimensioni – **Risorse, Processi e Governance** – sviluppato a partire dalla codifica sistematica della letteratura esistente e orientato a superare la frammentarietà teorica evidenziata (cfr. par. 1.3.2). Questo schema, ispirato ma non riducibile a modelli preesistenti (Lodge & Wegrich, 2014; El-Taliawi & Van der Wal, 2019), è stato costruito con l'obiettivo di offrire una lettura – seppur non esaustiva - olistica e contestualizzata della CA, capace di integrare le sue molteplici accezioni in una struttura analitica coerente. Il modello è stato pensato per essere adattabile a contesti istituzionali diversi, ed è stato progettato come base per lo sviluppo di uno **strumento di assessment** utile tanto per la ricerca empirica quanto per l'autovalutazione da parte delle stesse amministrazioni pubbliche (cfr. par. 1.3.3). Il riferimento a esperienze consolidate come il **CAF (Capacity Assessment Framework)** e a metodologie partecipative di tipo diagnostico conferisce al modello una potenzialità applicativa rilevante.

L'elaborazione di tale *framework* non è stata solo un'esigenza teorica, ma anche un passaggio metodologico fondamentale per delimitare il campo semantico del concetto, selezionare un approccio definitorio coerente e **operazionalizzare la CA in modo da renderla indagabile empiricamente**, come richiesto da una ricerca condotta secondo l'approccio della Grounded Theory e della logica abduzione (cfr. Cap. 2). Il modello non pretende di offrire una sintesi definitiva, ma si propone come una lente analitica utile a “leggere” le pratiche amministrative e a interrogarsi su come la CA venga costruita, agita e trasformata nei contesti osservati.

Da qui emergono le **domande di ricerca** che guidano il presente lavoro, formulate alla luce del quadro teorico esposto e della necessità di colmare il divario tra concettualizzazione astratta e osservazione situata della CA. In particolare, il lavoro si propone di rispondere ai seguenti interrogativi:

1. *Quali sono le “pratiche” della CA? Come essa viene definita e rappresentata la nei diversi contesti analizzati?*
2. *Quali dimensioni della CA risultano effettivamente coinvolte nei processi di capacitazione? e in che modo esse si ricollegano al framework teorico proposto?*
3. *È possibile, elaborare un modello di assessment specifico per la CA che sia al tempo stesso analitico e operativo, e che possa sostenere le amministrazioni nei propri percorsi di miglioramento?*

Queste domande non hanno rappresentato per la ricerca un punto di arrivo, ma una griglia di lettura dinamica e adattabile, funzionale a esplorare le molteplici configurazioni che la CA può assumere nei diversi contesti amministrativi. In tal senso, il contributo della presente ricerca si colloca in una prospettiva che valorizza l'interazione tra **riflessione teorica e indagine empirica**, tra costruzione concettuale e osservazione situata, con l'obiettivo di proporre una lettura integrata e criticamente fondata della CA come categoria centrale nell'analisi delle istituzioni pubbliche contemporanee.

La riflessione teorica sviluppata sinora trova nel capitolo successivo la sua traduzione metodologica. Il **Capitolo II** illustra l'impianto di ricerca adottato, chiarendo le scelte epistemologiche, gli strumenti analitici e il disegno multi-caso attraverso cui il concetto di CA è stato indagato nelle sue manifestazioni empiriche.

CAPITOLO II: **METODOLOGIA E DISEGNO DELLA RICERCA**

Il presente capitolo si propone di illustrare in modo dettagliato l'impianto teorico-metodologico adottato nel corso della ricerca, con l'obiettivo di fornire al lettore gli strumenti per renderlo consapevole rispetto alle scelte teoriche, strategiche e operative che ne hanno orientato la realizzazione. In particolare, verranno esplicitati il paradigma epistemologico di riferimento, la metodologia adottata, la logica di indagine seguita, le tecniche di indagine impiegate, nonché il processo di raccolta e trattamento dei dati, delineando così il percorso conoscitivo che ha guidato l'intera costruzione dell'analisi empirica.

La complessità e la natura sfaccettata dell'oggetto di studio – la CA – hanno richiesto l'adozione di un approccio metodologico in grado di restituire in profondità i significati, le pratiche e le dinamiche osservate nei contesti istituzionali, senza ridurli entro griglie interpretative precostituite. In questa direzione, l'utilizzo della *Grounded Theory* in una prospettiva costruttivista, congiuntamente alla logica abduktiva, ha permesso di valorizzare l'interazione dei diversi dati raccolti, rendendo possibile la definizione di uno studio esplorativo che prende le mosse da contesti empirici.

Il presente capitolo si articola in quattro sezioni principali. Nella prima parte (2.1) viene delineata l'impostazione teorica e metodologica della ricerca, chiarendo il paradigma interpretativista-costruttivista entro cui si colloca l'indagine, le ragioni della scelta della *Grounded Theory* e il ricorso alla logica abduktiva come principio guida. La seconda sezione (2.2) descrive il disegno della ricerca e le strategie adottate, soffermandosi sul processo di ricerca e sulla selezione dei casi di studio. La terza sezione (2.3) è dedicata alle tecniche di raccolta dei dati, illustrando nel dettaglio l'uso integrato di osservazione partecipante, interviste semi-strutturate e analisi documentale. Infine, la quarta sezione (2.4) approfondisce le operazioni di trattamento, codifica e analisi dei dati, evidenziando il percorso analitico che ha portato alla costruzione delle categorie interpretative, alla triangolazione delle fonti e quindi alla vera e propria analisi dei dati.

Attraverso questa struttura, il capitolo intende quindi rendere espliciti i presupposti, le modalità e le scelte che hanno guidato la produzione della conoscenza nel presente lavoro, contribuendo a garantire la necessaria trasparenza metodologica e il rigore scientifico dell'intero percorso di ricerca.

2.1 Impostazione teorica e metodologica

Come già anticipato, la presente ricerca di dottorato si propone di affrontare il concetto di CA, con l'obiettivo di colmare, nei limiti, le lacune teoriche esistenti e offrire una chiave di lettura ampia e organica del fenomeno. In primo luogo, si intende dunque fare ordine in un campo di studi caratterizzato da una molteplicità di definizioni, approcci e prospettive, spesso frammentati e talvolta in tensione tra loro (Cfr. Cap. 1). A partire da questa sistematizzazione concettuale, il secondo obiettivo è la costruzione di un *framework* analitico che sia il più possibile comprensivo, in grado di ricomporre le diverse dimensioni della CA in una prospettiva unitaria e al tempo stesso flessibile, capace di adattarsi a differenti contesti istituzionali e operativi. Il terzo obiettivo è quello di calare tale quadro teorico nell'analisi empirica, indagando le pratiche amministrative in contesti concreti – sia italiani che europei – attraverso la selezione di casi di studio mirati. Infine, la ricerca si muove verso la costruzione di un modello di *assessment* della CA, fondato su basi teoriche solide ma di estrazione empirica, concepito come strumento adattivo per l'analisi e la valorizzazione delle pratiche amministrative nei diversi contesti istituzionali.

I paragrafi a seguire hanno lo scopo di fornire al lettore una panoramica dell'impostazione teorico-metodologica della ricerca al fine anche di porre le basi per poter giustificare le scelte operative compiute in fase di raccolta e analisi dei dati.

2.1.1 Il paradigma di riferimento

La presente ricerca è caratterizzata da un percorso metodologico che si colloca all'interno del più ampio paradigma interpretativista – costruttivista e si sviluppa attraverso un approccio *logico abducente*, in linea con i principi teorici della *Grounded Theory*.

Quando si parla di paradigma nel campo delle scienze sociali si fa riferimento ad una prospettiva teorica, capace di fornire agli scienziati orientamenti (problemi, metodi, tecniche) e criteri di scelta fungendo da guida. In altri termini, il paradigma è: “*una visione del mondo, una finestra mentale, una griglia di lettura che precede l'elaborazione teorica*”(Corbetta, 2015 :13).

La definizione di uno specifico paradigma (imprescindibile) è dunque l'attività a monte rispetto alla definizione dei fondamenti teorici di una ricerca, un collocamento ontologico che precede l'adozione di specifiche metodologie e tecniche di analisi dei dati.

Ogni qualvolta il ricercatore ritenga che il problema dell'esistenza di una realtà oggettiva sia secondario rispetto alla modalità in cui essa non è solamente osservata ma anche interpretata

dagli individui, e che la realtà, indipendentemente dalla sua effettiva esistenza, sia essenzialmente il prodotto di un'attività mentale finalizzata alla costruzione di significato, egli si colloca all'interno della tradizione interpretativista, il cui quadro ontologico di riferimento è il costruttivismo (*Ibidem*). Tale prospettiva sostiene che la realtà non possa essere separata dall'osservatore che la analizza, poiché essa si configura come una costruzione emergente dal processo conoscitivo stesso.

Da un punto di vista epistemologico, la conoscenza risulta dunque inevitabilmente influenzata dal relativismo, in quanto le costruzioni della realtà variano in base agli individui, ai gruppi sociali, alle culture e ai contesti spazio-temporali in cui si sviluppa la ricerca. L'accettazione del relativismo implica che la scienza non possa perseguire la formulazione di teorie finalizzate alla spiegazione oggettiva dei fenomeni, bensì soltanto interpretazioni che emergono dall'interazione tra osservatore e fenomeno studiato. Pertanto, l'obiettivo principale della ricerca interpretativista non è individuare leggi generali, ma comprendere i significati che gli attori sociali attribuiscono agli eventi, alle azioni e alle situazioni, nonché le motivazioni che li inducono ad agire in determinati modi (Salvini, 2015).

Il ricercatore che si riconosce nell'approccio interpretativista-costruttivista privilegia metodi di ricerca qualitativa: *“l'impostazione soggettivista non può adottare il «linguaggio delle variabili»”*(Corbetta, 2015 :35). Ad essere predilette saranno dunque strategie di indagine fondate sull'interpretazione e sull'analisi approfondita di casi specifici. Per la raccolta dei dati, saranno utilizzate tecniche che garantiscano un'elevata ricchezza informativa, come l'intervista non strutturata e l'osservazione partecipante. L'analisi dei dati sarà dunque volta alla costruzione di categorie analitiche, al fine di esplicitare le relazioni tra i diversi elementi emersi dallo studio. Tale approccio risulta particolarmente calzante nei casi in cui l'oggetto di studio è particolarmente complesso e sfaccettato, come nel caso dell'oggetto di studio della presente ricerca.

Data la complessità e la natura multidimensionale dell'oggetto di studio, risulta pertanto essenziale adottare un approccio metodologico capace di cogliere le sfaccettature dei fenomeni indagati senza necessariamente costringerli entro schemi teorici precostituiti. Come già detto, infatti, la ricerca sulla CA, si confronta con un panorama teorico non univocamente definito, privo di un impianto concettuale consolidato che ne permetta un'analisi strutturata secondo modelli interpretativi già esistenti. In tale contesto, la Grounded Theory si configura come la scelta metodologica più adeguata, in quanto consente di elaborare un quadro teorico a partire dall'evidenza empirica, attraverso un processo di raccolta e analisi dei dati fondato su un

processo abducente, di cui si parlerà più avanti, e sulla costante interazione tra dati e teoria emergente.

2.1.2 La Grounded Theory

Il metodo di ricerca a cui ci si è approcciati nella conduzione dell'analisi è un metodo qualitativo.

Tale decisione è scaturita in ragione della caratteristica natura dell'oggetto di studio. La ricercatrice ha ritenuto che lo studio della CA richieda un'indagine approfondita delle pratiche, delle percezioni e delle dinamiche istituzionali nei contesti esaminati, elementi che mal si sposano con le peculiarità di un approccio quantitativo. Al contrario, il metodo qualitativo consente di esplorare i fenomeni in profondità, privilegiando la comprensione e la complessità dei contesti in esame piuttosto che la mera misurazione di variabili predefinite. Attraverso strumenti quali interviste semi-strutturate, raccolta documentale e osservazione partecipante, è stato possibile raccogliere dati ricchi di informazioni, capaci di restituire le prospettive degli attori coinvolti e le sfumature che caratterizzano la concettualizzazione "esperienziale" della CA e le pratiche di *policy* volte a rafforzarla. Più nel dettaglio, il progetto di ricerca si è sviluppato nella cornice metodologica della Grounded Theory (o GT).

Come ampiamente descritto nell'opera di Tarozzi (2008) la Grounded Theory è un approccio metodologico qualitativo sviluppato da Barney Glaser e Anselm Strauss (1967). È importante sottolineare il contesto temporale di riferimento: la GT nasce negli anni '60 in un contesto accademico e scientifico caratterizzato dal predominio della ricerca quantitativa, basata su ipotesi predefinite e metodi statistici rigorosi. È in questo scenario che Glaser e Strauss sviluppano un approccio innovativo per lo studio dei fenomeni sociali. La necessità di un nuovo metodo di ricerca emerge, non a caso, durante il loro studio sulla morte negli ospedali, finanziato per comprendere il comportamento del personale sanitario e dei pazienti in contesti di fine vita. Le loro osservazioni rivelano che la morte non è solo un evento medico, ma un processo sociale influenzato dalle interazioni e dalle percezioni di tutti gli attori coinvolti. Tuttavia, le metodologie esistenti basate su metodi quantitativi non permettevano di cogliere appieno queste dinamiche complesse (Andrews & Nathaniel, 2015). Da qui, l'idea di costruire teorie direttamente dai dati osservati, anziché imporre modelli preesistenti, portando alla pubblicazione di *Awareness of Dying* (1965) e, successivamente quindi *The Discovery of Grounded Theory* (1967), opera destinata a diventare un riferimento fondamentale per la metodologia qualitativa.

Questo nuovo approccio rivoluziona la ricerca sociale. In particolare, esso si distingue per la sua capacità di costruire teorie a partire dai dati empirici piuttosto che applicare modelli teorici preesistenti. Scrivono infatti i due autori: “*Nel nostro libro sosteniamo la necessità di fondare la teoria nella ricerca sociale stessa, per generarla dai dati. Abbiamo collegato questa posizione a (...) varie procedure volte a generare una teoria fondata.*”(Glaser & Strauss, 1967:p.viii). Il riferimento a “teoria fondata” è esplicativo di una teoria esito di un processo interattivo di raccolta e analisi dei dati, che porta all’emergere progressivo di concetti e categorie. L’adozione di questo metodo permette dunque di far emergere significati direttamente dai dati con il fine di ottenere teorie radicate nella realtà empirica, favorendo una comprensione profonda dei fenomeni sociali. La sua flessibilità e capacità di adattarsi ai contesti di ricerca la rendono una metodologia particolarmente efficace per l’esplorazione di fenomeni complessi e poco conosciuti.

Il riconoscimento della sua importanza, tuttavia, avvenne gradualmente: solo quando il metodo iniziò a essere applicato con successo da altri studiosi, il libro acquisì ampia notorietà, influenzando anche il panorama italiano alla fine degli anni Novanta, grazie al lavoro di pionieri come Silvia Gherardi e Antonio Strati (Tarozzi, 2008).

Nel 1991, la collaborazione tra Strauss e Glaser si incrinò irrimediabilmente con la pubblicazione di *Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory* (1990), scritto da Strauss insieme a Juliet Corbin, sua assistente. Il testo, pensato come guida pratica per studenti, strutturava in dettaglio ogni fase della Grounded Theory, rendendo il metodo più accessibile e tecnicamente dettagliato. Tuttavia, Glaser non condivise questa impostazione e mosse tre principali critiche legate a: l’eccessiva tecnicizzazione del metodo, l’eccessiva sistematizzazione della ricerca dentro un interrogativo di partenza e la forzatura dell’analisi in categorie predefinite (Ibidem). Da questa frattura nacquero due orientamenti distinti: l’approccio classico di Glaser e quello più strutturato di Strauss e Corbin. Negli anni successivi, nel contesto della sociologia e delle scienze sociali il paradigma positivista è stato seriamente messo in discussione, favorendo una concezione più interpretativa della ricerca. A partire da queste riflessioni, Kathy Charmaz – allieva di Glaser - ha introdotto un’interpretazione costruttivista della Grounded Theory, ridefinendola in chiave più costruttivista. Secondo questo orientamento, la conoscenza è il risultato di un’interazione tra ricercatore e soggetti, mettendo al centro i significati più che i fatti (Ibidem).

Per adottare una GT costruttivista è necessario dunque: utilizzare le indicazioni metodologiche con flessibilità; privilegiare la comprensione interpretativa dei dati; superare gli assunti positivistici della GT classica. A differenza dell’approccio originario, il costruttivismo

riconosce che il ricercatore non può essere un osservatore neutrale, ma è parte integrante del contesto studiato. Tra le principali implicazioni:

- Non esiste una visione del ricercatore “neutrale”.
- I dati non sono raccolti, ma costruiti attraverso l’interazione.
- L’analisi si concentra sui significati attribuiti ai fenomeni dai soggetti.
- Il ricercatore riconosce l’influenza delle proprie percezioni e interpretazioni.
- Le categorie emergenti sono flessibili e non rigidamente predefinite.

L’adozione della prospettiva costruttivista della GT si configura come un’imprescindibile scelta epistemologica per una ricerca che – come questa - è orientata all’esplorazione della costruzione dei significati e consente di sviluppare concetti e categorie analitiche direttamente dai dati raccolti, senza imporre a priori schemi interpretativi rigidi. Questo approccio si è rivelato particolarmente calzante per una analisi che affonda le sue radici in un contesto teorico scientifico poco sistematizzato e frammentato che non avrebbe dunque permesso una maggiore rigidità procedurale.

La conoscenza, lungi dall’essere un’entità oggettiva, emerge attraverso la relazione ricercatore-realtà, riflettendo la molteplicità delle esperienze vissute e delle percezioni.

2.1.3 L’adozione della logica abduttiva

All’interno della cornice epistemologica sopra delineata, la logica abduttiva si configura come il fulcro del processo investigativo del presente lavoro di ricerca. La Grounded Theory si adatta infatti perfettamente ad un tipo di ragionamento che la qualifica come un metodo abduttivo, poiché il suo approccio prevede un ciclo continuo di osservazione, formulazione di ipotesi e verifica empirica. Anzi, la sola logica induttiva della GT rischia di portare ad una stagnazione delle innovazioni teoriche in quanto le teorie non possono emergere solamente dai dati rilevati sul campo senza un riferimento esplicito a teorie preesistenti. Questo approccio ignora il fatto che l’osservazione è sempre influenzata da concetti e aspettative teoriche (Timmermans & Tavory, 2012).

L’abduzione, infatti, parte dai dati raccolti e porta alla generazione di ipotesi interpretative, che vengono poi confrontate con ulteriori evidenze empiriche. Questo processo implica l’esplorazione di diverse possibili spiegazioni teoriche per i fenomeni osservati, la formulazione di ipotesi per ciascuna di esse e la loro verifica attraverso un’analisi empirica, con l’obiettivo di individuare l’interpretazione più coerente e plausibile (Charmaz, 2006). A differenza del ragionamento induttivo, che procede dalla raccolta empirica alla generalizzazione di principi, e di quello deduttivo, che parte da ipotesi predefinite per verificarne la validità, l’abduzione non

si limita semplicemente alla formulazione di ipotesi esplicative, ma rappresenta un insieme più ampio di processi di ragionamento. In altri termini, mentre l'induzione e la deduzione lavorano su informazioni già esistenti, l'abduzione è il meccanismo che genera nuove intuizioni, permettendo di ipotizzare spiegazioni innovative per fenomeni osservati (Peirce, 1931-1958). Questo approccio risulta particolarmente efficace in contesti di ricerca caratterizzati da elevata frammentarietà e scarsa sistematizzazione, come quello oggetto della presente ricerca, ambito nel quale le conoscenze sono ancora poco sistematizzate e spesso frammentate. Proprio l'assenza di una teoria univoca sulla CA giustifica l'adozione del ragionamento abduttivo in quanto: "(...) *l'abduzione consiste nello studiare i fatti e nell'elaborare una teoria per spiegarli*" (*ibidem*: 5.145).

Adottare la logica abduttiva nella ricerca qualitativa significa dunque riconoscere che la costruzione teorica non può avvenire in un vuoto concettuale, né essere rigidamente vincolata a un unico quadro teorico predefinito. Come sottolineano Timmermans & Tavory (2012), per favorire l'innovazione teorica è necessario evitare sia un approccio "*teoreticamente ateo*", che rifiuta ogni riferimento a teorie esistenti, sia un "*monoteismo teorico*", che impone un'unica prospettiva interpretativa. La ricerca deve invece essere guidata da un "*agnosticismo teorico informato*", che consenta al ricercatore di navigare tra diverse prospettive teoriche, confrontarle criticamente e utilizzarle per interrogare i dati in modi nuovi.

Considerato dunque come visto che lo scopo della Grounded Theory è "generare teoria" e che, a partire dall'analisi della letteratura su CA il quadro teorico appare frammentato e multidisciplinare, la selezione di questo come metodo per la conduzione di questa ricerca appare come una operazione naturale e quasi imprescindibile. Questo metodo consente infatti di individuare categorie analitiche in grado di restituire con maggiore fedeltà la complessità della realtà osservata, offrendo al contempo un contributo originale allo sviluppo della letteratura scientifica sul tema.

In generale, la presente impostazione teorico-metodologica parte dal presupposto CA non sia un'entità oggettiva e misurabile in senso univoco, ma piuttosto un fenomeno costruito attraverso pratiche, significati e interazioni situate nei contesti istituzionali e organizzativi. Di conseguenza, l'indagine non si limita a verificare ipotesi precostituite, ma si propone di comprendere in che modo gli attori amministrativi danno senso alla propria azione e come la CA si manifesti in forme diverse a seconda dei contesti organizzativi presi in esame. In questa prospettiva, il processo di ricerca si sviluppa attraverso un'interazione continua tra teoria e pratica, in cui le categorie analitiche emergono progressivamente dall'analisi dei dati piuttosto che essere imposte a priori. L'adozione di *case study*, sia in ambito italiano che estero, ha

consentito di esplorare le molteplici configurazioni della CA e di individuare pattern ricorrenti, eventuali variazioni e logiche sottostanti che ne determinano la sua essenza sul piano empirico. Questo approccio riflette in pieno, dunque, l'orientamento interpretativista nella misura in cui riconosce la centralità dei significati, delle narrazioni e delle pratiche sociali nella costruzione dei fenomeni amministrativi, rifiutando la riduzione della CA a una mera somma di *input* immessi in un sistema o tantomeno la possibilità di rilevare la complessità del concetto attraverso indicatori quantitativi.

Per tali ragioni, dunque, la ricerca si propone non solo di fornire una analisi della principale letteratura esistente, ma di generare nuove prospettive interpretative, contribuendo a una comprensione più profonda e contestualizzata del fenomeno. Attraverso questo percorso, la ricerca ambisce in seconda battuta a offrire strumenti analitici in grado di cogliere la complessità della CA nelle sue molteplici articolazioni, favorendo una lettura più ricca e sfumata delle dimensioni che la caratterizzano e della relazione con gli esiti amministrativi.

Dopo aver definito il contesto teorico, di seguito viene presentato il disegno della ricerca e la sua strategia.

2.2 Disegno della ricerca e la sua strategia

La natura “*grounded*” dell’approccio sopra descritto è visceralmente connessa dunque ad un disegno della ricerca e ad una strategia che mettano in primo piano una indagine empirica agganciata ai dati, radicata nei fatti. Quando si fa riferimento al disegno della ricerca ci si riferisce ad una serie di scelte di carattere operativo legate ad elementi come quali strumenti usare e quanti e quali soggetti studiare. Con più precisione, “*(...) i disegni di ricerca sono tipi di indagine nell'ambito degli approcci qualitativi, quantitativi e dei metodi misti che forniscono indicazioni specifiche per le procedure di uno studio di ricerca*” (Creswell & Creswell, 2018:33).

Nel nostro caso specifico - nel rispetto dell’approccio flessibile della Grounded Theory - il disegno della ricerca è stato inizialmente predefinito per garantire coerenza metodologica, ma è rimasto aperto e adattabile, subendo aggiustamenti progressivi man mano che i dati venivano raccolti e l’analisi empirica veniva condotta, permettendo così di affinare le categorie teoriche emergenti in un processo iterativo e dinamico.

Nelle scienze sociali, il disegno della ricerca può assumere diverse forme, a seconda della natura del fenomeno studiato e degli obiettivi dell’indagine. Si distingue tra approcci quantitativi, approcci qualitativi e approcci *mixed methods*. La selezione di un approccio piuttosto che un altro dipende fortemente dall’obbiettivo del ricercatore e dalla natura dell’oggetto in esame.

Nel presente studio si adottano i metodi della ricerca qualitativa e le relative tecniche di raccolta dati, al fine di esaminare il fenomeno oggetto di analisi in modo approfondito senza alcuna pretesa di generalizzazione. La scelta di questo approccio risponde alla necessità di comprendere in profondità le dinamiche sottostanti al fenomeno studiato, evitando schematizzazioni rigide e favorendo un'analisi flessibile e adattabile alle specificità del caso. Nei prossimi due paragrafi, verranno approfondite le principali tappe del processo di ricerca nonché le scelte metodologiche relative ai casi di studio, al fine di delineare un quadro quanto più possibile esaustivo del disegno della ricerca e della sua strategia.

2.2.1 Il processo di ricerca

Nella ricerca qualitativa si parla spesso di “processo di ricerca” in quanto non si può fare riferimento ad una successione definita di passaggi definiti da un chiaro disegno lineare (Corbetta, 2015b). Tuttavia, come illustrato da (Gobo, 1998) è possibile individuare almeno le seguenti fasi tipiche di una ricerca:

- Individuazione dell'argomento;
- Disegno della ricerca;
- Scelta del metodo di indagine e degli strumenti di ricerca;
- *Fieldwork*;
- Organizzazione dei dati;
- Analisi dei dati;
- Redazione di un testo e comunicazione dell'esito della ricerca;

Di seguito verranno dunque approfondite queste sette fasi nello specifico contesto della presente ricerca (Fig. 2.1). Tale esercizio esplicativo non solo contribuisce ad elevare la qualità del lavoro, ma è essenziale per prevenire e mitigare le critiche che potrebbero sorgere riguardo a un presunto deficit di rigore metodologico nell'analisi qualitativa. Infatti, la trasparenza metodologica è un valore aggiunto cruciale, poiché invita il ricercatore a esplicitare i propri ragionamenti, le intuizioni e le conoscenze tacite (*ibidem*).

Il processo di ricerca

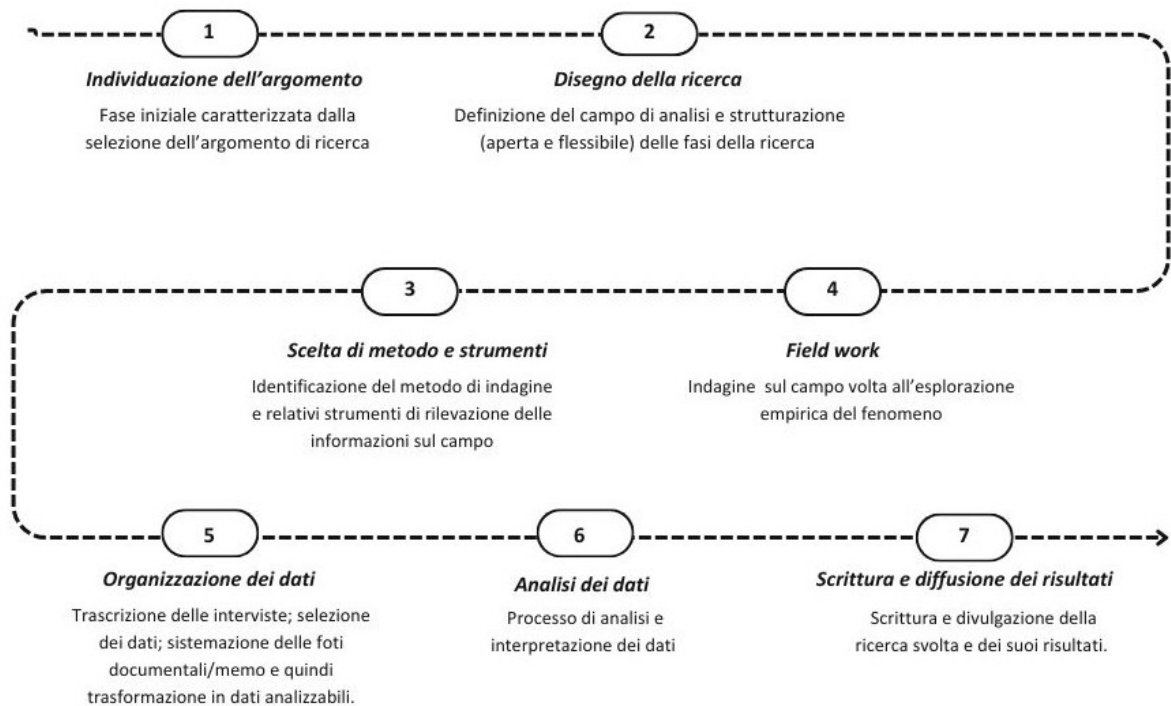


Figura 2.1 Il processo di ricerca. Fonte: elaborazione personale.

Individuazione dell'argomento

Non è raro che la scelta di un determinato argomento di ricerca sia influenzata da fattori che vanno oltre il semplice interesse teorico, includendo anche considerazioni di natura “extra-scientifica” (*ibidem*). Nel caso della presente tesi, l'individuazione dell'argomento è stata in parte orientata dalla disponibilità di una borsa di studio specificamente dedicata alla CA, che ha fornito il quadro iniziale entro cui collocare la riflessione scientifica.

Tale circostanza, pur avendo rappresentato un punto di partenza pragmatico, non ne esaurisce tuttavia la portata: la CA costituisce un oggetto di studio di crescente rilievo, tanto sul piano accademico quanto su quello applicativo. Come già visto, negli ultimi anni, il tema è divenuto centrale nel dibattito sulle riforme della pubblica amministrazione, sui processi di modernizzazione dello Stato e sulla capacità delle istituzioni di attuare politiche complesse, assumendo una valenza strategica nel collegare teoria e pratica dell'azione pubblica. L'approfondimento della CA nasce dall'esigenza di dare ordine a un concetto largamente utilizzato ma spesso ambiguo, proponendo un quadro teorico unitario e strumenti pratici per analizzarlo nei contesti reali. Sul tema, infatti, come visto (Crf. Cap.I), molto si è detto, ma in modo spesso frammentario e disomogeneo, rendendo necessaria una sistematizzazione che,

seppur discrezionale, consenta, da un lato, di fare ordine tra definizioni e approcci teorici; dall'altro, di costruire un quadro interpretativo solido in grado di cogliere la complessità del fenomeno. A partire da tale base concettuale, la ricerca mira infine a tradurre la riflessione teorica in strumenti pratici, orientati all'analisi e al rafforzamento effettivo delle capacità delle amministrazioni pubbliche.

Disegno della ricerca

In questa successiva fase il ricercatore restringe il focus della ricerca anche in relazione agli eventuali limiti esterni quali potrebbero essere i finanziamenti ottenuti e il tempo a disposizione (ibidem).

Nel nostro caso specifico, e in linea con l'approccio flessibile della Grounded Theory, il disegno della ricerca è stato inizialmente strutturato per assicurare coerenza metodologica. Tuttavia, è rimasto nel tempo aperto a modifiche, evolvendosi progressivamente in risposta ai dati raccolti e all'analisi empirica. Il disegno della ricerca si è concentrato su due diverse fasi:

FASE 1: Strettamente connessa alla *teoria della CA* legata all'analisi dei principali riferimenti della letteratura allo scopo di individuare, a livello teorico, le definizioni e le dimensioni in capo al concetto stesso. A questo passaggio è seguita l'elaborazione di un framework analitico elaborato con l'intento di restituire ordine alla frammentazione rilevata.

Fase 2: Legata alle *pratiche della CA* ovvero volta all'esplorazione di come nei contesti istituzionali (on-field) il concetto venga definito e interpretato ma soprattutto quali specifiche *policy* possano essere ricondotte – direttamente o indirettamente – alla costruzione di CA (c.d. *Capacity Building*). Rispetto a questa fase "empirica", i dettagli della conduzione della ricerca sono indicati nei paragrafi che seguono.

Scelta del metodo di indagine e degli strumenti di ricerca

In questa cruciale fase, il ricercatore è chiamato a scegliere rispetto al metodo della ricerca e agli strumenti di raccolta delle informazioni utili. La presente ricerca si posiziona tra le ricerche che adottano un metodo di ricerca qualitativo con specifico riferimento alla Grounded Theory costruttivista. I principali strumenti di raccolta dati utilizzati sono stati l'osservazione partecipante, l'intervista semi- strutturata, la raccolta documentale. Questi verranno di seguito specificati in relazione ai casi di studio selezionati (Crf. Par. 2.2.2).

Fieldwork

Essendo questa una ricerca di carattere esplorativo volta a indagare le esperienze amministrative (le pratiche) in materia di CA, la fase empirica ha previsto la selezione di casi di studio significativi. La scelta è ricaduta su cinque differenti contesti: 1) la Direzione Generale per il Sostegno alle Riforme Strutturali - DG Reform (Commissione Europea); 2) la Scuola Nazionale di Amministrazione - SNA (Presidenza del Consiglio dei ministri); 3) il Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle PA - Formez PA (Dipartimento Funzione Pubblica); 4) il Ministero dell'Università e della ricerca – MUR; 5) il Ministero della Giustizia.

Questi casi di studio sono stati individuati sulla base di diversi criteri primo tra tutti le informazioni ricavate da alcune interviste esplorative condotte con testimoni privilegiati capaci di fornire delle informazioni pratiche (es. contatti, disponibilità, complessità e fattibilità ecc..). A questo, si sono affiancati ulteriori criteri di selezione, tra cui la rilevanza istituzionale, il ruolo strategico nel rafforzamento della CA, l'effettiva accessibilità delle informazioni e la disponibilità di contatti utili per approfondire le dinamiche interne. Nel caso specifico l'analisi dei casi di studio è stata condotta – con le diverse peculiarità del caso che verranno successivamente dettagliate - attraverso interviste qualitative semi-strutturate, la raccolta documentale e l'osservazione partecipante.

Organizzazione dei dati

In questa fase i dati raccolti (interviste, note di campo, documenti) necessitano di essere organizzati prima di essere analizzati. È qui che le informazioni sono trasformate in dati (ibidem). Questo passaggio costituisce la base per il momento dell'analisi. Nel nostro caso tutte le informazioni raccolte sul campo sono state prima smistate per area, poi selezionate e poi trasformate in elementi analizzabili (es. da traccia audio intervista a trascrizione).

Analisi dei dati

È in questa fase che il ricercatore interpreta i dati a disposizione raccolti sul campo. Questo processo, tuttavia, richiede necessariamente un intervento “creativo” da parte del ricercatore (ibidem) o, per usare le parole del sociologo statunitense Charles Wright Mills, “*immaginazione sociologica*”⁸.

⁸ L'espressione deriva dal libro “The Sociological Imagination” (1959) del sociologo statunitense C. Wright Mills.

In questo lavoro di ricerca l'analisi è stata condotta mediante l'utilizzo di tecniche di analisi qualitative supportate dall'utilizzo del *Software NVivo* allo scopo di organizzare, importare, analizzare, esplorare e visualizzare informazioni di diverso tipo importate in un'unica sede dall'utente utilizzatore. In linea con i principi della GT, l'analisi è stata condotta attraverso un processo iterativo di codifica dei dati, supportato dal software NVivo. Dopo una prima fase di codifica volta a individuare concetti emergenti dal materiale empirico (interviste, note di campo, documenti), si è passati alla fase di messa in relazione dei codici tra loro, fino ad arrivare a un quadro più ampio del materiale empirico raccolto. Questo processo ha consentito che le categorie analitiche emergessero direttamente dai dati, senza imporre schemi interpretativi rigidi. L'utilizzo di NVivo ha agevolato l'organizzazione, l'esplorazione e la visualizzazione delle connessioni tra i dati, garantendo rigore e tracciabilità all'intero percorso analitico.

Redazione di un testo e comunicazione dell'esito della ricerca

Nel caso specifico di questa ricerca questo passaggio corrisponde con la stesura della presente tesi. Tuttavia, sono stati presenti momenti precedenti di diffusione dei prodotti dell'indagine condotta (altri report scientifici, conferenze, seminari ecc.).

2.2.2 Casi di studio selezionati

Per comprendere il modo in cui questa ricerca esplora le esperienze amministrative in materia di CA, è fondamentale anzitutto soffermarsi sulla logica di selezione e sulla qualificazione metodologica dei casi di studio analizzati. I risultati emersi da questa fase verranno approfonditi in un'altra sezione della tesi (Cfr. PARTE II- LE PRATICHE DELLA CA), mentre qui si intende chiarire le scelte metodologiche operative che hanno guidato la ricerca sul campo.

Data la natura esplorativa, interpretativa e abducente della ricerca, l'indagine empirica si è articolata su cinque contesti istituzionali di particolare rilievo, selezionati per massimizzare il potenziale di apprendimento teorico (*theory building*). I casi non sono dunque equiparabili tra loro, né pensati come unità omogenee di analisi, bensì come posizioni differenziate all'interno di un ideale universo di riferimento, utili a esplorare come la CA venga costruita, sostenuta e agita a livelli diversi del sistema amministrativo.

La selezione dei casi è stata guidata da una combinazione di criteri pragmatici e teorici. Da un lato, interviste esplorative con testimoni privilegiati hanno fornito indicazioni circa la fattibilità dell'indagine, l'accessibilità ai dati e la complessità organizzativa dei contesti considerati. Dall'altro lato, sono stati presi in considerazione elementi di rilevanza istituzionale e di

posizionamento strategico rispetto alle politiche di rafforzamento della CA, in particolare nel contesto del PNRR e delle iniziative europee.

La letteratura sul *case study research*, individua nello studio di casi reali uno strumento privilegiato per comprendere fenomeni complessi, situati e contemporanei nel loro contesto naturale (Gerring, 2007; Stake, 2010; Yin, 2018). Il *case study* consente infatti di ottenere una comprensione approfondita e “densa” dei fenomeni osservati, nel caso del presente lavoro, attraverso l’uso integrato di fonti multiple quali osservazione partecipante, interviste semi-strutturate e raccolta documentale, adattando le tecniche di raccolta dati alle specificità di ciascun contesto, come verrà dettagliato nelle sezioni successive. In ambito qualitativo, il ricorso a più casi non risponde a logiche di rappresentatività, bensì a finalità di apprendimento teorico e di costruzione interpretativa (Stake, 2010; Bloomberg & Volpe, 2022).

Coerentemente con tali indicazioni, la presente ricerca adotta un disegno di *multiple case study* (Creswell & Poth, 2018), in cui casi diversi sono selezionati per illuminare la CA da prospettive istituzionali e funzionali differenti. In linea con l’impostazione proposta da Yin (2018), l’analisi comparata tra più casi non è orientata alla generalizzazione statistica, ma alla generalizzazione analitica, attraverso la quale le evidenze empiriche vengono utilizzate per sviluppare, affinare o rivedere concetti teorici e schemi interpretativi, andando oltre il singolo contesto di osservazione. I casi considerati nel presente lavoro di ricerca possono essere intesi come *casi medi* nel senso analitico del termine: non *outlier* estremi ma contesti nei quali, per mandato istituzionale, risorse disponibili e centralità nelle politiche pubbliche, è ragionevole attendersi la presenza di pratiche esplicite di capacitazione amministrativa (*most likely cases*). Tale scelta consente di osservare non tanto *se* la CA sia presente, quanto *come* essa venga concettualizzata, costruita e praticata in contesti organizzativi differenti.

All’interno di questo disegno multilivello, i casi di studio sono stati ordinati e selezionati secondo una scala di astrazione decrescente, che va dal livello europeo, ai costruttori nazionali di capacità, fino alle amministrazioni erogatrici di politiche e servizi. Tale impostazione consente di attribuire a ciascun caso una funzione analitica distinta, evitando di trattare come omogenei contesti istituzionali che svolgono ruoli profondamente diversi nel processo di costruzione della CA.

Al livello più elevato della scala si colloca la Direzione Generale per il Sostegno alle Riforme Strutturali (**DG REFORM**) della Commissione Europea, che rappresenta il livello sovranazionale di costruzione della CA attraverso strumenti di *policy* e assistenza in coerenza con la rilevanza e il crescente rilievo del tema nelle politiche di rafforzamento istituzionale

promosse dall'Unione (Ongaro, 2022). Questo caso consente di osservare come la CA venga promossa a livello europeo e tradotta in indirizzi e dispositivi rivolti agli Stati membri.

Scendendo nella scala di astrazione, la **Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)** e **Formez PA** costituiscono il livello nazionale di costruzione e diffusione della CA. Entrambi gli enti, collegati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Dipartimento della Funzione Pubblica, svolgono un ruolo chiave nella formazione, nell'accompagnamento tecnico e nel supporto organizzativo delle amministrazioni pubbliche. Per tali ragioni sono stati selezionati come casi esplorativi e pilota, funzionali a comprendere come la CA venga pensata, definita e operazionalizzata a livello istituzionale nazionale, prima di essere trasferita o attivata nei contesti amministrativi.

All'estremo inferiore della scala si collocano il **Ministero della Giustizia (MiG)** e il **Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR)**, intesi come casi di studio in senso proprio e analizzati per indagare le pratiche concrete attraverso cui la CA prende forma nei processi di attuazione del PNRR. Entrambi i casi consentono di osservare come le amministrazioni traducano il concetto di capacità in scelte operative, assetti organizzativi e strumenti gestionali, restituendo una prospettiva empirica sul modo in cui la capacità "si fa" nella pratica quotidiana dell'azione pubblica. In questo quadro, MiG e MUR rappresentano i due casi effettivamente comparabili e costituiscono il fulcro della *paired comparison* sviluppata nella parte empirica della tesi. La comparazione tra i due ministeri è costruita attorno alle differenti funzioni istituzionali che essi svolgono.

Per ciascuno dei casi elencati vengono quindi di seguito illustrati i dettagli metodologici.

SNA e Formez PA

La prima fase della ricerca ha avuto un carattere esplorativo e si è sviluppata all'interno di due istituzioni che rappresentano, per ruolo e funzioni, poli centrali nella costruzione della CA nel sistema pubblico italiano: la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) e Formez PA.

Presso la SNA è stato condotto un periodo di ricerca applicata in presenza, della durata complessiva di sei mesi, presso la sede di Roma. Tale esperienza ha costituito un momento cruciale del percorso dottorale, poiché ha consentito un'interazione diretta e continuativa con dirigenti e funzionari delle amministrazioni centrali permettendo di coniugare la riflessione teorica sul tema con un'esperienza diretta "sul campo", in un contesto che costituisce oggi uno dei principali centri di formazione e sperimentazione amministrativa del Paese.

In particolare, la partecipazione alla prima edizione del corso di formazione “*Laboratorio di Capacità Amministrativa*” ha offerto un’occasione unica per raccogliere percezioni, rappresentazioni ed esperienze direttamente dagli attori coinvolti nei processi amministrativi. Questa esperienza ha assunto un valore fortemente esplorativo, ponendo le basi per la successiva costruzione del quadro empirico della ricerca. Oltre ad aver permesso di approfondire il tema sotto il profilo teorico, ha infatti consentito di osservare dall’interno il modo in cui i funzionari pubblici riflettono sulla CA, favorendo un primo allineamento tra la dimensione concettuale e quella operativa. Due strumenti di rilevazione hanno supportato questa fase:

1. Osservazione partecipante – condotta attraverso la presenza fisica in aula e finalizzata alla raccolta delle percezioni, opinioni e atteggiamenti dei partecipanti al corso circa il tema della CA. Questa attività si è focalizzata sulla stesura di note etnografiche volte a cogliere i significati “nascosti” a partire dalle interazioni in aula.
2. Somministrazione di un questionario anonimo - strutturato in due domande aperte e uno spazio per commenti liberi volto alla raccolta di definizioni “esperenziali” del concetto di CA, restituite dai partecipanti sulla base della loro esperienza professionale;

Tecnica di raccolta	Materiale empirico	Scopo	Campione
<i>Osservazione partecipante (SNA)</i>	Note di campo	Comprendere i significati attribuiti alla CA all’interno delle comunità professionali	Nr. 30 partecipanti al corso SNA “Laboratorio di Capacità Amministrativa”
<i>Questionario a risposte aperte (SNA)</i>	Matrice dati testuali	Raccogliere definizioni ed elementi costitutivi della CA	Nr. 30 partecipanti (25 rispondenti)
<i>Interviste qualitative semi-strutturate (Formez PA)</i>	Registrazioni audio e trascrizioni	Approfondire percezioni, esperienze e strategie operative in tema di CA	Nr. 2 testimoni privilegiati (dirigenti ed esperti Formez PA)
<i>Raccolta documentale (Formez PA)</i>	Documenti ufficiali, rapporti, linee guida, atti di indirizzo	Identificare pattern e processi evolutivi di <i>capacity building</i>	Selezione mirata di materiali istituzionali pertinenti

Tabella 2.1 Case Study SNA e Formez PA. Tecniche e strumenti di rilevazione utilizzati. Fonte: elaborazione personale.

Parallelamente, l’analisi di Formez PA ha permesso di ampliare la prospettiva esplorativa, fornendo un osservatorio privilegiato sulle pratiche di *capacity building* e innovazione

amministrativa collegate al Dipartimento della Funzione Pubblica. In questo caso, l'indagine si è articolata attraverso due interviste qualitative semi-strutturate condotte con testimoni privilegiati – dirigenti ed esperti coinvolti nei processi di progettazione e attuazione delle iniziative di rafforzamento amministrativo – e attraverso un'analisi documentale di materiali istituzionali (rapporti interni, linee guida, atti di indirizzo e documentazione progettuale). Questo approccio ha consentito di cogliere, da un lato, le rappresentazioni e le interpretazioni del concetto di CA da parte degli operatori direttamente impegnati nel campo; dall'altro, di analizzare come tale concetto venga tradotto operativamente nei processi di formazione, accompagnamento tecnico e progettazione organizzativa promossi dall'ente.

Questa esperienza ha rappresentato un'opportunità unica per avere una restituzione "esperenziale", "grounded" di CA, basata appunto sulle esperienze dirette dei dirigenti e funzionari coinvolti contribuendo alla restituzione di una visione più articolata e realistica del fenomeno. Nel loro insieme, i due casi hanno rappresentato un laboratorio empirico in cui osservare le prime rappresentazioni, definizioni e pratiche della CA, contribuendo a consolidare il quadro concettuale e ad affinare le successive fasi di analisi.

La Direzione Generale per il Sostegno alle Riforme Strutturali (DG Reform)

L'analisi si è inoltre focalizzata sul caso di Studio della Direzione Generale per il Sostegno alle Riforme Strutturali (DG Reform) della Commissione Europea attraverso un periodo di ricerca applicata di tre mesi in presenza a Bruxelles, Belgio. Tale decisione è scaturita in risposta alla necessità di voler approfondire la prospettiva europea sul tema della CA. L'inclusione di questo caso di studio è stata pertanto motivata dalla rilevanza del ruolo che DG Reform riveste nel supportare gli Stati membri nell'attuazione di riforme strutturali, attraverso strumenti di assistenza tecnica e finanziaria. In particolare, chi scrive è stato mosso dalla consapevolezza per cui le pubbliche amministrazioni operano all'interno di un sistema multilivello in cui le direttive, i regolamenti e le linee guida europee contribuiscono a definire gli standard di gestione e le priorità di riforma. L'interazione tra livello nazionale e sovranazionale implica pertanto una continua ridefinizione delle pratiche amministrative. Trascurare nella presente ricerca questa dimensione avrebbe significato offrire una lettura parziale del fenomeno, ignorando l'impatto europeo in tema di CA degli Stati membri.

Dal punto di vista metodologico, l'indagine si è articolata in tre principali attività di ricerca:

- Osservazione partecipante - condotta direttamente presso gli uffici della DG, è stata portata avanti attraverso una attiva integrazione con il gruppo di lavoro mediante la partecipazione alle attività quotidiane nel quale sono state raccolte le note di campo allo scopo di documentare le

osservazioni fatte durante le attività quotidiane in ufficio e durante le riunioni settimanali. L'osservazione partecipante ha consentito di esaminare direttamente le pratiche e i processi di lavoro interni, permettendo di cogliere dinamiche organizzative e modalità operative difficilmente accessibili attraverso altre tecniche di indagine;

- Interviste qualitative - sottoposte a funzionari ed esperti di DG Reform, hanno offerto una visione approfondita rispetto a come – nel contesto in esame si intenda CA e quali pratiche sono adottate al fine di rafforzarla all'interno degli stati membri. La tecnica di campionamento utilizzata è quella del Campionamento a valanga (snowball sampling) in cui i primi soggetti intervistati suggeriscono altri potenziali partecipanti, estendendo progressivamente la rete di contatti;

- Raccolta documentale- orientata all'analisi integrata di report ufficiali, linee guida e documenti strategici, allo scopo di delineare un quadro analitico delle politiche e degli strumenti portati avanti dalla Commissione Europea per supportare l'efficacia amministrativa degli Stati membri.

Tecnica di raccolta	Materiale empirico	Scopo	Campione
<i>Osservazione partecipante (parzialmente palese)</i>	Note di campo	Comprendere i significati in tema di CA senza vincoli predefiniti, ma attingendo direttamente alla loro esperienza operativa che viene espressa in un ambiente considerato il loro contesto “naturale”.	Gruppo di soggetti osservati nel contesto di studio – funzionari e dirigenti della DG Reform presenti nella sede di Bruxelles
<i>Interviste qualitative semi-strutturate</i>	Registrazioni audio e trascrizioni	Approfondire esperienze, opinioni e percezioni dei testimoni privilegiati per ricostruire le pratiche della CA nel contesto istituzionale europeo.	Nr. 5 testimoni privilegiati. Tecnica di campionamento a valanga.
<i>Raccolta documentale</i>	Documenti, report, mail (ecc..)	Selezionare, al fine della successiva dell'analisi, contenuti testuali per identificare pattern, significati anche in relazione ad evoluzioni storiche	Selezione mirata di documenti pertinenti e disponibili, non definita a priori.

Tabella 2.2 Case Study DG Reform. Tecniche e strumenti di rilevazione utilizzati. Fonte: elaborazione personale.

L'analisi di questa istituzione ha offerto una preziosa occasione per comprendere in che modo CA sia stata concepita nonché quali strategie e meccanismi siano stati adottati a livello sovranazionale per rafforzare le amministrazioni nazionali e migliorare la qualità delle politiche pubbliche

MUR e MiG

La seconda fase della ricerca ha riguardato due contesti amministrativi centrali – il Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) e il Ministero della Giustizia (MiG) – nei quali il tema della CA è stato indagato attraverso l'osservazione diretta delle pratiche di attuazione e gestione del PNRR.

La selezione di questi due casi è derivata da un processo graduale di definizione del disegno empirico, alimentato dalle evidenze emerse attraverso una fase preliminare di colloqui esplorativi con esperti del settore e da un network di contatti istituzionali sviluppato nel corso della ricerca. Le informazioni preliminari raccolte hanno consentito di individuare i contesti più significativi per osservare “in azione” la CA, considerando al contempo la disponibilità di accesso ai dati, la rilevanza strategica dei progetti e la varietà delle configurazioni organizzative. La selezione dei due contesti amministrativi è stata guidata dall'esigenza di esplorare in profondità le pratiche legate alla CA all'interno di contesti istituzionali rilevanti. È importante, tuttavia, sottolineare che l'intento non è stato quello di impostare un'analisi comparativa, ma di individuare, in maniera esplorativa, percorsi di intervento e modalità operative che potessero fornire una visione articolata del fenomeno.

L'indagine è stata condotta attraverso due principali strumenti metodologici:

Interviste qualitative rivolte a dirigenti, funzionari ed esperti, finalizzate a ricostruire le pratiche e le strategie di rafforzamento della CA nei rispettivi contesti. Le interviste, nove in totale, sono state realizzate tramite tecnica di snowball sampling, ampliando progressivamente la rete dei testimoni privilegiati;

Raccolta documentale, orientata all'analisi di materiali istituzionali (atti normativi, rapporti interni, linee guida, documenti di programmazione) al fine di individuare pattern, strategie e processi evolutivi legati alla CA.

Tecnica di raccolta	Materiale empirico	Scopo	Campione
<i>Interviste qualitative</i>	Registrazioni audio, trascrizioni	Approfondire esperienze, opinioni e percezioni dei testimoni privilegiati per ricostruire le pratiche della CA nei tre contesti amministrativi individuati	Nr. 7 testimoni privilegiati (dirigenti, funzionari ed esperti). Tecnica di campionamento a valanga.
<i>Raccolta documentale</i>	Documenti ufficiali; Rapporti interni; Atti normativi; Linee guida (ecc..)	Selezionare, al fine della successiva dell'analisi, contenuti testuali per identificare pattern, strategie operative e processi evolutivi legati alla CA nei contesti amministrativi selezionati.	Selezione mirata di documenti pertinenti e disponibili, non definita a priori.

Tabella 2.3 Case Study amministrativi italiani. Tecniche e strumenti di rilevazione utilizzati. Fonte: elaborazione personale.

Dal punto di vista metodologico, l'esplorazione è stata svolta attraverso due principali strumenti di ricerca:

- Interviste qualitative - sottoposte a dirigenti, funzionari ed esperti che hanno offerto una visione approfondita rispetto a come – nel contesto in esame si intenda CA e quali pratiche sono adottate al fine di rafforzarla all'interno dei contesti amministrativi in esame. La tecnica di campionamento utilizzata è quella del campionamento a valanga (snowball sampling) in cui i primi soggetti intervistati suggeriscono altri potenziali partecipanti, estendendo progressivamente la rete di contatti;
- Raccolta documentale- orientata all'individuazione di materiale empirico per estrapolare e interpretare le informazioni presenti in documenti ufficiali, atti normativi e linee guida. Questo approccio ha consentito di identificare pattern, strategie operative e processi evolutivi relativi alla CA, integrando e rafforzando i dati raccolti attraverso le interviste qualitative.

Seppur nella sua prospettiva esplorativa, l'analisi di questi due contesti istituzionali ha permesso di evidenziare diverse modalità di attuazione strategie operative legate alla CA, offrendo un contributo empirico innovativo.

2.3 Tecniche di raccolta dei dati

La fase della raccolta dati è una specifica fase del processo di ricerca ed è volta alla collezione di dati mediante appositi strumenti.

Le tecniche di rilevazione dei dati nella ricerca qualitativa -interviste, osservazioni etnografiche, raccolta documentale - devono essere selezionate in base alla capacità di rispondere alle domande di ricerca e di fornire una comprensione articolata del problema indagato.

Come sottolineato da Tarozzi (2008), la GT, essendo considerata un metodo di analisi dei dati qualitativi, non fornisce precise indicazioni rispetto alla fase della raccolta dei dati. Tuttavia, per costruire una teoria “grounded” sono tre i principali strumenti adottati: l’osservazione etnografica; l’intervista; i documenti e l’analisi testuale.

La presente ricerca è stata condotta attraverso tutti e tre questi strumenti le cui caratteristiche assumono connotati specifici nel contesto della GT e che verranno di seguito dettagliate.



Figura 2.2 Triangolazione dei dati. Fonte: elaborazione personale.

L’integrazione tra interviste, osservazione partecipante e raccolta documentale ha garantito una triangolazione metodologica coerente con l’approccio qualitativo e con la finalità esplorativa della ricerca (Fig. 2.2).

Salvini (2015) riflette criticamente sul delicato confine tra il concetto di “raccolta” e quello di “co-costruzione” dei dati. Sebbene l’autore riconosca l’ampio utilizzo e l’efficacia evocativa della locuzione “raccolta dei dati”, egli ne problematizza l’assunto implicito, ovvero l’idea che i dati esistano già “là fuori”, pronti a essere semplicemente rilevati, come elementi oggettivi e

autonomi rispetto alla relazione tra ricercatore e contesto. In contrapposizione a questa visione, tipica di approcci più positivisti, Salvini sottolinea come, nella ricerca qualitativa, i dati non vengano semplicemente “estratti” dalla realtà, bensì co-costruiti all’interno delle dinamiche relazionali e comunicative tra il ricercatore e i partecipanti. Il sapere empirico, in questa prospettiva, non è mai neutrale, ma emerge da un processo di negoziazione continuo, in cui anche il ricercatore è parte attiva e riflessiva.

2.3.1 Osservazione partecipante

L'osservazione partecipante affonda le sue radici nell'antropologia culturale e sociale del tardo XIX e primo XX secolo. Questo approccio metodologico è stato pionieristicamente sviluppato da antropologi come Bronislaw Malinowski e Franz Boas, i quali hanno sottolineato l'importanza di vivere tra le popolazioni studiate per ottenere una comprensione autentica delle loro culture e società. Tale metodo si è poi evoluto nel tempo, estendendosi oltre l'antropologia per essere adottata in altre discipline delle scienze sociali.

L'osservazione partecipante può essere definita come: “(...) una strategia di ricerca nella quale il ricercatore si inserisce a) in maniera diretta e b) per un periodo di tempo relativamente lungo in un determinato gruppo sociale c) preso nel suo ambiente naturale, d) instaurando un rapporto di interazione personale con i suoi membri e) allo scopo di descriverne le azioni e di comprenderne, mediante un processo di immedesimazione, le motivazioni” (Corbetta, 2015b:14).

In altri termini, l'osservazione partecipante è un metodo di indagine qualitativa che combina la pratica dell'osservazione - e quindi il guardare ma anche l'ascoltare l'ambiente circostante - all'aspetto della partecipazione e quindi di una interazione e partecipazione esercitata in prima persona dal ricercatore nella quotidianità del contesto in esame. Il ricercatore finisce dunque con il vivere con e come gli altri soggetti che naturalmente fanno parte dell'unità di analisi “(...) al fine di sviluppare quella «visione dal di dentro» che è il presupposto della comprensione” (Corbetta, 2015b:14). Per arrivare a tale comprensione il ricercatore dovrà necessariamente riuscire ad immedesimarsi nel punto di vista dei soggetti studiati per mezzo di una continua interazione con loro. Con specifico riferimento ai contesti applicativi della Grounded Theory, in modo particolare l'osservazione partecipante non si focalizza tanto sulla descrizione dei contesti, ma si fa via via più mirata verso l'osservazione dei fenomeni connessi alla domanda di ricerca (Tarozzi, 2008). Il ricercatore, dunque, si focalizza nell'attenzione agli eventi realmente utili per l'intuizione delle categorie legate alla propria teoria emergente e questo gli

è possibile farlo anche perché osservazione e analisi vanno di pari passo permettendo un continuo aggiustamento verso il verso focus della ricerca (*ibidem*).

A questo impianto metodologico più classico, si affianca una riflessione più recente che insiste sul carattere intrinsecamente relazionale e situato dell'osservazione partecipante. Come evidenziano Semi e Bolzoni (2022), la relazione prolungata tra ricercatore e soggetti osservati comporta inevitabili implicazioni etiche ed epistemologiche, imponendo il riconoscimento della soggettività degli attori e della loro *agency*. In questa prospettiva, il riconoscimento della soggettività e della capacità d'azione degli attori osservati non costituisce un elemento accessorio, ma una condizione epistemologica della ricerca etnografica.

Nel tempo il metodo etnografico si è evoluto ed è uscito fuori dai soli confini dell'etnografia fino ad estendersi ad essere adottato e adattato per lo studio delle dinamiche interne delle organizzazioni (c.d. Etnografia Organizzativa). Benché se ne pensi, “(...)l'etnografia organizzativa gode di una lunga tradizione, attraverso un'ampia gamma di tipologie organizzative e ambiti disciplinari” (Yanow & Hulst, 2012:4). In aggiunta, questi studi risultano essere studi approfonditi della vita organizzativa, frutto di ricerche sul campo capaci di cogliere retroscena politici, giochi di potere e le dinamiche spesso “non razionali”. Tali studi hanno pertanto messo in discussione l'immagine dell'organizzazione come entità “razionale” ed efficiente, diffusa dalle teorie burocratiche di ispirazione weberiana, che descrivevano le strutture formali come macchine ben oliate e prevedibili (*ibidem*). Negli ultimi anni, anche le etnografie delle organizzazioni del settore pubblico stanno vivendo una rinnovata stagione di interesse, proseguendo il percorso tracciato dai primi studi sulla burocrazia e sulla pubblica amministrazione. Questo rinnovato slancio si affianca alle indagini etnografiche sviluppate in ambiti come l'istruzione e la sanità, contribuendo ad ampliare ulteriormente il panorama dell'etnografia organizzativa e a rafforzarne il ruolo come strumento analitico capace di far emergere le complessità e le ambiguità che caratterizzano il funzionamento quotidiano delle istituzioni (*ibidem*).

In questo solco di rinnovato interesse per l'etnografia organizzativa applicata al settore pubblico, si inserisce anche la scelta dell'autrice di far fronte nell'intento della ricerca anche attraverso un'indagine etnografica all'interno della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) e della Direzione Generale per il Supporto alle Riforme Strutturali (DG REFORM) della Commissione Europea. Tale decisione è pertanto fortemente connessa al tentativo di esplorare i significati profondi e spesso impliciti attribuiti alla nozione di CA. Questa scelta metodologica si fonda sulla convinzione che solo un'immersione prolungata e ravvicinata nei contesti organizzativi possa realmente far entrare in contatto con la complessità del fenomeno indagato

e: *“(...) giungere ad una comprensione profonda delle diverse specificità che lo caratterizzano”* (Semi & Bolzoni, 2022:15). In un tale disegno della ricerca la ricercatrice ha ritenuto indispensabile collocarsi *“(...) il più possibile internamente al soggetto d’analisi, nella prospettiva di vedere la realtà sociale “con gli occhi dei soggetti studiati”* (Corbetta, 2015a).

L’osservazione partecipante in SNA

L’osservazione partecipante ha rappresentato una delle tecniche fondamentali adottate nell’ambito dell’indagine empirica nel contesto formativo della Scuola Nazionale dell’Amministrazione (SNA), luogo privilegiato di formazione e confronto per dirigenti e funzionari pubblici provenienti da diverse amministrazioni centrali e locali. Tale metodologia è stata applicata durante la frequenza del “Laboratorio di Capacità Amministrativa”, attraverso la partecipazione attiva alle attività d’aula e l’interazione diretta con dirigenti e funzionari pubblici coinvolti nel percorso formativo.

In tale contesto, l’osservazione è stata secondo un approccio di tipo etnografico, che ha previsto la raccolta sistematica di note sul campo, annotate in modo discreto e non invasivo nel corso delle lezioni, dei momenti di discussione collettiva e delle esercitazioni. L’osservazione si è configurata come osservazione partecipante dissimulata, ovvero svolta senza che i partecipanti fossero esplicitamente informati del ruolo del ricercatore all’interno del contesto formativo. Tale scelta metodologica è stata motivata dall’esigenza di evitare il rischio di condizionare il comportamento e le risposte dei partecipanti, preservando così la spontaneità delle interazioni e l’autenticità delle riflessioni espresse durante le lezioni, i lavori di gruppo e i momenti informali di scambio.

Le note sono state redatte durante e immediatamente dopo ogni sessione di lavoro. In esse sono state incluse sia descrizioni dettagliate degli eventi osservati, sia riflessioni analitiche e interpretative sugli atteggiamenti, le opinioni e le reazioni dei partecipanti in merito al tema oggetto del laboratorio. Particolare attenzione è stata riservata ai linguaggi utilizzati, alla costruzione discorsiva del concetto di CA, e alle eventuali discrepanze tra quanto formalmente insegnato e quanto informalmente discusso. L’obiettivo di questa tecnica è stato infatti quello di rilevare, in modo naturale e contestualizzato, le percezioni, le opinioni e gli atteggiamenti espressi dai partecipanti rispetto al tema della CA, così come si andava delineando nel dibattito formativo. L’osservazione ha permesso di cogliere non solo i contenuti espliciti delle interazioni, ma anche le dinamiche relazionali, le espressioni informali, i silenzi e i linguaggi non verbali, offrendo così una comprensione più densa e articolata del modo in cui il concetto viene esperito, negoziato e interiorizzato nei contesti “pratici” della pubblica amministrazione.

Alla raccolta delle note etnografiche è stata affiancata la somministrazione di un questionario⁹ aperto in forma anonima rivolto a tutti i partecipanti del corso. Lo strumento, strutturato in due domande aperte e uno spazio dedicato a commenti liberi, è stato concepito con l'obiettivo di raccogliere definizioni esperienziali del concetto di CA, così come maturate dai partecipanti nel corso della loro esperienza professionale. Il campione oggetto di analisi non può essere considerato rappresentativo, poiché coincide con i partecipanti a un corso di formazione che non sono stati selezionati secondo criteri di campionamento strutturato, ma si sono iscritti spontaneamente all'iniziativa. Nel dettaglio, il gruppo è composto da 30 partecipanti, così suddivisi per amministrazione di appartenenza: 17 provengono dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2 dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, 2 da FormezPA, 3 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 4 dal Ministero della Giustizia, 1 dal Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, e 1 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. A questi è stato somministrato il questionario via mail e la compilazione è avvenuta on line. Su trenta questionari inviati venticinque sono stati compilati.

Attraverso questo dispositivo è stato possibile dare voce in forma autonoma e riflessiva ai soggetti osservati, cogliendo rappresentazioni soggettive e interpretazioni operative del concetto, spesso non esplicitabili nel corso delle interazioni d'aula. La scelta di utilizzare un formato aperto e non vincolante ha consentito ai rispondenti di esprimersi in modo libero e non condizionato, favorendo l'emersione di elementi interpretativi utili a integrare quanto rilevato attraverso l'osservazione sul campo. Questa doppia modalità – osservazione e autoriflessione scritta – ha rafforzato la coerenza metodologica dell'indagine, permettendo una triangolazione interna dei dati raccolti e una maggiore completezza interpretativa rispetto al modo in cui la CA viene esperita nei contesti reali della pubblica amministrazione.

In linea con l'approccio qualitativo e con la cornice metodologica della Grounded Theory, le note di campo e i risultati del questionario sono stati successivamente oggetto di codifica e analisi interpretativa, costituendo una cospicua fonte empirica per la costruzione delle categorie teoriche.

L'osservazione partecipante in DG REFORM

Una seconda osservazione partecipante in contesti organizzativi è stata svolta presso la Direzione Generale per il Sostegno alle Riforme Strutturali (DG Reform) della Commissione Europea, contesto in cui l'osservazione partecipante ha assunto un ruolo centrale nella rilevazione empirica, permettendo un accesso diretto e continuativo alle dinamiche

⁹ Lo strumento visionabile in appendice.

organizzative e ai processi interni. La permanenza prolungata presso l'ufficio (3 mesi) ha reso possibile una partecipazione quotidiana alle attività della Direzione, configurando un'esperienza di immersione totale nel contesto lavorativo. In particolare, l'inserimento operativo nella routine dell'unità B2 della DG ha incluso la partecipazione attiva alle riunioni interne, agli incontri di coordinamento sui progetti, a eventi pubblici e conferenze istituzionali, oltre all'accesso completo alla piattaforma interna *SharePoint*, contenente documenti, materiali di lavoro e aggiornamenti sulle iniziative in corso.

La presenza integrata nel *team* è stata ulteriormente rafforzata dalla possibilità di consultare e monitorare in tempo reale il flusso di comunicazioni interne tramite la casella di posta elettronica funzionale, attraverso cui transitavano scambi rilevanti per la gestione ordinaria e strategica delle attività. Tale grado di coinvolgimento ha consentito di osservare non solo le pratiche dichiarate, ma anche le logiche operative e i processi decisionali sottesi al funzionamento della DG Reform, offrendo una prospettiva privilegiata e non filtrata sulle modalità attraverso cui viene interpretata e agita la CA in ambito europeo.

Dal punto di vista metodologico, l'osservazione è stata solo parzialmente palese: se da un lato il Direttore Generale era pienamente a conoscenza del ruolo di ricerca svolto, gli altri membri dell'unità non erano stati formalmente informati. Questa scelta è stata motivata dalla volontà di minimizzare eventuali effetti di condizionamento e di garantire la naturalezza delle interazioni quotidiane anche in contesti informali (es. durante il pranzo). Soltanto in occasione della restituzione finale dei primi risultati dell'indagine, presentata attraverso una relazione interna, è stata esplicitata la funzione osservativa e analitica svolta nel corso della permanenza. Tale modalità ha permesso di raccogliere un insieme ricco e stratificato di dati etnografici, successivamente sistematizzati attraverso la presa di note di campo redatte in modo continuativo e riflessivo, secondo le logiche dell'osservazione partecipante in chiave qualitativa già esposte.

Per entrambi i contesti sopra descritti, l'osservazione partecipante si è avvalsa, oltre che della stesura e della successiva analisi delle note di campo, anche delle interviste a testimoni privilegiati e dalla raccolta documentale.

2.3.2 Interviste semistrutturate

L'utilizzo dell'intervista come metodo di raccolta dati è particolarmente indicato per ottenere informazioni specifiche detenute da specifiche persone. Più che sulla quantità di informazioni mira, dunque, ad approfondire specifiche tematiche. L'intervista ha il vantaggio di essere uno strumento flessibile e facilmente adattabile in maniera responsiva al soggetto intervistato. È

possibile definire l'intervista in termini metodologici come una: “(...) *conversazione a) provocata dall'intervistatore, b) rivolta a soggetti scelti sulla base di un piano di rilevazione, c) in numero consistente, d) avente finalità di tipo conoscitivo, e) guidata dall'intervistatore, f) sulla base di uno schema flessibile e non standardizzato di interrogazione*” (Corbetta, 2015b:64).

Con particolare riferimento alla Grounded Theory, le interviste non si limitano soltanto alla raccolta di mere informazioni “oggettive” quanto più: “(...) *generano interpretazioni di esperienze e collocano sempre le affermazioni nel contesto che le ha generate (per questo l'intervista è rinforzata e non indebolita dall'abbinamento con l'osservazione etnografica)*” (Tarozzi, 2008:78). La conversazione stimola la riflessione degli intervistati a partire da quelle che sono le loro esperienze personali e per tale motivo le interviste in profondità sono la forma più adatta a lasciare spazio all'intervistato e alla sua esperienza (*ibidem*).

Nella presente ricerca, l'indagine empirica si è avvalsa dunque anche della conduzione di interviste qualitative semi-strutturate rivolte a testimoni privilegiati, selezionati per il loro ruolo strategico e la conoscenza approfondita dei processi organizzativi e delle pratiche amministrative nei contesti analizzati. Le interviste hanno avuto luogo sia nell'ambito dell'esperienza presso la Direzione Generale per il Sostegno alle Riforme Strutturali (DG Reform), sia nei casi istituzionali italiani di Formez PA, Ministero della Giustizia e Ministero dell'Università e della Ricerca¹⁰.

Nel contesto della presente indagine, per tutti i casi di studio sopra menzionati, l'utilizzo di questo metodo di indagine ha come obiettivo generale quello di trattare in profondità il tema della CA a partire dall'esperienza lavorativa dei *practitioners* allo scopo di mappare quanto emerge nel più generale obiettivo di comporre una tessera per il puzzle della teoria della CA. Più nel dettaglio è possibile identificare tre sotto-obiettivi:

1. Riuscire ad individuare/ delimitare flessibilmente i contorni delle diverse concezioni di CA;
2. Capire a quale specifiche dimensioni tendenzialmente si associa il concetto di CA;
3. Mappare quali azioni sono in atto (direttamente o indirettamente) in relazione all'incremento della CA.

Per tutti i *case study* si è optato per una intervista semi-strutturata ovvero una traccia in cui l'intervistatrice ha riportato i macro-punti che vuole trattare lasciando spazio invece all'ordine

¹⁰ Per il caso di studio SNA è stato deciso di non utilizzare le interviste in profondità in quanto si è ritenuto opportuno sfruttare la numerosità del campione presente nell'aula del laboratorio. Per tali ragioni si è somministrato lo strumento esplorativo del questionario a risposte aperte (come già descritto).

e al modo in cui le domande sono poste. Infatti, maggiore è la strutturazione dell'intervista, maggiore è la sua direttività, e viceversa. Questo tipo di struttura conferisce invece una flessibilità tale da permettere di formulare domande sempre più focalizzate all'emergere della teoria (ibidem). Una decisione metodologica di questo tipo è legata alla complessità dell'oggetto di studio e agli obiettivi di ricerca delle interviste sopra menzionati. Da un punto di vista pratico, le interviste sono state somministrate dunque a partire da un tema prefissato e domande prefissate "obbligatorie" per ciascun intervistato che tuttavia sono state adattate a seconda delle risposte e delle tematiche di volta in volta emerse. Gli incontri sono stati condotti seguendo una traccia di intervista comune, opportunamente modulata in base alle caratteristiche dei diversi contesti, in modo da assicurare coerenza metodologica e al tempo stesso consentire analisi comparative e letture trasversali dei dati raccolti.

Tutte le interviste sono state somministrate a soggetti considerati "testimoni privilegiati" ovvero a individui che hanno una visione approfondita sull'istituzione in esame e sulle dinamiche interne.

SI è proceduto alla strutturazione delle interviste per livelli seguendo la seguente logica:

1. Interviste di primo livello: questo livello ha coinvolto figure dirigenziali all'interno dell'organizzazione. L'obiettivo è stato quello di raccogliere una visione strategica e d'insieme dell'istituzione.
2. Interviste di secondo livello: queste interviste hanno coinvolto figure "intermedie" come capi settore, coordinatori di unità operative o team leader. Tale scelta è stata qui legata alla volontà di esplorare come le concezioni del livello dirigenziale siano tradotte poi in pratiche operative.
3. Interviste di terzo livello: ha coinvolto intervistati quali figure operative sul campo. L'intento qui è stato quello di raccogliere la percezione concreta dell'attuazione delle politiche, le difficoltà quotidiane, e le criticità vissute sul piano pratico¹¹.

Questa articolazione per livelli ha consentito di ottenere una visione multi-prospettica e integrata dell'organizzazione. Tale approccio ha garantito una maggiore profondità analitica e una comprensione sfaccettata della realtà organizzativa.

L'avvio del percorso di rilevazione per ogni caso di studio in cui sono state condotte le interviste è stato reso possibile grazie a una prima mobilitazione di soggetti già in contatto con la ricercatrice, i quali, in virtù di relazioni pregresse e canali comunicativi privilegiati, hanno facilitato l'accesso al contesto oggetto di studio. Attraverso tali mediazioni informali è stato

¹¹ Per ragioni di contingenza durante il processo di raccolta dati, per il caso di studio "Formez PA" non è stata condotta alcuna intervista di terzo livello.

possibile entrare in relazione con i primi interlocutori, ai quali è stata presentata in modo trasparente la posizione della ricercatrice e le finalità della ricerca. A seguito di questa fase iniziale, l'individuazione dei partecipanti è proseguita attraverso la tecnica del campionamento a cascata, - anche noto come “snowball sampling” che ha consentito di ampliare progressivamente la rete degli intervistati, privilegiando l'individuazione di soggetti ritenuti particolarmente significativi sulla base della loro posizione e conoscenza del contesto istituzionale. Tale tipo di campionamento non vuole rispondere a logiche di rappresentatività in quanto tale modo di procedere non genera un campione di per sé rappresentativo della popolazione.

Le interviste condotte sono state in tutto 14 di cui 5 per il caso di studio DG REFORM, 4 per il MiG, 3 per il MUR e 2 per Formez PA.

Le interviste condotte in DG REFORM

Nel contesto europeo, i soggetti intervistati appartengono a diversi livelli organizzativi all'interno della DG Reform e includono sia dirigenti che funzionari con vari ruoli. Le conversazioni hanno permesso di approfondire il significato attribuito al concetto di CA e fare emergere le principali progettualità in campo volte al rafforzamento della stessa.

Nr.	Codice intervista	Livello	Ruolo	Ente di appartenenza	Periodo di realizzazione
1	INT DGREF 01	1°	Dirigente	DG REFORM	Maggio 2024
2	INT DGREF 02	1°	Dirigente	DG REFORM	Maggio 2024
3	INT DGREF 03	2°	Funzionario	DG REFORM	Giugno 2024
4	INT DGREF 04	2	Funzionario	DG REFORM	Giugno 2024
5	INT_DGREF_05	3°	Funzionario (esterno)	DG REFORM	Giugno 2024

Tabella 2.4 Interviste DG Reform. Fonte: elaborazione personale

La modalità di svolgimento delle interviste è avvenuta, quando possibile, in presenza e on line in tutti gli altri casi (compatibilmente con le esigenze degli intervistati).

Le interviste condotte nelle amministrazioni italiane

Nel caso delle tre amministrazioni italiane, le interviste sono state indirizzate a dirigenti e funzionari. Le domande sono state orientate a far emergere definizioni operative, esperienze concrete e pratiche quotidiane attraverso cui la CA viene agita, costruita o negoziata nei rispettivi contesti.

Nr.	Codice intervista	Livello	Ruolo	Ente di appartenenza	Periodo di realizzazione
1	INT_FORM_01	1°	Funzionario	Formez PA	Novembre 2024
2	INT_FORM_02	2°	Consulente	Formez PA	Febbraio 2025
3	INT_MiG_01	1°	Dirigente	MiG	Dicembre 2024
4	INT_MiG_02	2°	Dirigente	MiG	Marzo 2025
5	INT_MiG_03	3°	Funzionario	MiG	Febbraio 2025
6	INT_MiG_04	3°	Magistrato	MiG	Maggio 2025
7	INT_MUR_01	1°	Dirigente	MUR	Gennaio 2025
8	INT_MUR_02	2°	Dirigente	MUR	Marzo 2025
9	INT_MUR_03	3°	Dirigente	MUR	Marzo 2025

Tabella 2.5 Interviste amministrazioni italiane. Fonte: elaborazione personale.

Anche in questo caso, la modalità di svolgimento delle interviste è avvenuta, quando possibile, in presenza e on line in tutti gli altri casi (compatibilmente con le esigenze degli intervistati).

Oltre all’osservazione e alle interviste, la ricercatrice ha integrato la raccolta dati attraverso le fonti documentali.

2.3.3 Documenti

Un ulteriore strumento di raccolta dei dati qualitativi è quello focalizzato sull’estrazione di dati dai documenti ovvero da tutto quel “(...)materiale informativo su un determinato fenomeno sociale che esiste indipendentemente dall’azione del ricercatore”(Corbetta, 2015b:105). I documenti, normalmente redatti in forma scritta, vengono prodotti per fini differenti dalla ricerca sociale e tale caratteristica li rende ancora più interessanti da analizzare in quanto, in primo luogo, sono documenti non distorti da una interazione con il ricercatore e in secondo luogo che permettono di porre uno sguardo anche rispetto al passato, a come era prima (*ibidem*). All’interno del presente lavoro, tale approccio è stato adottato in quanto particolarmente adatto a esplorare le logiche istituzionali e organizzative connessi all’oggetto di studio. I documenti, in questo senso, sono stati considerati non soltanto come fonti di dati fattuali ed oggettivi, ma anche come elementi capaci di ricostruire significati condivisi. Nel contesto della presente ricerca si è pertanto proceduto alla raccolta sistematica di fonti scritte prodotte all’interno degli

specifici ambiti organizzativi presi in esame (o in relazione ad essi), con l'obiettivo di estrarre informazioni rilevanti rispetto alle domande di ricerca. Tale strumento di rilevazione dei dati ha pertanto assunto un ruolo centrale nel disegno metodologico, sia in funzione di rilevamento di ulteriore materiale empirico, sia come strumento di triangolazione rispetto ai dati raccolti attraverso l'osservazione etnografica e le interviste.

A seguito della raccolta di questi dati, lo scopo di questa analisi è quello di interrogarli: “(...) *come se fossero partecipanti alla ricerca*” (Tarozzi, 2008:82). In questo senso, l'analisi documentale ha comportato un'attività interpretativa che ha permesso di cogliere non solo il contenuto esplicito dei testi, ma anche le logiche, le rappresentazioni e le pratiche che essi veicolano. Più nel dettaglio, i testi raccolti sono stati dunque documenti istituzionali prodotti o dalla stessa organizzazione o dagli individui facenti parte della stessa.

La raccolta documentale in SNA e Formez PA

Nel caso specifico dell'intervento SNA, la raccolta documentale ha assunto una configurazione peculiare rispetto agli altri *case study*, poiché non si è basata su una raccolta sistematica di documenti istituzionali formali, bensì sull'elaborazione di materiali di natura qualitativa prodotti nel corso dell'attività di osservazione partecipante e della somministrazione di questionari aperti. Il corpus documentale è stato dunque costruito a partire da due principali tipologie di materiali:

- Le note etnografiche: redatte durante le sessioni di lavoro e gli incontri formativi, sono state trattate come fonti documentali volte a rilevare il materiale empirico che sfugge alla formalizzazione scritta.
- Le risposte aperte ai questionari: hanno costituito un ulteriore materiale utile a far emergere percezioni soggettive, rappresentazioni del ruolo e vissuti professionali, offrendo uno spaccato discorsivo altamente significativo.

Questi materiali, sebbene non formalmente etichettabili come “documenti” nel senso descritto, sono stati trattati analiticamente come fonti testuali, in grado di restituire elementi rilevanti per comprendere le dinamiche di interazione tra i partecipanti e, quindi, i significati esperenziali attribuiti alla CA.

Categorie documenti	Fonte	Tipologia	Funzione nell'analisi
<i>Note etnografiche – sessioni formative</i>	Ricercatrice / osservatrice	Testi osservativi (un foglio di note per ogni giornata d'aula)	Ricostruzione dei significati esperienziali attribuiti alla CA
<i>Risposte aperte ai questionari (fase ex post)</i>	Partecipanti SNA	Testi discorsivi individuali (matrice dati testuali)	Percezioni soggettive, rappresentazioni della CA, vissuti professionali
<i>Interviste qualitative semi-strutturate (Formez PA)</i>	Testimoni privilegiati	Trascrizioni integrali	Approfondire percezioni, esperienze e strategie operative in tema di CA
<i>Raccolta documentale (Formez PA)</i>	Documenti ufficiali, rapporti, linee guida, atti di indirizzo	Testi digitali e materiali istituzionali	Identificare pattern e processi evolutivi di <i>capacity building</i>

Tabella 2.6 Fonti documentali Case Study SNA e Formez PA. Fonte: elaborazione personale.

Nel caso di Formez PA, l'indagine ha permesso di ampliare la prospettiva esplorativa, fornendo un osservatorio privilegiato sulle pratiche di *capacity building* amministrativa collegate al Dipartimento della Funzione Pubblica. L'attività empirica si è articolata attraverso due interviste qualitative semi-strutturate condotte con testimoni privilegiati e mediante l'analisi documentale di rapporti, linee guida e atti di indirizzo istituzionali.

Nel loro insieme, i due casi — SNA e Formez PA — hanno rappresentato un terreno nel quale osservare le prime rappresentazioni, definizioni e pratiche della CA, contribuendo a consolidare il quadro concettuale e a orientare le successive fasi di analisi.

La raccolta documentale in DG Reform

Il processo di raccolta della documentazione nell'ambito del caso di studio di DG REFORM ha preso le mosse dal contesto agevolato di inserimento della ricercatrice. A partire da tale posizionamento "privilegiato" i dati documentali raccolti sono stati i seguenti:

- Note etnografiche – presenza ufficio: la raccolta delle note etnografiche è avvenuta attraverso la presenza diretta della ricercatrice negli spazi lavorativi, dove ha potuto osservare le dinamiche quotidiane, gli scambi informali e i comportamenti spontanei dei soggetti coinvolti. Per ogni occasione significativa in cui è stato ritenuto il caso,

sono state raccolte quindi delle note etnografiche. Esse ha permesso di ricostruire i significati esperienziali attribuiti alla CA facendo emergere interpretazioni implicite e pratiche quotidiane non sempre formalizzate nei documenti ufficiali.

- Interviste qualitative: le interviste qualitative sono state rivolte a specifici soggetti all'interno del contesto della DG. Le conversazioni sono state registrate e trascritte. Questi testi, altamente soggettivi, hanno offerto un accesso diretto alle percezioni individuali, alle rappresentazioni della CA e ai vissuti professionali degli interlocutori.

Categorie documenti	Fonte	Tipologia	Funzione nell'analisi
<i>Note etnografiche – presenza ufficio</i>	Ricercatrice/osservatrice	Testi osservativi – un foglio note per ogni volta in cui è stato necessario	Ricostruzione dei significati esperienziali attribuiti a CA
<i>Interviste qualitative</i>	Intervistati DG Reform	Trascrizioni integrali	Percezioni soggettive, rappresentazioni di CA, vissuti professionali
<i>Documenti istituzionali/di lavoro interno trasversali a tema CA</i>	Intranet	Testi formato digitale	Raccolta della definizione “teorica” della CA
<i>Documenti istituzionali/di lavoro interno con focus sulle specifiche progettualità</i>	Intranet/internet	Testi formato digitale	Affondo sulla concezione “operativa” della CA
<i>Scambio di mail/ note interne di riunione</i>	Casella mail/Intranet	Testi formato digitale	Ricostruzione dei significati esperienziali attribuiti a CA

Tabella 2.7 Fonti documentali Case Study DG Reform. Fonte: elaborazione personale

- Documenti istituzionali/di lavoro interno trasversali a tema CA: una parte significativa della documentazione è stata reperita all'interno dell'intranet istituzionale, dove sono stati individuati testi digitali di carattere generale che trattano il tema della CA. Questi documenti rappresentano una fonte utile per comprendere la definizione teorica che l'organizzazione attribuisce alla CA. Il riferimento è dunque ad elaborati di ricerca quali report, presentazioni Power Point interne o note di lavoro specifici sul tema della CA.
- Documenti istituzionali/di lavoro interno con focus sulle specifiche progettualità: sempre tramite l'intranet e, in alcuni casi, attraverso il web, sono stati raccolti documenti che si concentrano su progettualità specifiche considerate attività di “capacity building”. Questi testi, anch'essi in formato digitale, sono stati raccolti con l'intenzione di

restituire un affondo sulla declinazione operativa della CA all'interno di progetti concreti (selezionati sulla base delle prime evidenze dalle interviste qualitative).

