

34 / 2026

ISSN: 2465-175

prospettive**in**ORGANIZZAZIONE)))

RIVISTA DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA DI ORGANIZZAZIONE
AZIENDALE

**Tra vincoli e visione: la rivoluzione
silenziosa nella Pubblica
Amministrazione**

<https://prospettiveinorganizzazione.assioa.it/>

PROSPETTIVE IN ORGANIZZAZIONE
RIVISTA TRIMESTRALE DI ORGANIZZAZIONE AZIENDALE

Direttore

Martinez Marcello – Università della Campania “Luigi Vanvitelli”

Comitato editoriale di coordinamento

Buonocore Filomena - Università di Napoli Parthenope

Cori Enrico – Università Politecnica delle Marche

Flamini Giulia - Università Politecnica delle Marche

Marrapodi Rosario - Università di Napoli Parthenope

Morelli Chiara - Università del Piemonte Orientale

Tomo Andrea - Università degli Studi di Napoli Federico II

Reina Rocco – Università degli Studi “Magna Grecia” di Catanzaro

Riemma Filomena - Università Parthenope di Napoli

Rosa Angelo - Università LUM "Giuseppe Degennaro"

Todisco Lucio - Università degli Studi di Napoli Federico II

Zifaro Maria - Università Telematica "Universitas Mercatorum" Roma

ISSN 2465-175

Editore

ASSIOA - Associazione Italiana di Organizzazione Aziendale

Università Cattolica del Sacro Cuore

Largo A. Gemelli, 1 -20123 Milano info@assioa.it

Special Issue
Tra vincoli e visione: la rivoluzione silenziosa nella Pubblica Amministrazione

Journal articles

Introduction to Special Issue	1
<i>Ginevra Gravili, Francesca Loia, Marcello Martinez, Mario Pezzillo Iacono</i>	
L'implementazione delle “reti informali” nei servizi erogati dalla Ragioneria Territoriale dello Stato di Napoli	6
<i>Paolo Canonico, Vincenza Esposito, Vincenzo di Napoli, Luigia Cuzzo, Claudia Galasso</i>	
Modelli di “governance collaborativa”: i “Living Labs” come esempio per l'innovazione della Pubblica Amministrazione	13
<i>Sabrina Coppola</i>	
Digitalizzazione e benessere organizzativo: evidenze empiriche sull'adozione di sistemi HRM basati sull'IA nel settore sanitario	21
<i>Roberta Romano, Simona Mormile, Gabriella Piscopo, Paola Adinolfi</i>	
La trasformazione digitale come cambiamento organizzativo silenzioso nella Pubblica Amministrazione: una Systematic Literature Review	29
<i>Francesca di Virgilio, Antonia Puccio</i>	
La gestione dei processi di ricerca e innovazione in ambito sanitario: tra vincoli della PA e nuove pratiche manageriali	37
<i>Lucio Todisco, Andrea Tomo, Maria Luigia Mazzone</i>	
Generare innovazione nella PA: la Novelty come capacità organizzativa diffusa	47
<i>Simone Gabbriellini, Maria Laura Frigotto, Alice Tomaselli, Luca Comper, Alessia Zanon</i>	
Innovare con la gentilezza: la rivoluzione silenziosa nella pubblica amministrazione	56
<i>Elisa Benazzi, Piervito Bianchi, Ginevra Gravili, Marcello Martinez, Daniela Pagnini</i>	
Tra presenza e autonomia: le fragilità invisibili del lavoro agile nella PA	68
<i>Fabio Forzini</i>	

Introduction to Special Issue

Tra vincoli e visione: la rivoluzione silenziosa nella Pubblica Amministrazione

di Ginevra Gravili¹, Francesca Loia², Marcello Martinez², Mario Pezzillo Iacono²

¹Università di Bari “Aldo Moro”

²Università degli studi della Campania “Luigi Vanvitelli”

Le organizzazioni pubbliche vivono immerse in una tensione costante tra continuità e trasformazione (Rahman, 2023; Zolak Poljašević *et al.*, 2025). Da un lato, norme, procedure e assetti istituzionali garantiscono stabilità, legittimità e controllo; dall'altro, le sfide contemporanee impongono capacità di adattamento, innovazione e visione strategica (Borins, 2001; DeVries *et al.*, 2016; Canonico *et al.*, 2025).

In questa prospettiva, il cambiamento organizzativo nella Pubblica Amministrazione può essere interpretato come un fenomeno processuale, emergente e socialmente costruito, che prende forma attraverso l'interazione continua tra attori, pratiche e contesti istituzionali. Gli studi organizzativi hanno progressivamente superato una visione del cambiamento inteso come evento episodico o esclusivamente guidato da riforme top-down, evidenziando invece come le trasformazioni si sviluppino attraverso dinamiche incrementaliste e processi di sensemaking diffuso (Weick, 1995; Orlikowski, 1996; Chia e Tsoukas, 2003). In tale quadro teorico, anche le organizzazioni pubbliche possono essere lette come sistemi adattivi complessi, nei quali innovazione e continuità coesistono all'interno di un equilibrio costantemente negoziato. Il cambiamento, dunque, non coincide soltanto con l'introduzione di nuove norme, tecnologie o assetti formali, ma con la capacità degli attori organizzativi di reinterpretare routine, costruire relazioni collaborative e generare nuove forme di azione collettiva orientate alla creazione di valore pubblico. Tale prospettiva si colloca nelle interpretazioni processuali del cambiamento organizzativo, secondo cui le trasformazioni istituzionali emergono dall'agire quotidiano e dalla continua negoziazione di significati, ruoli e pratiche operative. Le trasformazioni della Pubblica Amministrazione possono così essere lette attraverso una prospettiva processuale e socio-tecnica del cambiamento, nella quale innovazione tecnologica, pratiche organizzative, relazioni sociali e dimensioni culturali co-evolvono continuamente, producendo forme di adattamento spesso incrementali ma profondamente trasformatrici (Orlikowski, 2000; Loia & Adinolfi, 2021; Shini *et al.*, 2024).

Questo Special Issue di Prospettive in Organizzazione nasce proprio dall'esigenza di indagare tale tensione, esplorando le forme attraverso cui la Pubblica Amministrazione riesce a trasformarsi anche quando le condizioni sembrano ostacolarne il cambiamento. In linea con le più recenti riflessioni sugli studi organizzativi riguardanti il cambiamento, il numero raccoglie contributi che osservano la trasformazione pubblica non soltanto nei grandi programmi di riforma, ma soprattutto nei processi quotidiani, nelle pratiche marginali, nelle reti relazionali e nelle micro-dinamiche che silenziosamente ridefiniscono il lavoro pubblico.

La call for papers che ha dato origine a questo numero si colloca all'interno di una riflessione sulla Pubblica Amministrazione contemporanea attraversata da una tensione costitutiva: la spinta all'innovazione che si confronta con contesti caratterizzati da vincoli normativi stringenti, risorse limitate e assetti organizzativi spesso rigidamente strutturati. Proprio in queste condizioni, tuttavia, si sviluppano forme di cambiamento capaci di generare apprendimento, adattamento e innovazione organizzativa, mostrando come i vincoli possano trasformarsi in occasioni di evoluzione e crescita istituzionale. Le trasformazioni più profonde

non sempre coincidono con le riforme più visibili; al contrario, esse si sviluppano in una logica bottom-up, nei cambiamenti incrementali delle routine organizzative, nelle leadership informali, nelle pratiche collaborative e nelle capacità diffuse di costruire senso e visione condivisa. In tale direzione, la letteratura sulle routine organizzative ha mostrato come le pratiche ricorrenti non debbano essere intese esclusivamente come meccanismi di stabilizzazione o riproduzione dell'ordine esistente, ma anche come dispositivi generativi attraverso cui gli attori, reinterprestando e riadattando l'azione quotidiana, producono variazione, apprendimento e cambiamento incrementale (Feldman & Pentland, 2003).

Questo numero, dunque, si inserisce nel dibattito che interpreta il cambiamento organizzativo non come semplice esecuzione di prescrizioni istituzionali, bensì come processo relazionale, emergente e continuamente negoziato. Le organizzazioni pubbliche appaiono così come spazi attraversati da tensioni, ad un tempo, creative e di conservazione, dove il cambiamento si manifesta attraverso forme spesso non evidenti ma profondamente trasformatrice. In tale prospettiva, il tema della “rivoluzione silenziosa” diventa una chiave interpretativa privilegiata per comprendere come le amministrazioni pubbliche possano sviluppare nuove competenze organizzative non necessariamente attivate da riforme istituzionali o dall'innovazione tecnologica. D'altra parte, l'efficacia stessa del cambiamento organizzativo nelle PA innescato da una tecnologia disruptive o da una riforma legislativa, come ampiamente consolidato in letteratura (Pezzillo Iacono *et al.*, 2017; Eriksson, 2004; Orlikowski, 1996), dipende, oltre che dalle caratteristiche intrinseche della nuova ICT e/o dell'intervento regolatorio, anche dalla capacità di sviluppare un bundle coerente e integrato di interventi di riprogettazione di un sistema olistico di azioni di natura sia hard sia soft a più livelli organizzativi (micro e macro), nonché, ovviamente, dalla strategia e dall'approccio scelto e/o negoziato per l'implementazione del cambiamento, dal livello di competenze comportamentali e dall'engagement delle persone coinvolte, dalle loro reazioni al cambiamento, dal contributo (e dal livello di cooperazione) allo sviluppo del progetto. Haug *et al.*, (2023), in particolare, rilevano come la trasformazione della Pubblica Amministrazione non possa essere ricondotta alla mera adozione di tecnologie digitali, ma debba essere compresa come un processo organizzativo multilivello, nel quale cambiamenti incrementali nelle routine, nei processi e nelle competenze possono produrre, cumulativamente, effetti trasformativi più ampi e profondi.

Il concetto di “rivoluzione silenziosa” consente infatti di superare una lettura esclusivamente normativa, tecnologica o top-down dell'innovazione pubblica, ponendo al centro la capacità degli attori organizzativi di produrre adattamento, apprendimento e valore pubblico entro condizioni di vincolo, ambiguità e scarsità di risorse.

I contributi raccolti possono così essere letti come parti di un unico framework concettuale, nella quale reti informali, leadership diffuse, pratiche collaborative, capability adattive e dispositivi digitali non rappresentano elementi isolati, ma dimensioni interdipendenti di una trasformazione organizzativa incrementale, relazionale e profondamente generativa.

In particolare, i contributi raccolti nel numero affrontano, da prospettive differenti ma complementari, alcune questioni cruciali: come si attiva il cambiamento in contesti ad alta rigidità istituzionale? Quale ruolo assumono le reti informali, le pratiche collaborative e le leadership diffuse nei processi trasformativi? In che modo le organizzazioni pubbliche riescono a innovare anche in condizioni di scarsità di risorse? E ancora, quali modelli teorici e metodologici consentono di cogliere le dimensioni meno visibili, ma più profonde, della trasformazione organizzativa?

Accogliendo tale prospettiva, il numero ospita studi che esplorano il rapporto tra innovazione, pratiche organizzative e costruzione di valore pubblico, interrogandosi sul ruolo delle relazioni, delle capacità adattive e delle micro-pratiche nei processi di cambiamento della PA. Il primo contributo, firmato da Paolo Canonico, Vincenza Esposito, Vincenzo Di Napoli,

Luigia Cuozzo e Claudia Galasso, analizza il ruolo delle reti informali nella Pubblica Amministrazione italiana attraverso il caso della Ragioneria Territoriale dello Stato di Napoli. Gli autori mostrano come le dinamiche relazionali interne rappresentino infrastrutture invisibili ma decisive per sostenere i processi organizzativi e affrontare i cambiamenti quotidiani, evidenziando il valore strategico delle connessioni informali nei contesti pubblici. Nel secondo articolo, Sabrina Coppola esplora il ruolo dei Living Labs come strumenti di innovazione collaborativa nella Pubblica Amministrazione. Attraverso tali modelli partecipativi, la PA può non solo sviluppare soluzioni innovative per i territori, ma anche ridefinire le proprie modalità operative, superando logiche decisionali verticali e favorendo approcci maggiormente inclusivi e bottom-up. Roberta Romano, Simona Mormile, Gabriella Piscopo e Paola Adinolfi dedicano il terzo contributo all'introduzione di sistemi di Human Resource Management basati sull'intelligenza artificiale nel settore sanitario italiano. Il lavoro indaga come tali strumenti incidano sul benessere organizzativo percepito dai dipendenti e sulle micro-dinamiche interne delle organizzazioni pubbliche, mostrando come l'innovazione digitale non rappresenti soltanto un cambiamento tecnologico, ma anche culturale e relazionale. Il quarto articolo, a cura di Francesca Di Virgilio e Antonia Puccio, propone una riflessione sistematica sul tema dell'innovazione silenziosa nella Pubblica Amministrazione. Attraverso una systematic literature review sviluppata su 117 contributi scientifici, le autrici mostrano come le pratiche quotidiane, le configurazioni diffuse della leadership e le capability adattive assumano un ruolo cruciale nel promuovere processi di trasformazione organizzativa stabili e persistenti, i quali, pur manifestandosi spesso in forme meno evidenti e formalizzate, risultano capaci di incidere in profondità sulle dinamiche evolutive delle organizzazioni pubbliche.

Segue il contributo di Lucio Todisco, Andrea Tomo e Maria Luigia Mazzone, dedicato alla gestione della ricerca e dell'innovazione nel sistema sanitario pubblico italiano. Gli autori affrontano il complesso intreccio tra vincoli amministrativi e tentativi di implementazione di nuove pratiche manageriali, proponendo modelli organizzativi capaci di rispondere alle sfide contemporanee della ricerca sanitaria attraverso un dialogo costante tra dimensione teorica e applicativa.

Simone Gabbriellini, Maria Laura Frigotto, Alice Tomaselli, Luca Comper e Alessia Zanon approfondiscono invece il tema della generazione dell'innovazione nella Pubblica Amministrazione a partire dal concetto di Novelty, inteso come capacità diffusa di produrre cambiamento. Attraverso una ricerca-intervento (Butera, 1980), gli autori elaborano un modello fondato su dispositivi relazionali e assetti organizzativi leggeri, capaci di favorire apprendimento continuo, adattamento e innovazione emergente.

Elisa Benazzi, Piervito Bianchi, Ginevra Gravili, Marcello Martinez e Daniela Pagnini analizzano il ruolo della leadership trasformativa e della gentilezza come leve strategiche per il cambiamento nella Pubblica Amministrazione. Attraverso un approccio qualitativo esplorativo, gli autori mostrano come la capacità di visione, la coerenza valoriale e la qualità delle relazioni possano attivare processi trasformativi anche in assenza di risorse aggiuntive, facendo della gentilezza una vera e propria infrastruttura immateriale della creazione di valore pubblico.

Infine, il numero si chiude con il contributo di Fabio Forzini che approfondisce il tema del lavoro agile nella Pubblica Amministrazione, interpretandolo come un indicatore della maturità organizzativa e della qualità della leadership. Attraverso una riflessione teorica supportata da un caso narrativo e da un'ampia rassegna della letteratura, l'autore propone una lettura delle fragilità culturali e organizzative che ostacolano l'effettiva diffusione del lavoro agile, distinguendo tra amministrazioni che lo utilizzano come leva di innovazione e quelle che lo subiscono come mero adempimento, e mettendo in evidenza il ruolo decisivo della fiducia, della digitalizzazione e dell'orientamento ai risultati nel sostenere il cambiamento organizzativo.

Nel loro insieme, i contributi raccolti evidenziano come il cambiamento nella Pubblica Amministrazione non possa essere interpretato esclusivamente attraverso le categorie della regolazione istituzionale e dell'innovazione tecnologica. Accanto ai processi di trasformazione più "visibili" emerge infatti una dimensione meno appariscente ma decisiva, fatta di relazioni, pratiche quotidiane, apprendimenti diffusi e capacità adattive. È in questa dimensione micro-organizzativa, spesso poco codificata ma profondamente generativa, che si costruiscono le condizioni effettive per tradurre le riforme, le tecnologie e gli indirizzi istituzionali in cambiamento organizzativo concreto. La rivoluzione silenziosa evocata in questo numero si manifesta proprio nella possibilità di costruire innovazione entro i vincoli, trasformando limiti e rigidità in occasioni di apprendimento organizzativo e in processi incrementali di produzione, riconfigurazione e consolidamento del valore pubblico. Questo Special Issue, dunque, intende offrire non soltanto una raccolta di analisi sul tema dell'innovazione nella Pubblica Amministrazione, ma soprattutto un invito a riconoscere e valorizzare quelle forme di cambiamento che agiscono nelle pieghe dell'ordinario, nei margini delle strutture formali e nelle relazioni quotidiane che accompagnano e sostengono il funzionamento delle organizzazioni pubbliche.

Tali forme di cambiamento, pur non sempre immediatamente visibili nei dispositivi formali di programmazione e controllo, rappresentano una leva cruciale per comprendere la capacità delle amministrazioni di apprendere, adattarsi e generare risposte più coerenti con la complessità dei bisogni collettivi. In questa prospettiva, l'innovazione pubblica non appare soltanto come esito di riforme, investimenti tecnologici o disegni istituzionali, ma come processo organizzativo situato, distribuito e relazionale, che prende forma attraverso l'azione competente degli attori, la qualità delle interazioni e la capacità di trasformare l'esperienza quotidiana in conoscenza organizzativa.

Bibliografia

- Borins, S. (2001). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital*, 2(3), 310–319. <https://doi.org/10.1108/14691930110400128>
- Butera, F. (1980), La ricerca intervento, in Bontadini P., Gasparini G. (Eds.), *Teoria della organizzazione e realtà italiana: problemi e contributi*: 47-77, Milano, Franco Angeli.
- Canonico, P., De Nito, E., Esposito, V., Martinez, M., & Pezzillo Iacono, M. (2025). Knowledge transfer and brokering in a public sector digital transformation project. *Knowledge Management Research & Practice*, 1-16. <https://doi.org/10.1080/14778238.2025.2525219>
- Chia, R., & Tsoukas, H. (2003). Everything flows and nothing abides: Towards a "rhizomic" model of organizational change, transformation and action. *Process Studies*, 32(2), 196-224.
- De Vries, H. A., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146–166. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>.
- Eriksson, C.B. (2004), The effects of change programs on employees' emotions. *Personnel Review*, 33(1): pp. 110-126.
- Feldman, M. S., & Pentland, B. T. (2003). Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change. *Administrative Science Quarterly*, 48(1), 94–118.
- Haug, N., Dan, S., & Mergel, I. (2023). Digitally-induced change in the public sector: A systematic review and research agenda. *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2234917>.
- Loia, F., & Adinolfi, P. (2021). Teleworking as an eco-innovation for sustainable development: Assessing collective perceptions during COVID-19. *Sustainability*, 13(9), 4823.

- Orlikowski, W. J. (2000). Using technology and constituting structures: A practice lens for studying technology in organizations. *Organization science*, 11(4), 404-428.
- Orlikowski, W.J. (1996), Improvising organizational transformation over time: A situated change perspective. *Information systems research*, 7(1): pp. 63 92.
- Pezzillo Iacono, M., De Nito, E., Martinez, M., Mercurio, R. (2017), Exploring the Hidden Aspect of Organizational Change: the Constellation of Controls at a FCA Plant. *Studi Organizzativi*, vol. 2.
- Shini, M., Gravili, G., Nisio, A., & Loia, F. (2024). Organizational change and digital transformation in the judicial system: new challenges and perspectives from an Italian case study. *Azienda Pubblica*, (3). <https://doi.org/10.30448/AP.2024.3.04>.
- Rahman, S. (2023). Slipstreaming for public sector reform: How enterprising public sector leaders navigate institutional inertia. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(1), 4–19. <https://doi.org/10.1093/jopart/muac022>.
- Zolak Poljašević, B., Gričnik, A. M., & Šarotar Žižek, S. (2025). Human resource management in public administration: The ongoing tension between reform requirements and resistance to change. *Administrative Sciences*, 15(3), 94.
- Weick, K. E., & Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations* (Vol. 3, No. 10.1002). Thousand Oaks, CA: Sage publications.

L'implementazione delle “reti informali” nei servizi erogati dalla Ragioneria Territoriale dello Stato di Napoli

di Paolo Canonico¹, Vincenza Esposito², Vincenzo di Napoli³, Luigia Cuzzo², Claudia Galasso²

¹ *Università degli Studi di Napoli Federico II – Dipartimento di Economia, Management, Istituzioni*

² *Università degli Studi del Sannio - Dipartimento di Diritto, Economia, Management e Metodi Quantitativi (DEMM)*

³ *Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS)*

Abstract

Il seguente contributo esplora l'implementazione delle reti informali nella Pubblica Amministrazione italiana in risposta ai cambiamenti che essa è chiamata ad affrontare quotidianamente. Attraverso l'analisi del caso della Ragioneria Territoriale dello Stato di Napoli, sono state esaminate le dinamiche relazionali interne e le loro possibili implicazioni sui processi organizzativi.

Keywords: Public change management; Reti informali; Auditing intangible resources

1. Introduzione: le reti informali nella Pubblica Amministrazione

Il cambiamento che ha investito la Pubblica Amministrazione nel corso degli ultimi decenni non sempre è stato indolore e quasi mai privo di polemiche. Il pregiudizio che aleggia attorno a tutto ciò che rappresenta il settore pubblico tende a semplificare un apparato estremamente complesso, che si declina in tanti modi diversi tra loro e non rende immediatamente percepibili i progressi che, nonostante tutto, ha compiuto in questi anni.

In tal senso è utile considerare il concetto di “flessibilità”, da intendersi come maggiore capacità di adattamento, investendo, in tal modo, sia l'aspetto delle «risorse umane» che «quello organizzativo [...] e tecnologico» (Mercurio & Esposito, 2016). A supporto di tale prospettiva, le diverse teorie che si sono susseguite a partire dagli anni '80 del secolo scorso, tentando di contenere «l'eccessiva focalizzazione della burocrazia sulla formalità, sulle procedure e sulle regole» (Tomo *et al.*, 2019), ci consentono di seguire un itinerario, di seguito brevemente accennato. Il New Public Management, attraverso un processo di trasfusione di logiche attinenti al settore privato in quello pubblico, cerca di dare nuova linfa all'azione amministrativa (Tomo *et al.*, 2019). Tuttavia, è emerso che il suo eccessivo focus sulla performance e sull'ottimizzazione, intensi come soluzione di tutti i mali della Pubblica Amministrazione, non bastava. È proprio a partire da questi limiti che si apre lo spazio per un ripensamento dell'azione pubblica in chiave relazionale (Tomo, 2018).

In questo senso, la traiettoria delineata dalla New Public Governance, pur con i suoi limiti, affianca al ruolo dell'efficienza operativa quello della dimensione relazionale, considerata un fattore cruciale per la performance. Questa impostazione consente di recepire alcuni spunti di interesse propri dell'Organizational Network Analysis (ONA) (Cross & Parker, 2004; Ujwary-Gil, 2020), per ricavare una preziosa chiave di lettura dei modelli informali di interazione (come i flussi di comunicazione e collaborazione che esistono tra individui o gruppi), facilitando la comprensione di come tali reti invisibili possano influire sulle prestazioni operative e strategiche delle organizzazioni. Le “reti informali” possono essere definite come un insieme «di relazioni che gli attori di un'organizzazione creano trasversalmente alle funzioni

e alle divisioni per portare a termine rapidamente i propri compiti» (Krackhardt & Hanson, 1993).

Tali relazioni non si pongono in alternativa all'organizzazione formale, ma si innestano su di essa, contribuendo a ridefinirne concretamente il funzionamento. Siamo di fronte ad un fenomeno ormai avviato nella teoria delle organizzazioni, che sta producendo i suoi effetti anche in alcuni contesti pubblici (Castiello *et al.*, 2019). Le relazioni di cui si parla non sono formalizzate nel classico organigramma o in altri provvedimenti e artefatti che riguardano l'assetto organizzativo. Anzi, il ricorso alle reti informali fa emergere dei rapporti e delle influenze diverse dall'organizzazione formale che ad esse si sommano.

Alla luce di questo quadro, il presente paper si propone di analizzare il ruolo delle reti informali nei processi di lavoro di un'organizzazione pubblica complessa, evidenziandone potenzialità e criticità, tramite l'adozione di un approccio relazionale all'organizzazione del lavoro integrativo rispetto al modello tradizionale vigente. L'obiettivo è mostrare come le dinamiche informali costituiscano una dimensione fondamentale dell'azione organizzativa, in grado di facilitare la condivisione di informazioni complesse tra i diversi attori coinvolti. Motivo per cui l'elaborato illustra, nella prima parte, il contesto organizzativo della Ragioneria Territoriale dello Stato di Napoli, utile a ricostruire le condizioni strutturali e operative in cui le reti informali si configurano¹.

