

Il volume nasce dall'esigenza di riflettere sui profondi cambiamenti che attraversano oggi le amministrazioni pubbliche, offrendo una lettura integrata dei processi in atto e delle possibili traiettorie evolutive. La trasformazione digitale, il ripensamento del ruolo della leadership pubblica, la riorganizzazione dei servizi e la ridefinizione delle relazioni tra amministrazione e cittadini delineano un quadro che evidenzia la necessità di un apparato pubblico in grado non soltanto di innovare, ma anche di rinnovare le proprie fondamenta istituzionali, valoriali e operative.

Strutturato in tre parti, il volume raccoglie contributi che coniugano riflessioni teoriche ed evidenze empiriche, affrontando le sfide della modernizzazione amministrativa da prospettive giuridiche, organizzative e gestionali. L'approccio multidisciplinare adottato consente di mettere a disposizione del lettore strumenti di analisi e proposte operative, con l'obiettivo di accompagnare i processi di trasformazione del settore pubblico e di valorizzare l'innovazione quale occasione per riaffermare la centralità della persona, della cittadinanza e dell'interesse collettivo.

Paola Adinolfi è professore ordinario di Organizzazione Aziendale presso l'Università degli Studi di Salerno, dove ricopre il ruolo di direttore del Centro Interdipartimentale per l'Innovazione e la Ricerca nelle Pubbliche amministrazioni e nelle Organizzazioni NO Profit (CIRPA) e del Master in Direzione delle Aziende e delle Organizzazioni Sanitarie (DAOSan). Attualmente ricopre, inoltre, la carica di consigliere di amministrazione dell'Ateneo.

Simona Mormile è assegnista di ricerca e professore a contratto di Organizzazione Aziendale presso l'Università degli Studi di Salerno.

Paolo Tartaglia Polcini è professore ordinario di Economia Aziendale e Ragioneria Professionale presso l'Università degli Studi di Salerno, dove ha ricoperto la carica di consigliere di amministrazione nel triennio 2022-2025.



€ 22,00

18



Collana CIRPA

18

L'innovazione nella P.A. tra vincoli e opportunità

L'INNOVAZIONE NELLA P.A. TRA VINCOLI E OPPORTUNITÀ

a cura di

**Paola Adinolfi, Simona Mormile,
Paolo Tartaglia Polcini**

CACUCCI  EDITORE
BARI



Collana CIRPA

18

L'INNOVAZIONE NELLA P.A. TRA VINCOLI E OPPORTUNITÀ

a cura di

Paola Adinolfi, Simona Mormile,
Paolo Tartaglia Polcini

CACUCCI  EDITORE
BARI

*L'Archivio della Casa Editrice Cacucci, con decreto prot. n. 953 del 30.3.2022 della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Puglia-MiC, è stato dichiarato **di interesse storico particolarmente importante** ai sensi degli articoli 10 c. 3, 13, 14 del d. lgs. n. 42/2004.*

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2025 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Sommario

<i>Paola Adinolfi, Simona Mormile, Paolo Tartaglia Polcini</i> Introduzione	VII
--	-----

PARTE I

Il contesto normativo

<i>Giancarlo Sorrentino</i> , La Pubblica Amministrazione tra Costituzione e innovazione. Considerazioni preliminari	3
<i>Fabio Altamura</i> , La discrezionalità della Pubblica Amministrazione nelle gare pubbliche: i criteri di aggiudicazione	11

PARTE II

Dimensione digitale e leadership

<i>Francesco Piro</i> , La cultura per la leadership: il ruolo del pensiero critico	45
<i>Fernando Giancotti</i> , Striving for Dominance of the Digital Dimension: a Comprehensive Approach to Leaders' Digital Strategic Education	57
<i>Raffaele Adinolfi e Simona Mormile</i> , I sindaci come catalizzatori dell'innovazione: come le caratteristiche dei sindaci influenzano le strategie di migrazione in cloud	67
<i>Simona Mormile e Raffaele Adinolfi</i> , Un'indagine sul telelavoro nei comuni italiani: percezioni e sfide organizzative nel lavoro pubblico	99