- Scambio di mail e note interne di riunione: infine, sono stati esaminati scambi di mail e note interne condivise tramite casella di posta elettronica o disponibili negli archivi della intranet. Questa documentazione, seppur più frammentaria e informale, ha un elevato valore qualitativo in quanto permette di ricostruire i significati esperienziali attribuiti alla CA.

Rispetto a questi ultime tre categorie di documenti raccolti, considerata l'ingente mole di materiale a disposizione, di seguito viene descritto il protocollo di selezione che ha portato alla raccolta in ultima istanza di un totale di cento documenti.

A partire dal delimitato perimetro della intranet della Commissione, la ricercatrice si è focalizzata su documenti con riferimento puntuale al combinato dei termini "Administrative Capacity". I risultati sono stati di più di duecento pagine di ricerca con dieci elementi per ogni pagina. Gli strumenti a disposizione non hanno permesso di condurre approfondimenti specifici. Infatti, è stato possibile discriminare per "tipo di file" o limitare la ricerca in n periodo del tempo definiti (es. nelle ultime 24h, dal 2008 al 2015 ecc..).

La raccolta documentale in MiG e MUR

Il processo di raccolta documentale ha rappresentato uno strumento centrale anche per l'analisi dei casi di approfondimento italiani, relativi al Ministero della Giustizia (MiG) e al Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR).

In entrambi i contesti, la raccolta del materiale empirico ha incluso fonti eterogenee, reperite attraverso interviste qualitative e la consultazione di documentazione istituzionale disponibile in formato digitale (open source). Tali materiali sono stati organizzati per categorie documentali, ciascuna con una specifica funzione analitica, utile a ricostruire rappresentazioni, vissuti e pratiche legate alla CA nei diversi ambiti istituzionali.

Le **interviste qualitative**, condotte con interlocutori selezionati, hanno permesso di raccogliere un materiale ricco di spunti interpretativi, facendo emergere percezioni e vissuti professionali rispetto alle diverse modalità con cui viene intesa e praticata la CA. La varietà dei ruoli e delle esperienze ha consentito una lettura multilivello del fenomeno.

Categorie documenti	Fonte	Tipologia	Funzione nell'analisi
<i>Interviste qualitative</i>	Intervistati amministrazioni	Trascrizioni integrali	Percezioni soggettive, rappresentazioni di CA, vissuti professionali
<i>Documenti istituzionali trasversali a tema CA</i>	Internet	Testi formato digitale	Raccolta della definizione "teorica" della CA
<i>Documenti istituzionali con focus sulle specifiche progettualità</i>	Internet	Testi formato digitale	Affondo sulla concezione "operativa" della CA

Tabella 2.8 Fonti documentali Case Study amministrativi italiani. Fonte: elaborazione personale.

Parallelamente, l'**analisi documentale** ha incluso:

- Documenti istituzionali trasversali a tema CA: parallelamente, è stata condotta un'attività di reperimento e selezione di documenti generici relativi alla CA, disponibili nelle pagine web delle rispettive amministrazioni e quindi, a libero accesso. Tali testi, tutti in formato digitale, hanno fornito un quadro teorico di riferimento rispetto alla concezione della CA all'interno dei diversi contesti organizzativi. L'analisi di questi materiali ha consentito di individuare eventuali definizioni o principi sottostanti alla concezione della CA in chiave istituzionale.
- Documenti istituzionali con focus sulle progettualità specifiche: infine, è stata dedicata particolare attenzione alla raccolta di documenti relativi alle singole progettualità sviluppate da ciascuna amministrazione anche in questo caso selezionate sulla base delle prime evidenze che andavano via via emergendo dalle interviste qualitative. Questi materiali, accessibili on line, comprendono testi che hanno la funzione di esprimere l'applicazione "concreta" dei principi della CA. La funzione analitica di questi documenti risiede quindi nella possibilità di esplorare la dimensione operativa della CA, osservando come viene tradotta in prassi, strumenti e modalità organizzative.

Dopo aver esposto le modalità di raccolta dei dati, si procede ora a delineare le operazioni di trattamento e codifica del materiale raccolto, finalizzate all'elaborazione e interpretazione dei dati ai fini dell'analisi approfondita della CA nei contesti amministrativi selezionati come casi di studio. Questo processo ha implicato l'adozione di specifiche tecniche di codifica e categorizzazione, finalizzate a estrarre le informazioni rilevanti in modo metodologicamente rigoroso. L'obiettivo è stato quello di tradurre i dati grezzi in unità di analisi significative, che potessero essere successivamente sottoposte a un'elaborazione analitica.

2.4 Operazioni di trattamento dei dati

L'analisi dei dati raccolti è stata condotta secondo un approccio di tipo qualitativo interpretativo, ispirato ai principi della GT, con l'obiettivo di far emergere, a partire dal materiale empirico, una comprensione articolata e situata della CA nei contesti indagati. In altri termini, specifici concetti e nuclei di significato sono stati progressivamente riconosciuti come rilevanti sulla base del dialogo continuo tra il ricercatore e i dati, intesi come insiemi dinamici di significati in evoluzione. Dunque, dopo aver sopra esposto e dettagliato le modalità di raccolta dati, la presente sezione ha lo scopo di esporre le operazioni di trattamento degli stessi. In fase di ricerca è stata infatti seguita una struttura articolata nei seguenti tre principali passaggi: 1) Pulizia, anonimizzazione e organizzazione dei dati; 2) Codifica e categorizzazione; 3) Analisi e triangolazione dei dati.

Prima di dettagliare ognuna delle fasi, è bene ricordare che tutti i dati analizzati nel processo di trattamento hanno assunto una natura testuale (trascrizioni delle interviste, note etnografiche, memos e documenti raccolti).

2.4.1. Pulizia, anonimizzazione e organizzazione dei dati

Al termine della fase di raccolta secondo le modalità già descritte, si è proceduto ad una operazione di sistematizzazione dei materiali, finalizzata a garantire l'integrità, la tracciabilità e l'accessibilità del corpus empirico. Tale operazione ha previsto tre passaggi principali: la pulizia del materiale, l'anonimizzazione dei dati sensibili e la strutturazione degli archivi documentali secondo criteri coerenti con l'impostazione metodologica della ricerca.

Note di campo

Le note di campo, prodotte nel corso delle attività di osservazione diretta e raccolte sotto forma di testi liberi, sono state archiviate in formato digitale in apposite cartelle sul dispositivo della ricercatrice. I file sono stati organizzati cronologicamente, con etichette indicanti la data, il luogo e, ove opportuno, il tipo di attività osservata. Questo sistema di archiviazione ha facilitato l'accesso progressivo al materiale e ha consentito una prima sistematizzazione tematica basata sulla sequenza temporale e sul contesto di produzione.

Interviste

Le interviste sono state trascritte integralmente a partire dalle registrazioni audio, preservando l'aderenza al discorso originale ma operando, contestualmente, una revisione formale volta a migliorare la leggibilità del testo senza alterarne i contenuti. In questa fase, particolare

attenzione è stata riservata all'anonimizzazione dei dati, effettuata mediante la sostituzione di nomi propri, ruoli specifici e riferimenti riconoscibili con codici alfanumerici. Tale operazione è stata condotta nel rispetto delle normative vigenti in materia di protezione dei dati personali (GDPR) e dei principi etici della ricerca qualitativa (si vedano i materiali in Appendice). Una volta anonimizzate, le trascrizioni sono state archiviate digitalmente e catalogate in base al *case study* di riferimento, al fine di agevolarne l'analisi tematica successiva.

Documenti

I documenti di lavoro raccolti sono stati sottoposti a un'operazione preliminare di selezione e pulizia, volta a escludere duplicati, versioni superate o materiali non pertinenti. I file validati sono stati organizzati in cartelle tematiche distinte per amministrazione di riferimento e per tipologia di contenuto. Questa struttura archivistica ha permesso di mantenere una visione ordinata e stratificata del materiale, utile sia per l'analisi trasversale sia per eventuali approfondimenti puntuali.

Questa fase di pulizia e organizzazione operata per ciascuna categoria di materiale empirico raccolto ha costituito un passaggio metodologicamente fondamentale per la successiva fase analitica.

2.4.2 Codifica e categorizzazione

Il passaggio successivo ha riguardato la codifica dei dati qualitativi, attraverso l'adozione di un sistema di etichettatura che consentisse di identificare le principali tematiche emergenti. La codifica è stata eseguita in modo iterativo, con il continuo affinamento delle categorie interpretative sulla base di un'analisi comparativa e triangolata tra le diverse fonti di dati. Tale processo ha permesso di evidenziare pattern ricorrenti e concetti emergenti in seno alla concezione di CA.

Tarozzi (2008:84) definisce la codifica come: “(...) *quel processo di analisi che si colloca all'incrocio fra i dati raccolti e la teoria prodotta che da conto di quei dati*”, dunque, “*l'insieme delle procedure e delle tecniche per concettualizzare i dati*”. Questa fase non costituisce ancora la vera e propria interpretazione e si configura invece come un processo analitico precedente (*ibidem*).

In linea con l'approccio teorico della GT le categorie emergono a partire dai dati (e non sono dunque aprioristicamente definite e applicate) secondo una logica graduale che porta passo dopo passo alla costruzione di una teoria fondata. Prima di entrare nel merito del processo

utilizzato è bene soffermarsi sulla definizione di “codice” e su quella di “categoria”. I *codici* sono etichette assegnate a porzioni di testo (interviste, osservazioni, documenti) per sintetizzarne il significato o descriverne azioni e interazioni. Non si limitano a una funzione descrittiva, ma rappresentano il primo passaggio verso l’astrazione concettuale, trasformando dati soggettivi in elementi analizzabili in modo sistematico (Salvini, 2015). Le *categorie*, invece, rappresentano un livello superiore di astrazione e consistono in raggruppamenti concettuali di codici connessi tra loro da un significato comune. Il processo di categorizzazione permette di individuare temi ricorrenti, proprietà condivise e relazioni tra concetti, ponendo le basi per la costruzione di un modello esplicativo del fenomeno analizzato (*ibidem*).

Nella presente ricerca, il processo di codifica e categorizzazione, che ha avuto ad oggetto il materiale testuale (interviste, note etnografiche, documenti), è stato supportato dall’utilizzo del software di analisi N-Vivo. La codifica è stata condotta manualmente, senza ricorrere alla funzione di *autocoding* offerta dal software, in quanto si è ritenuto fondamentale mantenere un controllo interpretativo diretto su ogni segmento testuale. Tuttavia, l’impiego di NVivo si è rivelato estremamente utile per l’organizzazione sistematica del materiale, la gestione dei codici, e la possibilità di visualizzare connessioni e ricorrenze tematiche in modo integrato: un supporto che ha permesso di evitare un lavoro esclusivamente analogico, più frammentario e meno tracciabile. In aggiunta, il processo di codifica non si è sviluppato in maniera rigida e sequenziale, ma ha seguito una logica iterativa, caratterizzata da continue revisioni, ridefinizioni e affinamenti. L’emersione progressiva dei significati ha richiesto un costante dialogo con i dati, durante il quale codici e categorie sono stati modificati, accorpati o riformulati, in linea con i principi della Grounded Theory e con un approccio interpretativo sensibile alla complessità del materiale empirico.

La medesima procedura è stata applicata trasversalmente a tutte le tipologie di dati raccolti – interviste, note di campo e documenti – garantendo così coerenza metodologica e comparabilità nell’analisi dei contenuti. Tale processo ha fornito il presupposto per la fase vera e propria di interpretazione del materiale empirico.

2.4.3 Analisi e triangolazione dei dati

Le informazioni codificate sono state analizzate mediante un approccio orientato all’identificazione delle tematiche ricorrenti, delle dissonanze e delle specificità situate emerse nel corpus empirico. Il processo di analisi ha adottato una logica per la quale i concetti non sono stati imposti a priori, ma sono emersi progressivamente dal materiale. Accanto alla frequenza con cui alcuni temi comparivano nei diversi dati, particolare rilievo è stato attribuito alla loro

densità semantica, ovvero alla ricchezza di significati impliciti ed espliciti, e alla loro connessione con i nodi centrali della riflessione sulla CA.

L'analisi è avvenuta in modo iterativo, attraversando ripetutamente i dati per affinare codici, categorie e interpretazioni. Questo processo ha incluso un confronto costante tra ciò che emergeva da ciascuna fonte, seguendo una logica di triangolazione metodologica. La triangolazione ha riguardato interviste, osservazioni etnografiche e analisi documentale, permettendo di verificare la consistenza dei significati emersi e di arricchire la lettura del fenomeno attraverso l'intreccio di prospettive diverse.

In particolare, l'analisi delle note etnografiche si è concentrata sulla ricostruzione dei significati praticati nei contesti osservati, prestando attenzione agli elementi di senso non espliciti. Le interviste qualitative hanno rappresentato una finestra sulle rappresentazioni soggettive dei partecipanti, offrendo narrazioni esperienziali situate e visioni del fenomeno dalla prospettiva dei diversi ruoli istituzionali ricoperti. I documenti, infine, sono stati oggetto di una lettura qualitativa mirata non solo all'identificazione di contenuti tematicamente rilevanti, ma anche all'individuazione di convergenze o divergenze rispetto a quanto emerso dalle altre fonti.

Nel loro insieme, questi diversi livelli di analisi hanno consentito una restituzione articolata e stratificata della CA nei contesti empirici esaminati, ancorata a una comprensione contestuale, situata e riflessiva delle pratiche, delle rappresentazioni e delle logiche operative emerse nel corso dell'indagine.

In continuità con l'impianto teorico e metodologico fin qui delineato, la Parte II della tesi apre la sezione empirica, dedicata all'esplorazione delle pratiche della CA nei contesti osservati.

PARTE II – LE PRATICHE DELLA CA

Dopo aver ricostruito il quadro teorico e metodologico entro cui si colloca la ricerca, questa seconda parte entra nel cuore empirico del lavoro, dove la CA viene osservata nella sua dimensione più concreta. L'obiettivo è quello di riconoscere le forme attraverso cui la capacità prende corpo nelle pratiche, nei linguaggi e nei dispositivi organizzativi che animano le amministrazioni pubbliche, comprendere dunque come esso viene interpretato, rappresentato e costruito dagli attori che quotidianamente operano all'interno delle istituzioni. Le pratiche osservate, le narrazioni raccolte e i documenti analizzati consentono di restituire una visione della CA che si conferma articolata e multidimensionale.

Il percorso empirico si articola attraverso una pluralità di casi di studio, scelti per la loro rilevanza strategica e per la varietà delle prospettive che offrono sul tema della CA. Ognuno di essi occupa infatti posizioni differenti lungo una scala di astrazione multilivello, che consente di osservare la CA in modo differenziato (Crf. Par. 2.2.2). La logica che guida la selezione e l'ordine dei casi segue infatti un movimento discendente: dal livello europeo, a quello nazionale di costruzione della capacità, fino al livello delle amministrazioni erogatrici di servizi. Tale impostazione consente di mettere in relazione politiche, dispositivi e pratiche di capacitazione che operano a livelli diversi del sistema amministrativo.

A livello sovranazionale, il caso della **DG REFORM** della Commissione Europea permette di analizzare come la CA venga concettualizzata e promossa attraverso politiche, strumenti e risorse orientate al rafforzamento delle amministrazioni nazionali. Scendendo nella scala di astrazione, **SNA e Formez PA** rappresentano contesti centrali per la costruzione e la diffusione della CA in ambito nazionale, operando come strutture di supporto, accompagnamento e capacitazione. Infine, **MiG e MUR** costituiscono casi di studio in senso stretto: amministrazioni chiamate a costruire e mobilitare la propria Capacità Amministrativa per l'attuazione di politiche pubbliche e l'erogazione di servizi.

Attraverso questi casi, la ricerca esplora la CA come fenomeno situato, plurale e dinamico, che si manifesta nelle pratiche che le amministrazioni mettono in campo per rispondere alle sfide della complessità istituzionale contemporanea.

In questo senso, la parte empirica non costituisce una semplice applicazione del quadro teorico, ma il luogo in cui teoria e pratica si incontrano e si interrogano reciprocamente, dando forma a una lettura riflessiva e multilivello della CA.

CAPITOLO III: **LA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA NEL PIANO NAZIONALE DI** **RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)**

Come discusso nel capitolo dedicato alla revisione della letteratura, è largamente condiviso che livelli adeguati di CA rappresentino un prerequisito essenziale per il buon funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni. Tale consapevolezza si basa sul riconoscimento del ruolo sempre più centrale che queste assumono nella gestione delle risorse pubbliche, nell'attuazione delle politiche e nella produzione di beni e servizi collettivi, soprattutto in contesti caratterizzati da complessità multilivello, elevate aspettative di performance e vincoli temporali stringenti.

Alla luce di tali premesse, appare particolarmente rilevante interrogarsi su come il concetto di CA venga effettivamente inteso e operazionalizzato nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Si tratta di un esercizio tutt'altro che scontato: il PNRR rappresenta, infatti, non solo uno strumento finanziario straordinario, ma anche una cornice di riforma profonda che mette alla prova, in modo diretto, l'apparato amministrativo italiano.

Analizzare il modo in cui la CA è declinata nel testo del Piano consente di cogliere – al di là delle enunciazioni di principio – quali dimensioni operative e strategiche vengono associate a questo concetto, quali criticità ne motivano il rafforzamento e quali strumenti sono stati predisposti per fronteggiarle.

Per tali motivi, il presente capitolo, dopo aver ripercorso brevemente le origini del concetto e averne chiarito i rapporti con quello di *Capacity Building*, procederà con un'analisi della sua declinazione nel quadro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Verranno in particolare esaminati due principali dimensioni individuate: il capitale umano e la semplificazione amministrativa e la digitalizzazione della pubblica amministrazione. Infine, a integrazione dell'analisi, saranno prese in esame le principali norme attuative che regolano l'attuazione e il rafforzamento amministrativo nel contesto del Piano.

L'obiettivo è restituire un quadro chiaro e articolato delle modalità con cui il PNRR, pur non formalizzando una definizione giuridica della CA, la assume come asse strategico per l'attuazione delle sue missioni, delineando strumenti, percorsi e priorità che contribuiscono alla sua concreta implementazione nella pubblica amministrazione italiana.

3.1 Origini ed evoluzioni del concetto

Per comprendere appieno il significato profondo del concetto di CA, è utile adottare una prospettiva di lungo periodo che consenta di coglierne le radici teoriche e gli sviluppi storici.

Come ricostruito nel rapporto Ismeri (2023) dal titolo “*Inquadramento strategico del tema della capacità amministrativa in Italia nell’ambito d’azione dell’OT11*”, si tratta infatti di una nozione che, pur apparentemente recente, ha origini più lontane e si colloca al crocevia tra funzione amministrativa, legittimazione statale e risposta istituzionale alle sfide del tempo. La CA si configura come una qualità intrinseca dell’amministrazione pubblica e implica la capacità dell’apparato pubblico di adattarsi, organizzarsi e rispondere in modo efficace a contesti complessi e mutevoli, ed è pertanto un concetto trasversale, che ha trovato applicazione sia nei sistemi di common law anglosassoni sia in quelli di *civil law* codificati, fino a diventare un riferimento stabile anche nella *governance* sovranazionale, in particolare nel quadro dell’Unione Europea. Nel corso del tempo, l’utilizzo del concetto ha conosciuto andamenti ciclici, spesso in corrispondenza di fasi storiche caratterizzate da cambiamenti radicali o da pressioni esterne sull’apparato pubblico. È possibile dunque individuare almeno quattro grandi fasi di emersione del tema, ciascuna delle quali ha contribuito a modellarne significati e implicazioni.

La prima fase si colloca nel secondo dopoguerra, in particolare negli anni Cinquanta e Sessanta, in coincidenza con l’espansione dello Stato sociale. In questo periodo, le amministrazioni pubbliche si trovano investite di nuove funzioni: non più semplici strutture esecutive, ma veri e propri sistemi di gestione di servizi, prestazioni e infrastrutture. La crescente articolazione del welfare richiede una PA in grado di affrontare compiti inediti, dando origine a una riflessione sulla sua efficienza, competenza e affidabilità.

La seconda fase, negli anni Settanta, è segnata dalla crisi economica e dallo shock petrolifero, che impongono un drastico ripensamento del ruolo dello Stato. In questo contesto, la CA viene chiamata a confrontarsi con la necessità di rimodulare e riorientare l’intervento pubblico, superando le rigidità burocratiche del passato e affrontando nuove priorità in condizioni di risorse limitate. L’amministrazione è valutata per la sua capacità di adattamento, resilienza e gestione in condizioni di incertezza.

La terza fase coincide con l’affermazione del paradigma del *New Public Management* (NPM), tra gli anni Ottanta e i primi Duemila. In questo scenario, la CA viene riletta alla luce di standard aziendalistici, orientati alla performance, alla misurazione degli output e all’efficienza dei processi decisionali. La progressiva europeizzazione delle politiche pubbliche rafforza questa impostazione: le amministrazioni nazionali sono chiamate a dimostrare di essere in grado di rispettare parametri di efficacia imposti da trattati, regolamenti e direttive dell’Unione Europea. Milio già nel 2011 scriveva: “*L’interesse verso la «costruzione e/o sviluppo di capacità amministrative» adatte al miglioramento sia della governance che della performance delle*

Pubbliche Amministrazioni (PA), è da tempo oggetto di dibattito a livello europeo.” (Milio, 2011:609)

Infine, negli ultimi due decenni, il concetto di CA ha assunto una connotazione ancora più rilevante, in risposta a una serie di crisi sistemiche – dalla crisi finanziaria globale alla pandemia, fino all’attuale instabilità geopolitica. In questi contesti, la CA non è più soltanto una condizione necessaria per aderire a requisiti normativi, ma diventa una qualità distintiva e qualificante dell’apparato pubblico. Ancora più di recente il confronto con l’improvvisa crisi sanitaria, sociale ed economica scaturita dalla pandemia *Covid* ha fatto emergere in maniera netta e inconfutabile l’idea per cui è essenziale investire nelle sempre maggiori capacità che le amministrazioni pubbliche sono chiamate a detenere.

3.2 Capacità Amministrativa e Capacity building: una precisazione

È opportuno, a questo punto, chiarire la relazione tra Capacità Amministrativa e Capacity Building, due concetti spesso utilizzati in modo intercambiabile, ma che in questa ricerca vengono distinti sul piano analitico.

CA è qui definita come l’insieme di Risorse, Processi, e meccanismi di *Governance* che, nel loro complesso, definiscono la potenzialità di un’amministrazione di svolgere efficacemente le proprie funzioni. Si tratta, in altri termini, di una condizione strutturale e latente che descrive lo “stato di salute” organizzativo di un’amministrazione in un dato momento. Tuttavia, in molti contesti le amministrazioni pubbliche possono presentare carenze in una o più delle dimensioni sopra descritte. È in questo quadro che si inserisce il concetto di *Capacity Building*.

Come suggerito da Milio (2011:611), una definizione “classica” di *Capacity building* è quella di Morgan (1997) che fa riferimento: “(...) al processo in base al quale individui, gruppi o organizzazioni intraprendono percorsi per migliorare l’abilità di realizzare le proprie funzioni e finalità”. *Capacity Building* è dunque un processo, dinamico e intenzionale, messo appositamente in atto e finalizzato a potenziare la CA, nel tentativo di migliorare i contesti organizzativi. In ambito pubblico, questo implica l’attivazione di politiche e interventi mirati a colmare deficit organizzativi, promuovere competenze e rafforzare la qualità della gestione amministrativa nel medio-lungo periodo.

La distinzione risulta particolarmente rilevante nel contesto delle riforme contemporanee, in cui molte strategie di modernizzazione amministrativa si presentano come azioni di *Capacity Building*, ma presuppongono implicitamente un livello minimo di CA da cui partire. È proprio per questo che un’efficace politica di rafforzamento non può prescindere da una fase

preliminare di *assessment*, volta a individuare punti di forza, debolezze e bisogni organizzativi delle amministrazioni coinvolte. Senza questa base analitica, il rischio è che gli interventi di *Capacity Building* si limitino a fornire risorse o strumenti, senza incidere realmente sulle strutture e sui processi che determinano la *performance* amministrativa.

Chiarire questa distinzione risulta fondamentale anche dal punto di vista analitico e metodologico. In questa ricerca, infatti, la CA costituisce l'oggetto di analisi - il fenomeno che si intende osservare, scomporre e valutare attraverso le sue dimensioni costitutive (Risorse, Processi e *Governance*) - mentre il *Capacity Building* rappresenta il mezzo attraverso cui tale capacità può essere rafforzata o trasformata. In sintesi, mentre la Capacità Amministrativa è una condizione immanente dell'amministrazione che ne descrive lo stato potenziale delle sue performance, il *Capacity Building* è un processo trasformativo che mira a migliorare tale condizione. Ancora, la Capacità Amministrativa rappresenta il livello in potenza di funzionalità di un'amministrazione (in un dato momento), mentre il *Capacity Building* è l'insieme delle azioni messe in atto per potenziarla.

Nei capitoli successivi, l'attenzione sarà pertanto rivolta alla Capacità Amministrativa in quanto potenziale da sviluppare in capo a ciascuna amministrazione, concepita come condizione anteriore e distinta rispetto al *Capacity Building*. Come più volte richiamato, l'obiettivo è quello di esplorare come la capacità venga intesa, interpretata e mobilitata nei contesti amministrativi, indipendentemente dal fatto che tali pratiche siano formalmente riconosciute come interventi di *Capacity Building*. In questa prospettiva, la ricerca mira a ricostruire i significati empirici della CA, mettendo in luce non solo le strategie intenzionali di rafforzamento, ma anche quelle dinamiche, strumenti e routine organizzative che - pur non esplicitamente dichiarati come tali - contribuiscono di fatto alla costruzione e al potenziamento della capacità delle amministrazioni pubbliche.

3.3 La Capacità Amministrativa nel PNRR

Con l'introduzione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il tema della CA ha assunto una rilevanza rinnovata. Il PNRR ha infatti messo in luce l'urgenza di rafforzare la CA, in primo luogo, come leva imprescindibile per l'attuazione tempestiva ed efficace degli interventi finanziati. Nel testo Si legge infatti: *“La debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano ha rappresentato un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti pubblici negli ultimi anni. Il Pnrr affronta questa rigidità e promuove un'ambiziosa agenda di riforme per la pubblica amministrazione [...]. Uno dei lasciti più preziosi del Pnrr deve essere l'aumento permanente dell'efficienza della Pubblica*

Amministrazione e della sua capacità di decidere e mettere a punto progetti innovativi, per accompagnarli dalla selezione e progettazione fino alla realizzazione finale” (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021: 48).

In questo senso, il PNRR rappresenta un ambito particolarmente interessante: ha imposto una riflessione nuova, incentrata su esigenze contingenti ma anche su prospettive di riforma strutturale. Il riferimento esplicito al rafforzamento amministrativo, la previsione di misure normative ad hoc, il ricorso a strumenti straordinari di reclutamento e formazione, e la promozione della digitalizzazione e della semplificazione, rendono il PNRR un banco di prova inedito per il consolidamento della CA delle pubbliche amministrazioni italiane. È dunque su questo terreno – altamente significativo – che si inserisce il presente paragrafo, con l’obiettivo di ricostruire come il concetto di CA sia stato declinato e messo in pratica nel quadro del Piano.

3.3.1 Il PNRR: un quadro generale

Per accedere ai fondi del Recovery and Resilience Facility (RRF) nell'ambito del Next Generation EU (NGEU) ¹², l'Italia ha presentato il proprio Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) il 30 aprile 2021, il quale è stato successivamente approvato con una Decisione di esecuzione del Consiglio dell’UE il 13 luglio 2021 (Camera dei Deputati, n.d.a). Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è un documento che consiste in un insieme di interventi programmati attraverso cui il governo ha lo scopo di favorire la ripresa socioeconomica del paese dopo i devastanti effetti della pandemia di Covid-19. In base al Regolamento n. 2021/241/UE, il dispositivo Recovery and Resilience Facility (RRF) ha una dotazione iniziale massima di 672,5 miliardi di euro, di cui 312,5 miliardi in sovvenzioni e 360 miliardi in prestiti (ibidem). Il Piano italiano prevede investimenti per 191,5 miliardi di euro, finanziati attraverso il RRF (122,6 miliardi di prestiti e 68,9 miliardi di sovvenzioni) nonché ulteriori 30, 6 miliardi di fondi nazionali provenienti da un apposito fondo complementare per un totale di 221,1 miliardi di euro (ibidem; Camera dei Deputati, n.d.b). Con le modifiche apportate dal Regolamento (UE) 2023/435 nell’ambito di REPowerEU, agli Stati membri sono stati messi a disposizione ulteriori 20 miliardi di euro (Camera dei Deputati, n.d.a).

Il Piano definisce in maniera dettagliata obiettivi e traguardi specifici cui è subordinata l’erogazione delle risorse. In particolare, è necessario presentare la struttura logica della sua complessa articolazione. Infatti, all’interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), la struttura organizzativa si articola secondo una gerarchia multilivello. Al vertice si

¹² Il Next Generation Eu (NGEU) è lo stanziamento economico introdotto dall’Unione Europea in risposta allo shock pandemico per il rilancio delle economie degli stati.

collocano le Missioni, che rappresentano le grandi aree tematiche di intervento (OpenPNRR, n.d.). Ciascuna Missione è organizzata in Componenti (*ibidem*), che costituiscono sottoinsiemi tematici più specifici e coerenti, all'interno dei quali vengono individuate le principali direttrici d'intervento. All'interno delle Componenti si collocano le Misure, ovvero i singoli interventi, che si distinguono in due tipologie fondamentali: Riforme e Investimenti. Le Riforme consistono in interventi normativi, norme e decreti, finalizzati a migliorare il contesto amministrativo (*ibidem*). Gli Investimenti, invece, si traducono in allocazioni di risorse pubbliche destinate alla realizzazione di interventi di vario tipo e portata (*ibidem*).

La distinzione tra Missioni e Riforme può altresì riassunto: le prime rappresentano il “cosa” del Piano, ossia gli ambiti di intervento strategici individuati a livello europeo e nazionale; le seconde rappresentano il “come”, cioè gli strumenti con cui si migliora il funzionamento del sistema Paese per rendere possibili gli investimenti. La realizzazione dei traguardi attraverso la complessa struttura sopra illustrata è programmata su base semestrale, con una conclusione del piano fissata al 30 giugno 2026. Il Piano nella sua versione originale era strutturato su 6 Missioni, a loro volta articolate in 16 Componenti all'interno delle quali sono individuati Investimenti e Riforme. Tuttavia, nel corso del tempo il PNRR ha subito diverse modifiche. L'8 dicembre 2023 il Consiglio dell'UE ha approvato una nuova Decisione di esecuzione che ha introdotto una riprogrammazione del Piano, includendo una nuova Missione 7 dedicata agli obiettivi di REPowerEU¹³. Nello specifico, la nuova Missione 7 prevede 5 riforme inedite e un totale di 17 investimenti. Di questi, 5 investimenti già presenti nel PNRR originario sono stati ampliati e ricondotti all'interno della Missione 7. Inoltre, il capitolo REPowerEU include misure ampliative che interessano 4 azioni, suddivise tra la componente M1C1 (Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA) e la componente M2C2 (Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile) (Camera dei Deputati, n.d.a). Con queste modifiche, il valore complessivo del PNRR è aumentato a 194,4 miliardi di euro e il numero di riforme e investimenti è stato incrementato, passando rispettivamente a 66 riforme e a 150 investimenti, articolati in 618 traguardi e obiettivi (Camera dei Deputati, n.d.b). La riprogrammazione ha comportato uno spostamento temporale di gran parte degli obiettivi, evidenziando un aumento complessivo delle milestones da 527 a 618 (*ibidem*).

¹³ RepowerEU è un'iniziativa dell'Unione Europea finalizzata a rafforzare l'indipendenza energetica del continente, accelerando la transizione verso fonti di energia rinnovabile e migliorando l'efficienza energetica. Il progetto mira, inoltre, a diversificare le fonti di approvvigionamento energetico e a mitigare la dipendenza dai combustibili fossili, utilizzando strumenti finanziari e regolamentari per sostenere investimenti strategici (Consiglio dell'Unione Europea, 2025). Per maggiori informazioni si rimanda alla pagina: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/repowerEU/#what>

Nel 2024 il PNRR italiano ha subito due ulteriori revisioni principali. La prima, presentata il 4 marzo e approvata dalla Commissione UE il 26 aprile, ha apportato modifiche tecniche a 23 misure (investimenti e riforme) e la correzione di 55 errori materiali. Queste modifiche hanno variato il numero di traguardi e obiettivi e gli importi delle rate (Camera dei Deputati, n.d.a).

Missioni e componenti	
M1	Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo
M1C1	Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA
M1C2	Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo
M1C3	Turismo e Cultura 4.0
M2	Rivoluzione verde e transizione ecologica
M2C1	Agricoltura sostenibile ed economia circolare
M2C2	Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile
M2C3	Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici
M2C4	Tutela del territorio e della risorsa idrica
M3	Infrastrutture per una mobilità sostenibile
M3C1	Investimenti sulla rete ferroviaria e sulla sicurezza stradale
M3C2	Intermodalità e logistica integrata
M4	Istruzione e ricerca
M4C1	Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università
M4C2	Dalla ricerca all'impresa
M5	Inclusione e coesione
M5C1	Politiche per il lavoro
M5C2	Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore
M5C3	Interventi speciali di coesione territoriale
M6	Salute
M6C1	Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza territoriale
M6C2	Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio nazionale
M7	REPowerEU

Tabella 3.1 Missioni e Componenti del PNRR. Fonte: elaborazione personale.

Successivamente, il 10 ottobre 2024 è stata presentata una ulteriore revisione per adeguare il Piano alle nuove esigenze attuative, interessando 21 misure: 13 sono state modificate per mantenere il livello di ambizione originario e 8 per ridurre gli oneri amministrativi, con aggiunta di 3 nuovi obiettivi che hanno portato il totale dei traguardi/obiettivi da 618 a 621.

Infine, il 18 novembre 2024 il Consiglio dell'UE ha approvato la Decisione di esecuzione che modifica ulteriormente la Decisione del 13 luglio 2021, variando i numeri di traguardi e obiettivi per diverse rate (*ibidem*).

La configurazione più recente di missioni e componenti, scevra degli importi, risultante dalle ultime revisioni approvate nel corso del 2024, è rappresentata nella tabella 3.1.

Per garantire l'efficace attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il Governo italiano ha istituito una struttura di governance multilivello, finalizzata a coordinare le attività e monitorare i progressi al fine di portare a compimento i progetti secondo le scadenze previste. Il rispetto delle tempistiche rappresenta un elemento cruciale per il successo del PNRR, costituendo una condizione indispensabile affinché l'Italia possa accedere concretamente alle risorse messe a disposizione. L'insieme delle numerose strutture amministrative coinvolte in questo processo è stato inizialmente definito dal governo Draghi attraverso il decreto-legge n. 77 del 2021. Successivamente, il governo Meloni ha ritenuto necessario intervenire sulla governance del Piano, apportando modifiche sostanziali prima con il decreto-legge n. 13 del 2023 e, in seguito, con il decreto-legge n. 19 del 2024 (Openpolis, 2024). Tali modifiche sono state mirate a semplificare e rafforzare il coordinamento dell'attuazione del Piano. In particolare: è stato valorizzato il ruolo della **Presidenza del Consiglio** mediante l'istituzione della Struttura di missione PNRR; sono state trasferite alla Cabina di regia le funzioni precedentemente attribuite al soppresso Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale; si è proceduto a una riorganizzazione delle Unità di missione presso le amministrazioni centrali titolari degli interventi, con l'obiettivo di migliorarne l'efficienza operativa (Camera dei deputati, n.d.c).

Seconda la governance attualmente definita (aprile 2025), la responsabilità politica complessiva del Piano è attribuita alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che guida la **Cabina di regia**, un organo centrale composto da Ministri, Sottosegretari e rappresentanti istituzionali locali, chiamati a intervenire secondo le tematiche trattate. Questa struttura esercita funzioni di indirizzo e monitoraggio sull'avanzamento del Piano (art. 2 D.L. 77/2021). L'attività della Cabina di regia si affianca, senza sostituirla, alle funzioni di indirizzo e coordinamento dei **Comitati interministeriali** per la transizione digitale e per la transizione ecologica, istituiti con il D.L. n. 22 del 2021. Questi Comitati continuano a esercitare il proprio ruolo nelle rispettive aree di competenza, contribuendo all'attuazione del PNRR e mantenendo costantemente informata la Cabina di regia, che può partecipare ai lavori tramite un proprio delegato (art. 2, comma 4). A seguito della soppressione del Tavolo permanente per il partenariato economico

(D.L. n. 13 del 2023), la Cabina di regia ha assunto la funzione di cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale.

Con il D.L. n. 13 del 2023, modificato dal D.L. n. 19 del 2024, è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una nuova **Struttura di Missione PNRR** la quale ha sostituito la precedente Segreteria Tecnica. Essa supporta il Ministro per gli affari europei, il sud, le politiche di coesione e il PNRR nell'indirizzo e nel coordinamento delle attività governative connesse all'attuazione del Piano. La Struttura funge anche da punto di contatto nazionale con la Commissione europea, curando il dialogo istituzionale e la verifica della coerenza tra i risultati raggiunti e gli obiettivi previsti a livello europeo. Inoltre, in collaborazione con l'Ispettorato generale per il PNRR (del MEF), contribuisce: a definire eventuali misure correttive; ad attività di comunicazione e pubblicità; all'istruttoria per le proposte di aggiornamento del Piano; a svolgere (in maniera facoltativa) controlli a campione su amministrazioni centrali e soggetti attuatori per monitorare la corretta attuazione del Piano (Presidenza del Consiglio dei Ministri, n.d.a). La Struttura di Missione del PNRR è gestita da un Coordinatore, il quale si configura come capo della Struttura e vertice amministrativo. La Struttura si articola in due servizi (Servizio affari generali e supporto alla Cabina di regia, Servizio comunicazione) ed è organizzata in cinque direzioni generali (Presidenza del Consiglio dei Ministri, n.d.b):

- Ufficio I: Prima e quarta Missione del piano (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura - Istruzione e ricerca).
- Ufficio II: Seconda e terza Missione del piano (Rivoluzione verde e transizione ecologica - Infrastrutture per una mobilità sostenibile)
- Ufficio III: Quinta e sesta Missione del piano (Inclusione e coesione– Salute).
- Ufficio IV: Settima missione del piano (REPowerEU).
- Ufficio V: - M5C3 - Investimento 2: Strutture sanitarie di prossimità territoriale; M5C3 - Investimento 3: Interventi socioeducativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore.

Ad arricchire la *governance* complessiva del PNRR vi sono **l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione** e il **Nucleo PNRR Stato-Regioni**, la prima creata con lo scopo di rimuovere gli ostacoli normativi, regolamentari e amministrativi che potrebbero ostacolare l'attuazione del Piano mentre il secondo volto a coordinare le relazioni tra Stato ed enti territoriali nell'ambito del PNRR. A completamento del quadro istituzionale, è fondamentale chiarire il ruolo delle amministrazioni centrali titolari degli interventi e dei soggetti attuatori nell'attuazione del PNRR. Le amministrazioni centrali titolari degli interventi

previsti dal PNRR, identificate nei **Ministeri** e nelle **strutture della Presidenza del Consiglio**, sono responsabili della gestione, del coordinamento, del monitoraggio e del controllo degli investimenti e delle riforme previsti dal Piano. La distribuzione delle risorse tra queste amministrazioni è stata definita con decreto del MEF del 6 agosto 2021 (aggiornato successivamente), che ne ha stabilito l'ammontare per ciascun soggetto e la ripartizione in base a obiettivi e scadenze. Ogni amministrazione individua una struttura di livello dirigenziale generale ovvero un'apposita **Unità di Missione** per relazionarsi con il Servizio centrale per il PNRR. In caso di mancato raggiungimento degli obiettivi finali PNRR (target), le amministrazioni centrali devono restituire i fondi ricevuti e attivare azioni di recupero verso i soggetti attuatori responsabili, senza possibilità per questi ultimi di trasferire gli oneri agli utenti (D.L. 19/2024). Con **soggetti attuatori**, pubblici o privati, si intendono tutti coloro che realizzano materialmente i progetti, assicurandone la regolarità amministrativa, contabile e procedurale, il monitoraggio dei risultati e la conservazione della documentazione (Camera dei deputati, n.d.c). L'articolo 6-quinquies del decreto-legge n. 155 del 2024 ha definito in modo organico le responsabilità di controllo nell'attuazione del PNRR, distinguendo i compiti tra soggetti attuatori e amministrazioni centrali titolari delle misure. I soggetti attuatori sono tenuti a garantire la corretta e tempestiva realizzazione degli interventi, l'uso appropriato delle risorse, la verifica dell'ammissibilità delle spese, la conservazione della documentazione giustificativa e l'aggiornamento continuo del sistema di monitoraggio ReGiS; tali adempimenti sono indispensabili per accedere alle anticipazioni di cassa previste per i pagamenti PNRR. Le amministrazioni centrali, dal canto loro, devono attivare le misure di competenza, assicurare controlli formali e contabili, prevenire irregolarità e frodi, e vigilare sull'operato dei soggetti attuatori. A tal fine, integrano i controlli formali con verifiche a campione della documentazione, condizione necessaria per erogare i saldi dei finanziamenti e per inoltrare le richieste di pagamento all'Unione Europea (*ibidem*).

Presso la Ragioneria Generale dello Stato operano due strutture chiave per il Pnrr: **l'Ispettorato Generale per il Pnrr** e **l'Ufficio di Audit del Pnrr**. L'Ispettorato, già noto come Servizio Centrale per il Pnrr fino al DL 13/2023, coordina operativamente l'attuazione del Piano, gestisce il sistema di monitoraggio, il fondo di rotazione del Next Generation EU e i relativi flussi finanziari. In precedenza, era anche il punto di contatto unico con la Commissione Europea. L'Ufficio di Audit, indipendente dalle strutture gestionali, verifica la qualità e completezza dei dati di monitoraggio e promuove la trasparenza e la partecipazione (*ibidem*). Il sistema è infine completato dalla funzione attribuita alla **Corte dei conti**, la quale esercita un controllo successivo sulla gestione del PNRR, valutando l'efficacia, l'efficienza e

l'economicità nell'uso delle risorse, e riferisce periodicamente al Parlamento tramite relazioni semestrali. Fino al 2023 ha svolto anche controllo concomitante, poi escluso dal legislatore. Svolge inoltre funzioni consultive, fornendo pareri su richiesta delle amministrazioni centrali e locali in merito all'uso delle risorse del PNRR e dei fondi complementari (*ibidem*).

Dopo aver offerto al lettore una panoramica generale del PNRR, le sue funzioni e la sua struttura, segue una interpretazione rispetto alla concezione che il Piano fa di CA andando ad estrapolarne definizioni e dimensioni rilevanti.

3.3.2 La Capacità Amministrativa in investimenti e riforme

In questo quadro articolato e complesso, numerosi sono all'interno del PNRR gli interventi strutturali volti a modernizzare la Pubblica Amministrazione, considerata un pilastro imprescindibile per lo sviluppo del paese. Come evidenziato da Di Mascio & Natalini (2023), il governo Draghi ha riconosciuto che, agli occhi dell'Unione Europea e dei mercati internazionali, sarebbe stato poco credibile affidare l'attuazione del PNRR alla sola burocrazia nazionale, tradizionalmente percepita come inefficiente. Per questo motivo, il Piano italiano attribuisce grande importanza al rafforzamento della CA, a cui ci si riferisce esplicitamente nel testo quale elemento strategico da potenziare al fine di migliorare l'erogazione dei servizi pubblici e aumentare l'attrattività degli investimenti. Coerentemente con tale impostazione, l'Italia ha destinato alla costruzione della CA circa 1,27 miliardi di euro, rappresentando la quota più elevata tra tutti gli Stati membri rispetto al totale europeo di 1,8 miliardi (*ibidem*). A questi investimenti si sono affiancate riforme strutturali e organizzative, finalizzate a garantire nel tempo un rafforzamento duraturo delle pubbliche amministrazioni.

A partire da queste evidenze, è rilevante CA sia stato concettualizzato nell'ambito del PNRR. In assenza di una definizione esplicita nel testo del Piano, si è proceduto a ricostruirne indirettamente il significato, individuando le dimensioni e le aree tematiche a cui essa si riferisce. L'obiettivo di questo capitolo è quindi quello di individuare e sistematizzare i principali investimenti e riforme entro cui il tema della Capacità fa capo.

La "Capacità Amministrativa" viene direttamente citata all'interno PNRR 19 volte. In generale il Piano sembra canalizzare l'incremento della CA mediante da un lato l'incremento di specifici input (risorse finanziarie, umane e strumentali) mentre dall'altro si sottolinea la necessità di: "(...) riforme di sistema che accompagnano l'attuazione del Piano" (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021: 41)

Si legge infatti: *“Il progressivo impoverimento di risorse finanziarie, umane e strumentali (...) ha indebolito la capacità amministrativa della PA”* (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021: 68).

Dall’altro lato, il rafforzamento della CA viene però perseguito attraverso un vasto e articolato programma di riforme della Pubblica Amministrazione, che costituisce uno degli assi portanti dell’intero impianto riformatore del PNRR. Nel testo del Piano si legge ancora: *“(...)la riforma della pubblica amministrazione migliora la capacità amministrativa a livello centrale e locale; rafforza i processi di selezione, formazione e promozione dei dipendenti pubblici; incentiva la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure amministrative. Si basa su una forte espansione dei servizi digitali, negli ambiti dell’identità, dell’autenticazione, della sanità e della giustizia. L’obiettivo è una marcata sburocratizzazione per ridurre i costi e i tempi che attualmente gravano su imprese e cittadini”* (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021:4). In particolare, la strategia di **riforma della Pubblica Amministrazione** viene sintetizzata nel PNRR attraverso il modello dell’“ABCD”, che identifica quattro direttrici fondamentali: Accesso, Buona amministrazione, Competenze e Digitalizzazione.

Da tale impostazione della riforma della Pubblica Amministrazione prevista nel PNRR, si rileva come la direzione da intraprendere verso una amministrazione più “capace” passi attraverso almeno tre principali strade: da un lato, quella legata alla digitalizzazione della PA, dall’altro quella relativa alla valorizzazione del capitale umano (selezione, competenze e carriere) senza dimenticare l’aspetto della semplificazione dei procedimenti amministrativi. A conferma di questa visione integrata e sistemica, nel testo del Piano si afferma che: *“(...) è evidente che una riforma strutturale della PA debba tener conto sia dei vincoli interni alla stessa, legati al necessario ricambio generazionale e all’adeguamento delle competenze, sia di quelli esterni, riconducibili ai ritardi nell’azione di semplificazione normativa e amministrativa e di digitalizzazione delle procedure”* (Presidenza del Consiglio dei Ministri; 2021:49) e ancora: *“La Commissione, in particolare, ha sottolineato la necessità di (...) creare strutturalmente capacità amministrativa attraverso percorsi di selezione delle migliori competenze e qualificazione delle persone”* (ibidem). E infine: *“Il Parlamento ha anche chiesto di meglio articolare e, soprattutto, rafforzare le misure di carattere organizzativo (reclutamento, formazione, valutazione delle performance, governance) per assicurare la costruzione di una capacità amministrativa stabile all’interno delle PA”* (Ibidem).

Queste direttrici individuate all’interno della Riforma trovano una loro concreta articolazione, in primo luogo, all’interno **della Missione 1** (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo) **del PNRR, Componente 1 – Digitalizzazione, innovazione e sicurezza**

nella Pubblica Amministrazione. Si tratta di un'area di intervento strategica, che coinvolge in maniera trasversale l'intero sistema amministrativo. Oltre a un ampio piano di digitalizzazione, la Componente include misure fondamentali per rendere effettive e sostenibili le riforme previste. Tra queste, particolare rilievo assumono le azioni orientate allo sviluppo delle competenze del personale pubblico, alla semplificazione delle procedure amministrative e alla riduzione del carico burocratico. La prima area di intervento - Digitalizzazione (**M1, C1.1**) - riguarda la digitalizzazione della pubblica amministrazione, con un focus prioritario sulla realizzazione di infrastrutture digitali adeguate, sulla interoperabilità dei dati tra amministrazioni, sull'ampliamento e il miglioramento dell'offerta di servizi digitali ai cittadini e sulla cybersecurity. L'obiettivo complessivo è quello di promuovere una trasformazione strutturale della PA in senso digitale, rendendola più efficiente, connessa e sicura. Senza entrare nel merito, nel complesso, le azioni intraprese delineano un processo di digitalizzazione che si prefigge di avere un impatto significativo sull'efficienza, sull'accessibilità dei servizi e sulla capacità dell'ente di rispondere con maggiore tempestività e trasparenza alle esigenze dei cittadini attraverso 7 investimenti e 3 riforme.

La seconda area d'intervento – Modernizzazione (**M1,C1.2**) - è focalizzata in particolare sulla modernizzazione della pubblica amministrazione al fine di renderla più efficiente ed efficace attraverso digitalizzazione, rafforzamento delle competenze del personale della PA e semplificazione burocratica. Tali azioni sono perseguite attraverso quattro differenti dimensioni (ABCD di cui sopra) associabili appunto a dimensioni della CA: (i) riforma dei criteri di selezione del personale nella Pubblica Amministrazione, anche attraverso la creazione di una nuova piattaforma digitale in grado di supportare la pianificazione strategica delle risorse umane nelle amministrazioni centrali e locali, nonché di consentire il monitoraggio delle prestazioni individuali e organizzative (“Accesso”); (ii) assicurare l'immediata revisione di alcune procedure specifiche, al fine di semplificare e accelerare l'avvio della fase attuativa del PNRR (“Buona Amministrazione”); (iii) promuovere l'eccellenza del capitale umano all'interno della PA, mediante l'attuazione di un piano articolato per attrarre, selezionare, assumere, trattenere e valutare i talenti, rivedendo i sistemi di carriera (sia verticali che orizzontali) e riorganizzando gli attuali modelli formativi (“Competenze”); (iv) favorire la completa digitalizzazione delle attività interne della PA attraverso la revisione e ottimizzazione delle procedure amministrative, oltre allo sviluppo – come già illustrato nel capitolo precedente – di nuove infrastrutture tecnologiche e servizi digitali (“Digitalizzazione”). *“L'azione su questi quattro assi è svolta principalmente attraverso un'azione di riforma della PA (...) diretta a rafforzare la capacità amministrativa della PA a livello centrale e locale (sia in termini di*

capitale umano che di semplificazione/digitalizzazione delle procedure) (...)” (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021:96).

Tra gli investimenti della M1,C1.2 di particolare rilevanza per questa analisi è l'**investimento 2.3 - Competenze e capacità amministrativa**. Tale investimento è specificatamente dedicato rafforzamento delle competenze del personale della PA ed agisce su tre aree di azione tra loro integrate e complementari:

- *Formazione digitale su larga scala*: Viene offerta una vasta gamma di corsi online per aggiornare e riqualificare il personale (reskilling e upskilling). Questi corsi copriranno temi chiave del PNRR come digitalizzazione, transizione ecologica, innovazione sociale e competenze manageriali.
- *Sviluppo di comunità professionali*: Saranno introdotte "Comunità di competenze" (Community of Practice), gruppi tematici trasversali alle amministrazioni istituiti per sviluppare e contaminare best practice all'interno della PA (es. su capitale umano, trasformazione digitale, transizione green).
- *Progetti legati al change management*: Verranno finanziati interventi specifici per amministrazioni locali di piccole e medie dimensioni. Questi includono progetti di change management, per aiutarle a modernizzare la loro organizzazione, affrontare il lavoro da remoto, semplificare i processi, digitalizzare i servizi e aggiornare le competenze interne.

Un ulteriore riferimento a interventi di CA è stato rilevato nell'ambito della **M1.C2. Investimento 3.2 - Rafforzamento dell'Ufficio del processo per la Giustizia amministrativa**. Tale investimento prevede, in sintesi, una fondamentale innovazione sul piano organizzativo che si incentra nella diffusione dell'Ufficio del processo, introdotto nel sistema già con il D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, ma solo in via sperimentale. Si legge infatti nel Piano: *“I progetti presentati nell'ambito del PNRR ci consentono di declinare sotto diversi aspetti l'azione riorganizzativa della macchina giudiziaria e amministrativa con il fine principale di (...) sviluppare la capacità amministrativa del sistema, valorizzando le risorse umane, rinforzando le cancellerie, garantendo l'apporto di professionalità tecniche, diverse da quelle di natura giuridica, essenziali per attuare e monitorare i risultati dell'innovazione organizzativa e per garantire un adeguato trasferimento di conoscenze”*(Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021:58). Brevemente, l'Ufficio del processo (UPP) ha l'obiettivo di supportare l'attività dei giudici affiancandoli con *team* qualificati, per snellire le attività preparatorie e accelerare la redazione

dei provvedimenti. Questo intervento punta a migliorare concretamente l'efficienza degli uffici giudiziari, contribuendo alla riduzione dell'arretrato e dei tempi dei procedimenti civili e penali. L'attuazione avviene tramite il rafforzamento dello staff del magistrato con figure specializzate in attività di supporto (ricerche, analisi, redazione di bozze). Le risorse, assunte a tempo determinato grazie ai fondi del PNRR, vengono gestite dai Capi degli Uffici giudiziari attraverso piani operativi orientati al raggiungimento di obiettivi misurabili. Sono previste figure professionali dedicate, appunto gli addetti all'Ufficio per il processo. In sostanza dunque tale investimento mira a: *“(...) rafforzare stabilmente la capacità amministrativa del sistema giudiziario attraverso la formazione del personale e il trasferimento delle conoscenze”* (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021:100).

Un ulteriore riferimento esplicito al concetto di CA, oltre all'Investimento 2.3 (M1, C1.2), è rappresentato dalla riforma **“Recovery Procurement Platform- Digitalizzazione e rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici”**, dedicata alla digitalizzazione e al rafforzamento delle amministrazioni aggiudicatrici. Si tratta di un intervento strategico per la modernizzazione del sistema nazionale degli appalti pubblici, concepito per potenziare le strutture amministrative sotto il profilo organizzativo, tecnico e operativo. La riforma si articola lungo tre assi principali. Da un lato, prevede un vasto programma di formazione e accompagnamento rivolto al personale delle pubbliche amministrazioni, con l'obiettivo di consolidare le competenze nella gestione delle gare digitali. Questo programma comprende corsi su tematiche generali e settoriali, attività di tutoraggio personalizzato, nonché la produzione di materiali didattici e strumenti pratici per l'utilizzo delle piattaforme digitali. Parallelamente, vengono messi a disposizione strumenti di acquisto più evoluti, come contratti standardizzati (ad esempio, accordi quadro o contratti ad hoc), accompagnati da servizi di consulenza e supporto per facilitarne l'applicazione e ottimizzarne l'efficacia nelle diverse fasi della procedura. Infine, si promuove l'evoluzione del sistema nazionale di eProcurement, con l'obiettivo di digitalizzare in modo integrale tutte le fasi del processo di approvvigionamento pubblico. Questo passaggio non solo rafforza la capacità delle amministrazioni di operare in maniera più efficiente e integrata, ma consente anche un approccio basato sui dati, orientato al monitoraggio, all'analisi e al miglioramento continuo delle performance.

L'ultimo ambito preso in considerazione è quello **dell'Investimento 3.2 - Capacity building per gli operatori della cultura** per gestire la transizione digitale e verde nell'ambito della Missione 1, Componente 3.3 (Industria culturale e creativa 4.0), che, pur non menzionando

esplicitamente la “Capacità Amministrativa”, fa riferimento invece al capacity building come leva per il rafforzamento del capitale umano nei settori culturali e creativi. In questo senso, anche tale misura può essere letta come un intervento orientato al potenziamento della CA, intesa come sviluppo delle competenze professionali, gestionali e organizzative degli attori coinvolti. L'intervento mira a sostenere gli operatori culturali e creativi nella fase di rilancio post-pandemico, fornendo loro strumenti per affrontare con maggiore efficacia le trasformazioni legate alla transizione digitale e ambientale. Da un lato, si punta a stimolare l'innovazione e l'utilizzo delle tecnologie digitali lungo l'intera catena del valore culturale, potenziando le competenze operative e manageriali degli operatori per migliorarne la capacità di adattamento e competitività. Dall'altro, si favorisce l'adozione di pratiche sostenibili lungo tutta la filiera, con l'obiettivo di ridurre l'impatto ambientale delle attività culturali e diffondere un approccio più responsabile e orientato all'economia circolare. Nel suo insieme, l'investimento agisce come leva di capacity building, fornendo agli operatori strumenti, conoscenze e competenze per diventare protagonisti attivi e innovatori della trasformazione culturale, digitale e ambientale del Paese.

3.3.3 ...e in alcune norme attuative

Il rafforzamento della CA ha trovato attuazione in una serie di atti normativi a cui vi è stato fatto, direttamente o indirettamente riferimento.

Il **Decreto-legge del 77/2021**¹⁴, intitolato "*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*", affronta il tema della CA in relazione all'attuazione del PNRR. Sebbene, anche in questa sede, il termine non venga definito in modo esplicito, il decreto ne sottolinea l'importanza attraverso specifici interventi volti a rafforzare l'efficacia della pubblica amministrazione nella gestione delle complesse procedure necessarie per l'implementazione del Piano. Nel contesto dell'articolo 11 del D.L., che tratta del "*Rafforzamento della capacità amministrativa delle stazioni appaltanti*", la CA viene intesa come l'insieme delle competenze e risorse necessarie per gestire efficacemente le attività di approvvigionamento e per garantire una rapida attuazione delle progettualità PNRR e degli altri interventi correlati. La CA viene rafforzata attraverso una serie di strumenti e attività, tra cui servizi di supporto, programmi di informazione, formazione e tutoraggio per le pubbliche amministrazioni. In questo contesto, il rafforzamento della CA implica l'acquisizione di competenze tecniche e operative. La CA non

¹⁴ Convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

si limita dunque alla semplice capacità operativa di gestire appalti, ma comprende anche la formazione continua, la specializzazione delle risorse umane e l'ottimizzazione dei processi amministrativi.

Il Decreto-legge 80/2021¹⁵, intitolato *"Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia"*, tratta il tema del rafforzamento della CA, ma con una distinzione significativa rispetto alle aspettative generate dal titolo. Sebbene la rubrica del decreto faccia riferimento al "rafforzamento della Capacità Amministrativa", il termine "Capacità Amministrativa" viene effettivamente utilizzato solo una volta. In sostanza, il decreto non si concentra esclusivamente sull'amministrazione in senso stretto, ma piuttosto sulla funzionalità operativa delle amministrazioni, con particolare riferimento alla loro capacità di implementare il PNRR in modo efficace ed efficiente. Il rafforzamento della capacità funzionale delle pubbliche amministrazioni, secondo quanto disposto dal decreto, si concretizza attraverso una serie di misure organizzative e operative. Una delle principali è rappresentata da forme speciali di reclutamento per la stipula di contratti a tempo determinato, accompagnati da meccanismi di stabilizzazione del personale, che prevedono una riserva del 50% dei posti per i concorsi futuri. Questo approccio consente di integrare rapidamente nuove risorse, con l'obiettivo di potenziare le capacità amministrative senza compromettere la stabilità a lungo termine del personale. Il decreto prevede anche il ricorso a personale esterno altamente qualificato, così da colmare eventuali lacune di competenze interne, e introduce forme semplificate di assunzione per il personale di ruolo delle amministrazioni. Un altro aspetto rilevante riguarda la riorganizzazione delle strutture amministrative esistenti, attraverso un rafforzamento delle risorse economiche e delle competenze attribuite ad alcune istituzioni come la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) e FormezPA, che vengono potenziate per supportare le altre amministrazioni nel processo di rafforzamento della loro CA. A questo si aggiunge il coinvolgimento di società in-house di alcuni Ministeri che contribuiscono al processo di riorganizzazione. Infine, il decreto prevede misure di semplificazione organizzativa che mirano a snellire alcuni processi all'interno delle pubbliche amministrazioni. In sintesi, dunque, il decreto si concentra sul potenziamento della CA delle amministrazioni pubbliche, non solo attraverso l'ampliamento e il miglioramento del personale, ma anche mediante la riorganizzazione delle strutture amministrative e l'introduzione di misure semplificative, al fine di garantire una gestione più

¹⁵ Convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.

efficace delle risorse e degli investimenti previsti dal PNRR. Il successivo **Decreto-legge n. 152/2021**¹⁶ ha introdotto ulteriori misure specifiche per il rafforzamento amministrativo nei piccoli comuni e nelle aree del Mezzogiorno, anche attraverso fondi dedicati e collaborazioni con esperti di alta specializzazione.

Continuando l'analisi emerge come la predominanza della dimensione della CA nelle decisioni del *policy maker* focalizzata sull'aumento delle risorse, è chiaramente evidenziata anche nel resto della legislazione. In alcuni casi la CA viene direttamente associata a procedure di reclutamento e al conferimento di incarichi professionali e dirigenziali (**Decreto-legge 36/2022**¹⁷; **Decreto-legge 186/2022**¹⁸; **Decreto-legge 13/2023**¹⁹; **Decreto-legge 44/2023**²⁰).

In altri casi, fermo restando un focus sul reclutamento, al concetto di CA viene associato quello di "coordinamento" (**Decreto-legge 75/2023**²¹; **Decreto-legge 124/2023**²²).

L'articolo 8 del **Decreto-Legge 19/2024**²³, convertito con modificazioni dalla Legge 29 aprile 2024, n. 56, costituisce un intervento normativo di particolare rilievo nell'ambito del rafforzamento della CA delle amministrazioni pubbliche coinvolte nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Questo articolo introduce un ampio ventaglio di misure, pensate per incrementare l'efficienza e l'efficacia delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti attuatori, rendendoli maggiormente idonei a raggiungere gli obiettivi, i cosiddetti milestone e target²⁴, fissati dal PNRR, soprattutto in vista delle scadenze previste fino al 31 dicembre 2026. L'interpretazione restituita del concetto di CA sembra qui più articolata rispetto alle precedenti disposizioni normative configurandola come l'insieme di risorse, strumenti e

¹⁶ Convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233.

¹⁷ "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)", convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 29 giugno 2022, n. 79.

¹⁸ "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi eccezionali verificatisi nel territorio dell'isola di Ischia a partire dal 26 novembre 2022", convertito con modificazioni dalla legge di conversione 27 gennaio 2023, n. 9.

¹⁹ "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune", convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41.

²⁰ "Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche", convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2023, n. 74.

²¹ "Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, di agricoltura, di sport, di lavoro e per l'organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica per l'anno 2025", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 10 agosto 2023, n. 112.

²² "Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione".

²³ "Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)", convertito con modificazioni dalla Legge 29 aprile 2024, n. 56.

²⁴ Mentre le *milestone* sono traguardi qualitativi, legati a fasi procedurali o amministrative nell'attuazione delle misure del PNRR, come l'adozione di leggi o l'avvio operativo di sistemi, i *target* rappresentano invece, obiettivi quantitativi, misurati tramite indicatori specifici (es. infrastrutture realizzate o persone formate), che attestano i risultati concreti degli interventi (Presidenza del Consiglio dei Ministri, n.d.d).

condizioni organizzative necessarie per consentire alle amministrazioni pubbliche titolari delle misure del PNRR e ai soggetti attuatori di operare in maniera efficace, efficiente e tempestiva. Sul piano delle risorse umane, la norma estende l'ambito di applicazione degli incentivi per funzioni tecniche anche al personale dirigenziale coinvolto nei progetti del PNRR, riconoscendo il ruolo strategico delle professionalità interne e prevedendo deroghe ai limiti ordinari del trattamento accessorio. Allo stesso tempo, introduce maggiore flessibilità nel reclutamento, permettendo alle amministrazioni di stipulare contratti di lavoro a termine, somministrazione e collaborazione anche per periodi superiori a 36 mesi, purché entro la scadenza del Piano (31 dicembre 2026). Particolare attenzione è riservata ai contratti con esperti e professionisti a supporto dei procedimenti amministrativi, per i quali è ammessa la proroga oltre il primo rinnovo, superando così vincoli precedenti in nome dell'efficienza operativa. L'articolo affronta anche il tema della stabilizzazione del personale, in particolare nel, prevedendo condizioni semplificate per l'assunzione a tempo indeterminato di personale reclutato con contratti a termine che abbia maturato un'adeguata esperienza. Tali disposizioni sembrano rivelare una chiara volontà di valorizzare le competenze acquisite e garantire continuità nell'attuazione dei progetti.

Dal punto di vista organizzativo, il legislatore introduce nuove posizioni dirigenziali di livello generale in ministeri chiave (MASAF, Salute), attribuendo loro funzioni di analisi, valutazione delle politiche pubbliche e coordinamento strategico, con l'intento di rafforzare le strutture decisionali e allocative connesse all'attuazione del PNRR.

Nel loro complesso, le disposizioni contenute nell'articolo 8 del D.L. 19/2024 delineano un approccio multilivello e intersettoriale al rafforzamento della CA, incentrato sulla valorizzazione delle risorse umane, sulla flessibilità contrattuale, sull'adeguamento delle strutture organizzative e sulla dotazione di risorse economiche adeguate.

Il paragrafo successivo ha lo scopo di fornire una analisi di più ampio respiro rispetto agli investimenti, riforme e norme attuative analizzate per l'individuazione delle principali dimensioni di CA nell'ambito del PNRR.

3.4 Dimensioni individuate

Il presente paragrafo ha lo scopo di illustrare una sistematizzazione elaborata rispetto le dimensioni ricorrenti del concetto di CA, così come emergono dalle misure analizzate nel PNRR. Attraverso l'esame integrato dei principali investimenti, riforme e norme attuative riconducibili al concetto di CA così come inteso nel piano, è possibile restituire un quadro sulla definizione operativa in linea con le dimensioni individuate.

La tabella sottostante fornisce un quadro sintetico di tali misure e delle relative dimensioni attivate.

Misura (Investimento/Riforma/Norma)	Descrizione sintetica	Dimensioni della Capacità Amministrativa
M1.C1.1 – Digitalizzazione PA	Miglioramento interoperabilità, digitalizzazione dei processi, incremento dei servizi digitali offerti ai cittadini, rafforzamento della cybersicurezza.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Risorse (infrastrutture digitali) ➤ Processi (digitalizzazione)
M1.C1.2 – Modernizzazione PA / Riforma PA	Riforma sistemica incentrata su accesso (selezione), buona amministrazione (snellimento), competenze (formazione), digitalizzazione dei processi.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Risorse (umane) ➤ Processi (digitalizzazione; semplificazione; formazione) ➤ Governance (task force di circa 1.000 professionisti)
M1.C1.2 – Investimento 2.3: Competenze e capacità amministrativa	Formazione, creazione di comunità di pratica e progetti per il change management.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Processi (formazione; riorganizzazione interna; diffusione di best practice) ➤ Strutture (Comunità di pratica)
M1.C2 – Investimento 3.1: Investimento in capitale umano per rafforzare l’Ufficio del Processo e superare le disparità tra tribunali e Investimento 3.2: Rafforzamento dell’Ufficio del processo per la Giustizia amministrativa	Creazione di team di supporto ai giudici, rafforzamento delle strutture giudiziarie per ridurre arretrati.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Risorse (umane) ➤ Processi (formazione; riorganizzazione interna)
Riforma abilitante - Recovery Procurement Platform- Digitalizzazione e rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici	Intervento strategico per la modernizzazione del sistema nazionale degli appalti pubblici attraverso un vasto programma di formazione, disposizione di strumenti di acquisto più evoluti, evoluzione dell’E-procurement.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Risorse (umane, infrastrutture tecnologiche) ➤ Processi (formazione; semplificazione; digitalizzazione; monitoraggio e valutazione)
M1.C3.3 – Investimento 3.2: Capacity building per gli operatori della cultura	Rafforzamento delle competenze di operatori culturali per affrontare transizioni digitali e ambientali.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Processi (formazione)
DL 77/2021 – Art. 11	Supporto alle stazioni appaltanti, programmi di informazione e formazione per la gestione degli appalti PNRR.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Risorse (umane) ➤ Processi (formazione)
DL 80/2021	Assunzioni semplificate, valorizzazione competenze interne, potenziamento	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Risorse (umane) ➤ Processi (stabilizzazione; formazione;

	SNA/FormezPA e riorganizzazione amministrativa.	semplificazione; riorganizzazione interna) ➤ Governance (SNA; FormezPA: società in house)
DL 152/2021	Misure straordinarie per piccoli comuni e aree del Mezzogiorno, fondi per rafforzamento amministrativo.	➤ Processi (supporto tecnico)
DL 36/2022; DL 186/2022; DL 13/2023; DL 44/2023	Procedure e deroghe per assunzioni e incarichi tecnici in funzione PNRR.	➤ Risorse (umane)
DL 75/2023; DL 124/2023	Rafforzamento del coordinamento interistituzionale e del ruolo delle amministrazioni centrali nel controllo e attuazione.	➤ Processi (coordinamento)
DL 19/2024 – Art. 8	Misure per aumentare l'efficienza amministrativa tramite flessibilità contrattuale, stabilizzazioni e rafforzamento delle strutture e risorse umane coinvolte.	➤ Risorse (umane) ➤ Processi (semplificazione; stabilizzazione; riorganizzazione interna; analisi e valutazione)

Tabella 3.2 Dimensioni della CA nel PNRR. Fonte: elaborazione personale

L'analisi condotta conferma come il tema della CA rappresenti uno degli snodi cruciali attorno a cui si è articolata la strategia del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Seppur, come già detto, non è mai definita univocamente nel testo, il tema si ripresenta sottoforma di varie dimensioni articolate. Tale visione viene infatti poi restituita sottoforma di differenti strumenti attuativi (investimenti, riforme, norme attuative). L'approccio adottato dal Piano riflette una visione della pubblica amministrazione non più come semplice apparato esecutivo, ma come attore strategico per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche pubbliche.

In questo quadro, la CA non è più considerata soltanto una condizione tecnica per l'esecuzione delle politiche, ma diventa un indicatore sostanziale di legittimità e di efficacia dell'azione pubblica.

Al centro di questa costruzione si colloca in primo luogo la dimensione delle **risorse** con particolare riferimento alle risorse umane, intesa in primo luogo come incremento del personale. Si legge infatti: *“Per assicurare l’efficace attuazione del PNRR, le Amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali possono beneficiare di azioni di rafforzamento della capacità amministrativa attraverso due modalità principali:*

- *Assunzione di personale esperto a tempo determinato specificamente destinato alle strutture preposte all'attuazione delle iniziative del PNRR, dalla progettazione alla concreta realizzazione;*
- *Sostegno da parte di esperti esterni appositamente selezionati, al fine di assicurare la corretta ed efficace realizzazione dei progetti ed il raggiungimento dei risultati prefissati”* (Presidenza del Consiglio dei Ministri,2021:240).

Il tema delle risorse è umane non è però da intendersi solo come semplice “risorsa” ma come dimensione strategica della CA. L’assunzione mirata di figure esperte, i percorsi di formazione su larga scala, le comunità di pratica e le misure di stabilizzazione del personale precario costituiscono interventi che mirano non solo a colmare un gap quantitativo, ma soprattutto a generare un salto qualitativo nelle competenze disponibili. In tal senso, il PNRR segna un cambio di paradigma, superando una gestione meramente burocratica del personale pubblico per abbracciare una visione strategica e dinamica delle competenze.

Sempre in tema di risorse, all’interno del PNRR, il tema delle risorse tecnologiche e infrastrutturali assume altresì un ruolo soprattutto nelle misure volte alla digitalizzazione e all’innovazione della pubblica amministrazione. In particolare, l’investimento M1.C1.1 – Digitalizzazione della PA evidenzia l’importanza delle infrastrutture digitali per migliorare l’interoperabilità tra amministrazioni, incrementare i servizi digitali offerti ai cittadini e rafforzare la cybersicurezza. Un altro intervento rilevante è rappresentato dalla riforma abilitante "Recovery Procurement Platform", che punta alla modernizzazione del sistema degli appalti pubblici attraverso l’evoluzione dell’e-procurement e l’adozione di strumenti tecnologici avanzati. Anche misure come il DL 77/2021, art. 11 e altri provvedimenti normativi mirano al rafforzamento delle capacità amministrative locali tramite strumenti di supporto tecnico e risorse finanziarie dedicate, specie nei piccoli comuni e nelle aree del Mezzogiorno.

Accanto al potenziamento delle risorse umane, emerge la dimensione dei **processi**, che si concretizza principalmente in un’intensa azione di digitalizzazione semplificazione normativa e procedurale. Il Piano sottolinea come infatti *“La semplificazione delle norme sul reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni e la velocizzazione delle relative procedure rappresenta, quindi, una delle modalità attraverso cui si assicura il miglioramento della capacità amministrativa e tecnica delle strutture responsabili dell’attuazione degli interventi”* (PNRR,2021:240).

Questa dimensione è centrale in numerosi interventi del Piano. Ad esempio, nella Missione 1 C1.1 relativa alla digitalizzazione della PA, i processi di digitalizzazione sono elementi cardine dell’investimento con interventi volti alla digitalizzazione dei procedimenti interni,

all'interoperabilità tra amministrazioni, all'offerta di servizi digitali ai cittadini e al rafforzamento della cyber sicurezza. Anche nella Riforma M1.C1.2 – Modernizzazione della PA, i processi rappresentano un asse portante attraverso ancora la digitalizzazione ma anche la semplificazione amministrativa.

Sempre in capo alla dimensione dei processi, una enfasi importante è attribuita anche ad elementi quali la formazione (M1.C1.2 con particolare riferimento all' Investimento 2.3; M1.C2 – Investimento 3.1; Riforma - Recovery Procurement Platform; DL 77/2021 – Art. 11; DL 80/2021) e la riorganizzazione interna (M1.C1.2 – Investimento 2.3; M1.C2 – Investimento 3.1;DL 80/2021;DL 19/2024)

In generale gli elementi elencati mirano a rimuovere gli ostacoli strutturali che hanno storicamente frenato l'azione amministrativa, intervenendo sulla reingegnerizzazione delle procedure, sulla digitalizzazione dei flussi di lavoro, e sull'adozione di strumenti tecnologici interoperabili. Strumenti quali il portale unico per il reclutamento, la piattaforma di eProcurement e gli strumenti di change management testimoniano la volontà di costruire un'amministrazione più agile, trasparente e orientata al risultato.

Infine, emerge la dimensione della *governance* quale elemento CA. Essa riguarda l'insieme di assetti istituzionali, dispositivi organizzativi e meccanismi di coordinamento che consentono di orientare, sostenere e rendere coerente l'azione delle amministrazioni pubbliche. Dalla Tabella 3.2 è possibile individuare chiaramente il ruolo strategico di tale dimensione in diverse misure del PNRR.

Nella Riforma M1.C1.2 – Modernizzazione della PA, ad esempio, è prevista la costituzione di task force composte da circa 1.000 professionisti, con il compito di affiancare le amministrazioni nei processi di cambiamento e innovazione: si tratta di un chiaro meccanismo di *governance* orizzontale, volto a favorire il coordinamento e la circolazione di competenze tra livelli e strutture diverse. Allo stesso modo, nell'Investimento M1.C1.2 – Competenze e CA, vengono introdotte le comunità di pratica, intese come strutture collaborative di *governance* partecipata, finalizzate a promuovere il confronto tra amministrazioni, la condivisione di esperienze e la diffusione di soluzioni organizzative innovative. Infine, anche i Decreti-Legge (come il DL 80/2021) richiamano esplicitamente il ruolo di soggetti pubblici di supporto sistemico come la SNA e FormezPA, riconoscendone la funzione di hub di *governance* della capacitazione amministrativa, attraverso attività di formazione, assistenza tecnica e accompagnamento ai processi di riorganizzazione.

Nel complesso, queste misure mostrano come la dimensione della *governance* venga inteso come la capacità di attivare reti, coordinare attori e integrare funzioni diverse in una logica di apprendimento collettivo e coerenza istituzionale.

3.5 Sintesi interpretativa

Nel loro insieme, le dimensioni individuate contribuiscono a delineare un modello di CA non solo “quantitativa”, ma anche “qualitativa”, che guarda oltre la mera immissione di *input* e pone al centro il funzionamento effettivo dell’apparato pubblico. L’analisi condotta ha mostrato come il PNRR abbia trasformato la CA da obiettivo implicito a leva esplicita e trasversale delle politiche pubbliche, rendendola una condizione abilitante per l’attuazione delle missioni e delle riforme. Le diverse misure analizzate – dalla digitalizzazione della PA (M1C1.1) ai programmi di formazione e comunità di pratica (M1C1.2, investimento 2.3), fino alle riforme del procurement e dell’Ufficio per il processo – evidenziano una visione sistemica in cui le risorse, i processi o i meccanismi di *governance* interagiscono in modo sinergico.

In tale prospettiva, il PNRR ha segnato un passaggio cruciale: la CA è stata concepita come infrastruttura istituzionale della ripresa, da rafforzare mediante interventi integrati di reclutamento, formazione, digitalizzazione e semplificazione. Allo stesso tempo, la ricognizione normativa - dal D.L. 77/2021 al D.L. 19/2024 - ha confermato che la strategia di rafforzamento si è concretizzata soprattutto lungo la dimensione delle risorse, umane in primo luogo, ma anche finanziarie e tecnologiche, accompagnata da un impegno crescente verso la semplificazione dei processi e la creazione di nuove strutture di coordinamento per facilitare meccanismi di *governance* che tenessero insieme il tutto.

Tuttavia, le evidenze emerse suggeriscono che l’efficacia di tali interventi non possa essere data per scontata. La gracilità degli uffici locali, la frammentazione organizzativa, la carenza di competenze tecniche, l’eccesso di burocrazia difensiva e l’instabilità politica rimangono fattori che minano la piena attuazione delle riforme. Da qui discende che la costruzione della CA non può essere affidata solo alla singola amministrazione, ma richiede un approccio sistemico, fondato su cooperazione interistituzionale e apprendimento reciproco tra livelli di governo. In questa prospettiva, la CA si configura come un bene pubblico istituzionale, prodotto collettivamente e indispensabile per garantire la qualità e la sostenibilità dell’azione pubblica. Il successo del PNRR non potrà dunque essere misurato solo sulla quantità di investimenti realizzati o sulla velocità di spesa, ma sulla capacità di generare trasformazioni durevoli nelle logiche di funzionamento, nelle competenze e nei comportamenti organizzativi delle amministrazioni.

La sfida, in definitiva, non è soltanto tecnica o gestionale, ma anche di indirizzo strategico: costruire una pubblica amministrazione all'altezza delle trasformazioni del presente significa ripensare il rapporto tra Stato, cittadini e territori, orientandolo verso un modello più innovativo, inclusivo e cooperativo. In questo senso, il PNRR può essere letto come un vero e proprio laboratorio di capacitazione istituzionale.

A partire da queste considerazioni, l'attenzione della ricerca si sposta ora dall'analisi della CA quale come componente strutturale del PNRR e delle sue riforme, al livello organizzativo e pratico in cui essa prende forma nelle esperienze concrete delle amministrazioni.

Il Capitolo 4 inaugura così il cuore empirico della tesi, dedicata all'esplorazione delle "Pratiche" della CA, attraverso l'analisi di due casi pilota particolarmente significativi: la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) e Formez PA. Entrambe le istituzioni rappresentano nodi centrali del sistema pubblico italiano, impegnati nella costruzione e nella diffusione di competenze, strumenti e culture organizzative orientate al rafforzamento della CA.

CAPITOLO IV:
LA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA IN COMMISSIONE EUROPEA: IL
CASO DI STUDIO DI DG REFORM

La Commissione Europea è l'istituzione che ha funzione di “*braccio esecutivo politicamente indipendente* dell'UE” (Unione Europea, n.d.). In particolare, essa ha i seguenti compiti:

- Promuovere nuove leggi
- Gestisce le politiche e assegna i finanziamenti all'UE
- Assicura il rispetto della legislazione dell'UE
- Rappresenta l'UE sulla scena internazionale

La Commissione europea non ha competenze dirette sul funzionamento delle amministrazioni nazionali, ma la sua influenza è cresciuta sia nel finanziamento che nella definizione di politiche mirate alla CA. Eppure, da un punto di vista giuridico, in quanto custode del TFUE, la Commissione europea (CE) può utilizzare l'articolo 197²⁵ come base giuridica per le sue azioni in questo campo. Questo articolo sottolinea come la CA degli Stati membri sia condizione necessaria per attuare il diritto europeo e assicurare il funzionamento dell'UE. In nome dell'“interesse comune”, l'UE ha facoltà di sostenere gli Stati nei loro percorsi di miglioramento della propria CA. Emerge dunque la natura facoltativa dell'impegno delle istituzioni comunitarie in tal senso e l'ottica di una azione che sia finalizzata al rafforzamento della capacità come presupposto per il corretto adeguamento al diritto europeo.

Mentre la guida politica della Commissione è gestita dal gruppo dei 27 commissari sotto la direzione del Presidente della Commissione, la gestione delle attività quotidiane è affidata al lavoro di diverse Direzioni Generali (DG), ognuna delle quali si occupa di una specifica area tematica²⁶.

²⁵Articolo 197

1. L'attuazione effettiva del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, essenziale per il buon funzionamento dell'Unione, è considerata una questione di interesse comune.

2. L'Unione può sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare la loro capacità amministrativa di attuare il diritto dell'Unione. Tale azione può consistere in particolare nel facilitare lo scambio di informazioni e di funzionari pubblici e nel sostenere programmi di formazione. Nessuno Stato membro è tenuto ad avvalersi di tale sostegno. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure necessarie a tal fine, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

3. Il presente articolo non pregiudica l'obbligo degli Stati membri di attuare il diritto dell'Unione né le prerogative e i doveri della Commissione. Esso non pregiudica le altre disposizioni dei trattati che prevedono la cooperazione amministrativa fra gli Stati membri e fra questi ultimi e l'Unione.

²⁶ La lista completa e aggiornata delle DG è disponibile al seguente link: https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies_en.

Tra le diverse direzioni, sino a 31 gennaio 2025, vi era la **Direzione Generale per il sostegno alle riforme Strutturali (DG REFORM)** la quale svolgeva le sue attività principalmente nell'ambito della progettazione e dell'attuazione di riforme strutturali per gli stati membri.

Come indicato nel capitolo metodologico, essa è stata il terreno di analisi in cui si è svolta l'osservazione partecipante della presente ricerca. A partire dal 1° febbraio 2025, la DG REFORM è stata riorganizzata e le sue funzioni sono confluite nella nuova *Reform and Investment Task Force*, istituita presso il Segretariato Generale.

In fase di ricerca, l'idea di approfondire il caso di DG REFORM nasce dall'evidenza per la quale l'Unione Europea, con particolare attenzione alla Commissione Europea, sia diventata un attore autonomo nella riforma amministrativa e nella gestione dei servizi pubblici in Europa (Ongaro, 2022). Tra il 2000 e il 2021, infatti, con un'accelerazione significativa nel secondo decennio, questo cambio di ruolo ha portato ad un doppio cambiamento di paradigma. In primo luogo, ha segnato un nuovo campo d'azione per l'UE; in secondo luogo, la logica guida del ruolo dell'UE è passata da una fase iniziale di condizionalità a una fase successiva di abilitazione e facilitazione delle riforme amministrative. Questo sviluppo è visto come un avanzamento significativo nel processo di integrazione europea (*ibidem*). Infatti, inizialmente l'intervento UE in materia di riforme amministrative era rivolto perlopiù a paesi che avevano riscontrato problemi a livello economico-fiscale e si concretizzava dunque attraverso l'imposizione di precise condizioni di riforme fiscali e strutturali (es. Grecia e Cipro). Solo successivamente l'azione UE in materia di riforma amministrativa è evoluta verso un intervento di tipo trasversale coinvolgendo i sistemi amministrativi degli Stati membri nel loro complesso. In particolare, si è passati da: “(...) una logica che è arrivata a essere chiamata "austerità" e che era guidata dalla condizionalità in un approccio rigoroso di rispetto delle regole e per la quale la stella polare era il consolidamento fiscale, a una logica di sostegno complementare alla crescita e allo sviluppo sostenibile, che richiede lo sviluppo di capacità amministrative e di gestione dei servizi pubblici” (Ongaro, 2022: 5).