La seconda parte descrive, invece, come l'approccio informale osservato nel caso di studio sostenga i processi di coordinamento, apprendimento e adattamento organizzativo, facendo evolvere così le tradizionali modalità di funzionamento dell'azione pubblica.

2. Il quadro istituzionale: il sistema delle Ragionerie Territoriali dello Stato

Le Ragionerie Territoriali dello Stato, istituite con il D.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43, insieme agli Uffici Centrali di Bilancio e all'Ufficio centrale di ragioneria presso l'Amministrazione auto-noma dei Monopoli di Stato, costituiscono nel loro insieme il "sistema delle ragionerie dello Stato", come definito dall'art. 3, comma 2, del D.lgs. n. 123/2011². Questo sistema rappresenta la struttura amministrativa dedicata al controllo e alla gestione contabile e finanziaria dello Stato e svolge, su base provinciale o interprovinciale, le funzioni attribuite al medesimo Dipartimento³.

In seguito all'approvazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.), le Ragionerie Territoriali hanno subito una radicale riforma sia in termini di struttura organizzativa che per quanto riguarda i processi amministrativi⁴.

In considerazione delle maggiori responsabilità connesse con l'attività di monitoraggio e controllo del P.N.R.R., nonché con i compiti di *audit*⁵ a supporto dei competenti uffici del

¹ Sotto il profilo metodologico si rileva che uno degli autori del presente elaborato è un Funzionario della Ragioneria di Napoli analizzata come caso di studio, impegnato quotidianamente, insieme al team di cui fa parte e al suo coordinatore, a far sì che tale innovativo approccio diventi una prassi consolidata.

² Il comma definisce il "sistema delle ragionerie dello Stato", precisando che esso è composto dagli Uffici Centrali di Bilancio, dalle Ragionerie Territoriali dello Stato e dall'Ufficio centrale di ragioneria presso l'Amministrazione auto-noma dei Monopoli di Stato.

³ Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha competenza nel settore delle politiche di bilancio e del coordinamento e verifica degli andamenti di finanza pubblica, oltre ad essere un punto di riferimento essenziale, per lo Stato italiano, nei rapporti con l'Unione Europea.

⁴ Si è provveduto a dare esecuzione a tale riforma mediante il D.M. del 31/05/2022 del Ministero dell'economia e delle finanze.

⁵ Tali funzioni sono espletate per mezzo di presidi territoriali costituiti da personale avente specifica professionalità ed esperienza, individuato con Determina *ad hoc* del Ragioniere Generale dello Stato, che svolge la propria attività nel rispetto della separazione tra compiti di *audit* e compiti di monitoraggio e controllo. La R.T.S. supporta i Comuni e gli Enti territoriali titolari di interventi P.N.R.R. per l'espletamento degli adempimenti in tema di monitoraggio, controllo e rendicontazione applicabili sulla base della specifica normativa vigente per le

Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sono state istituite sette Direzioni generali⁶, a cui si aggiungono altri ottanta uffici di livello dirigenziale non generale sparsi su tutto il territorio nazionale.

La struttura organizzativa della Ragioneria di Napoli, al cui vertice è posto un Direttore con funzioni dirigenziali di livello generale, si compone di tre uffici⁷ di livello dirigenziale non generale, la cui direzione è affidata ad altrettanti dirigenti di seconda fascia.

Per quanto di interesse nella presente trattazione, ci si soffermerà su alcune funzioni svolte dall'Ufficio III, che, per utilizzare un termine preso in prestito dal settore privato, rappresenta il core business della Ragioneria, in quanto si occupa essenzialmente di controlli amministrativo-contabili sugli atti di altre amministrazioni pubbliche dai quali derivino effetti finanziari per il bilancio dello Stato.

Nello specifico, si darà conto delle attività che sono proprie della Sezione "*Controlli successivi sui rendiconti di spesa e sui conti giudiziali*"⁸(d'ora in poi "Sezione") che rappresenta, dal punto di vista strutturale, l'unità ultima di organizzazione, affidata alla gestione di un Capo Sezione formalmente nominato "Responsabile del procedimento" ai sensi dell'art. 5, della Legge n. 241/1990.

Le funzioni principali della Sezione si sostanziano in controlli di regolarità amministrativo-contabili, di cui al D.lgs. n. 123/2011, effettuati su Rendiconti Amministrativi e Conti Giudiziali resi, rispettivamente, da Funzionari Delegati (FF. DD.)⁹ e Agenti Contabili (AA. CC.)¹⁰ appartenenti alle articolazioni periferiche delle amministrazioni centrali dello Stato, ovvero i Ministeri.

Il controllo svolto sui Rendiconti, sia per quanto riguarda le spese di parte corrente che per quelle in conto capitale, consiste nell'esame giuridico-amministrativo degli atti di spesa rendicontati, per valutarne il grado di conformità (o di regolarità) rispetto alle pertinenti disposizioni legislative, regolamentari e amministrative, nonché attraverso l'analisi dei dati contabili rilevati nell'applicativo informatico in uso.

Oltre ai Rendiconti, il controllo si esplica anche sui Conti Giudiziali resi dagli AA. CC. afferenti ai vari Ministeri su cui incombe tale adempimento normativo.

In questo caso, per regolarità amministrativa si intende che il Conto proviene dalla persona qualificata a presentarlo e che lo sottoscrive, e che la documentazione presentata comprova in modo autonomo e sufficiente i movimenti della gestione indicati nel Conto medesimo. Mentre, per regolarità contabile si intende l'esattezza delle somme iscritte nel carico e nello scarico, delle riprese, della concordanza fra il conto di diritto e quello di cassa, del movimento del materiale in entrata ed uscita, delle rimanenze a fine gestione, o anno.

Come sarà discusso più approfonditamente nel seguito, l'integrazione dei due approcci formale e informale nella gestione delle interdipendenze tra i funzionari della Sezione e i

diverse tipologie di intervento, aiutandoli anche nell'utilizzo delle relative funzionalità del sistema informativo ReGiS.

⁶ Ai sensi dell'art. 8, commi 1 e 2 del D.L. n. 80/2021 le R.T.S. D.G. sono: Milano/Monza e Brianza, Venezia, Bologna/Ferrara, Roma, Napoli, Bari/Barletta-Andria-Trani e Palermo.

⁷ Ufficio I (Servizio Affari Generali e Direzionali, Servizio Antiriciclaggio, Contenzioso e Funzioni Amministrative e Servizio Supporto all'attuazione del P.N.R.R. e delle politiche europee), Ufficio II (Servizio Gestione Stipendi e Servizi Amministrativi) e Ufficio III (Servizio Vigilanza, Verifiche e Riscontri. Entrate, Contabilità, Bilancio e Patrimonio e Servizio Controlli).

⁸ Il controllo si definisce "successivo" perché interviene – rispetto al momento in cui viene esercitato – dopo che gli atti e/o la gestione hanno prodotto i loro effetti. La Sezione si compone di 13 unità di personale, di cui 10 Funzionari e 3 Assistenti.

⁹ Il Funzionario Delegato è un funzionario periferico, dipendente dell'Amministrazione dello Stato, al quale sono accreditati fondi tratti sul bilancio statale, che lo stesso è delegato ad erogare per il pagamento di spese dello Stato.

¹⁰ L'Agente Contabile è, essenzialmente, colui che, a qualsiasi titolo, è incaricato di riscuotere le varie entrate dello Stato e di versarne le somme nelle casse del Tesoro oppure colui che ha maneggio di pubblico denaro o è consegnatario di generi, oggetti e materie appartenenti allo Stato.

referenti delle amministrazioni controllate, produce miglioramenti che possono essere letti con due dimensioni di valutazione differenti; la prima, meno rilevante nei giudizi del team di funzionari impegnati nella loro attuazione, riguarda la riduzione delle note di osservazione ufficiali prodotto nelle diverse fasi del controllo; la seconda, ritenuta di maggiore rilevanza, riguarda la qualità delle informazioni scambiate e la capacità degli attori controllanti e controllati di avere una narrazione più puntuale e condivisa dei fatti oggetto del controllo.

3. Dalla struttura formale alle pratiche emergenti: la potenzialità delle reti informali

Inquadrate il contesto, è opportuno sottolineare che l'approccio proposto per descrivere quanto accade nel caso selezionato si colloca nello spazio di interazione tra dimensione formale e quella informale, affiancando alla logica di coordinamento top-down pratiche bottom-up di interazione con l'esterno che emergono dall'agire quotidiano dei funzionari.

Si tratta di una vera e propria "rivoluzione silenziosa" capace di essere accolta in modo naturale anche da un'Amministrazione Pubblica complessa come il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Questo approccio, valorizzando il contributo, la creatività e le pratiche locali dei membri di un qualsiasi ufficio o singolo cluster, sembra anche più coerente con la visione che guarda alla leadership come ad un processo che si rinnova continuamente e che può essere praticata anche da parte dei Funzionari.

In un'ottica di orientamento ai risultati i vantaggi sono evidenti, soprattutto se si considera l'immagine che negli ultimi anni la Pubblica Amministrazione italiana sta cercando di dare di sé: meno autoreferenziale e più dinamica, meno rigida e più incline a dare risposte rapide e adeguate alle sfide che la società odierna pone continuamente.

Sulla base dell'impostazione descritta in precedenza, è utile discutere dell'implementazione delle «reti informali» nei processi amministrativi della Sezione oggetto di studio.

Una delle difficoltà con cui ci si è scontrati sin dall'inizio è stato capire innanzitutto in che modo si potesse saggiare la bontà di questo approccio, atteso che la Sezione non eroga servizi all'utenza. E, quindi, ci si è chiesto: come procedere se il grado di soddisfazione legato ad un certo lavoro non è immediatamente percepibile o misurabile? Come arricchire il concetto di produttività e fare in modo che questo sia un indicatore realmente rappresentativo delle prestazioni lavorative di un Funzionario pubblico?

È utile notare come la qualità delle informazioni contenute in un Rendiconto o in un Conto Giudiziale, ed il grado più o meno elevato di legittimità rispetto alla norma che essi presentano, è anche il frutto di uno scambio continuo tra organo controllante ed amministrazione controllata. Di conseguenza, il ruolo che la Ragioneria di Napoli svolge in questo particolare processo si inserisce in un quadro di attività di più ampio spettro, che seguono l'amministrazione controllata durante tutto l'esercizio finanziario, aggiungendo a questa relazione nuove interazioni e nuovi contenuti.

Capita frequentemente di organizzare riunioni, anche da remoto, con le amministrazioni controllate per condividere informazioni, diffondere best practices e favorire una corretta gestione delle risorse pubbliche. A tali momenti di confronto si affiancano scambi informali (e-mail, tele-fonate, messaggi) utili a chiarire tempestivamente dubbi interpretativi.

Un altro strumento fondamentale per agevolare il processo di è la fase dei chiarimenti preventivi, che consente alle amministrazioni controllate di sottoporre quesiti in anticipo, individuando eventuali criticità o errori, riducendo il rischio di rallentare la fase del controllo mediante note di osservazioni ufficiali.

La collaborazione, quindi, tra la Ragioneria di Napoli e le amministrazioni controllate si sviluppa su più livelli:

- formale, attraverso riunioni organizzate con la presenza del Dirigente e sulla base di note di osservazione;
- informale, attraverso comunicazioni rapide e dirette via e-mail o telefono;
- preventiva, grazie all'istituzione di momenti di verifica e chiarimento che favoriscono una gestione contabile sempre più precisa e conforme alle normative.

Bisogna precisare che agire sul *modus operandi* di un'articolazione periferica di un Ministero è cosa tutt'altro che semplice e priva di ostacoli. E qui sta il talento del broker, che nel caso di specie è il Capo Sezione, nel trasmettere e far digerire al suo cluster, ovvero i membri della Sezione, e all'amministrazione controllata, una nuova e radicale prospettiva (Castiello *et al.*, 2022). Si va verso un Ufficio che esercita funzioni non più soltanto di controllore, ma, come detto, quasi "consulenziali" per le PP.AA. che ricadono nel suo ambito di competenza territoriale.

Ciò può avvenire soltanto se il contesto organizzativo viene considerato non soltanto in termini fisici, ma come un fatto relazione (Giusino, 2020) con i suoi «repertori semantici» (Mameli, 2016), ovvero come un insieme di significati condivisi e strutturati che i membri di una o più organizzazioni utilizzano per interpretare, comunicare e scambiare informazioni. Questi repertori consistono in concetti, categorie e definizioni che permettono una comprensione condivisa di idee, obiettivi, processi e attività al fine di orientare l'agire degli attori organizzativi. Attraverso tali repertori si costruiscono significati comuni che ridisegnano la propria e altrui cultura organizzativa, la quale è intesa come il quadro di riferimento entro cui le pratiche, formali e informali, acquistano legittimità.

Secondo Edgar Schein, la cultura organizzativa è composta da assunti fondamentali, valori e ideologie condivise che emergono dai comportamenti dei membri di un gruppo (Schein, 1984). In questa prospettiva, essa può essere intesa come espressione del contesto sociale in cui l'organizzazione opera (De Vita *et al.*, 2024) e come fattore che consente il consolidamento di pratiche informali, oggetto di analisi nel presente contributo.

Da questo punto di vista, le «reti informali», se sapientemente applicate, risultano essere un valido strumento di supporto e permettono di ottenere una serie di vantaggi, discussi sinteticamente nel seguito, tra cui:

1. maggiore flessibilità e rapidità nella comunicazione;
2. incitamento alla collaborazione e innovazione;
3. supporto sociale e benessere;
4. maggiore resilienza e adattabilità;
5. migliore accesso alle informazioni;
6. cultura organizzativa positiva (De Toni & Nonino, 2009).

La rete di relazioni informali, sovrapponendosi a quella formale burocratica, incoraggia la collaborazione trasversale anche tra persone appartenenti a diverse amministrazioni, stimolando idee e creatività, grazie al confronto tra persone con diversi background professionali o culturali, attraverso rapporti più snelli e non mediati dalla formalità del ruolo ricoperto. Potenzia, inoltre, la capacità di una burocrazia di essere più resiliente e adattabile a nuove circostanze o modifiche esterne, consentendo anche di accedere a informazioni privilegiate o a notizie che potrebbero non essere diffuse altrettanto tempestivamente attraverso i canali formali.

Esse contribuiscono, quindi, alla creazione di una cultura organizzativa più positiva, in cui le persone si sentono libere di esprimere le proprie idee e opinioni senza timore di giudizio (Giusino, 2020).

4. Riflessioni conclusive

L'analisi del caso è stata finalizzata ad evidenziare i vantaggi significativi che l'approccio alla strutturazione di reti informali può addurre in contesti che ambiscono ad essere dinamici e in continua evoluzione, dove è diventata cruciale la capacità di adattarsi velocemente e condividere informazioni complesse.

Questa particolare logica di organizzazione delle transazioni verso l'esterno, soprattutto se favorita dalla Dirigenza, apporta enormi benefici e crea sinergie inimmaginabili, ma richiede, al contempo, un elevato livello di professionalità e competenza, che, si ritiene, possa essere raggiunto mettendo a frutto le indicazioni contenute nella Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione, del 14 gennaio 2025: «la formazione e lo sviluppo delle conoscenze, delle competenze e delle capacità delle persone costituiscono uno strumento fondamentale nella gestione delle risorse umane delle amministrazioni e si collocano al centro del loro processo di rinnovamento».

I benefici illustrati si riverberano anche sulla gestione del personale interno all'Amministrazione. Difatti, da diverso tempo, le teorie motivazionali concordano sul fatto che l'incentivo economico non sia il solo fattore determinante. Gli studi classici (a partire da quelli condotti da Elton Mayo e della scuola delle Human Relations negli anni '20 e '30 del secolo scorso) hanno aperto la strada e ancora alimentano programmi di ricerca variegati, accomunati dall'ipotesi che la motivazione, il benessere e la produttività dei lavoratori risultano influenzati in misura rilevante da fattori sociali e relazionali, oltre che da elementi strettamente tecnico-organizzativi. Pratiche organizzative orientate al benessere organizzativo, alla leadership attenta, alla cultura e ad ambienti di lavoro ricchi dal punto di vista relazionale, favoriscono il benessere e i risultati organizzativi dimostrando che, ad influenzare la motivazione, la produttività ed il benessere dei lavoratori sono, anche e forse soprattutto, elementi di ordine sociale, relazionale ed ambientale e «che un fattore motivazionale essenziale per i dipendenti pubblici sia la soddisfazione insita nello svolgere attività che hanno un interesse collettivo e un valore sociale» (Adinolfi *et al.*, 2024).

Bibliografia

- Adinolfi, P., Galdiero, C., Gentile T.A.R., & Piscopo, G., (2024, 25 gennaio). Verso un lavoro ibrido di successo: motivare il personale della P.A. *Prospettive in Organizzazione*, <https://prospettiveinorganizzazione.assioa.it/verso-un-lavoro-ibrido-di-successo-motivare-il-personale-della-p-a/>
- Castiello, M., Mosca, M., & Villani, S. (2019). Capitale sociale e nudge per migliorare funzionamento e performance delle amministrazioni di pubblica sicurezza. *Istituzioni Diritto Economia*, Vol. 1, n. 3, 2019, pp. 33-84.
- Cross R. & Parker A. (2004). *The Hidden Power of Social Networks: Understanding How Work Really Gets Done in Organizations*. Harvard Business School Press.
- De Toni, A. F. & Nonino, F. (2009). La misura del capitale sociale mediante le reti informali. *Sviluppo & Organizzazione*, n. 234, pp. 37-54.
- De Vita, P., Mercurio, R., & Testa, F. (2024). Organizzazione aziendale: assetto e meccanismi di relazione. In Martinez, M. (Ed.). *I livelli dell'attore organizzativo: azienda*. Giappichelli Editore, Torino, p.112.
- Giusino, L. (2020). La psicologia come prospettiva al cambiamento organizzativo. Una premessa territoriale, organizzativa, psicologica. In Canonico, P., Tomo, A., Hinna, A., & Giusino, L., (Eds.), *Innovazione e collaborazione nella Pubblica Amministrazione. Individui, gruppi e leadership*. Egea, Milano.

- Krackhardt, D., & Hanson, J.R. (1993, luglio-agosto). Informal Networks: The Company behind the Chart. *Harvard Business Review*, 71, pp. 104-111. <https://hbr.org/1993/07/informal-networks-the-company-behind-the-chart>
- Mameli, S. (2016). Dal Management alla pratica manageriale: Concetti e fondamenti teorici. In Hinna, A., Mameli, S., & Mangia, G. (Eds.), *La pubblica amministrazione in movimento. Compe-tenze, comportamenti e regole*. Egea, Milano.
- Mercurio, R., & Esposito, V. (2016). Efficienza e managerialità nella Pubblica Amministrazione. In Hinna, A., Mameli, S., & Mangia, G. (Eds.), *La pubblica amministrazione in movimento. Competenze, comportamenti e regole*. Egea, Milano.
- Pescatore, I., & Antonelli, G. (2022, 31 ottobre). L'importanza delle reti informali nei team virtuali: l'Organizational Network Analysis come strumento di gestione del cambiamento, in *Prospettive in Organizzazione*. <https://prospettiveinorganizzazione.assioa.it/limportanza-delle-reti-in-formali-nei-team-virtuali-lorganizational-network-analysis-come-strumento-di-gestione-del-cambiamento/>.
- Schein, E.H. (1984). Coming to a new awareness of organizational culture. *Sloan Management Review*, Vol. 25, n. 4.
- Tomo, A. (2018). *Managerialism in the Public Sector: Perspectives and Prospects*, Routledge-Giappichelli Studies in Business and Management, <https://doi.org/10.4324/9780429446399>.
- Tomo, A., De Nito, E., & Canonico, P. (2019, 7 maggio). New perspectives on public governance: challenging issues and emerging solutions. *Journal of Economic and Administrative Sciences*, Vol. 35 No. 1 pp. 2-4, <https://www.emerald.com/jeas/article/35/1/2/206036/New-perspectives-on-public-governance-challenging>
- Tomo, A., Hinna, A., Canonico, P., & Giusino, L. (2019). Ripensare la pubblica amministrazione attraverso comportamenti e relazioni. In Hinna, A., & Tomo, A. (Eds), *La dinamica delle relazioni nella Pubblica Amministrazione. Individui, gruppi e leadership*. Egea, Milano.
- Ujwary-Gil A. (2020). *Organizational Network Analysis: Auditing Intangible resources*. Routledge.

Modelli di governance collaborativa: i “Living Labs” come esempio per l’innovazione della Pubblica Amministrazione

di Sabrina Coppola¹

¹Università degli Studi di Napoli “Parthenope”

Abstract

L’articolo esplora il ruolo dei Living Labs come strumenti attraverso cui la Pubblica Amministrazione può sviluppare soluzioni innovative per la comunità e rimodellare le proprie modalità operative. Mediante un single-case study si analizza come la collaborazione con attori locali possa ridefinire le tradizionali logiche decisionali “top-down” promuovendo approcci “bottom-up”.

Keywords: Living Lab; Public Administration; Innovation; Bottom-up Approach

1. Introduzione

Gli studi sull’innovazione nella Pubblica Amministrazione (P.A.) hanno dedicato crescente attenzione alle modalità attraverso cui essa esercita il proprio ruolo (Lopes & Farias, 2022; De Vries *et al.*, 2016). Le istituzioni pubbliche, infatti, operano in contesti caratterizzati da crescente complessità sociale ed economica e sono chiamate a rispondere ai bisogni collettivi con risorse spesso limitate, dovendo garantire al contempo la qualità dei servizi (Di Mascio *et al.*, 2025).

Tradizionalmente, l’innovazione della P.A. avviene secondo un processo prevalentemente di tipo “top-down”, guidato da decisioni centrali e norme imposte dall’alto (Knox *et al.*, 2025). Tuttavia, parte della letteratura ha evidenziato come tali approcci risultino spesso insufficienti nel rispondere a problemi locali che richiedono soluzioni flessibili e contestualizzate. L’attenzione si è così gradualmente spostata verso forme di innovazione che emergono “dal basso” e che coinvolgono una pluralità di attori. Un ruolo centrale è svolto dai membri della collettività che, per rispondere ai bisogni emergenti, costruiscono reti per collaborare (Ostanel, 2025).

In questo contesto, l’eterogeneità di competenze e ruoli che ne deriva, può contribuire all’individuazione di nuove soluzioni che meglio soddisfano le esigenze dei cittadini (Cascone *et al.*, 2024; Lukesch *et al.*, 2020). Affinché questo sia possibile, è necessario che la P.A. riconosca il potenziale della comunità e ridefinisca le proprie modalità di intervento aprendosi a forme di governance più inclusive (Lopes & Farias, 2022).

Il presente contributo si propone quindi di rispondere al seguente quesito di ricerca: “*In che modo la Pubblica Amministrazione può rimodellare il proprio tradizionale modo di operare apprendendo dai meccanismi collaborativi?*”

In questa prospettiva, i Living Labs (LLs) rappresentano un contesto interessante per osservare come l’Amministrazione possa aprirsi a processi “bottom-up” ed apprendere da esperienze marginali (Ostanel, 2025; Di Mascio *et al.*, 2025).

2. Background teorico

Nella Pubblica Amministrazione, il concetto di “innovazione” non coincide necessariamente con cambiamenti radicali, ma riguarda spesso l’introduzione di soluzioni o meccanismi operativi che si sviluppano in modo graduale ed in stretta relazione con il contesto di riferimento (De Vries *et al.*, 2016).

Inizialmente l'innovazione pubblica era concepita come strumento volto a migliorare le prestazioni organizzative e a ridurre i costi, con forte enfasi sul controllo e sull'efficienza (Lopes & Farias, 2022). Il ruolo dei cittadini era ridotto a quello di utenti, con una partecipazione limitata ai processi decisionali. Tuttavia, la complessità dei bisogni collettivi e l'inadeguatezza dei modelli esistenti per soddisfarli, hanno favorito l'emergere di una diversa concezione dell'azione pubblica, orientata a riconoscere agli stakeholder un ruolo attivo nella predisposizione di soluzioni più idonee.