PARTE III

Sfide e prospettive nel settore sanitario

<i>Enrico Coscioni</i> , Nuove sfide del Servizio Sanitario Nazionale tra presente e futuro	127
<i>Paola Adinolfi ed Elio Borgonovi</i> , I principi dell'aziendalizzazione e le specificità delle aziende sanitarie	133
<i>Antonio Botti e Roberto Parente</i> , Qualità, customer satisfaction e valutazione delle performance: sistemi ancora poco integrati in ambito ospedaliero	151
<i>Salvatore Palazzo</i> , La Leadership distribuita in Sanità	175
Elenco Autori	207

Introduzione

PAOLA ADINOLFI, SIMONA MORMILE, PAOLO TARTAGLIA POLCINI

Il mondo delle amministrazioni pubbliche, per molto (troppo!) tempo tenuto ai margini delle logiche economico-aziendali, sta vivendo una stagione di sempre più insistita attenzione alle proprie condizioni di equilibrio e sostenibilità. In un contesto di risorse (finanziarie ma anche naturali) progressivamente più esigue rispetto ai fabbisogni, occorre ponderare con estrema attenzione, e a tutti i livelli, le modalità di loro impiego meglio confacenti alle esigenze della collettività. E questo in una prospettiva che contemperi adeguatamente il breve con il medio-lungo periodo.

Risulta a tal fine necessario innovare – in molti casi addirittura rivoluzionare – logiche e strumenti di governo e gestione della cosa pubblica, in molti casi disallineati da ogni forma di confronto con valutazioni di efficienza, efficacia, economicità.

È, quello appena accennato, un percorso avviato già da qualche decennio in Italia come in altri Paesi dell'Europa Occidentale. Tuttavia, ampi ancora sembrano essere gli spazi di ulteriore progresso, anche tenuto conto delle naturali resistenze al cambiamento delle Pubbliche Amministrazioni, dovute da un lato alle loro spesso elevate dimensioni e, dall'altro, alla loro distanza dal mercato e dai fecondi stimoli alla competizione che esso trasmette.

Il presente volume nasce dall'esigenza di riflettere su tale cambiamento, proponendo una lettura integrata dei processi in atto e delle possibili traiettorie future. Dalla trasformazione digitale al ripensamento del ruolo della leadership pubblica, dalla riorganizzazione dei servizi alla ridefinizione dei rapporti tra amministrazione e cittadini, emerge la necessità di un'amministrazione capace non solo di innovare, ma anche di rinnovare le proprie fondamenta istituzionali, valoriali e operative.

Articolato in tre parti, il volume raccoglie riflessioni teoriche ed evidenze empiriche che, da prospettive diverse ma complementari – giuri-

diche, organizzative e gestionali – intendono offrire strumenti di analisi e proposte operative per accompagnare la trasformazione del settore pubblico, valorizzando l'innovazione come occasione per riaffermare la centralità della persona, della cittadinanza e dell'interesse collettivo.

La *Parte I* esplora i fondamenti costituzionali e giuridici dell'azione della pubblica amministrazione in un contesto di crescente complessità. Attraverso due contributi di taglio complementare, vengono analizzati, da un lato, i valori-guida che la Costituzione italiana assegna all'amministrazione pubblica come riferimenti imprescindibili anche nell'epoca del digitale e dell'intelligenza artificiale; dall'altro, si approfondisce il tema della discrezionalità amministrativa nelle gare pubbliche, evidenziando il ruolo cruciale della qualità e dell'efficacia nell'aggiudicazione dei contratti. Insieme, i due contributi pongono l'accento sull'importanza di un'amministrazione capace di innovare rimanendo fedele alla propria missione costituzionale di servizio alla persona e alla collettività.