L'istituzionalizzazione di questo processo è avvenuta attraverso la costituzione, nel 2020, della Direzione generale per il sostegno alle riforme strutturali, la già menzionata DG REFORM.

Prima di questa data DG REFORM era infatti una all'interno del Segretariato Generale, il precedente precedente *Structural Reform Support Service (SRSS)*, solo successivamente è diventata un dipartimento indipendente e poi Direzione Generale autonoma.

Tale evoluzione può essere in questo modo riassunta:

- Inizio del 2000: L'intervento dell'UE era basato sulla condizionalità, con un *focus* su riforme specifiche richieste come preconditione per il supporto finanziario.
- Anni 2010: Con l'esperienza acquisita, l'approccio si è evoluto verso il supporto generale e la modernizzazione dei sistemi amministrativi, istituzionalizzandosi con la creazione della Direzione Generale per il Supporto alle Riforme Strutturali (SRSS).
- 2020-2021: L'introduzione di strumenti come il Programma di supporto alle riforme strutturali (SRSP) e lo Strumento di supporto tecnico (TSI) la cui gestione è di competenza di DG REFORM ha formalizzato questo nuovo approccio di supporto tecnico e facilitazione delle riforme.

Come già accennato, a partire dal 1° febbraio 2025, la DG REFORM è stata soppressa come Direzione Generale autonoma e le sue funzioni sono state assorbite dalla nuova *Reform and Investment Task Force*²⁷, collocata all'interno del Segretariato Generale. Questa riorganizzazione non ha comportato l'interruzione delle attività di sostegno alle riforme ma ha mutato la collocazione organizzativa delle competenze, trasferendole in una struttura con un profilo più trasversale, direttamente coordinata dal cuore istituzionale della Commissione.

È a partire dalla constatazione del ruolo centrale di DG REFORM nel panorama del supporto alle riforme amministrative e quindi al rafforzamento della CA che si è inserita la selezione del caso di studio all'interno del progetto di ricerca del dottorato. Ai fini dell'analisi, è importante sottolineare che i dati empirici oggetto di studio sono stati raccolti nel periodo in cui la DG REFORM operava come Direzione Generale autonoma. Per questa ragione, il riferimento analitico presente nel testo resta ancorato a DG REFORM, così come configurata al momento della rilevazione empirica. Le modifiche intervenute successivamente vengono riportate per correttezza e completezza, ma non incidono sul perimetro osservativo della ricerca, che rimane centrato sul funzionamento della DG REFORM nella sua forma originaria.

Il capitolo si propone di analizzare in modo approfondito il caso di DG REFORM quale esempio emblematico del ruolo della Commissione Europea nel rafforzamento della CA degli Stati membri. Dopo una breve introduzione sulla struttura organizzativa e sulle funzioni della Direzione Generale, viene presentata l'analisi condotta sui principali dati raccolti durante il periodo di osservazione partecipante avvenuta in sede nei tre mesi da aprile a giugno 2024

²⁷ Per approfondimenti, si rimanda alla relativa pagina: https://commission.europa.eu/about/departments-and-executive-agencies/recovery-and-resilience-task-force_en

(interviste, note di campo, documenti interni). Emergono così le definizioni e le dimensioni ricondotte alla CA, nonché le pratiche e rappresentazioni fatte del concetto con uno specifico affondo sul Technical Support Instrument (TSI). La parte conclusiva raccoglie le principali evidenze empiriche e riflessioni teoriche, con alcune considerazioni sull’impatto del TSI quale strumento di *capacity building*.

4.1 DG REFORM: struttura organizzativa e funzioni

La presente sezione si propone di delineare il profilo istituzionale e funzionale della Direzione Generale per il Sostegno alle Riforme Strutturali (DG REFORM), istituita nel 2020 come risposta alla crescente esigenza dell’Unione Europea di sostenere gli Stati membri nei processi di riforma. La sezione illustra le finalità generali della DG, il suo ruolo nel quadro della *governance* europea e le principali aree di intervento, con particolare attenzione al supporto tecnico fornito per la realizzazione di riforme economiche, sociali e amministrative.

La parte centrale del paragrafo approfondisce le funzioni specifiche ricoperte da DG REFORM, organizzate in tre macro-ambiti:

- Sostegno alle riforme per gli Stati membri, attraverso lo Strumento di Supporto Tecnico (TSI);
- Governance e pubblica amministrazione, che comprende le attività di coordinamento e miglioramento dei sistemi amministrativi nazionali;
- Sostegno al processo di unificazione di Cipro, in collaborazione con le Nazioni Unite.

Segue una descrizione della struttura organizzativa interna, la quale si articolava in tre unità principali (REFORM 01, REFORM A e REFORM B) e delle loro rispettive sotto-unità, con un approfondimento dedicato all’Unità B2 “Governance and Public Administration”, scelta come caso di studio della ricerca.

4.1.1. Le funzioni generali di DG REFORM

La Direzione Generale per il sostegno alle riforme strutturali (DG REFORM) viene istituita nel gennaio 2020.

In termini generici, la principale funzione della DG è quella di aiutare gli stati membri dell’UE ad attuare le riforme per la creazione di posti di lavoro e la crescita sostenibile (Directorate-General For Structural Reform Support, 2020a). Le riforme amministrative sono determinanti per gli stati membri in quanto permettono di rimanere al passo con il resto dei cambiamenti globali e quindi riuscire a mantenersi economicamente competitive e fornire servizi di qualità.

Riuscire a disegnare e implementare riforme è però un processo complesso che richiede il possesso di competenze, conoscenze e abilità specifiche da parte delle pubbliche istituzioni. Per tali ragioni, questa DG nasce allo scopo di coadiuvare gli stati membri nella realizzazione di riforme verso l'incremento dei posti di lavoro, società più inclusive e una crescita sostenibile (Directorate-General for Structural Reform Support, n.d.a). Dal 2017, infatti, quando la struttura operativa della DG non era ancora DG Reform, è stato avviato uno specifico programma: "Programma di sostegno alle riforme strutturali" (Structural Reform Support Programme). Tale programma è la principale fonte di finanziamento per i progetti di assistenza tecnica negli Stati membri dell'UE. Il supporto agli Stati membri è offerto nell'ambito del a partire da una richiesta di supporto da parte degli stessi.

Ad oggi i progetti gestiti dalla DG sono più di 1500 e coinvolgono tutti i 27 Stati Membri dell'UE. I progetti mirano alla creazione di istituzioni più efficaci, con assetti di *governance* più solidi e amministrazioni pubbliche efficienti. Nello specifico sono tre le categorie di interventi su cui gli stati possono richiedere supporto:

- riforme individuate dalla Commissione europea, ad esempio nelle sue raccomandazioni annuali di politica economica (il processo del "semestre europeo");
- le misure che devono adottare per attuare le priorità dell'UE e il diritto dell'UE;
- riforme intraprese di propria iniziativa (Directorate-General For Structural Reform Support, 2020b).

I settori di *policy* su cui la DG lavora attraverso i propri progetti sono molteplici e tra loro differenti: transizione verde; Sanità e assistenza a lungo termine; Transizione digitale; Competenze, istruzione e formazione; Pubblica amministrazione e governance; Competitività; Settore finanziario e accesso ai finanziamenti; Amministrazione delle entrate e gestione delle finanze pubbliche; Mercato del lavoro, protezione sociale e migrazione (Directorate-General for Structural Reform Support, n.d.a).

Nel concreto, l'azione della DG consiste nel mettere a disposizione degli Stati competenze sotto forma di:

- missioni da parte di esperti con accertamenti sul campo per valutare la situazione;
- analisi diagnostiche e raccomandazioni su come affrontare la situazione;
- condivisione di *best practices* attraverso seminari, conferenze e workshop;
- sviluppo e implementazione di soluzioni mirate per affrontare specifici problemi.

Per fornire questo sostegno, DG REFORM si avvale di un'ampia gamma di esperti provenienti da amministrazioni nazionali, organizzazioni internazionali, imprese private e società di

consulenza, o da esperti direttamente della Commissione europea (Directorate-General For Structural Reform Support, 2020b).

4.1.2 Le funzioni specifiche di DG REFORM

Tra le funzioni specifiche di DG REFORM è possibile annoverarne tre: *sostegno alle riforme per gli stati membri; governance e pubblica amministrazione; sostegno agli insediamenti a Cipro*. A seguire una breve illustrazione per ciascuna di esse.

Sostegno alle riforme per gli stati membri

DG REFORM fornisce assistenza tecnica per predisporre e implementare riforme a sostegno della crescita per tutti gli stati membri che richiedono supporto. Dalla consapevolezza che fare le riforme è complesso, è stato istituito lo strumento di sostegno tecnico (TSI). Lo strumento di propone come un aiuto concreto a disposizione degli Stati verso riforme amministrative orientate a crescita e sviluppo inclusive e sostenibili. L'idea è quella di fornire un servizio unico attraverso cui fornire consulenza strategica attuata attraverso la fornitura di competenze interne ed esterne. Data l'eterogeneità dei diversi sistemi amministrativi, lo strumento funziona a partire dalla richiesta attiva di supporto da parte degli Stati membri. In questo modo, il supporto fornito è declinato sulle specifiche esigenze dello Stato. A partire da questa prospettiva, dunque, la DG si occupa di orientare e coordinare lo strumento dell'assistenza tecnica agli stati membri in tutti i dipartimenti della Commissione, in ambito del processo del semestre europeo e in relazione ai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (Directorate-General for Structural Reform Support, n.d.b).

Governance e Pubblica Amministrazione

DG REFORM è responsabile con la sua azione anche del sostegno al miglioramento della *governance* e della Pubblica Amministrazione negli stati membri e coordina tale tema in sede di Commissione.

Presiede il gruppo interservizi per la qualità e l'innovazione della pubblica amministrazione (IGPA) e sovrintende all'attuazione della comunicazione della Commissione "Rafforzare lo spazio amministrativo europeo", ComPAct. Inoltre, contribuisce alla valutazione del funzionamento e delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni degli Stati membri, in particolare nel contesto di:

- Il semestre europeo²⁸

²⁸ "Il semestre europeo è il quadro dell'Unione europea per il coordinamento e la sorveglianza delle politiche economiche e sociali". Traduzione personale da: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-semester_en

- I piani nazionali per la ripresa e la resilienza nel contesto del dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza
- Lo strumento del meccanismo europeo della Rule of Law ²⁹

Nel lungo termine, l'obiettivo è quello di orientare la PA verso una loro modernizzazione ed efficientamento e infine, non per ultimo, quello di contribuire alla creazione di uno spazio amministrativo europeo. L'azione è mirata altresì allo sviluppo di *know how* in materia di pubblica amministrazione e buona *governance*

Sostegno agli insediamenti a Cipro

La DG ha svolto un ruolo speciale per quanto riguarda le comunità greco-cipriota e turco-cipriota. Le azioni sono rivolte ad interventi volti a sostenere il processo di unificazione di Cipro – facilitato dalle Nazioni Unite - rafforzando le relazioni tra le due comunità.

4.1.3 La struttura organizzativa di DG REFORM

La Direzione Generale fa capo al Commissario Europeo per la Coesione e le Riforme e conta circa 240 dipendenti con sedi diversificate tra Bruxelles, Atene, Nicosia, Bucarest e Zagabria. A guida della Direzione Generale si pone un Direttore Generale. Oltre ad esso la direzione si compone inoltre delle seguenti figure: un assistente al Direttore Generale, un Consulente Legale e un team HR Correspondent.

Il team *HR Correspondent* è il team che si occupa di sostegno al personale, dei team e di tutte le questioni in generale relative ai processi in materia risorse umane dentro DG REFORM.

Il *Consulente Legale* svolge il ruolo di sostenere la DG in merito a questioni giuridiche e strategiche di politica sia alla direzione generale che alle singole unità, con particolare riferimento all'*Unità 01*. Quest'ultima, è una delle tre unità di cui si compone la DG.

La Direzione Generale è articolata infatti in tre unità principali:

1. *REFORM 01*
 - Definisce l'indirizzo strategico della DG in coerenza con le priorità della Commissione
 - Coordina le politiche con i servizi competenti della Commissione Europea

²⁹ "Il meccanismo europeo per lo Stato di diritto è uno strumento preventivo, volto a promuovere lo Stato di diritto e a prevenire l'insorgere o il deteriorarsi delle sfide." Traduzione personale da: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en

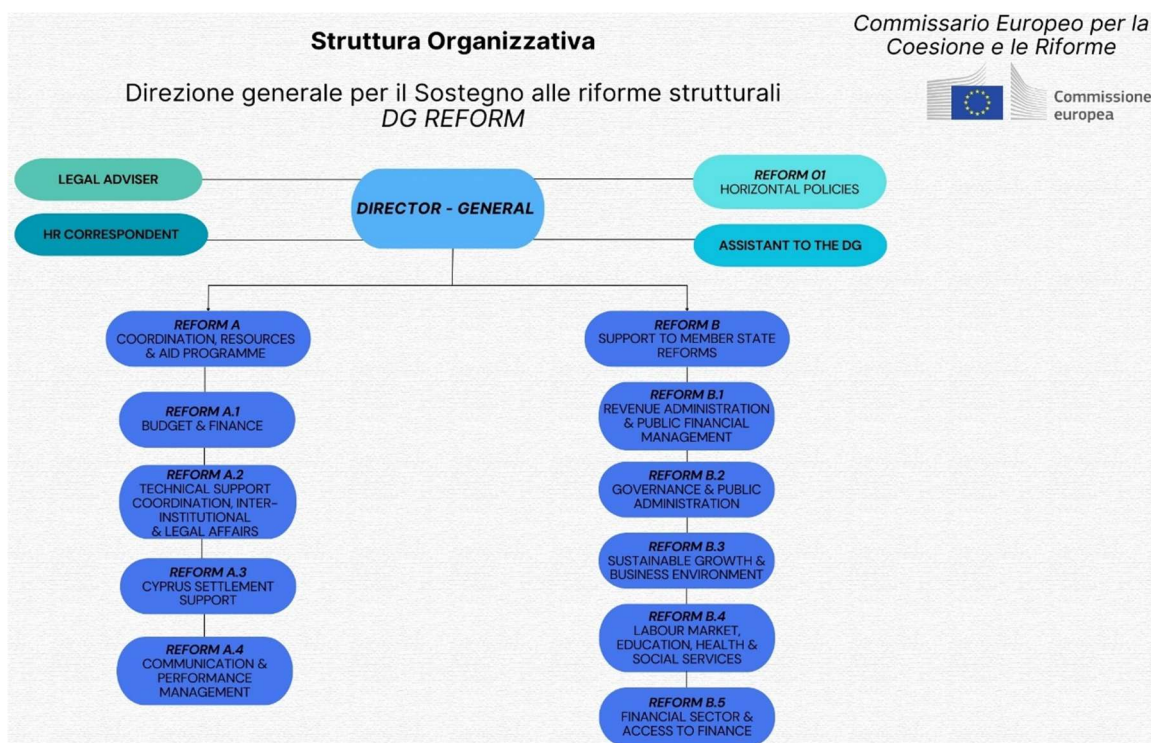


Figura 4.1 Struttura organizzativa di DG REFORM. Fonte: elaborazione personale

2. *REFORM A*

Responsabile della gestione interna, del coordinamento di risorse e dei programmi.

Articolata in quattro sotto-unità:

- A1 – Bilancio e finanze: gestione finanziaria, di bilancio e supporto contrattuale e procedurale
- A2 – Coordinamento dell’assistenza tecnica, affari interistituzionali e giuridici: coordinamento del supporto agli Stati membri, relazioni interistituzionali e valutazione delle attività
- A3 – Sostegno al regolamento a Cipro: coordinamento delle attività della Commissione sul processo di regolamento e gestione dei programmi di aiuto alla comunità turco-cipriota
- A4 – Comunicazione e gestione delle prestazioni: comunicazione interna ed esterna, gestione delle conoscenze, controllo interno, audit e sistemi informativi

3. *REFORM B*

Responsabile dell’assistenza tecnica settoriale agli Stati membri

Articolata in cinque sotto-unità:

- B1 – Amministrazione delle entrate e finanze pubbliche: supporto in ambito fiscale e di gestione delle finanze pubbliche

- B2 – Governance e pubblica amministrazione: supporto su amministrazione centrale e locale, e-government, sistemi giudiziari e anticorruzione
- B3 – Crescita sostenibile e contesto imprenditoriale: supporto alle politiche per la competitività e lo sviluppo economico sostenibile
- B4 – Mercato del lavoro, istruzione, sanità e servizi sociali: supporto nei settori delle politiche sociali, educative, sanitarie e del lavoro
- B5 – Settore finanziario e accesso ai finanziamenti: assistenza tecnica su vigilanza finanziaria e accesso ai finanziamenti

4.1.4 Reform B.2 - GOVERNANCE & PUBLIC ADMINISTRATION

Tra le diverse sotto unità, quella da me selezionata nello specifico come *Case Study* è, la sottounità B2 “*Governance and Public Administration*”. La denominazione della sottounità è già indicativa rispetto al *focus* delle attività. L’azione svolta è riflesso della consapevolezza dell’importanza della qualità della *governance* e della pubblica amministrazione di un paese come presupposto per la sua crescita economica e per il benessere collettivo. Disporre di amministrazioni pubbliche efficienti vuol dire non solo avere gli strumenti per rispondere alle esigenze di cittadini e imprese, ma anche per saper stare al passo con i mutamenti nel tempo delle stesse. L’Unità B2 si occupa dunque nello specifico di fornire assistenza tecnica agli Stati in questo settore. Di seguito verranno riportati alcuni esempi pratici suddivisi per otto area di attività: *state governance and better policymaking; efficiency of the state’s organisation and service delivery; digital public administration; judicial systems; control environment and the fight against corruption; human resources; management of EU funds.*

Governance statale e migliore definizione delle politiche

In questo settore le azioni di supporto agli stati consistono in attività quali: il rafforzamento del coordinamento interministeriale per migliorare il dialogo tra i servizi governativi nella progettazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche; il miglioramento delle strutture e dei processi per una migliore progettazione delle politiche pubbliche (*evidence based policy making*); supporto alla pianificazione di leggi; supervisione dell'attuazione delle riforme attraverso la progettazione di un solido sistema di governance e monitoraggio.

Efficienza dell'organizzazione statale e dell'erogazione dei servizi

In questo ambito il supporto è indirizzato verso l’implementazione di pratiche amministrative basate su approcci incentrati sull'utente; la progettazione e l’attuazione di strategie e azioni per la semplificazione amministrativa; l’attuazione di processi di revisione dell’operato che

consentano agli Stati membri di analizzare ampi segmenti delle loro politiche pubbliche per migliorarne efficienza ed efficacia.

Pubblica amministrazione digitale

La macro-area della digitalizzazione delle PA è incrementata attraverso aiuti concreti rivolti a: un migliore utilizzo delle nuove tecnologie digitali per aumentare i livelli di interoperabilità dei sistemi informatici; un incremento dei servizi forniti dalle amministrazioni degli Stati membri dell'UE ai cittadini, alle imprese e ad altre amministrazioni utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione come l'intelligenza artificiale; una migliore progettazione sistemi di governance digitale.

Sistemi giudiziari

Nell'ambito dei sistemi giudiziari, le attività della DG sono focalizzate su: la riduzione della durata dei procedimenti giudiziari; il miglioramento dell'accesso agli organi giurisdizionali, degli strumenti di valutazione (ad esempio i sistemi informatici e delle tecnologie della comunicazione per la gestione dei casi o le statistiche giudiziarie) e l'introduzione di norme per la tempestività e la qualità delle sentenze; il supporto all'indipendenza dei sistemi giudiziari.

Ambiente di controllo interno e lotta alla corruzione

Rispetto a questa attività l'impegno è relativo ai seguenti aspetti: progettazione e implementazione di strategie e piani d'azione anticorruzione e antifrode, compresa la definizione di indicatori per misurare il successo; elaborazione di linee guida etiche (ad esempio in materia di conflitti di interesse o misure disciplinari) per rafforzare l'integrità della pubblica amministrazione; progettazione di sistemi, strategie e metodologie di controllo interno e di *internal audit* per rafforzare l'ambiente di controllo negli enti pubblici; sviluppo e modernizzazione delle strutture, le norme e i sistemi di appalto per garantire una sana gestione del bilancio nazionale e dei fondi dell'UE.

Risorse umane

Sotto il profilo delle risorse umane la DG si occupa di: definizione di processi e procedure per depoliticizzare e professionalizzare la selezione dei top manager; elaborazione di buone pratiche per garantire la mobilità interna del personale; attuazione di sistemi per la valutazione delle prestazioni dei funzionari pubblici, comprese le revisioni dei sistemi di valutazione; progettazione di un processo di pianificazione della forza lavoro nella pubblica

amministrazione per affrontare le future esigenze di risorse umane; implementazione di azioni di change management, incluso lo sviluppo e l'implementazione di strategie organizzative.

Gestione dei fondi dell'UE

Relativamente alla gestione dei fondi UE, il supporto è invece da intendersi in tal senso: elaborazione di raccomandazioni per le priorità politiche e di sviluppo, comprese le specializzazioni regionali; elaborazione di linee guida per la progettazione di programmi operativi più efficaci e focalizzati sugli investimenti per lo sviluppo territoriale; valutare l'ecosistema di governance dei fondi SIE e formulare raccomandazioni per semplificarne e rafforzarne l'efficienza; redazione di raccomandazioni per migliorare le capacità di progettazione di progetti infrastrutturali; fornire attività di sviluppo delle capacità a livello nazionale, regionale e locale con le principali parti interessate, esperti internazionali e rappresentanti di altri Stati membri dell'UE per generare un dialogo politico e ricevere feedback dai colleghi.

Alla luce di quanto illustrato sulla struttura e sulle funzioni di DG REFORM, il capitolo si concentra ora sull'analisi del concetto di CA nella pratica quotidiana della Direzione. L'obiettivo è evidenziare come il lavoro di DG REFORM, in particolare attraverso il TSI, contribuisca al consolidamento della CA degli Stati membri.

4.2 La Capacità Amministrativa in Commissione: una lente su DG Reform

Come emerso dalle interviste condotte, uno degli aspetti più rilevanti e peculiari del caso della Commissione europea riguarda il ruolo che la DG REFORM ha assunto quale punto di riferimento istituzionale per il rafforzamento della CA negli Stati membri. Come visto, l'attività della Direzione generale, si è distinta per una missione specifica: fornire supporto tecnico su richiesta, promuovendo riforme strutturali e trasferendo *know-how* e competenze. In questo senso, DG REFORM ha rappresentato un *unicum*, poiché ha agito non come regolatore, ma come facilitatore delle amministrazioni nazionali.

Dalle interviste emerge una visione della CA che supera la mera disponibilità di risorse o competenze tecniche, configurandosi come una funzione abilitante che consente alle amministrazioni di agire in modo più coerente e orientato ai risultati. La capacità non è solo dotazione, ma un processo di apprendimento e adattamento che permette di tradurre strumenti e conoscenze in cambiamento concreto. Gli intervistati sottolineano in particolare il ruolo della Commissione - e di DG REFORM - come attore di supporto e accompagnamento, volto a

rafforzare le amministrazioni nazionali e a favorire la loro autonomia, più che a esercitare funzioni di controllo.

Il presente paragrafo si propone quindi di analizzare in che modo, all'interno della Commissione, e in particolare nella DG REFORM, il concetto di CA sia stato definito e interpretato e quali progetti ne incarnino le principali declinazioni operative. A seguire verranno quindi presentate le definizioni e le dimensioni raccolte nelle interviste (par. 4.2.1), alcune rappresentazioni emerse dall'osservazione partecipante e dall'analisi della documentazione raccolta (par. 4.2.2) e infine un affondo su Technical Support Instrument (TSI) (par. 4.2.3).

4.2.1 Quali definizioni? Quali dimensioni?

Similmente per quanto accaduto negli altri casi di studio proposti, anche dall'analisi delle interviste condotte con funzionari e dirigenti della Commissione europea emerge un quadro composito della CA.

Le definizioni fornite dagli intervistati convergono su una concezione della CA come attributo dell'amministrazione per agire in modo coerente, efficace e orientato ai risultati.

Un primo filone interpretativo riconduce la CA alla competenza strategica delle amministrazioni di leggere il proprio contesto istituzionale e di costruire una coerenza interna tra obiettivi e strumenti. L'accento è posto sull'abilità di elaborare una visione di lungo periodo, orientata ai risultati, e di connetterla con le condizioni concrete di attuazione. Si tratta di una competenza cognitiva e interpretativa, che richiede la capacità di leggere i bisogni emergenti, tradurli in priorità politiche e trasformarli in azioni amministrative coerenti.

"I think it [Administrative Capacity] is about the ability to assess the context in which you are, assess the needs you you face and articulate a vision or a strategy for where you want to be. What do you want to deliver?"

(DG REFORM_Intervistato 1)

Un'altra definizione, più operativa, la descrive come l'insieme delle risorse e dei processi che permettono all'amministrazione di svolgere le proprie funzioni.

"Administrative capacity in my mind is having the resources, the processes, the knowledge to fulfill your function."

(DG REFORM_intervistato 2)

In questa prospettiva, la CA è un potenziale e non necessariamente un indicatore di *performance*:

"(...) very often we build capacity in the sense of we train people, and we make sure that they have the structures of the methods to work in a specific way. But this itself doesn't necessarily bring change and doesn't bring

improved performance. [...] Capacity in our understanding is very much the potential to do things. [...] But you might still be failing to get results.”

(DG REFORM_intervistato 2)

Emerge inoltre una lettura fortemente organizzativa e strutturale della CA in cui essa coincide con la presenza di un apparato amministrativo dotato di strutture operative definite, personale adeguato e competenze pertinenti rispetto ai settori di policy in cui opera. La capacità è quindi intesa come risultato di un'organizzazione amministrativa che dispone di processi chiari e risorse umane proporzionate ai propri compiti.

“[Administrative Capacity] exists at the moment when - for for the given subject - there are clear established advisory structures [...] adequately staffed [...] with skills that are relevant for that given policy area or subject. If this is in place, I think we can say that the Member State has absolutely capacity for that particular subject.”

(DG REFORM_intervistato 3)

La chiarezza organizzativa e la stabilità delle funzioni sono considerate condizioni imprescindibili per garantire l'efficacia delle politiche pubbliche e per evitare frammentazioni operative.

Una prospettiva complementare, di natura più culturale e relazionale, sottolinea come la CA sia innanzitutto una questione di persone, di motivazione e di qualità dell'ambiente di lavoro. Essa non dipende soltanto dall'adeguatezza delle strutture o delle procedure, ma dalla capacità dell'organizzazione di creare le condizioni perché il personale si senta valorizzato e parte integrante del processo amministrativo.

“I think it's a combination of factors [...] You have to have skilled people [...] a working environment which is attractive and motivate [...] You have to be able to motivate your staff [...] it's also about how you organize work, the organization and the structures. [...] So it's a lot about the people and the organizations and the structures.”

(DG REFORM_intervistato 4)

La CA, in questa prospettiva, nasce dall'equilibrio tra competenze individuali, motivazione e assetto organizzativo.

Un'ultima definizione, di natura più pragmatica e orientata all'utente, interpreta la CA come abilità di erogare servizi in modo efficace, chiaro e accessibile per il cittadino. In questa visione, la CA non si misura attraverso la qualità dei processi interni, ma attraverso il punto di vista di chi usufruisce dell'azione pubblica.

“(...) la mia concezione di capacità amministrativa è la capacità di deliver services e in maniera molto onesta è il tempo, è il tempo è la facilità, la facilità che un cittadino impiega nel capire cosa e come deve fare per

ottenere quello che vuole ottenere o che vuole fare, è il tempo che ci impiega, per me quella è la definizione di capacità amministrativa, intesa come dalla prospettiva dell'utente quindi del cittadino."

(DG REFORM_intervistato 5)

Intervistato	Definizione sintetica	Elementi chiave
DG REFORM_intervistato 1	Competenza strategica dell'amministrazione di leggere il contesto istituzionale, individuare i bisogni e costruire una coerenza interna tra obiettivi e strumenti.	Visione strategica; lettura del contesto; capacità di traduzione in azione; orientamento ai risultati.
DG REFORM_intervistato 2	Insieme di risorse, processi e conoscenze che permettono all'amministrazione di adempiere alle proprie funzioni; capacità intesa come potenziale, distinta dalla performance.	Risorse; processi; conoscenze; potenzialità; apprendimento; efficacia.
DG REFORM_intervistato 3	Capacità strutturale fondata su assetti organizzativi chiari, strutture operative definite e personale con competenze adeguate al settore di policy.	Strutture e ruoli definiti; staffing adeguato; competenze pertinenti; chiarezza organizzativa.
DG REFORM_intervistato 4	Dimensione culturale e relazionale della CA, fondata sulla motivazione del personale, sulla qualità dell'ambiente di lavoro e su un equilibrio tra persone e organizzazione.	Risorse umane; motivazione; ambiente di lavoro; cultura organizzativa; leadership diffusa.
DG REFORM_intervistato 5	Capacità dell'amministrazione di erogare servizi in modo efficace, chiaro e accessibile, valutata dalla prospettiva dell'utente-cittadino.	Orientamento al cittadino; semplicità; rapidità; efficacia dei servizi; user experience.

Tabella 4.1 Definizioni CA intervistati DG Reform. Fonte: elaborazione personale

Sul piano delle **dimensioni**, risorse, processi e governance, si intrecciano in un equilibrio dinamico che definisce quando e in che modo un'amministrazione può dirsi "capace".

Alla base di questa architettura si colloca la dimensione delle **risorse**, che rappresenta la condizione abilitante di qualsiasi forma di capacità. Le risorse vengono intese in senso ampio — materiali, umane e conoscitive — ma con una chiara consapevolezza che il loro valore risiede nella capacità di essere messe in relazione.

In primo luogo, gli intervistati richiamano la necessità di disporre di **risorse finanziarie** adeguate, poiché ogni processo di miglioramento istituzionale richiede investimenti sostenuti nel tempo. Tuttavia, la disponibilità economica da sola non è sufficiente: essa deve inserirsi in un quadro più ampio di risorse integrate in cui le risorse finanziarie, umane e regolative costituiscono elementi di un medesimo sistema.

“You would have there again, the human, the financial resources, the rules under which this entity operates, the established relations with others.”

(DG REFORM_intervistato 2)

Accanto alla dimensione economica emerge il tema del **know-how**, che non riguarda solo la competenza tecnica ma la capacità di elaborare e condividere conoscenze pertinenti. Un'intervistata evidenzia che la CA, talvolta:

“(...)it's only about knowledge. It's not necessarily about skills or abilities or, I don't know, ways of working. It's really just having a very pertinent policy question.”

(DG REFORM_intervistato 2)

La conoscenza diventa dunque un fattore che permette di tradurre la complessità delle politiche in scelte informate, sostenute da esperti in grado di orientare i processi.

“You save resources, but you also use the experts.”

(DG REFORM_intervistato 1)

Questa visione cognitiva della capacità si intreccia strettamente con la disponibilità di **strumenti** adeguati, tecnologici e metodologici, che consentano di applicare le competenze in modo efficace. Più di un intervistato richiama la necessità di sistemi informativi interoperabili e di infrastrutture moderne che facilitino il lavoro amministrativo.

“We talk a lot about data-driven, evidence-based policy making. You need to have systems that can communicate between each other.”

(DG REFORM_intervistato 1)

“Also you would think about technological infrastructure.”

(DG REFORM_intervistato 2)

“(...) it's also important that the administrations are equipped, that they have the right kind of tools, manuals, procedures, rules.”

(DG REFORM_intervistato 4)

L'assenza o l'inadeguatezza di strumenti tecnologici e metodologici limita la capacità di trasformare le risorse umane e cognitive in azione amministrativa efficace. La risorsa, in questo senso, non è mai solo materiale ma organizzativa: si tratta di creare condizioni operative che rendano possibile l'azione.

Il nucleo più denso della dimensione risorse resta comunque quello umano. Tutti gli intervistati, in modo più o meno diretto, riconoscono che la CA è prima di tutto una funzione delle persone, delle loro competenze e della loro motivazione.

“You need to have people who can establish those procedures I mentioned before, who can run technology.”
(DG REFORM_intervistato 1)

“(...) you need to have people who can use that technology to make it happen. You need to have sector experts, so you need digital experts, but you need to have health experts and so on and so forth.”
(DG REFORM_intervistato 1)

“it is a lot about the people, of course. You have to have skilled people. You have to have people that are up to the standards.”
(DG REFORM_intervistato 4)

Viene sottolineato in questo contest anche il valore della *leadership* e dell'autonomia professionale:

“Leadership is a key aspect because they inspire the rest of the troops, but you need to have people, staff that are capable of following those visions and following instructions, but also themselves finding solutions.”
(DG REFORM_intervistato 1)

La dimensione umana comprende dunque sia la dotazione di personale, sia la qualità della sua formazione e motivazione.

“In order to have capacity, you practically need to think of three levels. And that's on one hand, the individual, and this is where the training comes in, is very important because it's at the end of the day really training individuals.”
(DG REFORM_intervistato 2)

“(...) numbers are important, but it's also important to ensure that these staff are motivated, have the right skills and competencies.”
(DG REFORM_intervistato 4)

Se le risorse rappresentano le condizioni abilitanti, la seconda dimensione — quella dei **processi** — riguarda invece le modalità attraverso cui tali risorse vengono mobilitate.

Gli intervistati descrivono la CA come un processo continuo di **adattamento**, apprendimento e interazione. Un'intervistata spiega che la capacità si misura nella risposta ai cambiamenti:

“A crisis is not a matter of capacity, it's more a changing environment to which you need to adapt. And here the capacity would be, do you know how to adapt? Do you know who should take the lead to react to the crisis, to take decisions?”
(DG REFORM_intervistato 2)

L'adattamento è visto come una forma di intelligenza organizzativa, che si manifesta nella prontezza con cui l'amministrazione ridefinisce ruoli e connessioni operative.

In questo contesto, la produzione di politiche basate su dati — *evidence-based policy making* — rappresenta un altro elemento di capacità.

“There is a lot of focus on what we call evidence-based or data-driven policy making. And it's quite important that you set policy because of facts.”

(DG REFORM_intervistato 1)

La conoscenza non è solo risorsa, ma processo: costruisce la base di legittimazione delle decisioni e alimenta la fiducia nelle istituzioni.

Un ruolo centrale nei processi è poi attribuito alla **formazione**, intesa come investimento continuo nel capitale umano, strumento essenziale di crescita istituzionale.

“We've been working a lot with trainings [...] when you talk about capacity building, you think, OK, I'll train these people. I'll teach them new working methods, new procedures or ways of interacting.”

(DG REFORM_intervistato 2)

“You allow for participation in networks and for building your skills through participation in communities of practice, but also through training.”

(DG REFORM_intervistato 3)

Ulteriore elemento emerso rispetto all'aspetto processuale è quello di **organizzazione interna dei lavori** in modo coerente e funzionale. La CA dipende dunque anche dall'efficienza delle modalità gestionali e dalla chiarezza dei processi interni.

“(...) it's also about how you organize work, the organization and the structures.”

(DG REFORM_intervistato 4).

Infine, la prospettiva dei **processi orientati all'utente** amplia il concetto di capacità oltre i confini interni dell'amministrazione, includendo il rapporto con i cittadini e i beneficiari.

“User centric also means that you are having a completely different focus on how you design your services. You bring the users and the providers together and you understand their needs and then you define and adjust your work processes accordingly.”

(DG REFORM_intervistato 1)

“You have to interact with citizens, with the public. It's also very important to have full transparency and to engage stakeholders and ensure ownership of issues.”

(DG REFORM_intervistato 4)

Infine, la chiarezza dei ruoli e delle procedure è vista come la condizione minima di qualsiasi amministrazione capace.

“what are the responsibilities of that particular institution? [...] which departments [...] are responsible for the various aspects [...] and linked to that, you need to ensure staffing.”

(DG REFORM_intervistato 3)

“You need to have very clear procedures. Who does what? Those procedures need to be clear and well defined. They cannot contradict each other. Every part of the administration should have a clear and well-defined role and contribute in a collaborative way to the overall outcome.”

(DG REFORM_intervistato 1)

Similmente a quanto accaduto negli altri casi di studio, le interviste confermano che parlare ad un livello elevato di astrazione di cosa CA significhi comporta includerne necessariamente la sua multidimensionalità. Tuttavia, quando il discorso si è spostato sul piano “pratico”, gli intervistati hanno fatto riferimento a specifici strumenti e iniziative attraverso cui la Commissione cerca di rendere tangibile il rafforzamento della CA negli Stati membri.

Il riferimento più ricorrente è al **Technical Support Instrument (TSI)**. Questo strumento è descritto come il vero fulcro dell’operatività della DG, una sorta di “*bread and butter*” delle attività della DG, capace di accompagnare gli Stati membri non solo nell’ideazione delle riforme ma anche nella loro implementazione, facendo “*capacity building on the job*”. Accanto al TSI, diversi intervistati hanno richiamato il **ComPact**, la Comunicazione sullo spazio amministrativo europeo, interpretata come un’iniziativa che amplia le potenzialità del TSI, favorendo il riuso delle conoscenze generate nei singoli progetti e trasformandole in iniziative comuni, come accademie, librerie di pratiche e programmi di scambio. Altri interventi hanno posto l’accento su strumenti più specifici di apprendimento tra pari. È il caso di **PACE**, considerato un meccanismo di scambio più strutturato e duraturo mirato a rafforzare la cooperazione tra amministrazioni nazionali attraverso esperienze prolungate. Anche la **digitalizzazione** e l’**interoperabilità** sono state citate come ambiti prioritari di investimento, non solo per migliorare la *performance* interna delle amministrazioni ma anche per creare condizioni di collaborazione effettiva tra Paesi e settori. Infine, alcuni intervistati hanno richiamato il legame con le esperienze di gestione dei Fondi Strutturali e del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza che hanno rappresentato un terreno di apprendimento e trasferimento di pratiche a beneficio delle nuove iniziative della DG.

Tuttavia, tra tutti questi strumenti, il TSI è quello che ricorre con maggiore frequenza e rilevanza, configurandosi - esplicitamente - come il principale veicolo attraverso cui la Commissione esercita il proprio ruolo di accompagnamento e supporto all’incremento della CA delle amministrazioni nazionali.

“Definitely there's the bread and butter of our work because the Technical Support instrument, on one hand, I mean its major objective is to help Member States implement their reforms or design reforms and implement them. But I think the way in which that instrument is really valuable is that does it so it does administrative capacity building on the job with the member states.”

Prima di approfondire in che modo il TSI abbia mobilitato le diverse dimensioni della CA (par. 4.2.3), il successivo paragrafo approfondisce come tale concetto venga rappresentato, discusso e messo in pratica all'interno della DG REFORM. L'analisi si basa sull'insieme del materiale empirico raccolto - note di campo derivanti dall'osservazione partecipante, trascrizioni delle interviste e documenti interni ed esterni - al fine di ricostruire come la CA prende forma come categoria operativa, oggetto di riflessione collettiva e pratica professionale, rivelando le logiche, i linguaggi e le rappresentazioni che ne orientano l'azione istituzionale.

4.2.2 Pratiche e rappresentazioni della CA

L'osservazione partecipante condotta all'interno della DG REFORM ha permesso di cogliere da vicino non solo le definizioni formali CA, ma anche le pratiche quotidiane e le rappresentazioni attraverso cui il concetto prende forma e viene utilizzato dagli attori. Le riunioni di unità, le discussioni informali fra colleghi, gli scambi di e-mail e i documenti interni messi in circolazione hanno mostrato che la CA assume sfumature diverse. Ad emergere è in generale una narrativa stratificata sul concetto di CA che riflette i mutamenti più ampi del progetto europeo e delle sfide affrontate dalle istituzioni pubbliche.

Un primo elemento che emerge dalle interviste riguarda il legame tra l'utilizzo del concetto CA e i processi di allargamento dell'Unione Europea. In quei contesti, la Commissione chiedeva che le amministrazioni pubbliche non solo recepissero *l'acquis*, ma dimostrassero di poterlo effettivamente implementare. Come ha osservato un intervistato, fino alla creazione del mercato unico l'attenzione era soprattutto sulla messa in opera dei requisiti necessari per il libero scambio; è solo dopo che la questione della capacità ha acquisito centralità:

“Because at the beginning, practically up until the creation of the single market, public administration was important only to the extent that it kind of puts in place all the requirements that's necessary for free trade, because the EU was very much that. Then with the creation of the single market, there was a strong deepening of the interactions between countries, not only in the area of economy, but a lot of related areas: health, education, the mobility of people.

So there at that point the issue of capacity actually came up because it was not only about [...] transferring the EU legislation into the national legal framework and then abiding by it, but there was also very much how do you have the capacity to achieve also the objectives of this legislation.”

Questa stessa logica si ritrova nelle politiche di vicinato e nei processi di preadesione, in cui la riforma della pubblica amministrazione era vista come condizione essenziale per avanzare lungo il percorso di adesione:

“When I worked in the delegations, the reform of public administration was crucial for helping those countries to move forward along the accession path.”

(DG REFORM_intervistato 1)

Con l’allargamento e, soprattutto, a partire dalla c.d. Strategia di Lisbona, la CA è stata intesa in modo sempre più ampio, collegandola non soltanto al rispetto delle regole ma anche alla capacità delle amministrazioni di implementare riforme e contribuire agli obiettivi strategici dell’Unione.

“And that's why when I started with the European Social Fund in 2007, it was very much oriented towards enhancing the institutional capacity to implement – already at the time it was to implement reforms – and practically to meet the, at that moment, what was important for the EU was the Lisbon Strategy, which was a very comprehensive strategy in the different policy areas. So the idea was how public administration at the end of the day is able to achieve this national targets towards the Lisbon Strategy.

And this was very much a discussion around administrative capacity and the structural funds themselves were very much kind of working towards building capacity.”

(DG REFORM_intervistato 2)

Non a caso, nel periodo 2014-2020, la Commissione Europea ha destinato circa 5,7 miliardi di euro al rafforzamento della CA nelle amministrazioni pubbliche nazionali, regionali e locali, riconoscendola come condizione essenziale per l’efficace utilizzo dei fondi delle Politiche di Coesione. La debolezza amministrativa viene riconosciuta dunque come una delle principali cause di inefficienza. Per questo, la Commissione considera il *capacity building* un processo continuo, necessario per il miglioramento della qualità amministrativa (REGIO Peer2Peer Communities, 2024). Nella nuova programmazione 2021-2027 la Commissione ha confermato e ampliato la direzione verso il rafforzamento della CA (Commissione Europea, n.d.d.).

È in questo passaggio storico, quindi, il concetto evolve da compliance normativa a capacità di realizzare risultati concreti, un cambiamento che ha segnato profondamente l’approccio della Commissione e dei Paesi membri alle politiche di riforma.

Particolare rilevanza assume, in questo senso, quanto accaduto nel contesto di “multi-crisi” scaturito dalla pandemia di COVID-19, momento in cui la CA ha acquisito una nuova centralità, assumendo connotati che vanno oltre le risorse e le procedure. Un intervistato ha confermato

che non è stata la pandemia in sé a portare in auge l'attenzione sulla necessità di amministrazioni forti:

“I wouldn't relate it to the COVID. I would say that administrative capacity has gradually increased in importance. And it has sort of been taken for granted in the past. But I think that cohesion policy has become a much more complex machinery to run. And this has also made it more evident that there are more demands on the national administrations and regional administrations involved in the implementation.”

(DG REFORM_intervistato 4)

La pandemia, tuttavia, ha avuto un impatto diretto nell'accelerare alcune modalità di lavoro delle amministrazioni, imponendo nuove competenze digitali e una maggiore capacità di adattamento.

“What one could say about COVID is, of course, that I think the administrations in general, public administrations have to quickly learn to work in different ways, because we have changed working habits. We are working more digitally now. And... all public administrations have to become proficient in learning new online working methods. So I think that it has sort of accelerated the need for digital competencies.”

(DG REFORM_intervistato 4)

In un contesto di crisi multiple, la flessibilità e la prontezza a reagire sono diventati aspetti cruciali della CA, non più intesa come insieme statico di risorse ma, come già emerso, capacità di adattamento.

“As you know, you refer to multi-crisis, and of course, COVID didn't come alone. And I think this has also drawn the attention of the fact that administrations have to be much more flexible. And I think it has forced administrations to become more flexible and to be able to quickly cater for new needs.”

(DG REFORM_intervistato 4)

L'evoluzione presentata testimonia come, da tema tecnico e circoscritto, la CA si sia trasformata in un vero e proprio oggetto politico e organizzativo, capace di orientare le priorità di riforma e di definire che cosa significhi, per una pubblica amministrazione europea, essere “capace”. Ne esce una restituzione quasi paradigmatica: la CA non è più vista soltanto come un costo o un prerequisito tecnico, ma come investimento strategico per la competitività e per la creazione di valore pubblico.

Accanto a questa narrazione delle interviste, è necessario guardare anche alle pratiche quotidiane e alle rappresentazioni che emergono nei contesti organizzativi concreti. In questa prospettiva, le osservazioni raccolte durante il periodo di ricerca, unitamente ai documenti interni elaborati da DG REFORM sul tema, offrono un materiale prezioso.

Ad un primo livello di analisi ciò che appare evidente è che la CA non si presenta mai come un concetto su cui vige una linea comune. Al contrario, viene evocato con frequenza in modo anche implicito più che come oggetto di discussione autonoma. In molte occasioni essa viene utilizzata in maniera quasi intuitiva, senza che vi sia un tentativo di codificazione precisa. Proprio per questo, è nelle pratiche, più che nelle definizioni astratte, che la CA prende corpo e acquista senso.

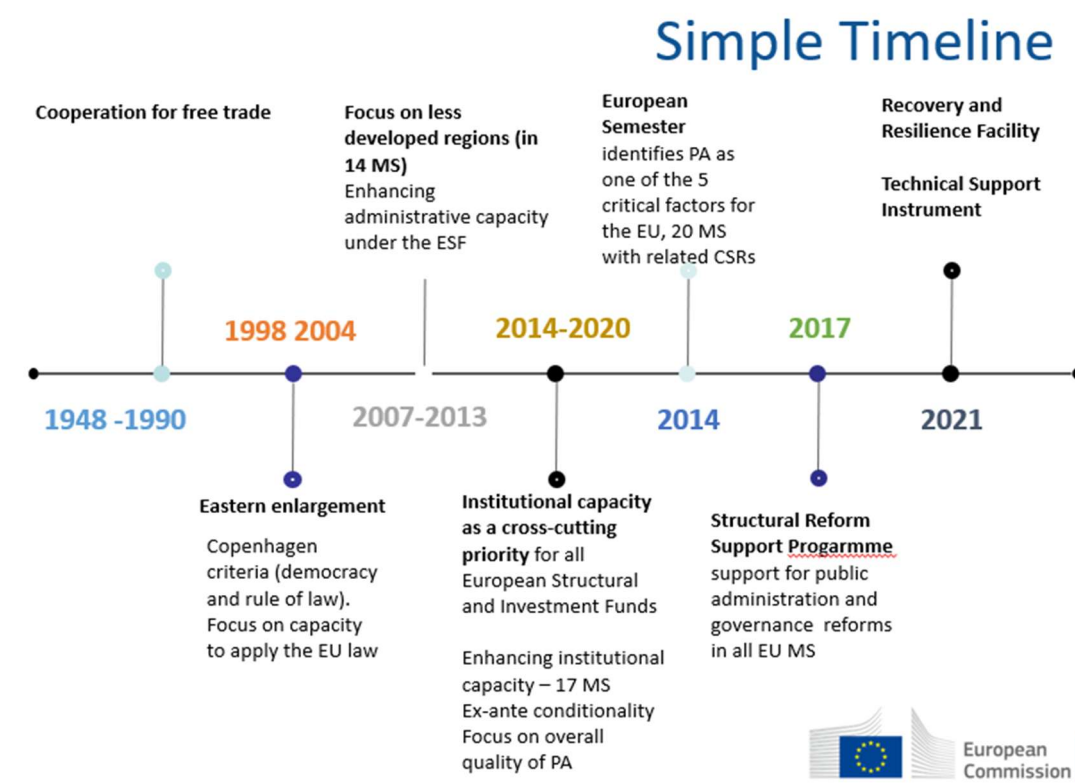


Figura 4.2 Evoluzione delle politiche europee per il rafforzamento della capacità amministrativa (1948–2021). Fonte: Commissione Europea, Quality of Public Administration (PA) in Europe [presentazione PowerPoint, documento interno].

Dalle note di campo emerge, tuttavia, come la CA sia spesso ai Principi SIGMA. Il programma SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) è un’iniziativa congiunta dell’Unione Europea (UE) e dell’OCSE, finanziata principalmente dalla Commissione Europea. Nel quadro delle politiche di allargamento e di vicinato dell’UE, SIGMA ha sviluppato i *Principles of Public Administration* con l’obiettivo di tradurre in un insieme coerente i valori e gli standard della *good governance* europea (OECD, 2023). Essi si fondano su diversi pilastri normativi e valoriali - in particolare sull’acquis communautaire, sulle raccomandazioni dell’OCSE e sulle buone pratiche amministrative degli Stati membri dell’UE e dei Paesi OCSE - e rappresentano lo *standard* principale cui la Commissione Europea si riferisce per valutare l’allineamento delle amministrazioni nazionali ai criteri europei (*Ibidem*).

In questo senso, il richiamo ai SIGMA Principles funge da orizzonte cognitivo attraverso cui la DG REFORM concettualizza e traduce la CA nella pratica quotidiana.

Nell'esperienza dell'osservazione i principi legati alla professionalizzazione del personale e allo sviluppo delle competenze sembrano costituire il principale punto di riferimento implicito quando si parla di CA. La CA viene infatti frequentemente associata alla dimensione delle skills, alla formazione e al rafforzamento del capitale umano, più che a variabili strutturali o finanziarie.

Tale prima evidenza viene confermata durante un primo *meeting* di aprile 2024, la discussione sull'allocazione di risorse legate al ComPact e sul caso italiano ha fatto emergere una visione della **capacità come conoscenza**.

“Il problema principale è la CA del livello locale. [...] Non hanno bisogno di soldi, hanno bisogno di conoscenza.”

(Note di campo – Riunione aprile 2024)

Le osservazioni successive confermano la centralità della dimensione umana. Nelle interazioni informali in ufficio si è notato come la CA venga spesso ricondotta alla qualità e alla motivazione delle persone che lavorano nella pubblica amministrazione, evidenziando al contempo le difficoltà legate a meccanismi di valorizzazione poco efficaci e a un limitato ricambio generazionale.

“Quando si parla di CA si fa riferimento perlopiù alle skills del personale pubblico... il sistema di valorizzazione del personale è meno forte che nel privato e questo incide sull'impegno e sull'efficacia.”

(Note di campo – Settimana 8)

Un momento particolarmente significativo si è verificato durante una riunione tra alcuni rappresentanti della EU Academy³⁰ e di un referente dell'Unità B2. L'incontro era finalizzato a una riflessione condivisa sul concetto di CA, con l'obiettivo di elaborare dei contenuti da poter condividere sulle piattaforme di erogazione dei corsi. La presenza della ricercatrice è stata richiesta proprio per contribuire a questo confronto, durante il quale sono emerse considerazioni di particolare interesse. Peraltro, tale momento di discussione appare rilevante non solo per i contenuti emersi, ma anche perché testimonia l'assenza di un consenso consolidato sul significato e sulle modalità di misurazione della CA: un tema che, come emerso nel dibattito, rimane oggetto di esplorazione, interpretazione e confronto tra gli stessi attori istituzionali

³⁰ L'EU Academy è la piattaforma online dell'Unione europea che offre risorse formative e conoscenze prodotte dalle istituzioni UE, con l'obiettivo di facilitare la comprensione e l'attuazione delle politiche europee attraverso un ambiente di apprendimento moderno e interattivo. Per maggiori approfondimenti: <https://academy.europa.eu/>

coinvolti. Ciò che emerso nel corso del confronto è stata la tensione fra una visione centrata sulla formazione e un approccio più ampio che riconosce l'interdipendenza tra dimensione individuale e contesto organizzativo.

“Dobbiamo fare riforme ma siamo finiti a fare capacity building e quindi formazione.”

(Note di campo – Settimana 9)

Da questa discussione prende poi forma una prospettiva più complessa che mira a superare l'equivalenza tra CA e *training*, riconoscendo l'importanza dei fattori organizzativi e culturali. La capacità viene dunque intesa come esito di una relazione dinamica tra individuo e sistema, in cui la cultura organizzativa, le regole informali e i valori condivisi possono abilitare o, al contrario, inibire l'espressione delle competenze individuali.

“Puoi fare formazione, ma se poi la struttura organizzativa è una struttura gerarchica che non lascia spazio all'espressione degli individui, è inutile perché le persone non performeranno.”

(Note di campo – Settimana 9)

“Tema della cultura: in che modo si organizza la cultura? Magari misurando i valori effettivi delle persone.”

(Note di campo – Settimana 9)

Nel corso delle settimane successive la discussione si arricchisce di ulteriori sfumature. In un confronto dedicato alla preparazione di materiali interni, la capacità viene descritta come **potenziale** più che come *performance*, collegandola al concetto di qualità e di valore pubblico. La logica della *performance* viene ricondotta al paradigma del *New Public Management*, mentre la CA viene interpretata come un insieme di condizioni qualitative che rendono possibile la generazione di risultati significativi, anche se non immediatamente misurabili.

“La CA riguarda il potenziale e ha a che fare solo parzialmente con la performance... Il concetto di capacità è più connesso con l'idea di qualità e con la creazione di valore pubblico.”

(Note di campo – Settimana 5)

Lo scambio in oggetto si sposta poi sulla natura situata e dimensionale della capacità: essa non è generale, ma si costruisce in relazione a specifici ambiti e processi. Allo stesso tempo, viene riconosciuto che la narrativa dei fondi di coesione ha contribuito a ridefinire la percezione del concetto in molti Stati membri, in particolare in Italia, dove la capacità è stata progressivamente collegata alla possibilità di utilizzare efficacemente le risorse europee.

Nelle discussioni interne, l'idea di *capacity building* è sovente tradotta in termini di formazione del personale e trasferimento di know-how. Non sorprende quindi il dato emerso dalle interviste sul TSI come strumento di capacity building maggiormente citato.

Come annotato nelle note di campo:

“(…) per loro aumentare CA significa fare formazione. Skills prima di tutto.”

(Note di campo – settimana 1)

In questo senso, la “capacità” non è solo una condizione, ma esprime anche una dimensione processuale: si costruisce, si accumula, si trasmette.

Accanto a questa declinazione, è emersa anche una considerazione sulla CA più ampia e riflessiva, legata al **modello istituzionale di Stato e amministrazione** che la DG intende promuovere. Durante lo stesso *meeting* di aprile, un funzionario ha esplicitato questa dimensione valoriale, collegando la CA alla visione dello Stato e ai suoi meccanismi di funzionamento:

“Qui ora, che Stato vogliamo? Ancora questo del passato? In Germania i sussidi vanno richiesti, in Belgio è tutto automatico: lo Stato vede già se hai i requisiti.”

(Note di campo - Riunione aprile 2024)

Accanto a queste rappresentazioni, è emersa dalla presenza sul campo la crescente attenzione verso la **misurazione della capacità**, tradotta in discussioni su indicatori e strumenti di valutazione. Dalle note di campo e dagli incontri dedicati, appare evidente che non esiste al momento un quadro di indicatori condiviso all'interno della DG REFORM, ma che si tratta di un tema su cui si sta lavorando attivamente. Nel corso del periodo di permanenza, ad esempio, la ricercatrice ha avuto modo di partecipare a un incontro dedicato al tema. Durante la riunione, è stato illustrato il tentativo in corso di costruire una base di indicatori quantitativi in grado di supportare la misurazione della *performance* delle pubbliche amministrazioni e, per estensione, della loro CA. Tale lavoro di ricognizione - ancora in una fase sperimentale - mira a sistematizzare criteri di valutazione che possano orientare la definizione dei progetti di *Capacity Building* finanziati attraverso il Technical Support Instrument (TSI) e altre iniziative della DG. Anche in questo caso, le note di campo riportano che dal confronto è emersa una rappresentazione della CA fortemente ancorata alla dimensione individuale delle competenze.

“Sembra emergere sullo sfondo una concezione di CA legata principalmente alle skills dei civil servants. Azioni in favore della CA come interventi di formazione.”

(Note di campo – settimana 2)

Nel complesso, queste osservazioni confermano che la costruzione di un sistema di misurazione della CA è ancora un cantiere aperto, oggetto di riflessione interna e di sperimentazione metodologica.

Tuttavia, la ricognizione documentale condotta all'interno dell'intranet della Commissione durante il periodo di osservazione partecipante ha permesso di individuare uno dei principali

tentativi di tradurre operativamente il concetto di CA in strumenti di misurazione comparabile. Tra i materiali esaminati, un ruolo centrale è ricoperto dal progetto di sviluppo dell'*Administrative Capacity Index*, elaborato da Fondazione Etica con il supporto di DG REGIO E DG REFORM.

L'indice nasce con l'obiettivo di individuare indicatori quantitativi e qualitativi in grado di descrivere e confrontare la CA delle pubbliche amministrazioni europee, a partire da dati oggettivi e accessibili, superando la logica di misurazioni basate esclusivamente sulla percezione o su autovalutazioni (Caporossi, 2021).

Il modello metodologico di riferimento è il Public Rating, uno strumento di valutazione originariamente sviluppato dalla Fondazione Etica e ispirato ai criteri di rendicontazione ESG (Environmental, Social, Governance). Applicato al contesto amministrativo, esso permette di analizzare in chiave comparata la qualità delle amministrazioni pubbliche europee sulla base di parametri verificabili e replicabili.

La struttura dell'indice si articola in **sei aree principali di analisi** (Caporossi, 2022), ciascuna delle quali rappresenta una dimensione costitutiva della CA:

1. **Capacità economico-finanziaria (*Budget*)** – valuta la solidità e la sostenibilità della gestione del bilancio pubblico, la trasparenza dei conti, l'equilibrio tra entrate e uscite, e la capacità di programmazione e rendicontazione.
2. **Capacità di governance (*Governance*)** – riguarda la qualità dei meccanismi decisionali e di controllo interno, la chiarezza delle responsabilità, la presenza di strumenti di pianificazione, monitoraggio e valutazione, nonché la coerenza tra obiettivi e risultati.
3. **Gestione delle risorse umane (*Human Resources Management*)** – analizza le politiche di reclutamento, formazione e valutazione del personale, la meritocrazia, la continuità operativa e la capacità di valorizzare le competenze interne.
4. **Erogazione dei servizi pubblici e partecipazione civica (*Public Service Delivery and Relationship with Citizens*)** – misura la qualità e l'accessibilità dei servizi, il livello di digitalizzazione e i canali di interazione con i cittadini, con attenzione alla trasparenza e alla partecipazione.
5. **Trasparenza e gestione degli appalti (*Public Procurements and Relationship with Suppliers*)** – esamina l'efficienza, la correttezza e la competitività delle procedure di appalto, la prevenzione della corruzione e la qualità dei rapporti con i fornitori.

6. **Sostenibilità ambientale (*Environmental Impact*)** – valuta l'integrazione di criteri ambientali e di sostenibilità nella gestione amministrativa, nonché l'impegno per l'uso responsabile delle risorse naturali e la riduzione degli impatti negativi sull'ambiente.

Per ciascuna area, l'indice elabora un insieme di indicatori derivati da **dati pubblici** obbligatoriamente resi disponibili dalle amministrazioni nazionali o locali. I dati vengono raccolti, normalizzati e ponderati in una scala da 0 a 100, producendo un punteggio complessivo che riflette la "capacità amministrativa".

Durante il periodo di osservazione partecipante, un ulteriore elemento rilevante emerso nell'analisi documentale è rappresentato dalla voce "*Administrative Capacity*" presente nella **pagina Wiki interna**³¹ della Commissione Europea. La pagina, ancora in aggiornamento al momento della consultazione, costituisce una sorta di atlante della CA in cui essa viene presentata come un insieme di strutture, processi e comportamenti organizzativi che concorrono all'efficace utilizzo dei fondi europei nel ciclo di investimento.

Secondo il documento, la CA è definita come "*(...) the ability of a public administration to effectively manage and use EU funds throughout the investment cycle and thereby contribute to successful and effective implementation of EU cohesion policy*". Questa definizione operativa collega la CA alla performance gestionale e alla buona governance, ponendo al centro la qualità della pubblica amministrazione come condizione per l'efficacia della politica di coesione.

La pagina organizza il concetto in **sette dimensioni principali**, che rappresentano, di fatto, le componenti costitutive della CA in senso europeo:

1. **Risorse umane (*Human Resources*)** – La prima dimensione, ampiamente sviluppata, sottolinea che la capacità dipende dalla disponibilità di personale competente, motivato e stabilmente impiegato nelle amministrazioni che gestiscono i fondi. La gestione delle risorse umane viene articolata in quattro componenti: i) pianificazione e allocazione delle risorse; ii) reclutamento e selezione; iii) retribuzione e valutazione della performance; iv) formazione e sviluppo. È richiesto un sistema meritocratico e trasparente di selezione, una leadership orientata alla responsabilità e alla trasparenza, e politiche di formazione continue per colmare i divari di competenza. In questa

³¹ Le pagine Wiki aziendali sono strumenti digitali di gestione e condivisione della conoscenza organizzativa utilizzati all'interno di istituzioni o contesti organizzativi aziendali per raccogliere, aggiornare e diffondere informazioni operative, conoscenze ecc.. Si configurano come piattaforme collaborative, accessibili al personale interno, finalizzate a garantire un apprendimento collettivo.

prospettiva, “(...) a clear, strategic and comprehensive modern human resources strategy” è identificata come prerequisito essenziale per garantire l’efficacia amministrativa.

2. **Struttura e organizzazione (*Structure and Organisation*)** – La seconda dimensione riguarda l’assegnazione chiara di responsabilità e compiti, la definizione delle deleghe, il coordinamento e i processi di elaborazione delle politiche all’interno delle istituzioni o dei singoli dipartimenti e unità. La CA è quindi connessa alla presenza di strutture organizzative trasparenti e coerenti, che promuovono l’accountability e il coinvolgimento del personale.
3. **Sistemi e strumenti (*Systems and Tools*)** – Questa dimensione rimanda alla disponibilità e l’uso di strumenti operativi, metodi, linee guida, manuali, sistemi informativi, procedure e moduli che supportano l’attività amministrativa quotidiana. Le aree principali considerate includono la gestione dei dati (data management), i processi interni e il controllo di qualità. Nella valutazione della qualità dei sistemi di erogazione dei servizi, vengono richiamati alcuni principi guida: orientamento all’utente, collaborazione e partenariato, approccio basato sui dati e sui fatti nelle decisioni, miglioramento continuo, approccio per processi e di sistema, partecipazione del personale e leadership.
4. **Governance** – Questa dimensione fa riferimento alla *Governance* definita come “*the traditions and institutions by which authority in a country is exercised*”, includendo la selezione e il controllo dei governi, la capacità di formulare e attuare politiche efficaci e il rispetto delle istituzioni da parte di cittadini e Stato. Secondo il *Quality of Government* Institute dell’Università di Göteborg, la QoG richiede democrazia nell’accesso al potere e imparzialità nel suo esercizio, e si articola in quattro aree principali: *rule of law, government effectiveness, voice and accountability e control of corruption*. Nel contesto della DG REFORM, la qualità della governance è considerata un indicatore sintetico della CA, in quanto riflette la solidità istituzionale e la capacità del sistema pubblico di garantire efficacia, trasparenza e fiducia.

Administrative Capacity

In Progress

Page owner: REGIO.E.1. The page owner validates the content on this page and coordinates the contributors.

Contributors:

Page content: *Under construction.* This page contains information on administrative capacity, i.e. HR, structures, systems and process, and on other elements related to governance, like transparency, state aids, public procurement, anti-fraud citizens' engagement. It presents REGIO activities in support of administrative capacities. It should serve to GEO desks as a reference for the programming period 2021-2027.

Most frequent Questions & Answers

Detailed information on Administrative Capacity

1. Introduction

Human resources

Description

Cohesion policy dimension

Reference to other relevant pages in WIKI

Structure and organisation

Description

Cohesion policy dimension

Systems and tools

Description

Cohesion policy dimension

Reference to other relevant pages in WIKI

Governance

Description

Cohesion policy dimension

Reference to other relevant pages in WIKI

Transparency

Description

Cohesion policy dimension

Reference to other relevant pages in WIKI

Civil society and citizen engagement

Description

Cohesion policy dimension

Open data

Description

Cohesion policy dimension

Reference to other relevant pages in WIKI

Related Legislation

< related legislation >

Key policy documents

< key policy documents >

Assistance to

Commission staff



How TO11 is replaced in 2021-2027

LTT0015 - Use of technical assistance

LTT0012 - Technical assistance for partners

GN0091 - Institutional capacity building (for DO)

GN0118 - The specific investment priorities for ETC under TO11 Institutional Capacity Building (for DO)

Support for developing better country knowledge on public administration and institutional capacity building (EUPACK)

Joint list of reference indicators for technical assistance (with ESIF DG's)

Topics to be checked in all OP's and a set of standard key comments (internal list of standard comments by E1 used during screening PA's and OP's)

Assistance to Member States

Figura 4.3 “Administrative Capacity” voce nella pagina Wiki interna della Commissione Europea. Fonte: Commissione Europea [file interno].

5. **Trasparenza (*Transparency*)** – La quinta dimensione collega la capacità alla disponibilità di informazioni e alla chiarezza dei processi decisionali. La trasparenza è definita come “*the degree of openness towards the public through clear communication and accountability*”, con un’ enfasi sulla pubblicazione tempestiva e accessibile dei dati, la rendicontazione pubblica e la capacità delle istituzioni di essere monitorate dai cittadini.
6. **Partecipazione civica e coinvolgimento dei cittadini (*Civil Society and Citizen Engagement*)** – La sesta dimensione amplia il concetto di CA includendo la capacità di attivare processi partecipativi. La partecipazione è vista come un elemento funzionale e non solo democratico, utile a migliorare la qualità e la legittimità degli interventi di policy.
7. **Open Data** – Infine, la CA è associata alla gestione e al riutilizzo dei dati pubblici come risorsa strategica. L’apertura dei dati pubblici favorisce crescita economica e innovazione, consente di affrontare sfide sociali con soluzioni tecnologiche avanzate e rafforza le politiche *evidence-based* migliorando l’efficienza amministrativa. Al tempo

stesso, rappresenta una risorsa strategica per lo sviluppo di nuove tecnologie e per promuovere trasparenza e partecipazione civica.

In termini analitici, la voce della Wiki fornisce quindi una rappresentazione operativa del concetto di CA: un insieme di condizioni organizzative e culturali che rendono possibile l'effettiva implementazione delle politiche europee, nel caso specifico, con particolare riferimento alle politiche di coesione. Tale definizione è stata ritenuta degna di nota in quanto traduce esplicitamente una traduzione della capacità in dimensioni osservabili e verificabili, operando uno sforzo di operazionalizzazione che va oltre ad una mera definizione teorica.

Durante il lavoro di raccolta dati svolto nel periodo di osservazione partecipante, particolare attenzione ha attirato una rappresentazione intitolata *“Public Administrations are the engines for EU integration”* inserita all'interno di una presentazione interna. In continuità con quanto sinora presentato, si evidenzia come tale rappresentazione operativa del *capacity building* si pone come leva trasversale dei processi di integrazione europea.



Figura 4.4 Dimensioni e ambiti di intervento della Administrative Capacity Building nella prospettiva della Commissione Europea. Fonte: Commissione Europea [file interno].

Al centro della figura si collocano tre cerchi concentrici che definiscono le **dimensioni costitutive della CA**:

- **People**, il livello “micro” della CA, costituito dal personale pubblico e dall’insieme delle loro competenze;
- **Organisation**, il livello “meso” della CA, che rinvia alla struttura e ai processi interni;

- **Processes & Governance**, il livello macro della CA, legata ad una dimensione di coordinamento multilivello e di *governance*.

La CA nasce dalle persone, si struttura nelle organizzazioni e trova piena espressione nei processi di *governance*.

Attorno a questo nucleo centrale si dispiega una **cornice strategica** che collega la *capacity building* ai principali obiettivi dell'azione pubblica europea. Cinque aree tematiche vengono individuate come ambiti di impatto prioritario della CA:

1. **Facilitating Competitiveness**, che include elementi come *artificial intelligence*, *cyber security*, *financial management* e *EU funding*, ponendo l'accento sull'efficienza e sull'innovazione come strumenti di competitività economica.
2. **Improving Resilience**, dove la CA è legata alla *crisis and risk management*, alla *governance multilivello* e all'elaborazione di politiche basate su evidenze (*evidence-informed and data-driven policies*).
3. **Defending Democracy**, che associa la CA a dimensioni di *civic engagement*, *trust-building*, *misinformation tackling* e *fair elections*, sottolineando il nesso tra amministrazioni forti e tenuta democratica.
4. **Reducing Administrative Burdens**, in cui la capacità è letta come semplificazione e innovazione procedurale, attraverso *regulatory reforms*, *user-centric services* e *digitalisation*.

Se quanto emerso sinora ha restituito una visione analitica della CA come insieme di dimensioni strutturali e operative, le visualizzazioni sviluppate nell'ambito dell'iniziativa ComPact - *Enhancing the European Administrative Space* introducono una prospettiva più sistemica e relazionale. Durante il periodo di osservazione la ricercatrice ha avuto modo di assistere personalmente al processo di creazione di tale *visual board* nonché alla sua presentazione finale. Cogliere tale elemento ha permesso di catturare la dimensione riflessiva e programmatica con cui la Direzione Generale da un lato rappresenta il proprio ruolo nella costruzione dello spazio amministrativo europeo, dall'altro costruisce e diffonde una visione condivisa di cosa significhi CA a livello europeo. In tal senso, l'analisi di ComPact consente di cogliere la dimensione discorsiva e simbolica della CA: non solo ciò che la DG "fa" in termini di progetti e strumenti, ma anche come si rappresenta e si pensa nel proprio ruolo istituzionale. È in questa cornice che le visualizzazioni grafiche prodotte assumono un valore analitico cruciale, poiché condensano

in forma visiva le logiche operative, gli attori e le finalità che sottendono alla costruzione della CA a livello europeo: un modello multilivello che collega in modo sistematico le priorità politiche dell'Unione, gli strumenti operativi della DG e i risultati attesi in termini di impatto. Al centro del modello si trova il nucleo *Enhancing the European Administrative Space*, racchiuso in tre anelli concentrici che delincono i livelli operativi della strategia.

Il cerchio più interno raffigura i tre pilastri principali su cui poggia la strategia: la dimensione “*green*”, volta a integrare la sostenibilità ambientale e la transizione ecologica nelle politiche pubbliche; la dimensione “*digital*”, che promuove la trasformazione digitale, l'interoperabilità dei sistemi e l'uso dei dati per un processo decisionale più efficace; e infine la dimensione delle “*skills*”, orientata allo sviluppo delle competenze del personale pubblico e alla valorizzazione della leadership amministrativa.

L'anello successivo riporta gli strumenti operativi che sostengono la realizzazione del ComPAct, tra cui il ***Technical Support Instrument (TSI)***, che fornisce assistenza tecnica agli Stati membri per l'attuazione delle riforme e il ***Public Administration Cooperation Exchange (PACE)***, dedicato allo scambio di esperienze e buone pratiche.

L'impatto della strategia si estende su quattro ambiti principali: i cittadini, le imprese, le amministrazioni e i sistemi informativi. Per i cittadini, l'obiettivo è garantire servizi pubblici più trasparenti, partecipativi e centrati sulle persone, rafforzando la fiducia e contrastando la disinformazione. Le imprese beneficiano di un mercato unico più competitivo e sostenibile, grazie alla riduzione degli oneri amministrativi e alla promozione di pratiche etiche e verdi. Le amministrazioni migliorano la propria capacità di pianificazione, misurazione e gestione delle crisi, potenziando l'uso dei dati e delle tecnologie emergenti. Infine, i sistemi informativi vengono resi più sicuri e interoperabili, a sostegno della resilienza digitale e della governance dell'intelligenza artificiale.

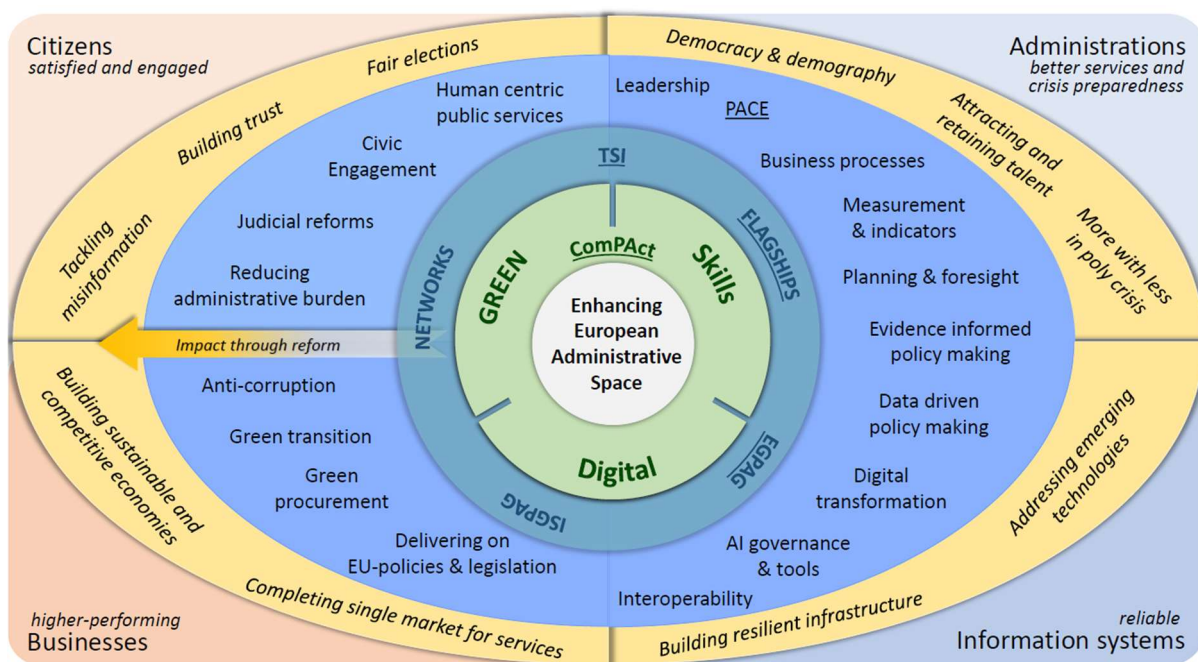


Figura 4.5 Schema concettuale dell'iniziativa ComPact – Enhancing European Administrative Space, con le principali aree di intervento e le priorità tematiche. Fonte Commissione Europea [file interno]

Le linee trasversali della figura sottolineano infine come il successo di questa strategia dipenda dall'impatto delle riforme, dal rafforzamento della fiducia nelle istituzioni, dal completamento del mercato unico dei servizi e dalla capacità di affrontare le sfide poste dalle nuove tecnologie. In sintesi, il ComPact rappresenta un approccio sistemico e integrato al rinnovamento della pubblica amministrazione europea, che coniuga sostenibilità, innovazione e sviluppo delle competenze per costruire istituzioni più agili, inclusive e resilienti, in grado di sostenere la competitività economica e la coesione sociale dell'Unione Europea.

L'analisi dei dati raccolti durante l'esperienza sul campo ha mostrato come la CA sia oggetto di un discorso articolato, in cui i funzionari non si limitano a descriverla ma provano a costruirne collettivamente il significato. Si tratta di una rappresentazione prevalentemente concettuale, che restituisce la consapevolezza riflessiva con cui la Commissione interpreta il proprio ruolo nel promuovere la capacità delle amministrazioni nazionali.

Ciò detto, le riunioni hanno tuttavia confermato come i progetti rappresentino il principale terreno di costruzione della CA, anche quando non esplicitamente etichettati come tali.

La *capacità* viene così "fatta" quotidianamente attraverso il lavoro progettuale, nelle interazioni, nei processi di coordinamento e nella ricerca di coerenza tra attività operative e visione politica.

In questo contesto, il *Technical Support Instrument* (TSI) emerge come lo strumento privilegiato di *capacity building on the job*, ossia di apprendimento istituzionale condiviso tra Commissione e Stati membri - un tema che verrà approfondito nel paragrafo successivo (4.2.3).

4.2.3 La Capacità Amministrativa in DG Reform: il caso del TSI

Il Technical Support Instrument (TSI) rappresenta il principale strumento, Europea istituito con il Regolamento (UE) 2021/240, con cui la Commissione Europea sostiene gli Stati membri nei processi di riforma strutturale e nel rafforzamento della CA e istituzionale. Attraverso l'offerta di assistenza tecnica specializzata, il programma aiuta i governi nazionali a progettare, sviluppare e attuare riforme efficaci, oltre a supportare la preparazione e l'attuazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) nell'ambito del *Recovery and Resilience Facility* (RRF) (Commissione Europea, 2021).

L'istituzione del TSI risponde alla necessità di affrontare le sfide generate da due eventi di portata sistemica: la pandemia di COVID-19 e la guerra in Ucraina. Entrambe le crisi hanno modificato radicalmente le prospettive economiche e sociali dell'Unione, rendendo evidente la necessità di una ripresa strategica fondata su crescita sostenibile, transizione verde e trasformazione digitale.

In tale contesto, il rafforzamento della CA è considerato un presupposto fondamentale per garantire resilienza economica e coesione territoriale. Riforme "intelligenti, sostenibili e socialmente eque" sono viste come leve per migliorare la competitività, la qualità dei servizi pubblici e la capacità di risposta delle istituzioni.

Poiché gli Stati membri presentano livelli differenti di competenza e risorse interne, l'intervento europeo trova la propria ragion d'essere nel principio di sussidiarietà: l'azione dell'UE aggiunge valore fornendo esperti, metodologie e buone pratiche condivise, favorendo al tempo stesso l'apprendimento reciproco e la cooperazione amministrativa tra paesi. L'obiettivo ultimo è potenziare la capacità dei governi nazionali di attuare le proprie riforme in coerenza con le priorità strategiche dell'Unione (Commissione Europea, n.d.e).

Il programma persegue due obiettivi specifici:

- Migliorare la capacità delle autorità nazionali di ideare, sviluppare e implementare riforme istituzionali, economiche e sociali;
- Sostenere la preparazione, revisione e attuazione dei PNRR in conformità al Regolamento (UE) 2021/241.

Tali obiettivi vengono realizzati attraverso un supporto tecnico che può assumere diverse forme: consulenza strategica e giuridica, studi tematici, percorsi di formazione, scambi di esperti e missioni sul campo. Il sostegno può riguardare tutte le fasi del ciclo di riforma, dalla definizione e progettazione fino all’attuazione e alla valutazione degli interventi (Commissione Europea, n.d.c).

Le azioni finanziabili nell’ambito del TSI comprendono (Commissione Europea, n.d.e):

- consulenza tecnica e analisi di policy, elaborazione di strategie e piani di riforma;
- impiego di esperti di breve o lungo periodo per attività operative specifiche;
- iniziative di capacity building a tutti i livelli di governance, comprese quelle rivolte alla società civile;
- studi di fattibilità, ricerche, valutazioni e analisi di impatto.

I beneficiari diretti sono le **autorità pubbliche nazionali, regionali e locali**, mentre i beneficiari finali indiretti sono i **cittadini e le imprese** che traggono vantaggio dai risultati delle riforme.

Lo Strumento si fonda su un approccio “*demand-driven*”, cioè, attivato su richiesta volontaria delle autorità nazionali o regionali, che valorizza le esigenze specifiche dei governi nazionali, regionali e locali (Commissione Europea, n.d.c).

Dal punto di vista operativo, il processo di supporto si avvia con una richiesta ufficiale presentata dallo Stato membro alla Commissione Europea, attraverso la propria Autorità di coordinamento nazionale, entro il 31 ottobre di ogni anno. Una volta ricevuta la richiesta, la Commissione avvia un dialogo diretto con le autorità nazionali per approfondire il contesto, chiarire gli obiettivi della riforma e predisporre il sostegno più pertinente ed efficace, con modalità operative concrete e tempi rapidi di attuazione.

Come funziona il Technical Support Instrument (TSI)?



Figura 4.6 Funzionamento del Technical Support Instrument (TSI): fasi del processo di richiesta e modalità di fornitura del supporto tecnico. Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2025b

Una volta approvata, l'assistenza tecnica può essere fornita direttamente dai servizi della Commissione oppure da una pluralità di soggetti specializzati, tra cui: esperti delle amministrazioni pubbliche degli Stati membri; organizzazioni internazionali; società di consulenza private e esperti indipendenti.

Lo scopo è pertanto rafforzare la capacità degli Stati membri nell'elaborazione e implementazione di riforme complesse (tra cui *governance*, finanze pubbliche, mercato del lavoro, istruzione, salute) spesso collegate alle raccomandazioni specifiche per Paese nel quadro del Semestre Europeo, ma anche a priorità nazionali o a iniziative comuni europee, come i piani per la doppia transizione digitale e verde (*Ibidem*).

Lo strumento non finanzia direttamente spese operative o investimenti infrastrutturali, bensì offre competenze tecniche di alto livello attraverso il coinvolgimento di esperti della Commissione, di altre amministrazioni pubbliche europee, di organizzazioni internazionali o del settore privato (Commissione Europea, n.d.c). In questo senso, come si vedrà, la “capacità” non è solo l'oggetto del TSI, ma anche uno dei criteri fondamentali di valutazione delle richieste, nonché il suo principale esito atteso (DG REFORM, 2024a).

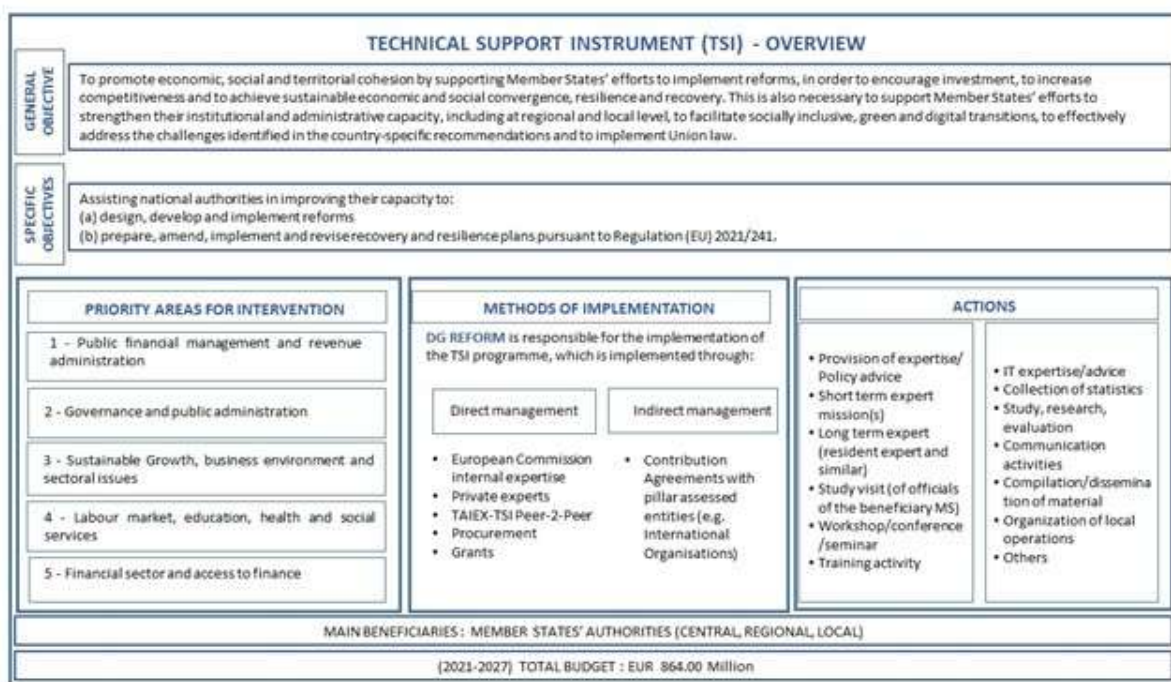


Figura 4.7 Quadro sintetico del Technical Support Instrument (TSI). Fonte: Commissione Europea, n.d.e.

Tra il 2021 e il 2027, il TSI dispone di un bilancio complessivo pari a 864,4 milioni di euro e ha in programma di sostenere oltre 1200 progetti di riforma (*Ibidem*). Le progettualità - interventi nazionali o per progetti congiunti multi-paese - sono strutturate anche attraverso iniziative “*Flagship*”, ossia riforme ad alta priorità condivisa tra più Stati membri, orientate a

rafforzare la resilienza, la competitività e la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche (Commissione Europea, 2021).

Il report di valutazione intermedio del TSI fornito a maggio del 2025 copre i cicli 2021–2023 evidenzia come nel periodo compreso tra il 2021 e il 2023, il TSI ha effettivamente sostenuto 611 progetti in tutti i 27 Stati membri dell’Unione Europea, con un bilancio totale di 359 milioni di euro (Commissione Europea, 2025).