In questo contesto si afferma il concetto di "coproduzione", inteso come il coinvolgimento volontario di imprese, accademici e cittadini nei processi di innovazione (Di Mascio *et al.*, 2025; Knox *et al.*, 2024). Quest'ultima, inoltre, non riguarda esclusivamente gli esiti prodotti, ma anche il modo in cui la P.A. ha la possibilità di rivedere le proprie modalità di funzionamento. La ridefinizione delle logiche decisionali, infatti, consente alla comunità di avvicinarsi al sistema politico, ridimensionando la distanza che è solita esserci tra le due e rafforzando in entrambe il senso di appartenenza (Ostanel, 2025).

Per consolidarsi, la coproduzione richiede processi decisionali riconducibili alla "governance collaborativa", nella quale gli attori operano secondo obiettivi e responsabilità condivisi (Lopes & Farias, 2022). Affinché tale governance possa funzionare è necessario costruire relazioni basate sul dialogo e sulla fiducia. Ciò implica la capacità di condividere competenze, informazioni e prospettive per allineare i vari interessi (Ansell & Gash, 2008). Inoltre, sebbene essa presenti elementi di complessità legati alla presenza di numerosi attori con ruoli, priorità e linguaggio professionale differenti, risulta necessaria per risolvere le necessità locali (Huxham *et al.*, 2000).

Fondamentale è quindi la presenza di un soggetto che sappia fungere da mediatore e che riesca a favorire la cooperazione e l'inclusione anche degli attori più marginali (Ansell, 2020). Questo ruolo è spesso attribuito alla P.A., chiamata a riconfigurare la propria tradizionale funzione di controllo per assumere quella di facilitatore del processo collaborativo (Knox *et al.*, 2024; Lopes & Farias, 2022). In questa prospettiva, la P.A. non solo deve garantire regole e trasparenza, ma deve anche contribuire alla creazione di spazi di confronto e condizioni favorevoli alla cooperazione (Ostanel, 2025).

La costruzione di fiducia richiede tuttavia tempi lunghi e progressivi, in cui le tensioni rappresentano elementi fisiologici. Assumono quindi particolare importanza le cosiddette "small wins", piccoli risultati condivisi che contribuiscono a rafforzare il legame tra gli attori (Ansell, 2020; Huxham *et al.*, 2000). L'innovazione dipende infatti non tanto dalla quantità di risorse disponibili, quanto dalla qualità delle relazioni costruite (Di Mascio *et al.*, 2025).

3. Contesto: i Living Labs

Per approfondire le dinamiche delle innovazioni "dal basso" si propone l'analisi dei LLs. Essi sono centri di innovazione in cui attori pubblici e privati, accomunati da una stessa realtà territoriale e quotidianità, cooperano con l'obiettivo di ideare e prototipare prodotti o servizi per rispondere alle esigenze della comunità (Cascone *et al.*, 2024).

Nel contesto europeo, la loro diffusione è stata supportata dall'"European Network of Living Labs" (ENoLL, 2025) che, oltre a promuoverne lo sviluppo, ne monitora le "best practices" e ne valuta i risultati. Ad oggi, l'ENoLL, conta circa 182 LLs attivi in 41 Paesi, di cui 14 in Italia, ed operanti nei settori dell'agricoltura, tecnologie, ambiente e sostenibilità, sanità e via dicendo.

L'innovazione si sviluppa secondo il modello della "quadrupla elica", che individua quattro categorie di attori (Carayannis & Rakhmatullin, 2014): i rappresentanti del settore pubblico, che garantiscono l'allineamento ai quadri politici e forniscono supporto finanziario e organizzativo; università ed esperti, che contribuiscono con conoscenze e competenze tecniche;

il settore privato, che partecipa allo sviluppo e all'implementazione delle soluzioni; i cittadini, coinvolti nella definizione dei bisogni e nella produzione di valore (ENoLL, 2025).

Dal punto di vista operativo, la loro gestione è affidata alla comunità ed il loro funzionamento si basa su un ciclo reiterato di attività che include: individuazione dei bisogni, progettazione della soluzione innovativa, sperimentazione, monitoraggio ed implementazione (Timpanaro *et al.*, 2024). Essi, inoltre, non operano in modo sporadico. La definizione di incontri periodici ne garantisce la continuità nel tempo (Dickinger & Kolomoyets, 2024). Qui, la partecipazione ed il dialogo sono favoriti da strumenti quali tavole rotonde e sessioni di brainstorming (Procentese *et al.*, 2025; Cascone *et al.*, 2024), improntati su ascolto e rispetto, considerati elementi essenziali per il successo dell'iniziativa.

4. Metodologia

4.1 Disegno della ricerca

Il presente contributo adotta un approccio qualitativo basato su un single-case study (Yin, 2018; Eisenhardt, 1989), in linea con la letteratura che riconosce i casi studio come metodo di ricerca appropriato per analizzare fenomeni complessi che non possono essere separati dal contesto istituzionale e territoriale in cui si sviluppano. Il disegno è di tipo esplicativo (Yin, 2018) poiché l'obiettivo è comprendere in che modo i LLs possano configurarsi come strumenti grazie ai quali la P.A. può ridefinire le proprie modalità operative, aprendosi a processi "bottom-up" e cedendo margini di azione ad attori locali.

Il caso del Turin Living Lab è stato selezionato, coerentemente con le indicazioni di Yin (2018) ed Eisenhardt (1989), per tre motivi fondamentali. In primo luogo, rappresenta un "information-rich case", documentato sia nella letteratura sia in documenti di policy e materiali progettuali. In secondo luogo, può essere considerato un "typical case" italiano utile a riflettere su come i meccanismi di governance collaborativa aiutino a innovare la P.A. Infine, presenta una forte "policy relevance", poiché connesso a programmi e finanziamenti europei, come Horizon 2020 e proGReg.

Il Turin LL perseguiva l'obiettivo di rigenerare dal punto di vista urbano, sociale ed economico il quartiere industriale di Mirafiori. In particolare, mirava a migliorare la qualità della vita e la salute dei cittadini, rigenerare e valorizzare aree degradate o percepite come insicure, promuovere la sostenibilità attraverso nature-based solutions. Inoltre, puntava a rafforzare la coesione sociale e l'inclusione, favorire la partecipazione civica e la corresponsabilità nella cura dello spazio pubblico. A tal fine, promuoveva forme di governance basate sul coinvolgimento degli stakeholder nei processi di co-design. Le soluzioni sperimentate, tra cui orti urbani, tetti verdi o corridoi ecologici, sono state infatti progettate e gestite dalla comunità insieme alla P.A. (ProGReg, 2021).

4.2 Fonti e materiali

L'analisi adotta un approccio desk-based, basato su fonti secondarie selezionate secondo la pertinenza rispetto al caso del Turin LL e la loro rilevanza istituzionale o scientifica. I documenti considerati coprono l'arco temporale 2016-2026, corrispondente alle fasi di avvio, sviluppo e consolidamento del LL. Questi comprendono: contributi scientifici peer-reviewed (8), deliverable progettuali (4) e documenti istituzionali locali ed europei (4). La loro identificazione è avvenuta attraverso una combinazione di ricerca mirata e snowballing a partire dalle bibliografie dei contributi scientifici pubblicati in database accademici, come Scopus.

4.3 Analisi dei dati

I dati sono stati analizzati mediante una “content analysis” (Krippendorff, 2018). L’approccio adottato combina categorie deduttive derivate dalla letteratura, come la coproduzione e la governance collaborativa, con un’analisi induttiva volta a far emergere evidenze ricorrenti. Per rafforzare la solidità della ricerca, è stata adottata una strategia di triangolazione delle fonti (Yin, 2018), confrontando sistematicamente le tre tipologie di documenti descritte nella sezione precedente e verificandone la convergenza. Le evidenze emerse sono state successivamente messe in dialogo con la letteratura nella sezione di Discussione.

5. Risultati

5.1 Il ruolo della Pubblica Amministrazione come facilitatore dell’innovazione

L’analisi dei documenti evidenzia come la P.A., pur non essendo direttamente responsabile dello sviluppo di soluzioni innovative, assuma un ruolo centrale nel renderne possibile la sperimentazione. Il suo contributo come “facilitatore” si manifesta nel coordinamento del progetto (Cuomo *et al.*, 2021), nella legittimazione istituzionale (ProGireg, 2021; UnaLab, 2020), nella gestione delle procedure autorizzative e dei fondi (Cascone *et al.*, 2024; Dickinger & Kolomojets, 2024) e nel garantire le condizioni per operare (Dogan *et al.*, 2023).

Fin dall’avvio del primo LL, l’Amministrazione ha investito nella predisposizione di spazi e risorse, privilegiando quartieri caratterizzati da criticità socio-urbane ma dotati di associazioni locali già attive in forme di collaborazione informale (Nesti, 2020). Nel caso di Mirafiori, ha inizialmente individuato esperti incaricati di supportare la valutazione dei progetti presentati e giuristi responsabili della predisposizione di contratti “ad-hoc”. Successivamente, ha affidato la gestione operativa alla Fondazione Brodolini, incaricata di definire il calendario delle attività e coordinare gli attori coinvolti (Cuomo *et al.*, 2020).

I documenti evidenziano un costante impegno della P.A. nel garantire la trasparenza “we will inform”, la collaborazione “we will work with you” ed il riconoscimento dei cittadini come partner essenziali “we will implement what you decide” (ProGireg, 2020b). Inoltre, sebbene i funzionari pubblici evidenzino il notevole investimento richiesto in termini di tempo e risorse, dovuto all’aumento del carico di lavoro e alle difficoltà di coordinamento interno (Nesti, 2020), tale apertura riflette il riconoscimento del LL come strumento vantaggioso per la P.A.

Esso, infatti, consente di testare soluzioni in ambienti circoscritti, riducendo sia l’incertezza sia la tradizionale rigidità burocratica associata all’innovazione pubblica.

5.2 Governance collaborativa e coordinamento multi-attore

La seconda evidenza emersa riguarda il coinvolgimento di una pluralità di soggetti: Amministrazione Pubblica, imprese, università e cittadini, ciascuno con uno specifico ruolo e responsabilità. Nel LL di Torino, ad esempio, tre rappresentanti dell’Amministrazione Comunale erano incaricati rispettivamente della gestione delle tempistiche e della convocazione delle riunioni, della facilitazione delle procedure amministrative e del coordinamento dei cluster (ProGireg, 2021). Accanto a tali figure, operava un team di partner locali con funzione di supporto alla realizzazione dei progetti.

Il coinvolgimento degli attori variava sia in termini di continuità della partecipazione sia rispetto al numero di soggetti coinvolti. Alcuni attori, come il Comune di Torino, risultavano costantemente presenti, mentre altri partecipavano in modo mirato in funzione delle specifiche sperimentazioni (Cuomo *et al.*, 2021). Anche la composizione dei partecipanti cambiava a

seconda delle attività: alcuni programmi hanno coinvolto oltre 186 cittadini o categorie normalmente escluse, come detenuti affiancati da cooperative sociali, mentre altri hanno interessato più di 250 studenti o attivato oltre 40 imprese.

Differenze emergevano anche rispetto al livello di partecipazione attribuito ai diversi soggetti coinvolti. Il Comune si collocava prevalentemente tra i livelli di “involve” e “partner”, assumendo il ruolo di amministratore, garante della coerenza delle sperimentazioni rispetto agli obiettivi e alle normative, e del coinvolgimento degli attori. I cittadini si posizionavano invece tra i livelli di “inform” e “consult”, venendo informati sull’andamento delle attività e consultati al fine di raccogliere feedback e suggerimenti. Gli attori tecnici e scientifici, infine, assumevano il ruolo di “partner”, fornendo supporto tecnico-scientifico per la realizzazione e il monitoraggio delle attività (ProGIreg, 2021; 2020b).

Grande importanza era inoltre riconosciuta alle strutture intermedie, come le fondazioni e le associazioni, capaci di mediare gli interessi e distendere le tensioni (Dogan *et al.*, 2023).

5.3. Funzionamento del LL e diffusione delle pratiche collaborative

Il funzionamento del LL si basa su un processo iterativo di pratiche caratterizzato da ricorrenti momenti di confronto. La Deliverable ProGIreg 2.3 (2020) documenta due giornate di lavoro in cui con la presenza di tutti gli attori vengono definiti gli obiettivi del LL, predisposto il calendario delle attività, chiariti i ruoli, le responsabilità e i risultati attesi.

I documenti sottolineano l’importanza di monitorare costantemente il contesto territoriale e di rivedere le scelte progettuali per adattarsi ai cambiamenti. Si richiede quindi, tanto alla P.A. quanto agli stakeholder, una certa flessibilità nel gestire i processi sperimentali (ProGIreg, 2020a). Infine, l’adozione di strumenti di valutazione ex post, come questionari e attività di monitoraggio, consente di rilevare gli effetti sociali e di benessere generati dalle sperimentazioni (ProGIreg, 2024).

Le evidenze mostrano infine il successo del LL torinese e l’istituzionalizzazione delle pratiche collaborative sperimentate. Le innovazioni sono state consolidate all’interno delle politiche locali e le modalità operative riconosciute come strumenti utili per l’innovazione e per la P.A.

Tale successo ha consentito alla città di partecipare a bandi europei, ottenendo finanziamenti per ulteriori sperimentazioni e per favorire l’espansione dell’iniziativa in altri contesti.

L’esperienza è così divenuta un punto di riferimento a livello nazionale, europeo ed internazionale (MaaS for Italy, 2025; 2022), contribuendo alla sua diffusione in altre città, come Milano, ed aprendo prospettive di cooperazione futura con Paesi quali il Giappone.

6. Discussione

6.1 Ruolo della Pubblica Amministrazione come facilitatore

Gli studi sulla governance collaborativa attribuiscono alla P.A. il ruolo di facilitatore per favorire l’innovazione (Cascone *et al.*, 2024; Nesti, 2020). Il caso del LL di Torino conferma questa impostazione, e ne problematizza l’attuazione. Esso mostra come l’efficacia delle sperimentazioni dipenda non tanto dalla mera presenza dell’Amministrazione, quanto dalla sua disponibilità ad assumere un ruolo coerente con i principi della governance collaborativa.

Quando la P.A. ha sostenuto attivamente il processo, le sperimentazioni hanno potuto avanzare. Al contrario, in altri LLs forme di coinvolgimento discontinue hanno limitato l’implementazione delle soluzioni sviluppate: *“I principali stakeholder comunali non hanno partecipato con la frequenza che avremmo voluto... la dinamica sarebbe stata diversa... per affrontare il quadro entro cui possiamo operare ed i relativi limiti. I risultati sono pronti per*

l'implementazione, ma abbiamo il supporto del governo per portarli avanti?" (Dickinger e Kolomojets, 2024).

Il confronto tra caso e letteratura suggerisce quindi che la funzione assunta dalla P.A. rappresenta un meccanismo causale rilevante.

Quando l'Amministrazione non accetta di mettere in discussione il proprio ruolo e le proprie prerogative decisionali, le sperimentazioni tendono a rimanere confinate alla fase pilota, limitando il riconoscimento della governance collaborativa e degli strumenti "bottom-up" per migliorare l'azione pubblica.

6.2 Governance collaborativa e coordinamento multi-attore

La letteratura, inoltre, evidenzia che sebbene la diversità sia un valore aggiunto, richieda un lavoro costante di mediazione per evitare incomprensioni (Procentese *et al.*, 2025; Ostanel, 2025). Collaborazione e innovazione rispondono infatti a logiche parzialmente divergenti: la prima si fonda su affinità valoriali, la seconda trae beneficio dalla pluralità di competenze e prospettive (Lopes & Farias, 2022). Il caso di Torino e di altri LLs conferma tale tensione.

Dialogo e fiducia tendono ad essere spesso trattate come precondizioni della collaborazione (Lukesch *et al.*, 2020). Il caso di Torino contribuisce a raffinare questa prospettiva, mostrando come questi elementi non emergano spontaneamente, ma siano frutto di un processo voluto e coltivato. In loro assenza emergono relazioni frammentate, efficacemente descritte dalla metafora dell'"arcipelago di isole", in cui gli attori operano nello stesso territorio ma senza interagire (Procentese *et al.*, 2025).

La leadership si configura come orizzontale, collaborativa e multilivello (Di Mascio, 2025), ma non priva di regia. Al contrario, la P.A. garantisce un allineamento istituzionale (Dickinger & Kolomojets, 2024).

Questo elemento affina la letteratura sulla leadership collaborativa, mostrando come la P.A. possa conciliare il ruolo di funzione amministrativa con la leadership multilivello.

6.3 Apprendimento trasferibile

I LLs sono spesso associati al tema della trasferibilità. Ciò che risulta trasferibile non sono tanto le singole soluzioni sperimentate, quanto le logiche collaborative e i principi organizzativi che ne hanno reso possibile lo sviluppo. Le istituzioni sono infatti invitate a coinvolgere maggiormente i cittadini, aprirsi a processi "bottom-up" e a rivalutare i benefici derivanti dalla governance collaborativa.

L'esperienza torinese evidenzia come l'innovazione pubblica dipenda dalla capacità delle istituzioni di riconoscere i limiti dell'azione amministrativa tradizionale e di integrare conoscenze e risorse provenienti dall'esterno. L'enfasi posta sulla trasparenza, sul dialogo e sulla comunità riflette infatti una progressiva ridefinizione del rapporto tra Pubblica Amministrazione e comunità.

Le evidenze mostrano inoltre che il finanziamento associato al Living Lab non costituisce di per sé un elemento sufficiente a generare innovazione.

Le sperimentazioni risultano infatti più efficaci nei contesti in cui sono già presenti reti territoriali attive, forme di collaborazione consolidate e una Pubblica Amministrazione disposta a mettersi in discussione.

7. Conclusioni e limitazioni

Alla luce dell'analisi condotta, i Living Labs emergono come strumenti capaci di promuovere l'innovazione della Pubblica Amministrazione non solo attraverso l'introduzione di nuove soluzioni adatte ai cittadini, ma anche per ridefinire le modalità di intervento del

settore pubblico. Il caso analizzato mostra come l'azione pubblica risulti più efficace quando l'amministrazione abbandona una logica di controllo diretto e assume un ruolo di facilitatore, riconoscendo agli stakeholder un ruolo nei processi decisionali "bottom-up", senza rinunciare alla propria funzione istituzionale. Il LL fa quindi emergere la possibilità per la P.A. di apprendere nuove modalità di governo fondate sulla condivisione e sulla valorizzazione di conoscenze per generare valore pubblico.

Sul piano teorico, il contributo affina la letteratura sulla governance collaborativa mostrando come il ruolo assunto dalla P.A. non sia una variabile accessoria ma un meccanismo causale determinante: non è sufficiente che l'Amministrazione sia presente, è necessario che accetti di ridiscutere le proprie prerogative. Sul piano pratico, invece, invita i decisori e funzionari pubblici ad ascoltare la comunità, valorizzarne le competenze e condividere spazi decisionali, poiché più delle risorse economiche è l'apertura istituzionale a generare il cambiamento.

La ricerca presenta tuttavia alcune limitazioni. L'analisi si basa esclusivamente su fonti secondarie prodotte secondo specifiche finalità comunicative e istituzionali. Tali materiali potrebbero quindi privilegiare particolari prospettive rispetto ad altre. I risultati devono pertanto essere contestualizzati al caso analizzato. Future ricerche potrebbero estendere l'analisi ad altri Living Labs europei, integrando fonti primarie, per rafforzare la robustezza delle conclusioni.

Bibliografia

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Ansell, C., Doberstein, C., Henderson, H., Siddiki, S., & 't Hart, P. (2020). Understanding inclusion in collaborative governance: a mixed methods approach. *Policy and society*, 39(4), 570-591.
- Carayannis, E. G., & Rakhmatullin, R. (2014). The quadruple/quintuple innovation helixes and smart specialisation strategies for sustainable and inclusive growth in Europe and beyond. *Journal of the Knowledge Economy*, 5(2), 212-239.
- Cascone, G., Guarnaccia, P., & Timpanaro, G. (2025). Innovation in inner areas: How living labs support green transition and bio-district success. *Environmental and Sustainability Indicators*, Article 100969, <https://doi.org/10.1016/j.indic.2025.100969>
- Cascone, G., Scuderi, A., Guarnaccia, P., & Timpanaro, G. (2024). Promoting innovations in agriculture: Living labs in the development of rural areas. *Journal of Cleaner Production*, 443, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2024.141247>
- Cuomo, F., Lambiase, N., & Castagna, A. (2021). Living lab on sharing and circular economy: The case of Turin. *Health Informatics Journal*, 27(1), <https://doi.org/10.1177/1460458220987278>
- Cuomo, F., Ravazzi, S., Savini, F., & Bertolini, L. (2020). Transformative urban living labs: Towards a circular economy in Amsterdam and Turin. *Sustainability*, 12(18), <https://doi.org/10.3390/su12187651>
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146–166, <https://doi.org/10.1111/padm.12209>
- Di Mascio, F., Coletti, P., & Natalini, A. (2025). How institutional design and leadership sustain collaborative public sector innovation: The case of administrative simplification in Italy. *Policy Design and Practice*, 8(2), 183–198.
- Dickinger, A., & Kolomojets, Y. (2024). Value co-creation in tourism living labs. *Journal of Business Research*, 183, 114820.

- Dogan, E., Cuomo, F., & Battisti, L. (2023). Reviving urban greening in post-industrial landscapes: The case of Turin. *Sustainability*, 15(17), 12760, <https://doi.org/10.3390/su151712760>
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532–550, <https://doi.org/10.2307/258557>
- ENoLL (2025), Rete Europea dei Living Lab, <https://enoll.org/living-labs/>
- Governo Italiano (2025), Living Lab MaaS for Italy, <https://innovazione.gov.it/dipartimento/focus/living-lab-maas-for-italy/>
- Huxham, C., Vangen, S., Huxham, C., & Eden, C. (2000). The challenge of collaborative governance. *Public Management and International Journal of Research and Theory*, 2(3), 337–358
- Knox, S., Marin-Cadavid, C., & Oziri, V. (2024). Stakeholder engagement-as-practice in public sector innovation. *International Public Management Journal*, 28(1), 153–168, <https://doi.org/10.1080/10967494.2024.2423952>
- Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: An introduction to its methodology*. Sage publications.
- Lopes, A. V., & Farias, J. S. (2022). How can governance support collaborative innovation in the public sector? A systematic review of the literature. *International Review of Administrative Sciences*, 88(1), 114–130, <https://doi.org/10.1177/0020852319893444>
- Lukesch, R., Ludvig, A., Slee, B., Weiss, G., & Živojinović, I. (2020). Social innovation, societal change, and the role of policies. *Sustainability*, 12(18), 7407, <https://doi.org/10.3390/su12187407>
- MaaS for Italy (2022), Report interviste responsabili, Living Lab, 1730133846-report-interviste-responsabili-living-lab%20(1).pdf
- Nesti, G. (2020). Partnerships for innovation: The case of urban living lab in Turin. In C. van Montfort & A. Michels (Eds.), *Partnerships for livable cities*, Palgrave Macmillan, https://doi.org/10.1007/978-3-030-40060-6_16
- Ostanel, E. (2025). Innovation in strategic planning: Social innovation and co-production under a common analytical framework. *Planning Theory*, 24(1), 64–86.
- Procentese, F., Gatti, F., De Falco, F. M., Autorino, Y., & Marano, B. (2025). Using the living lab methodology to build inclusive communities: A participatory action research. *Journal of Community Psychology*, 53(8), <https://doi.org/10.1002/jcop.70054>
- ProGIreg (2020a), Methodology on spatial analysis in front-runner and follower cities Deliverable 2.1, D2.1_proGIreg_Methodology_Spatial_Analysis_2020-07-28.pdf
- ProGIreg (2020b). Co-designing nature-based solutions in living labs: Deliverable 2.3 on workshop round 1 in frontrunner cities (Dortmund, Turin, and Zagreb) Revision_D2.3_Report_on_WS_round_1_in_FRC_proGIreg_ICLEI_28-07-20_v2.pdf
- ProGIreg (2021), Deliverable 3.5 Implemented Living Lab Mirafiori Sud, Turin, Italy, ProGIreg-Living_Lab-Turin3.5.pdf
- ProGIreg (2024), Living Labs impact at the NBS level Deliverable 4.9 – Amendment 01, www.progiregdata.eu/wp-content/uploads/2024/07/D4-9-progireg-v2.pdf
- Timpanaro, G., Foti, V. T., Cascone, G., Trovato, M., Grasso, A., & Vindigni, G. (2024). Living lab for the diffusion of enabling technologies in agriculture: The case of Sicily in the Mediterranean context. *Agriculture*, 14(12), <https://doi.org/10.3390/agriculture14122347>
- UNA Lab. (2020). Living lab handbook for urban living labs developing nature-based solutions. <https://unalab.eu/system/files/2020-07/living-lab-handbook2020-07-09.pdf>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Digitalizzazione e benessere organizzativo: evidenze empiriche sull'adozione di sistemi HRM basati sull'IA nel settore sanitario

di Roberta Romano¹, Simona Mormile¹, Gabriella Piscopo¹, Paola Adinolfi¹

¹ *Università degli Studi di Salerno*

Abstract

Il contributo esplora l'introduzione di sistemi HRM basati su IA nel settore sanitario italiano, indagando come tali strumenti possano influenzare il benessere organizzativo percepito dai dipendenti. L'obiettivo è comprendere i meccanismi attraverso cui l'innovazione digitale rimodella le micro-dinamiche organizzative della Pubblica Amministrazione.