Giancarlo Sorrentino riflette sul rapporto tra innovazione tecnologica e funzione amministrativa alla luce della Costituzione italiana. Il contributo sottolinea come le trasformazioni digitali non possano prescindere dai valori costituzionali fondamentali – dignità, uguaglianza, solidarietà – che definiscono la missione della pubblica amministrazione. L'autore propone una visione dell'innovazione ancorata alla centralità della persona, criticando derive postumaniste e automatismi algoritmici, e invita a costruire politiche pubbliche che, pur al passo coi tempi, rimangano fedeli a una concezione umanocentrica e costituzionalmente orientata del potere amministrativo.

Fabio Altamura analizza l'evoluzione normativa e giurisprudenziale in materia di appalti pubblici, con particolare riferimento all'esercizio della discrezionalità amministrativa nella scelta dei criteri di aggiudicazione. L'autore ricostruisce il passaggio dalla centralità del criterio del prezzo più basso alla progressiva affermazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, fino al nuovo Codice dei Contratti Pubblici, che privilegia quest'ultima come espressione di una pubblica amministrazione orientata alla qualità, all'innovazione e alla responsabilità sociale.

La *Parte II* approfondisce il ruolo della leadership e i processi di cambiamento organizzativo all'interno della pubblica amministrazione. I contributi offrono prospettive teoriche ed empiriche su come la pubblica amministrazione possa affrontare le sfide poste dalla digitalizzazione, dalla crescente complessità e dal cambiamento culturale, attraverso

modelli di governance più aperti, flessibili e umano-centrici. Vengono analizzati i fattori che facilitano l'adozione di tecnologie innovative, il valore delle competenze trasversali e umanistiche nella formazione dei leader pubblici, nonché il potenziale del telelavoro come leva per ripensare tempi, spazi e pratiche del lavoro pubblico.

Francesco Piro riflette sul ruolo delle discipline umanistiche nell'esercizio della leadership, sottolineando l'importanza del pensiero critico come competenza chiave per gestire la complessità delle organizzazioni contemporanee. L'autore propone di superare una visione burocratica e tecnica della leadership, a favore di un approccio più riflessivo, capace di integrare strumenti umanistici – come la teoria del dialogo – per migliorare la comprensione delle relazioni e delle dinamiche organizzative.

Fernando Giancotti propone un approccio educativo strategico per formare leader capaci di governare la complessità del mondo digitale. In un contesto segnato da rapidi cambiamenti tecnologici, il contributo evidenzia l'importanza di sviluppare competenze cognitive e di leadership sistemica, in grado di interpretare i megatrend digitali, promuovere innovazione e affrontare le sfide etiche e strategiche. L'obiettivo è una leadership "*digital first*", umano-centrica, capace di agire con consapevolezza nel dominio digitale attraverso strumenti e metodologie educative integrate.

Raffaele Adinolfi e Simona Mormile analizzano il ruolo dei sindaci come promotori dell'innovazione digitale, con particolare riferimento all'adozione del *cloud computing* nei comuni italiani. Utilizzando un approccio quantitativo, il contributo mostra come età, livello di istruzione e genere dei sindaci influenzino significativamente le scelte in materia di digitalizzazione, offrendo nuovi spunti di riflessione sul legame tra leadership locale e trasformazione tecnologica nella pubblica amministrazione.

Il contributo successivo di Simona Mormile e Raffaele Adinolfi si sofferma sul tema del telelavoro come leva di innovazione organizzativa nella pubblica amministrazione italiana, con particolare attenzione all'esperienza dei dipendenti comunali. Il contributo evidenzia come il telelavoro, accelerato dalla pandemia, abbia introdotto nuove modalità di lavoro più flessibili, ma anche sfide legate alla gestione, alla comunicazione e all'equità. Attraverso un'analisi qualitativa, gli autori indagano l'influenza dei fattori individuali nell'adattamento al lavoro a distanza e

sottolineano l'importanza di una governance capace di integrare l'innovazione con modelli organizzativi sostenibili e inclusivi.

La *Parte III* si concentra sul sistema sanitario pubblico, analizzandone le principali criticità e le possibili traiettorie di rinnovamento. I contributi offrono una lettura approfondita delle sfide attuali – dalla sostenibilità economica alla gestione delle cronicità – e delle risposte organizzative che possono rafforzare la capacità del Servizio Sanitario Nazionale di garantire servizi efficaci, equi e di qualità.