Secondo la valutazione intermedia della Commissione, oltre 500 di questi progetti sono stati direttamente o indirettamente collegati ai Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR). Il tasso di utilizzo del bilancio ha raggiunto il 98% nel triennio 2021–2023. I progetti TSI hanno una durata media compresa tra uno e tre anni, calcolata a partire dalla decisione di finanziamento, mentre il tempo medio tra la presentazione della richiesta e l’avvio del progetto è di undici mesi. La Commissione rileva che l’85% delle autorità beneficiarie ha espresso un giudizio positivo sull’impatto dei progetti di supporto ricevuti. Nel periodo considerato, il TSI ha prodotto oltre 2.400 output tra rapporti analitici, linee guida, piani d’azione, materiali di formazione e strumenti operativi, utilizzati dalle amministrazioni per migliorare la capacità di progettare e attuare riforme

Nel triennio, circa il 70% dei progetti finanziati ha riguardato il sostegno diretto o indiretto ai PNRR, mentre la restante parte ha interessato riforme amministrative, fiscali o di governance indipendenti dal quadro del *Recovery and Resilience Facility*.

Il 10% del totale dei progetti avviati nel triennio 2021–2023 è costituito da *multy-country projects*. Secondo la Commissione, tali progetti sono risultati più rapidi e costo-efficienti rispetto alle iniziative a livello nazionale, pur richiedendo un coordinamento più complesso.

L’assenza di obblighi di rendicontazione diretta per gli Stati membri e la semplificazione delle procedure hanno ridotto il carico amministrativo complessivo, con una valutazione positiva unanime da parte delle autorità coinvolte.

La partecipazione di oltre 40 organizzazioni internazionali e agenzie pubbliche ai progetti TSI, in qualità di partner o fornitori di assistenza tecnica, ha contribuito alla diffusione di conoscenze e metodologie comuni.

In relazione all’allineamento con le priorità dell’Unione, si evidenzia che più di 120 progetti hanno riguardato la transizione verde, mentre oltre 90 sono stati dedicati alla transizione digitale (Commissione Europea, *n.d.e*). Inoltre, il TSI ha contribuito in misura significativa all’attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese (Country Specific Recommendations – CSRs), sostenendo direttamente le riforme in esse identificate (Commissione Europea, 2025).

La Commissione riconosce alcune limitazioni strutturali del programma, in particolare la mancanza di obblighi di rendicontazione sui risultati delle riforme sostenute e l'assenza di indicatori diretti di outcome nel regolamento del TSI (*Ibidem*).

Per questo motivo, la prima raccolta sistematica dei risultati e degli indicatori di impatto è prevista a partire dal 2024, tramite il meccanismo di feedback dei progetti, che viene attivato 18 mesi dopo la chiusura di ciascun intervento (*ibidem*).

Nel complesso, i dati ufficiali mostrano che il TSI ha operato con efficienza gestionale, elevata pertinenza rispetto ai bisogni delle amministrazioni e valore aggiunto europeo in termini di supporto tecnico e diffusione di buone pratiche.

Pur in presenza di limiti nel monitoraggio di lungo periodo, lo strumento rappresenta una delle esperienze più rilevanti della Commissione nel rafforzamento della CA europea.

L'analisi che segue considera come il TSI abbia inciso sulle tre macro-dimensioni della CA identificate in questa ricerca – Risorse, Processi e Governance – integrando fonti ufficiali, documenti operativi e prime evidenze qualitative.

Il TSI mobilita in primo luogo un insieme articolato di **risorse**.

Le evidenze dei cicli 2021–2023 mostrano che i progetti hanno rafforzato in primo luogo il **capitale umano e conoscitivo** dei funzionari pubblici. TSI mette infatti in campo reti di esperti provenienti da diversi contesti: funzionari della Commissione, personale di altre amministrazioni europee, organizzazioni internazionali, università e settore privato (Directorate-General for Structural Reform Support, 2024b). Attività come workshop, percorsi formativi, manuali e linee guida hanno accresciuto le competenze disponibili all'interno delle amministrazioni, fornendo *know-how* specifico ma anche trasversale. Un esempio è il programma di *peer learning* PACE (*Public Administration Cooperation Exchange*) che consente a funzionari di lavorare temporaneamente presso amministrazioni di altri Stati membri, importando esperienze e pratiche già testate (Directorate-General for Structural Reform Support, 2024e). Altre iniziative, come la *EU Supervisory Digital Finance Academy*, offrono percorsi formativi continuativi e specializzati, che rafforzano il capitale umano delle pubbliche amministrazioni (Directorate-General for Structural Reform Support, 2024c). In questo senso, il TSI mobilita la dimensione delle risorse umane non tanto in termini numeri quanto invece in relazione ad acquisizione di conoscenze e competenze.

La seconda dimensione è quella delle **risorse organizzative e strumentali**. Le linee guida operative richiedono infatti che ogni richiesta TSI dimostri l'esistenza di unità responsabili, personale dedicato e meccanismi di coordinamento interministeriale, considerati elementi di

capacità già presenti e da valorizzare. Inoltre, i progetti hanno prodotto *toolkit*, report analitici, raccomandazioni, green public financial management (green PFM) e strumenti per l'analisi dei rischi negli appalti pubblici (Directorate-General for Structural Reform Support, 2024e). Questi *output* costituiscono beni tangibili che restano in dotazione alle amministrazioni anche oltre la durata dei singoli progetti.

La loro trasformazione in *routine* operative - ad esempio, l'adozione di green budgeting come prassi nei ministeri delle finanze - appartiene invece alla dimensione dei **processi**. Questa seconda dimensione riguarda infatti **processi organizzativi e operativi**. L'impianto stesso dello strumento induce i beneficiari a ripensare procedure e routine, poiché la presentazione delle richieste e la gestione dei progetti devono seguire standard comuni europei.

Il TSI ha introdotto procedure strutturate che obbligano le amministrazioni a formalizzare i propri bisogni e a tradurli in progetti di riforma. Le richieste di supporto seguono scadenze annuali fisse (31 ottobre) e devono essere presentate attraverso template standardizzati che includono sezioni su problema, obiettivi, CA disponibile e indicatori di risultato. Questo **processo di autovalutazione** obbliga le amministrazioni a strutturare in modo più sistematico la propria domanda di riforma, favorendo una maggiore formalizzazione dei fabbisogni e una migliore pianificazione strategica.

Una volta approvati, i progetti TSI introducono nelle amministrazioni **pratiche di project management** pubblico. La definizione di *milestone*, la gestione di *deliverable* intermedi e il ricorso a meccanismi di monitoraggio rappresentano *routine* organizzative che rafforzano la capacità delle amministrazioni di gestire progetti complessi. Ad esempio, nei progetti *multi-country* sul *procurement*, le amministrazioni coinvolte hanno adottato strumenti di *risk analysis* e di *data analytics* che hanno reso più strutturati i processi di gara e di controllo.

Il TSI prevede inoltre un meccanismo di *feedback* a doppio livello: un questionario di soddisfazione compilato dai beneficiari al termine del progetto e un questionario di *outcome* inviato a distanza di 6 - 18 mesi per verificare l'utilizzo concreto dei risultati (Commissione Europea, 2025). Questo pone le basi per orientare le amministrazioni a sviluppare nuove pratiche di monitoraggio e valutazione.

SECTION 1 – PROBLEM / NEEDS

1 PROBLEM / NEED ANALYSIS - DESCRIPTION OF THE PROBLEM/NEED TO BE ADDRESSED	
1.1 *	What is the problem/need to be addressed with the support requested?
<p>This general overview is providing the general scope of the Flagship technical support project. This general overview does not provide any information about the specific situation in the Member State submitting the request nor your specific needs.</p> <p>When filling-in the request template, you are therefore invited to outline your specific problems and needs, taking inspiration from the general overview and adapting it to your national context, and to provide any additional information relevant to your specific context.</p>	
[Insert Text; between 450-500 words]	
<p>Please provide a thorough description of the specific problem/need. Please split the text into paragraphs labelling them in capital letters as:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) CORE PROBLEM OR NEED TO BE ADDRESSED. b) direct cause(s) of the problem (DRIVERS OF THE PROBLEM). c) CONSEQUENCES OF THE PROBLEM, including on the affected population/stakeholders. <p>If there is one more than one problem or need to tackle, please replicate this structure.</p>	
1.2 *	SCOPE AND SCALE – How broad and deep (severe) is the problem/need?
<p>For example, does it affect a SIGNIFICANT PART/SECTOR OF THE ECONOMY or there are 'SPILL-OVER' EFFECTS (i.e. effects extending across several policy areas) or across borders? Were there any PREVIOUS REFORM EFFORTS which have not fully managed to address the issue? What was the impact of those efforts? What did not work and why?</p> <p>Please label each paragraph with the capital letters when answering the above questions or add your own labels in capitals if other questions are relevant.</p>	
[Insert Text; between 100-300 words]	
1.3 *	How urgent is it to address the problem/need? Is there a specific deadline (at national, European or international level)? What would the implications be if the problem is not addressed?
[Insert Text; between 100-200 words]	
1.4	Have other means / funding (at national, regional, EU, international level) been considered for addressing the problem identified? Which ones? If so, what is the complementarity of other funds with the technical support requested?
[Insert Text; between 100-150 words]	

Figura 4.8 Estratto del Request Form per la presentazione di richieste di assistenza tecnica nell'ambito del Technical Support Instrument (TSI) – Sezione 1: Problema/Bisogno. Fonte: Commissione Europea [File interno].

SECTION 2 –DESCRIPTION OF REQUESTED SUPPORT

2 INDICATIVE DESCRIPTION OF THE SUPPORT REQUESTED AND THE ESTIMATED COST	
2.1.a *	Please indicate the policy area of the support requested
<i>For flagship projects, this field will be <u>disabled</u> and the appropriate policy area will be set by default by the system, Public Administration and Governance</i>	
2.1.b	In case there is more than one policy area linked to the support requested, please indicate a <u>second</u> policy area
<i>This field will be always empty for flagship projects</i>	
2.1.c *	Please indicate the topic(s) (or policy actions) of the support requested
[Multiple-Choice: Selection from pre-determined options based on DG REFORM list of topics . Maximum: 5 options]	
2.2.a *	GENERAL OBJECTIVE OF THE PROJECT / EXPECTED IMPACT OF THE PROJECT: What is the long-term effect or broader change at country, regional or sector level that the project will contribute to? Impacts are beyond the project control and timeline.
[Insert Text; between 100-200 words]	
2.2.b *	SPECIFIC OBJECTIVE(S) OF THE PROJECT / EXPECTED OUTCOME(S) - Which outcome(s) (concrete medium-term change on the ground) would you like to achieve with this project to address the problem or need identified?
[Insert Text; between 100-200 words]	
2.2.c *	What technical support measures do you request from DG REFORM to support your reform and achieve the outcome specified under point 2.2.a?
<p>The non-exhaustive list of proposed technical support measures is intended to help Beneficiary Authorities describe the requested technical support measures by taking inspiration from the information provided. Additional measures can be added.</p> <p>This list does not provide any information about the specific context in the Member State submitting the request. Member States are therefore requested to provide a justification for each requested measure as to how it will help address the problems identified in section 1.1.</p> <p>When filling in the request, you are invited to only select the technical support measures that you are requesting. You are invited describe the technical support measures you are requesting, taking inspiration from the general overview, if you find it helpful, and to provide additional information in the box provided relevant to your specific context.</p> <p><u>Proposed technical support measures pursuant to Art.8 of the TSI Regulation:</u></p> <p><i>Under this Flagship Member States may request support at national, regional and local level to help them in their efforts to build resilient, attractive, transparent and high performing public administrations that design and deliver quality policies and services. A specific focus is on better systems and capacity for EU policy/law implementation. The flagship offers support in developing system capabilities, skills for the future and modern human resources management, in line with The Public Administration Skills Agenda of the <u>ComPact</u></i></p>	

Figura 4.9 Estratto del Request Form per la presentazione di richieste di assistenza tecnica nell’ambito del Technical Support Instrument (TSI) – Sezione 2: descrizione della richiesta di supporto (pt.1). Fonte: Commissione Europea [File interno].

[Insert number: numerical field only, no spaces, commas, any other characters]	
2.4 a	Additional information: if known, please provide further explanation and indicative cost estimation for each key output/deliverable.
[Insert Text between 50-100 words]	
2.5 *	<p>What would be the indicators to measure the success of the project? Please provide measurable indicators at outputs, outcome, and impact level.</p> <p>Indicators shall follow RACER criteria (Relevant, Accepted, Credible, Easy (to monitor), and Robust) and include their data source, latest available values (baseline), and possible targets (if already set, with year to be reached).</p> <p>For impact level you might provide relevant high-level thematic indicators (e.g. socio-economic and environmental) to which the support is expected to contribute or expected benefits for final beneficiaries.</p> <p>For outcome level, please provide indicators measuring the expected change by beneficiary authority after the implementation of support.</p>
[Insert Text; between 200-250 words]	
2.6	If applicable, indicate any type of envisaged provider or implementing partner of technical support measures (e.g., private providers, international organisations, public administrations, EU bodies, etc.) Please do not give names of providers/implementing partners. Include the reasoning behind and explanations as to their know-how/capacity.
[Insert Text; between 200-250 words]	
2.7	In case your entity has already received technical support under the SRSP or the TSI in the past, in an area relevant to the reform/support requested, please indicate how your entity has achieved the outcome and contributed to the desired impact, based on the results of that support.
[Insert Text; between 200-250 words]	
2.8 *	Provide information on your administrative capacity (i.e., staff that will be involved in the requested support measures and their follow up). Please describe the team (including number of team members and their experience, in particular in project management) that will be responsible for coordinating/monitoring the project, liaising with DG REFORM, and participating of Steering Committees of the project.
[Insert Text; between 150-200 words]	
2.9	Indicate the identity of stakeholders (e.g., other Ministries or beneficiaries) that may need to be involved in the design or implementation of the requested support measures.
[Insert Text; between 50-100 words]	

Figura 4.10 Estratto del Request Form per la presentazione di richieste di assistenza tecnica nell’ambito del Technical Support Instrument (TSI) – Sezione 2: descrizione della richiesta di supporto (pt.2). Fonte: Commissione Europea [File interno].

Il TSI ha inciso anche sulla dimensione della *governance*, intesa come assetto istituzionale, capacità di coordinamento e relazioni multilivello nelle amministrazioni. Un primo elemento riguarda la costruzione di **reti istituzionali multilivello**. Nei progetti *multi-country* e *flagship*, le amministrazioni nazionali si sono trovate a collaborare con controparti di altri Stati membri, con la Commissione e con organismi internazionali. Questa esposizione ha accresciuto la capacità delle amministrazioni di muoversi in logiche di *governance* transnazionale, contribuendo all’adozione di standard comuni e al trasferimento di pratiche condivise (Directorate-General for Structural Reform Support, 2024g).

Un ulteriore aspetto è il rafforzamento degli **assetti istituzionali**. Il TSI ha richiesto che i beneficiari dimostrassero capacità amministrativa e istituzionale *ex ante*, ad esempio attraverso la designazione di unità responsabili, personale dedicato e meccanismi di cooperazione interministeriale (Directorate-General for Structural Reform Support, 2024a). Questo vincolo ha spinto le amministrazioni a formalizzare responsabilità e a consolidare il proprio assetto organizzativo. Tuttavia, la già citata valutazione intermedia sottolinea come il livello di appropriazione e di utilizzo effettivo dei risultati vari in base alla stabilità politica e alla capacità di follow-up interno: in alcuni casi i prodotti del TSI sono stati pienamente integrati nei processi decisionali, in altri sono rimasti limitati a strumenti potenziali (Commissione Europea, 2025). Infine, il TSI ha rafforzato la *governance* in senso **strategico**, poiché ha permesso di collegare le priorità nazionali con le priorità europee. I progetti selezionati hanno avuto spesso l'obiettivo di rispondere alle raccomandazioni specifiche per Paese del Semestre europeo o di accompagnare l'attuazione dei PNRR, contribuendo a migliorare l'allineamento tra agende interne e vincoli sovranazionali (*Ibidem*). Nei progetti *multi-country* e *flagship*, inoltre, si sono create nuove reti istituzionali e forme di cooperazione multilivello.

Il tema della *governance* sistemica è stato ribadito anche in sede pubblica nel discorso inaugurale della TSI Conference 2024, alla quale chi scrive ha avuto modo di partecipare. In questa occasione la DG REFORM ha sottolineato che costruire la PA del futuro significa puntare su capacità sistemiche e multilivello, superando la logica delle competenze individuali a favore di approcci whole-of-government interministeriale

"(...) How can we build better capacity? How can we adapt and ensure resilience in the face of crises? [...] Yes, we need people with individual skills, but we want you to think about systemic skills and capabilities, across teams, across departments, and across sectors.[...] Collaboration is a feature across ministries and institutions on central level as well as between national, regional, and local authorities, and with partners inside and outside the civil service. Where you build capacity to deliver and to find innovative solutions to complex problems."

(Directorate-General for Structural Reform Support, 2024i).

Nel complesso, il TSI si configura come uno strumento ad alto valore aggiunto per la costruzione della CA nelle PA europee. Ha mobilitato risorse umane, professionali e strumentali; ha introdotto processi di pianificazione, monitoraggio e valutazione che hanno rafforzato la capacità operativa; e ha stimolato forme di governance multilivello e strategica, favorendo l'allineamento tra priorità nazionali e quadro europeo. Come sottolinea la valutazione intermedia, l'effettiva appropriazione rimane eterogenea e dipende da fattori nazionali come la stabilità politica e la continuità amministrativa (European Commission,

2025). In questo senso, il TSI può essere interpretato non soltanto come uno strumento tecnico, ma come un laboratorio europeo di *capacity building*, che mette alla prova e rafforza la resilienza istituzionale delle amministrazioni pubbliche.

4.3 Evidenze e riflessioni emerse

L'analisi sinora condotta ha mostrato come la DG REFORM abbia rappresentato uno spazio privilegiato per osservare i processi attraverso cui la Commissione Europea sperimenta e costruisce il concetto di CA. Esso emerge dunque come una pratica in divenire, un oggetto di costruzione progressiva che prende forma nel dialogo continuo tra livello europeo e amministrazioni nazionali.

Attraverso i dati empirici, documenti istituzionali e l'osservazione diretta, quanto sinora illustrato ricostruisce come la DG REFORM abbia operato nel suo periodo di attività come un vero e proprio laboratorio di CA, dove non si è solo discusso del concetto e dei possibili strumenti di misurazione, ma di come costruirlo concretamente attraverso progetti, pratiche e strumenti condivisi con gli Stati membri. Emerge dunque con chiarezza che la DG svolge una duplice funzione: da un lato, tecnica, in quanto fornisce assistenza e *know-how* per migliorare le strutture amministrative degli Stati membri; dall'altro, concettuale e politica, poiché a monte contribuisce a definire cosa significhi oggi "capacità amministrativa" nel contesto dell'Unione. La possibilità di assistere alle riunioni ha fatto emergere l'assenza di un nucleo definitorio condiviso rispetto alla CA, confermando l'intrinseca polisemia del concetto. Da questa indeterminatezza si apre dunque un processo cognitivo e istituzionale, in cui vengono sperimentati, strumenti e indicatori per rendere operativa una nozione complessa e dinamica. Ciò che colpisce, rispetto ad altri contesti nazionali analizzati, è infatti proprio questa tensione tra riflessione teorica e applicazione pratica: un'attenzione per la dimensione concettuale orientata a renderla spendibile in termini di policy design, strumenti di misurazione e progetti di *capacity building*. Questo atteggiamento - che potremmo definire di "teorizzazione operativa" - rappresenta una specificità della DG REFORM, dove la CA non viene semplicemente evocata come concetto intuito, ma sottoposta a continui tentativi di definizione, sistematizzazione e traduzione in pratiche concrete.

In questa prospettiva, il capitolo intende mettere in luce il nesso tra riflessione teorica e applicazione pratica, mostrando come la CA è stata oggetto di un interesse costante sia come elemento teorico che come costruzione concettuale funzionale all'azione confermando in questo modo la rilevanza della selezione del caso di studio.

È qui che la CA smette di essere un concetto astratto e diventa oggetto di *policy*, cioè qualcosa che può essere progettato, misurato, costruito e trasferito. La *ratio* dietro tale processo è legata alla consapevolezza emersa con forza per la quale la tenuta e la riuscita dei progetti europei dipendono, in ultima analisi, dalla solidità delle amministrazioni che li traducono in realtà. In questo senso, il rafforzamento della CA nazionale diventa condizione di possibilità per la stessa integrazione europea. L'investimento sul piano del *capacity building* va quindi letto come parte di una strategia più ampia: costruire un'infrastruttura amministrativa europea diffusa, capace di sostenere le transizioni verde e digitale, la coesione territoriale e la resilienza istituzionale dell'Unione.

CAPITOLO V:
LA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA IN DUE CASI PILOTA: SNA E
FORMEZ

Questo capitolo si propone di esplorare empiricamente il concetto di CA all'interno di due contesti organizzativi significativi del panorama della pubblica amministrazione italiana: la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) e il Formez PA. L'analisi condotta su questi due casi ha una valenza esplorativa e pilota³²: non si tratta, infatti, di una ricerca esaustiva o rappresentativa dell'intero sistema amministrativo nazionale, quanto piuttosto di un'indagine preliminare finalizzata a testare, in chiave qualitativa e contestualizzata, la tenuta empirica del *framework* teorico elaborato nei capitoli precedenti. Si è trattato, quindi, di un passaggio metodologicamente strategico in quanto il confronto con situazioni reali e attori istituzionali consente non solo di sondare la pertinenza delle categorie analitiche individuate, ma anche di raffinarne la definizione, individuare eventuali ambiguità o lacune, e valutarne la trasferibilità in contesti diversi.

L'adozione dei due casi pilota risponde alle esigenze sopra delineate: i due enti selezionati rappresentano i principali poli operativi del Dipartimento della Funzione Pubblica, vale a dire la struttura presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui è attribuita la responsabilità di presidiare, coordinare e promuovere le politiche di riforma e modernizzazione delle pubbliche amministrazioni. In tale prospettiva, SNA e Formez PA assumono un ruolo strategico e tra loro complementare all'interno dell'ecosistema pubblico italiano: la prima si configura come presidio formativo e culturale, orientato alla valorizzazione delle competenze manageriali; il secondo si caratterizza invece per una funzione tecnico-operativa, volta a fornire supporto, assistenza e strumenti di accompagnamento alle amministrazioni centrali e territoriali nei processi di riorganizzazione e modernizzazione. In altre parole, ruoli di prim'ordine per i processi di capacitazione delle amministrazioni nazionali.

La struttura del presente capitolo è articolata in tre sezioni principali. Nel paragrafo 5.1 viene analizzata la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, mentre nel paragrafo 5.2 si affronta il caso del Formez PA. Ciascuna sezione è suddivisa in due: una prima parte descrittiva e contestuale, volta a inquadrare le caratteristiche organizzative e il mandato istituzionale dell'ente; una seconda parte più analitica, nella quale vengono discussi i dati raccolti alla luce

³² Per una comprensione approfondita delle scelte metodologiche sottostanti all'indagine, si rimanda al Capitolo II, dove vengono dettagliati gli approcci, gli strumenti e i criteri utilizzati per la raccolta e l'analisi dei dati.

delle dimensioni teoriche della CA. Infine, il paragrafo 5.3 avrà lo scopo di riassumere alcune prime evidenze emerse.

5.1 La Capacità Amministrativa nella Scuola Nazionale di Amministrazione (SNA)

La scelta di includere la SNA come caso pilota in questa fase esplorativa del lavoro risponde a motivazioni tanto strutturali quanto contingenti, che rendono questo ente un contesto privilegiato per analizzare le forme, le pratiche e i significati associati alla CA.

Da un punto di vista strutturale e sistemico, la SNA svolge un ruolo centrale nel disegno istituzionale della formazione pubblica in Italia. Tale funzione ha assunto un rilievo ancora maggiore negli ultimi anni, alla luce delle esigenze di rafforzamento amministrativo connesse all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alla più ampia strategia di rinnovamento della macchina pubblica. In altre parole, attraverso l'erogazione di percorsi formativi e la produzione di conoscenza applicata la Scuola contribuisce in modo diretto al consolidamento della CA del Paese. La formazione, in questo senso, non è solo un'attività di trasmissione di contenuti, ma un processo strutturato di costruzione di *Capacity Building*.

Oltre a questa funzione sistemica, la SNA si distingue anche per un'iniziativa più recente e specificamente orientata al tema della CA: il "Laboratorio di Capacità Amministrativa" (Crf. Par. 5.1.2). Questa iniziativa rappresenta una novità importante nel panorama istituzionale nazionale. In essa si riflette la consapevolezza crescente, da parte delle istituzioni, della necessità di comprendere e governare le trasformazioni amministrative non solo attraverso strumenti normativi o organizzativi, ma anche mediante la costruzione di una cultura della capacità.

La combinazione tra il ruolo sistemico nella formazione e l'impegno progettuale diretto sul tema della CA rende dunque la SNA un caso di studio estremamente fertile.

5.1.1 SNA: Struttura organizzativa e funzioni

La Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), è l'organismo pubblico responsabile della selezione, del reclutamento e della formazione dei funzionari e dirigenti della Pubblica Amministrazione italiana. Con una propria autonomia gestionale e operativa, svolge la sua attività sotto il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri. Cuore del Sistema unico di reclutamento e formazione, la SNA è impegnata nel sostenere l'innovazione e le riforme della PA, con l'obiettivo di renderla un motore di competitività per l'intero sistema economico e produttivo del Paese (SNA, n.d.a). La SNA viene istituita e disciplinata nel 1957 con il testo unico n. 3 del 1957 sullo statuto degli impiegati civili dello Stato (Decreto del

Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3). L'attuale denominazione viene introdotta solo nel 2013 sostituendo l'originario nome "Scuola Superiore della pubblica amministrazione". Oggi la Scuola si configura come un centro d'eccellenza per la formazione pubblica, offrendo percorsi didattici costantemente aggiornati e arricchiti da attività di ricerca e approfondimento. Questi percorsi sono sviluppati con il contributo di docenti, esperti del mondo accademico e istituzionale, professionisti e rappresentanti di organizzazioni internazionali.

L'organizzazione della Scuola Nazionale dell'Amministrazione si articola in una struttura complessa e funzionalmente articolata, definita dalla Delibera del Segretario generale n. 1/2022 (Scuola Nazionale dell'Amministrazione, n.d.c). Al vertice dell'istituzione vi è la *Presidenza*, cui spetta la rappresentanza legale della Scuola e la responsabilità complessiva delle attività didattiche e scientifiche. Il Presidente esercita funzioni centrali nella *governance* dell'ente: nomina le commissioni esaminatrici per concorsi e corsi, designa i docenti, e sottopone al Comitato di gestione le proposte relative al regolamento contabile e finanziario, al bilancio preventivo e consuntivo, nonché alle eventuali variazioni di bilancio. La nomina del Presidente avviene con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione (Scuola Nazionale dell'Amministrazione, n.d.d). Il mandato ha una durata di quattro anni ed è rinnovabile una sola. Accanto alla Presidenza opera la figura del *Vicepresidente*, nominato direttamente dal Presidente. A lui spetta il compito di sostituirlo in caso di assenza o impedimento, nonché di esercitare le funzioni che gli sono eventualmente delegate (*ibidem*).

Altra figura centrale dell'assetto organizzativo della Scuola è il *Segretario Generale*. Egli è al vertice della *Struttura Amministrativa* e affianca il Presidente nell'attuazione delle decisioni strategiche, garantendo il coordinamento e il funzionamento dell'intera struttura. È responsabile dell'organizzazione interna, che definisce attraverso proprie delibere previo confronto con il Presidente e il Comitato di gestione. Coordina le attività di supporto alla funzione didattica e scientifica, dirige due uffici dirigenziali generali (Affari generali e Concorsi e formazione) e otto servizi (Fig. 5.1). Si avvale inoltre di due nuclei operativi dedicati alla comunicazione istituzionale e alla sicurezza sul lavoro. La sua nomina avviene con decreto governativo e l'incarico, della durata di quattro anni, è rinnovabile.



SNA

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

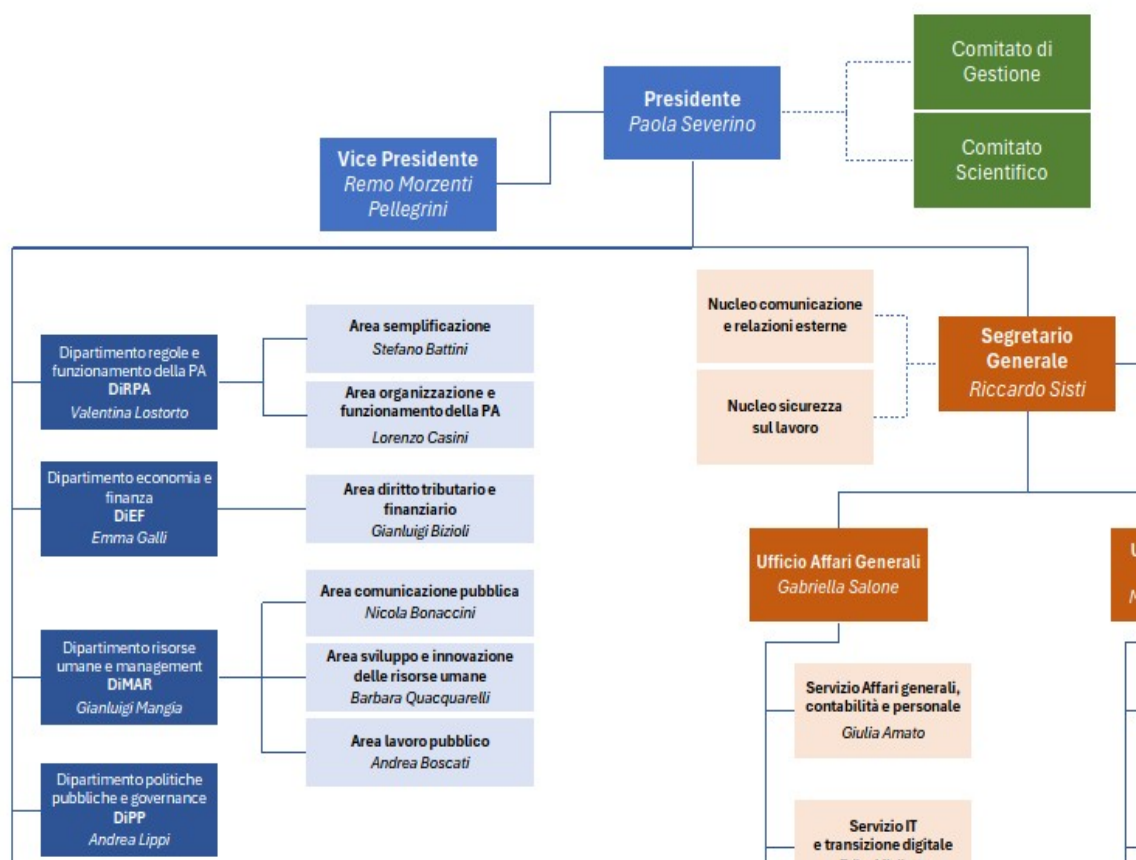


Figura 5.1 - Organigramma della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) aggiornato al 2024. Fonte: Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

La *Struttura Didattica* è organizzata in sei dipartimenti tematici, ciascuno dei quali si occupa della progettazione e nell'erogazione della formazione iniziale e continua rivolta ai dirigenti e ai funzionari delle amministrazioni. Ogni dipartimento si occupa di specifici ambiti disciplinari strategici (7 aree didattiche scientifiche i tutto).

Il *Dipartimento Management e Risorse Umane* (DiMAR) è dedicato alla formazione sui temi del management pubblico, della gestione e dello sviluppo delle risorse umane, della valutazione della performance, delle relazioni sindacali e della comunicazione pubblica.

Il *Dipartimento Regole e Funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni* (DiRPA) si occupa di tematiche come la prevenzione della corruzione, la trasparenza, i contratti pubblici e le norme sull'azione amministrativa.

Il *Dipartimento Economia e Finanza* (DiEF) sviluppa e gestisce attività formative in ambito economico, finanziario e tributario, con particolare attenzione alla contabilità pubblica, alla regolazione dell'economia e all'utilizzo di strumenti statistici nella pubblica amministrazione.

Il *Dipartimento Politiche Pubbliche e Governance* (DiPP) affronta i temi legati all'analisi e valutazione delle politiche pubbliche, alla *governance* multilivello e alle modalità di formulazione, decisione e attuazione delle politiche.

Il *Dipartimento Relazioni Internazionali ed Europee* (DiRIE) è impegnato nella formazione su relazioni internazionali, integrazione europea e gestione dei fondi europei, inclusa la formazione linguistica.

Infine, il *Dipartimento Transizioni Digitale ed Ecologica* (DiTED) si concentra sulla formazione legata ai processi di innovazione digitale e sostenibilità ambientale, anche in riferimento al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alle strategie europee e internazionali di transizione.

La missione della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) si sviluppa lungo due direttrici fondamentali, strettamente connesse tra loro: da un lato, la selezione e la formazione della nuova dirigenza pubblica; dall'altro, il sostegno ai processi di riforma attraverso la formazione continua. In primo luogo, dunque, la SNA assicura un canale costante, qualificato e competitivo per l'accesso alla dirigenza dello Stato, grazie alla ciclicità del Corso-concorso, strumento centrale per attrarre e valorizzare nuove risorse. In parallelo, la Scuola si impegna nel perfezionare costantemente i contenuti formativi, al fine di garantire una preparazione adeguata alle sfide contemporanee della Pubblica Amministrazione: la SNA accompagna l'evoluzione della PA con percorsi di formazione, progettati secondo una visione strategica orientata allo sviluppo delle competenze. Centrale in questa attività è l'innovazione continua delle metodologie didattiche, finalizzata a delineare un nuovo profilo di dirigente pubblico. Particolare rilievo è infine attribuito alla formazione specialistica necessaria per l'implementazione delle riforme, che spaziano dalla nuova contabilità pubblica alla transizione digitale, dalla prevenzione della corruzione allo sviluppo delle competenze trasversali richieste da un'amministrazione moderna ed efficiente (SNA, n.d.a).

Tali missioni nel dettaglio vengono perseguite mediante numerose attività (SNA, n.d.b):

1. *Formazione*³³: L'attività formativa della SNA rappresenta uno strumento chiave per promuovere il rinnovamento della Pubblica Amministrazione italiana, attraverso la valorizzazione di nuove competenze. I percorsi proposti si sviluppano in linea con le priorità del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e con gli obiettivi dell'Agenda 2030, integrandosi con attività di analisi e ricerca a supporto delle politiche pubbliche.
2. *Corso-concorso*: La SNA è responsabile dell'organizzazione e della gestione del Corso-concorso per l'accesso alla carriera dirigenziale nella Pubblica Amministrazione, strumento cardine per il reclutamento di una nuova classe dirigente. Il percorso è strutturato in due fasi: una selezione altamente competitiva e una successiva attività formativa intensiva concepita per fornire ai partecipanti una preparazione mirata, orientata all'acquisizione delle conoscenze necessarie alla comprensione e alla gestione della complessità organizzativa dell'apparato pubblico. Il programma formativo si articola su un impianto multidisciplinare, che comprende ambiti quali: fundamenta dell'ordinamento giuridico, *management*, economia pubblica, bilancio dello Stato, nonché le competenze legate alla *leadership* e alla gestione dell'innovazione digitale.
3. *Attività Internazionali*: nell'ambito delle proprie linee strategiche, la SNA attribuisce un ruolo centrale alla promozione dell'internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione italiana, ritenendola una leva essenziale per lo sviluppo professionale del personale pubblico. La comprensione delle dinamiche globali, la capacità di interagire con organismi sovranazionali e la partecipazione a reti internazionali rappresentano competenze chiave per una dirigenza moderna. A tal fine, la SNA attua iniziative di cooperazione con scuole omologhe e amministrazioni estere, promuove programmi formativi congiunti e partecipa ad associazioni e progetti europei. Inoltre, incentiva la formazione internazionale di dirigenti e funzionari, sostenendo il confronto diretto con altri sistemi amministrativi attraverso attività di cooperazione internazionale.
4. *Ricerca*: Nell'ambito della sua missione istituzionale, la SNA considera la ricerca come il fulcro della propria attività formativa e promuove un circolo virtuoso tra ricerca applicata e formazione. Questo approccio consente di aggiornare costantemente temi e metodologie didattiche, con l'obiettivo di stimolare l'innovazione nella Pubblica

³³ Per maggiori dettagli si rimanda alla pagina relativa al Programma delle Attività Formative disponibile al seguente link: <https://didattica.sna.gov.it/paf>

Amministrazione. La SNA realizza tali finalità anche attraverso programmi di dottorato e partnership con università, enti di ricerca e associazioni scientifiche a livello nazionale e internazionale. Le attività di ricerca si sviluppano attraverso progetti promossi direttamente dalla Scuola o in collaborazione con altri attori istituzionali. In questo contesto, in linea con la legge 108/2022, la SNA ha avviato la progettazione del proprio Dottorato in Scienze della pubblica amministrazione, inserendosi così nel sistema dell'alta formazione post-universitaria.

5. *Comunità di Pratica*: queste rappresentano uno strumento strategico adottato dalla SNA per promuovere l'apprendimento collaborativo, la crescita professionale e l'innovazione nella Pubblica Amministrazione. Attraverso la condivisione di esperienze, la diffusione di buone pratiche e il confronto tra pari, le CdP favoriscono la costruzione di un sapere condiviso, il supporto reciproco e l'elaborazione di soluzioni concrete a problematiche amministrative. Riconosciute dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza come metodologia formativa prioritaria per il rafforzamento delle competenze del personale pubblico, in particolare dirigenziale, le Comunità di Pratica si configurano come spazi di dialogo e sperimentazione tra centro e periferia, pubblico e privato, amministratori e cittadini.
6. *Appuntamenti e pubblicazioni SNA*: La Scuola Nazionale dell'Amministrazione si configura anche come laboratorio pubblico di idee, promuovendo appuntamenti istituzionali, dibattiti e momenti di confronto su temi di grande attualità per la Pubblica Amministrazione e, più in generale, per la vita culturale del Paese. Attraverso presentazioni di volumi, con la partecipazione degli autori e del pubblico, e lezioni aperte, organizzate sia in presenza che in modalità online, la SNA favorisce la discussione critica e lo scambio di conoscenze tra dirigenti, esperti, studiosi e cittadini. In parallelo, la SNA sostiene la produzione scientifica e la diffusione di pubblicazioni su temi rilevanti per il settore pubblico, consolidando il proprio ruolo di riferimento nel dibattito teorico e pratico sull'evoluzione della Pubblica Amministrazione.

5.1.2 Il “Laboratorio di Capacità Amministrativa”: una restituzione esperenziale del fenomeno

Il corso oggetto di osservazione da parte della ricercatrice, realizzato in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica, si è svolto esclusivamente in presenza presso la sede SNA a Roma dal 5 ottobre al 7 dicembre 2023, articolandosi in otto giornate di formazione in aula per un totale di 48 ore complessive. L'iniziativa formativa si è rivolta a dirigenti e

funzionari delle amministrazioni centrali, con particolare attenzione al personale coinvolto nei progetti e nelle attività connesse al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il corso ha avuto come obiettivo principale quello di fornire ai partecipanti un insieme di strumenti concettuali e operativi per comprendere, formulare e misurare la CA delle pubbliche amministrazioni, intesa come il potenziale sistemico di *problem solving* rispetto alle politiche pubbliche. Tale capacità è stata durante il corso analizzata attraverso la definizione di ambiti di intervento, funzioni e indicatori capaci di adattarsi ai contesti specifici. In quest’ottica, il percorso, ha assunto un carattere sperimentale, proponendo un approccio laboratoriale che ha previsto la presentazione, discussione e applicazione di diverse metodologie attraverso l’elaborazione di un *project work* finale. La proposta didattica, sviluppata in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica, si è ispirata ai principi dell’Obiettivo 16 dell’Agenda ONU 2030, volto al rafforzamento di istituzioni inclusive, responsabili ed efficaci. Tra i principali temi trattati vi sono stati la CA come funzione sistemica, il quadro normativo europeo e nazionale, gli obiettivi e le misure della CA. Il programma della prima edizione del corso con il dettaglio degli argomenti trattati è riportato nella Tab. 5.1.

Data	Argomento
05/10/2023	Introduzione al corso
05/10/2023	Capacità di innovazione
12/10/2023	Capacità di programmazione
19/10/2023	Capacità di implementazione
26/10/2023	Capacità di spesa
09/11/2023	Capacità di <i>governance</i>
16/11/2023	Capacità organizzativa
30/11/2023	Capacità di semplificazione
07/12/2023	Presentazione dei <i>Project Work</i>

**Tabella 5.1 - Programma della prima edizione del Corso SNA "Laboratorio di Capacità Amministrativa".
Fonte: Rielaborazione personale da Scuola Nazionale di Amministrazione.**

Il corso appena presentato si è rivelato un terreno fertile per condurre una prima analisi³⁴ esplorativa sulle definizioni e le dimensioni della CA. L’obiettivo di questa indagine è stato

³⁴ Per i dettagli metodologici si rimanda al Capitolo II.

infatti quello di ricostruire una definizione empirica del concetto, fondata sulle esperienze professionali di dirigenti e funzionari, e finalizzata a cogliere le sue articolazioni operative all'interno delle strutture pubbliche. L'eterogeneità del campione di riferimento ha consentito di raccogliere prospettive differenziate in merito ai diversi modi di intendere ed interpretare il concetto. Tale varietà costituisce un elemento di interesse in relazione agli obiettivi della ricerca, offrendo uno spaccato articolato sulle rappresentazioni e le pratiche legate al tema in esame. In linea con ciò, i risultati dell'analisi condotta hanno restituito evidenze empiriche che hanno progressivamente superato una visione meramente astratta e normativa di CA, per aprirsi a una dimensione esperienziale che tiene conto delle percezioni, delle pratiche e delle rappresentazioni dei soggetti che operano quotidianamente nelle amministrazioni pubbliche. Nel dettaglio, a partire dai dati raccolti dalla somministrazione del questionario aperto, è stata condotta in forma anonima un'analisi qualitativa che si è articolata su due livelli principali:

1. Analisi testuale delle frequenze;
2. Codifica manuale dei contenuti.

La prima fase è consistita nella rilevazione della frequenza delle parole utilizzate sul totale delle risposte ricevute a questionario a risposte aperte somministrato.



Figura 5.2 - Word cloud: 45 parole con maggiore frequenza. Fonte: elaborazione personale.

La Fig. 5.2 rappresenta una nuvola di parole con le 45 parole più frequenti: più grande è la parola maggiore è la presenza rilevata. L'analisi si è poi ristretta sulle prime 20 parole in ordine di frequenza restituendo una visione d'insieme fortemente centrata su concetti operativi e

relazionali. Oltre alla ovvia risultanza dei primi due termini “amministrazione” e “pubblico” che richiamano ovviamente al concetto di CA, significativa è la presenza di termini quali “processo”, “risorse”, “efficace”, “efficiente”, “obiettivi”, “organizzativo”, “risultato”, “politiche”, “programmi”, “lavoro” e “raggiungere” che fanno perlopiù riferimento alla sfera organizzativo-manageriale. Alte parole quali “dipendenti”, “umane”, “cittadini”, “competenza”, “dirigenti”, “personale”, “persone” enfatizzano invece la dimensione umana come elemento affine alla sfera della CA.

In generale queste parole evocano un’immagine di CA come combinazione dinamica di risorse umane e processi quali elementi essenziali per una amministrazione affinché possa ritenersi “capace”.

La seconda analisi è stata condotta mediante la codifica manuale delle risposte raccolte alle tre domande. Tale processo si è definito mediante un processo graduale di identificazione dei codici prima e delle categorie poi (cfr. Par. 2.4.2). L’interpretazione della codifica delle risposte è stata il frutto di una lettura integrata con le note di campo raccolte durante le lezioni del corso e i *memos* della ricercatrice.

Le prime evidenze emerse rivelano una concezione da parte dei dipendenti pubblici articolata e multidimensionale della CA, che si configura come un insieme di capacità abilitanti, dinamiche e sistemiche. Lungi dall’essere ricondotta a un solo fattore, la CA sembra invece essere intesa come l’equilibrio dinamico tra elementi differenti che in ultima istanza possono essere ricondotti nelle tre macrocategorie risorse, processi, strutture e *governance*.

Tra le varie definizioni fornite, la concezione più ricorrente individua la CA come una condizione abilitante per l’attuazione degli interventi previsti e il raggiungimento degli obiettivi istituzionali. In altri termini essa è quindi concepita come prerequisito fondamentale per la realizzazione dell’azione amministrativa, una forma di capacità “sistemica”:

“Un approccio al lavoro finalizzato al miglioramento, all’innovazione e al cambiamento, un modo di lavorare incentrato sulla performance e sulla soddisfazione delle aspettative dei destinatari dell’azione amministrativa rispetto ai risultati”.

(SNA_Rispondente 15)

La categoria individuata dei “processi” è quella che emerge maggiormente dall’attività di codifica, a testimonianza del fatto che i rispondenti attribuiscono un ruolo centrale alla dimensione operativa e gestionale. Tra le dimensioni processuali più frequenti emergono quindi “l’organizzazione interna”; “la formazione del personale”, “la semplificazione amministrativa” e la “flessibilità-adattamento”.

“(...) la visione sistemica unita alla capacità di analisi, di studio, di riflessione, di ascolto, di mediazione e comprensione del contesto”.

(SNA_Rispondente 21)

La CA viene dunque descritta come la capacità di una amministrazione di apprendere, innovare e adattarsi a mutamenti di contesto - normativi, politici o sociali - attraverso un miglioramento continuo delle pratiche amministrative. Ne risulta un'immagine dell'amministrazione pubblica come organizzazione in cui la riflessività sui propri processi e la capacità di riorientarli costituiscono tratti distintivi della competenza istituzionale.

Non meno rilevante è la dimensione delle risorse: senza risorse adeguate, gli assetti organizzativi e i processi rischiano di rimanere mere strutture vuote. Particolare enfasi viene attribuita al personale.

“(...) alla base di tutto ci sono sempre le persone”.

(SNA_Rispondente 15)

Viene sottolineato infatti il ruolo cruciale – generale - delle risorse umane, sia in termini quantitativi (numerosità del personale) sia qualitativi (disponibilità di competenze tecniche, manageriali e relazionali), nella costruzione della CA. In questa prospettiva, il presupposto che definisce una amministrazione capace è, ancor prima delle risorse finanziarie e di quelle strumentali, un capitale umano distribuito, fatto di professionalità, esperienza, e motivazione individuale.

“(...) le capacità personali (soft skills) in cui rientrano le doti caratteriali, coniugate allo studio, alla professionalità, alla competenza, all'esperienza maturata, alla sensibilità al controllo del proprio prodotto, (...) all'errore proprio e altrui, al senso di responsabilità per un servizio offerto agli altri e pertanto di reale utilità per chi lo riceve”.

(SNA_Rispondente 25)

Un ruolo di responsabilità di prim'ordine sembra assumere, rispetto a questo tema, quello di una dirigenza adatta capace di farsi promotrice in primis del processo di capacitazione delle amministrazioni.

“Dirigenza responsabile, attenta alle esigenze del personale amm.vo che viene messo in condizioni di lavorare in modo efficace, efficiente ed economico: piccole forme di gratificazioni che inducono ad una certa soddisfazione nel produrre (di più e meglio) accrescendo l'attaccamento al lavoro”.

(SNA_Rispondente 25)

Sempre in riferimento alle risorse, emerge chiaramente il rimando anche alla disponibilità di strumenti, tecnologie e sistemi informativi, considerati fattori abilitanti essenziali per la funzionalità delle strutture.

“(...) l’adeguata strumentazione per rendere efficacemente, il benessere organizzativo per poter produrre in modo migliore ed avere un senso di appagatezza dal proprio lavoro”.

(SNA_Rispondente 25)

È interessante notare come la relativa marginalità attribuita alle risorse economico-finanziarie nelle risposte raccolte (citata dagli intervistati solo in una occasione) può essere interpretata come indice di una consapevolezza crescente, da parte dei funzionari pubblici, circa il fatto che la disponibilità di fondi, pur necessaria, non è di per sé condizione sufficiente a generare CA. L’esperienza recente dell’attuazione del PNRR - spesso evocata anche nel dibattito pubblico - ha reso evidente come, in assenza di assetti organizzativi solidi e competenze adeguate l’immissione di risorse rischi di restare inefficace o addirittura paralizzante, trasformandosi in un fattore di complessità anziché di potenziamento.

Infine, rispetto la categoria *Governance*, le testimonianze raccolte insistono sulla necessità da parte delle amministrazioni pubbliche di disporre di strutture organizzative e saper garantire coordinamento, cooperazione intera ministeriale e, in misura minore ma significativa, forme di governance partecipativa.

“Sicuramente la capacità dell’Amministrazione nell’espletare il giusto coordinamento tra i diversi attori e saper dare le giuste risposte tra i diversi livelli di governo e tra i diversi attori anche non istituzionali”.

(SNA_Rispondente 14)

“Coinvolgere l’utente nella procedura, spiegando il perché delle cose, consente alla PA di dare un’immagine di sé non come soggetto di mera autorità, ma al servizio del cittadino”.

(SNA_Rispondente 7)

Si delinea qui una visione della CA come capacità relazionale e integrativa, ovvero come abilità dell’amministrazione di tessere legami tra unità organizzative diverse, tra livelli istituzionali e, progressivamente, anche tra Stato e cittadini. L’accento posto sul coordinamento e sulla partecipazione sembrano suggerire che i funzionari centrali non considerano la CA solo come capacità interna, ma anche come abilità di governare reti complesse, includendo attori esterni, *stakeholder* e società civile.

Un ulteriore contributo alla comprensione della Capacità emerge dall’analisi condotta sui concetti trasversali ovvero riferimenti concettuali ricorrenti nella definizione di CA e delle sue componenti. I codici in essa contenuti rappresentano un’importante cornice valoriale e

simbolica entro cui si iscrive l'azione amministrativa. Sono stati registrati, ad esempio, frequenti richiami ai concetti di “efficacia-efficienza” e “*accountability*”, a indicare che i funzionari pubblici interpretano la CA, sì come legata al raggiungimento di obiettivi, ma soprattutto laddove questi sono connessi alla generazione di valore pubblico misurabile e rendicontabile, esso diventa un concetto orientato ai risultati più che alla mera conformità procedurale.

“La capacità di tenere sempre presente che l'apparato esiste in funzione dei cittadini e degli utenti, che sono il fine dell'azione amministrativa e non il semplice mezzo per giustificare l'esistenza dell'apparato stesso”.

(SNA_Rispondente 7)

Spiccano inoltre richiami all'innovazione, alla *responsiveness* nonché ad una necessaria rinnovata visione del ruolo del dipendente pubblico.

“La CA aiuta l'innovazione amministrativa e questa, a sua volta, fa leva sulla crescita di capacità”.

(SNA_Rispondente 3)

Questi elementi, seppur trasversali, suggeriscono una crescente sensibilità, da parte del personale delle PA centrali, nei confronti di una identità professionale orientata alla missione pubblica, alla responsabilità verso il cittadino e al miglioramento continuo della qualità dell'azione amministrativa. Tale sensibilità indica un passaggio da una concezione “autoreferenziale” dell'amministrazione a una visione più dialogica e aperta, in cui la capacità non si misura solo nei termini di produttività interna, ma anche, e forse soprattutto, nella capacità di rispondere tempestivamente, trasparentemente e con senso civico ai bisogni collettivi tenendo a mente la propria missione istituzionale. Parallelamente, l'accento a una “nuova veste del ruolo del pubblico dipendente” richiama l'idea che la CA sia una questione anche culturale, di senso e riconoscimento del lavoro pubblico.

5.2 La Capacità Amministrativa in Formez PA

L'inclusione di Formez PA come ulteriore caso di studio esplorativo si fonda fondamentalmente sull'importanza crescente dell'ente nel panorama delle politiche pubbliche italiane in materia di rafforzamento amministrativo e quindi, sulla rilevanza dell'osservazione di dinamiche operative, iniziative progettuali e visioni istituzionali che offrono spunti significativi per comprendere la costruzione della CA nei contesti pubblici. Infatti: “*Formez PA lavora sul tema della capacità amministrativa, in affiancamento alle Pubbliche Amministrazioni, quando ancora non si parlava di capacità amministrativa*” (Rana, 2023).

Osservare la CA in Formez PA è strategicamente rilevante per almeno tre ragioni. Primo, perché l'ente svolge un ruolo ibrido, a cavallo tra il livello centrale e territoriale, operando come facilitatore di innovazione e accompagnamento per molteplici amministrazioni pubbliche. Secondo, perché è stato progressivamente investito di una funzione esplicita di promozione del *Capacity Building*, particolarmente visibile nel quadro di attuazione del PNRR. Terzo, perché le sue pratiche operative si basano su un modello di intervento che unisce formazione, consulenza tecnica, trasformazione digitale e trasferimento di conoscenza, offrendo quindi un contesto empirico in cui la CA non solo si analizza, ma si costruisce concretamente. Numerose sono infatti le varietà di iniziative già attive. L'ente, infatti, non agisce solo in funzione di supporto, ma assume un ruolo propositivo e generativo nel promuovere l'apprendimento istituzionale. Con il tempo le progettualità proposte si sono evolute e ad oggi quelli specifici a supporto del rafforzamento della CA sono caratterizzati da alcuni elementi che - generalizzando - possono essere ricondotti a tre punti (Rana, 2023):

1. Innovatività dei contenuti e degli approcci
2. Modalità di intervento sperimentali
3. Partecipazione attiva delle amministrazioni e valorizzazione/scambio delle buone pratiche

Alcuni esempi di progetti in tal senso sono riassunti nella seguente tabella:

Caratteristiche dei progetti	Dimensioni di Capacità amministrativa				
	Capacità organizzativa	Capacità gestionale	Capacità di governance	Capacità istituzionale	capacità di innovazione
Innovatività dei contenuti e degli approcci	Riformattiva Progetti su performance	Riformattiva	Aree interne Progetti diversity inclusion (UNAR)	Aree interne	Fondo Innovazione Sociale
Modalità di intervento sperimentali	Riformattiva Progetti su performance	Progetti a supporto della transizione amministrativa, digitale ed ecologica FAST Piccoli comuni	Aree interne Progetti diversity inclusion (UNAR)	Aree interne	Fondo Innovazione Sociale
Partecipazione attiva delle amministrazioni e valorizzazione delle buone pratiche scambio di buone pratiche	Riformattiva Progetti su performance	Premi e valorizzazione buone pratiche	Aree interne Progetti diversity inclusion (UNAR)	Aree interne	Fondo Innovazione Sociale Premi e valorizzazione buone pratiche

Tabella 5.2 -Progetti Formez PA per la costruzione di CA. Fonte: Rana (2023)

A supporto di quanto sopra affermato sono le evidenze raccolte dal sito istituzionale di Formez PA. Dalla numerosità di sezioni, iniziative e progetti volti a promuovere il *Capacity Building*, si evince chiaramente come l'ente sia un attore chiave nel panorama della CA, adottando un approccio a 360° che integra formazione, innovazione organizzativa e strumenti digitali per il potenziamento delle competenze e il miglioramento dei processi interni nelle amministrazioni

pubbliche. Infatti, tra i numerosi siti tematici³⁵ presenti su Formez, uno è specificatamente dedicato alla “*Capacità Istituzionale e amministrativa*”³⁶. Tramite questo è possibile accedere a un archivio composto da differenti risorse: guide, studi, *best practice* e documenti operativi. Tuttavia, la piattaforma non solo funge da *repository* informativo, ma anche da spazio di confronto e aggiornamento continuo, in cui vengono pubblicati approfondimenti e analisi tematiche relative alle sfide e alle opportunità legate alla CA. Emergono infatti iniziative che spaziano dai percorsi formativi specifici destinati a dirigenti e funzionari, all’implementazione di piattaforme digitali e sistemi di monitoraggio per ottimizzare la gestione e la valutazione dei progetti, fino a iniziative di *networking* e collaborazione interistituzionale che favoriscono lo scambio di *best practices*. La varietà di queste attività - etichettate sotto il nome di “capacità amministrativa o “capacità istituzionale” o “*Capacity Building*” - testimonia una visione multidimensionale della CA, intesa non solo come accrescimento delle competenze individuali, ma anche come innovazione dei processi e trasformazione culturale dell’organizzazione.

Per le ragioni sopra illustrate, Formez PA si configura come un caso emblematico di costruzione istituzionale della CA: non solo per le sue finalità dichiarate, ma anche soprattutto per le pratiche concrete, le strategie adottate e l’approccio con cui affronta le sfide della trasformazione pubblica. Per tali motivi si è ritenuta appropriata l’analisi dell’amministrazione quale caso di studio esplorativo come dimensione che permette di cogliere le forme in cui la CA viene concepita nei contesti amministrativi italiani. Dalle interviste qualitative è emersa la particolare rilevanza del progetto FormezPA “Fondo per l’Innovazione Sociale (FIS)” come politica di *Capacity Building*. Oltre all’analisi delle informazioni raccolte tramite le interviste, questa progettualità è stata pertanto approfondita come componente esplorativa nell’ambito dell’indagine condotta.

5.2.1 FORMEZ PA: struttura organizzativa e funzioni

Formez è un’associazione con personalità giuridica di diritto privato, operante come ente *in house* della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica e delle Amministrazioni ad essa collegate (Formez PA, n.d.a). Istituito nel 1963, nasce originariamente con un *focus* di attività nell’ambito del sistema degli interventi straordinari per il Mezzogiorno. Nel corso del tempo però l’Istituto si è trasformato profondamente e ad oggi

³⁵ I siti tematici di Formez sono spazi digitali specializzati su precise tematiche che raccolgono e organizzano contenuti, risorse e approfondimenti sulle relative aree di intervento. Con l’obiettivo di fornire degli utili strumenti operativi, sono concepiti per supportare il lavoro e l’apprendimento di chi prende parte – e non solo – alle iniziative, agli eventi e alle community organizzate da Formez PA.

³⁶ Link: <https://capacitaistituzionale.formez.it/>

ricopre il ruolo di centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento della amministrazione pubblica italiana, sia a livello nazionale, che regionale, che comunale. In particolare, l'attività di Formez PA è attualmente orientata a sostenere le politiche di riforma e modernizzazione della pubblica amministrazione, nonché a promuovere l'innovazione e migliorare la CA (*Ibidem*). L'attività e il funzionamento di Formez sono regolati dal D.Lgs. 25 gennaio 2010, n. 6, dal D.L. 9 giugno 2021, n. 80, dal D.L. 22 aprile 2023, n. 44, nonché da ulteriori disposizioni legislative. L'ente riveste un ruolo strategico nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Le sue attività si articolano attraverso progetti nei seguenti ambiti:

- Coordinamento, sviluppo e attuazione del PNRR;
- Capacità amministrativa;
- Formazione;
- Reclutamento;
- Innovazione digitale;
- Performance;
- Comunicazione.

Formez si configura come un vero e proprio laboratorio al servizio delle Pubbliche Amministrazioni: sviluppa progetti di eccellenza, li sperimenta e ne valorizza i risultati per favorirne il riuso all'interno dell'intero sistema pubblico. Inoltre, promuove l'adozione dell'intelligenza artificiale nel settore pubblico e guida l'introduzione di nuovi modelli organizzativi e di sistemi di valutazione della *performance* (*Ibidem*). L'ente nell'esercizio delle sue funzioni collabora con amministrazioni centrali, regionali e locali, nonché con organismi internazionali e dell'UE.

Nello specifico, è possibile individuare quattro principali aree di intervento delle progettualità Formez (FormezPA, 2024):

- Supporto all'implementazione delle riforme e della diffusione dell'innovazione amministrativa nei confronti e a favore degli Associati;
- Supporto per le attività di coordinamento, sviluppo e attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) agli associati e al Dipartimento;
- Supporto alle attività di reclutamento, di formazione e di sviluppo professionale del personale; fornitura di servizi e assistenza tecnica e supporto al PNRR, in particolare per i comuni fino a 5.000 abitanti.

Con l'ampliamento della sua missione (decreti-legge 80/2021 e 44/2023) è stato conferito all'istituto un ruolo centrale nel supporto alle Pubbliche Amministrazioni per l'attuazione del PNRR (Parracino, Lombardi & Giorgi, 2022). Nel dettaglio, la struttura e le risorse dell'istituto sono state potenziate per garantirne la piena operatività nelle nuove funzioni, tra cui il supporto alle attività di coordinamento, sviluppo e attuazione del PNRR, la gestione delle procedure di reclutamento del personale e lo sviluppo del processo di digitalizzazione dei procedimenti amministrativi. In particolare, il d.l. 80/2021 ha di fatto rappresentato un passaggio normativo di rilievo, assegnando a Formez PA un ruolo strategico nelle iniziative connesse al PNRR. Tale ruolo nel contesto del PNRR è stato successivamente consolidato con l'approvazione del Piano triennale di FormezPA 2022. Tale piano ha previsto iniziative mirate come il supporto alla digitalizzazione dei procedimenti, l'assistenza tecnica alle amministrazioni, la creazione di modelli per nuove modalità di accesso e coordinamento per i progetti del PNRR, e lo sviluppo di ricerche e modelli di lavoro flessibile.

Per sfruttare al meglio le opportunità offerte dalle risorse del PNRR, è stato fondamentale sin dall'inizio comunicare in modo chiaro i contenuti, gli strumenti disponibili e le possibilità rivolte alle Pubbliche Amministrazioni destinatarie, con particolare riferimento a quelle locali. A tal fine, ad esempio, sono state realizzate dieci guide denominate "Il PNRR in sintesi", pensate per illustrare in modo semplice e accessibile i principali contenuti del Piano. Le guide, disponibili online sui siti ufficiali, sono state progettate per rendere più immediata la comprensione del PNRR, anche per chi non possiede competenze tecniche specifiche. Esse si sono prestate quale strumento essenziale per favorire la diffusione delle informazioni e l'accesso alle opportunità, contribuendo a migliorare l'efficacia delle Pubbliche Amministrazioni e avvicinando i cittadini al loro operato. Il rapporto tra Formez PA e PNRR è stato rafforzato in particolar modo inoltre dall'art. 10 del Decreto 44/2021 (*Ibidem*). Quest'ultimo ha facilitato l'assunzione di personale necessario per l'attuazione del PNRR supportando le amministrazioni nel processo di selezione. Oltre a questo aspetto, l'ente ha giocato un ruolo centrale nelle attività di formazione del personale attraverso progetti specifici e *webinar*, utilizzando strumenti come "Linea Amica Digitale" per fornire informazioni e assistenza personalizzata. Quest'ultimo è un servizio innovativo creato per migliorare la comunicazione tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini. In particolare, offre assistenza - attraverso una *chatbot* - nella gestione dei fondi del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza). Il servizio include un portale *web*, *chatbot*, FAQ, e contenuti tematici aggiornati, permettendo interazioni più efficienti.

Per quanto concerne invece la struttura organizzativa di Formez PA, essa è definita da un assetto articolato e multilivello (Fig. 5.3). In conformità all'articolo 17 dello Statuto, Formez PA adotta un regolamento interno che disciplina l'organizzazione complessiva, la gestione contabile e amministrativa, nonché le modalità di utilizzo delle risorse umane, finanziarie e strumentali. Alla base di tale assetto organizzativo vi è il principio della chiara distinzione tra compiti, ruoli e responsabilità, con una separazione funzionale tra le attività operative e quelle di controllo (FormezPA, 2024).

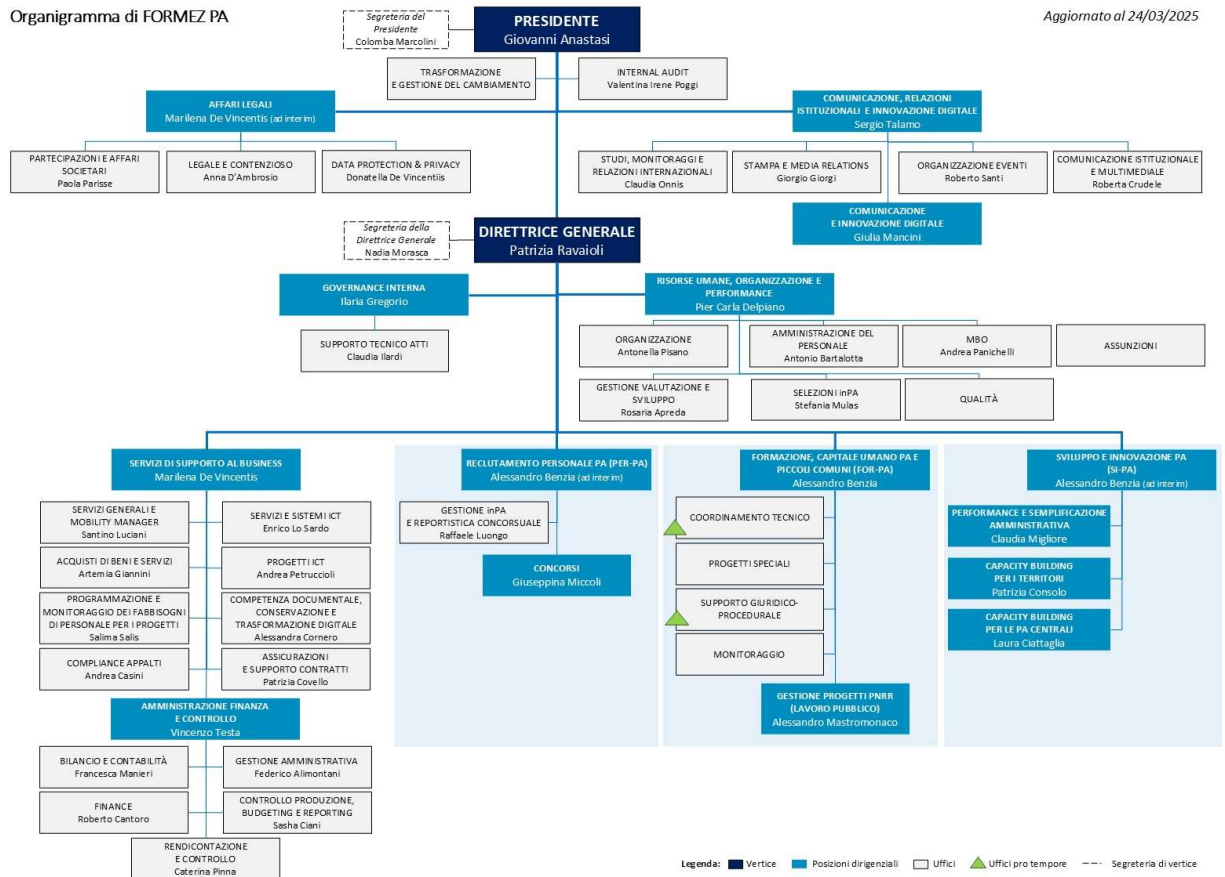


Figura 5.3 - Articolazione della struttura amministrativa FormezPA. Fonte: www.formez.it

Al vertice si trova la Presidenza, responsabile della definizione delle strategie generali. La gestione operativa è affidata invece alla Direzione Generale, che coordina le attività di diverse aree operative e uffici che gestiscono specifiche competenze. Accanto alla Direzione Generale operano alcune strutture di supporto trasversale: la Direzione Governance Interna e la Direzione Risorse Umane, Organizzazione e Performance. L'organigramma si articola poi in altre diverse Direzioni operative, ciascuna incaricata della gestione di ambiti tematici rilevanti per la mission dell'Istituto. Tali direzioni si articolano internamente in Aree o Unità organizzative specialistiche, a loro volta coordinate in modo coerente con le linee di intervento previste dai progetti in corso.

Gli organi principali che compongono l'architettura amministrativa sono l'Assemblea degli Associati, il Consiglio di amministrazione, il Collegio dei Revisori dei Conti (FormezPA, 2024).

L'Assemblea degli Associati rappresenta l'organo deliberativo dell'ente, con competenze sia in sede ordinaria che straordinaria su tutte le materie previste dalla normativa e dallo Statuto. Il Consiglio di amministrazione (CdA) svolge le funzioni di indirizzo strategico e amministrazione ordinaria e straordinaria, fatte salve le prerogative dell'Assemblea e del Presidente. La sua composizione rispecchia la natura pubblicistica dell'ente: ne fanno parte rappresentanti istituzionali del Dipartimento della Funzione Pubblica, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Conferenza Unificata (in rappresentanza di Regioni, Province e Comuni) e esperti designati dai Ministeri competenti e dall'Assemblea stessa. Il Collegio dei Revisori dei Conti esercita funzioni di controllo di regolarità amministrativa e contabile. È composto da tre membri, nominati rispettivamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Registro dei revisori legali. Questo organo garantisce il rispetto delle norme di contabilità pubblica e vigila sull'adeguatezza dei processi gestionali.

5.2.2 Il “Fondo Innovazione Sociale (FIS)”: evidenze e prospettive sulla CA

All'interno della cornice esplorativa della presente ricerca, il Fondo per l'Innovazione Sociale (FIS)³⁷ rappresenta un caso emblematico di progetto finalizzato alla costruzione della CA, il quale agisce su specifiche leve quali: *governance* multilivello; *partnership* pubblico-privato con soggetti differenti; sviluppo di meccanismi amministrativi, organizzativi e finanziari outcome based. Si tratta infatti del: “(...) *primo fondo a titolarità pubblica finalizzato al capacity building delle amministrazioni per l'innovazione sociale*” (FormezPA, 2023:9).

Tale iniziativa, nasce nel 2018 per iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica ed è gestita, nella sua attuazione tecnica, da Formez PA. Il programma ha come obiettivo il sostegno ai Comuni nella progettazione e realizzazione di interventi ad alto impatto sociale, attraverso approcci e strumenti inediti per la pubblica amministrazione italiana, quali la finanza di impatto, i partenariati pubblico-privato orientati al risultato e i meccanismi *Pay by Result*. L'interesse specifico per il FIS in questo lavoro risiede in almeno due motivi: in primo luogo, esso

³⁷ Per maggiori approfondimenti si rimanda alla pubblicazione: Formez PA. (2023). Il programma Fondo Innovazione Sociale: Un'esperienza pilota per promuovere l'innovazione nella pubblica amministrazione disponibile al link: https://www.formez.it/docs/default-source/news/quaderno-formez.-il-programma-fondo-innovazione-sociale_0.pdf?sfvrsn=b7339652_3

promuove l'innovazione amministrativa attraverso nuove prassi progettuali, dall'altro, esso costituisce, come già detto, una politica di costruzione di CA, uno strumento volto a rafforzare le competenze e le funzioni della PA in alcuni ambiti quali la co-progettazione, la misurazione dell'impatto e la *governance* collaborativa. In questa prospettiva, il FIS si propone non soltanto come mero programma di finanziamento, ma come dispositivo trasformativo che agisce sulle amministrazioni locali rendendole soggetti attivi nell'elaborazione di risposte innovative a problemi sociali complessi (FormezPA, 2023).

Il programma si articola in tre fasi progressive:

1. L'Intervento I – "Studio di fattibilità" ha avuto l'obiettivo di far emergere dai comuni proposte di innovazione sociale, selezionando quelle con maggiore potenziale in termini di impatto e sostenibilità, attraverso l'elaborazione di studi preliminari.
2. L'Intervento II – "Sperimentazione" si è concentrato sulla realizzazione concreta delle soluzioni individuate negli studi di fattibilità, avviando partnership secondo lo schema *Pay by Result* e l'uso di strumenti di finanza d'impatto, legando i finanziamenti ai risultati ottenuti.
3. L'Intervento III – "Sistematizzazione" ha puntato a consolidare i modelli sperimentati e a integrarli stabilmente nelle politiche pubbliche locali, favorendo la scalabilità delle innovazioni attraverso il coinvolgimento di investitori privati.

La particolarità del FIS risiede nel fatto che la logica sottesa a questa architettura è quella del *policy learning* adattivo, in cui l'innovazione è non solo un risultato, ma anche un processo di apprendimento strutturato per l'intero ecosistema amministrativo. *"In questo senso, il FIS si pone come una sperimentazione anche del rapporto e dell'interconnessione tra innovazione sociale e capacità amministrativa: per innovare occorre capacità; a sua volta l'innovazione genera risorse richiedendo un'evoluzione delle prassi amministrative dei comuni per presidiare e gestire in maniera efficace i progetti, la loro sperimentazione e infine il consolidamento e le politiche locali che ne derivano"* (FormezPA, 2023:33).

Un elemento metodologicamente distintivo è rappresentato dal lavoro di supporto svolto dagli *Outcome Teams* (OT). Questi rappresentano un modello innovativo di *Capacity Building* che anticipa e supporta le logiche implementative del PNRR. Gli elementi distintivi del modello includono: la definizione di contratti basati sui risultati, l'integrazione *multi-stakeholder*, l'interdisciplinarietà tra finanza, programmazione e amministrazione, e una *governance* multilivello capace di bilanciare esigenze locali e strategie europee. L'attività degli *Outcome Teams*, articolata in due cicli tematici (Studio di Fattibilità e Sperimentazione), ha favorito la

scalabilità dell'esperienza progettuale all'interno delle amministrazioni, coinvolgendo uffici chiave (bilancio, gare e contratti) e attori esterni (valutatori indipendenti e investitori). La metodologia ha permesso di affrontare sfide strutturali quali l'integrazione tra innovazione sociale e politiche pubbliche, la frammentazione territoriale degli attori e la costruzione di reti pubblico-private efficaci e durature (FormezPA, 2023).

Secondo quanto documentato dallo stesso Formez (2023), la valutazione intermedia del programma ha rilevato, attraverso una *survey* e una base dati sugli *outcome*, un miglioramento misurabile nelle capacità di progettazione, monitoraggio e relazione con il partenariato da parte dei 18 enti locali beneficiari. Questi risultati confermano la funzione abilitante del FIS, il quale si configura come una leva per innescare processi di rafforzamento amministrativo anche in territori meno dotati dal punto di vista organizzativo e infrastrutturale. Tuttavia, il programma ha anche evidenziato alcune criticità strutturali: la difficoltà di scalare le innovazioni oltre l'ambito locale, l'esigenza di raccordo più solido con le politiche di coesione e la necessità di una cultura amministrativa maggiormente orientata al rischio e alla sperimentazione. Proprio per questo motivo, il FIS può essere letto come un banco di prova avanzato per la pubblica amministrazione italiana, in cui l'innovazione diventa occasione per riformulare non solo le politiche sociali, ma anche il profilo operativo e culturale delle amministrazioni stesse. Esso rappresenta in questa analisi non solo un programma di finanziamento, ma anche un catalizzatore di trasformazione amministrativa e culturale nel disegno e nella gestione delle politiche pubbliche.

Pertanto, similmente al caso SNA, anche la seconda analisi è stata condotta attraverso la codifica tematica del materiale empirico raccolto. La lettura interpretativa delle fonti ha consentito di individuare e categorizzare una serie di dimensioni chiave attraverso le quali il progetto, in qualità di politica di *Capacity Building*, ha definito e agito il concetto di CA. In linea con quanto emerso dal caso SNA, anche nel caso Formez la CA appare come costruito sistemico e interrelato su più dimensioni. Tra le più ricorrenti, assume particolare rilievo la capacità di co-progettazione pubblico-privata, intesa come abilità delle amministrazioni di attivare partenariati con soggetti esterni, condividendo responsabilità e visione d'intervento.

“L'ente doveva lavorare insieme al partenariato, questa è un'altra caratteristica dell'innovazione sociale, l'ente pubblico si abitua a lavorare con lo sterminato mondo del privato, che è composto sia da enti del terzo settore, che può essere università come associazioni, ONG, associazioni di promozione sociale, università, enti investitori, che sono quelli che investono quando capiscono che il progetto è valido”.

(FormezPA_Intervistato 1)

Accanto a questa, si afferma con forza la capacità di valutare l'impatto delle proprie azioni, ovvero la predisposizione ad adottare strumenti che rendano misurabili i risultati, legittimando le scelte pubbliche.

“(...) accrescere la capacità amministrativa degli enti beneficiari per renderli capaci di costruire progetti sperimentali pilota per rispondere in una maniera diversa orientata al risultato, all'impatto, ai bisogni sociali che questi enti avrebbero identificato attraverso studi di fattibilità”.
(FormezPA_Intervistato 1)

La lettura dei bisogni sociali rappresenta un'ulteriore dimensione centrale: le amministrazioni capaci, secondo la visione del progetto, sono quelle che sanno intercettare e comprendere in profondità le esigenze dei territori, articolando risposte basate sull'evidenza.

“(...) in cosa si dispiega questa capacità amministrativa per fare innovazione sociale, si può affermare che sia la capacità delle amministrazioni coinvolte di individuare bisogni sociali da territori e target diversi di popolazione e di riuscire ad elaborare scelte consapevoli ed interventi efficaci perché misurabili per dare risposta a predetti bisogni”.
(Formez PA, 2023)

La CA viene inoltre declinata come insieme delle competenze interne e formazione del personale, intese come motore primario della trasformazione amministrativa.

“Il FIS ha puntato sulla valorizzazione del capitale intellettuale delle amministrazioni coinvolte e dei suoi stakeholder (...). Ad esempio, uno dei progetti ha coinvolto giovani di un quartiere semiperiferico in attività di formazione e co-design, promuovendo la loro partecipazione attiva e migliorando le loro competenze”.
(Formez PA, 2023)

Significativa anche la valorizzazione della *governance* multilivello, che sottolinea la necessità di saper operare dentro sistemi complessi, mantenendo equilibrio e coordinamento tra enti, livelli istituzionali e attori della società.

“(...) governance multi-livello, con esigenza di bilanciare una focalizzazione sui bisogni territoriali con l'ampiezza e la lunghezza di politiche pubbliche di respiro europeo”.
(Formez PA, 2023)

L'apprendimento organizzativo è invece descritto come abilità riflessiva dell'ente nel capitalizzare l'esperienza, migliorare i propri assetti e riorientare le azioni.

“(...) abbiamo accresciuto anche le capacità perché la dimensione di lavoro richiedeva un salto abbastanza sfidante per andare oltre un certo modo di lavorare oltre i contenuti, quindi c'erano contenuti nuovi, quindi necessità di apprendere, (...), il modo in cui abbiamo lavorato è stato un modo che ha consentito anche agli esperti (...), di crescere e di fertilizzare reciprocamente le nostre conoscenze”
(FormezPA_Intervistato 1)

A tenere insieme tutti questi elementi è, sicuramente la capacità di innovare, vero focus del FIS.

L'innovazione sociale è quel processo che propongono le istituzioni a cambiare se stesse e a far rinascere di altre non per forza come istituzioni pubbliche ma anche come istituzioni sociali. Questo è il moto perpetuo tra innovazione sociale e capacità amministrativa. Io le istituzioni devo reggere, tu mi proponi di cambiare io devo reggere perché se io accetto tutti quelli che vengono a bussare alla porta e dicono di cambiare non abbiamo più un'ossatura pubblica.

(FormezPA_Intervistato 2)

Anche in questo caso, la CA si configura come un costrutto multidimensionale, riconducibile alla triplice definizione come da *framework* teorico elaborato. Inoltre, i dati raccolti evidenziano come Formez, attraverso la specifica progettualità presa in esame, abbia promosso un approccio sistemico alla capacità, non limitandola a una mera funzione strumentale o esecutiva, ma articolandola come presupposto che guida l'azione cognitiva e operativa dell'amministrazione verso un prospetto temporale di medio -lungo periodo. L'idea che si afferma è quella di una CA come metodo di lavoro che guida la gestione pubblica. Pertanto, rispetto al progetto FIS, non è emerso tanto l'aspetto delle abilità tecniche, quanto un insieme interconnesso di fattori progettuali e strategici, capaci di orientare le pubbliche amministrazioni verso una gestione più responsiva, generativa e orientata all'impatto. La capacità di progettazione si integra dunque con l'abilità di generare apprendimento diffuso a partire dalla valutazione di impatto e verso la generazione di innovazione. Questa visione strategica dell'azione pubblica si lega alla capacità di adottare una visione di medio-lungo periodo che sappia favorire lo scardinamento di alcune resistenze culturali tipiche della Pubblica Amministrazione. Ulteriori elementi concettuali hanno contribuito a definire il perimetro semantico della CA all'interno del progetto. Tra questi, i rimandi più frequenti riguardano il forte riferimento ai processi di *Capacity Building*, intesi come rafforzamento istituzionale e organizzativo; l'*efficacia*, concepita come capacità di produrre impatti misurabili; il *policy learning*, ovvero l'apprendimento istituzionale attraverso esperienze e pratiche condivise; il *fattore temporale*, quale variabile critica nella costruzione di capacità durevoli; e infine, la *resistenza al cambiamento*, riconosciuta come ostacolo endogeno e culturale ai processi di capacitazione.

Il paragrafo successivo (5.3) proverà a mettere a confronto le prime evidenze empiriche raccolte in riferimento ai due casi pilota ponendo particolare attenzione alle modalità attraverso cui è stata concepita questa idea articolata di CA.

5.3 Prime evidenze

Questo paragrafo si propone di sistematizzare le prime evidenze empiriche raccolte attraverso l'indagine esplorativa condotta su due casi pilota - la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) e Formez PA - mettendole a confronto e individuando elementi comuni e differenze nel

modo in cui CA è stata descritta nei rispettivi contesti. Tale operazione risponde a una duplice finalità: da un lato, offrire una prima restituzione analitica delle dimensioni osservate “sul campo”; dall’altro, fornire un primo riscontro empirico alla struttura teorica elaborata nel quadro della letteratura (cfr. Cap. I) e in linea con le scelte metodologiche (Cap. II), secondo un approccio iterativo coerente con i principi della *Grounded Theory*.

Le due indagini condotte, pur basandosi su fonti e strumenti differenti (questionario e osservazione partecipata nel caso SNA; interviste qualitative e analisi progettuale nel caso Formez PA), restituiscono un’immagine sotto alcuni punti di vista convergente della CA: essa si configura come un costrutto sistemico e dinamico, che affonda le sue radici non solo in elementi strutturali, ma anche - e soprattutto - in pratiche professionali, configurazioni organizzative e visioni culturali dell’agire pubblico.

5.3.1 La CA in SNA: prospettiva dei dirigenti e funzionari pubblici

Nel caso SNA, l’indagine si è focalizzata sulla prospettiva di chi quotidianamente opera all’interno delle amministrazioni pubbliche. Attraverso l’esperienza laboratoriale osservata e i dati raccolti tramite questionario aperto, è emersa una visione della CA come fenomeno “vissuto”, ovvero interpretato attraverso l’esperienza diretta dei partecipanti. La lettura qualitativa delle risposte ha permesso di individuare una pluralità di dimensioni, riconducibili alle tre macro-aree del *framework* teorico: Risorse, Processi, *Governance* (Tab.5.3).

Le **Risorse**, intese prevalentemente come risorse umane, sono descritte come fulcro imprescindibile della CA. Il capitale umano è percepito come il motore principale dell’efficacia amministrativa, non tanto in termini astratti, quanto come insieme di competenze, motivazioni, sensibilità e responsabilità individuali. La dirigenza è vista come agente catalizzatore, capace di attivare e orientare il cambiamento interno, ma anche di costruire un clima organizzativo favorevole alla valorizzazione delle persone. In modo più marginale, vengono richiamate le risorse economiche e strumentali - in particolare le tecnologie digitali e gli strumenti informativi - considerate fattori abilitanti per la produttività e il benessere organizzativo, ma non determinanti in assenza di competenze e assetti adeguati.

Accanto a ciò, emerge con forza la centralità dei **Processi**. I partecipanti sottolineano l’importanza capacità di organizzare e governare efficacemente il lavoro, garantendo chiarezza dei ruoli, semplificazione amministrativa e coerenza tra obiettivi e mezzi. Particolare rilievo assume la programmazione e la pianificazione strategica, viste come prerequisiti essenziali per il funzionamento dell’amministrazione.

Macro-categoria	Dimensione individuata	Descrizione sintetica
RISORSE	Risorse umane e competenze	Fulcro della CA; il capitale umano è percepito come motore dell'efficacia amministrativa, basato su competenze tecniche, manageriali e relazionali, ma anche su soft skills, responsabilità e motivazione personale.
	Dirigenza e leadership	La dirigenza è vista come agente catalizzatore della capacità: orienta, motiva e crea le condizioni per la valorizzazione delle persone e per il miglioramento organizzativo.
	Risorse strumentali e tecnologiche	Le tecnologie e gli strumenti informativi sono considerati fattori abilitanti per la produttività e il benessere organizzativo.
	Risorse economiche	Dimensione marginale: i fondi sono riconosciuti come necessari ma non sufficienti in assenza di assetti e competenze adeguate.
PROCESSI	Organizzazione interna e gestione del personale	La CA è associata alla capacità di organizzare e gestire efficacemente il lavoro, promuovendo chiarezza dei ruoli e semplificazione amministrativa.
	Programmazione e pianificazione	Le capacità di programmare e pianificare sono considerate prerequisiti essenziali per il funzionamento dell'amministrazione.
	Apprendimento organizzativo e riflessività	La capacità di apprendere dai propri errori, innovare e migliorare continuamente rappresenta un tratto distintivo della competenza istituzionale.
	Flessibilità e adattamento	L'amministrazione capace è quella che sa adattarsi ai mutamenti di contesto politico, normativo e sociale.
	Valutazione, efficacia ed efficienza	Il riferimento a efficacia ed efficienza si lega all'accountability e alla generazione di valore pubblico, non alla mera conformità procedurale.
GOVERNANCE	Coordinamento e cooperazione inter-amministrativa	La CA si manifesta nella capacità di coordinamento tra unità organizzative, livelli di governo e attori esterni.
	Partecipazione e apertura verso i cittadini	La PA capace è dialogica: coinvolge utenti e stakeholder, comunica e si percepisce come servizio al cittadino.
	Governance relazionale e integrativa	La CA è intesa come abilità di costruire legami e reti, governando sistemi complessi e includendo attori diversi.
	Cultura organizzativa e identità pubblica	La CA è anche culturale: senso civico, responsabilità pubblica e riconoscimento del valore del lavoro nella PA.