Keywords: Intelligenza Artificiale; Gestione delle Risorse Umane; Sanità; Benessere Organizzativo; Cambiamento Organizzativo

1. Introduzione e quadro teorico

Negli ultimi anni, la digitalizzazione dei processi organizzativi sta silenziosamente riscrivendo il contratto sociale tra le organizzazioni pubbliche e i suoi *stakeholders*, configurandosi, al tempo stesso, come un imponente motore di cambiamento, capace di trasformare in profondità sia le modalità di lavoro, sia il significato e il valore ad esso attribuiti.

In ambito sanitario, tale dinamica riveste una sostanziale importanza, in ragione della peculiare complessità gestionale e operativa che ne caratterizza l'essenza (Mintzberg, 1997; Portela *et al.*, 2017), poiché le fragilità sistemiche relative al benessere del personale (stress, *burnout* e carenze organiche) si riflettono inevitabilmente sulla qualità delle prestazioni e sugli standard dell'assistenza erogata ai pazienti (West *et al.*, 2018).

In Italia, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), attraverso ingenti investimenti dedicati a tali organizzazioni (Boscolo *et al.*, 2024), è stato un potente volano del processo di trasformazione digitale.

L'efficacia di questo slancio riformatore rischia, tuttavia, di scontrarsi con il paradosso di una Pubblica Amministrazione sospesa tra l'inerzia di procedure consolidate e l'urgenza di una reale visione trasformativa. In altri termini, mentre le riforme strutturali rischiano spesso di esaurirsi in adeguamenti puramente formali, la reale capacità di cambiamento risiede in innovazioni sostanzialmente capaci di incidere sulle logiche profonde e sulla quotidianità delle organizzazioni. In questo scenario, l'integrazione dell'intelligenza artificiale (IA) nei processi di gestione delle risorse umane (HRM), potenzialmente in grado di scardinare prassi ormai consolidate (Strohmeier & Piazza, 2015), potrebbe dare nuova linfa all'esperienza lavorativa.

Tale innovazione attraversa, tuttavia, una fase ancora squisitamente embrionale e, di conseguenza, la letteratura empirica volta ad investigarne l'impatto sul benessere e sulle percezioni dei lavoratori, risulta tuttora frammentata, specialmente nel contesto della sanità pubblica italiana. Se i contributi esistenti si sono concentrati prevalentemente sulle determinanti tecnologiche, sulle barriere alla sua adozione e sulle relative implicazioni etiche, un'attenzione tuttora marginale è stata riservata all'analisi degli *outcome* umani e organizzativi derivanti dall'integrazione dell'IA nei processi HRM (Sadeghi, 2024). Il presente lavoro si propone, pertanto, di colmare tale lacuna, con l'obiettivo di esplorare se, e attraverso quali meccanismi, l'introduzione di tali sistemi influenzi il benessere organizzativo percepito dal personale sanitario, distinguendo tra il contenuto del cambiamento tecnologico e il processo attraverso cui esso viene implementato. In tal modo, è possibile interrogarsi non solo sulla

potenziale valenza migliorativa dell'IA, ma anche sul ruolo che diverse cornici implementative, siano esse partecipative o procedurali, possono rivestire sulle percezioni dei lavoratori.

La teoria del cambiamento organizzativo (Armenakis & Harris, 2009; Lewin, 1947; Weick & Quinn, 1999) fornisce un prezioso quadro interpretativo per decodificare le percezioni dei dipendenti rispetto a nuove pratiche e paradigmi tecnologici.

Il cambiamento organizzativo, in grado di rimodellare profondamente il vissuto professionale dei lavoratori, sottende, infatti, una riconfigurazione delle routine, degli schemi di significato, delle dinamiche di potere e delle aspettative individuali, aspetti che, se percepiti come fonte di benefici tangibili, si traducono in un incremento del benessere organizzativo (Wanberg e Banas, 2000). In questo studio, il benessere è concettualizzato come la valutazione soggettiva del lavoratore in merito a quanto l'ambiente organizzativo consenta di operare con efficacia ed esperire stati psicologici positivi (Avallone & Bonaretti, 2003).

In linea con quanto asserito da Oreg *et al.*, (2011), i dipendenti valutano i processi di cambiamento organizzativo lungo due dimensioni fondamentali: il contenuto (*che cosa* viene introdotto) e il processo (*come* l'innovazione viene implementata).

Nel caso specifico dei sistemi di IA applicati all'HRM, la dimensione del “contenuto” afferisce alle proprietà intrinseche della tecnologia: trasparenza e accessibilità dei flussi informativi, equità e coerenza nell'applicazione dei protocolli, riduzione dei carichi amministrativi ed efficienza allocativa orientata alla conciliazione delle preferenze individuali.

Sulla base di tali premesse, la prima ipotesi di ricerca (**H1**) postula che *l'esposizione a uno scenario caratterizzato dall'integrazione di sistemi di IA a supporto delle funzioni HRM si associ ad una percezione positiva del benessere organizzativo, superiore al valore neutro ($\mu_0=3$), indipendentemente dalle specifiche modalità di implementazione.*

D'altro canto, il “processo” si riferisce alle modalità di implementazione del sistema di HRM basato sull'IA. La letteratura scientifica evidenzia come le dinamiche partecipative, che investono logiche di cospicuo coinvolgimento dei dipendenti, agiscano da catalizzatori per il consolidamento del clima di fiducia verso l'organizzazione (Salvemini, 2017). Ciò, a sua volta, funge da determinante fondamentale per lo sviluppo di attitudini positive, per il rafforzamento del *commitment* organizzativo e per la promozione del benessere individuale (Lines, 2004). Alla luce di tali considerazioni, la seconda ipotesi di ricerca (**H2**), postula che *il benessere organizzativo percepito risulti superiore qualora il sistema di HRM basato sull'IA sia introdotto mediante un approccio partecipativo, rispetto a un'implementazione di tipo procedurale o top-down.*

2. Metodologia

Lo studio è stato condotto attraverso un esperimento *survey* con disegno *between-subjects*, mediante una procedura che ha previsto l'assegnazione casuale dei partecipanti a due distinte condizioni sperimentali caratterizzate dalla presenza di vignette, vale a dire brevi descrizioni sistematicamente costruite di uno scenario organizzativo, nelle quali una o più variabili vengono intenzionalmente manipolate pur mantenendo costanti gli ulteriori elementi (Atzmüller e Steiner, 2010). Le due vignette, equivalenti per contenuto tecnologico, estensione e struttura narrativa, si differenziavano esclusivamente per la modalità di introduzione del sistema HRM basato sull'IA.

Nel primo scenario (A), si affermava una logica procedurale di matrice gerarchica e *top-down*, prevalentemente orientata agli aspetti operativi (tempi, modalità di utilizzo) e caratterizzata dalla sostanziale assenza di strutturate procedure di coinvolgimento del personale.

Nel secondo scenario (B), al contrario, si delineava una impostazione partecipativa, contraddistinta da ampi spazi di confronto tra i diversi comparti, dalla possibilità di adattare

alcune funzionalità alle esigenze operative locali e da comunicazioni istituzionali volte a valorizzare il potenziale miglioramento della qualità della vita lavorativa.

Una tale configurazione metodologica ha consentito, da un lato, di isolare i potenziali effetti incrementali attribuibili ad uno stile di gestione più partecipativo e, dall'altro, di preservare un elevato controllo sperimentale, incrementando al contempo la credibilità degli scenari (Burris, 2012) e rafforzando la validità interna ed esterna della ricerca (Aguinis & Bradley, 2014).

Il questionario è stato somministrato nel mese di ottobre 2025 ad un campione di 250 operatori sanitari (medici, infermieri e personale amministrativo) afferenti ad Aziende Sanitarie Locali (ASL) e Aziende Ospedaliere della Regione Campania. La selezione dei rispondenti è avvenuta mediante una tecnica di *purposive sampling* (Patton, 2002; 2015; Robinson, 2014), giustificata dalla loro partecipazione ad un progetto formativo universitario nell'ambito del quale gli autori ricoprivano il ruolo di docenti. La partecipazione è avvenuta su base volontaria e in forma anonima, previo rilascio del consenso informato ed in linea con le consolidate prassi etiche della ricerca empirica (Angelini *et al.*, 2017).

Il questionario è stato distribuito online al campione principale, corredato da una breve introduzione volta a contestualizzare il tema dell'IA nei processi di HRM. In questa fase, sono stati volutamente evitati riferimenti espliciti al benessere organizzativo, al fine di mitigare potenziali *bias* di desiderabilità sociale (Larson, 2019; Krumpal, 2013). Dopo la lettura dello scenario sperimentale (A o B), ciascun partecipante ha risposto a una domanda di *manipulation check* per verificare la corretta comprensione della condizione assegnata (Hauser *et al.*, 2018). La rilevazione è, poi, proseguita con la misurazione di *item* relativi al benessere organizzativo prima e alla percezione del sistema di HRM poi, per concludersi con la raccolta di informazioni di natura sociodemografica. La misurazione del benessere organizzativo percepito è stata operativizzata mediante una scala composta da cinque item, adattati da Avallone e Bonaretti (2003), che hanno rilevato la valutazione soggettiva dei partecipanti rispetto alla capacità dell'ambiente organizzativo descritto di favorire rispetto, senso di appartenenza, fiducia, attenzione ai bisogni delle persone e qualità complessiva della vita lavorativa. L'adattamento della scala ha riguardato la contestualizzazione linguistica degli item allo scenario di cambiamento digitale proposto, senza modificare il nucleo concettuale del costrutto originario, inteso come percezione della capacità dell'organizzazione di sostenere il funzionamento lavorativo e stati psicologici positivi.

La percezione del sistema di HRM basato sull'IA è stata, invece, rilevata mediante una scala composta da cinque item, costruiti a partire dalla letteratura sulla forza e sull'equità percepita delle pratiche HRM (Bowen & Ostroff, 2004; Delmotte *et al.*, 2012). La scala ha valutato le principali caratteristiche percepite del sistema, con particolare riferimento alla trasparenza delle informazioni, al rispetto nei confronti dei lavoratori, alla considerazione dei bisogni individuali e alla presenza di opportunità di feedback.

Tutti gli item sono stati misurati tramite scala Likert a cinque punti, da 1 = “per nulla d'accordo” a 5 = “pienamente d'accordo”.

Al termine delle operazioni di *data cleaning*, caratterizzate dall'esclusione di questionari con *pattern* di risposta non plausibili, è stato ottenuto un campione finale di 166 rispondenti validi. Le analisi statistiche, effettuate tramite il linguaggio di programmazione Python 3.14, hanno compreso: test di verifica della manipolazione e della randomizzazione, analisi dell'affidabilità delle scale (α di Cronbach), test delle ipotesi (t-test a campione unico per H1 e t-test per campioni indipendenti per H2 con verifica della varianza), analisi di correlazione e, infine, ANCOVA con covariate sociodemografiche.

3. Risultati

Il campione finale dello studio si compone di 166 professionisti sanitari, distribuiti in modo pressoché omogeneo tra le due condizioni sperimentali: 86 partecipanti (51,8%) nello scenario A e 80 partecipanti (48,2%) nello scenario B.

Esso, in aggiunta, presenta un buon equilibrio di genere (50% donne, 49,4% uomini) ed è costituito prevalentemente da soggetti di età compresa tra i 51 e i 59 anni (67,5%). La maggioranza dei partecipanti evidenzia un'elevata anzianità di servizio, con il 62,7% che dichiara oltre 21 anni di esperienza lavorativa. Inoltre, l'utilizzo dei sistemi digitali risulta ampiamente diffuso, con l'88,6% dei rispondenti che ne dichiara un impiego frequente.

Quanto alle analisi preliminari, in primo luogo, il *manipulation check* ha confermato l'efficacia della manipolazione sperimentale, attestando che i partecipanti hanno correttamente percepito le differenze tra le due condizioni. In secondo luogo, i test del χ^2 relativi alla verifica della randomizzazione non hanno rilevato differenze statisticamente significative tra i due scenari rispetto alle variabili esaminate; pertanto, la randomizzazione ha generato gruppi statisticamente equivalenti in relazione alle principali caratteristiche osservate e, di conseguenza, eventuali variazioni nella variabile dipendente possono essere ragionevolmente attribuite alla manipolazione sperimentale.

Infine, le scale di misurazione impiegate hanno mostrato un'eccellente affidabilità interna (α di Cronbach $> 0,90$), indicando un'elevata coerenza degli *item*.

Per quanto concerne le analisi principali, volte alla verifica delle ipotesi di ricerca, è emerso, anzitutto, che l'indice di benessere organizzativo ha registrato un valore medio pari a $M = 4,02$ ($DS = 0,90$). Il t-test a campione unico, condotto utilizzando $\mu_0 = 3$, ha restituito i seguenti risultati: $t(165) = 14,56$; $p < 0,001$; differenza media ($M - \mu_0$) = 1,02; IC 95% [0,88; 1,15]. Anche la dimensione dell'effetto è risultata molto elevata (Cohen's $d \approx 1,13$), fornendo un solido supporto all'ipotesi H1 e consentendo di addivenire alla conferma statistica che i professionisti sanitari che si immaginano operare in un contesto in cui le funzioni di HRM sono supportate da sistemi di IA riportano livelli di benessere organizzativo significativamente superiori alla soglia di neutralità. Al contrario, Il t-test per campioni indipendenti non ha evidenziato una differenza di benessere statisticamente significativa tra le condizioni A e B ($t \approx -0,89$; $df \approx 154$; $p = 0,37$), con una differenza media ($B - A$) pari a 0,12 e un intervallo di confidenza al 95% [-0,15; 0,40]. La dimensione dell'effetto è risultata trascurabile (Cohen's $d \approx 0,14$) e, di conseguenza, nonostante si possa apprezzare un lieve incremento del punteggio medio di benessere nello Scenario B, l'ampiezza della differenza è contenuta e statisticamente non significativa. Anche isolando l'effetto delle covariate sociodemografiche individuali, l'impatto della condizione sperimentale sul benessere permane statisticamente irrilevante e di entità minima, confermando la robustezza delle evidenze relative a H2 che, pertanto, non trova supporto empirico.

Per quanto riguarda, infine, la percezione complessiva del sistema di HRM, l'analisi rivela che le dimensioni del sistema (trasparenza, rispetto, attenzione ai bisogni e possibilità di *feedback*) risultano fortemente correlate al benessere organizzativo, indipendentemente dalla condizione sperimentale.

Tali risultati indicano che, quantomeno nel contesto oggetto d'analisi, il contenuto del cambiamento, vale a dire l'introduzione di un sistema percepito dai rispondenti come trasparente, equo e funzionale, ha prevalso sul processo, configurandosi quale determinante primario del benessere organizzativo, indipendentemente dal grado di partecipazione formalmente riconosciuto. In altre parole, in presenza di benefici chiaramente intelligibili e immediatamente esperibili, la cornice entro cui il cambiamento si esplica, sembra perdere parte del proprio potenziale migliorativo, confermando la natura contingente e autonoma degli effetti riconducibili a contenuto e processo (Oreg *et al.*, 2011).

A tale lettura si affianca una considerazione di ordine temporale, poiché i ritorni psicologici connessi alla modalità partecipativa potrebbero richiedere una sedimentazione nel tempo, fondata sull'evidenza che il contributo individuale incida concretamente sugli strumenti e sulle decisioni organizzative.

Infine, la composizione del campione e il contesto istituzionale di riferimento contribuiscono a chiarire ulteriormente tali esiti. La prevalenza di lavoratori con elevata anzianità professionale e consolidata familiarità con i sistemi digitali di HRM, potrebbe aver innalzato il livello di accettazione di base del cambiamento, attenuando la possibilità di cogliere benefici ulteriori specificamente riconducibili a un'impostazione partecipativa e generando un possibile *ceiling effect* (Uttl, 2005). Tale dinamica potrebbe ulteriormente essere modulata da differenze generazionali nelle aspettative di coinvolgimento organizzativo, influenzando il significato attribuito a processi decisionali più inclusivi. L'assetto storicamente gerarchico del sistema sanitario italiano, infatti, rende l'approccio *top-down* in larga misura conforme alle norme istituzionali ormai interiorizzate, soprattutto tra i lavoratori più anziani; al contrario, per le generazioni più giovani, idealmente socializzate in contesti organizzativi e professionali maggiormente orientati alla partecipazione e al dialogo, la medesima limitazione del coinvolgimento potrebbe essere interpretata come una frattura rispetto alle aspettative condivise, con potenziali ripercussioni negative sul benessere e sull'accettazione del cambiamento (Lyons and Kuron, 2014).

4. Implicazioni teoriche e pratiche

I risultati dello studio offrono stimolanti spunti di riflessione, atti ad alimentare il dibattito scientifico sulla digitalizzazione della funzione HR e a orientare le scelte strategiche del management sanitario.

Sotto il profilo teorico, i risultati offrono molteplici contributi alla letteratura sul cambiamento organizzativo.

In particolare, il solido riscontro empirico dell'ipotesi H1, è coerente con il principio secondo cui una valutazione positiva del contenuto del cambiamento attivato all'interno delle organizzazioni promuova attitudini favorevoli e mitighi le resistenze. In entrambi gli scenari, infatti, i sistemi di HRM basati sull'IA sono stati percepiti come strumenti capaci di generare trasparenza operativa e di esperire una riduzione dei carichi amministrativi; ciò si traduce in un miglioramento della qualità della vita lavorativa e, in linea con la letteratura, favorisce l'accettazione dell'innovazione proposta (Wanberg & Banas, 2000).

Invero, il mancato supporto all'ipotesi H2 non confuta la teoria del cambiamento organizzativo, bensì ne conferma la natura contingente (Oreg *et al.*, 2011), evidenziando tuttavia una gerarchia inaspettata tra le dimensioni analitiche.

Nel caso di specie, in presenza di un'innovazione tecnologica percepita come altamente vantaggiosa, il contenuto ha prevalso sul processo, suggerendo che il valore d'uso percepito della tecnologia possa, in certi contesti, "oscurare" o compensare le carenze procedurali nella fase di implementazione.

In secondo luogo, la ricerca contribuisce alla letteratura sul benessere organizzativo (Wanberg & Banas, 2000), dimostrando che l'IA non è percepita dai professionisti sanitari necessariamente come una minaccia o un fattore di stress, bensì come un'opportunità di razionalizzazione e trasparenza. Questo risultato sfida le visioni distopiche sull'automazione del lavoro, suggerendo che nel settore sanitario, l'IA possa agire come un catalizzatore di benessere percepito dai professionisti del settore, attraverso il miglioramento dei flussi informativi e dell'equità percepita.

Le evidenze emerse disegnano, pertanto, talune possibili traiettorie per i Direttori generali, i Direttori sanitari e i responsabili HR delle aziende sanitarie impegnate nella transizione digitale.

Nel breve periodo, poiché il contenuto tecnologico si è rivelato il *driver* principale del benessere, il *management* dovrebbe privilegiare la scelta e la progettazione di sistemi di IA capaci di offrire benefici tangibili immediatamente comprensibili e direttamente esperibili dal personale. In particolare, le evidenze relative al supporto dell'ipotesi H1 e alla forte associazione tra percezione positiva del sistema HRM e benessere organizzativo suggeriscono di concentrare l'attenzione su funzionalità in grado di aumentare la trasparenza informativa, rafforzare l'equità nella gestione di turni, ferie e opportunità formative, ridurre il carico burocratico e rendere più prevedibili i criteri decisionali adottati dall'organizzazione.

Sotto il profilo comunicativo, le direzioni strategiche dovrebbero evolvere verso approcci di "marketing interno del valore", rappresentato da uno *storytelling* aziendale che presenti tali sistemi come abilitatori di un ecosistema professionale più giusto e meno gravoso, al fine di attivare un processo manageriale volto a rendere visibili, credibili e verificabili i benefici generati dal sistema. In tal senso, la comunicazione interna dovrebbe essere costruita intorno al valore d'uso percepito dai lavoratori, evitando rappresentazioni astratte dell'innovazione e collegando ogni messaggio ai bisogni emersi dall'esperienza quotidiana del personale sanitario.

In secondo luogo, sebbene il mancato supporto a H2 suggerisca che il personale sanitario italiano sia "assuefatto" a logiche decisionali *top-down*, i manager non dovrebbero interpretare questo dato come avallo all'imposizione unilaterale. Un approccio partecipativo, caratterizzato, ad esempio, da momenti periodici di valutazione partecipata e canali strutturati di *feedback*, resta infatti essenziale per prevenire resistenze nel lungo periodo e per alimentare la fiducia organizzativa (Salvemini, 2017).

In ultimo, affinché gli ingenti investimenti stanziati si traducano in un fattivo miglioramento organizzativo, è essenziale che la transizione digitale sia supportata da una strategia formativa multidimensionale.

La formazione non può e non deve esaurirsi nel solo trasferimento di competenze tecniche, ma deve configurarsi come un intervento di formazione continua.

5. Conclusioni

Il presente studio si è proposto di indagare l'introduzione dell'IA come leva per il benessere organizzativo nel comparto sanitario, evidenziando il primato del contenuto tecnologico sulle modalità di implementazione. Tuttavia, è necessario considerare alcune limitazioni insite nella ricerca condotta.

Una prima criticità riguarda la manipolazione sperimentale della ricerca, basata sull'impiego di vignette che, seppur plausibili, mantengono una natura ipotetica e, di conseguenza, potrebbero non cogliere appieno la dimensione esperienziale e progressiva di un'implementazione reale. Ne deriva che il disegno di ricerca, intercettando prioritariamente attitudini e aspettative, potrebbe non riflettere necessariamente le dinamiche che si svilupperebbero durante un'adozione effettiva, con il suo corredo di fasi critiche, conflittualità, *feedback* e aggiustamenti *in itinere*.

In secondo luogo, il campione, circoscritto al territorio della Regione Campania, seppur statisticamente adeguato alla portata dei test condotti, potrebbe limitare la generalizzabilità dei risultati all'intero territorio nazionale o a contesti internazionali caratterizzati da culture del lavoro meno gerarchiche.

Alla luce tali limitazioni, le indagini future potrebbero svilupparsi lungo alcune direttrici promettenti. Anzitutto, la ricerca dovrebbe proporre studi sul campo, attraverso metodologie di diario, e longitudinali, auspicabilmente su campioni di più ampia portata, che possano

monitorare l'impatto dell'IA sul benessere organizzativo, verificando anche se la predominanza del contenuto rispetto al processo di adozione persista nel lungo periodo. Inoltre, sarebbe interessante confrontare il contesto italiano, caratterizzato da un'elevata distanza di potere, con quello di altri Paesi, fondati su solidi modelli di democrazia industriale e partecipazione diretta. Tale confronto permetterebbe di testare se l'assenza di coinvolgimento sia percepita ovunque come ordinaria o se, in contesti differenti, si trasformi in una violazione del contratto psicologico, con impatti negativi sulla prontezza al cambiamento e sul benessere. Ancora, potrebbe essere esplorato l'eventuale *gap* generazionale nelle risposte al cambiamento tecnologico e ai processi partecipativi. Lavoratori più giovani e profili senior potrebbero differire significativamente in termini di *digital readiness*, aspettative di coinvolgimento e percezione di equità. Infine, studi quantitativi potrebbero testare specifici meccanismi (quali la giustizia procedurale e informativa, la fiducia e il senso di controllo) come mediatori, e fattori contestuali (come la cultura organizzativa) in qualità di moderatori.