Enrico Coscioni mette in luce le sfide attuali e future del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), soffermandosi in particolare sulla sostenibilità economica, sul cambiamento demografico e sulla gestione delle cronicità. Al centro della riflessione vi è il “Patto per la Salute”, inteso come strumento strategico di governance condivisa tra Stato e Regioni. Il contributo sottolinea la necessità di rafforzare il sistema sanitario in termini di risorse, qualità dell'assistenza, garanzia dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e valorizzazione del capitale umano, evidenziando l'urgenza di affrontare il problema della carenza di personale e di riformare i percorsi di formazione specialistica.

Paola Adinolfi ed Elio Borgonovi riflettono sul processo di aziendalizzazione della sanità pubblica e sulle sue implicazioni organizzative. A partire dai principi di autonomia, unità ed economicità, gli autori mettono in evidenza le specificità delle aziende sanitarie rispetto ad altri settori, sottolineando la necessità di adottare modelli gestionali *ad hoc*, capaci di governare la complessità e di garantire efficienza, equità e qualità nell'erogazione dei servizi.

Antonio Botti e Roberto Parente affrontano il tema della scarsa integrazione tra valutazione della qualità dei servizi, *customer satisfaction* e sistemi di performance management nelle aziende ospedaliere pubbliche italiane. Attraverso un'analisi empirica condotta su dieci strutture, il contributo evidenzia come, nonostante gli obblighi normativi e le opportunità offerte dagli strumenti esistenti, tali dimensioni risultino ancora poco valorizzate e scarsamente collegate in una prospettiva strategica.

Salvatore Palazzo esplora il tema della leadership nelle organizzazioni sanitarie, proponendo il modello della leadership distribuita come risposta efficace alla crescente complessità dei contesti clinico-organizzativi. Il contributo delinea una visione innovativa della governance sanitaria, fondata su sistemi adattativi complessi, intelligenza collettiva e

auto-organizzazione dei team multidisciplinari. L'autore evidenzia come il passaggio da una leadership centrata sull'individuo a una distribuita favorisca una maggiore capacità di adattamento, una più elevata qualità delle cure e una cultura organizzativa orientata alla condivisione e all'apprendimento continuo.

Elenco autori

- Prof.ssa PAOLA ADINOLFI Direttore del Centro Interdipartimentale per l'Innovazione e la Ricerca nelle Pubbliche Amministrazioni e nelle Organizzazioni No Profit (CIRPA), Università degli Studi di Salerno
- Prof. RAFFAELE ADINOLFI Professore Associato di Economia Aziendale, Università degli Studi della Basilicata
- Prof. FABIO ALTAMURA Avvocato Amministrativista esperto in appalti pubblici; Professore a contratto, Università degli Studi di Salerno
- Prof. ELIO BORGONOVÌ Presidente CeRGAS, Professore Emerito, Università Bocconi
- Prof. ANTONIO BOTTI Professore Ordinario di Economia e Gestione delle Imprese, Università degli Studi di Salerno
- Dott. ENRICO COSCIONI Direttore Dipartimento Cardio Toraco Vascolare A.O.U San Giovanni di Dio e Ruggi d'Aragona, Già Presidente AGENAS
- Gen. FERNANDO GIANCOTTI Già Presidente del Centro Alti Studi per la Difesa (CASD)
- Dott.ssa SIMONA MORMILE Assegnista di ricerca e Professore a contratto di Organizzazione Aziendale, Università degli Studi di Salerno
- Dott. SALVATORE PALAZZO Primario Emerito di Oncologia, Azienda Ospedaliera di Cosenza

Prof. ROBERTO PARENTE Professore Ordinario di Economia e Gestione delle Imprese, Università degli Studi di Salerno

Prof. FRANCESCO PIRO Professore Ordinario di Storia della Filosofia, Università degli Studi di Salerno

Prof. GIANCARLO SORRENTINO Professore Associato di Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Salerno