Tabella 5.3 Dimensioni della CA nel caso di studio SNA. Fonte: elaborazione personale

Tuttavia, la dimensione più innovativa riguarda l'apprendimento organizzativo: una PA "capace" è un'organizzazione che apprende dai propri errori, riflette sulle proprie pratiche e adatta i processi ai mutamenti di contesto politico, normativo e sociale. La CA si manifesta quindi come capacità riflessiva e adattiva, orientata al miglioramento continuo più che alla mera conformità procedurale. La valutazione dei risultati e la tensione verso efficacia ed efficienza vengono percepite come elementi di *accountability* e di generazione di valore pubblico.

Infine, un ruolo non trascurabile è rivestito dalla dimensione della **Governance**. I funzionari e dirigenti intervistati collegano la CA alla possibilità di attivare coordinamento inter-amministrativo e cooperazione tra livelli di governo, promuovendo un approccio integrato ai problemi pubblici. La CA è altresì associata a una *governance* relazionale, fondata sulla costruzione di legami di fiducia, sulla collaborazione con attori esterni e sulla condivisione delle informazioni. Accanto a ciò, la partecipazione e l'apertura verso i cittadini vengono riconosciute come componenti essenziali: una PA "capace" è percepita come dialogica, trasparente e orientata al servizio. Da questo punto di vista, la CA assume anche una valenza culturale, esprimendo un senso di identità pubblica e di responsabilità civica che supera la visione burocratica e autoreferenziale dell'amministrazione.

5.3.2 La CA in Formez PA: prospettiva progettuale e istituzionale

Nel caso di Formez PA, la riflessione sulla CA si sviluppa da una prospettiva istituzionale e progettuale, complementare rispetto a quella osservata nel caso SNA. Qui, infatti, non sono i "fruitori" dell'apparato amministrativo a parlare, ma gli attori che progettano, accompagnano e implementano strumenti per il suo rafforzamento. L'analisi si è concentrata in particolare sul progetto "Fondo Innovazione Sociale" (FIS), considerato come esperienza di costruzione della CA. Le evidenze raccolte mettono in luce come il FIS abbia attivato una concezione della CA profondamente innovativa, basata su almeno tre direttrici principali: la co-progettazione pubblico-privata, la misurazione dell'impatto e l'apprendimento organizzativo. Si tratta di un approccio che non si limita a fornire risorse o a prescrivere modelli di azione amministrativa, ma che intende costruire un ambiente abilitante in cui le amministrazioni possano sperimentare nuove forme di intervento e, nel farlo, accrescere le proprie competenze.

Rispetto alla dimensione delle **Risorse**, alla base della CA si colloca il capitale umano, inteso come patrimonio di conoscenze, competenze e motivazioni presenti all'interno delle amministrazioni. Le persone vengono descritte come il vero motore dei processi di innovazione e miglioramento, capaci di tradurre le politiche in pratiche concrete. La valorizzazione delle

professionalità interne e la mobilitazione delle competenze esistenti rappresentano un presupposto essenziale per la riuscita dei progetti di capacity building. In questa prospettiva, Formez PA agisce come piattaforma di attivazione e diffusione di competenze, promuovendo la crescita di capacità progettuali, gestionali e relazionali.

Macro-categoria	Dimensione individuata	Descrizione sintetica
RISORSE	Capitale umano e competenze	La CA si fonda sulla valorizzazione del capitale intellettuale delle amministrazioni, attraverso il rafforzamento delle competenze interne e la mobilitazione delle professionalità presenti. Le persone diventano il motore dei processi di cambiamento, favorendo la crescita di capacità progettuali, gestionali e relazionali.
PROCESSI	Co-progettazione pubblico-privata	Capacità delle amministrazioni di lavorare con partner pubblici e privati (enti del terzo settore, università, investitori), condividendo obiettivi, rischi e responsabilità.
	Formazione e sviluppo organizzativo	La formazione è parte integrante del processo di capacitazione: sostiene l'aggiornamento professionale, l'incremento delle competenze e la diffusione di nuove pratiche operative.
	Valutazione d'impatto	La CA si manifesta nella capacità di misurare e rendere visibili i risultati attraverso strumenti di valutazione outcome-based, rafforzando l'accountability e la legittimazione dell'azione pubblica.
	Apprendimento organizzativo e policy learning	I processi di innovazione amministrativa si fondano su un apprendimento adattivo e collettivo: la sperimentazione diventa occasione per consolidare nuove conoscenze, migliorare i modelli operativi e diffondere pratiche virtuose.
	Lettura dei bisogni sociali e analisi dei territori	Le amministrazioni capaci sanno interpretare i bisogni sociali e territoriali attraverso l'ascolto e l'analisi delle comunità di riferimento, traducendo tali evidenze in scelte consapevoli e interventi mirati.
GOVERNANCE	Governance multilivello	La CA si manifesta nella capacità di operare in contesti complessi e multilivello, integrando politiche locali, nazionali ed europee e favorendo il coordinamento inter-istituzionale e territoriale.
	Integrazione e lavoro in rete	Le amministrazioni capaci sviluppano reti collaborative pubblico-private, fondate su fiducia reciproca, cooperazione e scambio di competenze tra attori differenti.
	Visione strategica di medio-lungo periodo	La CA è concepita come metodo di lavoro orientato al futuro, in grado di guidare le amministrazioni verso una gestione responsiva, generativa e sostenibile nel tempo.

Tabella 5.4 Dimensioni della CA nel caso di studio Formez PA. Fonte: elaborazione personale.

Sul piano dei **Processi**, il FIS si configura come uno spazio di co-progettazione pubblico-privata, in cui le amministrazioni imparano a lavorare in modo collaborativo con partner esterni - università, fondazioni, enti del terzo settore, investitori – condividendo obiettivi, rischi e responsabilità. Questo approccio collaborativo consente di costruire soluzioni amministrative più efficaci e radicate nei bisogni reali dei territori.

Un'altra dimensione cruciale riguarda la formazione e lo sviluppo organizzativo, concepiti non come attività accessorie, ma come parte integrante del processo di capacitazione: i percorsi di aggiornamento, le attività di affiancamento tecnico e le pratiche di *mentoring* favoriscono la crescita delle competenze interne e la diffusione di nuove modalità operative.

La valutazione d'impatto rappresenta un ulteriore elemento qualificante: l'adozione di strumenti di misurazione *outcome-based* consente di rafforzare la legittimazione dell'azione pubblica, orientando la progettazione verso l'efficacia e la generazione di valore pubblico.

In stretta connessione con queste dimensioni, emerge la capacità delle amministrazioni di apprendere dalle proprie esperienze, consolidando conoscenze e modelli operativi. Tale apprendimento organizzativo si combina con una lettura attenta dei bisogni sociali e territoriali, condizione essenziale per progettare interventi realmente mirati e responsabili.

La **Governance** rappresenta la dimensione più trasversale e strategica emersa nel caso Formez PA. Le evidenze mostrano che la CA si manifesta nella capacità delle amministrazioni di operare in contesti multilivello, integrando politiche e strumenti di scala locale, nazionale ed europea. Questa capacità di connessione verticale si affianca a una *governance* relazionale e orizzontale, basata su reti collaborative pubblico-private, fondate su fiducia reciproca, scambio di competenze e cooperazione istituzionale.

Infine, un tratto distintivo del modello promosso da Formez PA è la presenza di una visione strategica di medio-lungo periodo: la CA viene intesa come metodo di lavoro orientato al futuro, in grado di accompagnare le amministrazioni verso una gestione sostenibile e generativa.

5.3.3 Alcune convergenze e validazione del framework

Il confronto tra i due casi analizzati consente di evidenziare alcune convergenze significative nel modo in cui la CA viene concepita e praticata nei contesti di SNA e Formez PA. Tali elementi comuni assumono particolare rilievo ai fini della validazione empirica del *framework* teorico elaborato (Crf. Cap. I).

Pur con approcci e finalità differenti - formativo e riflessivo nel caso SNA, progettuale e operativo nel caso Formez PA - entrambi i casi restituiscono un'immagine coerente della CA come:

- Concetto plurale e dinamico, non riducibile a un'unica dimensione o funzione;
- Proprietà emergente dell'azione pubblica, risultante dall'interazione tra fattori materiali (risorse, strumenti) e altri più astratti (valori, conoscenze, motivazioni);
- Processo riflessivo e trasformativo, capace di orientare l'agire amministrativo verso finalità di impatto, responsabilità e apprendimento;
- Dinamica relazionale e cooperativa, in cui l'amministrazione agisce come nodo di reti complesse e non come attore isolato.

Macro-dimensione	SNA	Formez PA	Convergenze principali
RISORSE	La capacità si fonda sulle risorse umane e sulla qualità della dirigenza come agente catalizzatore del cambiamento. Le competenze, la motivazione e la responsabilità individuale sono percepite come leve centrali. Le risorse economiche e tecnologiche sono considerate abilitanti (ma non determinanti).	La capacità deriva dalla valorizzazione del capitale umano e dal rafforzamento delle competenze interne. Le persone sono il motore dei processi di innovazione e cambiamento.	In entrambi i casi, le risorse umane e competenze rappresentano il nucleo della CA: la professionalità e la motivazione del personale costituiscono la principale leva di capacitazione.
PROCESSI	La CA è associata a programmazione, apprendimento organizzativo, flessibilità e capacità riflessiva. I processi di miglioramento continuo e adattamento sono considerati fondamentali per la <i>performance</i> .	Il FIS evidenzia co-progettazione pubblico-privata, formazione, valutazione d'impatto e <i>policy learning</i> . I processi diventano strumenti di capacitazione e innovazione.	Entrambi i contesti sottolineano il valore dell'apprendimento organizzativo e della riflessività istituzionale: la capacità si costruisce attraverso pratiche di adattamento, sperimentazione e miglioramento continuo.
GOVERNANCE	La <i>governance</i> è intesa come coordinamento tra livelli istituzionali e come apertura verso cittadini e <i>stakeholder</i> . La PA è vista come sistema relazionale e trasparente.	La <i>governance</i> si manifesta nella capacità multilivello e nel lavoro in rete tra attori pubblici e privati, orientata da una visione strategica di medio-lungo periodo.	In entrambi i casi emerge una visione relazionale e cooperativa della CA: la capacità non è proprietà di singoli enti, ma esito della connessione e della collaborazione tra istituzioni e attori sociali.

Tabella 5. 5 Sintesi comparativa delle dimensioni della CA tra i casi SNA e Formez PA. Fonte: Formez PA

La Tabella 5.5 riassume le principali dimensioni emerse nei due casi, mettendo in evidenza le corrispondenze e le specificità di ciascuno.

Dal confronto emerge chiaramente come, pur muovendosi su piani diversi - formativo nel caso SNA e progettuale nel caso Formez PA - le due esperienze convergono nel delineare la CA come pratica collettiva di apprendimento e innovazione.

Entrambe le organizzazioni riconoscono il capitale umano come risorsa strategica, i processi di apprendimento come motori del cambiamento, e la *governance* relazionale come condizione essenziale per la costruzione di valore pubblico. In questa prospettiva, la CA non appare come una competenza istituzionale diffusa, che attraversa persone, strutture e reti organizzative.

Per chi scrive è fondamentale ribadire la natura esplorativa di questo capitolo: l'obiettivo non è stato quello di produrre generalizzazioni, ma di sondare il terreno, raccogliere segnali, ascoltare le pratiche e le rappresentazioni di attori significativi del sistema amministrativo. L'analisi dei casi SNA e Formez PA ha infatti offerto un primo banco di prova per testare la traducibilità empirica del concetto di CA così come ricostruito dalla letteratura e, a partire dalla pratica, dunque, ricostruire e rafforzare quanto rilevato nella teoria.

Le evidenze emerse hanno confermato la tenuta analitica del modello proposto validandone l'applicabilità empirica in contesti diversi. La CA tende infatti a strutturarsi lungo assi comuni, pur declinandosi con linguaggi, priorità e strumenti differenti. Ciò suggerisce che il modello proposto sia in grado di catturare la complessità del fenomeno e di fungere da base per successive analisi comparative e valutative.

In sintesi, i due casi pilota hanno svolto una funzione cruciale di verifica e taratura del modello concettuale, consentendo di passare da una definizione astratta di CA a una sua ricostruzione empirica ancorata alle pratiche e alle rappresentazioni degli attori pubblici.

Tale fase ha quindi rappresentato un passaggio cruciale per consolidare l'impianto analitico della ricerca e per aprire la strada all'approfondimento dei casi ministeriali successivi (MiG e MUR). Su tali basi si innesta il Capitolo VI, che amplia lo sguardo verso due amministrazioni centrali direttamente coinvolte nell'attuazione del PNRR: il Ministero della Giustizia (MiG) e il Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR).

CAPITOLO VI:
ANALISI DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA NELLE ISTITUZIONI
ITALIANE: DUE CASI A CONFRONTO

Il presente capitolo si propone di esplorare empiricamente il concetto di CA attraverso l'analisi comparata di due casi di studio particolarmente significativi: il Ministero della Giustizia (MiG) e il Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR). L'analisi proposta ha carattere esplorativo e mira a evidenziare come, in due settori differenti ma entrambi strategici per l'attuazione del PNRR, la CA sia stata dapprima concettualizzata e successivamente tradotta in pratiche concrete.

La scelta di concentrare l'attenzione su questi due ministeri risponde a una duplice logica: da un lato, essi rappresentano ambiti profondamente differenti quanto a missione istituzionale, funzioni e tradizione organizzativa; dall'altro, condividono la medesima cornice straordinaria di attuazione del PNRR e la costituzione di specifiche Unità di Missione PNRR, che hanno assunto un ruolo cruciale nel coordinamento delle misure. Le Unità di Missione sono state infatti istituite in tutti i ministeri titolari di interventi PNRR con una struttura generale analoga, volta a garantire l'integrazione delle funzioni di programmazione, monitoraggio, rendicontazione e controllo. Queste unità, incardinate nei gabinetti ministeriali o nei segretariati generali, rappresentano i principali snodi organizzativi del Piano, fungendo da interfaccia tra le amministrazioni nazionali, la Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio e l'Ispettorato generale del MEF.

È importante sottolineare che la selezione dei due casi trova fondamento sia nelle interviste esplorative condotte in fase preliminare, sia nella loro rilevanza istituzionale. Come emerso dalle testimonianze raccolte, Ministero della Giustizia e Ministero dell'Università e della Ricerca si collocano - al netto del Ministero della Difesa - tra le amministrazioni più grandi e capillarmente diffuse sul territorio nazionale.

Il Ministero della Giustizia dispone infatti di una dotazione organica di oltre 43.000 unità di personale non dirigente e alcune centinaia di dirigenti cui si aggiungono le migliaia di addetti reclutati a tempo determinato per il PNRR (Ministero della Giustizia, 2025h). Sul versante opposto, il MUR, pur contando su un'amministrazione centrale molto più ridotta (circa 600 unità in dotazione organica), esercita una competenza su un sistema che coinvolge oltre 1 milione di persone tra docenti, ricercatori, personale tecnico-amministrativo e studenti, distribuiti in università, enti pubblici di ricerca e istituzioni AFAM (Ministero dell'Università e della Ricerca, n.d.c).

Analizzare in parallelo MiG e MUR consente dunque di cogliere tanto le specificità settoriali, quanto le convergenze derivanti dall'essere entrambi chiamati a governare processi complessi nell'attuazione del PNRR

Per una comprensione approfondita delle scelte metodologiche sottostanti all'indagine, si rimanda al Capitolo III, in cui sono stati dettagliati gli approcci, gli strumenti e i criteri utilizzati per la raccolta e l'analisi dei dati.

La struttura del presente capitolo si articola in tre parti principali. La prima è dedicata al Ministero della Giustizia e approfondisce l'Unità di Missione PNRR con particolare attenzione al caso emblematico degli Uffici per il Processo. La seconda parte si concentra sul Ministero dell'Università e della Ricerca, analizzando il ruolo dell'Unità di Missione PNRR e l'adozione del modello di governance Hub & Spoke. La terza parte, infine, propone una riflessione trasversale sui due casi, mettendo a confronto definizioni e dimensioni di CA emerse dalle interviste e discutendo luci e ombre delle esperienze osservate. In tal modo, il capitolo mira a ricostruire le traiettorie attraverso cui il PNRR ha mobilitato e trasformato le diverse dimensioni della CA nei due settori analizzati.

6.1 Ministero della Giustizia – Unità di Missione PNRR

La scelta di includere l'Unità di Missione PNRR del Ministero della Giustizia deriva dal ruolo centrale che essa ha assunto nell'attuazione degli interventi previsti dalla Missione 1 ("Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA") e, in particolare, dalle misure dedicate alla riforma del settore giustizia. La centralità del caso MiG per l'analisi della CA risiede nel fatto che l'intero pacchetto di riforme e investimenti del PNRR giustizia può essere interpretato come un insieme di misure di capacitazione amministrativa. Il caso specifico qui approfondito è quello degli Uffici per il Processo (UPP), concepiti per ridurre ridurre l'arretrato, accelerare i procedimenti e introdurre innovazioni digitali e organizzative, dotando il sistema giudiziario di risorse umane e strumentali adeguate. L'Unità di Missione PNRR si pone quindi come il fulcro della regia amministrativa di tale processo. Per comprendere appieno la portata di questo processo, occorre innanzitutto inquadrare in generale gli obiettivi e le riforme delineate in generale dal PNRR giustizia (par. 6.1.1), e dall'altro, l'assetto organizzativo e le funzioni attribuite all'Unità di Missione (par. 6.1.2), fino ad arrivare al caso emblematico degli Uffici per il Processo, che rappresentano l'intervento più significativo in termini di capacitazione amministrativa (par. 6.1.3).

6.1.1 Il PNRR Giustizia

L'ambito giustizia, pur non configurandosi come una delle sette missioni principali del PNRR, è presente come tematica in maniera trasversale, principalmente all'interno della Missione 1 (Digitalizzazione della PA) e della Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica), assumendo un ruolo strategico nel processo di riforma e modernizzazione del sistema giudiziario italiano. Dal punto di vista finanziario – secondo i dati disponibili sul sito del Ministero della Giustizia, aggiornati al 31.12.2024 - il settore giustizia beneficia, nell'ambito del PNRR, di un impegno finanziario pari a oltre 2,7 miliardi di euro, finalizzato al sostegno di interventi orientati alla riforma e alla modernizzazione del sistema giudiziario (Ministero della Giustizia, 2025a). Tali risorse sono destinate in particolare a promuovere l'efficienza amministrativa, la riduzione dei tempi dei procedimenti, e l'introduzione di innovazioni tecnologiche. Alla fine del 2024, risultava già impegnato circa il 44% del totale, corrispondente a oltre 1,19 miliardi di euro (*ibidem*).

QUADRO RISORSE PNRR MIG AL 31.12.2024					
MISURA	TIPOLOGIA	DESCRIZIONE	TOTALE RISORSE PNRR STANZIATE	TOTALE SPESO AL 31.12.2024	RESIDUO RISORSE
M1C1 I1.2	investimento	CAPITALE UMANO	2.268.050.053,73 €	1.083.396.280,51 €	1.184.653.773,22 €
M2C3 I1.2	investimento	EDILIZIA	411.739.000,00 €	115.066.998,86 €	296.672.001,14 €
M1C1 R1.8	riforma	DIGITALIZZAZIONE PROCESSO PENALE DI PRIMO GRADO	36.000.000,00 €	- €	36.000.000,00 €
TOTALE COME SOGGETTO TITOLARE			2.715.789.053,73 €	1.198.463.279,37 €	1.517.325.774,36 €
M1C1 I1.6.2	sub- investimento	DIGITALIZZAZIONE	133.203.200,00 €	33.428.612,21 €	99.774.587,79 €
M1C1 I1.5.2	investimento	CYBERSECURITY	5.000.000,00 €	2.187.009,99 €	2.812.990,01 €
M1C1 I1.1	investimento	MIGRAZIONE AL POLO STRATEGICO NAZIONALE - PAC PILOTA	6.972.289,00 €	- €	6.972.289,00 €
M1C1 I1.1	investimento	MIGRAZIONE AL POLO STRATEGICO NAZIONALE PAC PILOTA BIS (marzo 2024)	33.527.711,00 €	- €	33.527.711,00 €
M1C1 I1.3.1	investimento	PIATTAFORMA DIGITALE NAZIONALE DATI	14.973.739,82 €	- €	14.973.739,82 €
TOTALE COME SOGGETTO ATTUATORE			193.676.939,82 €	35.615.622,20 €	178.703.200,00 €
TOTALE			2.909.465.993,55 €	1.234.078.901,57 €	1.696.028.974,36 €

Tabella 6.1- Quadro Risorse PNRR MIG al 31.12.2024. Fonte: Ministero della Giustizia, 2025

Nel quadro dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il Ministero della Giustizia riveste un duplice ruolo istituzionale. Da un lato, opera in qualità di **amministrazione titolare**, ovvero come una delle amministrazioni centrali – Ministeri o strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri – responsabili della definizione e dell'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti dal Piano. Dall'altro lato, il Ministero agisce anche come **soggetto attuatore**, intendendosi con tale espressione l'ente incaricato di avviare, attuare e rendere operativi gli interventi finanziati, in linea con quanto stabilito dall'art. 1, comma 4, lett. o) del decreto-legge n. 77/2021, convertito dalla legge n. 108/2021 (Presidenza del Consiglio dei Ministri, n.d.c).

Tra gli interventi di riforma **di cui il Ministero è titolare**, si annoverano:

- la **riforma del processo civile** (M1C1-R1.4), un intervento orizzontale finalizzato alla riduzione dei tempi di svolgimento del giudizio e del carico pendente. Essa interviene in modo organico su primo grado, appello, Cassazione e strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, in attuazione dei principi di semplificazione, speditezza e razionalizzazione. Con la revisione del Piano, è stata aggiunta la milestone M1C1-37 bis (scadenza: 31 marzo 2024), che prevede l'adozione di norme per:
 - il rafforzamento degli Uffici per il Processo
 - l'introduzione di premi per gli uffici virtuosi nella riduzione dell'arretrato e supporti per quelli in maggiore difficoltà (Ministero della Giustizia, 2024a);
- la **riforma del processo penale** (M1C1-R1.5) la quale mira a ridurre del 25% la durata media dei procedimenti penali entro il 2026, garantendo al contempo il rispetto del giusto processo e l'efficacia dell'accertamento giudiziario. Le modifiche introdotte toccano l'intero iter processuale: vengono previsti rimedi contro l'inattività del procedimento, strumenti per incentivare l'accesso ai riti alternativi, e – per la prima volta – una disciplina organica della giustizia riparativa. Un'ulteriore direttrice della riforma è costituita dalla digitalizzazione del processo penale, con innovazioni in materia di notifiche, depositi telematici, registrazioni audiovisive e partecipazione da remoto. Infine, si interviene anche sul sistema sanzionatorio, promuovendo pene più efficaci e favorendo la definizione anticipata dei procedimenti (Ministero della Giustizia, 2024b);

- l'aggiornamento del **quadro normativo sull'insolvenza** (M1C1-R1.6), ha introdotto una riforma organica volta a modernizzare la gestione delle crisi d'impresa, in linea con i principi europei. Con il recepimento della direttiva UE 2019/1023, sono stati potenziati gli strumenti per il risanamento delle imprese e la prevenzione dell'insolvenza, promuovendo soluzioni alternative al fallimento. La riforma ha rafforzato l'allerta precoce, incentivato le soluzioni extragiudiziali, specializzato gli uffici competenti, digitalizzato le procedure e valorizzato la composizione negoziata, con l'obiettivo di rendere l'intero sistema più efficiente, tempestivo e orientato alla continuità aziendale (Ministero della Giustizia, 2023);
- la **riforma della giustizia tributaria** (M1C1-R1.7), che mira a rafforzare la qualità e la professionalizzazione del sistema, si propone di ridurre i ricorsi in Cassazione e velocizzare la risoluzione delle controversie fiscali. Prevede l'istituzione di giudici tributari di carriera e commissioni anche monocratiche, il potenziamento delle piattaforme digitali per l'accesso alla giurisprudenza, l'introduzione di nuovi strumenti processuali come il rinvio pregiudiziale e la prova testimoniale scritta, nonché il rafforzamento del personale tramite nuove assunzioni e incentivi economici (Ministero della Giustizia, 2024c);
- la **riforma per la digitalizzazione del sistema giudiziario** (M1C1-R1.8), essenziale per l'interoperabilità e la trasparenza rappresenta un pilastro del PNRR volto a potenziare l'efficienza e l'accessibilità della giustizia attraverso l'innovazione tecnologica. L'intervento mira a consolidare l'infrastruttura digitale esistente, prevedendo l'obbligo della gestione elettronica dei documenti, l'integrale telematizzazione del processo civile e la digitalizzazione dei procedimenti penali di primo grado. In quest'ottica, è prevista anche la creazione di una banca dati pubblica e gratuita delle decisioni civili, in linea con i principi di trasparenza e accesso alle informazioni (Ministero della Giustizia, 2024d).

Quanto agli **interventi di investimento**, il Ministero è responsabile di:

- un ampio programma sul **capitale umano e sull'Ufficio per il Processo** (M1C1-I1.8), che prevede l'inserimento di figure di supporto ai magistrati e la formazione specialistica del personale, attraverso un piano straordinario di assunzioni a tempo determinato di 10.000 unità volto a rafforzare la struttura dell'Ufficio Per il

Processo³⁸. L'intervento, finanziato con oltre 2 miliardi di euro, mira a rafforzare l'organico degli uffici giudiziari, ridurre l'arretrato e i tempi dei procedimenti, e accompagnare la transizione digitale della giustizia. A seguito della revisione del PNRR, le assunzioni sono state ampliate e ripartite in modo mirato: 9.560 addetti all'Ufficio per il Processo con lauree giuridiche o economiche, 2.100 tecnici e amministrativi con profili specialistici, 145 diplomati con competenze tecniche e informatiche, e 2.500 operatori di data entry. Al 30 giugno 2024 risultano operative 11.999 unità, tra cui 8.980 addetti all'Ufficio per il Processo e 3.019 unità di personale tecnico-amministrativo (Ministero della Giustizia, 2025b).

- il potenziamento dell'**edilizia giudiziaria** (M2C3-I1.2), volto a garantire una razionalizzazione e riqualificazione degli spazi giudiziari, si concretizza attraverso interventi mirati alla valorizzazione sostenibile ed efficiente del patrimonio immobiliare esistente, con particolare attenzione alla riduzione del consumo di suolo, all'adeguamento digitale ed ecologico delle strutture e alla tutela degli edifici storici. Con uno stanziamento complessivo di oltre 411 milioni di euro – di cui più di 115 spesi al 31 dicembre 2024 – sono stati programmati 61 interventi, affidati a diversi soggetti attuatori mediante convenzioni con il Ministero della Giustizia, con l'obiettivo di migliorare la funzionalità degli uffici giudiziari e garantire una più efficace erogazione del servizio giustizia (Ministero della Giustizia, 2025c).

In qualità di **soggetto attuatore**, il Ministero è infine coinvolto in specifici **sub-investimenti**, in particolare:

- nel processo di **digitalizzazione degli uffici giudiziari** (M1C1-I1.6.2), attraverso l'adozione di infrastrutture digitali e soluzioni interoperabili il Ministero della Giustizia – in qualità di soggetto attuatore dell'intervento – ha avviato una profonda trasformazione digitale finanziata con oltre 133 milioni di euro, di cui più di 33 milioni già spesi al 31 dicembre 2024. L'investimento prevede, da un lato, la digitalizzazione di circa 7,75 milioni di fascicoli giudiziari in tutte le articolazioni della giustizia ordinaria; dall'altro, la creazione del 'Data Lake', una piattaforma avanzata di conoscenza e analisi che integra sei sistemi per il monitoraggio, la gestione, l'analisi e l'anonimizzazione dei dati relativi ai processi civili e penali,

³⁸ Si anticipa al lettore sinora che il tema dell'Ufficio Processo verrà in seguito approfondito come caso specifico nell'ambito del Case Study Ministero della Giustizia (c.f.r. 5.1.3).

promuovendo così una giustizia più trasparente, efficiente e orientata ai dati (Ministero della Giustizia,2025d).

- nel rafforzamento della **cybersecurity** nei sistemi informativi della giustizia (M1C1-I1.5), a tutela della riservatezza e integrità dei dati, il Ministero della Giustizia interviene nell'ambito del più ampio Perimetro di Sicurezza Nazionale Cibernetica, con uno stanziamento specifico di 5 milioni di euro, di cui oltre 2,1 milioni già spesi al 30 giugno 2024. L'investimento punta a consolidare le infrastrutture di difesa informatica del settore giustizia, in linea con la Direttiva NIS (UE 2016/1148), attraverso il potenziamento delle capacità di risposta agli attacchi, l'audit continuo dei sistemi, il rafforzamento delle competenze tecniche, e l'integrazione in un sistema di sicurezza nazionale connesso anche a livello internazionale (Ministero della Giustizia,2024e).

Il pacchetto di riforme e investimenti sopra presentato mira a rispondere alla crescente domanda di una giustizia più rapida, in particolare nel settore civile, proveniente da cittadini, imprese e istituzioni europee. Il principale problema del sistema giudiziario italiano è infatti notoriamente l'eccessiva durata dei processi, che compromette l'effettività della tutela dei diritti e la fiducia nel sistema (Governo Italiano - Italia Domani, n.d.). La Commissione europea, nelle sue raccomandazioni del 2019 e 2020, ha sollecitato l'Italia a migliorare l'efficienza della giustizia civile e penale, anche per combattere la corruzione e rafforzare la competitività economica. Infatti, una giustizia efficiente è essenziale non solo per garantire i diritti, ma anche per stimolare gli investimenti, favorire l'accesso al credito, incentivare la concorrenza e migliorare la produttività (*Ibidem*).

L'implementazione degli interventi sopra visti avviene secondo una logica a milestone e target, strumenti fondamentali per monitorare in modo analitico l'avanzamento delle riforme e degli investimenti, nonché per valutarne i risultati attesi (Presidenza del Consiglio dei Ministri (n.d.d).

Attraverso il sistema gestionale unificato ReGiS³⁹ del PNRR, l'Unità di Missione – di cui si dirà nel prossimo paragrafo- monitora costantemente gli investimenti, verifica l'avanzamento dell'iter legislativo, controlla lo sviluppo dei lavori di edilizia giudiziaria e valuta gli impatti rispetto ai risultati attesi (Ministero della Giustizia, 2025e).

³⁹ Per approfondimenti si rimanda alla pagina: <https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/regis---il-sistema-gestionale-unico-del-pnrr.html>

6.1.2 Struttura organizzativa e funzioni

L'Unità di Missione PNRR del Ministero della Giustizia è stata istituita per gestire in modo integrato e coordinato le attività legate all'attuazione del Piano (target e milestone). Essa opera all'interno dell'Ufficio di Gabinetto del Ministero e rappresenta il punto di raccordo con le altre strutture nazionali di coordinamento del PNRR, come la Cabina di Regia, la Struttura di missione PNRR e l'Ispettorato generale per il PNRR. La guida dell'Unità è affidata a un Direttore Generale, che ha il compito di sovrintendere alle attività e assicurare l'unitarietà dell'azione amministrativa. L'Unità si articola in tre uffici funzionali, ciascuno con compiti specifici e complementari, in un'ottica di gestione integrata degli interventi (Ministero della Giustizia, 2025f):

I. Ufficio di Coordinamento della Gestione

L'Ufficio I ha il compito di coordinare e supervisionare l'intero processo gestionale legato ai progetti del PNRR di competenza del Ministero. In particolare, si occupa di organizzare le procedure per l'attivazione dei progetti e di definire le modalità operative per la loro gestione e controllo, predisponendo anche la documentazione necessaria. Gestisce inoltre gli aspetti finanziari degli investimenti e delle riforme, assicurandosi che le risorse siano utilizzate in modo efficace e in linea con gli obiettivi del Piano. Verifica che le azioni selezionate rispettino i criteri stabiliti dal PNRR e fornisce linee guida per garantire la correttezza nell'attuazione e nella rendicontazione dei progetti, il rispetto dei vincoli previsti e la regolarità della spesa. Infine, l'Ufficio adotta misure preventive per evitare irregolarità come frodi, conflitti di interesse o il doppio finanziamento degli interventi, contribuendo così a una gestione trasparente ed efficiente delle risorse pubbliche.

II. Ufficio Rendicontazione e Controllo

L'Ufficio II si occupa principalmente del coordinamento delle attività di monitoraggio sull'attuazione degli interventi e delle riforme del PNRR che rientrano nelle competenze del Ministero della Giustizia. Ha il compito di raccogliere e trasmettere al Servizio centrale per il PNRR tutti i dati relativi all'avanzamento finanziario, fisico e procedurale dei progetti, nonché allo stato di raggiungimento dei milestone e dei target previsti.



Figura 6.1 Struttura organizzativa dell'Unità di Missione per l'attuazione degli interventi del PNRR presso il Ministero della Giustizia. Fonte: Ministero della Giustizia (2025f)

III. Ufficio Monitoraggio

L'Ufficio III è responsabile della rendicontazione e del controllo delle spese connesse agli interventi PNRR del Ministero. In particolare, si occupa di trasmettere al Servizio centrale per il PNRR i dati necessari per richiedere i pagamenti alla Commissione europea. Verifica, inoltre, che le procedure e le spese siano regolari e che siano stati effettivamente conseguiti i milestone e i target previsti. Tra i suoi compiti rientrano anche la ricezione e il controllo delle domande di rimborso presentate dai soggetti attuatori, la verifica dello stato di avanzamento finanziario e il recupero di eventuali somme indebitamente versate. L'Ufficio è anche impegnato nella prevenzione di frodi, conflitti di interesse e nel contrasto al doppio finanziamento, garantendo così un utilizzo corretto e trasparente delle risorse pubbliche.

6.1.3 La Capacità Amministrativa al MiG: il caso degli Uffici per il Processo

Come emerso nell'ambito delle interviste condotte, uno degli aspetti più rilevanti e peculiari del caso di Studio del Ministero della Giustizia riguarda la distinzione tra quelle che sono le sue funzioni "core" e quelle che sono invece funzioni "trasversali". Le prime fanno riferimento, in breve, al complesso delle attività giurisdizionali – ambiti in cui il MiG presenta competenze consolidate e una struttura storicamente rodada. Le seconde, invece, includono attività legate perlopiù ad aspetti amministrativo-gestionali legati alla macroarea del *management*. Proprio in quest'area delle funzioni trasversali si evidenziano le principali carenze del Ministero, come confermato per l'appunto, dalle diverse evidenze raccolte nelle interviste condotte. È in questo contesto che si inserisce la scelta di focalizzare l'analisi su caso degli Uffici per il Processo

(UPP), una delle principali innovazioni organizzative previste dal PNRR per la giustizia. Gli UPP, e i relativi addetti (AUPP), rappresentano un esempio paradigmatico di *policy* volta a rafforzare la CA del MiG, rispondendo in particolare alla necessità di colmare il gap nelle funzioni trasversali e supportare l'efficientamento della macchina giudiziaria attraverso nuove risorse professionali e modelli organizzativi innovativi più efficienti. Non a caso, tutti gli intervistati hanno indicato il potenziamento degli UPP come uno dei principali interventi capaci di incidere in modo diretto sul funzionamento dell'apparato giudiziario, migliorandone l'efficienza e contribuendo alla riduzione dell'arretrato, in linea con gli obiettivi strategici del Piano. Pertanto, il presente paragrafo si propone di analizzare il caso degli Uffici per il Processo non solo in quanto intervento rilevante del PNRR Giustizia, ma anche come caso di studio emblematico per esplorare in che modo, nel comparto giustizia, sia stata intesa CA e in quali modalità si sia estrinsecata. A seguire verranno quindi presentate le principali definizioni e dimensioni analitiche di CA individuate dagli intervistati. Successivamente, dopo aver ripercorso le origini degli Uffici per il Processo e la sua evoluzione concettuale con il PNRR viene presentata una analisi degli UPP quale politica di capacitazione delle amministrazioni giudiziarie, quindi, una disamina dei principali punti di forza e di debolezza emersi.

La CA al Mig: definizioni e dimensioni

Dall'analisi delle interviste emerge una concezione ampia, multidimensionale e fortemente orientata ai risultati della CA. Non si tratta di un concetto statico o meramente procedurale, ma di un insieme di funzioni, competenze e condizioni organizzative che consentono a un'amministrazione di tradurre le proprie funzioni istituzionali in risultati concreti, misurabili e coerenti con il contesto in cui opera.

Ne deriva dunque una visione della CA che, pur con sfumature differenti, si fonda su alcuni pilastri ricorrenti, di seguito sviluppati: *i) orientamento ai risultati(performance); ii) gestione e ottimizzazione delle risorse; iii) capacità di innovazione; iv) misurazione e valutazione; v) collaborazioni esterne e lavoro in rete.*

Anzitutto, gli intervistati la descrivono CA come un orientamento costante ai risultati, e quindi alla *performance* amministrativa. Tale approccio non si limita all'abilità di conseguire gli obiettivi, ma parte dalla loro corretta definizione. Ciò significa saper tradurre le funzioni attribuite dalla legge in esiti concreti, calibrati sulle condizioni operative e sulle specificità del contesto amministrativo, integrando la programmazione delle azioni con il rispetto di scadenze e standard qualitativi.

Un secondo elemento riguarda la gestione e l’ottimizzazione delle risorse, concepite in senso ampio – umane, strumentali, economico-finanziarie – e la capacità di allocarle in modo efficiente, valorizzando le competenze e le professionalità presenti sia all’interno dell’organizzazione sia attraverso apporti esterni.

La CA è poi associata a una forte spinta all’innovazione: introdurre nuove idee e modalità di lavoro anche in contesti organizzativi rigidi o tradizionali, collegando l’adozione di pratiche innovative all’effettivo sviluppo delle competenze del personale amministrativo.

Gli intervistati sottolineano inoltre l’importanza della misurazione e della valutazione, intese come monitoraggio costante del raggiungimento dei risultati e come processo partecipativo che coinvolga anche i destinatari finali. L’analisi dei dati diventa così strumento per ricalibrare processi e strategie.

Infine, emerge con forza la dimensione collaborativa: la pubblica amministrazione contemporanea non agisce più in totale autonomia, ma realizza le proprie funzioni sempre più in partenariato con soggetti esterni, pubblici e privati, in una logica di rete che amplia la propria capacità operativa.

Fonte	Definizione sintetica	Elementi chiave
MiG_Intervistato 1	Capacità di definire e raggiungere risultati, dotandosi di competenze adeguate, attivando collaborazioni esterne, misurando i risultati e reperendo risorse finanziarie.	Obiettivi; competenze concrete; valutazione; partnership; risorse economiche
MiG_Intervistato 2	Utilizzo efficace di risorse umane e strumentali, capacità di programmare e governare processi per il raggiungimento di obiettivi.	Governance; programmazione; gestione integrata risorse
MiG_Intervistato 3	Ottimizzazione delle risorse umane ed economiche, raggiungimento obiettivi nel rispetto di tempi e standard di qualità.	Efficienza; standard qualitativi; rispetto scadenze
MiG_Intervistato 4	Capacità di innovazione e di introdurre nuovi modi di lavorare in contesti rigidi.	Innovazione; cambiamento culturale

Tabella 6.2- Definizioni CA intervistati Ministero della Giustizia. Fonte: elaborazione personale.

Tale approccio alla comprensione della CA viene confermato anche dalla ricomposizione dei dati inerenti alle dimensioni costitutive della CA individuate dagli intervistati, le quali possono essere raggruppate secondo le tre macro-aree del modello interpretativo adottato dalla presente ricerca, confermandone nuovamente la tenuta empirica.

In primo luogo, dall'analisi delle interviste emerge con chiarezza come la **dimensione delle risorse umane e delle competenze** rappresenti il fulcro della CA, non solo in termini di frequenza con cui viene menzionata, ma anche per la profondità con cui viene tematizzata.

“(...) le persone sono la base della capacità”

(MiG_Intervistato 1)

Gli intervistati descrivono la CA innanzitutto come la possibilità concreta di disporre delle competenze necessarie per raggiungere i risultati attesi, competenze che devono essere intese non tanto sul piano meramente teorico, quanto piuttosto in termini operativi.

“(...) il doppio investimento, tecnologia capitale umano per la riduzione del digital divider, che è grattante, perché ci sono amministrazioni che spendono milioni di euro per digitalizzare e poi non, cioè poi hanno un funzionario che non sa accendere i computer”

(MiG_Intervistato 1)

Il capitale umano viene così concepito come leva strutturale della CA: dalla qualità della dirigenza alla presenza di figure manageriali dotate di capacità gestionali solide, fino alla valorizzazione delle risorse già presenti e al necessario ricambio generazionale. La formazione e lo sviluppo professionale sono visti come strumenti imprescindibili per affrontare le sfide odierne della PA.

“(...)una classe dirigente manageriale dotata di capacità manageriali che sono un prerequisito della capacità amministrativa, perché poi sono le persone che misurano, definiscono i risultati, collegano le funzioni agli obiettivi e le risorse, fanno crescere le risorse del capitale umano”

(MiG_Intervistato 1)

Particolare attenzione è riservata alle *soft skills*, che comprendono capacità relazionali, problem solving e attitudine al lavoro di squadra, elementi percepiti come imprescindibili.

“Servono, sembrerà una cosa strana, le soft skills. In un mondo complesso serve il team di professionalità diverse, soft skills che ti permettono di risolvere i problemi”

(MiG_Intervistato 2)

Particolarmente rilevante è in questo contesto il tema della **leadership** e della “buona dirigenza” intesa come la capacità di assumere responsabilità ai diversi livelli decisionali, con particolare enfasi rispetto ai ruoli dirigenziali. Alcuni intervistati lamentano un'eccessiva deresponsabilizzazione, in cui si tende ad attribuire tutto “alla norma” piuttosto che alle scelte manageriali. Una leadership solida è considerata un fattore abilitante, capace di imprimere direzione strategica e di legittimare l'azione dell'organizzazione.

“La leadership, che è una condizione essenziale per avere una capacità amministrativa, avere persone che si assumono delle responsabilità, viene meno. Perché io attribuisco la responsabilità alla norma. Abbiamo sbagliato, sì, ma abbiamo applicato la norma, va tutto bene, la mia responsabilità non viene chiamata in causa”
(MiG _Intervistato 1)

Sempre all’interno dell’asse delle risorse, dalle testimonianze emergono con forza anche due ulteriori sottodimensioni che contribuiscono a delineare il perimetro operativo della CA.

La prima riguarda le **risorse finanziarie**, la cui disponibilità per le singole amministrazioni è spesso determinata in sedi esterne e quindi sottratta al pieno controllo degli uffici destinatari. Questa dipendenza strutturale configura un vincolo esterno significativo, in grado di condizionare profondamente le possibilità di pianificazione e di intervento. In tale prospettiva, l’autonomia finanziaria “condizionata” rappresenta un limite diretto alla libertà strategica dell’amministrazione, costringendola ad adattare priorità e programmi a disponibilità di bilancio non sempre coerenti con le esigenze operative.

“Questa capacità perché l’ho messa alla fine? Perché in realtà nessuna amministrazione determina autonomamente le proprie risorse, la finanza pubblica è di fatto governata dal Ministero dell’economia”
(MiG _Intervistato 1)

La seconda sottodimensione concerne le **risorse strumentali**, ovvero l’insieme delle infrastrutture, degli strumenti tecnologici e dei supporti materiali a disposizione. Gli intervistati sottolineano che la mera fornitura di tecnologie avanzate non garantisce, di per sé, un incremento della CA. Al contrario, senza un parallelo investimento nello sviluppo delle competenze necessarie al loro utilizzo e senza una cultura organizzativa orientata all’innovazione, tali dotazioni rischiano di restare sottoutilizzate o di generare inefficienze. La CA, in questo senso, non risiede nella tecnologia in sé, ma nell’integrazione intelligente di strumenti, competenze e processi, così da trasformare le risorse materiali in reali leve di efficacia operativa.

Nella prospettiva degli intervistati, la CA si concretizza inoltre nei **processi**, intesi come l’insieme delle modalità con cui l’amministrazione pianifica, coordina, esegue e valuta la propria azione. Un primo elemento centrale è la **capacità di definire e raggiungere obiettivi** in maniera consapevole. Gli intervistati sottolineano come la CA non coincida soltanto con l’esecuzione di compiti, ma richieda la traduzione delle funzioni attribuite dalla legge in risultati concreti.

“(…) capacità di gestire tutte le risorse che hai affinché non solo raggiungi quel risultato ma addirittura riesci a creare una best practice che ti consentano sempre di raggiungere quel risultato”
(MiG _Intervistato 2)

In questo senso, la **programmazione** rappresenta un passaggio cruciale.

“Il mio peggiore incubo è avere un politico che non ha priorità e che ti viene a dire le cose all’ultimo. Questo riduce la capacità amministrativa perché non riesci a programmare”
(MiG _Intervistato 1)

Alla fase di definizione strategica segue la necessità di **analisi e valutazione dei processi**. Qui la CA si esprime nella misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi, possibilmente coinvolgendo i destinatari finali, e nell’utilizzo di queste evidenze per adattare strategie e interventi.

“(…) la capacità di misurare l’effettivo livello di raggiungimento dei risultati insieme a chi sono destinatari di quei risultati”
(MiG _Intervistato 1)

Altre dimensioni processuali evidenziate sono **la capacità di reperire nonché quella di gestire le risorse** (quindi non solo un loro possesso). Le testimonianze parlano di saper combinare in maniera sinergica risorse umane, economiche e strumentali, allocandole in modo efficiente e valorizzando sia le professionalità interne sia quelle esterne.

“Mi fa venire in mente capacità gestionale delle risorse umane, personali, delle risorse economiche”
(MiG _Intervistato 3)

Questo aspetto si connette direttamente alla **creazione di best practice**, ovvero modelli replicabili che assicurano il mantenimento di livelli qualitativi nel tempo.

“(…) capacità di gestire tutte le risorse che hai affinché non solo raggiungi quel risultato ma addirittura riesci a creare una best practice che ti consenta sempre di raggiungere quel risultato”
(MiG _Intervistato 2)

Sul piano operativo, emergono anche due ulteriori fattori: la **fiducia** e i **processi comunicativi** interni. La fiducia, intesa come capitale relazionale tra attori istituzionali, riduce i costi di coordinamento e consente di gestire l’incertezza in modo più efficace:

“(…) più i soggetti si fidano fra loro e meno è necessario che siano capaci [...] nel senso che l’altro sarà più tollerante nel valutare la tua capacità, perché si fida, perché si conosce, perché il tuo comportamento è prevedibile, perché hai condiviso delle informazioni che gli hanno consentito di fare uno scenario”
(MiG _Intervistato 1)

La comunicazione interna, invece, viene spesso citata come un nodo problematico: mancanza di coordinamento e tempi di reazione dilatati possono vanificare anche norme ben concepite. L’episodio relativo alla direttiva sulla formazione obbligatoria – applicata senza un preavviso adeguato agli uffici giudiziari – è emblematico delle conseguenze di una debolezza strutturale in questa area.

“(…) l’altro problema nella complessità è la comunicazione interna nella complessità. Così come Zangrillo ha fatto la norma sulla formazione: 40 ore per tutti i pubblici dipendenti, circolare di un mese e mezzo fa. Tutti gli uffici giudiziari vanno in tilt perché non sanno come far raggiungere 40 ore di formazione a tutti i dipendenti. Sarebbe bastato che Zangrillo, prima di renderlo pubblico a tutte le pubbliche amministrazioni, avesse avvertito il Ministero prima, avremmo preparato una circolare subito dopo. Invece abbiamo avuto bisogno di più tempo

per guardare perché pure per noi... E che sta succedendo? Poi i mezzi li avevamo, però per dirle siamo sempre lì”
(MiG _Intervistato 2)

Infine, i processi di **selezione e allocazione del personale** vengono considerati parte integrante della CA, in quanto determinano la corrispondenza tra competenze e funzioni. La possibilità di collocare le persone “giuste” nei ruoli “giusti” è vista come una condizione imprescindibile per far funzionare i modelli organizzativi e garantire l’efficacia dell’azione amministrativa.

“(…) il meccanismo di selezione del personale, il meccanismo di attribuzione dei vari soggetti ai vari uffici e quindi anche quello secondo me un po' rientra nel concetto di capacità amministrativa”
(MiG _Intervistato 3)

Proseguendo l’analisi secondo il modello analitico in utilizzo, emerge che, mentre le risorse (soprattutto umane) e i processi operativi sono stati ampiamente discussi, la dimensione della **Governance** è stata meno frequentemente tematizzata in modo diretto dagli intervistati del Ministero della Giustizia. Quando questo tema viene esplicitato, la *governance* è associata soprattutto alla capacità di “mettere insieme” le diverse componenti organizzative e di assicurare una regia strategica in un contesto definito dagli stessi intervistati come “complesso”.

“(…)perché qual è la realtà delle cose? Siamo in un mondo complesso, quindi serve la governance”
(MiG _Intervistato 2)

Tale complessità richiede un coordinamento multilivello, capace di integrare risorse, obiettivi e processi secondo una logica di sistema. Questo aspetto seppur non direttamente citato nella parte “teorica” dell’intervista, è emersa come dimensione rispetto all’implementazione degli Uffici per il Processo (UPP). Nelle prossime sezioni, dopo un excursus sulle origini e le evoluzioni degli UPP con il PNRR, verranno analizzate le principali dimensioni analitiche di CA emerse in fase attuativa.

Pur non emergendo in modo strutturato nella parte più “teorica” delle interviste, la *governance* appare tuttavia come una dimensione sottostante e rilevante nell’analisi delle pratiche concrete, in particolare in relazione all’implementazione degli Uffici per il Processo (UPP).

Questo momento teorico-concettuale di identificazione delle principali definizioni, dimensioni e modi di intendere la CA degli intervistati è seguito, come già anticipato, da un inquadramento delle origini e dello sviluppo degli UPP, un’analisi approfondita delle principali dimensioni della CA emerse nella fase di attuazione, con particolare attenzione alle interazioni tra risorse, processi e *governance*.

UPP: origini ed evoluzioni con il PNRR

L'Ufficio per il Processo (UPP), istituito formalmente con l'art. 50 del D.L. n. 90/2014 ma già prefigurato dall'art. 16-octies del D.L. n. 179/2012, è una struttura organizzativa permanente operante presso tribunali ordinari e corti d'appello, con la funzione di supportare in modo sistematico l'attività giurisdizionale. La sua finalità principale è garantire una maggiore efficienza del sistema giudiziario, contribuendo alla riduzione dei tempi dei procedimenti e allo smaltimento dell'arretrato. In quest'ottica, l'UPP rappresenta uno degli strumenti chiave per il miglioramento delle performance degli uffici giudiziari, grazie all'introduzione di modelli organizzativi innovativi e all'impiego mirato delle tecnologie digitali (Ministero della Giustizia, 2022). Lungi dal configurarsi come un mero ausilio accessorio al lavoro del giudice, l'UPP si inserisce oggi come elemento strategico di una più ampia riforma dell'organizzazione giudiziaria, contribuendo alla razionalizzazione delle attività processuali e all'implementazione di logiche collaborative e multidisciplinari.

Questo strumento risponde alla crescente esigenza, condivisa anche a livello internazionale, di affiancare i magistrati con personale qualificato capace di supportare l'attività giurisdizionale, non solo sotto il profilo tecnico-giuridico (competenze core) ma anche gestionale e organizzativo (competenze trasversali). Esperienze analoghe in altri ordinamenti, come Regno Unito, Stati Uniti, Francia e Spagna, hanno evidenziato i benefici derivanti dalla creazione di team di supporto al giudice, promuovendo un'organizzazione del lavoro più razionale ed efficace. È bene sottolineare, tuttavia, che, mentre nei contesti esteri (così come nella prima fase italiana) l'impostazione era tipicamente incentrata sull' "ufficio del giudice", ovvero su una struttura strettamente connessa alla figura del magistrato, nel tempo si è assistito a un'evoluzione concettuale e organizzativa.

La riflessione interna alla magistratura italiana, come evidenziato da Braccialini (2020), ha progressivamente abbandonato una visione "magistratocentrica", per abbracciare la prospettiva più integrata e sistemica degli Uffici per il Processo, che considera la struttura giudiziaria come unità funzionale alle attività giurisdizionali e a quelle ad essa annesse. In questo contesto, l'UPP rappresenta dunque non solo un meccanismo di supporto operativo ai magistrati, ma anche un dispositivo di riforma organizzativa del lavoro giudiziario, volto a superare una visione individualizzata della funzione giurisdizionale e a introdurre logiche collaborative e interdisciplinari. L'assunto alla base di questa innovazione è che l'efficienza del servizio giustizia richiede anche un ripensamento delle modalità di lavoro e l'investimento in risorse umane.

L'Ufficio per il Processo, pur come visto introdotto da norme risalenti nel tempo, ha vissuto a lungo una fase di marginalità. Solo negli anni più recenti, infatti, si è assistito a una svolta significativa nel processo di una sua istituzionalizzazione, determinata da una convergenza di fattori di natura normativa, organizzativa e tecnologica. La necessità di rispondere alle condanne internazionali per l'eccessiva durata dei processi, il riordino delle funzioni amministrative all'interno degli uffici giudiziari e la diffusione del processo civile telematico hanno sollecitato una nuova visione del rapporto tra magistratura e personale ausiliario (Braccialini, 2020).

Non verrà qui ripercorsa in modo analitico l'evoluzione normativa dell'Ufficio per il Processo, già ampiamente oggetto di approfondimento dottrinale e istituzionale⁴⁰. Ai fini del presente lavoro, si concentrerà invece l'attenzione sulle specifiche innovazioni introdotte in attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che hanno significativamente inciso sull'assetto e sul funzionamento dell'istituto, contribuendo a ridefinirne il ruolo nell'ambito dell'organizzazione giudiziaria contemporanea (l. n. 34 e 206/2021, d.l. n. 80/2021 e d.lgs. n. 151/2022).

Prima di introdurre tale tema è però necessario soffermarsi sulla struttura e la composizione degli UPP. La composizione dell'Ufficio per il Processo, così come delineata dall'art. 50 del D.L. n. 90 del 2014, riflette l'obiettivo di costruire quella struttura organizzativa funzionale e collaborativa finalizzata a sostenere l'attività giurisdizionale in tutte le sue fasi. Fanno parte dell'UPP diverse figure professionali, tra cui il personale di cancelleria, i magistrati onorari e i tirocinanti presso gli uffici giudiziari. In particolare, il **personale delle cancellerie** e delle segreterie giudiziarie svolge funzioni principalmente burocratico-amministrative di supporto individuate dal dirigente dell'ufficio insieme al magistrato coordinatore.

Per quanto riguarda la **magistratura onoraria**, la norma fa riferimento sia ai giudici onorari in servizio presso i Tribunali, sia ai giudici ausiliari assegnati alle Corti d'appello: sono questi, infatti, i due livelli di giurisdizione nei quali il legislatore ha espressamente previsto l'istituzione dell'Ufficio per il Processo. Tali figure collaborano nelle attività preparatorie alla decisione, contribuendo alla redazione di bozze, sintesi giurisprudenziali e approfondimenti normativi.

⁴⁰ Per maggiori approfondimenti si rimanda ai seguenti lavori: Franceschini, A. (2023). *Gli uffici per il processo penale e l'esercizio della funzione giurisdizionale: per un approccio "esternalista"*. Archivio Penale, Fascicolo n. 2 – Maggio-Agosto; Dalfino, D., Nisio, A., Carapella, B., & Vita, G. (2023). *L'ufficio del processo nel prisma della giustizia civile sostenibile: Organizzazione, economia, digitalizzazione*. Cacucci; Minicucci, G. (2023). *L'Ufficio per il processo: attualità e prospettive*. Intervento al corso di aggiornamento "Le innovazioni al sistema penale recate dal D. Lgs. 10 ottobre 2022, n. 150", Camera Penale di Firenze.

Ad essi si affiancano i **tirocinanti**, individuabili sia tra i laureati in giurisprudenza ammessi al tirocinio formativo ex art. 73 del D.L. n. 69 del 2013, sia tra coloro che svolgono il periodo di formazione professionale previsto dall'art. 37 del D.L. n. 98 del 2011. Essi affiancano uno o più giudici nello svolgimento delle attività propedeutiche alla funzione giurisdizionale, oppure in compiti di carattere amministrativo. Sia i giudici onorari che i tirocinanti contribuiscono in modo significativo alle attività di supporto del magistrato, integrandosi progressivamente nei processi organizzativi e operativi dell'ufficio giudiziario.

In seguito alla pandemia che l'istituto degli UPP ha acquisito nuova centralità grazie agli interventi previsti dal PNRR e in particolare con le leggi n. 134 e n. 206 del 2021, e con le misure straordinarie di potenziamento amministrativo introdotte dal d.l. n. 80/2021 e successivamente dal d.lgs. n. 151/2022. Da previsione sporadica e sperimentale, con il PNRR l'Ufficio per il Processo assume quindi un ruolo centrale nella strategia di modernizzazione del sistema giudiziario. L'intervento rientra nell'ambito delle misure volte alla riorganizzazione della macchina amministrativa e giudiziaria, con l'intento di rafforzare strutturalmente le capacità operative del sistema attraverso una duplice azione: da un lato, l'investimento sul capitale umano; dall'altro, l'innovazione delle infrastrutture digitali. In particolare, il Piano prevede “ (...) *il rafforzamento della capacità amministrativa del sistema, che valorizzi le risorse umane, integri il personale delle cancellerie, e sopperisca alla carenza di professionalità tecniche, diverse da quelle di natura giuridica, essenziali per attuare e monitorare i risultati dell'innovazione organizzativa; il potenziamento delle infrastrutture digitali con la revisione e diffusione dei sistemi telematici di gestione delle attività processuali e di trasmissione di atti e provvedimenti.*” (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021). L'Ufficio per il Processo viene dunque rilanciato nel PNRR come leva organizzativa strutturale, al fine di supportare l'attività giurisdizionale. Il modello proposto mira a costituire “*un team di personale qualificato di supporto*” (*Ibidem*) che coadiuvi i magistrati nelle fasi preparatorie del processo, nella gestione del ruolo e nella redazione delle bozze di provvedimenti. Questa forma di collaborazione tecnica ha l'obiettivo strategico di migliorare la performance degli uffici giudiziari, contribuendo al superamento del cronico arretrato e all'efficienza del sistema nel suo complesso.

Dal punto di vista operativo, l'attuazione della misura è stata affidata al reclutamento straordinario, per mezzo di concorso, di risorse a tempo determinato e all'introduzione quindi di nuove figure professionali prime tra tutti gli **Addetti all'Ufficio per il Processo (AUPP)**, assegnati ai singoli uffici secondo un programma gestionale calibrato sugli obiettivi di smaltimento dell'arretrato. Infatti, nell'ambito **dell'Investimento 1.8 – “Capitale umano e**

Ufficio per il Processo”, incluso nella Missione 1, Componente 1 (M1C1), è stata prevista l’attivazione di un piano straordinario di reclutamento per il rafforzamento delle strutture giudiziarie, con particolare riferimento alla costituzione e al potenziamento dell’Ufficio per il Processo. L’intervento si è concretizzato mediante l’assunzione a tempo determinato di circa 10.000 unità di personale. Il piano ha beneficiato di un finanziamento complessivo pari a oltre 2,2 miliardi di euro, dei quali circa 1,34 miliardi risultano già impiegati, alla data del 30 giugno 2024, per la copertura di spese relative a retribuzioni, procedure concorsuali e attività formative. A seguito della revisione del PNRR approvata nel dicembre 2023, la distribuzione delle risorse umane è stata ridefinita e ampliata: 9.560 unità sono state destinate al ruolo di addetti all’Ufficio per il Processo, selezionati tra laureati in discipline giuridiche ed economiche (rispetto agli iniziali 8.250 previsti); a queste si aggiungono 2.100 profili amministrativi e tecnici laureati, specializzati in ambiti quali informatica, contabilità, edilizia e statistica; 145 unità sono costituite da tecnici diplomati con competenze di livello junior nei medesimi settori; infine, 2.500 operatori diplomati non specializzati sono stati assegnati a mansioni di data entry. Al 30 giugno 2024, risultano operative 11.999 unità complessive, di cui 8.980 inquadrati come addetti all’Ufficio per il Processo e 3.019 con funzioni amministrative e tecniche (Ministero della Giustizia, 2025g).

Come emerge dai dati, l’intervento più cospicuo in termini di assunzioni è stato destinato alle figure degli AUPP. Tale figura è stata appositamente introdotta per rendere, al contrario delle precedenti tendenze, pienamente operativa la struttura dell’Ufficio per il Processo e contribuire. È con l’art. 11 del D.L. n. 80/2021 che questa figura assume un ruolo strategico nella messa a terra operativa dell’UPP contribuendo ad accompagnare la trasformazione della struttura organizzativa verso una funzione sistemica di supporto al sistema giustizia. Secondo l’allegato II, n.1 del già menzionato art. 11, dal punto di vista classificatorio, il profilo dell’AUP è riconducibile alle categorie ISTAT 2.5.1.1.1 (“Specialisti della gestione nella Pubblica Amministrazione”) e 2.5.2.2 (“Esperti legali in imprese o enti pubblici”), evidenziando così una natura professionale complessa e trasversale, che coniuga competenze amministrative avanzate e preparazione giuridica specialistica.

Il compito dell’Addetto è innanzitutto quello di affiancare i magistrati nell’esercizio delle loro funzioni, svolgendo attività quali lo studio dei fascicoli, la predisposizione di schede riassuntive e di bozze di provvedimenti semplici, la verifica della regolare costituzione delle parti e la gestione della documentazione processuale. A ciò si aggiungono funzioni più propriamente organizzative, come l’organizzazione del ruolo e delle udienze, l’individuazione delle priorità di trattazione e la segnalazione di eventuali criticità operative. L’AUPP partecipa inoltre a

processi di riflessione interna all'Ufficio per il Processo, contribuendo con proposte migliorative di natura organizzativa o informatica, e assume un ruolo attivo nel supporto alla digitalizzazione, al monitoraggio dei risultati e alla razionalizzazione dei flussi di lavoro. Non meno rilevante è l'apporto nella ricerca giurisprudenziale e dottrinale, nella ricostruzione normativa delle fattispecie affrontate e nel consolidamento degli orientamenti sezionali. Non di poco conto è la specifica in coda all'allegato rispetto alla funzione dell'Addetto di raccordo con il personale di cancelleria, al fine di favorire l'integrazione tra la dimensione amministrativa e quella strettamente giurisdizionale.

Ne emerge, dunque, una figura ad alta specializzazione, orientata alla collaborazione interdisciplinare e alla modernizzazione del servizio-giustizia, in linea con gli obiettivi di efficienza e qualità perseguiti dalla riforma.

Tale peculiare ruolo di raccordo tra le funzioni giurisprudenziali da un lato e quelle amministrative dall'altro ha finito con caratterizzare la figura dell'AUPP quale figura "ibrida" portando a non poche criticità interpretative. Per tali ragioni, il legislatore è intervenuto con il d.lgs. n. 151/2022, provando a delimitarne le funzioni, precisando che l'attività dell'addetto debba svolgersi in raccordo con la cancelleria, ma senza sovrapporsi a essa. Come osservato da Giusta (2025), nonostante ciò, la prassi applicativa ha spesso intrapreso percorsi differenti a seconda di ciò che erano le peculiarità di ciascun contesto lavorativo spingendo: AUPP maggiormente impiegati quali risorse amministrative in uffici afflitti da carenza di personale di cancelleria, AUPP come assistenti dei giudici altrove. Ciò ha generato una tensione irrisolta tra due diverse anime organizzative: da un lato la gestione amministrativa (ferma al contratto collettivo), dall'altro la direzione funzionale esercitata dal capo dell'ufficio giudiziario.

Di fronte a questa ambiguità, si è proposta l'adozione di un modello di "dirigenza integrata" capace di valorizzare il contributo dell'AUPP come punto di congiunzione tra esigenze giurisdizionali e struttura organizzativa. Tutto ciò impone un ripensamento formativo e culturale, volto a costruire una nuova professionalità in grado di sostenere la giurisdizione non solo sul piano operativo, ma anche in termini di innovazione organizzativa e qualità del servizio-giustizia. Non a caso, le Leggi n. 206 e n. 134 del 2021 - leggi delega, rispettivamente in materia di riforma del processo civile (legge n. 206/2021) e penale (legge n. 134/2021) - hanno previsto l'istituzione stabile dell'Ufficio per il Processo presso tutti i tribunali ordinari, le Corti d'appello e nuovi moduli anche presso la Corte di cassazione e la sua Procura generale.

In sintesi, è possibile affermare che la traiettoria normativa analizzata (dal PNNR a seguire) riflette una progressiva transizione da una fase emergenziale destinata al raggiungimento degli

obiettivi del PNRR e a una dimensione stabile ed organica integrando completamente l'UPP nell'ordinamento giudiziario civile e penale.

Al netto del quadro sul tema presente, l'obiettivo del presente lavoro non è tanto quello di testare l'effettiva efficacia degli UPP, se pur gli ultimi dati a disposizione evidenziano risultati incoraggianti rispetto allo smaltimento dell'arretrato, a conferma del contributo concreto fornito dagli interventi previsti dal PNRR, tra cui proprio l'istituzione degli Uffici per il Processo⁴¹.

Piuttosto, come già precedentemente esplicitato, lo scopo è quello indagare rispetto a come nel contesto Giustizia il tema della CA è stato declinato a partire dalle esperienze e dalle opinioni rilevate dalle interviste sul campo. Per tali ragioni, a seguire verranno esaminate le dimensioni di CA coinvolte nell'investimento 1.8 Missione 1, Componente 1 (M1C1). Si ribadisce ancora una volta il carattere esplorativo e in alcuno modo non generalizzabile dell'indagine condotta.

UPP: un primo passo per il rafforzamento amministrativo della Giustizia?

Come già accennato, e come più volte sottolineato dagli intervistati, nel quadro dell'organizzazione giudiziaria italiana, una delle caratteristiche peculiari del Ministero della Giustizia risiede nella coesistenza di competenze "core", strettamente connesse all'esercizio della funzione giurisdizionale da parte di magistrati e giudici, e competenze "trasversali", di natura gestionale, organizzativa e amministrativa. Mentre le prime rappresentano la colonna portante del sistema giustizia, le seconde costituiscono un ambito tradizionalmente più fragile e sottodimensionato, tanto in termini di risorse quanto di sviluppo professionale.

“Due componenti della capacità amministrativa del Ministero della Giustizia: la componente più strettamente professionale, cioè il saper fare la giurisdizione, e la componente più amministrativo manageriale, cioè il sapere gestire quelle funzioni trasversali (...). Il ministero ha una capacità amministrativa fortissima nella gestione della linea, nella gestione della sua attività caratteristica che è la giurisdizione. (...) quando si va sulle competenze invece, sulle componenti più trasversali della capacità amministrativa (...) non è proprio a livello che ci aspetteremmo da un'amministrazione che conta 100 mila dipendenti.”
(MiG_Intervistato 1)

Una criticità strutturale che è stata espressamente riconosciuta anche a livello sistemico dalla Direttiva Zangrillo del 16 gennaio 2025, nella quale si sottolinea l'urgenza di rafforzare la CA della pubblica amministrazione passando in primo luogo dallo sviluppo del capitale umano delle pubbliche amministrazioni in quanto: *“(...) la formazione e lo sviluppo delle conoscenze, delle competenze e delle capacità delle persone costituiscono uno strumento fondamentale*

⁴¹ Per maggiori approfondimenti si rimanda alla pagina relativa al monitoraggio PNRR disponibile su <https://dati statistiche.giustizia.it/it/pnrr.page> a cura della Direzione Generale di Statistica e di Analisi Organizzativa del Ministero della Giustizia (DgStat).

nella gestione delle risorse umane delle amministrazioni e si collocano al centro del loro processo di rinnovamento” (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2025a).

È proprio in risposta a tale criticità che l’Ufficio per il Processo è stato concepito: il significativo investimento in capitale umano reso possibile dal PNRR, con l’inserimento di migliaia di nuove unità con funzioni di supporto giuridico e organizzativo, ha rappresentato il primo passo concreto per colmare il *gap* storico tra la dimensione giurisdizionale e quella gestionale della giustizia.

“Molto spesso cosa succede? Che nei Tribunali ci sono i giudici, ci sono i cancellieri...i giudici non sanno cosa fanno i cancellieri e i cancellieri non sanno cosa fanno i giudici (...) chi si occupa della notifica è la cancelleria, se la cancelleria non provvede a notificare in tempo allora l'udienza che è stata fissata deve essere rinviata; quindi, è un ruolo importantissimo anche quella dell'amministrazione, ma c'è in molti Tribunali una mancanza di comunicazione tra questi due mondi”
(MiG _Intervistato 3)

Il potenziamento delle **risorse umane** è stato dunque, senza dubbio, la dimensione su cui l’investimento 1.8 M1C1 ha inciso in maniera diretta e visibile nella prospettiva di aumento della CA. La misura ha invertito, almeno temporaneamente, una tendenza ventennale: dopo anni segnati da tagli sistemici e blocco del *turnover* nella pubblica amministrazione, l’investimento massiccio operato attraverso il PNRR ha rappresentato una rottura significativa. L’UPP ha consentito l’inserimento di migliaia di giovani laureati con funzioni di supporto diretto alle attività giudiziarie. In questo senso, le risorse umane sono identificate in questa analisi come elemento principale per questa politica di capacitazione del comparto giustizia.

Oltre alla quantità, è cambiata la qualità del capitale umano: la specializzazione giuridica consente agli AUP di svolgere attività ad alto valore aggiunto, affiancando - e in parte sostituendo - funzioni che in passato erano svolte da magistrati o tirocinanti. Infatti, secondo i dati di monitoraggio integrato UPP al 31 dicembre 2024, sia nei tribunali Ministero della Giustizia,2024g) sia nelle corti d’appello (Ministero della Giustizia,2024f) il supporto diretto al giudice rappresenta l’attività prevalente, assorbendo in media il 64% dell’impegno degli AUPP. Seguono il supporto alla cancelleria (25–26%) e le attività trasversali (10–11%), queste ultime legate soprattutto a funzioni di digitalizzazione, programmazione e trasparenza.

Tra le prime dieci attività più svolte, in entrambi i gradi di giudizio, predominano compiti di natura giurisdizionale - come lo studio e la sintesi dei fascicoli, la redazione di bozze di provvedimenti e l’assistenza in udienza - mentre le funzioni di programmazione, monitoraggio o gestione delle risorse restano residuali. Nei tribunali si riscontra inoltre una presenza significativa di operazioni di aggiornamento registri e monitoraggio fascicoli, mentre nelle corti d’appello emerge una maggiore incidenza della raccolta di indirizzi giurisprudenziali.

I dati riportati sono dati aggregati e sono descrittivi di una tendenza media delle differenti realtà sul territorio nazionale. Dalle interviste è emerso tuttavia un impiego degli AUPP e una adozione di modalità gestionale a geometria variabile. Spesso, infatti, le nuove figure sono state integrate senza una chiara regia formativa né un impianto organizzativo adeguato lasciando ampia discrezionalità sul loro utilizzo:

“(...) uffici dove c'era bisogno di personale amministrativo, sono stati messi a fare i funzionari e ogni tanto gli davano qualcosa da fare per dire: “fate giudiziale”, negli uffici dove invece, centro-sud, il personale ce ne sta a iosa, hanno fatto gli assistenti del giudice”

(MiG _Intervistato 4)

In generale, la distribuzione dei processi e delle attività lavorative (Figure 6.2; 6.3;6.4; 6.5) conferma un impiego fortemente orientato al “*front line*” del processo decisionale, capace di dare risposta immediata all’arretrato e di alleggerire il carico dei magistrati, ma al contempo segnala la debolezza della dimensione organizzativo-gestionale.

Processi operativi

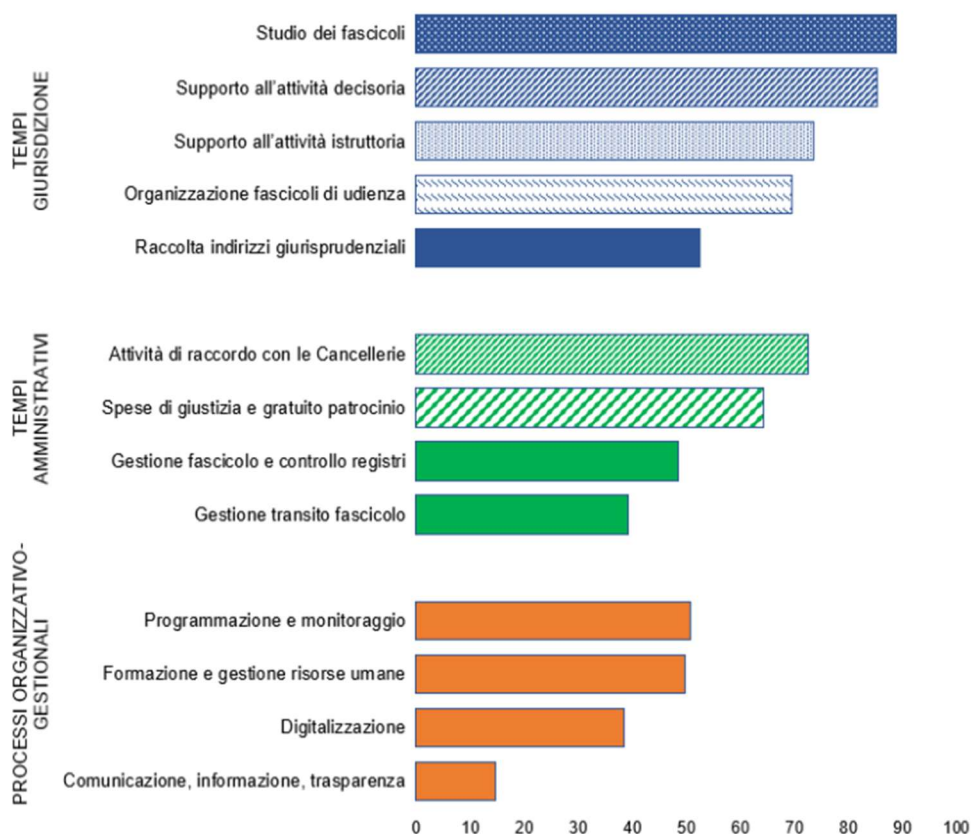


Figura 6.2 Processi operativi e ambiti di attività degli Addetti UPP (corti di appello). Fonte: Ministero della Giustizia (2024f).

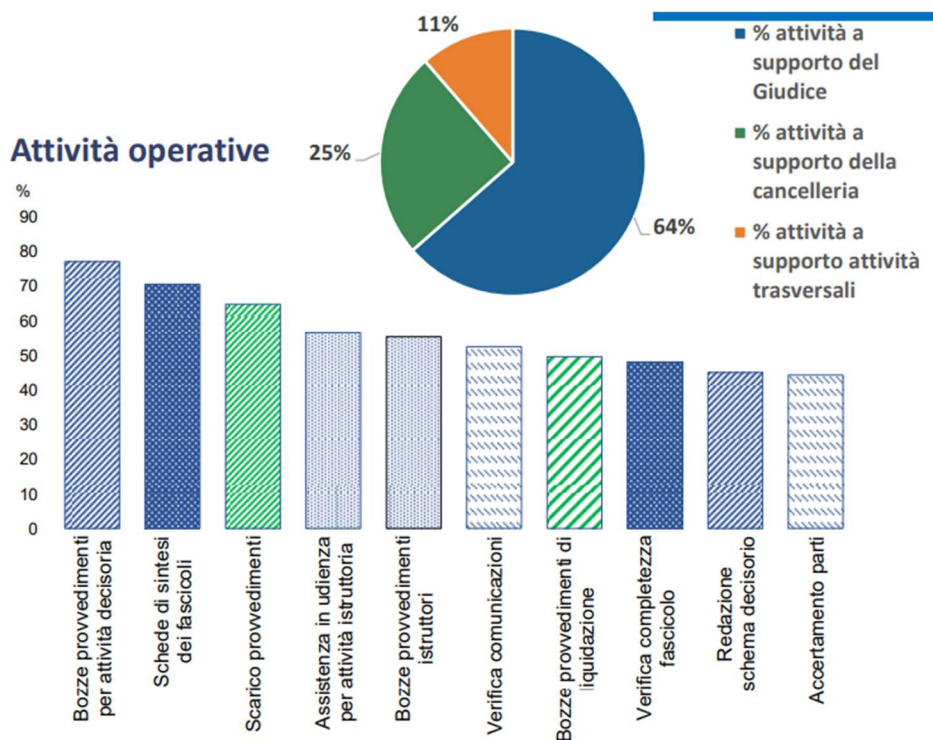


Figura 6.3 Attività operative degli Addetti UPP per ambito funzionale (corti di appello). Fonte: Ministero della Giustizia (2024f).

Processi operativi

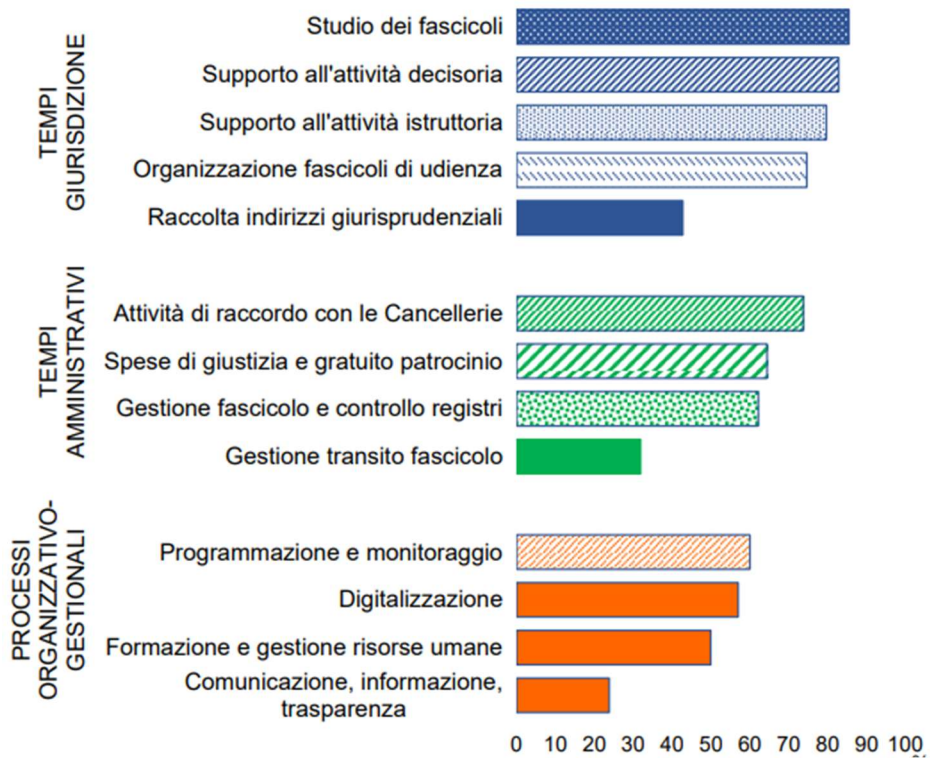


Figura 6.4 Processi operativi e ambiti di attività degli Addetti UPP (tribunali) Fonte: Ministero della Giustizia (2024g).

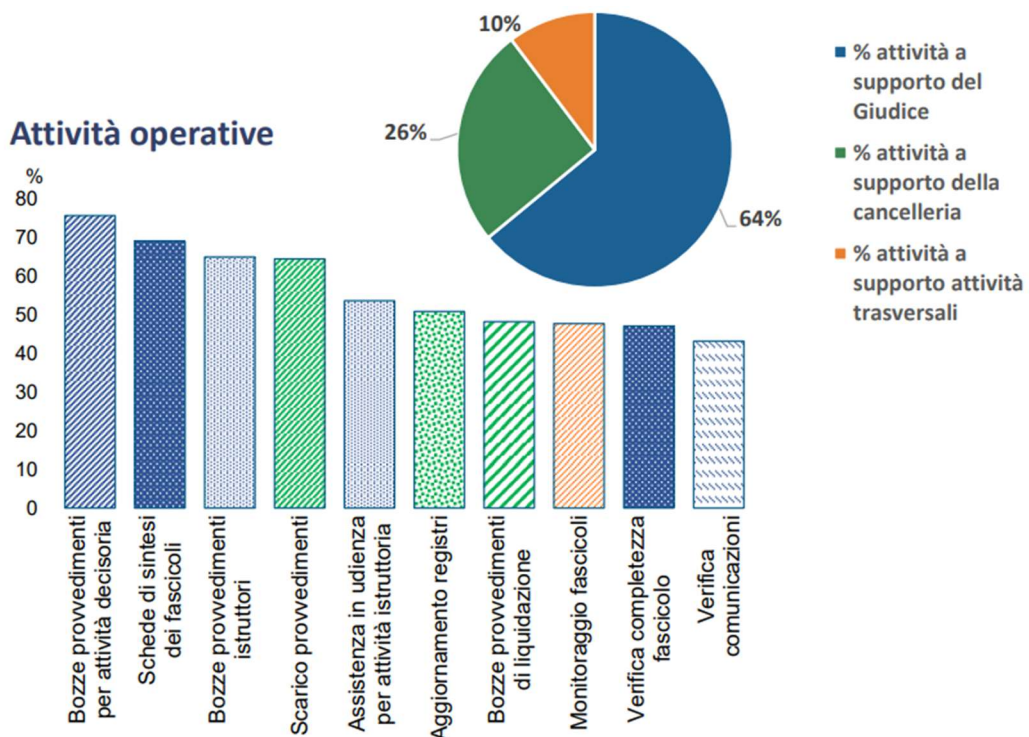


Figura 6.5 Attività operative degli Addetti UPP per ambito funzionale (corti di appello). Fonte: Ministero della Giustizia (2024g).

Quanto fin qui osservato rispetto alla distribuzione e all'impiego delle risorse umane è utile per introdurre un secondo profilo di analisi, strettamente connesso ma distinto: quello della dimensione dei **processi**. Se, come visto, l'investimento 1.8 M1C1 nasce formalmente come misura di rafforzamento della CA prevalentemente intesa in termini di risorse umane, l'esperienza concreta ne ha rivelato un effetto più ampio, mobilitando in maniera significativa anche la dimensione dei processi. L'inserimento massiccio di addetti qualificati non si è infatti limitato a colmare un vuoto di organico, ma ha reso necessario - e in molti casi ha stimolato, seppur indirettamente - una ridefinizione dei meccanismi interni di funzionamento degli uffici giudiziari. Pertanto, pur essendo per il legislatore una *policy* di CA centrata sull'aumento delle risorse umane, nell'esperienza degli intervistati vi è stata una mobilitazione e una trasformazione della dimensione dei processi in vari modi tra cui: ridefinizione dei flussi di lavoro; sistemi di monitoraggio e valutazione; pratiche di formazione strutturata; adozione di modelli organizzativi differenziati.

Un primo aspetto riguarda la **ridefinizione dei flussi di lavoro**. Le testimonianze raccolte segnalano come l'introduzione degli AUP abbia permesso di colmare la tradizionale frattura tra sfera giurisdizionale e sfera amministrativa, generando nuovi canali di scambio tra giudici e personale di cancelleria rappresentando dunque:

“(...) un ufficio di supporto e anche di comunicazione tra tutta la parte amministrativa del Tribunale e tutta la parte giurisdizionale [...] il veicolo di comunicazione tra un mondo e l'altro”
(MiG _ Intervistato 3)

L'UPP diventa così un elemento di connessione capace di ridurre i rinvii dovuti a mancati adempimenti e di migliorare la continuità del procedimento.

Accanto a ciò, si è assistito in alcuni uffici pratiche più o meno strutturate di **monitoraggio e valutazione** sull'operato degli AUP. In diversi contesti si è sperimentata infatti l'adozione di processi quali l'introduzione di *report* mensili, carichi di lavoro esigibili e persino sistemi di valutazione numerica della *performance*, secondo logiche di miglioramento continuo.

“(...) abbiamo definito un carico esigibile mensile, abbiamo definito le valutazioni... con un punteggio da 1 a 5... se c'è un lavoro non soddisfacente chiamo l'addetto e cerco di capire come correggere”
(MiG _ Intervistato 4)

Si tratta di un salto manageriale non banale, che segna il passaggio verso una gestione orientata ai risultati.