Bibliografia

- Aguinis, H., & Bradley, K. J. (2014). Best practice recommendations for designing and implementing experimental vignette methodology studies. *Organizational Research Methods*, 17(4), 351-371.
- Angelini, V., Bertoni, M., & Corazzini, L. (2017). Unpacking the determinants of life satisfaction: a survey experiment. *Journal of the Royal Statistical Society Series A: Statistics in Society*, 180(1), 225-246.
- Armenakis, A. A., & Harris, S. G. (2009). Reflections: Our journey in organizational change research and practice. *Journal of change management*, 9(2), 127-142.
- Atzmüller, C., & Steiner, P. M. (2010). Experimental vignette studies in survey research. *Methodology*.
- Avallone, F., & Bonaretti, M. (Eds.). (2003). *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*. Rubbettino Editore.
- Boscolo, P. R., Cinelli, G., Giordani, E., Guerra, F., Lorusso, R., Petracca, F., ... & Migliore, G. (2024). Il processo di digitalizzazione delle aziende sanitarie verso la conclusione del PNRR: opportunità tecnologiche e risposte organizzative. *Mecosan-Management ed Economia Sanitaria-Open Access*, (132).
- Bowen, D. E., & Ostroff, C. (2004). Understanding HRM-firm performance linkages: The role of the "strength" of the HRM system. *Academy of Management Review*, 29(2), 203-221.
- Burris, E. R. (2012). The risks and rewards of speaking up: Managerial responses to employee voice. *Academy of Management Journal*, 55(4), 851-875.
- Delmotte, J., De Winne, S., & Sels, L. (2012). Toward an assessment of perceived HRM system strength: Scale development and validation. *The International Journal of Human Resource Management*, 23(7), 1481-1506.
- Hauser, D. J., Ellsworth, P. C., & Gonzalez, R. (2018). Are manipulation checks necessary? *Frontiers in Psychology*, 9, 998.
- Krumpal, I. (2013). Determinants of social desirability bias in sensitive surveys: A literature review. *Quality & Quantity*, 47(4), 2025-2047.
- Larson, R. B. (2019). Controlling social desirability bias. *International Journal of Market Research*, 61(5), 534-547.
- Lewin, K. (1947). Group decision and social change. *Readings in social psychology*, 3(1), 197-211.
- Lewis, S., Passmore, J., & Cantore, S. (2016). *Appreciative inquiry for change management: Using AI to facilitate organizational development*. Kogan Page Publishers.

- Lines, R. (2004). Influence of participation in strategic change: Resistance, organizational commitment and change goal achievement. *Journal of Change Management*, 4(3), 193-215.
- Lyons, S., & Kuron, L. (2014). Generational differences in the workplace: A review of the evidence and directions for future research. *Journal of organizational behavior*, 35(S1), S139-S157.
- Mainardi, I. (2025). Change management: artificial intelligence (AI) at the service of public administrations. *AI & SOCIETY*, 40(5), 3953-3981.
- Mintzberg, H. (1997). Toward healthier hospitals. *Health Care Management Review*, 22(4), 9-18.
- Oreg, S., Vakola, M., & Armenakis, A. (2011). Change recipients' reactions to organizational change: A 60-year review of quantitative studies. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 47(4), 461-524.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods* (3rd ed.). Sage Publications.
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice* (4th ed.). Sage Publications.
- Portela, G. Z., Fehn, A. C., Ungerer, R. L. S., & Poz, M. R. D. (2017). Human resources for health: global crisis and international cooperation. *Ciencia & saude coletiva*, 22, 2237-2246.
- Robinson, R. S. (2014). Purposive sampling. In *Encyclopedia of quality of life and well-being research* (pp. 5243-5245). Springer, Dordrecht.
- Sadeghi, S. (2024). Employee Well-being in the Age of AI: Perceptions, Concerns, Behaviors, and Outcomes. *arXiv preprint arXiv:2412.04796*.
- Salvemini, S. (2017). *Organizzazione aziendale*. Egea.
- Strohmeier, S., & Piazza, F. (2015). Artificial intelligence techniques in human resource management—a conceptual exploration. In *Intelligent techniques in engineering management: Theory and applications* (pp. 149-172). Cham: Springer International Publishing.
- Uttl, B. (2005). Measurement of individual differences: lessons from memory assessment in research and clinical practice. *Psychological Science*, 16(6), 460-467.
- Wanberg, C. R., & Banas, J. T. (2000). Predictors and outcomes of openness to changes in a reorganizing workplace. *Journal of Applied Psychology*, 85(1), 132.
- Weick, K. E., & Quinn, R. E. (1999). Organizational change and development. *Annual review of psychology*, 50(1), 361-386.
- West, C. P., Dyrbye, L. N., & Shanafelt, T. D. (2018). Physician burnout: contributors, consequences and solutions. *Journal of internal medicine*, 283(6), 516-529.

La trasformazione digitale come cambiamento organizzativo silenzioso nella Pubblica Amministrazione: una Systematic Literature Review

di Francesca di Virgilio¹, Antonia Puccio¹

¹ Università degli Studi del Molise

Abstract

L'innovazione nella Pubblica Amministrazione è ricondotta a riforme formali e cambiamenti tecnologici, ma studi recenti evidenziano che la trasformazione organizzativa emerge da pratiche quotidiane e capacità adattive. Un'analisi sistematica della letteratura condotta su 117 articoli mostra come pratiche quotidiane, *leadership* distribuita e *capability* adattive sostengano una trasformazione "silenziosa", digitale e duratura.

Keywords: Trasformazione silenziosa; Innovazione practice-based; Leadership trasformativa e distribuita

1. Introduzione

La Pubblica Amministrazione (PA) è tradizionalmente descritta come un contesto organizzativo caratterizzato da elevata istituzionalizzazione, rigidità procedurale e forte orientamento alla stabilità. La letteratura recente suggerisce che la metamorfosi della PA non sia soltanto il risultato di interventi normativi centralizzati, ma si configuri piuttosto come una "trasformazione silenziosa": un processo graduale, emergente e non lineare di cambiamento organizzativo che si sviluppa attraverso micro-pratiche, adattamenti incrementali e innovazioni informali sviluppate entro i vincoli istituzionali esistenti (Nagel, 2025; Spacek & Horak, 2025). A differenza delle tradizionali riforme *top-down*, questa forma di trasformazione agisce in modo spesso invisibile e cumulativo, riconfigurando progressivamente routine amministrative, *capability* organizzative e processi di creazione del valore pubblico (Pahl-Wostl *et al.*, 2023).

Un numero crescente di studi conferma che il cambiamento organizzativo nella PA emerge sempre più spesso da pratiche quotidiane, processi di apprendimento distribuito e forme informali di leadership, capaci di adattare le amministrazioni pubbliche a contesti complessi e vincolati (Haug *et al.*, 2023; Scupola & Mergel, 2021; Bason, 2018; De Vries *et al.*, 2016). In coerenza con ciò, la *digital transformation* viene descritta come un fenomeno che va oltre la mera digitalizzazione dei servizi, richiedendo una riconfigurazione integrata di ruoli, competenze e modelli operativi (Martinez & Pezzillo Iacono, 2021).

In questo scenario, la trasformazione non coincide necessariamente con grandi riforme strutturali, ma si manifesta attraverso micro-processi organizzativi, sperimentazioni locali e adattamenti incrementali delle routine operative (Mariani & Bianchi, 2023). Tali dinamiche risultano particolarmente rilevanti nell'adozione di tecnologie digitali e di intelligenza artificiale (AI), dove l'efficacia delle innovazioni dipende soprattutto dalla loro integrazione nelle pratiche lavorative quotidiane e nei processi decisionali esistenti (Mergel *et al.*, 2019; Edelmann *et al.*, 2023).

In contesti caratterizzati da rigidità burocratiche, gli attori intermedi assumono un ruolo centrale nel tradurre strategie digitali in pratiche operative concrete (Wilson & Mergel, 2022). In questo quadro, la leadership trasformativa e distribuita rappresenta una condizione abilitante essenziale, poiché favorisce il superamento delle resistenze organizzative, sostiene l'apprendimento collettivo e promuove culture orientate all'innovazione (Siswadhi *et al.*, 2025; Zumitzavan *et al.*, 2025). Infine, tali processi si riflettono nell'emergere di forme di governance collaborativa e co-produzione, in cui cittadini e stakeholder partecipano attivamente alla

creazione del valore pubblico (Crosby *et al.*, 2017; Feller *et al.*, 2011; Scupola & Mergel, 2021; Osborne *et al.*, 2021).

Nonostante la crescente produzione scientifica, manca ancora una sintesi sistemica capace di spiegare come e attraverso quali meccanismi la trasformazione pubblica avvenga oltre le riforme formali.

Pertanto, questo studio intende rispondere alle seguenti *research questions*:

RQ1. Quali framework teorici spiegano l'innovazione *practice-based* nella PA?
RQ2. In che modo pratiche quotidiane e *leadership* trasformativa e distribuita guidano la trasformazione organizzativa sotto vincoli istituzionali e di risorse?
RQ3. Quale ruolo svolgono *digital transformation* e AI nel rimodellare le routine operative del settore pubblico?

Per rispondere, adottiamo una revisione sistematica della letteratura, con l'obiettivo di esplorare come il cambiamento emerge anche attraverso micro-pratiche e innovazioni informali, interpretare il digitale come leva di trasformazione organizzativa e individuare le *capability* chiave necessarie in contesti complessi e incerti.

2. Framework teorico e metodo

L'innovazione nella PA è interpretata come un processo incrementale derivante dall'interazione tra vincoli istituzionali, pratiche quotidiane, capacità organizzative e governance. La revisione adotta un framework teorico integrato che combina *practice-based perspective*, *dynamic capabilities theory* (DCT), *leadership* trasformativa e distribuita e approccio al *public value* e alla *co-production*. Tale integrazione consente di superare visioni puramente tecno-centriche della trasformazione digitale, offrendo una lettura più aderente alla natura situata e relazionale dell'innovazione pubblica.

La *practice-based perspective* interpreta l'innovazione come il risultato di pratiche sociali, routine operative e azioni situate, più che di riforme pianificate o interventi *top-down* (Bason, 2018; Haug *et al.*, 2023). In questa prospettiva, il cambiamento emerge attraverso micro-adattamenti guidati da *frontline workers* e *middle managers*, producendo innovazione incrementale e informale capace di superare la rigidità burocratica (Scupola & Mergel, 2021; Malacina *et al.*, 2022).

La DCT consente invece di comprendere come le organizzazioni pubbliche sviluppino capacità di adattamento in contesti caratterizzati da incertezza e trasformazione digitale (Kattel & Mazzucato, 2018; Konopik *et al.*, 2022). L'innovazione deriva dall'interazione tra *sensing*, *seizing* e *reconfiguring*, ossia individuazione di opportunità, mobilitazione di risorse e riallineamento di strutture e competenze. Tali capacità risultano strettamente connesse ai processi di apprendimento e sperimentazione continua (Ellström *et al.*, 2021; De Magalhães Santos, 2024).

Un ulteriore filone riguarda la *leadership* trasformativa e distribuita, intesa come rete di attori formali e informali che contribuiscono al cambiamento organizzativo (Schoemaker *et al.*, 2018; Heubeck, 2023; Sugiyanto, 2025). In contesti pubblici caratterizzati da risorse limitate, *middle managers*, *digital champions* e *leader* informali assumono un ruolo centrale nel sostenere sperimentazione locale e adattamento delle routine operative (Wilson & Mergel, 2022). I processi di *digital transformation* diventano così spazi nei quali apprendimento organizzativo, coordinamento e produzione di conoscenza convergono, favorendo forme collaborative di governance (Canonica *et al.*, 2022; 2025).

Infine, la prospettiva del *public value* e della *co-production* interpreta la creazione di valore pubblico come un processo relazionale che coinvolge cittadini e *stakeholder* in ecosistemi collaborativi (Osborne *et al.*, 2021; Torfing *et al.*, 2021). La *co-production* contribuisce alla generazione di outcomes pubblici più inclusivi e sostenibili (Rösler *et al.*, 2021), mentre la

trasformazione digitale favorisce l'integrazione tra servizi, partecipazione degli utenti e creazione di valore pubblico. Nel complesso, le quattro prospettive interagiscono in modo dinamico: la *practice-based perspective* spiega come il cambiamento emerga dalle pratiche quotidiane, la *dynamic capabilities theory* chiarisce i meccanismi di adattamento organizzativo, la *leadership* trasformazionale e distribuita abilita coordinamento e apprendimento, mentre l'approccio al *public value* e alla *co-production* orienta tali processi verso la creazione collaborativa di valore pubblico. La trasformazione digitale della PA emerge quindi come un processo *practice-based, capability-driven e leadership-enabled* fondato sull'interazione continua tra adattamento organizzativo, innovazione collaborativa e governance pubblica.

La revisione sistematica è stata condotta seguendo il protocollo PRISMA. I criteri di inclusione hanno compreso studi focalizzati sulla trasformazione digitale nella Pubblica Amministrazione, identificati attraverso keyword riconducibili alle aree della *public administration, management, organization studies* e *digital government*. Sono stati inclusi sia studi empirici sia contributi teorici e comparativi pubblicati tra il 2010 e il 2025. Sono stati esclusi studi puramente normativi o focalizzati esclusivamente su architetture tecnologiche.

Il processo di selezione ha seguito le quattro fasi PRISMA: identificazione dei record nei database Scopus e Web of Science, *screening* di titoli e abstract con rimozione dei duplicati e dei contributi non pertinenti, fase di eleggibilità basata sulla lettura *full-text* e verifica della coerenza con gli obiettivi della *review*, e infine inclusione del corpus finale di 117 articoli analizzati mediante una codifica tematica.

Tabella 1. Tabella riepilogativa del modello PRISMA

Fase	Descrizione	Output
Identificazione	Ricerca nei database Scopus e Web of Science	Record iniziali
Screening	Rimozione duplicati e revisione titoli/abstract	Studi filtrati
Eleggibilità	Analisi full-text secondo criteri qualitativi	Articoli pertinenti
Inclusione	Selezione finale degli studi	117 articoli

3. Analisi e risultati

La letteratura analizzata evidenzia una crescente attenzione verso forme di innovazione emergenti dalle pratiche quotidiane nella Pubblica Amministrazione, in parallelo all'accelerazione dei processi di *digital transformation* (Haug *et al.*, 2023; Latupeirissa *et al.*, 2024). I risultati della Systematic Literature Review sono organizzati in relazione alle RQ, per chiarire il contributo dei framework teorici, dei meccanismi organizzativi e della *digital transformation* nei processi di cambiamento della PA.

RQ1. Quali framework teorici spiegano l'innovazione *practice-based* nella PA? L'analisi mostra che l'innovazione *practice-based* nella PA viene interpretata attraverso prospettive integrate, tra cui *dynamic capabilities, institutional theory, public value e practice-based approaches*. Un risultato ricorrente evidenzia che l'innovazione pubblica emerge soprattutto tramite adattamenti incrementali delle routine operative, più che attraverso riforme formali o interventi *top-down*. In diversi contesti amministrativi, i funzionari modificano procedure e modalità di lavoro per rispondere a vincoli locali, pressioni temporali e scarsità di risorse, generando forme di innovazione incrementale spesso non formalizzate, definite come *silent transformation* (Haug *et al.*, 2023; Andresen *et al.*, 2025).

La trasformazione appare quindi come un processo cumulativo e iterativo, fondato su apprendimento continuo e sperimentazione quotidiana piuttosto che su cambiamenti episodici (Mariani & Bianchi, 2023). Gli studi mostrano inoltre che la capacità delle amministrazioni di adattarsi a contesti complessi dipende dalla combinazione di raccolta di segnali dal contesto, riallineamento di strutture e apprendimento organizzativo. L'adozione isolata di strumenti tecnologici tende invece a produrre risultati limitati (Mwanza & Dar, 2025).

RQ2. In che modo pratiche quotidiane e *leadership* trasformativa e distribuita guidano la trasformazione organizzativa sotto vincoli istituzionali e di risorse? I risultati mostrano che il cambiamento emerge spesso in contesti caratterizzati da rigidità burocratiche, scarsità di risorse e forte pressione istituzionale, nei quali gli attori organizzativi sviluppano pratiche adattive informali per garantire continuità operativa e innovazione incrementale.

Particolarmente rilevante è il ruolo di attori non apicali. *Middle managers*, leader informali e *digital champions* emergono infatti come figure centrali nel promuovere sperimentazione locale, collaborazione inter-organizzativa e superamento delle rigidità burocratiche (Siswadhi *et al.*, 2025; Zumitzavan *et al.*, 2025). In contesti con risorse limitate, tali attori favoriscono team flessibili, *partnership cross-sector* e cicli di apprendimento rapidi, sostenendo l'adattamento continuo delle organizzazioni (Kattel & Mazzucato, 2018; Mwanza & Dar, 2025). La *leadership* associata ai processi di innovazione risulta quindi meno legata alla posizione gerarchica e più alla capacità di attivare apprendimento, collaborazione e sperimentazione. Le ricerche mostrano che competenze imprenditoriali, orientamento allo sviluppo e capacità di operare oltre i confini organizzativi risultano decisive per sostenere la trasformazione digitale (Heubeck, 2023; Schoemaker *et al.*, 2018). Inoltre, *capability* organizzative come agilità, apprendimento continuo e *knowledge sharing* rappresentano elementi essenziali per l'adattamento a contesti incerti e digitalizzati.

RQ3. *Quale ruolo svolgono digital transformation e AI nel rimodellare le routine operative del settore pubblico?*

La letteratura converge nel considerare la *digital transformation* un processo continuo e profondamente organizzativo, più che un semplice aggiornamento tecnologico. L'adozione di tecnologie digitali e soluzioni di AI produce effetti significativi solo quando tali strumenti vengono integrati nelle attività operative quotidiane e accompagnati da sviluppo di competenze, coinvolgimento degli utenti e governance collaborativa (Mergel *et al.*, 2019; Mariani & Bianchi, 2023). Al contrario, approcci tecno-centrici tendono a generare cambiamenti superficiali e risultati limitati nel lungo periodo (Feller *et al.*, 2011). Gli studi mostrano inoltre che la creazione di valore pubblico deriva sempre più da ecosistemi collaborativi digitalmente mediati. Le piattaforme digitali facilitano processi di co-produzione e co-design che migliorano qualità e legittimità dei servizi pubblici, ma richiedono nuove routine organizzative e capacità relazionali (Scupola & Mergel, 2021; Crosby *et al.*, 2017). Il valore pubblico emerge così dall'interazione tra servizi, cittadini e pratiche di co-creazione, con esiti variabili in funzione della qualità del disegno organizzativo e istituzionale (Osborne *et al.*, 2021; Torfing *et al.*, 2021; Rösler *et al.*, 2021).

4. Implicazioni teoriche e pratiche

Dal punto di vista teorico, i risultati della review contribuiscono innanzitutto a rafforzare il dialogo tra *practice-based perspective* e DCT nel contesto della PA. Le evidenze suggeriscono infatti che le capacità dinamiche non debbano essere interpretate esclusivamente come metacapacità astratte o di livello strategico, ma come insiemi di pratiche situate e osservabili. Attività quali la progettazione partecipata dei servizi, la sperimentazione pilota, la riprogettazione incrementale dei processi e il monitoraggio continuo emergono come *pattern*

ricorrenti che incarnano, a livello micro, le funzioni di *sensing*, *seizing* e *reconfiguring* (Mwanza & Dar, 2025; Barrutia *et al.*, 2022; Malacina *et al.*, 2022; Ellström *et al.*, 2021). Questa lettura contribuisce a fornire una micro-fondazione più solida alle capacità dinamiche nella PA e avvicina ulteriormente la DCT alla *practice-based view*.

In secondo luogo, i risultati suggeriscono di ripensare il ruolo della *leadership* come componente costitutiva delle capacità dinamiche manageriali. Le competenze imprenditoriali, la capacità di orchestrare reti inter-organizzative e di promuovere una cultura orientata all'apprendimento e alla sperimentazione risultano condizioni abilitanti fondamentali dei processi di *sensing* e *reconfiguring* (Heubeck, 2023; Schoemaker *et al.*, 2018; Çera & Abbas, 2023). Questo contributo si inserisce nel filone delle *dynamic managerial capabilities*, rafforzandone la rilevanza empirica nel settore pubblico.

Un ulteriore avanzamento teorico riguarda il modo in cui viene concettualizzata la co-produzione. I contributi analizzati focalizzano l'attenzione dalla co-produzione a una visione più ampia, in cui essa rappresenta una componente strutturale di ecosistemi di creazione di valore pubblico. In tali ecosistemi, diverse configurazioni di attori, piattaforme digitali e pratiche organizzative generano differenti tipologie di valore per cittadini, amministrazioni e società nel suo complesso (Osborne *et al.*, 2021; Scupola & Mergel, 2021; Torfing *et al.*, 2021; Rösler *et al.*, 2021).

Infine, la letteratura sulle capacità dinamiche orientate alla sostenibilità e alla trasformazione digitale propone tassonomie che distinguono tra eco-efficienza, trasformazione organizzativa e trasformazione sistemica, nonché tra diversi livelli di integrazione degli *stakeholder* (Köhler *et al.*, 2022). L'integrazione di queste dimensioni arricchisce la DCT introducendo elementi normativi – come la sostenibilità e il valore pubblico – e una prospettiva esplicitamente multi-attore.

Sul piano pratico, i risultati suggeriscono che i programmi di trasformazione nella PA dovrebbero essere progettati come processi di sviluppo di pratiche e routine, piuttosto che come insiemi di progetti tecnologici isolati. Le evidenze indicano che la costruzione di pratiche ricorrenti – quali il *co-design* con utenti e *stakeholder*, la sperimentazione controllata e il monitoraggio continuo – risulta più efficace nel sostenere il cambiamento organizzativo di lungo periodo. Strumenti operativi come comunità di pratica, laboratori di innovazione e revisioni periodiche dei processi emergono come leve particolarmente rilevanti (Scupola & Mergel, 2021; Rösler *et al.*, 2021; Malacina *et al.*, 2022; Ellström *et al.*, 2021).

Inoltre, le amministrazioni pubbliche sono chiamate a rafforzare le capacità dinamiche sia a livello organizzativo sia manageriale. Ciò implica investimenti in sistemi di *sensing*, come l'*intelligence* digitale e l'ascolto strutturato di utenti e *stakeholder*; in meccanismi di *seizing*, attraverso processi decisionali più snelli e la riduzione degli ostacoli burocratici; e in strutture dedicate al *reconfiguring*, quali unità di cambiamento e revisioni di ruoli e confini organizzativi (Mwanza & Dar, 2025; Barrutia *et al.*, 2022; De Magalhães Santos, 2024; Ellström *et al.*, 2021). In questo contesto, i programmi di formazione manageriale dovrebbero sviluppare competenze imprenditoriali e di gestione dell'innovazione, più che limitarsi alle tradizionali competenze amministrative (Heubeck, 2023; Schoemaker *et al.*, 2018).

Un'ulteriore implicazione riguarda la necessità di promuovere forme di *leadership* trasformativa e distribuita. Operativamente, ciò significa ampliare i margini di autonomia ai livelli intermedi, creare spazi di sperimentazione sicuri e riconoscere e premiare comportamenti collaborativi e innovativi. La *leadership* emerge come una rete distribuita di attori che animano iniziative di cambiamento, piuttosto che come una funzione concentrata esclusivamente nei vertici organizzativi (Heubeck, 2023; Çera & Abbas, 2023; AlNuaimi *et al.*, 2021).

Per quanto riguarda la *co-production*, i risultati suggeriscono di progettare questi processi con un chiaro orientamento alla creazione di valore pubblico, e non solo al consenso o alla

legittimazione simbolica. Le amministrazioni dovrebbero collegare le iniziative di co-progettazione a obiettivi espliciti di valore – cittadino, economico, amministrativo e sociale – dotandosi al contempo di metriche adeguate per valutarne gli esiti (Osborne *et al.*, 2021; Scupola & Mergel, 2021; Torfing *et al.*, 2021; Rösler *et al.*, 2021; Malacina *et al.*, 2022).

Infine, la *governance* delle collaborazioni pubblico-private richiede di essere affrontata come la gestione di veri e propri ecosistemi di innovazione. I casi analizzati mostrano che la co-creazione con attori privati richiede capacità organizzative esplicite per superare barriere legate alla fiducia, alla condivisione dei dati e all'allineamento degli incentivi. Le piattaforme collaborative e routine di apprendimento congiunto emergono come strumenti chiave per sostenere tali collaborazioni nel tempo (Barrutia *et al.*, 2022; Rösler *et al.*, 2021; Köhler *et al.*, 2022).

Nel complesso, le evidenze analizzate invitano a concepire l'innovazione nel settore pubblico come un fenomeno incrementale, relazionale e contestuale, che prende forma nel tempo dall'intreccio tra vincoli istituzionali, *agency* degli attori, capacità dinamiche e pratiche quotidiane orientate alla creazione di valore pubblico.

5. Conclusioni

Il presente contributo interpreta la trasformazione digitale nella Pubblica Amministrazione come un processo di “trasformazione silenziosa”, caratterizzato da cambiamenti incrementali, adattivi e cumulativi che emergono attraverso micro-pratiche organizzative, forme di *leadership* e processi continui di sperimentazione. Il principale contributo teorico dell'articolo consiste nell'evidenziare come l'innovazione pubblica possa svilupparsi anche all'interno di contesti istituzionali altamente rigidi, attraverso dinamiche *bottom-up* che, nel tempo, riconfigurano in modo progressivo *routine* amministrative, *capability* organizzative e modelli di *governance*.

Lo studio mostra inoltre che il successo della trasformazione digitale non dipende unicamente dall'introduzione di nuove tecnologie, ma soprattutto dall'interazione tra *capability* dinamiche, adattamento ai vincoli istituzionali, pratiche di *governance* collaborativa e orientamento alla creazione di valore pubblico. È proprio questa combinazione di fattori organizzativi e istituzionali a rendere possibile una trasformazione sostenibile, in cui il cambiamento tecnologico si traduce effettivamente in innovazione organizzativa e in miglioramento dei risultati per cittadini e *stakeholder*.

Bibliografia

- AlNuaimi, B. K., Singh, S. K., & Harney, B. (2021). Unpacking the role of innovation capability: Exploring the impact of leadership style on green procurement via a natural resource-based perspective. *Journal of business research*, 134, 78-88. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2021.05.026>
- Andresen, E., Öberg, C., & Westergren, C. (2025). Orchestrating public sector innovation processes for digitalization. *International Journal of Public Sector Management*, 1-20. <https://doi.org/10.1108/ijpsm-01-2025-0022>
- Barrutia, J. M., Echebarria, C., Aguado-Moralejo, I., Apaolaza-Ibanez, V., & Hartmann, P. (2022). Leading smart city projects: Government dynamic capabilities and public value creation. *Technological Forecasting and Social Change*, 179, 121679. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2022.121679>
- Bason, C. (2018). *Leading public sector innovation* (Vol. 10). Bristol: Policy Press. <https://doi.org/10.51952/9781447336259>

- Canonico, P., De Nito, E., Esposito, V., Martinez, M., & Pezzillo Iacono, M. (2022, October). Investigating Digital Public Administration and Organizational Change in a Knowledge Translation Perspective. In Conference of the Italian Chapter of AIS (pp. 89-102). Cham: Springer Nature Switzerland.
- Canonico, P., De Nito, E., Esposito, V., Martinez, M., & Pezzillo Iacono, M. (2025). Knowledge transfer and brokering in a public sector digital transformation project. *Knowledge Management Research & Practice*, 1-16. <https://doi.org/10.1080/14778238.2025.2525219>
- Çera, E., & Abbas, Z. (2023, November). Transformational leadership fostering open innovation: a dynamic capabilities perspective. In *European Conference on Management, Leadership & Governance* (pp. 63-71). Academic Conferences International Limited. <https://doi.org/10.34190/ecmlg.19.1.1583>
- Crosby, B. C., 't Hart, P., & Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19(5), 655-669. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192165>
- De Magalhães Santos, L. (2024). Dynamic capabilities in the public sector: Research agenda in the context of digital transformation. *JeDEM-eJournal of eDemocracy and Open Government*, 16(2), 74-87. <https://doi.org/10.29379/jedem.v16i2.883>
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2012). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public administration*, 94(1), 146-166. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2638618>
- Edelmann, N., Mergel, I., & Lampoltshammer, T. (2023). Competences that foster digital transformation of public administrations: an Austrian case study. *Administrative Sciences*, 13(2), 44. <https://doi.org/10.3390/admsci13020044>
- Ellström, D., Holtstrom, J., Berg, E., & Johansson, C. (2021). Dynamic capabilities for digital transformation. *Journal of Strategy and Management*, 15(2), 272-286. <https://doi.org/10.1108/jsma-04-2021-0089>
- Feller, J., Finnegan, P., & Nilsson, O. (2011). Open innovation and public administration: transformational typologies and business model impacts. *European Journal of Information Systems*, 20(3), 358-374. <https://doi.org/10.1057/ejis.2010.65>
- Haug, N., Dan, S., & Mergel, I. (2023). Digitally-induced change in the public sector: a systematic review and research agenda. *Public Management Review*, 26(7), 1963-1987. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2234917>
- Heubeck, T. (2023). Managerial capabilities as facilitators of digital transformation? Dynamic managerial capabilities as antecedents to digital business model transformation and firm performance. *Digital Business*, 3(1), 100053.. <https://doi.org/10.1016/j.digbus.2023.100053>
- Kattel, R., & Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and corporate change*, 27(5), 787-801. <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>
- Köhler, J., Sönnichsen, S., & Beske-Jansen, P. (2022). Towards a collaboration framework for circular economy: The role of dynamic capabilities and open innovation. *Business Strategy and the Environment*, 31(6), 2700-2713.t. <https://doi.org/10.1002/bse.3000>
- Konopik, J., Jahn, C., Schuster, T., Hoßbach, N., & Pflaum, A. (2022). Mastering the digital transformation through organizational capabilities: A conceptual framework. *Digital Business*, 2(2), 100019.. <https://doi.org/10.1016/j.digbus.2021.100019>
- Latupeirissa, J., Dewi, N., Prayana, I., Srihandi, M., Ramadiansyah, S., & Pramana, I. (2024). Transforming Public Service Delivery: A Comprehensive Review of Digitization Initiatives. Sustainability. *Sustainability*, 16(7), 2818. <https://doi.org/10.3390/su16072818>

- Malacina, I., Karttunen, E., Jääskeläinen, A., Lintukangas, K., Heikkilä, J., & Kähkönen, A. (2022). Capturing the value creation in public procurement: A practice-based view. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 28(2), 100745. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2021.100745>
- Mariani, I., & Bianchi, I. (2023). Conceptualising Digital Transformation in Cities: A Multi-Dimensional Framework for the Analysis of Public Sector Innovation. *Sustainability*, 15(11), 8741. <https://doi.org/10.3390/su15118741>
- Martinez, M., & Pezzillo Iacono, M. (2021). Disruption, Engagement e Change management per la digitalizzazione della Suprema Corte di Cassazione. *PROSPETTIVE IN ORGANIZZAZIONE*, 14, 1-7.
- Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government information quarterly*, 36(4), 101385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- Mwanza, P. M., & Dar, J. A. (2025). Role of dynamic capabilities in public sector performance: a strategic management perspective. *International Journal of Research in Business & Social Science*, 14(4). <https://doi.org/10.20525/ijrbs.v14i4.4122>
- Nagel, M. L. (2025). The Challenge of Balancing Innovation and Tradition in the Public Sector: The Role of Street-Level Bureaucrats in Digital Transformation. *Administration & Society*, 57(1), 154–181.
- Osborne, S. P., Nasi, G., & Powell, M. (2021). Beyond co-production: Value creation and public services. *Public administration*, 99(4), 641-657. <https://doi.org/10.1111/padm.12718>
- Pahl-Wostl, C., Odume, O. N., Scholz, G., De Villers, A., & Amankwaa, E. F. (2023). The role of crises in transformative change towards sustainability. *Ecosystems and People*, 19(1).
- Rosa, A., & Martinez, M. (2022). *Modelli organizzativi agili per la pubblica amministrazione*. FrancoAngeli.
- Rösler, J., Söll, T., Hancock, L., & Friedli, T. (2021). Value co-creation between public service organizations and the private sector: an organizational capabilities perspective. *Administrative Sciences*, 11(2), 55. <https://doi.org/10.3390/admsci11020055>
- Scupola, A., & Mergel, I. (2022). Co-production in digital transformation of public administration and public value creation: The case of Denmark. *Government Information Quarterly*, 39(1), 101650. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101650>
- Siswadhi, F., Widayastuti, T., Sawitri, N., Hadita, H., & Yuliviona, R. (2025). Transformational Leadership in E-Government: Fostering Innovation and Efficiency in Public Administration. *International Journal of Social and Human. International Journal of Social and Human*, 2(1), 55-66. <https://doi.org/10.59613/5ebaf708>
- Špaček, D., & Horák, P. (2025). Examining the Covid 19 driven changes in public administration and their longevity: the case of Czechia. *Public Money & Management*.
- Sugiyanto, H. (2025). Evolution of Public Sector Leadership in the Era of Digital Transformation. *International Journal of Public Administration and Policy*, 1(1), 23-30. <https://doi.org/10.58290/ijpap.v1i1.14>
- Torfin, J., Ferlie, E., Jukić, T., & Ongaro, E. (2021). A theoretical framework for studying the co-creation of innovative solutions and public value. *Policy & Politics*, 49(2), 189-209. <https://doi.org/10.1332/030557321x16108172803520>
- Wilson, C., & Mergel, I. (2022). Overcoming barriers to digital government: mapping the strategies of digital champions. *Government Information Quarterly*, 39(2), 101681.
- Zumitzavan, V., Prachumrasee, K., & Pathak, S. (2025). Transformational leadership cultivating innovation and transparency in local government organisations, Thailand. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 100626. <https://doi.org/10.1016/j.joitmc.2025.100626>

La gestione dei processi di ricerca e innovazione in ambito sanitario: tra vincoli della PA e nuove pratiche manageriali

di **Lucio Todisco¹**, **Andrea Tomo¹**, **Maria Luigia Mazzone²**

¹ *Università degli Studi di Napoli Federico II - Dipartimento di Economia, Management, Istituzioni*

² *Ufficio Speciale "Management Ricerca, Innovazione e Trasferimento Tecnologico" Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale Santobono-Pausilipon*

Abstract

Nel corso degli ultimi decenni il tema della gestione della ricerca e innovazione ha rappresentato un'importante sfida in ambito sanitario. Il presente contributo, con un taglio teorico-pratico, affronta il tema della gestione dei processi di ricerca e innovazione (R&I) in ambito sanitario, con specifico riferimento al contesto della sanità pubblica italiana, in cui si intersecano vincoli amministrativi e tentativi di implementazione di nuove pratiche manageriali. Il contributo cerca, attraverso anche la presentazione di un caso studio, di identificare nuovi modelli organizzativi maggiormente funzionali alle sfide odierne dei processi di R&I in strutture complesse.

Keywords: Pubblica amministrazione; R&I; management sanitario

1. Introduzione

I temi della ricerca e dell'innovazione scientifica e manageriale sono centrali se riferiti ad un necessario avanzamento dei processi di miglioramento organizzativo del settore sanitario, nonché rispetto al miglioramento continuo dell'assistenza sanitaria (Flessa & Hubener, 2021; Torvinen & Jansson, 2023).

In uno scenario in rapida evoluzione, anche grazie alla diffusione delle nuove tecnologie, la gestione della Ricerca e dell'Innovazione (R&I) in ambito sanitario pubblico ricopre una rilevanza ancora più strategica (Linnéusson *et al.*, 2022; Santos *et al.*, 2022). Tuttavia, essa presenta ancora notevoli criticità organizzative, soprattutto nel contesto italiano, dove spesso mancano strutture dedicate che possano supportare, coordinare e valorizzare le attività di ricerca. L'integrazione tra attività clinica e ricerca scientifica costituisce una sfida fondamentale per garantire che le nuove conoscenze e l'introduzione ed uso di nuove tecnologie si traducono efficacemente in miglioramenti delle cure.

Un ambito di particolare interesse è quello degli ospedali pediatrici che hanno una connotazione particolare, legate alla specificità del paziente pediatrico e alla necessità di sviluppare approcci, tecnologie e protocolli dedicati.

Il presente contributo con un taglio teorico-pratico si propone di analizzare il tema dell'organizzazione, integrazione e gestione della R&I in un contesto ospedaliero pediatrico pubblico, con particolare riferimento alla proposta e identificazione di quelle che sono le possibili leve per l'introduzione di un "R&I Management Office" all'interno di un'Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale (AORN) pediatrica nell'ambito del contesto sanitario regionale campano.

In particolar modo, il contributo intende fornire una lettura manageriale delle principali criticità attualmente riscontrabili nella gestione della R&I nel contesto sanitario, nonché di comprendere quali leve organizzative siano utili per supportare una corretta integrazione tra assistenza, ricerca e innovazione. L'intento del contributo è fornire degli utili indirizzi manageriali nella identificazione di azioni in grado di supportare lo sviluppo di un R&I Management Office nel contesto sanitario pubblico e, in particolar modo, nel contesto degli

ospedali pediatrici, portando, in questo modo, una possibile innovazione all'interno del contesto sanitario italiano.

Infine, dal punto di vista teorico, il contributo intende fornire una cornice di riflessione utile alla gestione dei processi di innovazione nei contesti sanitari, inserendosi nell'ambito degli studi dedicati ai processi di R&I in tale contesto, anche alla luce dei percorsi di riforma attualmente in essere come, ad esempio, nel caso dell'implementazione del DM 77/2022, le cui ricadute possono fornire nuove prospettive anche ai processi di R&I.

2. I processi di R&I in sanità

Nel corso degli ultimi decenni, la letteratura scientifica sui processi di Ricerca e Innovazione (R&I) si è particolarmente focalizzata sulle organizzazioni sanitarie, per la loro alta complessità, nonché per l'imprevedibilità e dinamicità di un contesto in cui il management è spesso costretto a prendere decisioni in modo rapido e proattivo (Flessa & Hubener, 2021; Torvinen & Jansson, 2023; Vest & Gamm, 2010).

L'esperienza pandemica ha rappresentato, inoltre, uno snodo centrale per una riflessione teorica e manageriale sul tema degli investimenti in R&I, soprattutto perché ha rappresentato un momento di forte accelerazione verso il passaggio da una sanità basata su un modello fortemente "ospedalocentrico" ad una sanità di comunità che porta, inevitabilmente, ad un necessario e maggiore investimento in termini sia organizzativi che finanziari per il potenziamento della R&I, con l'intento di rispondere alle sfide che la sanità pubblica si trova ad affrontare rispetto ad una nuova cultura della salute (Mercurio *et al.*, 2026; Noto *et al.*, 2022). Inoltre, le organizzazioni sanitarie si muovono in contesti basati su interazioni complesse tra pazienti, stakeholders, personale interno (medici e infermieri) e fornitori esterni (prodotti farmaceutici) e questo comporta una necessaria discussione sul tema della R&I con l'esigenza sempre crescente di riconcettualizzare i processi di coinvolgimento dei pazienti alla luce di una maggiore attenzione alla creazione di valore e significato nel rapporto tra l'organizzazione e le persone (Lagrecia *et al.*, 2023; Mercurio *et al.*, 2026).

Nell'ambito della complessa architettura dei processi di innovazione in sanità, la gestione della R&I si scontra con il paradosso esistente attualmente nella complessa macchina organizzativa della Pubblica Amministrazione, sospesa tra rigore procedurale e urgenza trasformativa. La necessità di innovazione nel contesto sanitario continua a crescere, spinta dai rapidi cambiamenti tecnologici e dalla domanda di soluzione per patologie critiche e dalla ricerca di servizi sempre più efficienti (Fuglsang, 2008; Mormile *et al.*, 2022; Petralia, 2023; Savory & Fortune, 2015; Thakur *et al.*, 2012). Alla luce di quanto descritto, la gestione della R&I in ambito sanitario deve muoversi su due binari complementari: quello delle innovazioni incrementali, ovvero miglioramenti continui sia di tipo manageriale che tecnologico ed innovazioni strutturali, ovvero innovazioni radicali a livello organizzativo in grado di ridefinire il rapporto tra ospedale e paziente e tra ospedale e territorio (Savory e Fortune, 2015). Questa complementarità porta inevitabilmente a riflettere su come poter orientare i processi di R&I in modo più efficiente possibile, favorendo interazioni efficienti tra struttura pubblica, pazienti e territorio e migliorando la qualità degli investimenti.

3. L'organizzazione dei processi di R&I nel contesto sanitario degli ospedali pediatrici

Alla luce di quanto precedentemente descritto, particolarmente interessante è il tema di come organizzare in modo efficiente i processi di R&I in un panorama particolarmente complesso come quello degli ospedali pediatrici. In generale, il panorama della ricerca negli ospedali pediatrici italiani presenta un quadro eterogeneo, caratterizzato da diversi modelli organizzativi e livelli di strutturazione differenti.

In generale, è possibile identificare tre principali tipologie di assetto organizzativo: il primo è quello degli ospedali pediatrici con status di Istituto di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) che rappresentano i centri di eccellenza per la ricerca pediatrica in Italia. Questi istituti (ad esempio l'Ospedale Pediatrico Bambino Gesù di Roma, l'Istituto Gaslini di Genova, l'Ospedale Meyer di Firenze) sono caratterizzati da una forte integrazione tra assistenza e ricerca, e dispongono di strutture organizzative dedicate alla sua gestione. Tra questi, con un percorso avviato nel 2022, ne è entrato a far parte anche l'AORN Santobono Pausilipon di Napoli. In generale, questi Istituti hanno una direzione scientifica con responsabilità diretta sulle attività di ricerca; laboratori di ricerca dedicati, spesso organizzati per aree tematiche; un ufficio per la gestione dei progetti di ricerca e dei Research Grant; personale dedicato al supporto metodologico e statistico; un sistema strutturato per la raccolta e gestione dei dati di ricerca; un comitato etico interno o un rapporto privilegiato con il comitato etico di riferimento.

Questi Istituti beneficiano di finanziamenti dedicati alla ricerca corrente da parte del Ministero della Salute, oltre a fondi competitivi nazionali e internazionali.

La produzione scientifica di questi centri è generalmente elevata, con pubblicazioni su riviste ad alto impatto e partecipazione a reti di ricerca internazionali. Ci sono poi gli Ospedali pediatrici universitari o le cliniche pediatriche all'interno di Aziende Ospedaliere Universitarie la cui attività di ricerca è strettamente legata alla missione universitaria e si avvale delle strutture dipartimentali accademiche. L'organizzazione della ricerca in questi contesti è caratterizzata da una forte integrazione con i dipartimenti universitari e le relative strutture di ricerca; la presenza di personale con doppia afferenza (universitaria e ospedaliera); l'accesso a risorse universitarie per la ricerca (laboratori, strumentazioni, personale); il coinvolgimento di studenti di medicina, specializzandi e dottorandi nelle attività di ricerca; finanziamenti prevalentemente legati ai canali universitari (PRIN, fondi di ateneo, ecc.). Questo modello presenta vantaggi in termini di interdisciplinarietà e formazione, ma può incontrare difficoltà nell'integrazione operativa tra le logiche universitarie e quelle assistenziali. L'ultimo modello, infine, è quello degli Ospedali pediatrici pubblici non universitari e senza status di IRCCS che rappresentano la categoria più numerosa ma anche quella con maggiori criticità organizzative nell'ambito della ricerca. In questi contesti, l'attività di ricerca è spesso non strutturata a livello organizzativo; dipendente dall'iniziativa dei singoli professionisti e con una carenza di personale dedicato al supporto metodologico e gestionale; vincoli di tempo e risorse e fortemente focalizzata su studi osservazionali o partecipazione a trial clinici multicentrici.

Tuttavia, negli ultimi anni, in tali contesti si è assistito ad una crescente consapevolezza dell'importanza della ricerca, con l'avvio di iniziative volte a migliorarne la strutturazione. Alcune strutture ospedaliere hanno iniziato a identificare referenti per la ricerca all'interno delle direzioni sanitarie, a sviluppare collaborazioni con università e centri di ricerca, e a promuovere la formazione del personale in ambito metodologico. Al di là delle specificità dei singoli contesti organizzativi, alcune problematiche trasversali meritano particolare attenzione. Innanzitutto, emerge una significativa frammentazione delle attività di ricerca, con progetti che si sviluppano frequentemente come iniziative isolate dei diversi gruppi clinici, in assenza di una visione d'insieme che possa garantire il coordinamento e favorire sinergie potenzialmente fruttuose. Questo fenomeno si accompagna spesso a una carenza di figure professionali dotate di competenze specialistiche necessarie per elevare il livello qualitativo della ricerca: profili esperti in metodologia, analisi statistica avanzata, gestione e valorizzazione dei dati o project management scientifico rappresentano risorse funzionali agli obiettivi di avere processi di R&I efficienti, ma non sono ancora sufficientemente presenti negli organici ospedalieri. Particolarmente critica appare, inoltre, la limitata diffusione di una cultura della ricerca traslazionale, con il permanere di una separazione concettuale e operativa tra l'ambito della ricerca fondamentale e quello dell'applicazione clinica. Questo disallineamento rappresenta un rilevante ostacolo alla trasformazione delle scoperte scientifiche in concreti miglioramenti

delle pratiche assistenziali, riducendo l'impatto potenziale dell'innovazione sulla qualità delle cure pediatriche. Si registra anche una scarsa valorizzazione dell'attività di ricerca all'interno delle istituzioni sanitarie: l'impegno dedicato dai professionisti a progetti scientifici raramente trova adeguato riconoscimento nella definizione dei carichi di lavoro o nei percorsi di sviluppo professionale, generando comprensibili disincentivi motivazionali.

Infine, una ulteriore criticità particolarmente rilevante riguarda l'accesso ai finanziamenti, soprattutto per quelle strutture non qualificate come IRCCS. Tali strutture si trovano a fronteggiare maggiori difficoltà nella competizione per l'ottenimento di risorse, sia per l'esperienza limitata nella formulazione di proposte progettuali competitive, sia per la minore disponibilità di personale qualificato dedicato specificamente alla pianificazione e preparazione di candidature per bandi di finanziamento nazionali ed europei. Le criticità evidenziate portano inevitabilmente a dover riflettere su come immaginare modelli organizzativi più funzionali alla gestione della ricerca e dell'innovazione all'interno di strutture così complesse come gli ospedali pediatrici, creando, in questo modo, maggiori possibilità di integrazione tra attività scientifica e pratica clinica.

4. Modelli internazionali di gestione della R&I in ambito pediatrico

Uno sguardo può essere rivolto a livello internazionale per cercare di comprendere quali sono gli orientamenti rispetto alla gestione della R&I in ambito di strutture ospedaliere pediatriche, in modo da poter fornire qualche ulteriore riflessione rispetto a ciò che abbiamo precedentemente descritto rispetto al contesto italiano. L'analisi di questi modelli consente di identificare quali approcci, strutture e processi vengono identificati per promuovere la ricerca scientifica e l'innovazione clinica in contesti che, come abbiamo precedentemente descritto, sono strutture altamente complesse per il rapporto così importante con i pazienti e la comunità.

Nel modello nordamericano, gli ospedali pediatrici statunitensi e canadesi di eccellenza (ad esempio il Boston Children's Hospital, il Cincinnati Children's Hospital Medical Center, il Children's Hospital of Philadelphia e il SickKids di Toronto) hanno sviluppato modelli caratterizzati da Research Institutes autonomi ma integrati con l'ospedale, dotati di propria governance, budget e personale; programmi di ricerca tematici trasversali alle divisioni cliniche, focalizzati su specifiche aree patologiche o disciplinari; core facilities centralizzati che forniscono servizi specializzati a tutti i ricercatori (sequenziamento genetico, bioinformatica, microscopia avanzata, ecc.); uffici di trasferimento tecnologico dedicati alla valorizzazione della proprietà intellettuale e allo sviluppo di collaborazioni industriali; Centers for Innovation specificamente dedicati allo sviluppo e all'implementazione di soluzioni innovative nella pratica clinica; research administration con personale specializzato nel supporto amministrativo, finanziario e regolatorio ai ricercatori; training programs strutturati per lo sviluppo delle competenze di ricerca nei clinici e negli operatori sanitari. Un elemento distintivo del modello nordamericano è la forte integrazione con il sistema accademico. I medici hanno un doppio ruolo clinico e accademico (modello *physician-scientist*), e la disponibilità di percorsi di carriera specifici per i ricercatori clinici.

Un altro esempio interessante a livello internazionale è quello del Regno Unito. Alcuni ospedali pediatrici (ad esempio il Great Ormond Street Hospital di Londra, l'Alder Hey Children's Hospital di Liverpool) hanno sviluppato un modello fortemente integrato con il National Health Service (NHS) e con il sistema universitario. Elementi caratterizzanti di questo modello sono i seguenti: NIHR Biomedical Research Centres che integrano ricerca accademica e assistenza clinica, con finanziamenti dedicati dal National Institute for Health Research; Clinical Research Facilities dedicate alla conduzione di trial clinici e studi traslazionali; Research Networks tematici che collegano diversi centri pediatrici su specifiche aree patologiche; Patient and Public Involvement strutturato in tutte le fasi della ricerca, dalla

definizione delle priorità alla disseminazione dei risultati; Digital Innovation Hubs focalizzati sull'applicazione di tecnologie digitali per l'innovazione dei percorsi assistenziali. Un aspetto distintivo del modello britannico è l'enfasi sulla ricerca centrata sul paziente e sulla famiglia, con un forte coinvolgimento degli utenti nella definizione delle priorità di ricerca e nella valutazione degli esiti.