Un ulteriore processo mobilitato è quello della **formazione** degli AUP. Sebbene molti AUP siano stati inizialmente:

“(...) mandati allo sbaraglio, senza nessuna concreta definizione, delimitazione e attualizzazione del ruolo”

(MiG _Intervistato 4)

in alcuni uffici si è progressivamente strutturato un percorso formativo che combina affiancamento individuale - utilizzato spesso per la fase di avvio e di apprendimento del “mestiere” – e successivo lavoro in *team*. Questa scelta riflette una consapevolezza crescente della funzione abilitante della formazione non solo per gli AUP, ma in generale per la stessa *performance* dell’ufficio giudiziario. Si richiama nuovamente a tal proposito la Direttiva Zangrillo, la quale pone una forte attenzione al fatto che *“(...) il disegno e la concreta ed efficace attuazione delle politiche di formazione del personale sono una delle principali responsabilità del datore di lavoro pubblico e della dirigenza pubblica che ne esercita per legge le funzioni, specialmente quando preposta ad uffici dirigenziali con competenze generali in materia di gestione del personale. È compito del dirigente gestire le persone assegnate, sostenendone lo sviluppo e la crescita professionale.”*

Infine, la questione dei **modelli organizzativi** costituisce probabilmente la manifestazione più evidente della dimensione processuale. L’analisi dei dati e delle interviste ha evidenziato la coesistenza, all’interno dei diversi contesti giudiziari, di due principali modelli organizzativi di interazione tra AUPP e magistrati: il modello “one to one” e il modello “in team”.

Il modello one to one si caratterizza per l’assegnazione esclusiva di un AUPP a un singolo giudice, con l’obiettivo di garantire continuità e prossimità operativa. In questa configurazione, l’addetto copre l’intero spettro di attività del magistrato, dalla gestione amministrativa alla predisposizione di bozze di provvedimenti. Le interviste hanno evidenziato come questo assetto abbia prodotto benefici in termini di maggiore linearità nella gestione dei ruoli e riduzione dei rinvii, ma al tempo stesso si siano manifestate criticità non trascurabili quali ad esempio il rischio che il turnover o le assenze di un addetto lascino i giudici completamente scoperti, o che la relazione esclusiva e quotidiana possa evidenziare incompatibilità che sfociano poi in conflitti interpersonali difficili da gestire.

“(...) nel giro di due mesi una collega se n’è andata: il giudice è rimasto scoperto... un’altra ha litigato... si sono create molte difficoltà gestionali”

(MiG _Intervistato 3)

Non a caso, alcuni uffici hanno scelto di adottare il modello *one to one* soltanto nella fase di formazione iniziale, per poi sostituirlo con forme più flessibili e collaborative.

Il modello in *team*, al contrario, promuove la collaborazione tra gruppi di magistrati e gruppi di AUPP, spesso in combinazione con altre figure professionali (cancellieri, operatori di data

entry, tirocinanti). All'interno di questa logica si possono distinguere diverse modalità ricorrenti: i *mini pool*, in cui gli addetti sono assegnati a un gruppo di magistrati, con uno di essi che funge da referente principale; la *rotazione*, che prevede il coinvolgimento degli AUPP in mansioni diverse a supporto dell'attività di più giudici; il *collegio*, nel quale gli addetti sono assegnati a turno ai collegi giudicanti; e infine *l'assegnazione al fascicolo*, che comporta l'abbinamento degli AUPP ai fascicoli di prima udienza, permettendo loro di collaborare con magistrati differenti a seconda delle necessità. Tali modalità organizzative distribuiscono il carico di lavoro e favoriscono l'apprendimento reciproco, evitando la creazione di "monadi isolate" e stimolando un clima di condivisione. Le testimonianze raccolte sottolineano come il lavoro in *team* abbia contribuito a ridurre sensibilmente gli arretrati e sia stato riconosciuto anche da ricerche esterne come modello particolarmente funzionale⁴².

"(...) il metodo del team è quello più efficace, perché più menti insieme creano nuove idee... la sintesi è ricchezza"

(MiG _Intervistato 4)

Più in generale, esso è percepito come maggiormente coerente con la logica stessa dell'Ufficio per il Processo, concepito quale dispositivo istituzionale orientato a superare la frammentazione del lavoro giudiziario e a valorizzare una cultura della collaborazione.

A supporto di quanto delle evidenze qualitative raccolte, i dati del Monitoraggio integrato UPP (Ministero della Giustizia,2024g; Ministero della Giustizia,2024f) confermano la centralità del modello *one to one*, che rimane il più diffuso sia nei Tribunali sia nelle Corti di Appello (30–56%). Questo assetto, pur garantendo prossimità e continuità nel rapporto tra giudice e addetto, mostra le criticità già emerse nelle interviste: rigidità, vulnerabilità in caso di turnover e rischio di isolamento organizzativo.

Eccezione significativa è rappresentata dall'area penale delle Corti di Appello, dove il quadro è più articolato e il "one to one" non rappresenta la maggioranza assoluta e addirittura risulta in calo rispetto al 2023. Assumono dunque maggior rilievo i modelli "*in team*" e in particolare il collegio (17-22%) e la rotazione (15-22%). Nei Tribunali, invece, accanto al "one to one" spicca il *mini pool* (27-29%).

⁴² Il riferimento in particolare è al progetto di ricerca "*Next Generation UPP. Un progetto per migliorare le prestazioni della giustizia nell'Italia del Nord Ovest*", condotto dalla School of Management del Politecnico di Milano. Maggiori informazioni disponibili al link: <https://www.som.polimi.it/next-generation-upp-un-progetto-per-migliorare-le-prestazioni-della-giustizia-nellitalia-del-nord-ovest/>

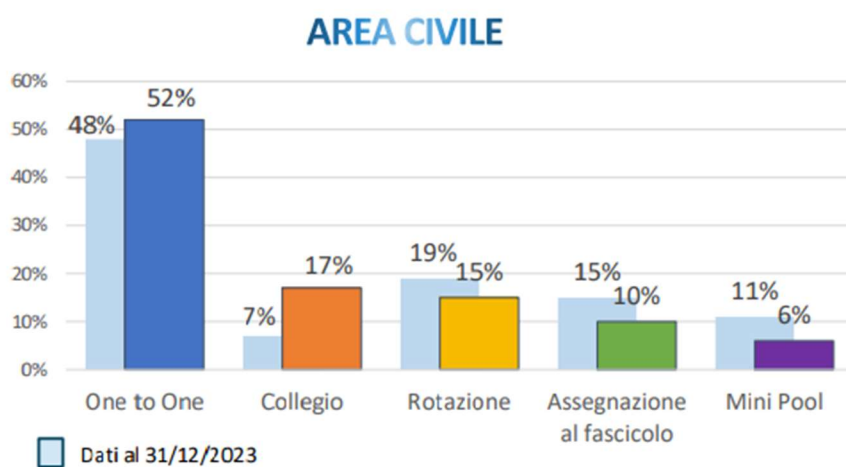


Figura 6.6 Distribuzione % dei modelli organizzativi dell’Ufficio per il Processo nell’area civile (corti di appello). Fonte: Ministero della Giustizia,2024f

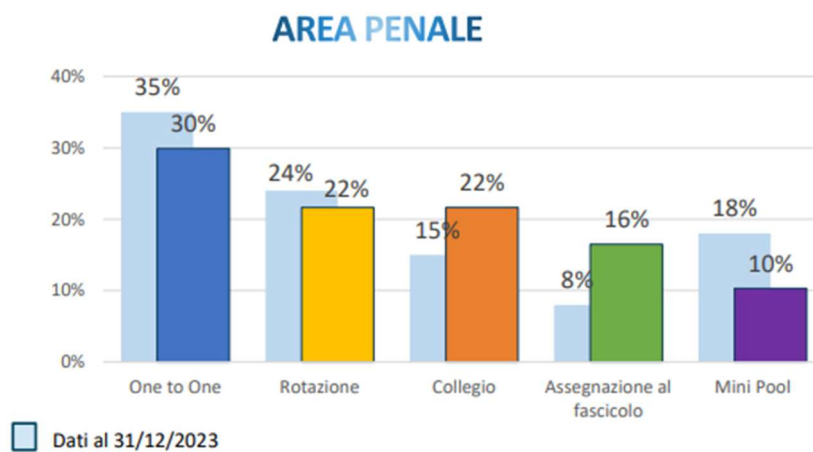


Figura 6.7 Distribuzione % dei modelli organizzativi dell’Ufficio per il Processo nell’area penale (corti di appello). Fonte: Ministero della Giustizia,2024f

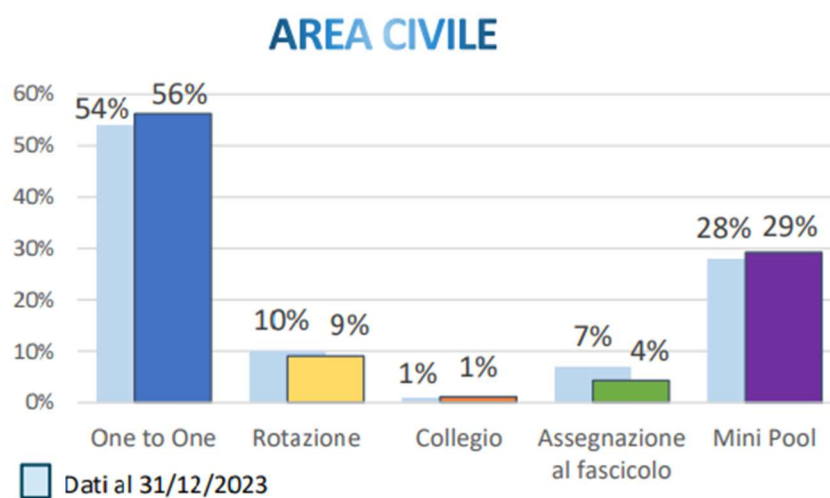


Figura 6.8 Distribuzione % dei modelli organizzativi dell'Ufficio per il Processo nell'area civile (tribunali).
Fonte: Ministero della Giustizia,2024g

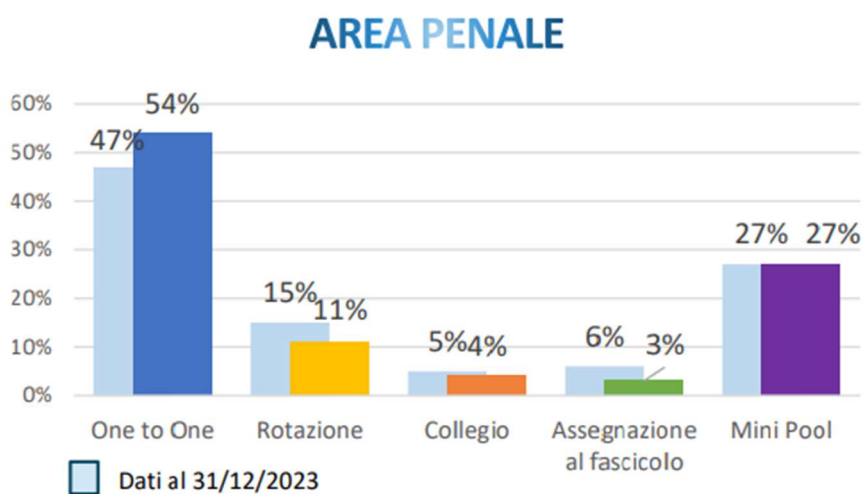


Figura 6.9 Distribuzione % dei modelli organizzativi dell'Ufficio per il Processo nell'area penale (tribunali).
Fonte: Ministero della Giustizia,2024g

Come si evince anche dai grafici (Figure 6.6; 6.7; 6.8; 6.9) i risultati non sono uniformi: dalle testimonianze raccolte emerge che i modelli di lavoro di gruppo si sono dispiegati quali modalità di lavoro innovativo laddove un ruolo attivo da parte dei ruoli dirigenziali/di coordinamento è stato in grado – così come anche auspicato dalla Direttiva Zangrillo - di orientare e organizzare le risorse, favorendo una vera evoluzione della cultura organizzativa. Al contrario, nei contesti in cui il personale è stato impiegato in maniera passiva o meramente procedurale, il potenziale innovativo dell’UPP non è stato pienamente valorizzato.

“Soprattutto è stata una cosa che è arrivata per i tentativi dagli stessi incaricati di organizzare le risorse ma senza delle direttive dall'alto. È stato il presidente di sezione che ha detto: sentite, per me la cosa più efficiente è questo tipo di organizzazione, vediamo come va”

(MiG _Intervistato 3)

“(…) in tanti altri tribunali [...] la figura dell'addetto è vista come una spesa in più, cioè gente che per la maggior parte del tempo si mette a studiare per magistratura; quindi, ovvio la cosa è sempre anche di fare dei controlli sull'effettività e sull'ottimizzazione delle risorse e capire magari appunto dove il modello ha funzionato, dove non ha funzionato e dove non ha funzionato intervenire, [...], dicendo allora c'è bisogno di una riorganizzazione”

(MiG _Intervistato 3)

Tale meccanismo ci introduce alla terza dimensione dell’analisi, quella della **governance**.

Se il potenziamento del personale (risorse) e la ridefinizione delle modalità operative (processi) hanno rappresentato due assi visibili di capacitazione, la **governance** riguarda invece le strutture di indirizzo, coordinamento e controllo attraverso cui l’Ufficio per il Processo è stato concretamente regolato e orientato.

Da un lato, la **governance** si è esercitata a livello centrale, attraverso la cornice normativa e regolativa del PNRR e delle direttive ministeriali, che hanno definito principi generali in materia di utilizzo del personale e di valorizzazione della formazione. Dall’altro lato, secondo quanto emerso dalle interviste, la **governance** si è dispiegata in modo fortemente decentrato, affidata alla capacità di presidenti e dirigenti degli uffici di interpretare il ruolo dell’UPP e di dare un’impronta organizzativa alle nuove risorse. Ne derivano configurazioni a geometria variabile: in alcuni uffici si è assistito a esperienze virtuose, in cui il ruolo attivo della dirigenza ha prodotto modelli innovativi poi riconosciuti come *best practice*; in altri, al contrario, la mancanza di una regia chiara ha determinato usi frammentati e talvolta inefficaci degli AUPP.

La *governance* si è dunque giocata su un equilibrio delicato tra indirizzi dall'alto e pratiche locali, con livelli diversi di formalizzazione. Come accennato, alcuni uffici hanno introdotto strumenti di controllo e valutazione (report mensili, carichi esigibili, sistemi di feedback individuale), segnando un passaggio verso logiche manageriali orientate ai risultati; altri hanno mantenuto forme di supervisione più informali, affidandosi prevalentemente alla discrezionalità dei singoli giudici.

Nel quadro interpretativo delineato secondo il *framework* analitico in utilizzo, l'Ufficio per il Processo si configura come una leva potenziale per la CA, misura che è stata concepita in primo luogo come politica concentrata sulla dimensione delle risorse ma che indirettamente, secondo quanto raccolto nelle interviste, ha mobilitato anche altre dimensioni afferenti alla sfera della CA così come da noi concettualizzata.

6.2 Ministero dell'università e della ricerca – Unità di Missione PNRR

La scelta di includere l'Unità di Missione PNRR del MUR deriva dall'importanza strategica che essa ha assunto nell'attuazione degli interventi previsti dalla Missione 4 ("Istruzione e ricerca"), in particolare la Componente 1 ("Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione") e la Componente 2 ("Dalla ricerca all'impresa"). Il MUR è titolare di un ampio pacchetto di riforme e investimenti, che spaziano dal rafforzamento delle infrastrutture di ricerca alla promozione di partenariati tra università, enti di ricerca e imprese. In questo contesto, l'Unità di Missione PNRR, incardinata nel Segretariato generale del Ministero, coordina le diverse fasi del ciclo di attuazione delle misure (progettazione, implementazione, monitoraggio e rendicontazione), in stretto raccordo con le principali strutture di governance nazionali del Piano. Il caso MUR è particolarmente interessante ai fini di questa analisi in quanto l'attuazione del PNRR ha comportato l'adozione di un modello di governance innovativo, quello Hub & Spoke (H&S), applicato ai partenariati estesi e agli ecosistemi dell'innovazione. Questo modello, fondato su un equilibrio tra centralizzazione strategica e decentramento operativo, rappresenta un esempio concreto di come il PNRR abbia sollecitato nuove forme organizzative e abbia contribuito a ridefinire la CA del Ministero, in particolare sul piano del coordinamento di reti complesse e della gestione multilivello dei flussi finanziari e informativi. Per comprendere appieno la portata del ruolo del MUR nell'attuazione del Piano, è quindi necessario esaminare, in primo luogo, gli obiettivi e le misure previste dal PNRR nel settore dell'istruzione e della ricerca (par. 6.2.1), successivamente la struttura organizzativa e le funzioni attribuite all'Unità di Missione (par. 6.2.2), fino ad arrivare al modello *Hub & Spoke*

applicato ai partenariati estesi e agli ecosistemi dell'innovazione, che costituisce l'elemento più innovativo in termini di capacitazione amministrativa (par. 6.2.3).

6.2.1 PNRR e MUR

Il PNRR assegna un ruolo centrale al Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), in particolare nell'ambito della Missione 4 – Istruzione e Ricerca per un totale di risorse previste di circa 11,5 miliardi di euro. All'interno di questa missione, che mira a rafforzare il sistema educativo e promuovere la ricerca scientifica e tecnologica, il MUR è direttamente responsabile dell'attuazione di numerosi interventi riconducibili alle due componenti principali: la Componente 1, dedicata al potenziamento dell'offerta di servizi di istruzione, e la Componente 2, focalizzata sul rafforzamento della filiera ricerca-innovazione e sul miglioramento del trasferimento tecnologico verso il sistema produttivo. (Ministero dell'Università e della Ricerca, n.d.a).

La **Componente 1** - “Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido all'università” - è concepita per intervenire sull'intero ciclo dell'istruzione. L'intento è duplice: da un lato, qualificare e innovare i percorsi universitari e post-universitari; dall'altro, incrementare l'attrattività del sistema accademico italiano, sia per aumentare il numero di laureati a livello nazionale, sia per rafforzarne la proiezione internazionale (Ministero dell'Università e della Ricerca, n.d.b). Nel dettaglio gli investimenti della Componente 1 sono:

- **Investimento 1.6 Orientamento attivo nella transizione scuola-università**, misura che intende rafforzare il passaggio dalla scuola superiore all'università, riducendo l'abbandono e favorendo un aumento dei laureati.
- **Investimento 1.7 Borse di studio per l'accesso all'Università**, tale misura mira a promuovere l'equità nell'accesso all'istruzione universitaria, con particolare attenzione agli studenti provenienti da contesti socio-economici svantaggiati. L'obiettivo è raggiunto attraverso l'incremento del numero di borse di studio.
- **Investimento 3.4: Didattica e competenze universitarie avanzate**, il quale punta a rinnovare e potenziare l'offerta formativa universitaria, intervenendo su più fronti strategici: borse di dottorato nel settore digitale, ambientale, la creazione di centri di formazione digitale e il rafforzamento delle scuole universitarie superiori. L'azione si estende anche alla promozione dell'internazionalizzazione.
- **Investimento 4.1: Estensione del numero di dottorati di ricerca e dottorati innovativi per la PA e il patrimonio culturale**, il cui obiettivo è quello di rafforzare il capitale umano altamente qualificato nei settori della ricerca, della pubblica

amministrazione e del patrimonio culturale, attraverso l'assegnazione mirata di borse di dottorato su tematiche strategiche per il Paese.

In parallelo, il MUR interviene attraverso specifiche **riforme**:

- **Riforma 1.5: Riforma delle classi di laurea**, la quale si propone di superare l'eccessiva rigidità degli attuali percorsi di studio, favorendo una maggiore interdisciplinarietà e flessibilità in modo tale da rispondere alle esigenze di un mondo del lavoro in continua evoluzione. Si amplia inoltre l'offerta di lauree professionalizzanti in un'ottica di valorizzazione delle competenze tecniche.
- **Riforma 1.6: Riforma delle lauree abilitanti per determinate professioni**, mirata a semplificare l'accesso alle professioni regolamentate facendo coincidere l'esame di laurea con quello di abilitazione. Il tirocinio pratico-valutativo integrato nei corsi diventa requisito per sostenere l'esame finale, che conferisce sia il titolo accademico sia l'abilitazione, attraverso una prova pratica. Questo consente un ingresso più rapido e diretto nel mondo del lavoro.
- **Riforma 1.7 Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per gli studenti**, la quale punta a incentivare la creazione di nuovi alloggi per studenti universitari, coinvolgendo soggetti pubblici e privati attraverso un sostegno economico del MUR. L'obiettivo è creare 60.000 nuovi posti letto entro il 2026, ampliando l'offerta abitativa per gli studenti fuori sede.
- **Riforma 4.1: Riforma dei dottorati**, il cui obiettivo è quello di aggiornare la disciplina dei dottorati di ricerca favorendo il coinvolgimento di attori esterni all'università, come imprese e centri di ricerca, per rafforzare la ricerca applicata.

Missione - Componente	Tipologia	Intervento	Importo totale (€)
M4C1	Investimento	1.6 Orientamento attivo nella transizione scuola - università	250.000.000,00
M4C1	Riforma	1.7 Riforma della legislazione sugli alloggi per studenti e investimenti negli alloggi per studenti	1.198.000.000,00
M4C1	Investimento	1.7 Borse di studio per l'accesso all'università	808.000.000,00
M4C1	Investimento	3.4 Didattica e competenze universitarie avanzate	272.139.345,00
	Sotto-investimento	Dottorati dedicati alle transizioni Green e Digital	35.000.000,00

	Sotto-investimento	Digital Education Hubs (DEH)	60.000.000,00
	Sotto-investimento	Rafforzamento delle Scuole universitarie superiori (SSU)	40.000.000,00
	Sotto-investimento	Iniziative educative Transnazionali (TNE)	50.000.000,00
	Sotto-investimento	Internazionalizzazione delle AFAM	87.139.345,00
M4C1	Investimento	4.1 Estensione del numero di dottorati di ricerca e dottorati innovativi per la Pubblica Amministrazione e il patrimonio culturale	504.000.000,00
M4C2	Investimento	1.1 Progetti di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN)	1.800.000.000,00
	Sotto-investimento	PRIN	970.000.000,00
	Sotto-investimento	PNR	230.000.000,00
	Sotto-investimento	Fondo “risorse per assunzioni”	600.000.000,00
M4C2	Investimento	1.2 Finanziamento di progetti presentati da giovani ricercatori	210.000.000,00
M4C2	Investimento	1.3 Partenariati estesi a Università, centri di ricerca, imprese e progetti di ricerca di base	1.610.000.000,00
M4C2	Investimento	1.4 Potenziamento strutture di ricerca e creazione di “campioni nazionali” di R&S	1.600.000.000,00
M4C2	Investimento	1.5 Creazione e rafforzamento di “ecosistemi dell’innovazione per la sostenibilità”	1.242.800.752,17
M4C2	Investimento	3.1 Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione	1.578.069.857,17
M4C2	Investimento	3.3 Assegnazione di borse di dottorato in collaborazione con le imprese e promozione dell’assunzione di ricercatori da parte delle imprese	510.000.000,00
	Sotto-investimento	Dottorati innovativi	360.000.000,00
	Sotto-investimento	Incentivi alle imprese	150.000.000,00
Totale complessivo			11.583.009.954,34

Tabella 6.3 Riepilogo di tutte le Riforme e gli Investimenti di competenza del MUR. Fonte: Ministero dell’Università e della Ricerca, 2025.

La **Componente 2** - “Dalla ricerca all’impresa” - si concentra invece sul rafforzamento del sistema della ricerca pubblica e sulla sua integrazione con le esigenze del tessuto produttivo. Attraverso questa componente, il MUR è chiamato a promuovere un ecosistema della ricerca

nazionale più competitivo, coordinato e in grado di generare impatti concreti sull'innovazione tecnologica e industriale del Paese. Gli investimenti previsti comprendono:

- **Investimento 1.1 - Progetti di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN)**, previsto al fine di sostenere attività di ricerca scientifica di elevato valore strategico per il Paese.
- **Investimento 1.2 - Finanziamento di progetti presentati da giovani ricercatori**, il quale ha l'obiettivo di creare nuove opportunità per i giovani ricercatori, favorendo il loro sviluppo professionale e incentivando la permanenza e crescita delle competenze scientifiche nel contesto italiano.
- **Investimento 1.3 - Partenariati estesi a Università, centri di ricerca, imprese e finanziamento progetti di ricerca**, incentrato sul finanziamento di programmi di ricerca pubblici e privati e il coinvolgimento degli stakeholder per facilitare il trasferimento di conoscenze.
- **Investimento 1.4 - Potenziamento strutture di ricerca e creazione di "campioni nazionali" di R&S su alcune Key enabling technologies**, il quale si propone di finanziare centri di ricerca nazionali competitivi focalizzati su tecnologie avanzate.
- **Investimento 1.5 - Creazione e rafforzamento di "ecosistemi dell'innovazione per la sostenibilità"**, che sostiene la creazione di *ecosistemi dell'innovazione* territoriali, reti tra università, enti di ricerca, istituzioni e soggetti privati qualificati, con l'obiettivo di promuovere progetti orientati alla sostenibilità sociale e allo sviluppo locale attraverso la ricerca e l'innovazione.
- **Investimento 3.1 - Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione**, volto a finanziare la creazione e il potenziamento di infrastrutture di ricerca e innovazione, favorendo l'integrazione tra mondo accademico e settore industriale.
- **Investimento 3.3 - Introduzione di dott. innovativi che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovono l'assunzione dei ric. da parte delle imprese**, il quale punta a rafforzare le competenze avanzate attraverso l'introduzione di dottorati innovativi strettamente connessi ai fabbisogni delle imprese. La misura prevede programmi di dottorato co-progettati con il mondo produttivo e incentivi per l'assunzione di ricercatori.

L'ultima riforma prevista è invece la **Riforma 1.1 - Attuazione di misure di sostegno alla R&S per promuovere la semplificazione e la mobilità**. Essa mira a semplificare la gestione

dei fondi per la ricerca e a promuovere la mobilità tra università, infrastrutture di ricerca e imprese. Superando la logica redistributiva, introduce un approccio collaborativo e incentiva il trasferimento di competenze tra settore pubblico e privato.

Nel complesso, il MUR si configura come soggetto attuatore, ma anche come ente regolatore e supervisore dell'intero pacchetto di misure afferenti alla Missione 4. Il Ministero svolge infatti un ruolo determinante nella definizione delle linee guida, nella gestione amministrativa dei bandi e dei finanziamenti, nella valutazione dei progetti, nel monitoraggio degli avanzamenti e nella rendicontazione alla cabina di regia del PNRR. Come nel caso del Ministero della Giustizia, le attività del MUR in questo ambito si innestano su una struttura gestionale dedicata, l'Unità di Missione PNRR.

Gli investimenti e le riforme sopra illustrate assumono un valore strategico per la trasformazione strutturale del settore. Attraverso le misure del Piano, il Ministero è infatti chiamato a guidare un cambiamento profondo dell'offerta formativa e del sistema della ricerca, promuovendo innovazione, inclusione e competitività a livello nazionale ed europeo.

6.2.2 Struttura organizzativa e funzioni

L'Unità di Missione Pnrr del MUR ha il compito di coordinare le diverse fasi del ciclo di attuazione delle misure (progettazione, implementazione, monitoraggio e rendicontazione), in stretto raccordo con le istituzioni universitarie, gli enti di ricerca e le imprese coinvolte. Dal punto di vista organizzativo, essa è incardinata all'interno del Segretariato Generale del MUR. Rappresenta il fulcro del coordinamento con le principali strutture di governance nazionale del PNRR: la Struttura di Missione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'Ispettorato Generale per il PNRR del MEF. Il Direttore Generale è responsabile per l'attuazione degli interventi e per tale ragione esercita funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività. Come visto per l'Unità di Missione PNRR del Ministero della Giustizia, anche l'Unità del MUR si articola in tre uffici dirigenziali non generali (Ministero dell'Università e della Ricerca, 2025):

I. L'Ufficio di coordinamento della gestione

L'Ufficio presidia l'efficace attuazione degli interventi PNRR del MUR. Tra le sue funzioni rientrano: la definizione delle procedure di gestione e controllo, la predisposizione della manualistica, la vigilanza sulla correttezza delle procedure attuative, il supporto nella selezione degli interventi e la prevenzione di frodi e conflitti d'interesse. Inoltre, coordina le attività relative alla rendicontazione in collaborazione con gli altri uffici, fornendo le Linee guida per garantire il rispetto dei vincoli climatici e digitali previsti dal PNRR.

II. L'Ufficio di monitoraggio,

L'Ufficio è responsabile della raccolta, verifica e trasmissione dei dati sull'avanzamento fisico, procedurale e finanziario delle misure e dei progetti del PNRR, con particolare attenzione al raggiungimento dei milestone e target. Utilizza la piattaforma ReGiS per garantire l'aggiornamento continuo del sistema informativo. Produce report e cronoprogrammi, assicura la trasparenza dei processi e supporta la Direzione nella programmazione e nella sorveglianza degli interventi.



Figura 6.10 Struttura organizzativa dell'Unità di Missione per l'attuazione degli interventi del PNRR presso il Ministero dell'Università e della Ricerca. Fonte: Ministero dell'Università e della Ricerca, 2025.

III. L'Ufficio di rendicontazione e controllo

L'Ufficio verifica la regolarità delle spese e delle procedure adottate dai soggetti attuatori, controlla le domande di rimborso e cura la trasmissione dei dati necessari alla Commissione Europea per i pagamenti. È inoltre competente per il recupero delle somme indebitamente versate e per l'attuazione di misure antifrode e anti-conflitto di interesse, agendo in sinergia con gli altri uffici dell'Unità di Missione.

6.2.3 La Capacità Amministrativa al MUR: l'adozione del modello Hub&Spoke

Dalle interviste condotte presso il Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) emerge una rappresentazione della CA fortemente intrecciata con le innovazioni introdotte dal PNRR e, in particolare, con l'adozione del modello organizzativo *Hub&Spoke*. Tale modello – dettagliato nel prossimo paragrafo - ha costretto gli attori istituzionali (università, centri di ricerca, imprese) a organizzarsi in forme nuove, creando soggetti giuridici ad hoc (fondazioni, SCARL, consorzi ecc..), con un Hub centrale incaricato del coordinamento e molteplici Spoke e

“affiliati” responsabili di attività tematiche e bandi a cascata. Come ricordato dagli intervistati, ciò ha prodotto una “galassia” organizzativa di grande complessità, caratterizzata da reti multilivello e da un flusso articolato di risorse e procedure di rendicontazione. Da un lato, alcuni dirigenti hanno sottolineato come questo modello abbia rappresentato un’occasione di rafforzamento della CA, favorendo il coordinamento inter-istituzionale, la condivisione di responsabilità e il superamento di logiche frammentate in favore di un orientamento al risultato. Dall’altro lato, tuttavia, le interviste hanno messo in luce anche criticità rilevanti: il rischio di moltiplicazione di passaggi burocratici, la creazione di soggetti giuridici “farraginosi” e difficilmente sostenibili nel medio periodo, la complicazione nei flussi finanziari e di rendicontazione, fino alla possibile “negazione” della CA in presenza di eccessivi passaggi procedurali. Il presente paragrafo si propone dunque di analizzare il caso MUR attraverso l’esperienza del modello *Hub&Spoke*, considerando come tale strumento di governance possa essere considerato una potenziale leva di capacitazione amministrativa. Similmente al precedente paragrafo, verranno dapprima ricostruite le definizioni e le dimensioni di CA emerse dalle interviste; quindi, presentata la genesi e la logica del modello *Hub&Spoke* nel contesto del PNRR, per poi discutere in che misura possa essere riconosciuto come uno strumento di capacitazione andando ad esaminare le dimensioni di risorse, processi e *governance* individuate dal *framework* analitico.

La CA al MUR: definizioni e dimensioni

Dall’analisi delle interviste condotte con i dirigenti e funzionari del MUR emerge una concezione articolata CA, sicuramente condizionata dal contesto straordinario del PNRR ma al tempo stesso radicata in tratti più specifici dell’amministrazione. La CA viene in generale descritta dai testimoni intervistati come un insieme di condizioni organizzative, risorse e modalità operative che consentono all’amministrazione di governare la complessità e di tradurre adempimenti formali in risultati concreti. In questa prospettiva, gli intervistati convergono su alcuni tratti comuni: i) **orientamento ai risultati**; ii) **gestione delle risorse**; iii) **funzione di accompagnamento proattivo**; iv) **efficienza, efficacia ed economicità**.

“La capacità amministrativa è tutta quell’attività che l’amministrazione svolge quotidianamente nell’applicare quelle procedure che servono a verificare, controllare, monitorare, orientare, erogare le risorse”

(MUR_Intervistato1)

“La capacità amministrativa è la capacità della pubblica amministrazione [...] di far funzionare le cose e quindi di portare a termine gli obiettivi che gli vengono assegnati”

(Ministero dell’Università e della Ricerca_Intervistato2)

“Se la dovessi raccontare dovrebbe essere la capacità di garantire [...] il perfetto bilanciamento tra efficacia, efficienza ed economicità”
(MUR_Intervistato3)

Fonte	Definizione sintetica	Elementi chiave
MUR_Intervistato 1	Capacità di accompagnare i processi garantendo risultati nei tempi previsti, attraverso monitoraggio e corretta applicazione delle procedure, passando da una logica di adempimento a una logica di risultato.	Risultati; velocità; monitoraggio; accompagnamento
MUR_Intervistato 2	Capacità di “far funzionare le cose” e portare a termine gli obiettivi assegnati, attraverso personale motivato e strutture di governance adeguate.	Obiettivi; <i>governance</i> ; motivazione personale; <i>soft skills</i>
MUR_Intervistato 2	Capacità di garantire equilibrio tra efficacia, efficienza ed economicità; processi snelli ma sostenibili; gestione oculata del <i>budget</i> e delle risorse.	Efficienza; <i>budget</i> ; processi snelli; <i>sustainability</i>

Tabella 6.4 Definizioni CA intervistati Ministero dell’Università e della Ricerca. Fonte: elaborazione personale.

In primo luogo, la CA è percepita come capacità di superare la logica del mero adempimento formale verso **l’orientamento al risultato**. La distinzione richiamata da più intervistati è chiara: non basta rispettare pedissequamente le procedure, occorre che esse siano strumenti funzionali a generare risultati. In questa chiave, il rispetto delle regole è condizione necessaria, ma non sufficiente; ciò che definisce la “vera” capacità è la finalizzazione dell’adempimento al raggiungimento di obiettivi sostanziali, in termini di *output* e di *outcome*.

“Un conto è il mero rispetto del passaggio procedurale e un conto è il rispetto del passaggio procedurale finalizzato al raggiungimento del risultato”
(MUR_Intervistato1)

Un secondo elemento centrale riguarda la **gestione delle risorse**, concepite in senso ampio: risorse finanziarie, da allocare in modo coerente con gli obiettivi evitando tanto sprechi quanto risparmi non giustificati; risorse umane, la cui motivazione, preparazione tecnica e dotazione di *soft skills* rappresentano leve imprescindibili; risorse organizzative e tecnologiche, che devono essere messe al servizio di processi amministrativi più snelli ed efficaci.

“C’è la coincidenza tra budget e obiettivi dell’amministrazione [...] avere fondi a disposizione e lasciarli lì intonsi può tradire il fatto che ho fatto meno di quanto avrei dovuto”
(MUR_Intervistato3)

Tale definizione è rafforzata ancora di più alla luce delle straordinarie del PNRR che devono essere impiegate:

“(...) al meglio e nei tempi dati”

(MUR_Intervistato1)

In questo senso, gli intervistati enfatizzano la dimensione della CA intesa come **funzione di accompagnamento proattivo** rispetto ai soggetti attuatori delle politiche pubbliche. La PA non deve limitarsi a reagire agli eventi o a esercitare un mero controllo formale, ma deve operare affinché “le cose accadano”, accompagnando in modo utile chi realizza i progetti e sostenendo attivamente il raggiungimento dei risultati attesi, incidendo direttamente sull’operato amministrativo.

“La capacità amministrativa è la capacità della pubblica amministrazione (...) di far funzionare le cose e quindi di portare a termine gli obiettivi che gli vengono assegnati”

(MUR_Intervistato2)

“(...) l’amministrazione opera per far succedere le cose e non semplicemente per assistere all’accadere e poi reagire”

(MUR_Intervistato1)

Inoltre, la CA è concepita come la capacità di garantire **equilibrio tra efficacia, efficienza ed economicità**, senza che ciò impedisca all’azione amministrativa di compromettere la qualità dei suoi esiti. La CA quindi è legata a:

“...l’idea di avere dei processi che siano sufficientemente snelli ma tuttavia completi e [...] sostenibili.”

(MUR_Intervistato3)

L’impostazione appena vista emersa nelle definizioni si riflette coerentemente nelle dimensioni costitutive della CA richiamate – esplicitamente o implicitamente- dagli intervistati. L’analisi dei dati conferma nuovamente la tenuta empirica del *framework* analitico adottato dalla presente ricerca

La dimensione delle **risorse** emerge ancora una volta come cardine della CA. Il riferimento non è soltanto alla disponibilità quantitativa di personale e budget, ma soprattutto alla capacità di valorizzare e mettere a sistema risorse già presenti. Gli intervistati insistono sul capitale umano come fattore imprescindibile, non solo in termini quantitativi ma soprattutto qualitativi.

Infatti, la CA è ricondotta non solo alle competenze tecniche, ma anche a fattori più immateriali quali la motivazione, la serietà e la disponibilità al lavoro.

*“Sicuramente deve avere il personale che ha voglia di fare e che ci crede, indipendentemente dai titoli di studio.
[...] ci vuole tanta buona volontà e serietà”*
(MUR_Intervistato2)

Accanto a questo si collocano le soft skills, considerate determinanti per la gestione della complessità e per il coordinamento tra uffici. Capacità relazionali, empatia e attitudine alla collaborazione diventano leve di capacitazione altrettanto rilevanti delle competenze o conoscenze tecniche.

“Sicuramente anche l’empatia [...] potenziare gli aspetti relazionali delle persone è un plus, perché tu riesci a relazionarti con tutti gli altri uffici e altre direzioni con semplicità”
(MUR_Intervistato2)

Sul piano economico-finanziario, la gestione del budget viene descritta come parte integrante della CA. Non si tratta solo di risparmiare, ma di saper spendere in modo coerente con gli obiettivi. Infine, le risorse strumentali e tecnologiche (piattaforme digitali, sistemi di business intelligence, ecc..) sono richiamate come supporti indispensabili al monitoraggio e alla trasparenza, ma il loro valore è sempre condizionato dalla capacità del personale di saperle utilizzare.

Il secondo asse della CA riguarda i **processi**. Qui la CA viene declinata in termini di adattabilità e di apprendimento organizzativo indicando come la resilienza organizzativa rappresenti una componente essenziale della CA, specie in contesti caratterizzati da frequenti riforme e mutamenti normativi.

“(...) l’adattarsi ai cambiamenti è una caratteristica che deve avere una pubblica amministrazione”
(MUR_Intervistato2)

In questa direzione, la formazione - sia formale sia informale - viene interpretata come leva strategica per rafforzare la capacità. Non solo corsi tradizionali, ma anche pratiche di “imparare facendo”, che permettono di consolidare competenze operative e di sviluppare best practice interne.

“Fare della formazione è sicuramente la strada classica per aumentare la capacità amministrativa, e noi crediamo molto anche nell’imparare facendo”
(MUR_Intervistato2)

Inoltre, un elemento fortemente ricorrente è quello del monitoraggio e della valutazione: la CA si lega alla possibilità di raccogliere dati, interpretarli correttamente e utilizzarli per orientare decisioni e azioni. Il processo decisionale amministrativo non è riducibile a un atto meccanico, ma richiede capacità analitiche sofisticate e un continuo bilanciamento interpretativo.

“I dati, i numeri, da soli lo spiegano. [...] lo stesso dato può voler dire una cosa positiva da una parte ma negativa dall'altra. Questo significa un lavoro e una competenza sempre più necessarie all'interno della PA”
(MUR_Intervistato1)

La terza dimensione riguarda la **governance**. Gli intervistati hanno fatto riferimento, in particolare, alla necessità di creare assetti organizzativi stabili e strutture in grado di coordinare le diverse articolazioni interne. Qui la CA si manifesta non tanto nella singola *performance* operativa, quanto nella costruzione di un sistema integrato e nella possibilità di attivare meccanismi di regia capaci di orientare processi e risorse verso obiettivi comuni. Questa prospettiva mette in luce due aspetti rilevanti: da un lato, la *governance* viene associata a un'esigenza di sistema, che supera la logica settoriale e richiede capacità di coordinamento multilivello; dall'altro, essa evidenzia le criticità di una PA che spesso fatica a garantire coerenza tra linee politiche, strategie e pratiche operative.

Il modello Hub & Spoke: origini e applicazioni nel PNRR

Il modello *Hub & Spoke* (H&S), adottato dal Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) nell'attuazione del PNRR per l'asse “Dalla ricerca all'impresa” (Missione 4, Componente 2), costituisce una scelta di *governance* che ha l'obiettivo di coordinare partenariati ampi e compositi, capaci di tradurre in risultati misurabili programmi di investimento dell'ordine di centinaia di milioni di euro entro vincoli temporali particolarmente stringenti. La struttura di *governance Hub & Spoke* (letteralmente “Mozzo & Raggi”), è una configurazione organizzativa radiale in cui un centro di riferimento (Hub) coordina una pluralità di nodi periferici (*Spoke*). L'**Hub** riveste un ruolo strategico e di indirizzo: costituisce il punto di riferimento e di convergenza per le *Spoke*, raccoglie e integra le competenze specialistiche diffuse nel sistema, e concentra in sé le principali responsabilità operative e gestionali. L'Hub esercita quindi una funzione di coordinamento e governo, elaborando linee guida e istruzioni che possono incidere direttamente sul funzionamento delle strutture periferiche.

Le **Spoke**, a loro volta, svolgono compiti prevalentemente operativi ed esecutivi, realizzando sul piano concreto le indicazioni ricevute dal centro. Esse completano il quadro organizzativo con attività applicative e di supporto, mantenendo un legame costante con l'*Hub* che le coordina e ne assicura l'allineamento strategico. Entrambi gli elementi - *Hub & Spoke* - sono fondamentali per il funzionamento del sistema. L'efficacia di tale architettura dipende dal corretto equilibrio tra centro e periferia, dalla solidità dei meccanismi di coordinamento e dalla capacità dei singoli componenti di adattarsi ed evolvere in maniera coerente. La struttura si configura, dunque, come una rete gerarchizzata: reticolare nella composizione degli attori e

nella distribuzione delle attività, ma con un chiaro centro di responsabilità e di interfaccia istituzionale, posto nell'*Hub*.

Sebbene l'adozione nel PNRR rappresenti un caso peculiare nel settore pubblico italiano, il modello H&S ha una lunga tradizione in altri contesti. Le sue radici affondano infatti nel settore dei **trasporti**, dove è stato utilizzato per razionalizzare le rotte aeree e ottimizzare l'uso delle risorse, soprattutto a seguito della *deregulation* del trasporto aereo negli Stati Uniti alla fine degli anni Settanta. L'introduzione di nuove regole nel mercato aereo ha imposto una revisione complessiva del sistema competitivo, favorendo la ridefinizione delle rotte e un utilizzo più efficiente di mezzi e infrastrutture, con ricadute positive sulla produttività del settore. Nel trasporto aereo, il modello prevede un aeroporto centrale (Hub), di norma coincidente con la base principale del vettore, in cui si concentra la maggior parte dei voli che poi si diramano a raggiera verso le altre destinazioni (Spoke). L'Hub funge da scalo intermedio strategico, da cui dipende l'equilibrio dell'intero network: deve garantire coordinamento e controllo costante delle rotte, puntualità delle coincidenze e adeguata gestione delle infrastrutture, delle risorse tecnologiche e del personale. Il modello *Hub & Spoke* si contrappone al modello completamente interconnesso: rispetto a quest'ultimo, riduce il numero di collegamenti consolidando i flussi verso uno o più hub, con evidenti vantaggi di costo, pur comportando un aumento dei percorsi individuali (Bryan & O'Kelly, 1999). Successivamente, è stato progressivamente trasferito e adattato a molti altri settori mantenendo la logica di fondo basata sulla relazione centro-periferia (Elrod & Fortenberry, 2017). Nel campo della **sanità**, tale modello consente di concentrare servizi complessi e altamente specialistici in un ospedale centrale (Hub), mentre i centri satellite (Spoke) offrono servizi di base connessi e coordinati; ciò consente efficienza, scalabilità e qualità omogenea dell'assistenza (Elrod & Fortenberry, 2017). Allo stesso modo, nella **logistica**, particolarmente nella distribuzione delle merci - compresa la logistica farmaceutica - il modello prevede un magazzino centrale verso cui convergono spedizioni da vari punti periferici, per poi essere smistate in modo coerente e rapido, migliorando tempi e costi (Xu, 2021). Anche le **organizzazioni IT** hanno adottato questo schema: un Hub centrale gestisce l'innovazione tecnologica e l'infrastruttura, mentre le unità distribuite (Spoke) eseguono operazioni specifiche (Koppichetti, 2023). Nel **settore bancario**, il modello si traduce in filiali centrali che fungono da hub gestionali, coordinando una rete di agenzie periferiche per garantire uniformità e controllo strategico (Gopalan, 2021).

In questa prospettiva, il modello H&S si configura come una forma di *governance* capace di coniugare centralizzazione strategica e decentramento operativo, risultando particolarmente efficace in contesti caratterizzati da un elevato numero di attori e da forte complessità

relazionale. L’Hub concentra le funzioni ad alta intensità e le responsabilità di regia, mentre gli Spoke garantiscono capillarità territoriale e fungono da canali di accesso, smistamento e diffusione delle attività (Elrod & Fortenberry, 2017). Tale equilibrio consente di ridurre i costi di coordinamento e di ottimizzare l’integrazione tra i diversi soggetti coinvolti.

Nel caso italiano, il modello è stato introdotto dal PNRR per la gestione di alcuni investimenti chiave della **Missione 4, Componente 2: i Partenariati estesi** (Investimento 1.3), i **Centri Nazionali di Ricerca** (Investimento 1.4) e gli **Ecosistemi dell’innovazione** (Investimento 1.5). In tutti e tre i casi, la necessità di coordinare partenariati complessi e molto estesi ha reso indispensabile l’adozione di una struttura in grado di combinare massa critica, radicamento territoriale e *governance* unitaria (Ministero dell’Università e della Ricerca, 2021a). È stato quindi richiesto di costituire formalmente un **soggetto centrale (Hub)**, giuridicamente autonomo e responsabile della regia, del raccordo con l’amministrazione finanziatrice e del coordinamento procedurale. Attorno a esso si collocano i **nodi tematici (Spoke)**, incaricati di sviluppare specifiche linee di attività coerenti con la missione scientifica del programma. Questi, a loro volta, possono ampliare la rete coinvolgendo ulteriori soggetti attraverso i cosiddetti bandi a cascata, gestiti direttamente dalle università.

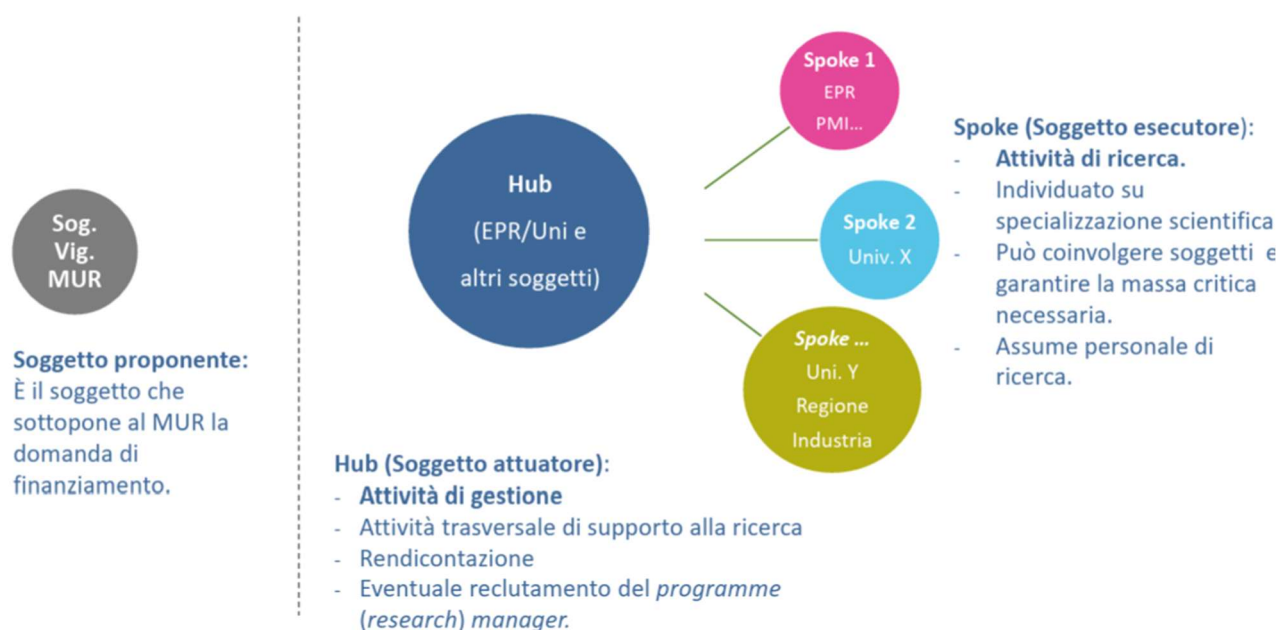


Figura 6.11 Schema del modello di governance “Hub & Spoke” previsto per gli interventi del MUR nell’ambito del PNRR. Fonte: Ministero dell’Università e della Ricerca, 2021a.

L’applicazione più significativa del modello si è avuta con gli **Ecosistemi dell’innovazione**, che hanno visto la creazione di 11 Hub e 84 Spoke, con il coinvolgimento di oltre 40 università e più di 200 attori tra imprese, enti di ricerca, fondazioni e amministrazioni locali (Compagnucci et al., 2025). Tale configurazione ha permesso di mantenere una regia unitaria

responsabile del raggiungimento delle milestone e degli obiettivi concordati con la Commissione Europea, pur garantendo un'articolazione territoriale e tematica diffusa. In un sistema come quello italiano, segnato da forte frammentazione e dalla prevalenza di PMI spesso prive di risorse per attività di ricerca e sviluppo, il modello Hub & Spoke si è rivelato uno strumento idoneo a favorire la collaborazione tra università e imprese e a superare i limiti strutturali di un tessuto produttivo diffuso ma scarsamente integrato (*Ibidem*).

Proviamo dunque ad entrare nel dettaglio degli attori, dei loro ruoli e delle loro relazioni.

Le reti H&S introdotte dal PNRR per la Missione 4, Componente 2 presentano caratteristiche peculiari rispetto ad altre applicazioni settoriali.

L'Hub viene costituito generalmente come fondazione di partecipazione o società consortile a responsabilità limitata (SCARL), con autonoma personalità giuridica e una *governance* stabile, in cui università statali ed enti di ricerca vigilati dal MUR devono mantenere la maggioranza in termini di capitale e organi decisionali. Si tratta, come emerso dalle interviste, di un soggetto giuridico nuovo, promosso in prima istanza dal soggetto proponente che ha guidato la candidatura nella fase di bando, e che in una quota elevata di casi mantiene un ruolo centrale anche nella successiva regia strategica, attraverso la nomina del presidente del Consiglio di amministrazione. In tal modo, la traiettoria scientifica e organizzativa dell'ateneo o ente proponente continua a orientare le principali linee di indirizzo del partenariato. L'Hub rappresenta il fulcro organizzativo e giuridico del partenariato: è l'unico interlocutore formale con il MUR, responsabile del coordinamento generale e della regia strategica, nonché della gestione dei flussi finanziari e della rendicontazione contrattuale (Ministero dell'Università e della Ricerca, 2021b). Pertanto, l'Hub non esercita funzioni di ricerca diretta ma agisce come unità di coordinamento: raccoglie e armonizza i contributi degli Spoke, monitora lo stato di avanzamento, presidia le procedure di rendicontazione e mantiene il dialogo istituzionale con il MUR (*Ibidem*).

Attorno all'Hub orbitano gli Spoke incaricati della conduzione delle attività di ricerca e sperimentazione, a cui afferiscono direttamente le unità di personale dedicate. Ogni spoke è responsabile di un pacchetto di attività tematiche coerente con la missione complessiva del partenariato. Gli spoke costituiscono il livello operativo e scientifico del modello: realizzano linee di ricerca, sperimentazioni tecnologiche e attività di trasferimento, fungendo al tempo stesso da nodi di connessione con ulteriori soggetti territoriali (Compagnucci et al., 2025). Gli spoke possono a loro volta coinvolgere altri attori (affiliati) tramite accordi di collaborazione e bandi a cascata, con una quota del budget (circa il 10% dei fondi totali) dedicata specificamente a questa finalità (*Ibidem*). Gli affiliati che entrano attraverso tali procedure non si configurano

come meri beneficiari, ma partecipano attivamente alle attività degli Spoke, contribuendo ad arricchire e densificare la rete. Questa espansione reticolare amplia le opportunità di coinvolgimento e di trasferimento di conoscenze, ma al tempo stesso accresce la complessità della gestione quotidiana, in particolare nella filiera dei pagamenti.

Un aspetto distintivo rispetto ad altre reti professionali – ad esempio in sanità – è che le reti H&S del PNRR sono costituite ad hoc per gestire progetti a tempo determinato, con un orizzonte temporale vincolato al 2026 e milestones definite contrattualmente (*Ibidem*). La loro dimensione è sovraregionale e la partecipazione riguarda soggetti giuridici (università, centri di ricerca, aziende, enti territoriali), non singoli professionisti. Si tratta quindi di configurazioni temporanee, ma ad alta intensità finanziaria e relazionale, che richiedono procedure di *governance* complesse per garantire *accountability*, trasparenza e coerenza con le scadenze del PNRR.

Sul piano finanziario e procedurale, i fondi seguono un flusso gerarchico: il MUR trasferisce le risorse all'Hub, che le distribuisce agli Spoke; questi, a loro volta, le ripartiscono agli affiliati sulla base delle regole definite nei bandi a cascata. Ogni passaggio è vincolato al raggiungimento di specifici stati di avanzamento lavori (SAL) e milestones, certificate dal Ministero. Questo meccanismo, concepito per garantire tracciabilità e un controllo stringente, si traduce in una catena multilivello di trasferimenti e verifiche. Dalle interviste emerge che tale configurazione, pur assicurando trasparenza e responsabilizzazione, introduce notevoli complessità operative. L'assenza di un unico trasferimento centralizzato comporta la moltiplicazione dei flussi finanziari e documentali, con un conseguente aumento dei tempi di gestione, dei margini di errore e delle possibilità di ritardo. Parallelamente, i partenariati tendono ad ampliarsi nel tempo: reti inizialmente ristrette si espandono attraverso i bandi a cascata, determinando l'ingresso di nuovi soggetti da coordinare. Questa espansione reticolare arricchisce le opportunità di partecipazione e di trasferimento di conoscenze, ma al contempo accresce gli oneri legati alla gestione quotidiana, in particolare nella filiera dei pagamenti e nelle procedure di rendicontazione. Ne risulta un modello che, se da un lato risponde alle esigenze di controllo e di *accountability*, dall'altro genera attriti organizzativi e costi di transazione significativi, che rischiano di sfociare in esiti di inefficienza.

Di qui la centralità della *governance* collegiale e della gestione delle relazioni istituzionali. Come sottolineato nelle interviste, molti insuccessi derivano dall'incapacità dei partner di assumere una prospettiva di rete e non meramente individuale. Sul piano procedurale, la *governance* prevede tre fasi principali: la manifestazione di interesse, la presentazione della proposta progettuale integrale e la fase negoziale con il Ministero, culminante nella

sottoscrizione dell'atto d'obbligo e nell'avvio delle attività. Durante l'attuazione, gli Hub devono garantire un monitoraggio costante, il rispetto delle scadenze e la rendicontazione trimestrale delle spese, assumendo la responsabilità complessiva dei risultati. Gli Spoke rendicontano all'hub, in un meccanismo a catena che assicura all'amministrazione centrale un solo punto di interlocuzione.

La specificità delle reti H&S nel PNRR sta dunque in qualche modo nel loro essere ibridi organizzativi: da un lato gerarchici, perché l'Hub concentra la responsabilità formale e la regia procedurale; dall'altro reticolari, perché gli Spoke mantengono autonomia tematica e possono ampliare la rete attraverso gli affiliati. Questa duplice natura - insieme alle stringenti scadenze temporali e ai vincoli europei - rende la *governance* particolarmente delicata. Se efficiente, può garantire il raggiungimento degli obiettivi e un impatto duraturo sul sistema della ricerca; se inefficace, rischia di tradursi in un aggravio burocratico che mette in discussione la sostenibilità dei partenariati dopo il 2026 (*Ibidem*).

Sullo sfondo teorico, queste tensioni parlano il linguaggio della CA e del *capacity building*. Da un lato, lo schema incentiva pratiche collaborative, orientamento al risultato e allineamento strategico; dall'altro, rischia di introdurre rigidità e sovrastrutture che possono appesantire i processi. Al netto del quadro descritto, l'obiettivo di questo lavoro - come già esplicitato nella cornice teorica - si fonda sull'interesse analitico rivolto a comprendere in che modo, nel contesto del MUR, il ricorso a tale modello di *governance* contribuisca a plasmare o limitare la CA delle amministrazioni coinvolte. Per tali ragioni, a seguire verrà esaminata la questione del modello Hub & Spoke come possibile strumento di capacitazione, con l'intento di esplorare le dimensioni della CA mobilitate e i processi di apprendimento organizzativo che esso può innescare.

Hub e Spoke come strumento di capacitazione?

Se la letteratura internazionale ha ampiamente indagato l'applicazione del modello H&S nei diversi ambiti già menzionati, meno esplorato è invece l'impiego di questo modello nella *governance* della ricerca e dell'innovazione (Compagnucci et al., 2025). In questo senso, l'adozione forzata del modello da parte del MUR nell'ambito del PNRR rappresenta un caso di interesse sia teorico che empirico. Il presente paragrafo ha infatti lo scopo di approfondire come l'H&S abbia di fatto innescato dinamiche di capacitazione amministrativa.

In generale, dalle interviste emerge come questo modello sia stato percepito, da un lato, come strumento di coordinamento e integrazione tra attori diversi, in grado di rafforzare la CA

imponendo una logica di collaborazione e di orientamento al risultato; dall'altro, come una scelta calata dall'alto, che ha introdotto rilevanti criticità operative e sollevato interrogativi sulla sua sostenibilità di lungo periodo. Alla luce di ciò, il paragrafo che segue si concentra su come il modello H&S abbia mobilitato le tre macro-dimensioni individuate nel *framework* analitico di questa ricerca: risorse, processi e *governance*.

Ed è proprio a partire da quest'ultima che inizia l'analisi essendo primariamente il modello H&S un dispositivo di *governance*. Se nel caso dell'UPP al Ministero della Giustizia l'elemento trainante era rappresentato dalle risorse umane, qui l'introduzione del modello H&S si configura primariamente come un dispositivo di *governance* che ha imposto nuove regole del gioco e ha ridefinito profondamente le modalità operative delle università e degli enti di ricerca. Tale modello introduce infatti attori, regole e modalità di interazione specifiche, che hanno definito la gestione della Missione 4, Componente 2 nel quadro del PNRR.

Il primo elemento distintivo è la costituzione di nuovi soggetti giuridici: gli Hub. Essi non si configurano come semplici capofila, ma come enti autonomi con propri organi di governo, regolamenti e responsabilità amministrative. Tale discontinuità rispetto al passato ha garantito al Ministero un interlocutore unico, rafforzando capacità di controllo, *accountability* e trasparenza nei flussi finanziari.

“L’obbligo di costituire un nuovo soggetto giuridico ha sì garantito un interlocutore unico per il Ministero, ma ha anche moltiplicato procedure e adempimenti, creando rigidità difficili da gestire”

(MUR_Intervistato2)

Ne è risultata una *governance* multilivello - Ministero, Hub, Spoke, affiliati - che, come messo in evidenza dagli intervistati, ha favorito la nascita di nuove comunità scientifiche allargate e ha stimolato pratiche collaborative tra attori che tradizionalmente operavano in maniera frammentata. La metafora dell'orchestra, più volte ripresa da un intervistato, sintetizza con efficacia questa logica: ciascun attore dispone di uno “spartito” specifico, ma solo l'armonia complessiva produce risultati coerenti e tangibili.

“Ognuno ha lo spartito ma suona in un certo momento e in un certo modo; se qualcuno suona male, si capisce subito”

(MUR_Intervistato1)

L'adozione del modello H&S ha anche imposto un cambio culturale significativo, soprattutto per università e centri di ricerca, storicamente abituati a progetti individuali e a filiere amministrative meno integrate.

“(...) far lavorare insieme tutti questi soggetti, come in un’orchestra sinfonica, si è dimostrato che può funzionare utilizzando al meglio il modello Hub & Spoke”

(MUR_Intervistato1)

“(...) quando ti dicono che hai un sacco di soldi ma devi spendere bene in tre anni [...] si mettono in moto meccanismi diversi; l’Hub & Spoke impone di ragionare in termini di interesse collettivo”

(MUR_Intervistato1)

Pertanto, il modello costringe gli attori a ragionare in termini di interesse generale e non meramente individuale promuovendo una cultura di cooperazione. Inoltre, richiede un cambio di mentalità: dal tradizionale orientamento alla conformità normativa a un orientamento più marcato ai risultati e alle *performance*. In questo senso, il modello non agisce solo sui meccanismi formali, ma contribuisce a plasmare atteggiamenti e culture organizzative, incidendo su dimensioni centrali della CA.

Come osservano Compagnucci et al. (2025: 26), l’adozione del modello H&S ha contribuito a rafforzare la collaborazione tra università e imprese e a promuovere percorsi a lungo termine per lo sviluppo dell’innovazione a livello locale.

Al tempo stesso, permangono criticità e interrogativi sulla sostenibilità futura. L’introduzione di nuovi soggetti giuridici ha garantito maggiore *accountability*, ma ha anche creato nuove interfacce procedurali e incrementato i costi di coordinamento.

“L’obbligo di costituire un nuovo soggetto giuridico ha sì garantito un interlocutore unico per il Ministero, ma ha anche moltiplicato procedure e adempimenti, creando rigidità difficili da gestire”

(MUR_Intervistato2)

“Il modello è stato calato dall’alto, senza tener conto delle specificità degli atenei: in alcuni casi ha funzionato, in altri ha appesantito la macchina amministrativa”

(MUR_Intervistato1)

L’adozione del modello H&S, dunque, ha imposto nuove modalità, incentivato comportamenti cooperativi e mobilitato risorse aggiuntive. Al tempo stesso, come rilevato da diversi intervistati, resta una scelta imposta che ha introdotto rigidità operative e aperto interrogativi sulla sostenibilità di lungo periodo delle reti create.

“Abbiamo costruito 30 nuovi soggetti giuridici [...] ma cosa ne sarà alla fine del finanziamento? Riusciranno a stare tutti in piedi? Quale sarà il loro modello di business?”

(MUR_Intervistato2)

“Il rischio è che, concluso il PNRR, questi Hub non abbiano le risorse economiche per sopravvivere e diventino scatole vuote”

(MUR _ Intervistato3)

La seconda dimensione attivata dal modello H&S riguarda i **processi**, probabilmente l’aspetto in cui più chiaramente si è manifestata la portata innovativa – e al contempo le criticità – di questa architettura. La nascita di nuovi soggetti giuridici e la sperimentazione di pratiche di *governance* nuove sembra infatti aver stimolato processi di innovazione organizzativa. La **programmazione** delle attività ha infatti richiesto strumenti innovativi. In un caso, un intervistato ha spiegato come sono stati utilizzate logiche quali la predisposizione di tabelle retrospettive per scomporre le scadenze e anticipare i passaggi, evitando la sequenzialità rigida tipica delle procedure tradizionali.

“(…) noi sapevamo che il 30 giugno dovevamo uscire con le graduatorie, abbiamo fatto una tabellina [...] rimettendo a ritroso tutti i passaggi. In questo modo si scopre che tanti adempimenti non è necessario che si svolgano uno dopo l’altro, ma si possono svolgere anche in parallelo”

(MUR _ Intervistato1)

Accanto alla programmazione, il modello ha favorito lo sviluppo di nuovi **sistemi di monitoraggio e di gestione** continua. Centrale è stata la creazione della piattaforma digitale “AtWork”, sviluppata con CINECA, che raccoglie in tempo reale i dati scientifici, finanziari e organizzativi alimentati in continuo dai soggetti coinvolti.

A questa è stato agganciato un sistema di business intelligence in grado di elaborare quotidianamente le informazioni e renderle disponibili al Ministero.

“(…) abbiamo agganciato a questo serbatoio un sistema di business intelligence che quotidianamente scarica i dati e me li sistema sotto tutti i punti di vista [...] in questo modo ogni giorno vedo cosa è successo rispetto a ieri”

(MUR _ Intervistato1)

L’innovazione non si limita all’aspetto della raccolta: i dati confluiti in AtWork vengono automaticamente elaborati dai sistemi di *business intelligence*, che consentono di disporre di cruscotti dinamici per l’analisi e la reportistica. In questo modo è possibile avere non solo un controllo ex post, ma un monitoraggio in tempo reale.

“(…) non mi sto fermo alla stazione per aspettare che arrivi il treno, ma mi sono messo seduto vicino al guidatore e quindi guido insieme a lui”

(MUR _ Intervistato1)

Questa logica di accompagnamento si è tradotta anche in una fitta agenda di incontri settimanali e mensili tra MUR, Hub e Spoke, volti a prevenire ritardi e risolvere problemi operativi. Una

pressione costante che, secondo gli stessi intervistati, rappresenta una modalità inedita di gestione pubblica, più vicina a modelli di management privati che a prassi burocratiche tradizionali.

“Abbiamo adottato un sistema di incontri settimanali con ciascuno dei programmi. Ogni settimana c'è un incontro con uno di questi programmi, e di fatto tutti i giorni abbiamo 4 o 5 riunioni con i singoli Hub, per affrontare le questioni che sorgono quotidianamente”

(MUR_Intervistato1)

In alcuni atenei, l'introduzione di alcune procedure ritenute più “snelle” - come l'uso di Google Form colorati per segnalare criticità sugli acquisti - ha generato nuove prassi consolidate e condivise capaci di sganciarsi dalle tradizionali modalità operative del pubblico. Questi strumenti informali, nati dal basso o dall'iniziativa di singoli dirigenti, hanno rappresentato modalità alternative e altrettanto efficaci di gestione.

“(...) nessuno più ha chiesto perché una spesa era in arancione [...] è diventata una procedura amministrativa nuova e poi prassi”

(MUR_Intervistato3)

“(...) uno degli elementi fondamentali è la coesione amministrativa [...] cioè il fatto che ci siano tante funzioni dello stesso ente che siano a) messi a conoscenza, b) che sappiano e possano lavorare in sinergia per il raggiungimento di un fine comune”

(MUR_Intervistato3)

Nuove configurazioni organizzative sono state capaci di rafforzare la collaborazione inter-uffici e di generare pratiche di raccordo prima inesistenti. Questo, però, ha comportato anche rischi di sovraccarico per il personale amministrativo già in servizio.

Un altro aspetto cruciale riguarda la **gestione contrattuale e contabile**. Ogni progetto H&S ha definito un budget dettagliato e vincolato da procedure di rendicontazione stringenti.

“(...) nel budget del PNRR ogni partner fa delle attività che hanno degli specifici costi [...] che devono seguire certe procedure, avere certe caratteristiche ed essere spese ammissibili per poter ricevere il finanziamento.”

(MUR_Intervistato3)

La gestione dei fondi PNRR è stata profondamente condizionata dalla nuova catena di rendicontazione: i trasferimenti partono dal Ministero verso gli Hub, che a loro volta ripartiscono risorse agli Spoke, e questi infine agli affiliati. Una procedura che, secondo più di un intervistato, ha reso i processi “più farraginosi”, con un aumento dei passaggi amministrativi e una duplicazione delle attività di controllo e rendicontazione.

“Questa cosa è scomodissima [...] in un normale progetto internazionale c’è un capofila che riceve e ripartisce i fondi; qui invece abbiamo un sistema a catena che moltiplica i bonifici e i margini di errore materiale”

(MUR_Intervistato3)

Questo ha richiesto una forte integrazione tra uffici di ricerca, bilancio e personale, portando alla nascita di **task force amministrative** in molti atenei.

“Bicocca ha una task force amministrativa [...] è un grandissimo esercizio di capacità amministrativa, perché la contabilizzazione del PNRR è un esercizio enorme che coinvolge più aree”

(MUR_Intervistato3)

La complessità del PNRR ha anche introdotto una novità sostanziale sul piano operativo: i **bandi a cascata**. Questi strumenti hanno obbligato gli Spoke a indire procedure competitive per reclutare ricercatori e finanziare progetti esterni.

“(...) il lavoro è stato quello di prendere tante procedure difformi e renderle omogenee a una buona prassi amministrativa, tale da prevenire ricorsi”

(Ministero dell’Università e della Ricerca_Intervistato3)

Pertanto, come visto, il modello ha saputo stimolare processi di innovazione organizzativa. Tuttavia, non sono mancate criticità. La stratificazione dei livelli ha aumentato la complessità procedurale, rendendo in alcuni casi più lenta la gestione delle attività. Alcuni intervistati hanno parlato esplicitamente di una “negazione di CA”, a causa della duplicazione dei passaggi e del peso burocratico derivante dalla nuova architettura.

Il funzionamento dei processi non può essere compreso appieno senza considerare le risorse (finanziarie, tecnologiche e informative) che hanno reso possibile la gestione quotidiana delle reti. Come evidenziato dalle interviste, la disponibilità di dati aggiornati, piattaforme digitali dedicate e personale amministrativo dedicato ha rappresentato un fattore abilitante essenziale per sostenere i processi descritti. È dunque a partire dall’analisi delle risorse mobilitate che si può completare il quadro degli effetti del modello Hub & Spoke sulla CA del MUR nell’attuazione del PNRR.

Proseguendo l’analisi, il terzo profilo riguarda la dimensione delle **risorse**, che nel modello H&S attivato dal MUR assume una valenza peculiare. A differenza del caso della giustizia (dove la leva centrale è stata rappresentata dalle risorse umane), nel caso del MUR l’elemento distintivo è rappresentato da una combinazione di risorse finanziarie straordinarie, risorse umane (massa critica) e risorse informative e digitali innovative.

Il primo e più evidente profilo riguarda le **risorse economiche**. I progetti Hub & Spoke hanno movimentato volumi finanziari senza precedenti per il sistema universitario e della ricerca. Gli investimenti 1.3, 1.4 e 1.5 della Missione 4, Componente 2 hanno mobilitato complessivamente oltre 5 miliardi di euro per partenariati estesi, centri nazionali ed ecosistemi dell'innovazione, con il vincolo di raggiungere milestone e target entro il 2026 (Ministero dell'Università e della Ricerca, 2021b).

Le Linee guida hanno previsto un sistema di erogazione scaglionato, legato allo stato di avanzamento dei lavori (SAL) e alla certificazione delle milestone, ponendo l'Hub come unico soggetto responsabile dei flussi finanziari verso gli Spoke e, a cascata, verso gli affiliati (Ministero dell'Università e della Ricerca, 2021b). Il dato finanziario non è però un mero *input*, ma può essere visto come una leva di capacitazione: la necessità di rispettare vincoli di ammissibilità e rendicontazione ha spinto atenei e centri di ricerca a rafforzare funzioni contabili, uffici acquisti e strutture di controllo interno. Ne è derivata una forma di “palestra” amministrativa che, pur nata da una pressione esterna, ha contribuito a consolidare competenze tecniche e organizzative di lungo periodo. Tuttavia, questo ha anche aumentato i costi di coordinamento, moltiplicando passaggi di verifica e rendicontazione. Come osservato da un'intervistata:

“Nel budget PNRR ogni partner fa delle attività con costi specifici. Ma poi c'è la rendicontazione: i costi devono avere certe caratteristiche per essere spese ammissibili, altrimenti il Ministero non rimborsa. È un esercizio continuo di capacità amministrativa”
(MUR_Intervistato3)

La scelta di subordinare i trasferimenti ai SAL ha imposto pratiche di monitoraggio molto serrate, spostando l'attenzione dal semplice adempimento burocratico alla capacità di dimostrare progressi concreti e risultati misurabili (Compagnucci et al., 2025).

Accanto al sostegno finanziario, le Linee guida MUR hanno introdotto il requisito della **massa critica**, ossia la presenza di un numero minimo di ricercatori e ricercatrici coinvolti per garantire la sostenibilità delle reti. Ogni proposta doveva prevedere almeno 250 unità di personale complessivo, con un minimo di 30 per spoke, oltre alla costituzione di almeno 5 spoke (Ministero dell'Università e della Ricerca, 2021a; Ministero dell'Università e della Ricerca, 2021b). La ratio di questa previsione era duplice: da un lato, garantire un livello minimo di densità scientifica e capacità operativa; dall'altro, favorire l'integrazione di atenei medio-piccoli in reti più ampie.

“Un programma progettuale da 120 milioni di euro è realizzato da 20–25 soggetti diversi [...]; far lavorare insieme tutti questi soggetti (...) si è dimostrato che può funzionare utilizzando al meglio il modello Hub & Spoke”

(MUR_Intervistato1)

Tale vincolo non si è esaurito in un parametro quantitativo, ma si è tradotto in meccanismi di capacitazione. Le università erano chiamate a rafforzare le proprie strutture di ricerca, sia coinvolgendo personale già in servizio sia attivando nuove assunzioni, consentite in deroga ai limiti di turnover. Questo ha rappresentato un’opportunità per ampliare la dotazione di risorse umane, ma anche una sfida gestionale: il personale esistente ha dovuto affrontare un carico aggiuntivo di attività, mentre il nuovo personale, pur altamente qualificato, ha richiesto percorsi di formazione e inserimento che hanno inciso su logistica e tempi di implementazione.

In questo conteso l’analisi sulle risorse non si limita al finanziamento o al capitale umano, ma include infrastrutture immateriali - **dati e strumenti di monitoraggio** - che hanno rappresentato veri e propri dispositivi di capacitazione amministrativa. Esse hanno consentito non solo di tracciare spese e attività, ma anche di consolidare, come già visto, nuove prassi di lavoro.

Gli intervistati hanno sottolineato che la riuscita di un programma da miliardi di euro non può prescindere dalla disponibilità quotidiana di dati affidabili e aggiornati, capaci di monitorare in tempo reale l’andamento dei progetti.

“Però tutta questa cosa qui si fa e si può riuscire a fare se noi abbiamo la disponibilità quotidiana e completa di numeri, dei dati. Noi abbiamo una piattaforma in cui tutti quelli che lavorano sul PNRR, vanno a cascata, affiliati, SPOC, chiunque, quotidianamente inserisce quello che fa”

(MUR_Intervistato3)

A tale scopo è stata realizzata la già citata piattaforma “*AtWork*” che funge da vero e proprio serbatoio unico di informazioni. In tal modo, la risorsa informativa – il dato - diventa una risorsa strategica, capace di supportare decisioni tempestive. Questa centralità dei dati si lega direttamente alle logiche di rendicontazione e di *accountability* tipiche del PNRR.

Nel quadro interpretativo adottato, il modello Hub & Spoke emerge come leva di capacitazione amministrativa a più livelli. Pur essendo stato introdotto come architettura di *governance* per tenere insieme reti ampie e interdipendenti, esso ha innescato - secondo l’evidenza qualitativa e documentale - dinamiche trasformative anche sul versante dei processi e delle risorse. Da un lato, la regia centrale, i ruoli formalizzati e le interfacce di rete hanno spinto l’amministrazione verso un approccio collaborativo e orientato ai risultati, rafforzando *accountability*, coordinamento e monitoraggio in itinere; dall’altro, la moltiplicazione dei passaggi (Ministero–

Hub–Spoke–affiliati), i nuovi adempimenti e la nascita di soggetti giuridici ad hoc hanno introdotto rigidità e complessità che possono comprimere l'efficacia nel medio periodo. Al tempo stesso, permangono interrogativi di sostenibilità post-PNRR: senza rifinanziamenti parte degli Hub rischia di trasformarsi in “contenitori” sottoutilizzati.

Nel complesso, dunque, l'adozione del modello H&S non è stata soltanto una scelta legata ad un disegno organizzativo: è stato un catalizzatore di investimenti, risorse e processi organizzativi.

L'analisi condotta sui due casi ministeriali - l'Ufficio per il Processo al Ministero della Giustizia e il modello Hub & Spoke al Ministero dell'Università e della Ricerca - ha messo in luce traiettorie differenti ma accomunate da un medesimo sfondo: l'ambizione del PNRR di rafforzare la CA attraverso strumenti straordinari di intervento. Nel primo caso, l'investimento si è tradotto principalmente nel potenziamento del capitale umano e nell'innescare di nuove dinamiche organizzative all'interno degli uffici giudiziari; nel secondo, ha assunto la forma di un dispositivo di *governance* complesso, capace di mobilitare risorse finanziarie, informative e organizzative su larga scala. Guardati insieme, questi due percorsi consentono di cogliere tanto le specificità dei singoli settori quanto alcuni elementi trasversali, che aprono a una riflessione più ampia su come il PNRR abbia operato non solo come strumento di *policy*, ma anche come catalizzatore di processi di capacitazione nella pubblica amministrazione italiana.

6.3 PNRR e Capacity Building? Alcune evidenze dai casi di studio analizzati

L'analisi condotta attraverso le interviste realizzate presso il Ministero della Giustizia (MiG) e il Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) ha rappresentato una fonte di informazione privilegiata per comprendere come le amministrazioni abbiano interpretato e mobilitato la nozione di CA nell'attuazione del PNRR. Chi scrive ritiene importante - nel contesto di tale lavoro - mettere in luce sia la ricchezza empirica che queste testimonianze hanno saputo offrire, sia le differenze metodologiche e interpretative che si sono rese necessarie nei due casi. Nel caso della giustizia, il riferimento agli Uffici per il Processo ha restituito un quadro più lineare e immediatamente leggibile: la misura era chiaramente focalizzata sulle risorse umane, e gli intervistati hanno fornito definizioni e valutazioni dirette della CA, facilmente riconducibili alle dimensioni concettuali del *framework* analitico. Al contrario, il caso del MUR e dell'adozione del modello H&S si è rivelato più complesso: le interviste hanno espresso osservazioni frammentate e talvolta indirette, che hanno richiesto un lavoro maggiore di interpretazione e di ricostruzione. Proprio questa asimmetria tra i due casi si rivela però un elemento utile all'analisi

comparativa. Essa consente non solo di cogliere le specificità settoriali, ma anche di riflettere su come il PNRR abbia attivato forme di *capacity building* differenti. Tale differenza di approccio non sminuisce, tuttavia, la convergenza di fondo che attraversa entrambi i casi: la nozione di CA emerge sempre meno come categoria astratta e teorica, e sempre più come concetto operativo e performativo, legato alla concretezza del far funzionare la macchina amministrativa e al garantire risultati tangibili. Essa riflette, da un lato, le urgenze straordinarie imposte dal PNRR e, dall'altro, i tratti più sedimentati della cultura organizzativa dei due comparti.

6.3.1 Definizioni e dimensioni: un confronto

Dalle interviste emerge come gli attori dei due settori abbiano elaborato definizioni di CA in parte convergenti e in parte divergenti. In entrambi i casi, la capacità è stata ricondotta alla possibilità di “accompagnare” i processi di *policy*, sostenendo l’attuazione delle misure e garantendo il rispetto di vincoli stringenti di tempo e di qualità. Tuttavia, nel comparto giustizia questa definizione si è tradotta soprattutto in termini di supporto operativo ai magistrati e di smaltimento dell’arretrato, mentre nel comparto ricerca si è configurata come capacità di coordinamento di reti complesse e di gestione di flussi finanziari e informativi multilivello.

Le interviste al MiG hanno insistito sulla dimensione della *performance* immediata: riduzione dei tempi dei processi, aumento della produttività delle cancellerie, alleggerimento del carico dei magistrati. Al contrario, quelle al MUR hanno enfatizzato l’importanza di dotarsi di strumenti di programmazione, monitoraggio e coordinamento, sottolineando la sfida di tenere insieme attori diversi, spesso eterogenei, in vista di obiettivi comuni. Ne deriva che, mentre nel primo caso la CA è stata intesa come potenziamento del “fare”, nel secondo come orchestrazione del “far fare”.

Similmente, il confronto tra i due casi mette in luce una differente mobilitazione delle tre macro-dimensioni della CA individuate dal *framework* analitico di questa ricerca:

- **Risorse:** nel caso della giustizia, la dimensione più mobilitata è stata quella delle risorse umane. L’assunzione di migliaia di AUPP ha rappresentato la leva principale per rafforzare la macchina giudiziaria, sebbene con esiti differenziati a seconda dei contesti organizzativi e delle modalità di impiego (*one-to-one* vs *team*). Nel caso del MUR, invece, il focus sulle risorse ha riguardato soprattutto l’afflusso di risorse finanziarie senza precedenti (oltre 5 miliardi di euro per partenariati estesi, centri nazionali ed

ecosistemi dell'innovazione), accompagnate da vincoli di massa critica e dal potenziamento di risorse informative e digitali (piattaforma AtWork).

- **Processi:** la mobilitazione processuale è stata particolarmente evidente nel MiG, dove l'inserimento degli AUPP ha stimolato una ridefinizione dei flussi di lavoro, nuove pratiche di monitoraggio e valutazione, e l'introduzione di modelli organizzativi innovativi. Nel MUR, invece, la dimensione processuale si è espressa nella costruzione di sistemi di management, programmazione, incontri periodici con gli Hub e monitoraggio digitale in tempo reale.
- **Governance:** nel caso MUR la *governance* rappresenta la dimensione trainante. La creazione *ex novo* di oltre trenta Hub come soggetti giuridici autonomi ha ridisegnato le interfacce tra Ministero, università, imprese e affiliati, generando al tempo stesso nuove opportunità collaborative e nuove rigidità procedurali. Nel caso MiG, la *governance* è rimasta più implicita: sebbene l'UPP abbia favorito nuove relazioni tra giudici e personale di cancelleria, la misura non ha introdotto veri e propri nuovi assetti istituzionali, limitandosi a innestarsi su una struttura già esistente.

Queste differenze possono essere sintetizzate nella Tabella 6.5.

Dimensioni CA	MiG – UPP	MUR – Hub&Spoke
Risorse	Focus sulle risorse umane (AUPP); incremento quantitativo e supporto diretto ai magistrati	Risorse finanziarie straordinarie; massa critica di personale; risorse informative e digitali (AtWork)
Processi	Ridefinizione flussi di lavoro; monitoraggio e valutazione; modelli organizzativi (one-to-one, team)	Procedure di management; incontri periodici; monitoraggio digitale in tempo reale; bandi a cascata
Governance	Implicita, legata all'organizzazione interna degli uffici giudiziari	Centrale, con creazione di nuovi soggetti giuridici (Hub) e governance multilivello

Tabella 6.5 Sintesi comparativa delle dimensioni della CA nei casi MiG (UPP) e MUR (Hub&Spoke).

Fonte: elaborazione personale

La diversa mobilitazione delle dimensioni non è casuale, ma riflette i tratti specifici dei due settori. Nel comparto giustizia, caratterizzato da un cronico sottorganico e da arretrati accumulati, l'urgenza principale era colmare il deficit di personale e migliorare la *performance* immediata. La CA è stata quindi intesa in senso prevalentemente "additivo": più persone per più risultati. Nel comparto ricerca, al contrario, la sfida era di coordinamento e di *governance*, legata alla necessità di gestire grandi partenariati e ingenti risorse economiche in tempi ristretti.

Qui la CA è stata intesa come capacità di orchestrare reti complesse, piuttosto che come mera disponibilità di *input* aggiuntivi.

Questa differenza si lega anche alla diversa natura dei destinatari ultimi dell'azione amministrativa nei due casi. Il Ministero della Giustizia eroga un servizio diretto al cittadino, con effetti immediatamente misurabili in termini di riduzione dell'arretrato e accelerazione dei procedimenti. Al contrario, il MUR non ha un'interazione diretta con i cittadini, ma si rivolge a un pubblico intermedio - università e centri di ricerca - con un impatto più mediato e di lungo periodo. Non sorprende, quindi, che nel primo caso la CA sia stata tradotta dagli intervistati in termini concreti e tangibili (il "fare"), mentre nel secondo abbia assunto tratti più sfumati, legati alla costruzione di reti e al coordinamento multilivello (il "far fare").

6.3.2 Luci e ombre: le lezioni apprese

Entrambi i casi mostrano come il PNRR abbia agito da catalizzatore di CA, ma in forme e con esiti differenti. Nel caso MiG, l'impatto più evidente è stato sul piano dell'aumento del personale come mezzo che ha contribuito a ridurre arretrati e tempi dei processi, pur con limiti di sostenibilità a lungo termine. Nel caso MUR, l'effetto principale è stato quello di introdurre nuove regole del gioco, promuovere un approccio collaborativo e rafforzare la cultura del risultato, ma al costo di rigidità procedurali e interrogativi sulla sopravvivenza degli Hub oltre il 2026.