Infine, un altro modello è quello europeo continentale. Ospedali pediatrici come, ad esempio, l'Hôpital Necker-Enfants Malades di Parigi, il Karolinska University Hospital di Stoccolma e l'UMC Utrecht Wilhelmina Children's Hospital presentano modelli caratterizzati da una forte integrazione con gli istituti di ricerca nazionali (INSERM in Francia, Karolinska Institutet in Svezia) e con uno spiccato focus sulla ricerca traslazionale e personalizzata. Inoltre, questi ospedali pediatrici dei programmi di innovazione clinica e organizzativa; un approccio multidisciplinare e collaborativo; la partecipazione attiva a consorzi di ricerca europei e internazionali; lo sviluppo di piattaforme tecnologiche condivise tra diversi ospedali e istituti di ricerca. Questo modello è caratterizzato da una forte attenzione all'accesso ai finanziamenti europei, in particolare attraverso i programmi Horizon Europe. La tabella di seguito mette a comparazione i modelli analizzati.

Tabella 1. Comparazione dei modelli di gestione della R&I

Dimensione di analisi	Modello Nordamericano	Modello Britannico	Modello Europeo Continentale
Governance	Research Institutes dedicati	Forte integrazione sistema sanitario e mondo accademico	Forte integrazione con Istituti di ricerca nazionali
Infrastrutture	Core facilities, centri di innovazione, Uffici di trasferimento tecnologico	Presenza di digital innovation hubs	Piattaforme tecnologiche condivise e centri di ricerca traslazionale
Focus operativi	Programmi trasversali di valorizzazione dell'innovazione e della ricerca	Ricerca centrata sul paziente, trial clinici	Medicina personalizzata, forte partecipazione ad attività internazionali
Risorse Umane	Prevalenza di un modello Physician-Scientist	Prevalenza di carriere clinico-accademiche supportate all'interno del NHS	Prevalenza di un approccio multidisciplinare e collaborativo tra personale clinico e personale accademico
Coinvolgimento dei pazienti	Coinvolgimento orientato all'implementazione delle innovazioni	Prevalenza di un modello Patient and Public Involvement (PPI)	Accesso equo dei pazienti all'innovazione e alla ricerca
Modalità di finanziamento	Prevalenza di budget propri, forte coinvolgimento delle imprese	Forte prevalenza dei finanziamenti governativi	Forte prevalenza di fondi europei e budget nazionali

5. Ripensare la ricerca nei contesti ospedalieri pediatrici: il R&I Management Office

In questo scenario altamente complesso, il R&I Management Office può rappresentare uno sviluppo organizzativo efficace a supporto della ricerca e innovazione nei contesti sanitari.

Nel contesto di un ospedale pediatrico pubblico, il R&I Management Office può facilitare e potenziare lo sviluppo di progetti di ricerca e iniziative innovative, garantendo l'allineamento con la missione istituzionale e le priorità assistenziali. Il cambio di paradigma è quello di immaginare una struttura ospedaliera in una prospettiva proattiva che non guardi solo alle dinamiche del paziente oggi ma che cerchi di guardare al futuro.

Affinché questa proposta organizzativa funzioni al meglio, l'R&I Management Office deve essere parte integrante dell'Ospedale, un elemento chiave che si intreccia con le decisioni strategiche e il lavoro quotidiano dei medici e degli altri professionisti. Questa integrazione strategica può assicurare che la ricerca e l'innovazione non siano attività isolate, ma obiettivi condivisi e supportati a tutti i livelli.

Per essere efficace un R&I Management Office deve adottare un approccio sistemico, abbracciando l'intero percorso di un progetto di ricerca, dall'idea di partenza del ricercatore fino al raggiungimento dei risultati, la loro condivisione e messa in pratica per migliorare la cura dei pazienti.

Per affrontare la complessità della ricerca, questa struttura deve essere composta da persone con competenze diverse e complementari, fondamentali per navigare tra le sfide che la ricerca inevitabilmente presenta.

Ogni progetto di ricerca è unico: il R&I Management Office, per tale motivo, deve essere flessibile, capace di adattarsi alle diverse tipologie di ricerca (che si tratti di studi clinici sui pazienti, di ricerca per migliorare l'organizzazione interna o di progetti che traducono le scoperte scientifiche in nuove terapie) e alle diverse fasi progettuali.

La serietà della ricerca scientifica richiede un impegno costante verso la qualità. L'ufficio si fa garante che gli studi siano condotti con rigore metodologico, seguendo standard elevati per assicurare risultati affidabili e validi.

Infine, come si fa a sapere se si sta andando nella direzione giusta? Un R&I Management Office efficace non si basa sul caso, ma sulla misurazione. Adotta una cultura della valutazione, analizzando sistematicamente i processi e i risultati ottenuti attraverso indicatori chiari e condivisi. Questo permette di capire cosa funziona bene e cosa può essere migliorato, per un progresso continuo e misurabile.

Il posizionamento organizzativo del R&I Management Office all'interno di un ospedale pediatrico può variare in funzione delle specificità del contesto. In generale, può essere inquadrato in *staff alla direzione strategica*, con un mandato trasversale; come struttura tecnica autonoma, con autonomia operativa, dotata di proprio personale e budget, ma coordinata con le altre componenti organizzative; *come parte della direzione scientifica*, soprattutto in casi in cui ci sia una direzione scientifica formalizzata (come gli IRCCS), e quindi con ampia possibilità di poter rappresentare un'articolazione operativa di questa direzione. L'R&I Management Office, inoltre, cerca di racchiudere più attività. Infatti, se lo paragoniamo ad un tradizionale Ufficio della Ricerca, quest'ultimo si concentra spesso sugli aspetti amministrativi dei progetti; l'R&I Management Office, invece, può offrire un supporto metodologico ai ricercatori, promuove attivamente una cultura della ricerca che possa dialogare con la pratica clinica quotidiana. Rispetto ad un *Clinical Trial Office*, specializzato nella gestione degli studi clinici sperimentali, che testano nuovi farmaci o terapie sui pazienti, l'R&I Management Office ha una prospettiva d'azione più ampia, poiché include anche studi osservazionali (che analizzano dati esistenti), ricerca traslazionale (che porta le scoperte di laboratorio al letto del paziente) ed anche azioni di ricerca volta a migliorare l'organizzazione e i processi interni

dell'ospedale. Inoltre, non si ferma alla ricerca, ma supporta attivamente anche l'innovazione in senso lato.

Se paragonato, invece, ad un *Grant Office*, focalizzato principalmente sulla ricerca di finanziamenti esterni, l'R&I Management Office può rappresentare un'interessante opportunità d'integrazione rispetto a questa attività. Infine, se paragonato ad *un Technology Transfer Office*, che si occupa di trasformare le scoperte scientifiche in prodotti o servizi utili, gestendo brevetti e collaborazioni con aziende, l'R&I Management Office ha una visione più estesa dell'innovazione perché non si concentra solo sul trasferimento tecnologico, ma include anche le innovazioni che riguardano l'organizzazione interna dell'ospedale o i suoi processi di lavoro. In altre parole, è come passare da un ufficio brevetti a un centro per l'innovazione a 360 gradi.

È importante sottolineare che l'R&I Management Office non deve necessariamente sostituire queste strutture esistenti. Può integrare le funzioni in un modello più completo e sinergico, oppure può lavorare in stretta collaborazione con esse, coordinando le diverse attività per massimizzare l'efficacia complessiva della gestione della ricerca e dell'innovazione in ospedale.

In conclusione, il R&I Management Office mira a creare un ecosistema della ricerca e dell'innovazione più coeso e maggiormente performante.

6. La progettazione e implementazione di un R&I Management Office in una AORN: proposte e possibili pratiche manageriali per il consolidamento

Un caso di studio di particolare interesse è quello che viene presentato di seguito riguardante una AORN del Mezzogiorno, nel contesto della sanità italiana. Questo caso studio permette di analizzare delle possibili azioni di accelerazione e consolidamento dei processi di R&I. L'AORN presa in riferimento in questo contributo è quella del Santobono-Pausilipon che rappresenta uno dei principali centri presenti sul tutto il territorio italiano. Ai fini del miglioramento della R&I, nell'ambito di un'attività di ricerca-intervento svolta durante un percorso di formazione manageriale è stata proposta l'implementazione di un R&I Management Office. Questa nuova struttura è stata proposta con l'intento di dare forma e collocazione strategica in staff alla Direzione Strategica della R&I, al fine di garantire un rapporto diretto con la Direzione Generale e la Direzione Sanitaria e mantenere un allineamento costante rispetto alla strategia complessiva dell'Azienda, assicurando al contempo l'autonomia operativa necessaria per svolgere efficacemente le proprie funzioni.

L'R&I Management Office sarà, nella sua proposta, suddivisa in quattro aree operative coordinate da una figura apicale. Nella proposta, la prima unità, dedicata alla Ricerca Clinica e agli Studi Osservazionali, si occuperà del supporto alla progettazione e conduzione di studi, gestirà le procedure di approvazione etica, monitorerà gli studi in corso e fornirà supporto statistico e metodologico. La seconda unità, focalizzata su Grant e Progetti Internazionali, sarà responsabile dell'individuazione di opportunità di finanziamento, del supporto alla preparazione di proposte progettuali, della gestione amministrativa e rendicontazione di progetti, nonché dello sviluppo di partnership internazionali. La terza sezione si concentrerà sull'Innovazione e il Trasferimento Tecnologico, gestendo la proprietà intellettuale, sviluppando collaborazioni con l'industria, supportando la sperimentazione di nuove tecnologie e promuovendo l'innovazione interna. Infine, la quarta sarà dedicata alla Formazione e Comunicazione Scientifica, con lo sviluppo di programmi formativi in ricerca, il supporto alla pubblicazione scientifica, la disseminazione dei risultati e l'organizzazione di eventi scientifici.

Nella proposta, la governance del R&I Management Office si articolerà su più livelli. Al vertice si collocherà il Direttore, tipicamente un professionista con esperienza in ambito sia scientifico che manageriale, con competenze in gestione dell'innovazione con un collegamento diretto con la Direzione Generale. Accanto a questa figura è possibile prevedere due organismi

di tipo collegiale: un Comitato Scientifico, composto dai responsabili dei principali dipartimenti clinici e da esperti esterni, con il compito di definire le priorità strategiche della ricerca, valutare le proposte di progetti interni, monitorare i risultati scientifici e proporre nuove iniziative; un Comitato dell'Innovazione, un organismo multidisciplinare che include, oltre a rappresentanti clinici e di ricerca, anche esperti di *digital health*, ingegneria biomedica e rappresentanti di pazienti e famiglie, con funzioni consultive e propositive nell'ambito dell'innovazione clinica e organizzativa. L'interazione con i dipartimenti clinici seguirà un modello a matrice, con l'identificazione di referenti di Ricerca e Innovazione in ogni dipartimento, che fungeranno da ponte tra il R&I Management Office e le équipes cliniche. Saranno inoltre costituiti team di progetto trasversali su tematiche specifiche, composti da personale di diversi dipartimenti, e verranno organizzati incontri periodici di coordinamento per garantire un flusso di comunicazione efficace.

Inizialmente, il R&I Management Office dovrà comprendere, nella sua proposta, almeno 6-7 professionisti con competenze complementari: un Direttore, quattro responsabili di area e uno-due figure specialistiche con expertise in project management, statistica, proprietà intellettuale, comunicazione scientifica e data management. La selezione del personale dovrà privilegiare, nella proposta, competenze specifiche nella gestione della ricerca biomedica, esperienza in contesti pediatrici o sanitari, conoscenza delle procedure di finanziamento nazionali ed europee, e spiccate capacità di project management e relazionali. Per competenze altamente specialistiche si prevede il coinvolgimento di consulenti esterni.

L'implementazione del R&I Management Office dovrà seguire un approccio graduale e modulare, attraverso cinque fasi da svolgersi nell'arco temporale di almeno due anni per garantire uno sviluppo sostenibile e l'integrazione efficace con l'organizzazione esistente.

La prima fase sarà dedicata alla preparazione e pianificazione, con la costituzione formale dell'ufficio attraverso l'approvazione del modello organizzativo e l'emanazione delle delibere istitutive; il reclutamento del personale chiave, a partire dal Direttore e dai responsabili delle unità; lo sviluppo delle procedure operative attraverso la mappatura dei processi esistenti e l'elaborazione di procedure standardizzate; e l'allestimento degli spazi fisici e virtuali necessari.

La seconda fase vedrà l'avvio operativo con l'implementazione delle funzioni core, come l'attivazione dell'unità di supporto alla ricerca clinica e lo sviluppo del servizio di scouting per opportunità di finanziamento; la formazione del personale sia interno all'ufficio che dei referenti dipartimentali; la creazione del sistema informativo con l'implementazione della piattaforma di gestione della ricerca; e la mappatura delle competenze e risorse presenti nell'ospedale. La terza fase sarà caratterizzata dal consolidamento e dall'espansione delle attività, con il potenziamento delle funzioni avanzate come l'unità di innovazione e il supporto alla pubblicazione scientifica; lo sviluppo di partenariati strategici con università, centri di ricerca e industria; l'implementazione di programmi di formazione avanzata sulla metodologia della ricerca; e la creazione di una pipeline di progetti con l'identificazione di aree di ricerca strategiche.

Nella quarta fase l'accento sarà posto sull'innovazione e lo sviluppo, con l'attivazione di iniziative di open innovation come programmi di innovazione interna e metodologie di co-design con pazienti e famiglie; lo sviluppo di infrastrutture avanzate per la ricerca, come laboratori dedicati e biobanche; l'internazionalizzazione delle attività attraverso la partecipazione a consorzi di ricerca europei; e l'integrazione con la pratica clinica mediante strumenti per la ricerca traslazionale.

La quinta e ultima fase sarà dedicata alla valutazione e ripianificazione, con un'analisi completa dei risultati ottenuti e dell'impatto sull'attività di ricerca; la revisione della strategia con l'aggiornamento del piano strategico e l'elaborazione di un piano di sviluppo quinquennale; e il potenziamento delle aree critiche con interventi mirati e allocazione di risorse aggiuntive dove necessario.

L'approccio metodologico per l'implementazione si baserà su principi fondamentali quali il coinvolgimento attivo degli stakeholder in tutte le fasi di sviluppo, una comunicazione continua attraverso un piano di comunicazione interna, flessibilità e adattamento con monitoraggio continuo dei progressi, un approccio iterativo con cicli di feedback e miglioramento, e l'identificazione di "*quick wins*", obiettivi a breve termine facilmente raggiungibili per motivare il personale e dimostrare il valore dell'ufficio.

7. Conclusioni

Il caso studio presentato e l'analisi presentata permettono di riflettere sulla frammentazione delle attività di R&I nel contesto sanitario pubblico italiano e provano a dare una risposta su come poter consolidare i processi di ricerca e innovazione.

Per superare tale criticità viene proposto un modello basato sul R&I Management Office, con l'implementazione di una struttura in grado di supportare la ricerca clinica e traslazionale; di gestire ingenti mole di dati a supporto dell'attività di ricerca; di coordinare le iniziative di R&I in modo più efficace con gli uffici della formazione e della comunicazione, al fine di garantire standard maggiormente elevati e la diffusione più efficace dei risultati. Un R&I Management Office può rappresentare una opportunità per rispondere in modo efficace alle esigenze di ricerca e innovazione in contesti complessi, con una visione d'insieme, orientata al territorio, ricca di competenze diverse, flessibile, focalizzata sulla qualità e guidata dalla misurazione. Inoltre, nel contesto italiano, può rappresentare un'interessante opportunità d'intervento per rispondere ad alcune delle sfide lanciate dal DM 77/2022.

Il DM 77/2022 è fortemente focalizzato sulla riorganizzazione dell'assistenza territoriale (Case della Comunità, Ospedali di Comunità). L'introduzione di R&I Management Office può fungere da "abilitatore" tecnologico e scientifico in grado di rendere operativi alcuni aspetti della riforma. Ad esempio, in una prospettiva di decentramento della ricerca, l'R&I Management Office può permettere attraverso questa sua funzione di trasversalità, di strutturare protocolli di ricerca che possono ridurre gli spostamenti verso altre regioni.

Grazie alla rete territoriale del DM 77/22, con la presenza di un R&I Management Office è possibile promuovere collaborazioni con strutture universitarie per migliorare i processi d'innovazione, creando "ecosistemi" di salute che, attraverso i dati, può restituire al territorio azioni a supporto della salute dei pazienti personalizzata. Infine, in una logica di implementazione del DM 77/22 che mira a percorsi di cura (PDTA) più flessibili tra strutture ospedaliere (Hub) e territorio (Spoke), l'R&I Management Office può supportare ed assicurare che le innovazioni e le ricerche vengano traslate velocemente sul territorio, anche attraverso una formazione mirata con programmi di ricerca-azione. Infine, la presenza di un R&I Management Office può portare alla creazione di "hub d'innovazione" dove figure cliniche e pazienti possano interagire con maggiore facilità e progettare, in questo modo, soluzioni di cura territoriali.

Bibliografia

- Flessa, S., & Huebner, C. (2021). Innovations in health care—a conceptual framework. *International journal of environmental research and public health*, 18(19), 10026.
- Fuglsang, L. (2008). Capturing the benefits of open innovation in public innovation: A case study. *International Journal of Services Technology and Management*, 9(3-4), 234-248.
- Lagrec, D., Benvenuto, M., & Carpagnano, F. L. (2023). Quali profili di capacità e competenze per il Patient Safety Manager? *Mecosan: management ed economia sanitaria*: 126, 2, 2023, 151-183.

- Linnéusson, G., Andersson, T., Kjellsdotter, A., & Holmén, M. (2022). Using systems thinking to increase understanding of the innovation system of healthcare organisations. *Journal of health organization and management*, 36(9), 179-195.
- Mercurio, L., Tomo, A., & Todisco, L. (2026). Innovation in healthcare systems: the quadruple helix model supporting “medical humanities” approaches. In *Organization Studies and Medical Humanities* (pp. 94-108). Routledge.
- Ministero della Salute. (2022, 23 maggio). *Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 144 del 22 giugno 2022.
- Mormile, S., De Gennaro, D., & Piscopo, G. (2022). Open innovation ed ecosistemi dell'innovazione: nuovi trend a servizio del settore sanitario. *PROSPETTIVE IN ORGANIZZAZIONE*, 19, 1-8.
- Noto, G., Borgonovi, E., & Noto, A. (2022). Le basi dell'approccio sistemico al DM 77 e all'integrazione territori-ospedale: dalla pianificazione strategica all'attuazione operativa. *Mecosan: management ed economia sanitaria*: 124, 4, 2022, 113-136.
- Petralia, P. (2023). Position paper Digitalizzazione e innovazione. *Mecosan: management ed economia sanitaria*: 127, 3, 2023, 103-110.
- Santos, W. J., Graham, I. D., Lalonde, M., Demery Varin, M., & Squires, J. E. (2022). The effectiveness of champions in implementing innovations in health care: a systematic review. *Implementation Science Communications*, 3(1), 80.
- Savory, C., & Fortune, J. (2015). From translational research to open technology innovation systems. *Journal of Health Organization and Management*, 29(2), 200-220.
- Thakur, R., Hsu, S. H., & Fontenot, G. (2012). Innovation in healthcare: Issues and future trends. *Journal of Business Research*, 65(4), 562-569.
- Torvinen, H., & Jansson, K. (2023). Public health care innovation lab tackling the barriers of public sector innovation. *Public Management Review*, 25(8), 1539-1561.
- Vest, J. R., & Gamm, L. D. (2010). Health information exchange: persistent challenges and new strategies. *Journal of the American Medical Informatics Association: JAMIA*, 17(3), 288.

Generare innovazione nella PA: la Novelty come capacità organizzativa diffusa

di Simone Gabbriellini¹, Maria Laura Frigotto², Alice Tomaselli³, Luca Comper⁴, Alessia Zanon⁴

¹ *Università Cattolica del Sacro Cuore (UCSC)*

² *Università di Trento*

³ *Università di Trento, University of Agder*

⁴ *Provincia Autonoma di Trento (PAT)*

Abstract

L'articolo analizza la generazione dell'innovazione nella Pubblica Amministrazione a partire dal concetto di Novelty, intesa come capacità organizzativa diffusa di generare e riconoscere il nuovo. Attraverso una ricerca-intervento, propone un modello basato su dispositivi relazionali e assetti organizzativi leggeri per abilitare cambiamento, apprendimento e adattamento continuo.

Keywords: Novelty; Pubblica Amministrazione; Action research

1. Introduzione. Il problema organizzativo

Negli ultimi anni, la Pubblica Amministrazione si trova ad operare in un contesto caratterizzato da trasformazioni profonde e parzialmente imprevedibili (Li *et al.*, 2026; Lidman, 2024). Digitalizzazione, smart working e crescente domanda di servizi accessibili, personalizzati e continui stanno ridefinendo non solo le modalità di erogazione dei servizi pubblici, ma anche le fondamenta organizzative su cui tali servizi si reggono (Osborne, 2020). In questo scenario, la sfida per le amministrazioni non consiste più soltanto nell'adottare nuove tecnologie o nel recepire modelli organizzativi sviluppati altrove, quanto piuttosto nel costruire una capacità interna di adattamento e trasformazione continua (Cedergren & Hassel, 2024).

Una parte rilevante del dibattito pubblico e accademico tende a interpretare l'innovazione nella PA come il risultato di interventi puntuali: riforme normative, investimenti tecnologici, creazione di strutture dedicate o importazione di "best practice" dal settore privato (Brunsson, 2009). Tuttavia, questo approccio rischia di sottovalutare una questione cruciale: la capacità di innovare non è solo il prodotto di decisioni strategiche top-down, ma dipende in larga misura da processi sociali diffusi, da assetti organizzativi abilitanti e dalle competenze relazionali degli attori che quotidianamente operano all'interno dell'organizzazione (Frow *et al.*, 2015; Wang *et al.*, 2021).

In questa prospettiva, l'innovazione può essere riletta come l'esito di un processo più ampio, il cui antecedente fondamentale è la generazione di Novelty, intesa come l'emergere di nuove combinazioni di conoscenze, pratiche e soluzioni che non sono pienamente progettate ex ante (Frigotto, 2018). La Novelty non coincide con l'innovazione in senso stretto, ma ne rappresenta una condizione necessaria: senza la capacità di riconoscere, valorizzare, e rendere accessibili all'organizzazione, non necessariamente implementandoli o formalizzandoli, elementi di novità, l'innovazione rischia di rimanere episodica, confinata o puramente formale (Adner & Levinthal, 2008; Gullmark, 2021; Tsameti *et al.*, 2023).

La letteratura organizzativa ha mostrato come tali processi di generazione del nuovo siano fortemente influenzati dalle reti sociali informali, dalla circolazione della conoscenza e dalle modalità attraverso cui le organizzazioni favoriscono – o ostacolano – l'interazione tra domini di competenza differenti (Cedergren & Hassel, 2024). In organizzazioni complesse e ad elevato isomorfismo istituzionale, come la Pubblica Amministrazione, queste dinamiche assumono un

rilievo particolare: da un lato garantiscono stabilità, trasparenza e uniformità; dall'altro possono ridurre la capacità di sperimentazione e di adattamento locale (Brandtnere *et al.*, 2023).

Questo contributo si colloca all'interno di tale dibattito e propone di guardare alla generazione di innovazione nella PA non come a un problema di competenza di strutture dedicate o di singoli innovatori, ma come a una competenza organizzativa diffusa, che può essere misurata, sviluppata e governata (Lidman, 2024; Gullmark, 2021). In particolare, l'articolo presenta i risultati di una ricerca-intervento condotta presso la Provincia Autonoma di Trento, finalizzata a indagare la Propensione alla Novelty dei lavoratori e a tradurre tale analisi in un modello organizzativo orientato alla generazione interna del cambiamento.