Nel comparto giustizia, la misura dell'UPP è stata concepita esplicitamente come intervento sul deficit di risorse umane, con l'obiettivo di ridurre i tempi dei procedimenti e smaltire l'arretrato. L'effetto immediato è stato dunque "additivo": migliaia di giovani laureati sono stati inseriti come addetti al supporto dell'attività giurisdizionale. Da questa prospettiva, la CA è stata interpretata dagli intervistati soprattutto come disponibilità di *input* aggiuntivi in grado di generare *output* misurabili (sentenze, provvedimenti, riduzione dei rinvii). Tuttavia, il potenziamento quantitativo si è accompagnato anche a un'istanza qualitativa. Non è sufficiente reclutare nuove risorse: occorre valorizzarle, formarle e integrarle nei processi organizzativi. Infatti, si è visto che laddove i dirigenti hanno saputo strutturare modelli organizzativi innovativi l'UPP si è trasformato in una vera e propria azione di capacitazione. In altri contesti, invece, la mancanza di linee guida iniziali e il sovraccarico delle cancellerie hanno fatto sì che gli AUPP fossero utilizzati come "forza lavoro aggiuntiva", riducendo il potenziale di innovazione. È evidente che il contesto locale (dotazione di personale, orientamento dirigenziale, capacità di coordinamento) ha fatto la differenza: l'impatto dell'UPP è stato disomogeneo e dipendente da variabili di contesto.

Nel comparto della ricerca, invece, la CA non è stata mobilitata tanto in termini di risorse umane aggiuntive, quanto nella capacità di orchestrare reti complesse, gestire flussi finanziari multimiliardari e rispettare *milestone* stringenti. Il modello H&S ha prodotto da un lato esiti significativi: la nascita di nuove comunità scientifiche allargate, la promozione di pratiche collaborative tra atenei e imprese, lo sviluppo di *task force* amministrative capaci di integrare uffici ricerca, bilancio e personale. L'introduzione della piattaforma digitale AtWork e dei sistemi di *business intelligence* ha permesso un monitoraggio in tempo reale delle attività, segnando un salto qualitativo rispetto alle tradizionali logiche *ex post* della PA. Inoltre, il requisito della massa critica ha incentivato l'aggregazione di atenei medio-piccoli, creando densità scientifica e potenziale innovativo. Le criticità rilevate, tuttavia, non sono meno rilevanti. La creazione *ex novo* di circa trenta soggetti giuridici (Hub) ha moltiplicato procedure e rigidità, con costi di coordinamento significativi. Gli intervistati hanno spesso evocato il rischio delle "scatole vuote": strutture create ad hoc per il PNRR, ma prive di prospettive di sostenibilità oltre il 2026. Le procedure di rendicontazione a catena (Ministero → Hub → Spoke → affiliati) hanno reso i processi più farraginosi, aumentando i margini di errore e duplicando i passaggi. Inoltre, la governance multilivello ha introdotto interfacce procedurali complesse, che richiedono un notevole investimento in capacità gestionali e coordinamento rendono il modello H&S sicuramente un dispositivo di capacitazione inedito, ma anche fonte di rigidità e attriti.

Nonostante le differenze sinora illustrate, un filo rosso unisce le due esperienze: il passaggio, almeno concettuale, da una logica di adempimento formale a una logica di orientamento al risultato. Infatti, nel quadro interpretativo delineato, i due casi studiati mostrano che il PNRR ha mobilitato in maniera differenziata le tre dimensioni della CA con l'effetto comune di accelerare la spinta verso una cultura della *performance*. Questa trasformazione è stata favorita dalla stessa architettura del dispositivo europeo e nazionale: i fondi non venivano trasferiti in blocco, ma erogati in tranches successive, subordinate al raggiungimento di specifici *milestone* e *target* predefiniti. In altri termini, ogni avanzamento finanziario dipendeva dalla dimostrazione concreta del progresso amministrativo e operativo, obbligando così le amministrazioni a sviluppare meccanismi di monitoraggio, rendicontazione e coordinamento in grado di certificare il raggiungimento degli obiettivi nei tempi stabiliti.

Dimensione	MiG – UPP	MUR – Hub&Spoke	Lezioni apprese
Definizioni di CA	Operative e performative: capacità di supportare i magistrati e ridurre arretrati	Coordinative e strategiche: capacità di orchestrare reti complesse e gestire flussi multilivello	La CA viene tradotta in pratiche concrete: “fare funzionare” il sistema più che definirlo in astratto
Risorse mobilitate	Prevalentemente umane : 8.171 AUPP assunti; impatto diretto su performance dei tribunali	Prevalentemente finanziarie e informative : oltre 5 miliardi €; massa critica minima di ricercatori; piattaforma AtWork per monitoraggio digitale	Le risorse agiscono da “palestra” amministrativa, ma richiedono modelli organizzativi adeguati per produrre effetti durevoli
Processi	Ridefinizione dei flussi di lavoro; sperimentazione di modelli organizzativi (one-to-one, team, rotazione); pratiche di monitoraggio e valutazione	Introduzione di project management retrospettivo; incontri periodici con Hub/Spoke; rendicontazione multilivello; bandi a cascata	L’innovazione processuale è più incisiva quando accompagnata da leadership e coordinamento chiari
Governance	Implicita: si innesta su strutture esistenti (tribunali, corti) senza creare nuovi soggetti	Centrale: creazione di oltre 30 Hub come nuovi enti giuridici; governance multilivello Ministero–Hub–Spoke–affiliati	La governance è un fattore critico: può abilitare nuove reti collaborative ma anche introdurre rigidità
Lascito potenziale	Orientamento alla performance (riduzione arretrati, supporto ai giudici); rischio di temporaneità senza stabilizzazione degli UPP	Orientamento al risultato collettivo e alla cooperazione; rischio di “scatole vuote” post-2026 senza consolidamento degli Hub	Il PNRR ha innescato un cambio culturale verso la result orientation, ma la sostenibilità dipende da istituzionalizzazione e consolidamento
Criticità	Disomogeneità nell’impiego degli AUPP; fragilità legata al turnover; rischio uso meramente procedurale	Complessità dei flussi finanziari; moltiplicazione delle interfacce; rigidità organizzative	Entrambi i casi mostrano che senza semplificazione delle regole e continuità delle risorse il capacity building rischia di disperdersi
Convergenza chiave	Superare la logica dell’adempimento per spostarsi verso obiettivi e risultati misurabili	Superare la logica dell’adempimento per spostarsi verso obiettivi e risultati misurabili	Uno dei lasciti più significativi del PNRR è l’avvio di un cambio di mentalità: dal compliance orientation alla result orientation

Tabella 6.6 Confronto tra i casi MiG (UPP) e MUR (Hub & Spoke): dimensioni della CA e lezioni apprese.
Fonte: elaborazione personale

Un ulteriore elemento interpretativo riguarda la natura interdipendente delle tre dimensioni della CA. Sebbene nei casi analizzati una delle dimensioni sia apparsa più visibile e immediatamente mobilitata – le risorse nel caso della giustizia e la *governance* nel caso della ricerca – l’esperienza concreta mostra come nessuna delle tre possa operare in isolamento. Al contrario, esse si condizionano e si rafforzano a vicenda, generando effetti di *spillover* che contribuiscono a determinare l’efficacia complessiva dell’intervento.

Nel comparto giustizia, ad esempio, la disponibilità di nuove risorse umane ha potuto produrre un impatto significativo solo laddove sono stati introdotti processi organizzativi adeguati (es. modelli di lavoro in team, sistemi di monitoraggio delle performance) e una *governance* capace di coordinare le attività degli uffici. Viceversa, negli uffici che hanno gestito gli addetti al processo come mera “forza lavoro aggiuntiva” senza ridefinire procedure e modelli organizzativi, l’effetto di capacitazione è stato più debole e circoscritto.

Analogamente, nel caso del MUR, l’introduzione del modello H&S ha reso evidente che la *governance* non può funzionare senza un solido ancoraggio a risorse adeguate e a processi organizzativi ben strutturati. La creazione di nuovi soggetti giuridici (Hub) e la definizione di catene multilivello di coordinamento hanno infatti richiesto, da un lato, risorse finanziarie straordinarie e un consistente investimento in capitale umano e informativo (*task force* amministrative, piattaforme digitali per la disposizione in tempo reale di dati); dall’altro, hanno imposto la messa a punto di processi specifici, come la programmazione retrospettiva delle scadenze, il monitoraggio in tempo reale delle attività tramite AtWork e l’introduzione dei bandi a cascata per garantire trasparenza e inclusione. Senza questi elementi materiali e procedurali, il disegno di *governance* si sarebbe rivelato fragile.

In entrambi i casi, dunque, la lezione che emerge è che la CA non può essere rafforzata intervenendo su una sola dimensione: risorse, processi e *governance* sono parti di un sistema integrato, e il loro equilibrio determina l’effettivo miglioramento delle *performance*. Tale constatazione richiama la necessità di predisporre, possibilmente già nella fase iniziale delle politiche, strumenti di *assessment* in grado di individuare i punti di forza e le carenze potenziali delle amministrazioni coinvolte. Un buon *assessment* consentirebbe di arrivare preparati in fase di implementazione evitando squilibri come quelli osservati: il rischio di ridurre le policy a meri *input* da iniettare in un sistema senza adeguata contestualizzazione degli altri elementi che rendono una amministrazione potenzialmente capace.

Pertanto, non possiamo dire molto in termini di esiti definitivi, ma di sicuro emerge in maniera preponderante il tema dell'ottica della *performance* e degli obiettivi come chiave per uscire dalla logica dell'adempimento. È questo, probabilmente, uno dei più grandi lasciti del PNRR: il passaggio, almeno concettuale, dalla *compliance orientation* alla *result orientation*, che ha reso le amministrazioni più consapevoli della necessità di definire obiettivi chiari e misurabili, monitorare i progressi e rendere conto dei risultati. Le interviste confermano che tale evoluzione non ha agito soltanto sui meccanismi formali, ma anche sugli atteggiamenti e sulle culture organizzative, richiedendo “un cambio di mentalità” (Ministero dell'Università e della Ricerca_Intervistato1). Inoltre, l'esperienza di questi casi di studio suggerisce che un approccio sistemico alla CA rappresenta non solo una condizione per il successo delle singole misure, ma anche un investimento strutturale per la resilienza delle amministrazioni pubbliche nel medio-lungo periodo.

L'analisi dei casi italiani ha dunque evidenziato come la CA si configuri come un fenomeno multidimensionale e interdipendente, la cui efficacia dipende dall'equilibrio tra risorse, processi e *governance*. Essa non può essere ridotta a una singola componente ma emerge piuttosto dall'interazione dinamica di più fattori: la disponibilità di risorse adeguate, la presenza di processi di gestione e apprendimento coerenti e una *governance* capace di orientare, coordinare e integrare le azioni dei diversi attori coinvolti. In questa prospettiva, i casi del Ministero della Giustizia e del Ministero dell'Università e della Ricerca hanno mostrato come la CA non sia una condizione data, bensì un processo di costruzione continua, un modo di lavorare che si sviluppa nel tempo attraverso pratiche, sperimentazioni e adattamenti organizzativi.

A partire da queste evidenze, la ricerca amplia ora la prospettiva di analisi, spostandosi dal livello nazionale a quello sovranazionale. Il Capitolo 6 è dedicato al caso della Direzione Generale per il Sostegno alle Riforme Strutturali (DG REFORM) della Commissione europea, che rappresenta un osservatorio privilegiato per comprendere come la CA venga promossa e tradotta nelle politiche di *governance* dell'Unione. Attraverso l'esame del Technical Support Instrument (TSI) e delle pratiche quotidiane, il capitolo intende esplorare il modo in cui la Commissione europea concepisce, incentiva e co-costruisce la CA come condizione essenziale per la riuscita dei processi di riforma.

PARTE III – RISULTATI E RICADUTE

Al termine dell'analisi empirica, questa terza parte del lavoro apre la fase della riflessione critica sul materiale raccolto e dell'ipotesi di applicazione operativa dei risultati. Il Capitolo VII offre una lettura trasversale delle evidenze emerse nei casi di studio, collocandole nel quadro teorico precedentemente delineato e mettendo in luce le traiettorie di CA rilevate, le condizioni che le facilitano o ostacolano, e i modelli che si possono delineare per il rafforzamento della PA.

Il percorso qui intrapreso non si limita a restituire i risultati in forma descrittiva, ma mira a trasformare le evidenze empiriche in un dispositivo concettuale e operativo. A partire dall'analisi delle esperienze di CA osservate nei diversi contesti, la ricerca elabora infatti un *framework* di *assessment* - l'ACAF - pensato per offrire alle amministrazioni pubbliche uno strumento di autovalutazione e apprendimento organizzativo.

In questa prospettiva, la parte conclusiva della tesi si configura come un ponte tra la dimensione analitica e quella applicativa, traducendo i risultati della ricerca in indicazioni utili alla pratica istituzionale. La CA non è così solo oggetto di indagine, ma diventa leva concreta di riflessione e miglioramento per le amministrazioni stesse.

CAPITOLO VII: **DISCUSSIONE, INTERPRETAZIONE E RICADUTE DEI RISULTATI**

Il presente capitolo rappresenta la fase conclusiva del percorso analitico e interpretativo della ricerca e ha l'obiettivo di sistematizzare i risultati emersi, traducendoli in implicazioni teoriche e operative. Dopo aver esaminato, nei capitoli precedenti, la dimensione concettuale della CA e le sue manifestazioni empiriche nei diversi contesti istituzionali oggetto di studio, questo capitolo intende ricomporre il quadro complessivo, mettendo in relazione teoria, evidenze e applicazioni.

La *ratio* che ne guida la struttura risiede nella volontà di valorizzare il duplice livello - teorico e pratico - su cui si fonda la nozione di CA, così come emersa dal lavoro di ricerca. La CA viene qui analizzata non soltanto come categoria analitica utile a interpretare i fenomeni amministrativi, ma anche come strumento operativo e riflessivo per il miglioramento dell'azione pubblica. In sintesi, il capitolo VII vuole rappresentare uno spazio di raccordo tra la riflessione teorica e l'osservazione empirica, e consente di trarre, a partire dall'esperienza di ricerca, indicazioni di ordine più generale sul modo in cui la CA può essere sviluppata nel contesto della PA.

In questa prospettiva, il capitolo si articola in tre sezioni principali, tra loro complementari.

Il primo paragrafo (7.1) offre una interpretazione dei risultati proponendo una lettura trasversale delle evidenze emerse dai casi di studio, evidenziando le principali regolarità e differenze. Il paragrafo 7.2, approfondisce il contributo della ricerca alla concettualizzazione della CA, mettendo in luce i principali avanzamenti teorici e le lezioni apprese. Un terzo e ultimo paragrafo (7.3) traduce i risultati in indicazioni operative e strumenti applicativi per le amministrazioni. Viene dunque presentato *l'Administrative Capacity Assessment Framework (ACAF)* utile per i processi di autovalutazione e capacitazione istituzionale.

7.1 Interpretazione dei risultati

Il presente paragrafo ha l'obiettivo di restituire una lettura comparativa e trasversale dei risultati emersi dai cinque casi di studio analizzati - DG REFORM, SNA, Formez PA, Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), Ministero della Giustizia (MiG) - al fine di individuare le principali convergenze, specificità e linee di tendenza nel modo in cui la CA viene definita, rappresentata e praticata nei diversi contesti istituzionali. In questa fase conclusiva, dunque, i dati sono stati riaggregati in un'unica matrice comparativa, volta a ricomporre le dimensioni emerse nei singoli casi e a misurarne la ricorrenza attraverso un'analisi delle frequenze di

codifica. Tale operazione consente di restituire una visione d’insieme in cui il confronto tra i contesti diviene strumento per far emergere pattern e specificità.

7.1.1 Analisi comparativa delle dimensioni emerse dalle

L’analisi comparativa delle dimensioni della CA ha permesso di ricomporre in un quadro unitario le evidenze raccolte nei diversi contesti osservati individuando i principali nuclei semantici e concettuali attorno ai quali si articola la nozione di capacità. Tale confronto consente di passare da una prospettiva di caso a una visione sistemica, mettendo in luce sia gli elementi comuni sia le differenze che caratterizzano le diverse amministrazioni coinvolte.

La matrice comparativa elaborata a partire dall’analisi svolta per ciascun caso di studio integra in modo coerente i risultati ottenuti attraverso interviste, osservazioni e analisi documentale, restituendo una rappresentazione sinottica delle dimensioni ricorrenti nei cinque contesti analizzati. Nel processo di sintesi è stata mantenuta la piena coerenza con il *framework* teorico illustrato nel Capitolo I (Cfr. par. 1.3), che ha fornito la griglia interpretativa di riferimento articolata nelle tre macro-categorie concettuali — risorse, processi e *governance* — utilizzate per orientare la ricomposizione e l’interpretazione delle evidenze empiriche.

Macro-categoria	DG REFORM – TSI	SNA – Laboratorio di CA	Formez PA – FIS	MUR – Hub & Spoke	MiG – UPP
Risorse	Personale multidisciplinare e strumenti tecnologici per gestire processi complessi	Capitale umano e leadership come leve di efficacia e orientamento strategico	Persone e competenze come motore del cambiamento e della progettualità	Competenze, motivazione e risorse digitali a supporto della cooperazione	Professionalità operative e leadership manageriale per migliorare le performance
Processi	Policy making basato su evidenze e apprendimento collettivo	Pianificazione e programmazione strategica; apprendimento e riflessività	Formazione e policy learning come strumenti di capacitazione	Gestione per obiettivi e monitoraggio digitale; apprendimento organizzativo	Innovazione organizzativa e valutazione dei risultati
Governance	Whole-of-government e cooperazione interistituzionale	Coordinamento inter-amministrativo e cultura dell’integrazione	Governance multilivello e cooperazione pubblico-privata	Governance multilivello e visione strategica di lungo periodo	Coordinamento e governance adattiva tra livelli

Tabella 7.1 – Sintesi comparativa delle dimensioni della CA nei casi di studio. Fonte: elaborazione personale

La tabella comparativa (Tab. 7.1) rappresenta dunque una sintesi del risultato di un lavoro volto a restituire una visione comparativa delle principali componenti che, nei diversi contesti, contribuiscono alla costruzione della CA⁴³.

La costruzione della matrice ha seguito un processo di ricodifica tematica e di standardizzazione concettuale delle evidenze qualitative. In una prima fase, le dimensioni individuate all'interno di ciascun caso di studio sono state estratte e sintetizzate; successivamente, esse sono state riorganizzate in modo da garantire comparabilità tra contesti pur profondamente eterogenei per missione, livello di governo e funzioni. Il risultato è una matrice comparativa che non pretende di esaurire la complessità del fenomeno, ma di rappresentare un estratto empiricamente osservato della CA, così come essa si manifesta concretamente nelle pratiche, nei discorsi e nelle strutture delle amministrazioni analizzate.

All'interno della macro-categoria *Risorse* emerge in modo trasversale la centralità del capitale umano come motore della CA. In tutti i casi, la CA è rappresentata come una funzione delle persone che operano nelle amministrazioni, delle loro competenze tecniche e manageriali, della motivazione e della responsabilità individuale. Sia nel caso SNA che in quelli di Fornez, MiG e DG REFORM, la capacità non è descritta come qualità dinamica che dipende dal livello di professionalità, dal *know-how* disponibile e dalla capacità di apprendere e innovare.

Il MUR e il MiG aggiungono a questo quadro una dimensione valoriale e relazionale: il capitale umano efficace è quello sostenuto da soft skills, spirito di servizio e senso di appartenenza all'istituzione.

Accanto a ciò, in quattro casi su cinque emerge con forza la leadership come risorsa strategica, non solo nella funzione dirigenziale, ma anche come stile di orientamento e di assunzione di responsabilità diffusa. Le interviste del MiG e della DG REFORM convergono sul riconoscimento del ruolo della leadership nel dare direzione strategica, legittimare le scelte e generare fiducia.

Un'altra dimensione ricorrente riguarda le risorse tecnologiche e strumentali, fattori abilitanti dell'efficienza organizzativa. La loro efficacia, tuttavia, è sistematicamente condizionata dalla capacità del personale di utilizzarle in modo consapevole e integrato nei processi.

Infine, in quattro casi (SNA, MUR, MiG, DG REFORM) compaiono le risorse economiche e finanziarie, intese come prerequisito necessario ma non sufficiente: la disponibilità di fondi è efficace solo se accompagnata da competenze gestionali e assetti organizzativi adeguati.

⁴³ Per una versione maggiormente dettagliata della matrice si rimanda alla TABELLA B presente in Appendice.

La macro-categoria *Processi* rappresenta la dimensione più densa e articolata della CA, dove si riflette il passaggio dalla disponibilità di risorse alla loro mobilitazione efficace.

In tutti i casi, la CA si manifesta come capacità di programmare e pianificare: definire obiettivi chiari, assegnare priorità, prevedere tempi e strumenti. Questo aspetto, già centrale nel SNA e nel MUR, è confermato nel MiG e nella DG REFORM, dove la pianificazione è associata a pratiche di gestione per risultati e *accountability*.

Altro tratto ricorrente è la dimensione dell'apprendimento organizzativo, presente in tutti e cinque i contesti. Essa rimanda alla capacità delle amministrazioni di riflettere sulle proprie pratiche, di apprendere dagli errori e di tradurre l'esperienza in innovazione. Tale dimensione assume sfumature diverse: riflessività nel SNA, policy learning nel Formez, trasferimento di conoscenza nel MUR, apprendimento operativo nel MiG, apprendimento adattivo nella DG REFORM.

La valutazione e l'uso dei dati rappresentano un'altra costante trasversale: i cinque casi convergono nel riconoscere la misurazione dei risultati, l'analisi delle evidenze e la rendicontazione come condizioni della CA moderna. Tuttavia, le declinazioni variano: nel SNA e nel MiG la valutazione è orientata all'efficacia; nel MUR assume una connotazione di *accountability* interna; nella DG REFORM si evolve in policy making evidence-based.

Accanto a queste dimensioni strutturali, emergono processi che riflettono la capacità adattiva e relazionale delle amministrazioni. La flessibilità organizzativa, la gestione integrata delle informazioni e la comunicazione interna sono citate come leve di resilienza e coordinamento, specie nei casi MUR e MiG. Il Formez introduce l'elemento della lettura dei bisogni sociali e territoriali, che estende il concetto di capacità oltre i confini dell'apparato amministrativo, ancorandolo alla sensibilità verso i contesti locali. Infine, il gruppo di dimensioni riconducibili a innovazione e sperimentazione amministrativa (Formez, MiG, DG REFORM) mostra come la capacità non si esaurisca nella gestione dell'esistente, ma includa la facoltà di apprendere facendo, di testare nuovi modelli e di costruire soluzioni collaborative con altri attori pubblici e privati.

La terza macro-categoria, *Governance*, riunisce le dimensioni che attengono alla direzione strategica, alla coerenza istituzionale e alle relazioni tra livelli di governo.

La *governance* multilivello è la dimensione più trasversale, presente in tutti e cinque i casi, anche se con sfumature differenti. Essa esprime la capacità delle amministrazioni di coordinare strutture e competenze su più livelli integrando politiche, risorse e obiettivi.

Le altre dimensioni ruotano attorno a due poli complementari: da un lato, il coordinamento interno e la formalizzazione degli assetti organizzativi, evidenziati in MiG e DG REFORM;

dall'altro, l'apertura relazionale e la cooperazione in rete, più marcata nei casi SNA e Formez, dove la *governance* è interpretata come dialogo con cittadini, stakeholder e partner istituzionali. Infine, tre casi (Formez, MUR, DG REFORM) convergono su una concezione più alta della *governance* come visione sistemica e orientamento strategico di lungo periodo, che collega la gestione quotidiana con la costruzione di capacità collettiva nel tempo. Il SNA aggiunge a questa dimensione un risvolto culturale – la cultura organizzativa e l'identità pubblica – che sottolinea il valore civico e simbolico del lavoro nella PA, componente spesso implicita ma fondamentale della capacità istituzionale.

Nel complesso, la tabella comparativa restituisce un quadro ricco e articolato della CA.

Le differenze tra amministrazioni – in termini di enfasi, linguaggio o livello di formalizzazione – non indeboliscono la coerenza del *framework* teorico, ma ne mostrano la natura situata e dinamica: la CA prende forma nei contesti operativi concreti.

L'analisi comparativa condotta costituisce dunque la base per un'ulteriore riflessione di natura interpretativa. Il passo successivo consiste nel superare la lettura caso per caso per interrogarsi su quali elementi, trasversalmente, definiscano la CA nei contesti esplorati. Il paragrafo seguente (8.1.2) si concentrerà pertanto sull'elaborazione di una sintesi interpretativa, volta a individuare le tendenze comuni, le logiche sottostanti e i tratti distintivi che attraversano le esperienze analizzate, al fine di delineare un livello più astratto di comprensione del fenomeno e una rappresentazione integrata della CA nelle amministrazioni pubbliche contemporanee.

7.1.2 Sintesi interpretativa e tendenze trasversali

Il presente paragrafo propone una sintesi interpretativa delle evidenze empiriche emerse dai cinque casi di studio, con l'obiettivo di individuare le tendenze trasversali che caratterizzano la CA nei contesti analizzati. A partire dalla matrice comparativa illustrata nel paragrafo precedente, le diverse dimensioni identificate sono state ricondotte a un insieme di sottodimensioni comuni, sintetizzate nella tabella seguente.

Questa operazione non intende ridurre la complessità dei casi a una tipologia rigida, ma proporre una rappresentazione interpretativa di secondo livello, utile per cogliere le ricorrenze semantiche e funzionali che attraversano i contesti istituzionali osservati.

Attraverso un processo di accorpamento concettuale, le sottodimensioni individuate in ciascun caso sono state raggruppate secondo criteri di affinità tematica e coerenza interpretativa, mantenendo come riferimento la tripartizione originaria tra *risorse*, *processi* e *governance*. Il risultato di questo lavoro è una rappresentazione sintetica che restituisce le dimensioni comuni e la loro frequenza di occorrenza nei cinque casi analizzati. La frequenza, rappresentata

attraverso un sistema di marcatori graduati (da uno a cinque), consente di evidenziare il livello di ricorrenza di ciascuna dimensione nel campione empirico.

Macro-categoria	Dimensione sintetizzata (accorpata)	Frequenza (●)
RISORSE	Capitale umano, competenze e know-how	●●●●●
	Risorse tecnologiche, infrastrutturali e strumentali	●●●●
	Risorse economiche e capacità di gestione finanziaria	●●●●
	Leadership e responsabilità manageriale	●●●
	Motivazione, soft skills e senso di responsabilità	●●●
PROCESSI	Programmazione, pianificazione e gestione per risultati	●●●●●
	Apprendimento organizzativo e policy learning	●●●●●
	Monitoraggio, valutazione e accountability	●●●●●
	Organizzazione interna, ruoli e gestione del personale	●●●●
	Formazione e sviluppo professionale	●●●
	Adattabilità, flessibilità e resilienza organizzativa	●●●
	Innovazione e sperimentazione amministrativa	●●●
	Co-progettazione e collaborazione con attori esterni	●●
	Gestione integrata delle informazioni e delle risorse	●●
	Fiducia e comunicazione organizzativa	●●
	Lettura dei bisogni sociali e orientamento all'utente	●●
	GOVERNANCE	Governance multilivello e cooperazione interistituzionale
Coordinamento interno e strutture di regia organizzativa		●●●●
Visione strategica e sistemica di lungo periodo		●●●
Integrazione e lavoro in rete		●●●
Cultura organizzativa e identità pubblica		●●

Tabella 7.2 Sintesi trasversale delle dimensioni di CA e loro frequenza nei casi di studio. Fonte: elaborazione personale.

Le sottodimensioni con frequenza cinque rappresentano le dimensioni della CA cioè gli elementi che, pur con accenti diversi, ricorrono sistematicamente in tutti i contesti osservati.

Tra queste si collocano:

- il capitale umano e le competenze come fondamento della capacità;
- la programmazione e pianificazione strategica come dimensione cognitiva e organizzativa;
- l'apprendimento organizzativo come meccanismo di crescita e adattamento;
- il monitoraggio e la valutazione come strumenti di orientamento ai risultati e *accountability*;
- la *governance* multilivello come quadro relazionale di coordinamento tra livelli e attori.

A un livello intermedio (frequenza quattro) si trovano dimensioni che, pur non universalmente presenti, assumono un ruolo cruciale nella strutturazione della CA: le risorse tecnologiche e finanziarie, l'organizzazione interna e il coordinamento istituzionale. Queste rappresentano le componenti operative che traducono il potenziale delle risorse in efficacia amministrativa concreta.

Le dimensioni con frequenza più bassa (da tre a due presenze) restituiscono invece la varietà contestuale e adattiva della capacità. Elementi come la co-progettazione con attori esterni o la lettura dei bisogni sociali mostrano come la CA non sia una qualità omogenea, ma una configurazione situata, modellata dall'ambiente di riferimento.

La figura 7.1 traduce graficamente, in forma di **mappa concettuale**, la tabella precedente, rappresentando in modo sintetico e sistematico le principali dimensioni della CA emerse nei casi di studio, articolate nelle tre macrocategorie di Risorse, Processi e Governance.

È opportuno segnalare, in relazione a quanto emerso, un elemento in particolare: la scarsa evidenza della dimensione digitale tra le componenti più ricorrenti della CA. Il tema della digitalizzazione, pur presente in alcune interviste e in alcuni riferimenti documentali, emerge in modo trasversale, mai come dominio autonomo. Questa apparente marginalità non sembra derivare da una sottovalutazione del tema, ma piuttosto da una diversa rappresentazione della CA che gli attori evocano nei loro discorsi. Tale configurazione suggerisce che, sebbene il digitale sia oggi al centro dei discorsi di riforma, esso sembra non essere ancora interiorizzato come dimensione costitutiva della CA, bensì come strumento operativo o condizione abilitante. Questo risultato, apparentemente controintuitivo, offre una chiave interpretativa importante per cui, almeno nei contesti osservati, la capacità viene associata non tanto alla trasformazione tecnologica dei processi, quanto alla trasformazione cognitiva e organizzativa che ne consente il governo.



Figura 7.1 Mappa concettuale delle dimensioni della CA emerse dai casi di studio. Fonte: elaborazione personale

La configurazione complessiva che emerge dai cinque casi consente di delineare un primo profilo empirico della CA fondato su tre principi strutturanti che ne descrivono le logiche fondanti:

1) L’asse cognitivo: la capacità come apprendimento e conoscenza operativa

La prima dimensione riguarda la capacità cognitiva delle amministrazioni, intesa come la loro abilità di apprendere, interpretare e tradurre conoscenza in azione. In tutti i casi analizzati, la CA si radica in un processo di apprendimento istituzionale continuo che consente di trasformare esperienze, dati e competenze in conoscenza operativa. L’apprendimento non è soltanto un meccanismo di miglioramento, ma una condizione strutturante dell’azione amministrativa: determina la possibilità di leggere i contesti, reagire al cambiamento, innovare le pratiche e accumulare memoria organizzativa. In questa prospettiva, la formazione, il *policy learning* e la riflessività organizzativa assumono un valore strategico, poiché rappresentano gli strumenti attraverso cui l’amministrazione consolida il proprio patrimonio cognitivo e ne alimenta la riproducibilità nel tempo. La CA, da questo punto di vista, appare come una proprietà cumulativa e adattiva, che si costruisce nella relazione tra conoscenza, esperienza e apprendimento collettivo.

2) L'asse organizzativo: la capacità come coordinamento e integrazione

Un secondo principio trasversale riguarda la dimensione organizzativa della capacità. La CA si manifesta come il risultato della coerenza interna tra ruoli, strutture, regole e processi, ma anche della capacità di integrare e mobilitare le diverse risorse - umane, economiche e tecnologiche - in modo sinergico. Le amministrazioni "capaci" non sono quelle dotate del maggior numero di risorse, bensì quelle che riescono a metterle in relazione, creando un sistema di connessioni operative stabile e coerente. Il coordinamento interno, la chiarezza dei ruoli e la programmazione strategica rappresentano, in questo senso, i meccanismi di integrazione che consentono di tradurre il potenziale organizzativo in efficacia amministrativa. La CA diventa così una capacità sistemica di integrazione.

3) L'asse relazionale: la capacità come governance multilivello e generazione di valore pubblico

Infine, la CA emerge come proprietà relazionale. Essa non risiede unicamente all'interno delle organizzazioni, ma prende forma nelle relazioni che queste sanno attivare — tra uffici, tra livelli di governo e tra settore pubblico e privato. In tutti i casi analizzati, la *governance* multilivello e la cooperazione interistituzionale rappresentano strumenti centrali di capacitazione: permettono di allineare strategie, condividere risorse e generare valore pubblico in modo collaborativo.

Le amministrazioni più "capaci" sono quelle che sanno governare reti di cooperazione orizzontale e verticale, mantenendo coerenza strategica ma valorizzando le specificità locali. In questa prospettiva, la CA si manifesta come abilità di costruire e mantenere relazioni di fiducia, di comunicare efficacemente e di coinvolgere cittadini e *stakeholder* nei processi decisionali. La sintesi interpretativa proposta riassume dunque la dimensione empirica della CA così come emersa nella ricerca: una pratica istituzionale situata.

7.2 Implicazioni teoriche

La riflessione teorica che emerge dal percorso di ricerca consente di proporre una ridefinizione del concetto di CA come costruito la cui comprensione non può prescindere dall'esperienza concreta delle amministrazioni pubbliche. A tal proposito, l'approccio *Grounded* adottato ha permesso di mettere in dialogo teoria ed empiria, mostrando come la CA non sia un concetto astratto, ma un sapere esperienziale, che emerge dalle pratiche e dai processi di apprendimento istituzionale. Tale dimensione esperienziale - comune a tutti i casi analizzati, pur nelle loro differenze - rappresenta uno degli elementi più innovativi della presente ricerca: la capacità non

si misura, emerge nelle interazioni, nei progetti, nelle relazioni organizzative e nella quotidiana traduzione delle regole in azione amministrativa.

Sul piano teorico, il concetto di CA ha conosciuto un'evoluzione significativa, passando da un'interpretazione statica, centrata sulla mera disponibilità di risorse e competenze, a una visione più ampia e dinamica. In questa prospettiva, la capacità non è più intesa come uno stato raggiunto una volta per tutte, ma come un processo in continuo divenire che si costruisce e si rinnova nel tempo attraverso l'apprendimento, l'adattamento e la cooperazione tra attori e livelli istituzionali. Essa rappresenta quindi una pratica organizzativa e relazionale, fondata sull'interazione tra persone, strutture e contesti, e capace di tradurre potenzialità in azione concreta.

I risultati empirici di questa ricerca convergono in tale direzione: in tutti i casi analizzati, la CA emerge come una proprietà emergente che nasce dall'interazione fra risorse, processi e governance, secondo configurazioni differenti ma riconducibili a un medesimo principio di fondo per cui la CA va intesa come concetto pre-performativo e potenziale, più che come risultato misurabile. È, in altre parole, una forma di energia amministrativa che precede l'azione e la rende possibile. Questa distinzione teorica consente di chiarire perché la misurazione della capacità non possa essere affidata a meri indici che descrivono *ex post* la *performance* prodotta. Questa distinzione è cruciale. Se la *performance* appartiene alla logica del *New Public Management* (NPM), orientata alla misurazione dell'efficienza, la capacità appartiene invece a un paradigma successivo, più attento alla **qualità dell'azione amministrativa**. Là dove il NPM proponeva una "ricetta" universale di riforma - standardizzare i modelli organizzativi, importare strumenti manageriali, quantificare i risultati - la prospettiva della CA restituisce pluralità e contesto: non esiste un modello unico di PA "performante", ma diverse forme di amministrazioni "capaci" di funzionare efficacemente entro il proprio ambiente istituzionale.

In questa cornice, la CA diventa necessariamente **autonomia riflessiva** delle istituzioni pubbliche: la capacità di pensare e ripensare sé stesse, di apprendere dall'esperienza, di adattarsi senza perdere coerenza. Un'amministrazione "capace" è dunque quella che sviluppa strategie proprie, coerenti con le risorse, le culture e le aspettative del proprio contesto. In altri termini, la capacità è un **potenziale di azione autonoma**, ma mai autoreferenziale: l'autonomia amministrativa si misura nella sua capacità di rispondere responsabilmente ai bisogni collettivi, mantenendo equilibrio fra indipendenza operativa e legittimazione democratica.

La capacità, in questa prospettiva presuppone l'adozione di un **modo di lavorare** differente che superi la logica del “*si è sempre fatto così*” e che riconosca l'amministrazione come **spazio di intermediazione** tra Stato e società. Da ciò discende la sua funzione di strumento di legittimazione democratica: una pubblica amministrazione che si legittima non solo perché è efficiente, ma perché dimostra di saper fare, di saper apprendere e di saper rispondere alle aspettative esterne. Essa non si limita a rendere più efficiente l'amministrazione, ma contribuisce a **rafforzare la fiducia** dei cittadini nella sua competenza e nella sua coerenza. La capacità diventa così una misura indiretta della democrazia stessa: **la capacità del sistema pubblico di rispondere alle aspettative collettive** in modo equo, coerente e partecipato.

Alla luce delle evidenze raccolte e della riflessione teorica maturata, è possibile proporre una definizione, seppur inevitabilmente discrezionale, per quanto possibile complessiva di CA, coerente con il quadro concettuale e operativo emerso dalla ricerca:

La Capacità Amministrativa può essere definita come il potenziale riflessivo e relazionale attraverso cui le amministrazioni pubbliche mobilitano risorse, attivano processi e strutturano forme di governance al fine apprendere, adattarsi e legittimarsi nel tempo, perseguendo la soddisfazione delle aspettative collettive.

Essa si fonda sull'integrazione dinamica di tre dimensioni complementari e interrelate:

- *le risorse, intese non solo come dotazioni materiali o competenze individuali, ma come patrimonio cognitivo e motivazionale che alimenta l'azione amministrativa;*
- *i processi, come insieme di pratiche di apprendimento, pianificazione, valutazione e adattamento che consentono di tradurre le risorse in risultati;*
- *la governance, come capacità di coordinare attori, livelli istituzionali e interessi diversi, mantenendo coerenza strategica e legittimazione democratica.*

In questa prospettiva, la CA non è una condizione statica, ma una pratica esperienziale, che si rigenera continuamente nel tempo, configurandosi come principale strumento di legittimazione pubblica.

Tale definizione mette in evidenza il carattere esperienziale e costruttivo della CA, la sua funzione legittimante e la sua natura dinamica e pre-performativa. Essa consente di riconoscere la capacità come dispositivo che contribuisce alla qualità della democrazia amministrativa.

Dall'insieme delle evidenze emergono alcune lezioni fondamentali.

In primo luogo, la **CA non si misura**, si **valuta**: non attraverso indicatori di *performance*, ma mediante strumenti di *assessment* che ne esplorino il potenziale, le condizioni abilitanti, le dinamiche di apprendimento e le pratiche relazionali.

In secondo luogo, la **costruzione di capacità** (*capacity building*) è un processo che presuppone aspettative: si costruisce capacità laddove esistono **attese sociali e istituzionali** rispetto al ruolo e ai risultati dell'amministrazione.

In terzo luogo, le pubbliche amministrazioni devono assumere la capacità come pratica di governo di sé stesse, sviluppando una **visione riflessiva e strategica** del proprio funzionamento. Ciò implica imparare a leggere il proprio contesto operativo, riconoscere punti di forza e di fragilità, e orientare in modo coerente risorse, processi e relazioni verso obiettivi di valore pubblico.

In questa prospettiva riconoscere la capacità come pratica riflessiva e dinamica implica, infatti, la necessità di dotarsi di strumenti che permettano di **valutarne il potenziale** e di accompagnarne lo sviluppo nel tempo. Da qui discendono le **implicazioni pratiche** per le amministrazioni pubbliche, illustrate nel paragrafo seguente, dove si propone un modello di *assessment* volto a sostenere processi di autovalutazione, apprendimento e capacitazione.

7.3 Implicazioni pratiche: l' Administrative Capacity Assessing Framework (ACAF)

Il percorso di ricerca, attraverso la riflessione teorica e l'analisi empirica, ha messo in luce come la CA sia espressione di un potenziale evolutivo che può essere coltivato, sostenuto e valutato mediante strumenti adeguati. Le implicazioni pratiche che derivano da questo lavoro rispondono quindi all'esigenza di tradurre il concetto di capacità in un dispositivo operativo capace di orientare le amministrazioni verso una maggiore consapevolezza organizzativa e una più solida autonomia istituzionale.

La prima implicazione riguarda, come già accennato, la necessità di **spostare il baricentro della valutazione amministrativa**: la capacità non si misura attraverso indicatori di performance, ma si valuta attraverso strumenti di *assessment* che indaghino il potenziale, le condizioni abilitanti, le dinamiche di apprendimento e le relazioni organizzative. Ciò significa abbandonare la logica meramente descrittiva degli indici *ex post* - che restituiscono l'immagine di ciò che è già stato prodotto - per adottare una prospettiva abilitante e trasformativa, capace di leggere dove e come un'amministrazione può capacitarsi.

In secondo luogo, il Capacity Building di conseguenza non è un processo tecnico, ma **istituzionale e culturale**: essa prende forma solo laddove esistono aspettative condivise sul ruolo dell'amministrazione, sul valore pubblico che essa è chiamata a generare e sulle responsabilità che assume verso la collettività. Le amministrazioni devono quindi interrogarsi criticamente sul proprio mandato istituzionale, chiarendo quali aspettative sociali e politiche intendono soddisfare e quali competenze, relazioni e condizioni organizzative sono necessarie per tradurle in azione pubblica efficace. Come ricordano **Lodge e Wegrich (2014)**, infatti: *“Conoscere dati relativi agli input [...] offre alcune informazioni comparative sulla disponibilità di risorse, ma non ci dice nulla sulla capacità in sé”*. Ciò che diventa cruciale, piuttosto, è comprendere *“(...) il tipo di richieste che particolari sistemi decisionali e innovazioni degli strumenti politici pongono alla burocrazia”*, mettendo in luce la natura dinamica e contestuale della capacità stessa.

Infine, le pubbliche amministrazioni devono riconoscere la capacità come **una pratica di analisi di sé stesse**, che richiede riflessività e visione strategica. Essere “capaci” significa saper leggere il proprio contesto operativo, individuare margini di miglioramento e allineare risorse, processi e governance verso obiettivi di valore pubblico. In questa prospettiva, la capacità diventa una forma di autonomia riflessiva: la condizione che consente all'amministrazione di funzionare in modo efficace senza dipendere da modelli esterni *performance*, ma sviluppando un sapere situato, radicato nella comprensione delle proprie condizioni operative e dei propri vincoli istituzionali. In questa direzione, come sottolinea Barbati (2021:36), diventa imprescindibile un processo di *capacity building* che consenta ai soggetti pubblici *“(...)di affermare e declinare le proprie competenze e conoscenze in contesti idonei a farle vivere e la cui configurazione suppone consapevolezza e richiede strumenti che vanno oltre quelli rappresentati dalle sole norme, pur rinviando anch'essa alla qualità delle regole”*.

I processi di capacitazione per le amministrazioni si configurano dunque come un apprendimento istituzionale continuo, che integra dimensione analitica e riflessiva e permette alle amministrazioni di evolvere in modo autonomo e consapevole.

7.3.1 L'Administrative Capacity Assessment Framework (ACAF): struttura, logica e valore aggiunto

A partire da quanto sinora esposto, il percorso di ricerca ha operato un passaggio dal piano concettuale a quello applicativo, sviluppando un approccio valutativo volto a integrare la dimensione analitica con quella di riflessività organizzativa. Per questo, la ricerca propone un dispositivo concettuale denominato **ACAF – Administrative Capacity Assessing**

Framework, concepito come uno strumento di *assessment* adattivo, destinato a supportare le amministrazioni nei processi di autovalutazione verso i processi di capacitazione.

L'ACAF nasce come strumento pensato per il contesto pubblico e relativo al concetto di capacità. Esso non fornisce una griglia prescrittiva, bensì **una mappa di orientamento** che permette di individuare i fattori chiave della CA, di monitorarne l'evoluzione e di progettare percorsi di sviluppo coerenti con le specificità di ciascun contesto istituzionale. L'obiettivo è dunque fornire uno strumento concettuale e operativo che permetta alle amministrazioni di **valutare il proprio potenziale** individuando punti di forza, fragilità e margini di sviluppo.

Il framework si fonda sull'integrazione tra **le tre macro-dimensioni** identificate nel lavoro di ricerca - *Risorse, Processi, Governance* - e **tre livelli di osservazione** interconnessi:

1. **Livello individuale**, che indaga competenze, motivazioni, valori e capacità riflessive delle persone che operano nell'amministrazione;
2. **Livello organizzativo**, che analizza strutture, procedure, relazioni interne e meccanismi di coordinamento;
3. **Livello sistemico**, che considera la capacità dell'amministrazione di operare in rete, di interagire con altri attori istituzionali e sociali e di generare valore pubblico.

La scelta di articolare il framework su tre livelli di analisi – individuale, organizzativo e sistemico – risponde all'esigenza di cogliere la natura multilivello della CA e, al tempo stesso, di chiarire su quali piani sia possibile intervenire in modo mirato. Osservare questi tre livelli in modo integrato consente di ricostruire il modo in cui le condizioni micro (le competenze, le motivazioni, i comportamenti), meso (le strutture, le regole, i processi) e macro (le reti, le politiche, i contesti istituzionali) si influenzano reciprocamente, generando - o limitando - la capacità di azione amministrativa. L'attenzione ai diversi livelli permette inoltre di riconoscere dove si collocano i margini di intervento. Alcuni elementi di capacità possono essere rafforzati direttamente - ad esempio tramite formazione, revisione di procedure, o innovazione organizzativa - mentre altri elementi (es. le risorse finanziarie) sono più vincolate. In questo senso, il *framework* non si limita a descrivere la CA, ma la "apre" all'azione, traducendo un concetto teorico in un dispositivo operativo orientato al miglioramento continuo. La distinzione tra livelli serve, dunque, a favorire la riflessività dell'amministrazione su sé stessa: comprendere se un limite dipende da fattori individuali (ad esempio carenze di competenze o motivazione), organizzativi (rigidità procedurali, scarsa comunicazione interna) o sistemici (vincoli

normativi, mancanza di coordinamento interistituzionale) consente di calibrare in modo più efficace le strategie di capacitazione.

Pertanto, l'intersezione di questi due assi - le macrocategorie della CA e i livelli di analisi - costituisce la matrice dell'ACAF. La struttura che ne emerge è dunque una matrice 3x3 che genera nove aree di analisi (A1–C3), ciascuna delle quali rappresenta un potenziale **ambito specifico di osservazione e di apprendimento istituzionale** (Tab. 7.3 e Tab.7.4).

Livelli / Determinanti	RISORSE	PROCESSI	GOVERNANCE
Individuale	A1	B1	C1
Organizzativo	A2	B2	C2
Sistemico	A3	B3	C3

Tabella 7.3 Struttura logica del Framework ACAF. Fonte: elaborazione personale.

Nel primo ambito, relativo alle **risorse individuali (A1)**, la CA si radica nel patrimonio di competenze, conoscenze e motivazioni dei singoli attori che operano all'interno dell'amministrazione. Qui la dimensione umana è centrale: la capacità non si limita alla padronanza di strumenti tecnici o procedurali, ma comprende un insieme di soft skills: senso di responsabilità, motivazione, orientamento al risultato, capacità di comunicazione e collaborazione. La componente individuale è quindi il punto di partenza della CA, poiché rappresenta il potenziale cognitivo, operativo e valoriale da cui prende forma l'azione collettiva. Il secondo ambito, quello delle **risorse organizzative (A2)**, sposta l'attenzione dal singolo all'organizzazione nel suo insieme: il capitale umano, le infrastrutture tecnologiche e le risorse economiche diventano elementi di un sistema complesso che deve essere coordinato e finalizzato agli obiettivi dell'amministrazione. La capacità si misura, dunque, nella possibilità di disporre e di mettere in relazione le risorse disponibili, garantendo coerenza tra mezzi, priorità e strategie operative.

Sul piano sistemico, le **risorse sistemiche (A3)** rappresentano la capacità di mobilitare e coordinare risorse al di fuori dei confini amministrativi. Rientrano in questa dimensione le relazioni interistituzionali, le reti di partenariato, la capacità di attrarre finanziamenti o competenze esterne. In questo senso, la CA non è solo interna all'amministrazione, ma è anche

la sua abilità di collocarsi in un ecosistema più ampio di attori pubblici e privati, valorizzando interdipendenze e sinergie per perseguire finalità comuni.

Livello/ Dimensione	Risorse	Processi	Governance
Individuale	Competenze tecniche e relazionali; know-how operativo, soft skills e motivazione personale.	Formazione continua, adattabilità e capacità di apprendere dal cambiamento.	Consapevolezza istituzionale e partecipazione attiva al funzionamento dell'amministrazione.
Organizzativo	Leadership e gestione delle risorse umane, tecnologiche e strumentali.	Pianificazione, monitoraggio e innovazione organizzativa orientata ai risultati.	Coordinamento interno, visione strategica e cultura organizzativa condivisa.
Sistemico	Risorse economiche e informative gestite in modo integrato e sostenibile.	Apprendimento interistituzionale, co-progettazione e orientamento ai bisogni collettivi.	Governance multilivello, reti collaborative e accountability sistemica.

Tabella 7.4 Sintesi Aree analitiche dell'Administrative Capacity Assessment Framework (ACAF). Fonte: elaborazione personale

La seconda determinante, quella dei **processi**, si articola a sua volta in tre livelli. A livello individuale (**B1**), i processi riguardano la capacità di apprendere, di svilupparsi professionalmente e di adattarsi ai cambiamenti. L'apprendimento continuo e la riflessività personale rappresentano qui la forma primaria del *capacity building*. La dimensione processuale, dunque, assume una valenza trasformativa, poiché consente di collegare la formazione individuale alla capacitazione dell'amministrazione.

Il livello organizzativo (**B2**) rappresenta invece il cuore operativo della CA. In esso si collocano i meccanismi di programmazione, pianificazione e gestione per risultati, insieme ai processi di monitoraggio, valutazione e *accountability*. È in questo ambito che la capacità si manifesta nella sua dimensione gestionale, traducendosi nella capacità dell'organizzazione di definire obiettivi chiari, di coordinarne l'attuazione e di apprendere dai risultati ottenuti. La presenza di strutture organizzative coerenti, la chiarezza dei ruoli e la capacità di innovare e sperimentare diventano elementi essenziali per garantire efficienza e coerenza interna.

Sul piano sistemico (**B3**), i processi assumono una connotazione relazionale e collaborativa. Qui la CA si esprime nella co-progettazione con attori esterni, nella partecipazione a reti interistituzionali e nella capacità di leggere i bisogni sociali e territoriali per trasformarli in politiche pubbliche efficaci. L'apprendimento organizzativo si amplia, dunque, in una logica di

policy learning e di adattamento collettivo, dove il confronto e lo scambio con altri soggetti diventano fonti di innovazione e di legittimazione.

Infine, la terza determinante - la **governance** - rappresenta la dimensione strategica e relazionale della capacità.

A livello individuale (**C1**), essa si traduce nella capacità del singolo attore di riconoscere e interpretare il proprio ruolo all'interno del sistema istituzionale, contribuendo attivamente ai processi decisionali e al coordinamento organizzativo. Si tratta di una forma di consapevolezza istituzionale che consente di collegare le proprie azioni quotidiane alla missione complessiva dell'amministrazione.

Questa dimensione coincide con la capacità riflessiva di agire come parte del sistema, partecipando alla costruzione dell'azione amministrativa.

A livello organizzativo (**C2**), la *governance* riguarda la capacità di coordinare, di esercitare la leadership e di mantenere la coerenza strategica tra gli indirizzi politici e la gestione amministrativa. È il livello in cui la capacità assume la forma di visione condivisa: la presenza di strutture di regia, di meccanismi di coordinamento e di una cultura organizzativa orientata al lungo periodo consente di superare la frammentazione e di trasformare le strategie in azioni coerenti.

Infine, a livello sistemico (**C3**), la *governance* si manifesta come capacità di agire in un ambiente multilivello, di costruire relazioni stabili con altri soggetti istituzionali e sociali, e di generare fiducia e valore pubblico. In questo ambito, la CA coincide con la maturità relazionale dell'amministrazione, la sua abilità di connettersi con reti territoriali e sovranazionali, e di coordinare interessi e risorse eterogenee mantenendo coerenza e legittimità.

Nel loro insieme, i nove ambiti delineano una visione sistemica della CA: essa non risiede in una singola dimensione o livello, ma emerge dall'interazione costante tra risorse, processi e *governance*. In tal modo, la capacità diventa un equilibrio dinamico tra potenziale e azione.

7.3.2 Applicazioni operative, condizioni di utilizzo e prospettive di sviluppo

L'ACAF si pone dunque come **uno strumento riflessivo**, concepito per aiutare le amministrazioni a “guardarsi dall'interno” e a costruire, nel tempo, il proprio **capacity mix**: un insieme dinamico e personalizzato di risorse, pratiche e relazioni, configurato in funzione del contesto, delle priorità e delle sfide di *policy*. In analogia con i concetti di *policy mix* e *instrument mix* elaborata nella letteratura sulle politiche pubbliche, è possibile interpretare il processo di capacitazione come il risultato di una composizione adattiva - un *capacity mix* per

l'appunto- che si sviluppa a partire dall'*assessment*. In questa prospettiva, il *mix* si riferisce alla combinazione dinamica e contestuale di risorse, processi e *governance* che ogni amministrazione seleziona e armonizza in funzione delle proprie priorità di sviluppo e del quadro sistemico di riferimento. Tale visione, coerente con l'approccio adattivo del modello ACAF, sottolinea che la capacità non è un attributo dato, ma il risultato di una continua ricomposizione strategica delle leve amministrative disponibili.

In sintesi, l'ACAF rappresenta l'**esito applicativo e propositivo** della ricerca, un processo di astrazione e sintesi rispetto quanto rilevato sul campo o, ancora, un tentativo sperimentale di tradurre un concetto complesso e situato in una metodologia operativa che restituisce alle amministrazioni la possibilità di pensarsi, valutarsi e migliorarsi. Il *framework* permette così di identificare, per ciascun contesto amministrativo, le aree di forza e le aree di miglioramento, offrendo un supporto per la pianificazione di strategie di *capacity building* mirate. In questo modo, la **CA non viene misurata come output**, ma **valutata come potenziale dinamico**, in linea con le evidenze teoriche emerse dal presente lavoro di tesi.

La costruzione dell'Administrative Capacity Assessment Framework (ACAF) si colloca all'interno di un panorama più ampio di strumenti e approcci che, negli ultimi anni, hanno tentato di misurare, valutare o accompagnare i processi di rafforzamento istituzionale. Tra i modelli presi in considerazione, quattro risultano particolarmente significativi per ampiezza, metodologia e influenza: i) l'Administrative Capacity Self-Assessment Instrument elaborato dall'OECD, ii) le Roadmaps for Administrative Capacity Building sviluppate dalla Commissione Europea e dall'OECD, iii) il Public Rating promosso da Fondazione Etica e iv) il Public Administration Assessment Framework (PAAF) della Commissione Europea. Ciascuno di essi rappresenta una diversa modalità di concepire e tradurre in pratica il concetto di CA, oscillando tra la logica della misurazione comparativa, quella dell'autovalutazione partecipata e quella del miglioramento processuale.

L'ACB Self-Assessment Instrument dell'OECD è rappresenta uno dei tentativi più maturi di tradurre la nozione di CA in uno strumento di autovalutazione interna. È concepito come un dispositivo riflessivo e partecipativo, che invita le amministrazioni a interrogarsi su come utilizzano le proprie risorse, su come strutturano i processi decisionali e su quali siano le condizioni che permettono di raggiungere risultati sostenibili nel tempo. La struttura dello strumento è articolata in un insieme di sezioni tematiche che coprono aree quali la gestione del personale e la leadership, la pianificazione strategica e la programmazione operativa, la cooperazione interistituzionale, la digitalizzazione, il monitoraggio e la valutazione.

L'applicazione avviene attraverso sessioni di autovalutazione condotte internamente, spesso facilitate da esperti o partner esterni, che stimolano la discussione collettiva e l'analisi critica. Il focus non è sull'assegnazione di punteggi, ma sull'attivazione di un processo di apprendimento organizzativo e di identificazione delle aree di miglioramento. Tra i principali punti di forza si possono individuare quindi la capacità di stimolare una riflessione strutturata all'interno delle organizzazioni, l'adattabilità a contesti amministrativi diversi e la valorizzazione del dialogo interfunzionale come leva di crescita. Il metodo si distingue per la sua natura qualitativa, capace di catturare dimensioni intangibili della capacità – come la coerenza interna o la cultura organizzativa – spesso trascurate dagli approcci quantitativi.

Un approccio complementare ma più operativo è quello delineato nelle *Roadmaps for Administrative Capacity Building*, una metodologia di lavoro promossa dalla Commissione Europea (DG REGIO) con il contributo tecnico dell'OECD, finalizzata a supportare gli Stati membri e le autorità di gestione dei fondi strutturali nel rafforzamento delle proprie capacità amministrative. Più che uno strumento di valutazione, la *roadmap* è un vero e proprio percorso di accompagnamento, costruito attorno a una sequenza di fasi logiche: analisi della situazione esistente (“As is”), definizione del modello desiderato (“To be”), progettazione delle azioni di transizione e individuazione di indicatori per il monitoraggio dei progressi. Le roadmaps sono quindi concepite per integrare la valutazione con la programmazione strategica, collegando l'analisi delle competenze e delle risorse ai piani d'azione finanziabili e misurabili. Il principale punto di forza di questo modello risiede nella sua capacità di tradurre l'analisi diagnostica in un piano di intervento concreto, favorendo l'integrazione tra dimensione valutativa e progettuale. La metodologia incoraggia il coinvolgimento degli stakeholder e promuove una responsabilizzazione diffusa, rendendo il processo di capacity building un esercizio di governance condivisa e non un mero adempimento burocratico.

Il *Public Rating* ideato da Fondazione Etica costituisce un'esperienza nazionale unica per sistematicità e trasparenza. Si tratta di un sistema di valutazione comparativa che misura la qualità amministrativa e la trasparenza degli enti pubblici, in particolare dei Comuni e delle Regioni, attraverso un set di indicatori quantitativi e verificabili. Il modello si fonda su sei macro-aree di analisi – bilancio, governance, gestione del personale, servizi ai cittadini, appalti e fornitori, ambiente – per ciascuna delle quali vengono raccolti dati da fonti pubbliche (OpenCivitas, ANAC, ISTAT, BDAP). Ogni amministrazione riceve un punteggio complessivo (da 0 a 100) e una classificazione in fasce di merito, rendendo il sistema immediatamente leggibile e comparabile. Il punto di forza principale del Public Rating risiede nella sua

oggettività e replicabilità. L'approccio quantitativo consente inoltre di creare benchmark nazionali e di monitorare l'evoluzione nel tempo della qualità amministrativa.

Infine, il *Public Administration Assessment Framework (PAAF)*, sviluppato dalla Commissione Europea (DG REFORM e DG ECFIN), costituisce il tentativo più articolato di costruire una base comparativa e sistemica per la valutazione delle amministrazioni pubbliche europee. Il *framework* si articola in quattro grandi aree di analisi: sviluppo e qualità delle politiche pubbliche, gestione delle risorse umane, gestione finanziaria e accountability, capacità di implementazione e coordinamento. Per ciascuna di esse vengono utilizzati indicatori quantitativi e qualitativi, provenienti da fonti internazionali accreditate (OCSE, World Bank, Bertelsmann Foundation, Università di Göteborg). L'obiettivo del PAAF è quello di fornire una visione integrata della capacità degli Stati membri, mettendo in relazione le caratteristiche amministrative con gli esiti delle politiche e con la sostenibilità delle riforme. Il principale punto di forza del PAAF risiede nella sua solidità empirica e nella capacità di restituire un quadro comparativo affidabile e aggiornato delle amministrazioni pubbliche europee. L'uso di *benchmark* internazionali e di dati armonizzati permette di analizzare le differenze strutturali tra le diverse "famiglie amministrative" europee (nordiche, continentali, mediterranee), offrendo una base conoscitiva utile per la definizione delle politiche di coesione e delle raccomandazioni del European Semester.

Nel loro insieme, i quattro modelli analizzati delineano un panorama ricco ma frammentato di approcci alla valutazione della CA.

L'ACB Self-Assessment Instrument le Roadmaps esprimono una visione riflessiva e processuale, orientata all'apprendimento e alla crescita interna; il Public Rating adotta una prospettiva quantitativa e reputazionale, centrata sulla trasparenza e sulla comparabilità; il PAAF rappresenta un modello sistemico e macro-istituzionale, volto alla valutazione integrata e alla costruzione di evidenze per le politiche europee. Tutti rappresentano, in forme diverse, tentativi di rispondere all'esigenza di rendere visibile e valutabile la qualità delle amministrazioni, ma ciascuno presenta limiti specifici. Gli strumenti quantitativi, come il Public Rating e il PAAF, consentono una fotografia sintetica e comparabile, utile per la rendicontazione e la definizione delle politiche pubbliche, ma rischiano di cristallizzare la capacità in indicatori numerici, trascurando la sua natura dinamica e relazionale.

Al contrario, i modelli qualitativi e autovalutativi – come l'ACB Self-Assessment Instrument e le Roadmaps – restituiscono una lettura più densa e situata della capacità, ma risultano più complessi da standardizzare e applicare su larga scala.

In questo quadro articolato di esperienze, l'*Administrative Capacity Assessment Framework* (ACAF) si colloca come una proposta in grado di connettere la dimensione riflessiva e qualitativa tipica dei modelli OECD con la solidità metodologica e l'impianto analitico dei *framework* comparativi come il PAAF.

Rispetto agli strumenti esistenti, l'ACAF introduce un duplice elemento di innovazione. In primo luogo, adotta una prospettiva **integrata e tridimensionale**, che articola l'analisi della CA lungo due assi complementari: le tre determinanti strutturali - risorse, processi e governance - e i tre livelli analitici - individuale, organizzativo e sistemico. Questa architettura consente di superare la frammentazione tipica degli approcci precedenti, offrendo una lettura multilivello della capacità. In tal senso, l'ACAF non valuta singoli fattori ma le loro interazioni, interpretando la capacità come una proprietà emergente del sistema amministrativo, non come la somma delle sue componenti.

In secondo luogo, il *framework* si distingue per la sua **natura esperienziale e adattiva**. L'ACAF nasce a partire dall'evidenza empirica raccolta nei cinque casi di studio analizzati, e non da un modello teorico preconstituito. La selezione delle dimensioni e delle sottodimensioni non è dunque il risultato di un esercizio deduttivo, ma di un processo di ricomposizione empirica: un tentativo di restituire, in chiave generale, ciò che effettivamente costituisce la CA nei contesti concreti di azione pubblica. Questa derivazione dal basso conferisce al *framework* una solidità interpretativa e una maggiore trasferibilità: pur essendo radicato in esperienze specifiche, l'ACAF è pensato per essere applicabile in amministrazioni diverse, proprio perché fondato su dimensioni ricorrenti e osservabili che definiscono la "grammatica minima" della CA.

Infine, l'ACAF propone inoltre un diverso modo di intendere la relazione tra valutazione e miglioramento. Gli strumenti quantitativi come il *Public Rating* e il PAAF mirano a descrivere la capacità in termini di *performance* e di risultati, mentre gli approcci qualitativi come l'*ACB Self-Assessment Instrument* e le *Roadmaps* cercano di favorire la riflessione e l'apprendimento interno. L'ACAF assume la **valutazione come pratica riflessiva e strategica**: non un fine in sé, ma un mezzo per orientare la crescita organizzativa. In questa prospettiva, l'*assessment* non misura "quanto si è capaci", ma aiuta a capire "come si diventa capaci". In questo senso l'ACAF non si limita a fotografare la realtà amministrativa, ma la restituisce alle organizzazioni come strumento di apprendimento, fornendo una matrice interpretativa.

In sintesi, l'ACAF si pone nel solco delle esperienze internazionali più avanzate e prova a fornire una prospettiva aggiuntiva. Come l'*ACB Self-Assessment Instrument*, valorizza la dimensione riflessiva; come le *Roadmaps*, lega la valutazione alla programmazione; come il

PAAF, mantiene un impianto sistemico e comparabile; come il *Public Rating*, riconosce il valore della responsabilità pubblica.

È proprio in questa integrazione che risiede il contributo più significativo del framework proposto: restituire alla valutazione della CA il suo significato originario, non come strumento di classificazione, ma come processo di capacitazione.

In questa prospettiva, l'introduzione di **check-list**, ovvero questionari di *self assessment*, consente di tradurre ciascuna delle nove aree analitiche del *framework* offrendo una prospettiva ancora più applicativa per le amministrazioni.

Le domande sulle **risorse** indagano non solo la quantità ma soprattutto la qualità e l'uso integrato del capitale umano, degli strumenti tecnologici e delle risorse economiche, considerate come condizioni abilitanti dell'azione pubblica.

Le check-list sui **processi** esplorano la capacità delle amministrazioni di pianificare, monitorare e apprendere, evidenziando come i processi colleghino il potenziale disponibile ai risultati effettivi.

Infine, le sezioni dedicate alla **governance** valutano il grado di coordinamento, la chiarezza delle responsabilità e la presenza di visioni strategiche condivise, elementi essenziali per costruire legittimità e coerenza istituzionale.

Le check-list operative elaborate a supporto del framework ACAF sono presentate in Appendice, dove vengono riportate integralmente con le relative aree analitiche e domande guida, così da consentirne l'utilizzo pratico da parte delle amministrazioni e la replicabilità in diversi contesti istituzionali.

L'adozione di queste *check-list* consente di trasformare il *framework* ACAF in un vero e proprio strumento di autodiagnosi strutturata, in grado di accompagnare le amministrazioni in un percorso ciclico di riflessione, miglioramento e apprendimento.

L'output del processo di assessment non si esaurisce in una scheda valutativa, ma si traduce in una serie di risultati pratici e cumulativi. Ogni amministrazione, al termine della compilazione, può ottenere una mappatura sintetica dei propri punti di forza e di debolezza, individuare le leve prioritarie di intervento, e definire un piano d'azione personalizzato per rafforzare le aree critiche. Il *framework* può essere applicato ciclicamente, consentendo un monitoraggio periodico dei progressi e la costruzione di un benchmark interno nel tempo.

In aggiunta, a livello visuale e comunicativo, i risultati dell'*assessment* possono essere rappresentati attraverso una "Capacity Map", sulla falsariga delle *Ecosystem Maps* già impiegate in ambito organizzativo. Una tale rappresentazione permetterebbe di visualizzare in

modo immediato il profilo potenziale di capacità di un'amministrazione, mostrando le connessioni tra risorse, processi e governance. Una rappresentazione di questo tipo non solo facilita la comprensione dei risultati, ma favorisce anche la discussione collettiva, il confronto tra strutture e la condivisione di pratiche di miglioramento. In tal modo le amministrazioni avrebbero a disposizione uno strumento non solo analitico, ma anche comunicativo e strategico, capace di generare la condivisione delle proprie pratiche.

Come ogni strumento di natura valutativa e riflessiva, anche l'ACAF presenta **limiti e condizioni** di applicabilità che meritano di essere considerati come elementi costitutivi della sua stessa logica d'uso. Il primo riguarda la necessità di tempo, continuità e risorse umane dedicate. *L'assessment* proposto non può essere concepito come un esercizio amministrativo o un adempimento formale: richiede spazi di confronto, personale formato e un orizzonte temporale che consenta di maturare consapevolezza e apprendimento collettivo. La sua efficacia dipende quindi dalla disponibilità e dal margine di autonomia dell'amministrazione a investire nel processo riflessivo, integrandolo stabilmente nelle proprie pratiche di gestione e di sviluppo.

Un ulteriore elemento riguarda la sponsorship istituzionale, ovvero il ruolo della leadership nel sostenere e legittimare l'uso dello strumento. L'adozione dell'ACAF richiede che i vertici amministrativi riconoscano la valutazione come processo partecipativo e strategico, finalizzato a rafforzare l'identità e la capacità dell'organizzazione. La leadership non deve semplicemente autorizzare l'assessment, ma farsene promotrice, trasformandolo in occasione di apprendimento condiviso e di allineamento tra visione, risorse e pratiche operative.

Infine, va considerato il carattere qualitativo e interpretativo del modello. L'ACAF non restituisce punteggi o classifiche, ma produce mappe di capacità e narrazioni organizzative. Questa impostazione, pur costituendo la principale innovazione dello strumento, richiede un certo grado di familiarità con approcci valutativi non prescrittivi e con metodologie orientate al dialogo. L'assenza di una quantificazione immediata se da un lato può rappresentare una debolezza, dall'altro è esito consapevole di una precisa scelta epistemologica: quella di favorire una valutazione come processo di apprendimento, più che come misurazione di *performance*.

In definitiva, lungi dal proporsi come schema rigido o universale, l'ACAF si configura come uno strumento adattivo e contestuale, che trova senso proprio nella capacità di essere reinterpretato, aggiornato e personalizzato da ciascuna amministrazione. In questa prospettiva, più che un punto d'arrivo, il framework rappresenta un punto di partenza: un linguaggio comune

per leggere e sviluppare la CA, e un metodo per costruire, nel tempo, amministrazioni più consapevoli, autonome e orientate alla qualità dell'azione pubblica.

CONCLUSIONI

La ricerca qui presentata nasce con un obiettivo esplorativo: esplorare e comprendere un concetto tanto diffuso quanto sfuggente, quello di CA, indagandone sia la dimensione teorica che le manifestazioni pratiche all'interno delle amministrazioni pubbliche.

In questa prospettiva, la tesi non ha inteso verificare ipotesi precostituite, ma piuttosto esplorare schemi ricorrenti, logiche d'azione e significati condivisi.

La strategia adottata ha permesso di osservare la capacità "in azione", restituendone la complessità attraverso l'esame di diversi casi di studio – SNA, Formez PA, Ministero della Giustizia, Ministero dell'Università e della Ricerca e DG REFORM – scelti come laboratori privilegiati per comprendere come le amministrazioni costruiscano, traducano e interpretino la capacità.

Gli spunti emersi sono molteplici, e proprio la loro varietà testimonia la complessità del tema. Tuttavia, è possibile riconoscere alcuni nuclei interpretativi comuni che attraversano i contesti analizzati e che, nella loro sintesi, delineano le principali conclusioni di questo percorso di ricerca.

Uno dei principali risultati del lavoro è l'aver messo in dialogo due prospettive che, nella letteratura come nella prassi, tendono a restare separate: la teoria della capacità e le pratiche della capacità.

Attraverso un'ampia ricognizione concettuale, la ricerca ha mostrato come la CA sia un concetto che nelle sue varie declinazioni racchiude riferimenti alle risorse, ai processi e alla *governance*. Tuttavia, la CA non si esaurisce in nessuna di queste dimensioni singolarmente. È un intreccio, una qualità emergente che si costruisce nell'interazione tra elementi e contesti.

In questa prospettiva, il lavoro ha proposto un *framework* interpretativo – l'*Administrative Capacity Assessing Framework* (ACAF) – concepito non come griglia prescrittiva o strumento di misurazione, ma come mappa analitica e riflessiva. L'ACAF integra le dimensioni fondamentali della capacità e le traduce in funzioni osservabili – come la capacità di pianificare, coordinare, anticipare, apprendere, valutare – rendendo possibile una lettura integrata e situata del funzionamento amministrativo.

Il percorso empirico, fondato su un approccio *grounded* e abducente, ha fatto emergere – attraverso la raccolta e l'analisi delle evidenze empiriche - come la CA non sia mai un punto di partenza, ma un processo in costruzione, spesso frammentario, che si alimenta attraverso progetti, reti e pratiche di apprendimento collettivo.

Nei casi di SNA e Formez PA, la capacità si manifesta come competenza riflessiva, legata alla formazione e alla professionalizzazione del personale pubblico, ma anche come funzione di accompagnamento e diffusione di saperi.

Nel Ministero della Giustizia (MiG), essa assume la forma di un apprendimento “dal fare”, attraverso il progetto dell’Ufficio per il Processo, che ha reso evidente come la capacità si generi nel contatto tra innovazione organizzativa e routine operative.

Nel Ministero dell’Università e della Ricerca (MUR), la capacità emerge invece nella *governance* multilivello e nella costruzione di reti di partenariato pubblico-privato (Hub & Spoke), che richiedono coordinamento, fiducia e visione strategica.

Infine, nella DG REFORM, la capacità è osservata come oggetto e strumento di policy: il Technical Support Instrument (TSI) si configura come laboratorio di *capacity building on the job*, nel quale la Commissione e gli Stati membri apprendono reciprocamente come rendere più efficaci i propri sistemi amministrativi.

Non esiste un modello unico, ma una pluralità di traiettorie che riflettono la specificità dei contesti e la natura relazionale dell’azione amministrativa.

La presente ricerca si colloca in un più ampio momento definito di “transizione amministrativa” per il sistema pubblico italiano, un processo che non coincide con l’ennesima stagione di riforme, ma che esprime l’urgenza di un cambiamento strutturale e culturale nel modo di intendere l’azione amministrativa. Come emerge dalle più recenti linee di indirizzo del Ministro per la Pubblica Amministrazione, tale transizione non si esaurisce nella dimensione procedurale o tecnologica, ma richiama una trasformazione valoriale e organizzativa: una PA capace di conciliare le logiche di efficienza con quelle di equità, l’innovazione con la responsabilità democratica, la *performance* con la produzione di valore pubblico (Presidenza del Consiglio dei Ministri. (2025a).

In questo quadro, la CA non può essere costruita solo “dal basso” attraverso percorsi di capacitazione tecnica, ma richiede una azione politica abilitante: politiche che creino condizioni, spazi e incentivi per l’autonomia, la flessibilità e la responsabilizzazione degli apparati pubblici.

Come ricorda Barbati (2021:38), “(...) un’amministrazione di competenti [...] è d’altro canto un’amministrazione riconosciuta come tale e che perciò gode degli spazi fatti delle flessibilità che sono misura di ogni autonomia anche organizzativa”.

La politica, dunque, deve sostenere la transizione amministrativa in ottica di accompagnamento e orientamento senza tuttavia ingabbiare la PA in eccessive rigidità prescrittive. Si tratta di una necessità che non può dirsi nuova, ma che oggi si impone con i tratti indifferibili del “necessario

cambiamento” che attende una pubblica amministrazione chiamata a ripensare sé stessa, e non solo a essere ripensata dalle scelte e nelle regole dei legislatori. La riforma della pubblica amministrazione richiede, in questa prospettiva, di passare “dalla necessità del cambiamento alla capacità di cambiamento” (Barbati ,2021:39).

In questa prospettiva, l’ACAF, elaborato nel corso della ricerca, rappresenta una delle principali eredità di questo lavoro. Esso nasce come tentativo di integrare conoscenza analitica e riflessività organizzativa, offrendo alle amministrazioni uno strumento per leggersi dall’interno. Lungi dall’essere un modello prescrittivo o comparativo, l’ACAF propone un approccio adattivo e partecipativo alla valutazione della capacità, basato su tre principi cardine:

- Contesto – la capacità è situata e deve essere interpretata alla luce delle condizioni istituzionali e culturali in cui si manifesta;
- Processo – la capacità non è una condizione statica, ma un percorso evolutivo fatto di apprendimento e adattamento;
- Riflessione – l’autovalutazione è uno strumento di consapevolezza e non di controllo, volto a stimolare dialogo interno e miglioramento continuo.

In questa prospettiva, l’ACAF attraverso l’utilizzo delle *checklist* proposte può costituire uno strumento di diagnosi per più livelli di governo. Tuttavia, la sua piena efficacia dipende da alcune condizioni abilitanti - tempo, risorse, commitment politico e culturale - senza le quali ogni tentativo di autovalutazione rischia di scivolare verso il formalismo.

Ogni ricerca rappresenta una possibile lettura della realtà che intende esplorare. Anche questo lavoro si colloca entro un perimetro definito di analisi, i cui confini riflettono le scelte teoriche, metodologiche e temporali che lo hanno orientato. Emergono per tali ragioni dei limiti costitutivi che delincono necessariamente lo spazio di validità dei risultati e indicano le direzioni lungo cui il percorso potrà essere ulteriormente sviluppato.

In primo luogo, infatti, i casi analizzati, pur rappresentativi di esperienze significative, non esauriscono la varietà e la complessità del panorama amministrativo italiano ed europeo: la scelta di concentrarsi su un solo contesto nazionale ha sì consentito un’analisi approfondita dei processi osservati, riducendone tuttavia il potenziale di generalizzazione. La prospettiva adottata consente piuttosto di restituire una conoscenza situata, fondata sulla profondità interpretativa. La natura *grounded* del disegno ha infatti privilegiato la profondità interpretativa rispetto all’ampiezza, con l’intento di portare alla luce un segmento delle pratiche reali della CA. Proprio questa scelta ha consentito di far emergere dimensioni latenti della CA: le relazioni,

le percezioni, le pratiche quotidiane che spesso sfuggono agli strumenti di valutazione tradizionali.

Un ulteriore elemento di riflessione riguarda la collocazione temporale della ricerca. L'indagine è stata condotta durante l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, un contesto straordinario che ha profondamente influenzato il linguaggio, le priorità e le modalità di azione delle amministrazioni pubbliche. Le evidenze raccolte risentono inevitabilmente di tale cornice, che ha inciso sia sulla rappresentazione della CA da parte degli attori istituzionali sia sulle dinamiche organizzative osservate. Ciò potrebbe generare una parziale distorsione dei risultati, nella misura in cui riflettono un periodo di particolare intensità riformatrice e di forte esposizione politica delle amministrazioni. Tuttavia, tale "influenza del tempo" appare coerente, come già visto, con la natura stessa del concetto di CA, che si definisce sempre in relazione ai contesti storici e istituzionali in cui prende forma. In questo senso, anche le evidenze emerse possono essere lette come riflesso dello spirito del tempo: espressione di un'amministrazione pubblica impegnata a ridefinire sé stessa all'interno di una stagione di transizione, tra innovazione, vincoli e rinnovate aspettative. Questo elemento si collega in aggiunta con un posizionamento epistemologico di tipo interpretativo, il quale comporta una conoscenza inevitabilmente situata, costruita nel dialogo con gli attori e con i contesti indagati.

Infine, l'ACAF risente dei limiti legati alla contestualità dei casi di studio dai quali emerge. In quanto strumento ancora in fase esplorativa, il modello riflette le caratteristiche e le specificità dei contesti osservati, dai quali trae la propria validità interpretativa ma anche i principali vincoli di generalizzazione. Sarà pertanto necessario, in una fase successiva, procedere a una validazione più ampia dell'ACAF, applicandolo a contesti differenti per verificarne la tenuta empirica, la capacità di adattarsi a configurazioni amministrative eterogenee e la potenzialità di generare processi di apprendimento e riflessività organizzativa duraturi. In questa prospettiva, l'ACAF rappresenta oggi una proposta aperta, destinata a evolvere attraverso l'uso e il confronto, più che un modello concluso: uno strumento di riflessione collettiva che trova senso nella sua capacità di adattarsi ai diversi contesti amministrativi e di favorire l'emergere di pratiche di autovalutazione e capacitazione coerenti con le specificità istituzionali.

A partire dai limiti e dai risultati emersi, si delineano almeno tre **direzioni di sviluppo** che potrebbero orientare future ricerche sul tema della CA.

Un primo ambito riguarda il piano teorico-concettuale, e concerne l'opportunità di approfondire ulteriormente la natura della CA come potenzialità istituzionale. La tesi ha mostrato come essa si configuri non solo come insieme di risorse o competenze, ma come proprietà relazionale e

processuale, capace di generare valore pubblico nel tempo. Studi successivi potrebbero esplorare con maggiore sistematicità il rapporto tra capacità e *performance*, il legame con la fiducia istituzionale e le forme di accumulazione o dispersione della capacità nel lungo periodo, contribuendo così a consolidare una teoria più matura della capacità come leva evolutiva dello Stato.

Un secondo ambito di approfondimento riguarda la dimensione comparativa e multilivello della ricerca. Essendo, come visto, uno dei principali limiti della ricerca l'analisi di un solo contesto nazionale, futuri studi potrebbero ampliare il quadro empirico, adottando una prospettiva comparata e multilivello che metta a confronto le diverse configurazioni CA nei vari Stati membri. Risulta in tal senso fondamentale collocare i risultati emersi all'interno delle caratteristiche del sistema amministrativo italiano, che la letteratura comparata riconduce alla variante sud-europea della tradizione amministrativa napoleonica (Painter and Peters 2010; Sotiropoulos, 2004).

A partire da questa collocazione comparata, la tesi consente di formulare alcune ipotesi esplorative che potrebbero orientare studi futuri. Una prima ipotesi riguarda il rapporto tra modelli amministrativi e modalità di costruzione della capacità. Si potrebbe indagare, ad esempio, se nei Paesi appartenenti alla variante sud-europea della tradizione amministrativa napoleonica la CA si configuri prevalentemente come risposta adattiva a vincoli esterni e cicli di riforma imposti anziché essere esito di processi di apprendimento istituzionale di lungo periodo. Una seconda ipotesi potrebbe riguardare la natura relazionale della capacità nei sistemi multilivello, ipotizzando che essa emerga con maggiore intensità nei Paesi in cui esistono reti di cooperazione verticale e orizzontale solide tra amministrazioni centrali, regionali e locali, capaci di favorire apprendimento interistituzionale e scambio di pratiche. Infine, una terza ipotesi potrebbe esplorare il ruolo del sostegno europeo come fattore abilitante, valutando in maniera comparata se e in che misura la presenza di strumenti di accompagnamento incida sulla sostenibilità nel tempo dei processi di rafforzamento amministrativo. Tali piste di indagine consentirebbero di verificare se la CA sia da intendersi come esito di percorsi endogeni di apprendimento istituzionale o, piuttosto, come risultato dell'interazione tra culture amministrative nazionali e impulsi di governance provenienti dal livello europeo.

Infine, la ricerca potrebbe evolvere in senso applicativo, andando a verificare empiricamente la tenuta dell'ACAF in contesti istituzionali e territoriali diversi da quelli analizzati. Il modello potrebbe essere impiegato all'interno di contesti differenti, promuovendo la riflessività organizzativa e l'apprendimento collettivo nelle amministrazioni. In questa prospettiva, l'ACAF potrebbe contribuire a rafforzare le politiche di accompagnamento alla transizione

amministrativa e a consolidare una cultura della capacità come pratica quotidiana di miglioramento e consapevolezza istituzionale.

In sintesi, le possibili evoluzioni future del lavoro non consistono soltanto nell'ampliare l'analisi, ma nel continuare a far dialogare teoria e pratica, consolidando la CA come oggetto di conoscenza e, al tempo stesso, come leva di trasformazione istituzionale.

La riflessione sulla CA si conclude dunque come un invito a ripensare la pubblica amministrazione non solo come apparato, ma come comunità di apprendimento. Essere capaci non significa soltanto possedere competenze o risorse, ma saperle mobilitare in modo coerente, interpretando il proprio ruolo alla luce di una responsabilità più ampia verso la collettività. In questa prospettiva, la CA è la condizione necessaria affinché la pubblica amministrazione non sia soltanto strumento della politica, ma anche soggetto attivo di sviluppo istituzionale e democratico, capace di orientare l'azione pubblica verso la creazione di valore e la cura della fiducia collettiva. La ricerca si chiude, dunque, con un auspicio e una consapevolezza.

L'auspicio è che la CA possa essere riconosciuta non come "slogan" o requisito formale, ma come cultura organizzativa diffusa, capace di sostenere la transizione verso un'amministrazione competente, autonoma e riflessiva - un'amministrazione che, nel rispetto della propria missione pubblica, sappia orientarsi entro orizzonti valoriali che trascendano i cicli e i colori della politica, ponendo al centro il benessere collettivo e la qualità della vita dei cittadini. In un contesto in cui la fiducia nelle istituzioni rappresentative tende a indebolirsi, la pubblica amministrazione può divenire presidio di continuità e di credibilità democratica, offrendo punti di riferimento stabili e risposte eque ai bisogni della società, al di là delle contingenze politiche. Essere "capaci", in questa prospettiva, significa anche saper custodire e rinnovare il legame di fiducia tra istituzioni e cittadini, garantendo che l'azione pubblica resti orientata alla cura dell'interesse generale e alla produzione di valore condiviso.

La consapevolezza che emerge da questo percorso è che da "apoditticamente postulata" - per parafrasare lo scrittore e saggista Ludovico Incisa di Camerana- la CA può e deve oggi essere empiricamente valutata. La presente ricerca dimostra che non solo tale operazione è possibile, ma è necessaria per compiere questo spostamento di sguardo, passando da una concezione retorica e presupposta a una prospettiva analitica e fondata sull'evidenza empirica. Solo attraverso tale passaggio la CA può riacquistare spessore teorico e valore operativo, divenendo oggetto concreto di riflessione, apprendimento e azione pubblica

APPENDICE

- NOTA SULL'USO DELL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE (IA)

La presente nota intende offrire alcune precisazioni metodologiche riguardo all'utilizzo di strumenti di intelligenza artificiale (IA) generativa come supporto nel processo di scrittura e revisione della tesi.

La scelta di rendere esplicite tali informazioni risponde a un principio di trasparenza e responsabilità scientifica, in linea con le raccomandazioni internazionali e di Ateneo sulla condotta etica della ricerca e sull'uso consapevole delle nuove tecnologie digitali nei processi accademici.

Nel corso del lavoro di ricerca e redazione dell'elaborato finale, l'intelligenza artificiale è stata impiegata come strumento di supporto redazionale, riflessivo e linguistico, con finalità di miglioramento espressivo, di organizzazione concettuale e di revisione linguistica.

L'impiego di tali strumenti si è ispirato a un approccio critico e consapevole, maturato anche grazie a un percorso di riflessione condotto personalmente dall'autrice nell'ambito del seminario *“La ricerca sociale nell'era dell'Intelligenza Artificiale: prospettive e applicazioni pratiche nella ricerca dei dottorandi”* (6 novembre 2024).

In quell'occasione, l'autrice ha preso parte all'elaborazione e conduzione del seminario, insieme a un gruppo di colleghi dottorandi della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), contribuendo attivamente alla discussione sul ruolo dell'IA nella ricerca accademica e sulle sue implicazioni etiche e metodologiche. L'iniziativa ha quindi offerto uno spazio di confronto approfondito sui temi dell'integrazione etica e responsabile dell'IA nel lavoro scientifico, fornendo una cornice riflessiva che ha orientato in modo consapevole le scelte compiute nel corso della stesura della tesi.

In coerenza con i principali riferimenti internazionali — OECD (2023), *“Artificial Intelligence in Science”*; UNESCO (2023), *“Guidance for Generative AI in Education and Research”*; ERA (2024), *“Living Guidelines on the Responsible Use of Generative AI in Research”*- e con le *“Raccomandazioni per l'uso dell'Intelligenza Artificiale Generativa nella redazione degli elaborati studenteschi”* elaborate dall'Università degli Studi di Milano-Bicocca (2024), l'IA è stata utilizzata in modo complementare e controllato, nel rispetto dei principi di correttezza, autonomia, originalità e integrità accademica.

In particolare, l'IA è stata impiegata per:

- riformulare e rivedere testi già redatti, migliorandone la coesione sintattica, la chiarezza e la precisione terminologica;
- stimolare riflessioni concettuali e connessioni teoriche, durante la fase di ideazione e revisione dei contenuti, senza generazione autonoma di materiali analitici o interpretativi;
- supportare la traduzione e revisione linguistica: all'interno della tesi, infatti, sono presenti citazioni letterali provenienti dai testi in lingua originale inglese che sono stati

tradotti in italiano con il supporto di ChatGPT (OpenAI, 2024-2025), sotto la supervisione diretta dell'autrice, che ha verificato la correttezza semantica, lessicale e stilistica dei testi finali.

In conformità con le raccomandazioni dell'Ateneo, l'IA è stata dunque utilizzata come strumento di collaborazione cognitiva e redazionale, e non come sostituto delle capacità di analisi, argomentazione e scrittura individuale secondo un approccio che promuove dunque un impiego non proibizionista ma eticamente guidato dell'IA, volto a valorizzare la capacità critica, la creatività e l'autonomia dei ricercatori.

Con piena consapevolezza, l'autrice sostiene l'importanza di un uso responsabile e costruttivo dell'intelligenza artificiale, intesa non come scorciatoia cognitiva ma come strumento di supporto evolutivo al pensiero scientifico e alla produzione di conoscenza. Rifiutare o ostacolare l'influenza di tali strumenti significherebbe, in ultima analisi, ignorare le trasformazioni del proprio tempo e rinunciare al compito - al tempo stesso scientifico e umano - di orientare l'innovazione tecnologica attraverso la riflessione critica e consapevole.

In questa prospettiva, l'IA si configura come un alleato linguistico e cognitivo, capace di rafforzare la qualità formale, argomentativa e comunicativa del testo, purché resti sempre inserita in un processo di controllo umano, autoriale e scientificamente fondato.

CAPITOLO I:

- TABELLA A

Capacità Amministrativa come:	Riferimenti Bibliografici	N. Testi	%
Disporre e gestire risorse	Annan-Prah & Andoh (2023); Bednar & Lewis (2023); Caiden (1973); Duthie (2001); El-Taliawi & Van Der Wal (2019); Farazmand (2009); Honadle (1981); Milio (2007); McCrea (2020); Natalini (2012); Onesti (2020); Polverari et al. (2022); Terracciano & Graziano (2016)	13	32%
Capacità personali	Annan-Prah & Andoh (2023); Brenton et al. (2023); Duthie (2001); Farazmand (2009); McCrea (2020); Milio (2007); Natalini (2012); Ouma Oyugi (1975); Surubaru (2017); Wegener et al. (2011)	10	26%
Capacità di policy	Brenton et al. (2023); Ko et al. (2021); Wegener et al. (2011); Addison (2009); Bednar & Lewis (2023); El-Taliawi & Van Der Wal (2019); Farazmand (2009); Lodge & Wegrich (2014)	8	21%
Capacità di agire basandosi sulle evidenze	Bednar & Lewis (2023); El-Taliawi & Van Der Wal (2019); Farazmand (2009); Honadle (1981); McCrea (2020)	5	13%
Capacità di valutazione	Annan-Prah & Andoh (2023); Caiden (1973); Haque et al. (2021); Honadle (1981); Wegener et al. (2011)	5	13%
Capacità di fare rete	Annan-Prah & Andoh (2023); Bednar & Lewis (2023); Haček & Bačlija (2009); Ko et al. (2021)	4	11%
Capacità di coordinamento	Christensen et al. (2019); Førde (2022); Ouma Oyugi (1975); Wegener et al. (2011)	4	11%
Capacità di anticipazione	El-Taliawi & Van Der Wal (2019); Farazmand (2009); Førde (2022); Honadle (1981)	4	11%
Capacità di organizzare forme di governance partecipativa	Bachtrögler-Unger et al. (2022); Ko et al. (2021); Onesti (2020)	3	8%

Capacità di pianificazione	Caiden (1973); Polverari & Piattoni (2022); Wegener et al. (2011)	3	8%
Capacità di crescere ed evolversi	Annan-Prah & Andoh (2023); Farazmand (2009); Ko et al. (2021)	3	8%
Capacità di gestire e ottimizzare i processi	Bednar & Lewis (2023); Farazmand (2009)	2	5%
Capacità di risolvere problemi	Addison (2009); Natalini (2012)	2	5%
Capacità decisionale	Haque et al. (2021); Honadle (1981)	2	5%
Capacità regolativa	Førde (2022)	1	3%
Capacità di semplificazione	Bachtrögler-Unger et al. (2022)	1	3%
Capacità di innovazione	Lodge & Wegrich (2014)	1	3%

Tabella A - Principali dimensioni di CA rilevate in letteratura e relativa % di frequenza. Fonte: elaborazione personale.

Note: * La percentuale è stata calcolata nel seguente modo: numero di testi in cui la dimensione compare/ il totale dei testi analizzati (38) * 100.

CAPITOLO II:

- QUESTIONARIO SNA



Survey | Capacità amministrativa: definizioni e aspetti

Nella strategia di indagine del progetto di ricerca "Capacità amministrativa: istituzioni e politiche pubbliche nel PNRR" - realizzato nell'ambito del Dottorato PA "Risorse per la nuova PA: persone e dati" dell'Università di Milano Bicocca e dall'Università di Firenze e in collaborazione con la SNA – è prevista una indagine esplorativa tra i dirigenti e funzionari pubblici finalizzata alla individuazione di una definizione empirica di "Capacità Amministrativa" sulla base della loro esperienza professionale.

Il questionario è strutturato in due domande aperte. Tale modalità di indagine è stata appositamente selezionata per permettere agli intervistati di esprimere liberamente il proprio pensiero e riportare la propria visione della capacità amministrativa a partire dalla propria esperienza professionale.

In quanto partecipante al corso SNA "Laboratorio di capacità amministrativa", la invitiamo a completare il questionario entro il 6 dicembre 2023. I dati sono raccolti in forma anonima.

Per eventuali info: ricerca@sna.gov.it

* Obbligatoria

1. Amministrazione di provenienza *

Inserisci la risposta

2. Basandosi sulla sua esperienza professionale, quale definizione darebbe di "Capacità Amministrativa"? *

Inserisci la risposta

3. Sempre a partire dalla sua esperienza professionale vi sono, secondo lei, degli aspetti della Capacità Amministrativa più rilevanti di altri? Potrebbe indicarli? *

Inserisci la risposta

4. Ha qualche commento o riflessione ulteriore che vuole aggiungere?

Inserisci la risposta

Non rivelare mai la tua password. [Segnala abusi](#)



Questo contenuto è creato dal proprietario del modulo. I dati inoltrati verranno inviati al proprietario del modulo. Microsoft non è responsabile per la privacy o le procedure di sicurezza dei propri clienti, incluse quelle del proprietario di questo modulo. Non fornire mai la password.

Microsoft Forms | Indagini, quiz e sondaggi alimentati dall'intelligenza artificiale [Crea un modulo personalizzato](#)

Il proprietario di questo modulo non ha fornito un'informativa sulla privacy su come utilizzerà i dati delle risposte. Non fornire informazioni personali o sensibili. | [Condizioni per l'utilizzo](#) | [Accessibilità](#)

- *TRACCE INTERVISTE CASE STUDY*

Traccia per casi amministrazioni italiane (FormezPa-MiG-MUR)

INTERVISTA DI PRIMO LIVELLO (Uguale per tutti i casi di studio)

- **Introduzione all'intervista** (presentazione personale, presentazione della ricerca, privacy e autorizzazioni)

A. Comprensione della Capacità Amministrativa | livello teorico |

1. Definizione di capacità amministrativa:

- Come definirebbe lei il concetto di “capacità amministrativa”?
- Come viene definita invece, nell’ambito del FormezPA/MiG/MUR, il concetto di “capacità amministrativa”? Da dove è deducibile questa definizione?
- Come questa definizione incide nell’implementazione del PNRR?
- Secondo lei, cosa influenza questa visione?

2. Importanza della capacità amministrativa:

- Il potenziamento della capacità amministrativa è considerata una priorità per il FormezPA/MiG/MUR? Se sì, perché? (anche riferimento oltre il PNRR)
- Quali sono le principali criticità che il Ministero riscontra nelle altre pubbliche amministrazioni italiane con cui interagisce o di cui si serve?

3. Dimensioni della capacità amministrativa:

- Quali dimensioni o componenti rientrano nella capacità amministrativa secondo il FormezPA/MiG/MUR? In altri termini, quali elementi deve avere, secondo voi, una amministrazione per ritenersi capace? (es. risorse umane, buone norme eccc)
- Come queste dimensioni sono state definite e adattate rispetto agli obiettivi e alle sfide del PNRR?

B. Progettualità del Ministero sulla capacità amministrativa | livello operativo |

4. Progetti attivi:

- Esistono progetti specifici sono stati attivati dal FormezPA/MiG/MUR per rafforzare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni italiane? Se sì, può elencare i più significativi? (PNRR e non PNRR)
- Esistono invece, secondo lei, progetti che - indirettamente - sono volti al rafforzamento della capacità amministrativa? (PNRR e non PNRR)
- Ritiene che le dimensioni sopra citate siano emerse come elementi da rafforzare anche nei progetti in corso o conclusi portati avanti dal Ministero? Se sì, può riportare degli esempi? (anche progetti già emersi)

5. Obiettivi e strategie dei progetti:

- Quali obiettivi si prefiggono i progetti?
- Quali sono le principali strategie operative che utilizza in questi progetti per migliorare la capacità amministrativa?

6. Sostegno e partnership:

- Come viene finanziato il lavoro del FormezPA/MiG/MUR sul tema della capacità amministrativa? (Es. fondi PNRR, fondi europei, collaborazioni pubbliche o private)
- Collabora con altre istituzioni o enti (nazionali o internazionali) in questi progetti?
- Conosce altre amministrazioni italiane impegnate in progetti sulla Capacità Amministrativa?

C. Risultati dei progetti e impatti misurati

7. Risultati ottenuti:

- Secondo lei, quali sono i risultati più significativi raggiunti dal FormezPA/MiG/MUR finora in termini di rafforzamento della capacità amministrativa

8. Benefici per le amministrazioni locali e centrali:

- In che modo le amministrazioni coinvolte nei vostri progetti ne hanno beneficiato?

D. Sguardo al futuro e lezioni apprese

12. Prospettive future:

- In che direzione pensa che si svilupperà l'impegno del FormezPA/MiG/MUR in questo campo nei prossimi anni? Si andrà anche oltre al PNRR?

13. Lezioni apprese:

- Quali sono le principali lezioni apprese fino ad ora per quanto riguarda il miglioramento della capacità amministrativa delle PA?

- Ci sono delle “buone pratiche” che il FormezPA/MiG/MUR ha identificato e che intende condividere o replicare?

14. **Feedback e raccomandazioni:**

- Alla luce della sua esperienza, quali raccomandazioni darebbe per sostenere e migliorare la capacità amministrativa nelle pubbliche amministrazioni italiane?
- **Conclusione dell’intervista** (Ringraziamenti, domande aggiuntive, chiusura e richiesta nominativi - campionamento a cascata)

INTERVISTA DI SECONDO LIVELLO FORMEZ PA

- **Introduzione all’intervista** (presentazione personale, presentazione della ricerca, privacy e autorizzazioni)

A. Comprensione della Capacità Amministrativa e Innovazione Sociale | livello teorico

1. **Definizione e interpretazione**

- Come definirebbe il concetto di capacità amministrativa nel contesto del FIS? Da dove è deducibile, secondo lei, questa definizione e cosa la influenza?
- In che modo il FIS ha incorporato questo concetto nelle proprie attività?

2. **Innovazione sociale e capacità amministrativa**

- Quale relazione esiste tra innovazione sociale e capacità amministrativa?
- Quali sono i principali fattori che ostacolano o favoriscono l’adozione di pratiche innovative nella PA?

B. Il Progetto Fondo Innovazione Sociale | livello operativo

1. **Obiettivi e strategie**

- Quali obiettivi specifici si pone il FIS?

2. **Esecuzione e governance**

- Come è strutturata l’attuazione del progetto? (Attori coinvolti, fasi, metodologie)
- Quali sono state le principali sfide incontrate e come sono state affrontate?

3. **Collaborazioni e finanziamenti**

- Quali attori pubblici e privati collaborano con il FIS?
- Quali sono le principali fonti di finanziamento del progetto?

4. **Benefici per le pubbliche amministrazioni**

- Quali amministrazioni hanno già beneficiato del FIS e in che modo?
- Sono emersi miglioramenti concreti nei processi amministrativi grazie al progetto?

C. Risultati e prospettive future

1. **Valutazione dei risultati**

- Quali risultati significativi sono stati raggiunti fino ad ora?

- Sono stati raccolti dati per misurare l'impatto del progetto sulle PA?
- 2. Lezioni apprese e buone pratiche**
- Quali sono le principali lezioni apprese finora?
 - Esistono buone pratiche che potrebbero essere replicate in altri contesti?
- 3. Prospettive future**
- Quale prospettive future sono previste per il progetto?
- **Conclusion** (Ringraziamenti, domande aggiuntive, chiusura e richiesta nominativi - campionamento a cascata)

INTERVISTA DI SECONDO LIVELLO (MiG)

- **Introduzione all'intervista** (presentazione personale, presentazione della ricerca, privacy e autorizzazioni)

A. Comprensione della capacità amministrativa | livello teorico |

Definizione di capacità amministrativa:

- Come definirebbe lei il concetto di "capacità amministrativa"?
- Come viene definita invece, nell'ambito del Ministero della Giustizia, il concetto di "capacità amministrativa"? Da dove è deducibile questa definizione?
- Come questa definizione incide nell'implementazione del PNRR?
- Secondo lei, cosa influenza questa visione?

Importanza della capacità amministrativa:

- Il potenziamento della capacità amministrativa è considerata una priorità per il Ministero della Giustizia? Se sì, perché? (anche riferimento oltre il PNRR)
- Quali sono le principali criticità che il Ministero riscontra nelle altre pubbliche amministrazioni italiane con cui interagisce o di cui si serve?

Dimensioni della capacità amministrativa:

- Quali dimensioni o componenti rientrano nella capacità amministrativa secondo il Ministero della Giustizia? In altri termini, quali elementi deve avere, secondo voi, una amministrazione per ritenersi capaci? (es. risorse umane, buone norme ecc)
- Come queste dimensioni sono state definite e adattate rispetto agli obiettivi e alle sfide del PNRR?

B. Gli uffici per il processo | livello operativo |

Definizione:

- Gli uffici per il processo come progetto di Capacità Amministrativa. Lei è d'accordo?
- Che cos'è l'UPP?
- Da dove nasce l'idea dell'UPP? Con il Pnrr o da prima?
- Chi è l'addetto all'UPP?

Che funzioni svolge? Che criteri ci sono nell'assunzione? Come viene vista come figura? Come è stata pensata? Come pensa sia stata attuata poi? (differenza tra teoria e pratica) come è stata vista secondo lei dai giudici? E dai cancellieri?

Obiettivi e strategie di attuazione:

- Con quali obiettivi sono stati introdotti gli UPP?
- Quale è stata l'organizzazione/il modello organizzativo adottato dagli uffici? Ci sono state esperienze organizzative differenti?

C. Risultati dei progetti e impatti misurati

Risultati ottenuti:

- Secondo lei, il progetto dell'UPP che impatto ha avuto? Cosa e come è cambiato?
- Quali sono stati i principali obiettivi raggiunti? Rispetto agli obiettivi/target previsti dal PNRR?
- Secondo lei quali sono gli indicatori che possono essere utilizzati per rilevare l'impatto dell'introduzione degli UPP? A cosa è necessario guardare?

Forza e debolezza:

- Quali sono stati, secondo lei, i punti di forza e di debolezza di questa iniziativa?

D. Sguardo al futuro e lezioni apprese

Prospettive future:

- In che direzione pensa che si svilupperà la figura del UPP nel futuro?
- Questa figura si stabilizzerà?

Lezioni apprese:

- Quali sono le principali lezioni apprese fino ad ora per quanto riguarda il miglioramento della capacità amministrativa delle PA?
- Ci sono delle "buone pratiche" che sono state identificate?

Feedback e raccomandazioni:

- Alla luce della sua esperienza, quali raccomandazioni darebbe per sostenere e migliorare la capacità amministrativa nelle pubbliche amministrazioni italiane?

- **Conclusioni** (Ringraziamenti, domande aggiuntive, chiusura e richiesta nominativi - campionamento a cascata)

INSERVISTA DI SECONDO LIVELLO (MUR)

- **Introduzione all'intervista** (presentazione personale, presentazione della ricerca, privacy e autorizzazioni)

A. Comprensione della capacità amministrativa | LIVELLO TERZO |

Definizione di capacità amministrativa

- Come definirebbe il concetto di "capacità amministrativa"?

- Lei è d'accordo nel definire l'adozione del modello Hub & Spoke come un processo di incremento della Capacità Amministrativa? Se sì, perché?

Importanza della capacità amministrativa

- Ritieni che il rafforzamento della capacità amministrativa sia una priorità per il MUR? Se sì, perché?
- Quali sono le principali difficoltà operative nel coordinare attori pubblici e privati nel modello Hub & Spoke?

Dimensioni della capacità amministrativa

- Quali elementi ritieni essenziali per garantire un'efficace capacità amministrativa nel contesto degli investimenti 1.3, 1.4 e 1.5?
- In che modo il modello Hub & Spoke contribuisce a rafforzare le competenze delle amministrazioni coinvolte?

B. Implementazione del modello Hub & Spoke | livello operativo

Struttura e funzionamento

- Come è stato implementato il modello Hub & Spoke nei diversi investimenti del PNRR?
- Quali sono i principali attori coinvolti e quali ruoli ricoprono?
- Quali sono le principali sfide incontrate nell'attuazione del modello?

Bandi a cascata e gestione finanziamenti

- Quali sono le caratteristiche principali dei bandi a cascata utilizzati in questi investimenti?
- Come avviene il processo di selezione e finanziamento dei soggetti partecipanti?
- Quali meccanismi sono stati adottati per garantire l'efficienza e la trasparenza nella gestione dei fondi?

Collaborazioni e governance

- Qual è il ruolo delle università e dei centri di ricerca nella gestione dei partenariati?
- In che modo si coordinano le diverse strutture (pubbliche e private) per garantire l'efficacia del modello?
- Quali strategie sono state adottate per favorire una governance efficace?

C. Risultati e impatti misurati

Risultati ottenuti

- Quali sono i principali risultati ottenuti fino ad oggi attraverso gli investimenti 1.3, 1.4 e 1.5?
- In che modo questi risultati si collegano al miglioramento della capacità amministrativa?
- Quali sono gli indicatori utilizzati per valutare il successo del modello Hub & Spoke?

Punti di forza e criticità

- Quali sono stati i principali punti di forza di questa iniziativa?
- Quali criticità sono emerse e come sono state affrontate?

D. Sguardo al futuro e lezioni apprese

Prospettive future

- Quali sviluppi futuri prevede per il modello Hub & Spoke nel contesto del MUR?
- Ritieni che questa struttura possa essere consolidata oltre il PNRR?

Lezioni apprese

- Quali sono le principali lezioni apprese per quanto riguarda la gestione di modelli complessi come Hub & Spoke?
- Ci sono buone pratiche emerse che potrebbero essere replicate in altre amministrazioni?

Feedback e raccomandazioni

- Alla luce della sua esperienza, quali raccomandazioni darebbe per migliorare l'efficacia della capacità amministrativa nei partenariati pubblico-privato?
 - Quali suggerimenti darebbe per potenziare ulteriormente il modello Hub & Spoke?
 - **Conclusioni** (Ringraziamenti, domande aggiuntive, chiusura e richiesta nominativi - campionamento a cascata)
-

INTERVISTA DI TERZO LIVELLO (MiG- UPP)

- **Introduzione all'intervista** (presentazione personale, presentazione della ricerca, privacy e autorizzazioni)

A. Comprensione della capacità amministrativa | livello teorico |

Definizione di capacità amministrativa:

- Come definirebbe lei, secondo la sua esperienza, il concetto di "capacità amministrativa"?
- Come pensi a questa definizione dell'ambito del ministero della Giustizia?

B. Gli uffici per il processo | livello operativo |

Definizione:

- Gli uffici per il processo come progetto di Capacità Amministrativa. Lei è d'accordo?
- Che cos'è l'UPP?
- Chi è l'addetto all'UPP?

Che funzioni svolge? Che criteri ci sono nell'assunzione? Come viene vista come figura? Come è stata pensata? Come pensa sia stata attuata poi? (differenza tra teoria e pratica) come è stata vista, secondo lei, dai giudici? E dai cancellieri? E Dagli UPP?

Obiettivi e strategie di attuazione:

- Con quali obiettivi sono stati introdotti gli UPP?
- Quale è stata l'organizzazione/il modello organizzativo adottato dagli uffici? Ci sono state esperienze organizzative differenti? (es. addetto UPP che lavora solo con magistrato e UPP che lavora in team)

Problematiche concrete nell'organizzazione del lavoro

- Quali sono le sfide quotidiane nel coordinamento con giudici, cancellieri e altri attori del processo?

- Esistono difficoltà operative legate alla distribuzione dei carichi di lavoro o alla mancanza di risorse?

Impatto sugli equilibri interni agli uffici giudiziari

- L'introduzione degli UPP ha modificato le dinamiche di lavoro tra magistrati e il resto del personale?
- Come sei stata accolta da addetta UPP dai colleghi già in servizio? Siete percepiti come un supporto reale o solo come un progetto temporaneo?
- Quali sono stati, secondo lei, i punti di forza e di debolezza di questa iniziativa?

Formazione e competenze necessarie

- Le competenze degli addetti UPP sono adeguate rispetto ai compiti richiesti?
- La formazione ricevuta è sufficiente o sarebbero necessari ulteriori percorsi di aggiornamento?

Impatto sulla velocizzazione della giustizia

- Secondo te, l'UPP ha contribuito realmente alla riduzione dei tempi dei processi?
- Sai se esistono dati a supporto?

C. Sguardo al futuro e lezioni apprese

Prospettive future:

- In che direzione pensa che si svilupperà la figura del UPP nel futuro?
- Questa figura si stabilizzerà?

- **Conclusioni** (Ringraziamenti, domande aggiuntive, chiusura e richiesta nominativi campionamento a cascata)

INTERVISTA DI TERZO LIVELLO (MUR)

- **Introduzione all'intervista** (presentazione personale, presentazione della ricerca, privacy e autorizzazioni)

A. Comprensione del modello Hub & Spoke e della capacità amministrativa | LIVELLO TERZO |

Definizione di capacità amministrativa

- Come definirebbe il concetto di "capacità amministrativa"?
Garantire il bilanciamento tra efficacia, efficienza ed economicità: processi snelli, completi e sostenibili.
- Ritieni che il modello Hub & Spoke contribuisca al rafforzamento della capacità amministrativa? Se sì, in che modo?

Ruolo dell'Università

- Quale è stato il ruolo specifico di *Nome Università* nel modello Hub & Spoke? L'università è stata HUB o Spoke?
- Quali sono stati i principali vantaggi e criticità nell'assumere questi ruoli?
- Mi saprebbe indicare alcuni dei progetti di maggiore rilievo in cui l'università è coinvolta?

Collaborazione con l'Hub e altri Spoke

- Quali sono le principali difficoltà operative nel coordinamento con l'Hub e gli altri Spoke?

B. Implementazione del modello Hub & Spoke | livello operativo

Struttura e funzionamento

- Come è stata coinvolta *Nome Università* nell'implementazione del modello Hub & Spoke? (esempi concreti)
- Quali sono i principali attori coinvolti e quali ruoli ricoprono?
- Quali sono le principali sfide incontrate nell'attuazione del modello?

Bandi a cascata e gestione finanziamenti

- Che cosa sono i "bandi a cascata". Come li ha utilizzati *Nome Università*?
- Come avviene il processo di selezione e finanziamento dei soggetti partecipanti?

Collaborazioni e governance

- Qual è il ruolo delle università e dei centri di ricerca nella gestione dei partenariati?
- Quali sono state le principali collaborazioni instaurate nel contesto del modello?

C. Risultati e impatti misurati

Risultati ottenuti

- Secondo lei quali sono i principali risultati ottenuti fino ad oggi attraverso l'adozione di questo modello organizzativo?
 - Aver capito come lavorare tra uffici diversi
 - Mettersi nei panni dell'ente finanziatore
 - Fare scelte amministrative precise
- In che modo questi risultati si collegano al miglioramento della capacità amministrativa?

D. Sguardo al futuro e lezioni apprese

Prospettive future

- Ritieni che questa struttura possa essere consolidata oltre il PNRR?

Lezioni apprese

- Quali sono le principali lezioni apprese per quanto riguarda la gestione di modelli complessi come Hub & Spoke?
- Ci sono buone pratiche emerse che potrebbero essere replicate in altri contesti?

- **Conclusioni** (Ringraziamenti, domande aggiuntive, chiusura e richiesta nominativi campionamento a cascata)

INTERVISTA DG REFORM

Before starting, do you have some questions you would like to ask me?

Introduction:

As a first step, I would ask you to introduce yourself with specific regard to your profession.

Question 1:

In recent years, in particular as a result of the difficulties faced by the institutions in the face of the COVID crisis, do you suppose that there has been an increased focus on the issue of Administrative Capacity of the public administration?

If yes, why?

Question 2:

From your professional experience, how would you define the Administrative Capacity of the public administration?

Question 3:

Based on this definition, what are, in your view, the elements/dimensions that characterize a capable administration?

Question 4:

Also, on the basis of your professional experience, do you think that the DG in which you work (or with which you have employment relationships) has taken steps towards strengthening Administrative Capacity in the Member States?

If yes, how and with what impacts?

Question 5:

What are in your view the projects in place, directly or indirectly, linked to the strengthening of Administrative Capacity in the Member States? (give concrete examples)

Conclusion:

Is there anything that has not emerged and would you like to add?

Do you have any names that you think fit as an interviewer?

- *CONSENSO INFORMATO ALLO STUDIO*

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO-BICOCCA
Piazza dell'Ateneo Nuovo, 1 - 20126,
Milan
Tel. +39 02 6448 1
PEC: ateneo.bicocca@pec.unimib.it
www.unimib.it

INFORMED CONSENT TO THE STUDY
(adults)

***ADMINISTRATIVE CAPACITY:
DEFINITIONS AND DIMENSIONS***

INFORMATION SHEET FOR PARTICIPATION

Dear Sir/Madam,

We would like to ask you to take part in a study. It is your right to be informed about the purpose and characteristics of the study so that you can decide in an informed and free way whether to take part or not. We invite you to carefully read what is reported below. The investigators involved in this project are willing to answer any questions you may have:

(Study manager)

Andrea Lippi, Professor of Political Science, + 39 3200803911

Department of Political and Social Sciences, University of
Florence

(Investigator)

Rosanna Calcagno, PhD Student, University of Milano +39 3271840092 Bicocca
and University of Florence

What is the purpose of this study?

This interview takes place as part of the research project of the research doctorate for “*The New Public Administration: data and human resources*” from the University of Milan Bicocca and the University of Florence. The goal is to deepen the exploration of the concept of Administrative Capacity and the actions - in particular of DG REFORM (one of *the case* studies selected for the research project) - directly or indirectly linked to it. The purpose of the interview is to address in depth the issue of Administrative Capacity starting from the work experience of *practitioners* in order to map what emerges with the more general objective of solving the puzzle of the theory of Administrative Capacity.

How will the study be conducted?

The study will be conducted as Open-label study meaning that both the researcher and the investigator are aware of the trial procedure and details of the research.

Why are we asking you to take part?

Because the trail of the interview is directed at “privileged observers” who are considered experts in the subject based on their employment status. Considering your role/relationship with DG REFORM you are selected as a suitable candidate for the interview.

Are you obliged to take part in the study?

Your participation is completely voluntary. Moreover, if you should change your mind and wish to withdraw, you are free to do so at any time without having to provide any explanation.

What are the steps required to take part in the study?

Participation in the study involves the provision of detailed information about its characteristics, risks and benefits. At the end of the information phase, you can agree to take part in the study by signing the informed consent form. Only after you have expressed your consent in writing can you actively take part in the proposed study.

What will you be asked to do?

The procedure of the experimental/research project involves the administration of open-ended questions to which the respondent can answer freely and without limitation. The total duration of the will be approximately 45 minutes. You will be asked to report your opinion with respect to the questions administered. Please remind them that the interest is only in your opinion based on your professional experience, so any response is considered useful and valid for the research.

What are the possible risks and disadvantages of the study?

There are no known risks or disadvantages.

What are the possible benefits that could be derived from the study?

The study does not directly benefit participants. However, the study will increase knowledge in the field of the topic of "Administrative Capacity" by helping to implement the theoretical framework elebaorated within the doctoral research project in which this specific study fits.

Increasing knowledge on this topic allows the development of valid tools to deepen actions that can in the long run be imprinted with the improvement of public administration and thus, the creation of public value.

How is the confidentiality of the information guaranteed?

The researcher will ask you to provide some personal information, such as your initials, and your professional role. This information, as well as data that will emerge during the study, is important for the proper conduct of the study. Confidentiality of all information will be ensured by the following actions: assigning a code to the interview that will make the answers anonymized.

How will your personal data be used?

The data collected will be used in an anonymous and aggregate form, in such a way as to make it impossible to trace the data of single individuals, for thesis work and/or scientific publications, in accordance with what is laid down in the “Authorisation for the processing of personal data for scientific purposes”, which you will sign separately if you decide to take part in the study.

Other important information

We inform you that the study will be conducted in compliance with the ethical principles laid down in the “Helsinki Declaration” and in the “Convention on Human Rights and Biomedicine” (Oviedo Convention).

The original of the Informed consent form signed by you will be retained by the manager of this study, while you have the right to receive a copy of it.

During the study, you can contact the investigator or the study manager for any information.

We thank you for your availability.

DECLARATION OF THE INVESTIGATOR

I declare that I have provided the participant with complete information and detailed explanations about the nature, purposes, procedures and duration of this research project. I also declare that I have provided the participant with the information sheet.

SIGNATURE OF THE INVESTIGATOR

Date

ROSANNA CALCAGNO

INFORMATION SHEET SIGNATURE

I declare that I have received information that has made it possible for me to understand the research project, including in the light of the additional clarifications requested by me. I confirm that I have been given a copy of this information document.

SIGNATURE

Date

EXPRESSION OF INFORMED CONSENT

Participant's initials _____

I, the undersigned

- Declare that I have received exhaustive explanations regarding the request to take part in the experimental study in question and enough information regarding the inherent risks and benefits of the study, in accordance with what is reported in the information sheet attached herewith.
- Declare that I have been able to discuss these explanations, asking all the questions that I deemed necessary and receiving satisfactory answers in that regard.
- I have also been informed of my right to withdraw from the research at any time and to have free access to the documentation regarding the trial and the assessment expressed by the Ethics Committee.

Therefore, in the light of the information with which I have been provided:

I, the undersigned

<input type="checkbox"/>	AGREE	<input type="checkbox"/>	DO NOT AGREE	To take part in the study
<input type="checkbox"/>	AGREE	<input type="checkbox"/>	DO NOT AGREE	To audio-video recording

PLACE, DATE

SIGNATURE OF THE PARTICIPANT

PLACE, DATE

SIGNATURE OF THE INVESTIGATOR



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO-BICOCCA

Piazza dell'Ateneo

Nuovo, 1 - 20126, Milan

Tel. +39 02 6448 1

PEC:

ateneo.bicocca@pec.unimib.it

www.unimib.it

**Form for the processing of personal data for scientific purposes
(for adults)**

INFORMATION SHEET

Dear Sir/Madam,

We inform you, in accordance with art. 13 of the EU Regulation 2016/679 (hereinafter, GDPR), that the processing of your personal data, the information that concerns you and the other special categories of data collected during the study will be marked by respect for the fundamental rights and freedoms and the principles of propriety, legality, transparency, minimisation of the data, accuracy, integrity and confidentiality¹ and may be conducted manually or electronically or, in any event, with the support of computerised or automated instruments.

In particular, with reference to personal data that reveal ethnic origin, religious or philosophical convictions, political opinions, trade union membership, as well as the processing of genetic data, biometric data, intended to identify a person in an unequivocal way, data regarding the health or sexual life or sexual orientation², we inform you that:

- The freely granted data will only be used for study and research purposes and will not be communicated or disseminated³;
- The Data Controller, that is, the entity that decides how and why your data may be processed, is the University of Milano-Bicocca, with registered office in Piazza dell'Ateneo Nuovo 1, 20126 Milan, in the person of the Rector, Prof.ssa Giovanna Iannantuoni, its Legal Representative (hereinafter: Data Controller). You can apply to the Data Controller by writing to the address reported above or by sending an email to rettorato@unimib.it or a certified email to ateneo.bicocca@pec.unimib.it;
- The Data Protection Manager (hereinafter, DPM), to whom you may address all the questions regarding the exercise of your rights arising from the GDPR, is Dr Emanuela Mazzotta, who can be contacted at the email address rpd@unimib.it or at the certified email address rpd@pec.unimib.it;
- The Data Manager is⁴
- The granting of data is optional and any refusal to provide these data would only lead to the interruption of your participation in the study/research project;

- Apart from the exceptions laid down by the Regulation for the use of data for scientific purposes (Article 89 of the GDPR and Attachment A.4 of Legislative Decree no. 196/2003), you have the right, at any time, to:
 - ❖ Access your personal data and obtain confirmation of the existence or otherwise of personal data concerning you;
 - ❖ Obtain the correction or deletion of the data or the limitation of the respective processing;
 - ❖ If the data are in electronic format, request their portability; Object, for legitimate reasons, to the processing; Make a complaint to the control authority.
 In this regard, you can exercise your rights by applying to the Data Controller and/or the DPM of the University.

- In accordance with the GDPR, the data shall be stored for a period of no more thanat under the responsibility of the Data Controller ⁵.

Consent to the processing of the special personal data referred to in art. 9 of the GDPR.

THE UNDERSIGNED having acquired the information provided by the data controller in the preceding advisory and aware, in particular, that the processing will concern "*special personal data referred to in art. 9 of the GDPR*".

GIVES CONSENT

DOES NOT GIVE CONSENT

to the processing of the data required for the conduct of the study/research project.

Place and date _____

Signature _____

¹ Principles laid down by art. 5 of the GDPR.

² Art. 9 of the GDPR.

³ NB: Should the communication and/or transfer of data become necessary, it will be necessary to precisely identify the individual recipients. Moreover, should the transfer of data to non-EU countries or international organisations become necessary, it will be indispensable to provide the person concerned with a specific information sheet and, in the case in which confirmation of suitability has not been issued for the destination country, or adequate guarantees of protection are not available, consent will be required to proceed with the transfer.

⁴ Indicate either the departmental data manager or the P.I.

⁵ NB: Should the precise analytical data not be available regarding the storage times, it will be necessary to indicate the criteria used to determine the data storage period; in this case, the sentence will be amended as follows: "*In accordance with the GDPR, the data contained in the Data Controller's databanks will be stored indefinitely. If your personal data are contained in analogue and/or digital documents produced or possessed by the Data Controller, they are subject to the storage times laid down by the regulations*".

CAPITOLO VII:

- **TABELLA B**

Macro-categoria	SNA – Laboratorio di CA	Formez PA – FIS	MUR – Modello H&S	MiG – UPP	DG REFORM – TSI
RISORSE	Risorse umane e competenze - Capitale umano come motore dell'efficacia, basato su competenze tecniche, manageriali e relazionali.	Capitale umano e competenze - Persone come motore del cambiamento e leve di crescita progettuale e gestionale.	Capitale umano e motivazione - Competenze e <i>soft skills</i> che alimentano il senso di responsabilità e la coesione organizzativa.	Capitale umano e competenze - Professionalità e abilità operative come base della CA.	Capitale umano e competenze specialistiche - Personale qualificato e multidisciplinare e in grado di gestire processi complessi.
	Dirigenza e leadership – La dirigenza catalizza motivazione e orientamento strategico.	–	–	Leadership e responsabilità manageriale - Dirigenza attiva e responsabile come motore del cambiamento.	Leadership e motivazione professionale - Leadership che ispira e bilancia direzione strategica e autonomia.
	Risorse strumentali e tecnologiche - Strumenti e tecnologie abilitano produttività e benessere organizzativo.	–	Risorse tecnologiche e strumentali - Digitalizzazione e strumenti informatici per semplificazione e trasparenza.	Risorse strumentali e tecnologiche - Tecnologie integrate con competenze e processi.	Infrastrutture tecnologiche e strumenti operativi – Sistemi interoperabili e strumenti metodologici come leve di efficienza.
	Risorse economiche - Necessarie ma non sufficienti senza competenze e assetti adeguati.	–	Risorse economiche e gestione finanziaria - Capacità di uso efficiente e coerente con obiettivi strategici.	Risorse economiche e autonomia finanziaria- Capacità di pianificare e adattarsi ai vincoli di bilancio.	Risorse finanziarie - Fondamentali per sostenere nel tempo processi di miglioramento istituzionale.
	Programmazione e pianificazione - Capacità di definire obiettivi e organizzare il	Programmazione e pianificazione -Precondizione per il funzionamento	Programmazione e pianificazione operativa - Definizione di obiettivi e priorità coerenti.	Programmazione e definizione obiettivi - Pianificazione strategica e adozione di	Pianificazione e gestione per risultati - Definizione di obiettivi misurabili e valutabili.

	lavoro in modo strategico.	dell'amministrazione.		modelli organizzativi ad hoc.	
	Organizzazione interna e gestione del personale - Efficienza interna e chiarezza dei ruoli.	Formazione e sviluppo organizzativo - Formazione come processo di capacitazione interna.	Adattabilità e organizzativa - Capacità di garantire continuità operativa con le risorse a disposizione.	Selezione e allocazione del personale - Matching competenze/funzioni.	Organizzazione del lavoro e chiarezza dei ruoli - Definizione chiara di responsabilità e strutture operative.
	Apprendimento organizzativo e riflessività - Capacità di innovare e migliorare continuamente.	Apprendimento organizzativo e policy learning - Innovazione adattiva e collettiva.	Apprendimento e trasferimento di conoscenza - Capitalizzazione dell'esperienza.	Apprendimento e formazione organizzativa - Formazione e crescita professionale come leva di capacitazione.	Formazione continua e apprendimento collettivo - Reti e comunità di pratica come strumenti di adattamento.
PROCESSI	Valutazione e accountability - Orientamento all'efficacia e alla generazione di valore pubblico.	Valutazione d'impatto - Misurazione e visibilità dei risultati.	Monitoraggio, analisi e valutazione - Uso dei dati per decisioni informate.	Monitoraggio e valutazione dei risultati - Strumenti di apprendimento e orientamento strategico.	Policy making basato su evidenze - Decisioni fondate su dati e analisi empiriche.
	Flessibilità e adattamento - Capacità di reagire ai mutamenti di contesto.	-	-	-	-
	Innovazione e sperimentazione amministrativa - (implicita nella riflessività)	Co-progettazione pubblico-privata - Lavoro con attori esterni per obiettivi condivisi.	Innovazione e apprendimento continuo - Sperimentazione di pratiche.	-	Orientamento all'utente e partecipazione - Servizi co-progettati con cittadini e stakeholder.
	-	Lettura dei bisogni sociali e analisi dei territori - Interpretazione dei bisogni per orientare le scelte.	-	-	-
	Coordinamento e cooperazione	Governance multilivello -	Governance multilivello e	Coordinamento multilivello	Governance multilivello e

GOVERNANCE	inter-amministrativa - Capacità di coordinare livelli e unità.	Integrazione tra livelli di governo e politiche.	cooperazione tra attori – Equilibrio tra autonomia e indirizzo centrale.	– Integrazione di risorse e strategie.	cooperazione interistituzionale – Allineamento tra priorità politiche e operative.
	Partecipazione e apertura verso i cittadini – Dialogo con utenti e stakeholder.	Integrazione e lavoro in rete – Reti collaborative pubblico-private.	–	–	Allineamento strategico e integrazione delle politiche – Coerenza tra agende nazionali e sovranazionali.
	Governance relazionale e integrativa – Costruzione di reti e legami interistituzionali .	–	–	Governance adattiva e contestuale – Valorizzazione delle autonomie e coerenza con linee centrali.	Assetti istituzionali e coordinamento interno – Formalizzazione di responsabilità e cooperazione interministeriale .
	Cultura organizzativa e identità pubblica – Senso civico e responsabilità pubblica.	Visione strategica di medio-lungo periodo – Metodo di lavoro orientato al futuro.	Visione sistemica e orientamento strategico – Guida dei processi complessi con visione di lungo periodo.	–	Governance sistemica e whole-of-government – Capacità trasversale e cooperazione interministeriale .

Tabella B: Dimensioni della CA nei casi di studio – comparazione estesa. Fonte: elaborazione personale.

- TABELLA C

Livello / Dimensione	RISORSE	PROCESSI	GOVERNANCE
Individuale	<p>Capitale umano, competenze e know-how – competenze tecniche e relazionali del personale; know-how operativo e conoscenza del contesto istituzionale.</p> <p>Motivazione e soft skills – senso di responsabilità, etica del servizio, attitudine collaborativa.</p>	<p>Formazione e sviluppo professionale – apprendimento continuo, percorsi di aggiornamento e valorizzazione delle competenze individuali.</p> <p>Adattabilità e resilienza personale – capacità di reagire al cambiamento e mantenere continuità operativa.</p>	<p>Consapevolezza istituzionale e ruolo attivo – comprensione del proprio ruolo all’interno del sistema amministrativo e capacità di agire in modo riflessivo e partecipativo, contribuendo alla costruzione dell’azione collettiva e alla coerenza organizzativa.</p>
Organizzativo	<p>Leadership e responsabilità manageriale – direzione strategica, motivazione del personale, gestione delle risorse umane e dei risultati.</p> <p>Risorse tecnologiche e strumentali – dotazioni ICT, infrastrutture e strumenti gestionali che abilitano l’operatività.</p>	<p>Programmazione, pianificazione e gestione per risultati – capacità di definire obiettivi, priorità e indicatori di efficacia.</p> <p>Monitoraggio, valutazione e accountability – uso di dati, evidenze e feedback per migliorare la performance e la trasparenza.</p> <p>Organizzazione interna e gestione del personale – chiarezza di ruoli, coordinamento e stabilità delle strutture.</p> <p>Innovazione e sperimentazione amministrativa – capacità di testare nuove soluzioni e apprendere dall’esperienza.</p>	<p>Coordinamento interno e strutture di regia – meccanismi di integrazione tra uffici e livelli organizzativi.</p> <p>Visione strategica di lungo periodo – orientamento alle priorità collettive e sostenibilità istituzionale.</p> <p>Cultura organizzativa condivisa – coesione interna e senso di missione comune.</p>
Sistemico	<p>Risorse economiche e capacità di gestione finanziaria – sostenibilità delle risorse, coerenza tra mezzi e obiettivi,</p>	<p>Apprendimento organizzativo e policy learning – capacità di apprendere da altre esperienze e trasferire pratiche tra contesti.</p>	<p>Governance multilivello e cooperazione interistituzionale – coordinamento tra livelli di governo, reti europee e istituzioni locali.</p>

	capacità di attrarre fondi. Gestione integrata delle risorse e delle informazioni – utilizzo coordinato di dati, conoscenze e risorse interistituzionali.	Co-progettazione e collaborazione con attori esterni – partenariati pubblico-privati e dialogo con il territorio. Lettura dei bisogni sociali e orientamento all'utente – capacità di analizzare i bisogni collettivi e tradurli in politiche efficaci.	Integrazione e lavoro in rete – costruzione di alleanze operative e flussi di conoscenza. Legittimazione e accountability sistemica – capacità di generare fiducia e valore pubblico nel tempo.
--	---	--	--

Tabella C: Aree analitiche dell'Administrative Capacity Assessment Framework (ACAF) – versione estesa. Fonte: Elaborazione personale

- *CHECK-LIST RIFLESSIVE ACAF*

Le seguenti check-list rappresentano la traduzione operativa delle nove aree analitiche individuate nel framework ACAF (Administrative Capacity Assessing Framework).

Esse sono concepite come strumento qualitativo e riflessivo, volto a sostenere le amministrazioni nei processi di autovalutazione, apprendimento e miglioramento continuo.

Ogni area propone alcune domande guida aperte, non valutative ma orientate a stimolare il confronto interno, la consapevolezza organizzativa e la capacità di collegare risorse, processi e *governance* alla missione pubblica complessiva.

RISORSE

A1 – Capitale umano, competenze e know-how

(Livello individuale)

Riguarda la dotazione di competenze tecniche, relazionali e contestuali del personale, nonché la capacità di valorizzarle in modo coerente con le funzioni e gli obiettivi dell'amministrazione.

- In che misura le persone possiedono competenze tecniche adeguate alle funzioni che svolgono?
- Quanto sono sviluppate le capacità relazionali e comunicative che favoriscono la collaborazione e il lavoro in *team*?
- Le persone conoscono e comprendono il contesto istituzionale, normativo e operativo in cui agiscono?
- In che modo l'ambiente di lavoro sostiene la motivazione, il senso di responsabilità e appartenenza al servizio pubblico?
- Esistono occasioni o pratiche che consentono di valorizzare e condividere le esperienze e il *know-how* individuale con colleghi e superiori?

A2 – Leadership, risorse tecnologiche e strumentali

(Livello organizzativo)

Riguarda la disponibilità e la gestione delle risorse all'interno dell'organizzazione, con particolare riferimento alla capacità dirigenziale di orientare e motivare il personale, e alla presenza di strumenti e tecnologie che abilitano l'efficacia operativa.

- Come si garantisce la continuità direzionale e la trasmissione di competenze manageriali nel tempo?
- In che misura la leadership interna fornisce indirizzo strategico e favorisce la motivazione del personale?
- Le strutture organizzative dispongono di adeguati strumenti di gestione per coordinare attività, risorse e risultati?
- In che modo la dirigenza promuove una cultura della responsabilità e del risultato all'interno dei *team* di lavoro?
- Le dotazioni tecnologiche e infrastrutturali disponibili sono coerenti con le esigenze operative e permettono un lavoro efficace e integrato?
- Esistono pratiche o sistemi che assicurano la manutenzione, l'aggiornamento e la piena fruibilità degli strumenti gestionali e ICT?

A3 – Risorse economiche e gestione integrata delle informazioni

(Livello sistemico)

Riguarda la capacità dell'amministrazione di garantire la sostenibilità economica e la gestione integrata delle risorse finanziarie, informative e conoscitive in un'ottica interistituzionale.

- In che modo l'amministrazione assicura l'allineamento tra risorse disponibili e obiettivi strategici?
- Come vengono pianificate, allocate e monitorate le risorse finanziarie nel ciclo di programmazione?
- Quali procedure garantiscono l'efficienza e la trasparenza nella gestione dei fondi pubblici?
- In che misura vengono esplorate opportunità di finanziamento esterno, inclusi fondi europei e partenariati?
- Come si affrontano eventuali vincoli di bilancio preservando la qualità dei servizi?
- In che misura dati, informazioni e conoscenze vengono condivisi e utilizzati in modo integrato tra strutture e con altri enti?
- Quali meccanismi consentono di valutare l'impatto economico delle decisioni amministrative nel medio-lungo periodo?

PROCESSI

B1 – Formazione e sviluppo professionale

(Livello individuale)

Si riferisce alla capacità dell'amministrazione di sostenere l'apprendimento continuo, la crescita professionale e l'adattabilità del personale ai cambiamenti organizzativi e tecnologici.

- Come vengono rilevati i fabbisogni formativi del personale e con quale frequenza vengono aggiornati?
- In che modo la formazione è collegata agli obiettivi strategici e ai percorsi di carriera?
- Quali opportunità di sviluppo professionale vengono offerte per accrescere competenze manageriali e trasversali?
- Come si garantisce l'accesso equo alle iniziative formative per diverse categorie di personale?
- Quali meccanismi sono previsti per valutare e apprendere dagli esiti delle attività formative?
- Le persone riescono a mantenere efficacia e motivazione anche in situazioni di cambiamento, stress o riorganizzazione?
- L'ambiente di lavoro favorisce la resilienza, la capacità di reagire agli imprevisti e di adattarsi alle nuove esigenze operative?

B2 – Programmazione, pianificazione e gestione per risultati

(Livello organizzativo)

Fa riferimento alla capacità dell'amministrazione di definire obiettivi misurabili, pianificare le attività e monitorare l'attuazione attraverso strumenti di valutazione e rendicontazione.

- In che modo vengono individuate le priorità strategiche e tradotte in obiettivi operativi?
- Quali meccanismi assicurano la coerenza tra pianificazione, allocazione delle risorse e monitoraggio dei risultati?
- Esistono procedure di monitoraggio e valutazione che permettono di utilizzare dati, evidenze e *feedback* per migliorare la *performance*?
- I ruoli e le responsabilità all'interno delle strutture sono chiaramente definiti e coerenti con gli obiettivi organizzativi?
- Come si garantisce la trasparenza nella gestione dei risultati e nella rendicontazione verso gli *stakeholder*?
- Quali strumenti consentono di adattare piani e obiettivi in risposta a cambiamenti o criticità emergenti?
- In che misura vengono sperimentate nuove soluzioni organizzative o gestionali, e quanto l'esperienza accumulata è utilizzata per migliorare i processi futuri?

B3 – Apprendimento organizzativo e orientamento al contesto

(Livello sistemico)

Riguarda la capacità dell'amministrazione di apprendere da altre esperienze, cooperare con attori esterni e leggere in modo consapevole i bisogni sociali e territoriali.

- Quali canali o pratiche favoriscono la condivisione di conoscenze e lezioni apprese tra uffici e livelli istituzionali?
- Quali opportunità esistono per apprendere da altre amministrazioni es. partecipazione a reti, partenariati o comunità di pratica che favoriscono lo scambio di conoscenze e l'apprendimento interistituzionale?
- In che misura le esperienze e le buone pratiche maturate altrove vengono analizzate e adattate al proprio contesto operativo?
- Sono presenti modalità strutturate di collaborazione con altri enti pubblici, soggetti privati o organizzazioni della società civile nella progettazione e attuazione delle politiche?
- L'amministrazione dispone di strumenti o momenti di ascolto per comprendere i bisogni collettivi e tradurli in scelte operative?
- Quanto le decisioni e i processi di lavoro riflettono una reale attenzione all'utente finale e al territorio di riferimento?

GOVERNANCE

C1 – Consapevolezza istituzionale e ruolo attivo

(Livello individuale)

Riguarda la capacità del singolo attore di riconoscere e interpretare il proprio ruolo all'interno del sistema amministrativo, collegando le azioni quotidiane alla missione complessiva dell'ente.

- Come viene promossa la consapevolezza del ruolo di ciascun dipendente rispetto alla missione istituzionale dell'ente?
- In che misura il personale percepisce di contribuire ai processi decisionali e alla costruzione dell'azione collettiva?
- Quali spazi di confronto o partecipazione interna consentono di condividere visioni, valori e obiettivi comuni?
- Le persone sono consapevoli dell'impatto che le proprie decisioni o attività hanno sull'efficacia complessiva dell'ente?
- In che modo vengono riconosciuti e valorizzati comportamenti coerenti con l'etica del servizio pubblico e la responsabilità verso i cittadini?

C2 – Coordinamento interno e strutture di regia

(Livello organizzativo)

Riguarda la capacità dell'amministrazione di mantenere coerenza interna e direzione strategica, assicurando il coordinamento tra uffici, livelli gerarchici e funzioni operati

- Quali meccanismi assicurano il coordinamento tra le diverse unità organizzative?
- Quali strumenti o figure svolgono funzioni di regia e monitoraggio trasversale dei processi strategici?

- Come si promuove la collaborazione intersettoriale e la costruzione di reti interne di competenza?
- L'amministrazione dispone di una visione strategica di medio-lungo periodo, condivisa e orientata alle priorità collettive?
- La cultura organizzativa promuove collaborazione, fiducia e senso di missione comune tra uffici e funzioni diverse?

C3 – Governance multilivello e cooperazione interistituzionale

(Livello sistemico)

Riguarda la capacità di operare in contesti complessi e policentrici, coordinando livelli di governo diversi e costruendo reti collaborative tra istituzioni, territori e cittadini.

- In che modo l'amministrazione partecipa ai processi decisionali multilivello e alle reti interistituzionali?
- Quali strumenti favoriscono la cooperazione tra amministrazioni centrali, regionali e locali?
- Come vengono gestite le relazioni con partner esterni, stakeholder e cittadini nei processi di policy making?
- In che modo l'ente promuove trasparenza, comunicazione e rendicontazione verso cittadini, istituzioni e stakeholder?
- Quali meccanismi assicurano coerenza e coordinamento tra politiche, programmi e strumenti attuativi?
- Come si promuove la fiducia reciproca e la costruzione di valore pubblico attraverso la collaborazione interistituzionale?

Indicazioni d'uso

Le check-list non devono essere interpretate come strumento di controllo o di misurazione, bensì come **leva di apprendimento organizzativo e consapevolezza istituzionale**.

Il loro utilizzo è pensato per favorire momenti di confronto interno, workshop di autovalutazione e processi di co-costruzione di percorsi di capacitazione, in coerenza con la logica adattiva e incrementale del framework ACAF. Le domande proposte hanno valore esemplificativo e sono pensate per stimolare la riflessione interna; sono concepite per stimolare la riflessione e possono essere liberamente adattate in funzione del contesto, poiché è il metodo – più che il contenuto – a rappresentare l'essenza del processo valutativo.

FONTI E BIBLIOGRAFIA:

- Addison, H. (2009). Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature.
- Anastasi, G. (2024). Formez: l'innovazione per creare valore pubblico. Audizione presso la Commissione parlamentare per la semplificazione [Memoria]. Camera dei Deputati. Consultato in data 21 maggio 2025. <https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM59/Audizioni/leg19.com59.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.52455.05-12-2024-10-58-22.702.pdf>
- Andrews, T., & Nathaniel, A. (2015). Awareness of Dying Remains Relevant after Fifty Years – DOAJ. <http://groundedtheoryreview.com/2015/12/19/awareness-of-dying-remains-relevant-after-fifty-years/>
- Ansell, C., Sørensen, E., Torfing, J., & Trondal, J. (2024). Robust Governance in Turbulent Times. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bachtler, J., Mendez, C., & Oraže, H. (2014). From Conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative Performance and Capacity in Cohesion Policy. *European Planning Studies*, 22(4), 735–757. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.772744>
- Bachtrögler Unger, J., Fratesi, U., & Perucca, G. (2022). Administrative capacity and the territorial effects of EU support to firms: A two-step analysis. *Regional Studies*. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2109613>
- Barbati, C. (2021). La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario. *Diritto Pubblico*, 1, 15–39. Bologna: Il Mulino.
- Bednar, N. R., & Lewis, D. E. (2023). Presidential Investment in the Administrative State. *American Political Science Review*, 99(4), 1–16. <https://doi.org/10.1017/S0003055423000114>
- Bloomberg, L. D., & Volpe, M. (2022). Completing your qualitative dissertation: A road map from beginning to end. SAGE
- Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (2016). Dizionario di politica. Nuova ediz. (1072 pp.). UTET.
- Braccialini, R. (2020). L'ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive. *Questione Giustizia*. Consultato in data 22 luglio 2025. https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-ufficio-per-il-processo-tra-storia-illusioni-delusioni-e-prospettive_01-06-220.php
- Brenton, S., Baekkeskov, E., & Hannah, A. (2023). Policy capacity: Evolving theory and missing links. *Policy Studies*, 44(3), 297–315. <https://doi.org/10.1080/01442872.2022.2043266>
- Bryan, D.L. & O'Kelly, Morton. (1999). Hub-and-spoke networks in air transportation: An analytical review. *Journal of Regional Science*. 39. 275-295.
- Caiden, G. E. (1973). Development, Administrative Capacity and Administrative Reform. *International Review of Administrative Sciences*, 39(4), 327–344. <https://doi.org/10.1177/002085237303900401>

- Camera dei Deputati. (n.d.a). Il PNRR italiano: Quadro e sintesi. Consultato in data 15 aprile 2025. <https://temi.camera.it/leg19/pnrr/pnrrItalia/OCD57-2/il-pnrr-italiano-quadro-sintesi.html>
- Camera dei Deputati. (n.d.b). Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Consultato in data 17 aprile 2025. <https://temi.camera.it/leg19/pnrr.html>
- Camera dei Deputati. (n.d.c). La governance del PNRR. Consultato in data 16 aprile 2025. <https://temi.camera.it/leg19/pnrr/pnrrItalia/OCD57-3/pnrrItalia.html>
- Cannella, M., Cugno, M., Mocetti, S., Palumbo, G., & Volpe, G. (2024). Gli effetti dell'Ufficio per il processo sul funzionamento della giustizia civile (Occasional Papers, n. 876). Banca d'Italia. https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2024-0876/QEF_876_24.pdf
- Caporossi, P. (2021). Public rating: Pilot project to examine availability of quantitative and qualitative indicators in the EU States on their administrative capacity. Rapporto finale. Fondazione Etica, Commissione Europea.
- Charmaz, K. (2006). Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis (Repr). Sage.
- Christensen, T., Læg Reid, O. M., & Læg Reid, P. (2019). Administrative coordination capacity; does the wickedness of policy areas matter? Policy and Society, 38(2), 237–254. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1584147>
- Cingolani, L. (2018). The role of state capacity in development studies. Journal of Development Perspectives, 2(1/2), 88–114.
- Commissione Europea (2021). “Questions and answers: The Technical Support Instrument 2021–2027. European Commission – Press Corner”. Consultato in data 29 settembre 2025. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_746
- Commissione Europea (2025). Mid-term evaluation of the Technical Support Instrument (2021–2027) (COM(2025) 198 final). Brussels: European Commission. Consultato in data 30 settembre 2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2025%3A198>
- Commissione Europea, (n.d.a). Structural Reform Support - European Commission – Consultato in data 10 aprile 2024. https://commission.europa.eu/about/departments-and-executive-agencies/structural-reform-support_en
- Commissione Europea, (n.d.b) “European Commission Structural Reform Support Service”. <https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/1861/79/SRSS-Information-Book.pdf>
- Commissione Europea, (n.d.c) Technical Support Instrument (TSI)t. Consultato in data 29 settembre 2025. https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/technical-support-instrument/technical-support-instrument-tsi_en
- Commissione Europea, (n.d.d). New Cohesion Policy 2021-2027. Consultato in data 7 luglio 2025. https://ec.europa.eu/regional_policy/2021-2027_en?etrans=hr
- Commissione Europea, (n.d.e). Technical Support Instrument – Performance. European Commission. Consultato in data 9 ottobre 2025. <https://commission.europa.eu/strategy->

[and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-statements/technical-support-instrument-performance_en](#)

- Compagnucci, L., Spigarelli, F., Perugini, F., Iacobucci, D., & Cobis, F. (2025). Does the hub and spoke model matter for university-industry engagement in innovation ecosystems? *Journal of Technology Transfer*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1007/s10961-025-10234-6>
- Consiglio dell'Unione Europea. (2025). RepowerEU. Consultato in data 16 aprile 2025. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/repowereu/#what>
- Corbetta, P. (2015a). *La ricerca sociale: Metodologia e tecniche. I. I paradigmi di riferimento* (Seconda edizione). Il Mulino.
- Corbetta, P. (2015b). *La ricerca sociale: Metodologia e tecniche. III. Le tecniche qualitative* (Seconda Edizione). https://www.mulino.it/isbn/9788815258939?forcedLocale=it&fbrefresh=CAN_BE_A_NYTHING
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. SAGE
- DG REFORM. (2024e). *Spending Review – Expanding TSI and ComPAct facility*. Brussels: European Commission. (File interno)
- DG REFORM. (2024f). *TSI2025 Local & Regional rollout (20 June 2024)*. Brussels: European Commission. (File interno)
- DG REFORM. (2024g). *Multi-country and flagship project materials (internal notes)*. Brussels: European Commission. (File interno)
- DG REFORM. (2024h). *Speech – Public Administration & Governance Flagship Conference, April 2024*. Brussels: European Commission. (File interno)
- Directorate-General For Structural Reform Support, (2020a), “Helping EU Member States carry out growth-enhancing reforms”. https://commission.europa.eu/document/download/6e72d018-15b5-4e5b-89f7-2276b4dbb0cd_en?filename=dg_reform_brochure_general_en.pdf
- Directorate-General For Structural Reform Support, (2020b), “Governance and public administration” – (File interno).
- Directorate-General for Structural Reform Support, (n.d.a). *What we do*. Online al link: https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do_en
- Directorate-General for Structural Reform Support, (n.d.b). *About us* – (File interno).
- Directorate-General for Structural Reform Support, (n.d.c). *Our Organisation* – (File interno).
- Directorate-General for Structural Reform Support, (2024a). *TSI 2024 assessment – Guidance for Policy Officers*. Brussels: European Commission- (File interno).
- Directorate-General for Structural Reform Support, (2024b). *What is a good TSI reform project?*. Brussels: European Commission (File interno).
- Directorate-General for Structural Reform Support, (2024c). *EU Supervisory Digital Finance Academy*. Brussels: European Commission. (File interno).

- Directorate-General for Structural Reform Support (2024d). PACE – Public Administration Cooperation Exchange. Brussels: European Commission. (File interno).
- Di Mascio, F., & Natalini, A. (2023). La capacità amministrativa e il PNRR. <https://iris.unito.it/handle/2318/1951292>
- Dizionario De Mauro. (n.d.). Capacità. In Dizionario italiano. Internazionale. <https://dizionario.internazionale.it/cerca/capacità>
- Dizionario Hoepli. (n.d.). Capacità. In Dizionario dei sinonimi e contrari. La Repubblica. <https://dizionari.repubblica.it/Sinonimi/C/capacita.html>
- Dizionario Latino. (n.d.). Capax. In Dizionario Latino-Italiano. <https://www.dizionario-latino.com/dizionario-latino-italiano.php?parola=capax>
- Dizionario Sabatini Coletti. (n.d.). Capacità. In Dizionario italiano Sabatini Coletti. Corriere della Sera. https://dizionari.corriere.it/dizionario_italiano/C/capacita.shtml
- Duthie, A. G. (2001). A review of provincial environmental impact assessment administrative capacity in South Africa. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 19(3), 215–222. <https://doi.org/10.3152/147154601781767032>
- El Taliawi, O. G., & Van Der Wal, Z. (2019). Developing administrative capacity: An agenda for research and practice. *Policy Design and Practice*, 2(3), 243–257. <https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1595916>
- Elrod, J.K., Fortenberry, J.L. The hub-and-spoke organization design: an avenue for serving patients well. *BMC Health Serv Res* 17 (Suppl 1), 457 (2017). <https://doi.org/10.1186/s12913-017-2341-x>
- Etimo.it. (n.d.). Capax. <https://www.etimo.it/?cmd=id&id=3055&md=a0656c7f548b2e0931181f2be5c0a336>
- European Institute of Public Administration. (n.d.). What is CAF? EIPA. Consultato in data 10 giugno 2025. <https://www.eipa.eu/caf-resource-centre/what-is-caf/>
- Farazmand, A. (2009). Building administrative capacity for the age of rapid globalization: A modest prescription for the twenty first century. *Public Administration Review*, 69(6), 1007–1020. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02054.x>
- Finegood, D. T. (2021). Can we build an evidence base on the impact of systems thinking for wicked problems? Comment on “what can policy-makers get out of systems thinking? Policy partners’ experiences of a systems-focused research collaboration in preventive health”. *International Journal of Health Policy and Management*, 10(6), 351–353. <https://doi.org/10.34172/ijhpm.2020.194>
- Førde, J. S. (2022). Performance Management of Coordinating Agencies: The Importance of Administrative Capacity in the Field of Societal Security. *International Journal of Public Administration*. <https://doi.org/10.1080/01900692.2022.2063332>
- Formez PA. (2023). Il programma Fondo Innovazione Sociale: Un’esperienza pilota per promuovere l’innovazione nella pubblica amministrazione. https://www.formez.it/docs/default-source/news/quaderno-formez.-il-programma-fondo-innovazione-sociale_0.pdf?sfvrsn=b7339652_3
- Formez PA. (2024). Modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del D.Lgs. 231/2001. Consultato in data 21 maggio 2025.

https://amministrazionetrasparente.formez.it/media/files/Atti%20Generali/Atti%20amministrativi%20Generali/formezpa_mog.pdf

- Formez PA. (n.d.a). Il Formez. Formez.it. Consultato in data 21 maggio 2025. <https://www.formez.it/chi-siamo/il-formez>
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347–368.
- Gallie W.B. (1956), Essentially Contested Concepts, in «Proceedings of the Aristotelian Society, New Series», vol. 56, pp. 167-198.
- Gerring, J. (2007). *Case study research: Principles and practices*. Cambridge University Press.
- Giusta, B. (2025). Il destino dell’Ufficio per il Processo a un anno dalla fine del PNRR: bilancio e prospettive. *Giustizia Insieme*. Consultato in data 22 luglio 2025. <https://www.giustiziainsieme.it/it/ufficio-del-processo-e-organizzazione-della-giustizia/2437-dirigenza-giurisdizionale-e-dirigenza-amministrativa-riguardo-agli-addetti-all-u-p-p-presso-la-corte-di-cassazione>
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research* (11th printing). Aldine.
- Gobo, G. (1998). Il disegno della ricerca nelle indagini qualitative. In Alberto Melucci (Ed.), *Verso una sociologia riflessiva. Ricerca qualitativa e cultura* (pp.79-102). Bologna: Il Mulino.
- Gopalan, Y. (2021). Hub-and-Spoke Regulation and Bank Leverage. *Review of Finance*, 25(5), 1499–1541. <https://doi.org/>
- Haček, M., & Bačlija, I. (2009). The administrative capacity of Slovenian municipalities. *Lex Localis*, 7(3), 307–328. <https://doi.org/10.4335/88>
- Haque, M. S. (1996). The contextless nature of public administration in Third World countries. *International Review of Administrative Sciences*, 62(3), 315–329. <https://doi.org/10.1177/002085239606200303>
- Haque, M. S., Ramesh, M., Puppim de Oliveira, J. A., & Gomide, A. d. A. (2021). Building administrative capacity for development: Limits and prospects. *International Review of Administrative Sciences*, 87(2), 211–219. <https://doi.org/10.1177/00208523211002605>
- Honadle, B. W. (1981). A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose. *Public Administration Review*, 41(5), 575–580.
- Ingraham, P. W., & Donahue, A. K. (2000). Dissecting the black box revisited: Characterizing government management capacity. In C. J. Heinrich & L. E. Lynn (Eds.), *Governance and performance: New perspectives* (pp. 292–318). Georgetown University Press.
- ISMERI. (2023). Inquadramento strategico del tema della capacità amministrativa in Italia nell’ambito d’azione dell’OT11
- Istituto dell'Enciclopedia Italiana. (n.d.-a). Capacità. In *Dizionario di Economia e Finanza*. Consultato in data 29 agosto 2023. https://www.treccani.it/enciclopedia/capacita_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/

- Istituto dell'Enciclopedia Italiana. (n.d.-b). Capacità. Vocabolario Treccani online. Consultato in data 29 agosto 2023. <https://www.treccani.it/vocabolario/capacita/>
- Kattel, R., Randma-Liiv, T., & Kalvet, T. (2011). Small States, Innovation and Administrative Capacity (pp. 61–81). https://doi.org/10.1057/9780230307520_4
- Ko, K., Park, H. H., Shim, D. C., & Kim, K. (2021). The change of administrative capacity in Korea: Contemporary trends and lessons. *International Review of Administrative Sciences*, 87(2), 238–255. <https://doi.org/10.1177/0020852320982340>
- Koppichetti, R. K. (2023). Framework of Hub and Spoke Data Governance Model for Cloud Computing. *Journal of Artificial Intelligence & Cloud Computing*, 2(1), 1–4. [https://doi.org/10.47363/JAICC/2023\(2\)E233](https://doi.org/10.47363/JAICC/2023(2)E233)
- Lodge, M., & Wegrich, K. (2014). *The Problem-solving Capacity of the Modern State*. Oxford University Press.
- Lippi, A. (2019). *Dinamiche di legittimazione politica*. Il Mulino. <https://doi.org/10.978.8815/356345>
- McCrea, A. M. (2020). Can Administrative Capacity Address Wicked Problems? Evidence From the Frontlines of the American Opioid Crisis. *Administration and Society*, 52(7), 983–1008. <https://doi.org/10.1177/0095399719878727>
- Milio, S. (2007). Can administrative capacity explain differences in regional performances? Evidence from structural funds implementation in Southern Italy. *Regional Studies*, 41(4), 429–442. <https://doi.org/10.1080/00343400601120213>
- Milio, S. (2011). Il processo di capacity building per la governance delle politiche di sviluppo. Il ruolo della capacità amministrativa nell'implementazione della politica di coesione. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, Trimestrale della Svimez 3/2011, 609-658. <https://doi.org/10.1444/35588>
- Ministero della Giustizia. (2022). La struttura UPP. Consultato in data 22 luglio 2025. https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_9_2.page
- Ministero della Giustizia (2023). Riforma del quadro in materia di insolvenza (M1C1 R1.6). Consultato in data 24 giugno 2025. https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pnrr_riforma_disciplina_insolvenza_giustizia.it+15giustizia.it+15giustizia.it+15
- Ministero della Giustizia (2024a). Riforma del processo civile (M1C1 R1.4). Consultato in data 20 giugno 2025. https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pnrr_riforma_civile
- Ministero della Giustizia (2024b). Riforma del processo penale (M1C1 R1.5). Consultato in data 20 giugno 2025. https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pnrr_riforma_penale
- Ministero della Giustizia (2024c). Riforma della giustizia tributaria (M1C1 R1.7). Consultato in data 24 giugno 2025. https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pnrr_riforma_giustizia_tributaria_giustizia.it
- Ministero della Giustizia (2024d). Riforma digitalizzazione (M1C1 R1.8). Consultato in data 24 giugno 2025. https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pnrr_riforma_digitalizzazione_giustizia.it

- Ministero della Giustizia (2024e). Cybersecurity – Investimento M1C1-I1.5 (PNRR). Consultato in data 24 giugno 2025. <https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.page?contentId=ART1413994>
- Ministero della Giustizia. (2024f). V Monitoraggio integrato Ufficio per il Processo: PNRR-M1C1 Capitale Umano (Corti di appello). Rilevazione al 31 dicembre 2024 https://dati statistiche.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Presentazione_V_monitoraggio_CA_31.12.24.pdf
- Ministero della Giustizia. (2024g). V Monitoraggio integrato Ufficio per il Processo: PNRR-M1C1 Capitale Umano (Tribunali). Rilevazione al 31 dicembre 2024 https://dati statistiche.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Presentazione_V_monitoraggio_TR_31.12.24_1.pdf
- Ministero della Giustizia (2025a). PNRR Giustizia. Consultato in data 19 giugno 2025. <https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pnrr>
- Ministero della Giustizia (2025b). PNRR: capitale umano e Ufficio per il Processo (M1C1-I1.8). Consultato in data 24 giugno 2025. https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pnrr_capitale_umano
- Ministero della Giustizia (2025c). Edilizia giudiziaria (M2C3 I1.2) – PNRR. Consultato in data 24 giugno 2025. https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pnrr_edilizia_giudiziaria
- Ministero della Giustizia (2025d). Digitalizzazione del Ministero della Giustizia (M1C1-I1.6.2) – PNRR. Consultato in data 24 giugno 2025. https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pnrr_digitalizzazione
- Ministero della Giustizia (2025e). Monitoraggio obiettivi PNRR. Consultato in data 24 giugno 2025. https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pnrr_monitoraggio_obiettivi
- Ministero della Giustizia (2025f). Sistema di Gestione e Controllo del Ministero della Giustizia, Amministrazione Centrale titolare di interventi del PNRR Italia - Versione 4.0. Consultato in data 18 luglio 2025. https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/pnrr_sigeco_4.0.pdf
- Ministero della Giustizia. (2025g). PNRR - Capitale umano e Ufficio per il Processo (M1C1 - I1.8). Consultato in data 24 luglio 2025. https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pnrr_capitale_umano
- Ministero della Giustizia. (2025h) Dotazione organica – DOG 2025 – personale a tempo indeterminato organizzazione giudiziaria -Amministrazione Trasparente. Consultato in data 18 settembre 2025. <https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.page?contentId=ART1465932>
- Ministero dell'Università e della Ricerca. (n.d.a). PNRR - Misure e componenti. Consultato in data 11 luglio 2025. <https://www.mur.gov.it/it/pnrr/pnrr-misure-e-componenti>
- Ministero dell'Università e della Ricerca. (n.d.b). Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido all'università. Consultato in data 11 luglio 2025. <https://www.mur.gov.it/it/pnrr/misure-e-componenti/potenziamento-offerta-servizi-di-istruzione-dagli-asili-nido>

- Ministero dell'Università e della Ricerca. (n.d.c). Ustat – Open Data. Ufficio di Statistica del MUR. Consultato in data 11 luglio 2025.
<https://ustat.mur.gov.it/opendata/>
- Ministero dell'Università e della Ricerca (2021a). Presentazione dei bandi del MUR per le iniziative di Sistema della Componente 2 Missione 4 del PNRR: dalla ricerca all'impresa (slide di presentazione – evento online).
https://www.mur.gov.it/sites/default/files/2021-12/Guidelines_Slide.pdf
- Ministero dell'Università e della Ricerca. (2021b). Linee guida per l'attuazione degli investimenti della Missione 4, Componente 2 del PNRR (Decreto Ministeriale n. 1141 del 07.10.2021). Roma: MUR.
https://www.mur.gov.it/sites/default/files/2021-10/Decreto%20Ministeriale%20n.1141%20del%2007-10-2021%20-%20Linee%20Guida_MUR_PNRR_M4C2.pdf
- Ministero dell'Università e della Ricerca (2025). Sistema di Gestione e Controllo del Ministero dell'Università e della Ricerca per gli interventi del PNRR Italia di Competenza- Versione 4. Consultato in data 18 luglio 2025.
https://www.mur.gov.it/sites/default/files/2025-06/Decreto%20Direttoriale%20n.%202013%20del%2026-06-2025%20-%20Allegato%201_SIGeCo_26.06.2025_final.pdf
- Morgan, P. (1997). The design and use of capacity development indicators. Paper prepared for the Political and Social Policies Division, Policy Branch, Canadian International Development Agency (CIDA). Hull, Canada: CIDA
- Nakrošis, V., Dan, S., & Goštautaitė, R. (2023). The role of EU funding in EU member states: Building administrative capacity to advance administrative reforms. *International Journal of Public Sector Management*, 36(1), 1–19. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2022-0008>
- Natalini A. (2010), *Capacity building. Come far passare le riforme degli altri*, Roma, Carocci.
- Natalini, A. (2012). Qualità della democrazia, rule of law e capacità amministrativa: L'Italia nella crisi economica globale, 247–270. <https://doi.org/10.1426/37490>
- OECD (2023), *The Principles of Public Administration*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7f5ec453-en>.
- Ongaro, E. (2022). The long and winding road towards the EU policy of support to Member States public administration reform: History (2000–2021) and prospects. *Public Policy and Administration*, 39(1), 3-26. (Original work published 2024) <https://doi.org/10.1177/09520767221117689>
- Onesti, G. (2020). La capacità amministrativa delle Regioni italiane in un'ottica comparativa. *Rivista economica del Mezzogiorno*, 3/2020, 513–538. <https://doi.org/10.1432/99058>
- OpenPNRR. (n.d.). Glossario. Consultato in data 16 aprile 2025. <https://openpnrr.it/glossario/#glossario-4>
- Openpolis. (2024). Come funziona la governance del Pnrr. Consultato in data 16 aprile 2025. <https://www.openpolis.it/parole/come-funziona-la-governance-del-pnrr/>

- Ouma Oyugi, W. (1975). Assessing Local Administrative Capacity for Development Purposes: A Kenyan Case. https://doi.org/10.10520/AJA00020117_229
- Ouma Oyugi, W. O. (1975). Assessing Local Administrative Capacity for Development Purposes: A Kenyan Case. *The African Review: A Journal of African Politics, Development and International Affairs*, 5(3), 341–352. <http://www.jstor.org/stable/45341384>
- Peirce, C. S. (1931-1958). *The Collected Papers*, Hartshorne, Weiss, and Burks (eds.), 8 vols. Cambridge: Harvard University Press.
- Painter, M., & Peters, B. G. (2010). *Tradition and Public Administration*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230289635>
- Painter, M., & Pierre, J. (2005). Unpacking policy capacity: Issues and themes. In M. Painter & J. Pierre (Eds.), *Challenges to state policy capacity* (pp. 1–18). Palgrave Macmillan.
- Pioggia, A. (2024). *Cura e pubblica amministrazione: Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*. Bologna: Il Mulino.
- Polidano, C. (2000). Measuring public sector capacity. *World Development*, 28(5), 805–822. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00158-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00158-8)
- Polverari, L. (2020). La capacità amministrativa: Letteratura, criticità e un’agenda di ricerca a servizio del policymaking. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3–4/2020, 743–762. <https://doi.org/10.1444/98225>
- Polverari, L., & Piattoni, S. (2022). The Italian National Recovery and Resilience Plan and Administrative Capacity: A Real Game Changer? *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2/2022, 169–189. <https://doi.org/10.1483/104973>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. (n.d.a). *Compiti e funzioni*. Struttura di missione PNRR. Consultato in data 17 aprile 2025. <https://www.strutturapnrr.gov.it/it/organizzazione/mission/compiti-e-funzioni/>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. (n.d.b). *Uffici e servizi*. Struttura di missione PNRR. Consultato in data 17 aprile 2025. <https://www.strutturapnrr.gov.it/it/organizzazione/uffici-e-servizi/>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (n.d.c). *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti PNRR*. Consultato in data 20 giugno 2025. https://lineaamica.gov.it/docs/default-source/schede-di-approfondimento---pnrr/01-istruzioni-tecniche_rev2.pdf?sfvrsn=deab9c3a_4
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. (n.d.d). *Milestone e target del PNRR*. Italia Domani. Consultato in data 24 giugno 2025. <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/Interventi/milestone-e-target.html>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. (2021). *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*. Consultato in data 18 aprile 2025. <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. (2025a). *Dipartimento della Funzione Pubblica. Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione: Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione. Principi, obiettivi e strumenti*.

- https://www.funzionepubblica.gov.it/media/juepdyrn/direttiva_ministropa_14gen2025_formazione.pdf
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. (2025b). Technical Support Instrument (TSI): TSI 2026. Dipartimento per gli affari europei. <https://www.affarieuropei.gov.it/media/xecftlgh/technical-support-instrument-presentazione-del-programma.pdf>
 - Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo. (2008). Capacity assessment practice note. United Nations Development Programme. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Capacity%20Assessment%20Practice%20Note.pdf>
 - Rana, F. (2023). La capacità amministrativa come misura e come strumento di governo e di direzione del PNRR. Dalla ricerca alla formazione. FormezPA a supporto del rafforzamento della capacità amministrativa. Evento SNA del 6 giugno 2023. Consultato in data 22 maggio 2025. <https://sitoarcheologico.formez.it/notizie/evento-sna-capacita-amministrativa-pnrr.html>
 - Regio Peer2Peer Communities (2024). A reflection on Administrative Capacity Building Roadmaps in EU Member States, and the role of capacity building in Cohesion Policy (Policy brief). (File interno)
 - Robeyns, I. (2016). The capability approach. In E. N. Zalta (Ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2016 Edition). <https://plato.stanford.edu/entries/capability-approach/>
 - Salvini, A. (2015). *Percorsi di analisi dei dati qualitativi*, Novara: UTET Università.
 - Scuola Nazionale dell'Amministrazione. (n.d.a). *La scuola*. Consultato in data 12 maggio 2025. <https://sna.gov.it/home/la-scuola/>
 - Scuola Nazionale dell'Amministrazione. (n.d.b). *Attività*. Consultato in data 12 maggio 2025. <https://sna.gov.it/home/attivita>
 - Scuola Nazionale dell'Amministrazione. (n.d.c). *Struttura organizzativa*. Consultato in data 13 maggio 2025. <https://sna.gov.it/home/chi-siamo/struttura-organizzativa/>
 - Scuola Nazionale dell'Amministrazione. (n.d.d). *Articolazione degli uffici*. Consultato in data 13 maggio 2025. <https://sna.gov.it/amministrazione-trasparente/organizzazione/articolazione-degli-uffici/>
 - Semi, G., & Bolzoni, M. (2022). *L'osservazione partecipante. Una introduzione pratica*. Bologna: Il Mulino.
 - Sotiropoulos, D. A. (2004). Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective. *West European Politics*, 27(3), 405–422. <https://doi.org/10.1080/0140238042000228077>
 - Stake, R. E. (2010). *The art of case study research*. SAGE.
 - Surubaru, N. C. (2017). Administrative capacity or quality of political governance? EU Cohesion Policy in the new Europe, 2007–13. *Regional Studies*, 51(6), 844–856. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1246798>
 - Tarozzi, M. (2008). *Che cos'è la grounded theory*. Carocci. <https://books.google.it/books?id=BQA8LQAACAAJ>

- Terracciano, B., & Graziano, P. R. (2016). EU Cohesion Policy Implementation and Administrative Capacities: Insights from Italian Regions. *Regional Studies*, 26(3), 293–320. <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1200033>
- Timmermans, S., & Tavory, I. (2012). Theory Construction in Qualitative Research. *Sage Journals*. <https://doi.org/10.1177/0735275112457914>
- Treccani. (n.d.). Capacità. Istituto dell'Enciclopedia Italiana. <https://www.treccani.it/vocabolario/ricerca/capacità/>
- Unione Europea, (n.d.) “Commissione europea - cosa fa. Unione europea”. Consultato in data 10 aprile 2024. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-commission_it
- Wegener, S., Labar, K., Petrick, M., Marquardt, D., Theesfeld, I., & Buchenrieder, G. (2011). Administering the common agricultural policy in Bulgaria and Romania: Obstacles to accountability and administrative capacity. *International Review of Administrative Sciences*, 77(3), 583–608. <https://doi.org/10.1177/0020852311407362>
- Xu, Wei, Huang, JinCan, Qiu, YanZhao, Study on the Optimization of Hub-and-Spoke Logistics Network regarding Traffic Congestion, *Journal of Advanced Transportation*, 2021, 8711964, 16 pages, 2021. <https://doi.org/10.1155/2021/8711964>
- Yanow, D., & Hulst, M. (2012). Practising organizational ethnography. *Qualitative Organizational Research: Core Methods and Current Challenges*.
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Designs and Methods*.

La borsa di dottorato cofinanziata con risorse dell'Unione europea-*NextGeneration EU*
Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Missione 4 – Componente 1 – Riforma 4.1 Riforma
dei Dottorati – Inv. 4.1 Borse PNRR patrimonio Culturale –*CUP H41J22000170002*