Attraverso l'adozione di un approccio di Collaborative Management Research (Shani *et al.*, 2007), la ricerca combina analisi empirica e progettazione organizzativa, mostrando come la Novelty possa essere letta non solo come una caratteristica individuale, ma come il prodotto di configurazioni sociali e organizzative specifiche. A partire da queste evidenze, l'articolo propone un modello di intervento basato su team interni multi-ruolo e su un centro di coordinamento interdipartimentale, con l'obiettivo di rendere la generazione del nuovo un processo continuo, distribuito e replicabile.

2. Novelty come antecedente dell'innovazione

In questo contributo, adottiamo il concetto di Novelty per indicare l'emergere di elementi di novità che precedono e alimentano i processi di innovazione (Frigotto, 2018). La Novelty non coincide con l'innovazione in senso stretto, né con i suoi esiti formalizzati; piuttosto, rappresenta la condizione abilitante attraverso cui nuove idee, connessioni o soluzioni diventano disponibili per essere successivamente sviluppate, selezionate e implementate. In questo senso, la Novelty può essere considerata un antecedente necessario, ma non sufficiente, dell'innovazione (Stauffer, 2015).

Questa distinzione consente di superare una visione eccessivamente strumentale dell'innovazione, che la riconduce a un processo razionale e deliberato di problem solving. Numerosi studi organizzativi hanno infatti mostrato come il nuovo emerga spesso in modo non lineare, attraverso ricombinazioni inattese di conoscenze esistenti, trasformazioni di pratiche consolidate, accoppiamenti impreveduti tra problemi e soluzioni, e processi di diffusione dove il nuovo viene riconosciuto, condiviso e adottato a livello organizzativo (von Hippel & von Krogh, 2016; Busch, 2024). Senza quest'ultimo passaggio, il nuovo rischia di rimanere confinato a episodi locali, privi di impatto sistemico. Così intesa, la Novelty non è esclusivamente il risultato di una progettazione intenzionale, ma può manifestarsi come fenomeno emergente.

Un elemento centrale di questa prospettiva riguarda la dimensione sociale della Novelty. L'emergere del nuovo è strettamente legato alle interazioni tra individui e gruppi, alla circolazione della conoscenza e alla struttura delle reti sociali formali e informali (Perry-Smith & Mannucci, 2017). Le organizzazioni non sono semplici contenitori di competenze individuali, ma sistemi relazionali nei quali la posizione degli attori, la loro capacità di connettere domini diversi e il grado di apertura delle interazioni influenzano in modo significativo la probabilità che la Novelty emerga e venga valorizzata (Padgett & Powell, 2012).

In questa prospettiva, la capacità di generare Novelty non può essere ridotta a una caratteristica individuale, né delegata esclusivamente a unità specializzate, come laboratori di innovazione o team dedicati. Al contrario, essa può essere letta come una capacità organizzativa diffusa, che dipende dalla configurazione complessiva dell'organizzazione: dalle pratiche di coordinamento, dai sistemi di riconoscimento, dalla permeabilità tra ruoli e

funzioni, nonché dalla possibilità per gli attori di muoversi tra confini organizzativi e cognitivi (Allen & Holling, 2010; Gullmark, 2021; Lidman, 2024; Tsameti *et al.*, 2023).

3. Metodo e contesto di ricerca

Il contributo si basa su una ricerca-intervento condotta presso la Provincia Autonoma di Trento, una amministrazione pubblica di grandi dimensioni, caratterizzata da elevata complessità organizzativa, forte articolazione dipartimentale e consolidati meccanismi di coordinamento e regolazione formale.

La ricerca è stata sviluppata adottando un approccio di Collaborative Management Research, che combina produzione di conoscenza scientifica e progettazione organizzativa attraverso un'interazione continuativa tra ricercatori e attori organizzativi (Shani *et al.*, 2007). All'interno di questo disegno, un passaggio centrale è stato lo sviluppo e l'utilizzo di un indice di Propensione alla Novelty (PN), finalizzato a rilevare in che misura gli attori organizzativi siano orientati a riconoscere, generare e valorizzare elementi di novità nel proprio contesto di lavoro. L'indice è stato concepito per riflettere l'assunzione teorica secondo cui la Novelty emerge da configurazioni sociali e non può essere attribuita esclusivamente a singoli individui isolati o aspetti attitudinali.

In particolare, la PN è stata operazionalizzata come un costrutto multidimensionale che include, tra gli altri aspetti, la capacità di ricombinare esperienze e conoscenze, la consapevolezza della distribuzione delle competenze all'interno dell'organizzazione, la disponibilità a condividere idee e contributi anche al di fuori di ruoli formalmente assegnati, nonché la propensione a facilitare connessioni tra colleghi appartenenti a domini diversi.

Il questionario è stato sviluppato a partire dal framework teorico di Frigotto (2018), già testato in ambito industriale e qui customizzato ad hoc per PAT con 67 item distribuiti lungo un totale di 10 dimensioni. Al fine di verificarne la coerenza interna, sono stati condotti EFA per eliminare item incapaci di caricare su di un'unica dimensione e calcolo dell'alfa di Cronbach per ciascuna scala. Tutte le scale hanno raggiunto valori superiori a 0,7, confermando un livello adeguato di coerenza interna del costrutto.

La rilevazione ha coinvolto i 3696 dipendenti PAT su base volontaria, ottenendo 2007 risposte, pari a circa 54.30% dell'organico. Riguardo la rappresentatività del sample auto-selezionatosi, possiamo affermare quanto segue. Tenendo in considerazione la fascia di età, le percentuali di rispondenti rispetto all'universo PAT si attestano poco sopra il 40% per tutte le categorie considerate, rendendo il sample dei rispondenti fedele, in termini di età, all'universo PAT.

Un elemento rilevante del disegno metodologico riguarda la scelta di non procedere a una mappatura diretta delle reti sociali informali (Grosser *et al.* 2019). Tale decisione è stata presa sia per ragioni contingenti, legate alle condizioni di lavoro a distanza imposte dal contesto pandemico, sia per considerazioni di natura organizzativa e di tutela della privacy. In alternativa, si è optato per una rilevazione indiretta delle dinamiche relazionali, attraverso misure di autopercezione coerenti con le dimensioni teoriche della Novelty. Questa scelta consente di cogliere aspetti rilevanti delle configurazioni sociali senza richiedere una ricostruzione esplicita delle reti di interazione.

Coerentemente con l'impostazione della ricerca, i risultati della rilevazione sono stati discussi e interpretati congiuntamente ai referenti organizzativi, in un processo iterativo che ha permesso di collegare le evidenze empiriche alla progettazione di un modello organizzativo per la generazione della Novelty. In questo senso, la ricerca si configura come un percorso di apprendimento condiviso, in cui dati, teoria e pratica manageriale vengono progressivamente allineati.

4. Evidenze chiave: cosa ci dice il caso della Provincia Autonoma di Trento

L'analisi non è rivolta ai livelli assoluti della PN, quanto alle configurazioni che emergono nella sua distribuzione e alle implicazioni che tali configurazioni hanno per la capacità dell'organizzazione di generare cambiamento.

Un primo risultato significativo riguarda la distribuzione complessiva della PN. I dati mostrano una distribuzione asimmetrica, con una concentrazione prevalente di valori intermedi e una coda che si estende verso livelli più bassi di propensione. Questo pattern suggerisce che la maggior parte degli attori organizzativi non si colloca né in una posizione di forte resistenza al nuovo, né in una di spiccata proattività innovativa. Piuttosto, emerge una ampia area di potenziale latente, composta da soggetti che potrebbero contribuire ai processi di generazione del nuovo, ma che non necessariamente dispongono delle condizioni organizzative per farlo.

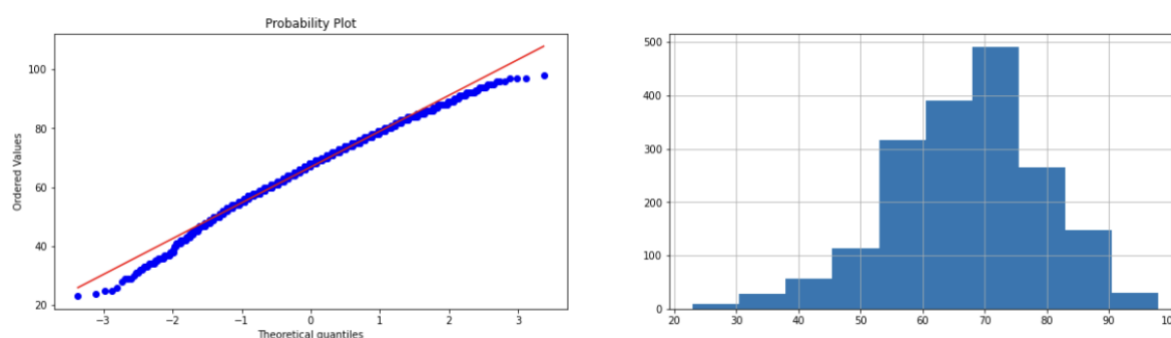


Figura 1. La distribuzione di Novelty non segue una distribuzione normale (Shapiro test: statistic=0.99, p-value=0.0), mentre la coda più lunga a sinistra (skewness negativa) suggerisce che vi siano persone che restano indietro nel punteggio di Novelty rispetto alla media.

Un secondo elemento di rilievo riguarda l'omogeneità dei livelli di PN tra le diverse articolazioni organizzative. L'analisi non evidenzia differenze marcate tra dipartimenti, suggerendo un elevato grado di isomorfismo interno: se da un lato ciò riflette la coerenza garantita da regole e procedure condivise, dall'altro riduce la probabilità che specifiche unità fungano spontaneamente da laboratori di sperimentazione.

Un ulteriore elemento riguarda la presenza di gruppi con profili di PN distinti. È possibile identificare configurazioni che combinano in modo diverso apertura alla collaborazione, capacità di connessione tra domini e disponibilità a esporsi nei processi di cambiamento. Questo indica che la Novelty non si manifesta in forma unidimensionale, ma richiede assetti collettivi con ruoli complementari, in particolare soggetti capaci di collegamento e mediazione tra ambiti organizzativi diversi.

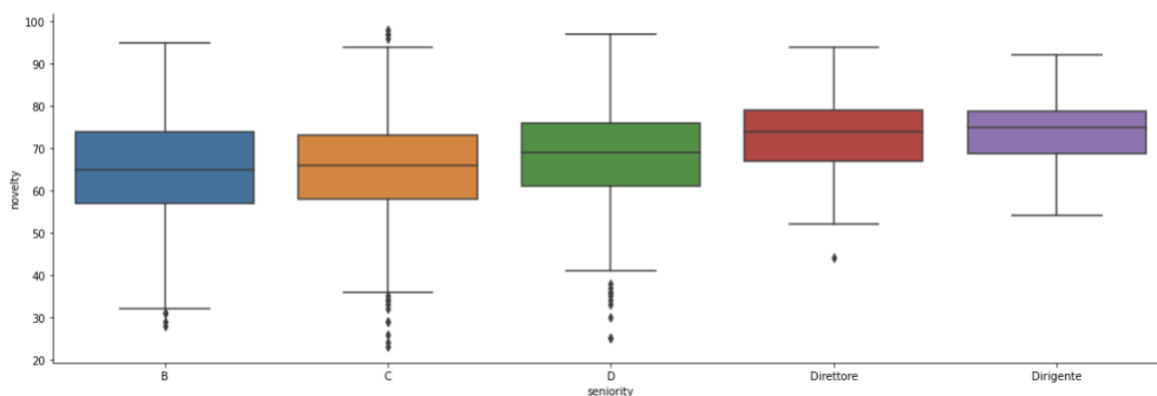


Figura 2. Differenze di Novelty per inquadramento.

L'analisi dei risultati dimostra una differenza statisticamente significativa nei punteggi di Novelty tra i diversi inquadramenti (Figura 2). Imputiamo il risultato a due diversi fenomeni, non mutualmente esclusivi:

- da un lato, una capacità di gestione della Novelty e dell'innovazione che si sviluppa parallelamente con l'acquisizione di una certa seniority - il che permette non solo di avere le idee ma anche di calarle con successo nel complesso meccanismo della PA;
- dall'altro il fatto che, all'acquisizione di un certo livello di seniority, si è finalmente in grado di mettere in pratica le idee innovative che, potenzialmente, erano già in possesso dell'attore prima di raggiungere la seniority necessaria per prendere un certo tipo di decisioni esecutive.

Nel complesso, le evidenze suggeriscono che la principale sfida non risiede nella carenza di propensione individuale al nuovo, quanto nella difficoltà di trasformarla in capacità organizzativa. La Novelty appare disponibile, ma non automaticamente mobilitabile; diffusa, ma non strutturata; presente, ma non istituzionalizzata.

5. Dal dato al modello: un sistema organizzativo per generare Novelty

Le evidenze empiriche indicano che la sfida principale non risiede nell'orientamento al nuovo in quanto tale, bensì nella mancanza di dispositivi organizzativi in grado di attivarlo, coordinarlo e renderlo cumulativo nel tempo attraverso (i) l'attivazione delle risorse latenti, (ii) la riduzione delle frizioni generate da orientamenti divergenti al cambiamento, e (iii) la creazione di spazi e ruoli dedicati alla connessione tra competenze, esperienze e livelli organizzativi differenti. In questa prospettiva, la generazione della Novelty richiede un intervento progettuale mirato, orientato ad abilitare processi sociali già presenti, piuttosto che a introdurre nuove strutture formali.

5.1 Principi di progettazione del modello

Il modello, che non prescrive contenuti dell'innovazione, ma definisce le condizioni organizzative che ne rendono possibile l'emergere e la trasformazione in cambiamento, si basa su alcuni principi di progettazione coerenti con la letteratura sulla generazione del nuovo e con le evidenze emerse dal caso analizzato. In primo luogo, la diffusione: la capacità di generare Novelty non è concentrata in singole unità o figure specialistiche, ma distribuita trasversalmente tra ruoli, funzioni e livelli organizzativi. In secondo luogo, la complementarità dei ruoli: la Novelty emerge dall'interazione tra attori con competenze e prospettive differenti, piuttosto che dall'azione isolata di individui particolarmente creativi. In terzo luogo, la connessione tra domini: attraversare confini organizzativi e cognitivi rappresenta una

condizione essenziale per la ricombinazione delle conoscenze. Infine, la legittimazione organizzativa: affinché la Novelty produca effetti, essa deve essere riconosciuta e sostenuta, evitando di rimanere confinata a pratiche informali o marginali.

Nel loro insieme, questi principi orientano un modello che concepisce la Novelty come una capacità da abilitare e governare, più che come una risorsa da individuare ex ante.

5.2 I team come dispositivi di generazione della Novelty

Il primo elemento operativo del modello è rappresentato dalla creazione di team interni multi-ruolo, concepiti come dispositivi di attivazione della Novelty.

Tali team non coincidono con gruppi di progetto tradizionali né con unità permanenti dedicate all'innovazione, ma funzionano come spazi organizzativi temporanei e protetti, nei quali sperimentare nuove connessioni tra competenze, pratiche e prospettive operative.

La composizione dei team riflette il principio di complementarità e prevede l'integrazione di tre ruoli chiave. L'Ambasciatore del Nuovo svolge una funzione di attivazione e legittimazione, promuovendo l'ingaggio dei colleghi e facilitando il dialogo con i livelli decisionali. L'Esperto di dominio garantisce il radicamento delle iniziative nei processi e nei vincoli operativi specifici, mentre il Trasformatore digitale contribuisce alla traduzione progettuale e tecnica delle idee emergenti.

È nell'interazione tra questi ruoli che la Novelty prende forma: nessuno di essi, isolatamente, è sufficiente a generare cambiamento. I team operano quindi come interfacce tra reti informali e struttura formale, rendendo visibili e praticabili elementi di novità che altrimenti rimarrebbero dispersi.

5.3 Coordinamento e apprendimento: il Centro per l'Innovazione

Affinché la generazione della Novelty non rimanga frammentata o episodica, il modello prevede un meccanismo di coordinamento interdipartimentale, identificato nel Centro per l'Innovazione. Il Centro non è concepito come un ufficio di controllo né come una struttura gerarchica aggiuntiva. Rappresenta invece un nodo di connessione, favorendo la circolazione delle conoscenze e la diffusione delle soluzioni sperimentate dai team, individuando convergenze e rafforzando la coerenza complessiva del cambiamento. In questo senso, esso contribuisce a costruire una memoria organizzativa della Novelty, riducendo i costi di sperimentazione e aumentando la probabilità che le innovazioni locali producano effetti sistemici.

L'evoluzione del modello nel tempo mostra come tali dispositivi possano passare da configurazioni sperimentali a componenti più stabili dell'assetto organizzativo. In questa fase, il Centro assume progressivamente il ruolo di infrastruttura leggera di apprendimento e coordinamento, rendendo la Novelty non solo attivabile, ma anche cumulabile e integrabile nei processi di governo dell'organizzazione.

6. Discussione e implicazioni per la Pubblica Amministrazione

I risultati e il modello proposto consentono di riformulare il tema dell'innovazione nella Pubblica Amministrazione spostando l'attenzione dagli strumenti e dalle soluzioni ai processi organizzativi che ne rendono possibile l'emergere e il consolidamento nel tempo. In particolare, il caso analizzato mostra come la capacità di generare Novelty - e attraverso di essa di alimentare processi di innovazione - non dipenda primariamente dalla presenza di singoli attori particolarmente orientati al cambiamento, né dall'adozione di strutture dedicate, ma dalla possibilità di attivare, coordinare e stabilizzare risorse già presenti nell'organizzazione.

Una prima implicazione riguarda il modo in cui viene concettualizzata la competenza innovativa. La PN, così come emerge dall'analisi, non può essere letta come una proprietà individuale stabile, ma come una potenzialità relazionale che si esprime solo in presenza di condizioni organizzative favorevoli. L'evoluzione del modello nel tempo mostra inoltre come tale potenzialità possa essere trasformata in una capacità organizzativa più strutturata, attraverso dispositivi che rendono la generazione del nuovo riconoscibile, condivisibile e cumulabile. Questo spostamento di prospettiva invita a superare approcci centrati sulla selezione o sullo sviluppo di "talenti innovativi", privilegiando invece interventi orientati alla progettazione di contesti che facilitino l'interazione, la ricombinazione delle conoscenze e la legittimazione delle iniziative emergenti.

Una seconda implicazione riguarda il ruolo delle strutture organizzative. Il modello proposto suggerisce che sia possibile conciliare stabilità e cambiamento attraverso dispositivi organizzativi leggeri, che non mettono in discussione l'assetto formale, ma lo affiancano creando spazi di sperimentazione controllata. L'esperienza di implementazione del modello indica che tali dispositivi possono evolvere progressivamente, integrandosi nei meccanismi di coordinamento e pianificazione esistenti.

Una terza implicazione riguarda il ruolo del management pubblico. L'adozione di un modello orientato alla generazione della Novelty implica un cambiamento nella funzione manageriale, che passa dal presidio diretto dei contenuti dell'innovazione alla creazione di condizioni abilitanti e alla loro progressiva istituzionalizzazione. Questo non significa ridurre il controllo o rinunciare alla responsabilità decisionale, ma ridefinire le modalità attraverso cui il controllo viene esercitato, spostandolo dalla prescrizione ex ante alla valutazione, al consolidamento e all'allineamento ex post delle sperimentazioni con gli obiettivi organizzativi.

Sul piano operativo, l'adozione del modello si traduce in una serie di scelte concrete per il dirigente pubblico.

In primo luogo, l'identificazione e il riconoscimento formale dei team multi-ruolo: il dirigente non si limita a tollerare spazi informali di sperimentazione, ma li legittima esplicitamente, assegnando tempo protetto e visibilità istituzionale alle attività dei team. In secondo luogo, la ridefinizione dei criteri di valutazione delle performance: vengono introdotti segnali di riconoscimento per comportamenti orientati alla connessione tra domini, alla condivisione di conoscenze e alla proposta di soluzioni innovative, anche quando non immediatamente implementate. In terzo luogo, la partecipazione attiva al Centro per l'Innovazione: il dirigente non delega il coordinamento delle sperimentazioni, ma presidia periodicamente la circolazione delle evidenze tra team e unità organizzative, assumendo un ruolo di sense-making e allineamento strategico.

Infine, la gestione dell'incertezza come competenza esplicita: adottare il modello significa accettare che una parte delle iniziative avviate non produca risultati immediati, e comunicare questa tolleranza al fallimento come condizione necessaria per l'apprendimento organizzativo.

7. Conclusioni

Questo articolo ha proposto una rilettura dei processi di innovazione nella Pubblica Amministrazione a partire dal concetto di Novelty, intesa come antecedente organizzativo del cambiamento (Frigotto, 2018). Attraverso l'analisi di una ricerca-intervento condotta presso la Provincia Autonoma di Trento, il contributo ha mostrato come la propensione al nuovo sia ampiamente distribuita nell'organizzazione, ma richieda specifiche condizioni strutturali e relazionali per tradursi in capacità innovativa effettiva.

Il principale contributo del lavoro risiede nell'aver spostato l'attenzione dall'innovazione come esito all'innovazione come processo sociale e organizzativo, evidenziando il ruolo dei dispositivi di connessione, della complementarità dei ruoli e della legittimazione istituzionale

(Adner & Levinthal, 2008; Padgett & Powell, 2012; Tsameti *et al.*, 2023). In questa prospettiva, il modello proposto non offre una soluzione prescrittiva, ma una cornice interpretativa e progettuale che consente di comprendere come la Novelty possa essere attivata, coordinata e progressivamente istituzionalizzata all'interno di organizzazioni pubbliche complesse.

Dal punto di vista dei limiti, il contributo si basa su un singolo caso di studio e su una rilevazione indiretta delle dinamiche relazionali, scelta che privilegia la sostenibilità organizzativa dell'intervento ma riduce la possibilità di analisi strutturali delle reti sociali. Futuri sviluppi di ricerca potrebbero approfondire il legame tra PN e specifici esiti di performance organizzativa, nonché esplorare in modo longitudinale le traiettorie di istituzionalizzazione dei dispositivi proposti in contesti differenti.

In conclusione, il lavoro suggerisce che la sfida dell'innovazione nella Pubblica Amministrazione non consista tanto nell'introdurre continuamente nuove soluzioni, quanto nel costruire organizzazioni capaci di generare, riconoscere e valorizzare il nuovo in modo continuo e strutturato. In contesti caratterizzati da crescente incertezza e da aspettative elevate da parte dei cittadini, la capacità di coltivare e governare la Novelty può rappresentare una leva strategica per coniugare adattamento, coerenza istituzionale e qualità dei servizi.

Bibliografia

Adner, R., & Levinthal, D. (2008). Doing versus seeing: Acts of exploitation and perceptions of exploration. *Strategic Entrepreneurship Journal*, 2(1), 43-52.

Allen, C. R., & Holling, C. S. (2010). Novelty, adaptive capacity, and resilience. *Ecology and Society*, 15(3): 24.

Brandtner, C., Powell, W. W., & Horvath, A. (2023). From Iron Cage to Glass House: Repurposing of bureaucratic management and the turn to openness. *Organization Studies*, 45(2), 193-221.

Brunsson, N. (2009). *Reform as routine: Organizational change and stability in the modern world*. Oxford University Press.

Busch, C. (2024). Towards a theory of serendipity: A systematic review and conceptualization. *Journal of Management Studies*, 61(3), 1110-1151.

Cedergren, A., & Hassel, H. (2024). Building organizational adaptive capacity in the face of crisis: Lessons from a public sector case study. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 100, 104235.

Frigotto, M.L. 2018. *Understanding Novelty in Organizations*. Palgrave Macmillan.

Frow, P., Nenonen, S., Payne, A., & Storbacka, K. (2015). Managing Co-creation Design: A Strategic Approach to Innovation. *British Journal of Management*, 26(3), 463-483.

Grosser, T. J., Obstfeld, D., Labianca, G., & Borgatti, S. P. (2019). Measuring mediation and separation brokerage orientations: A further step toward studying the social network brokerage process. *Academy of Management Discoveries*, 5(2), 114-136.

Gullmark, P. (2021). Do all roads lead to innovativeness? A study of public sector organizations' innovation capabilities. *The American Review of Public Administration*, 51(7), 509-525.

Li, J., Tang, S. Y., & Wen, B. (2026). Unpacking Resilience in Public Administration: Insights From a Meta-Narrative Review. *Public Administration Review*.

Lidman, L. (2024). The gap between the rhetorical why and the practical what and how of public sector innovation. *International Journal of Public Administration*, 47(11), 748-758.

Osborne, S. (2020). *Public service logic: Creating value for public service users, citizens, and society through public service delivery*. Routledge.

Padgett, J.F., & Powell, W.W. 2012. The Problem of Emergence. In *The Emergence of Organizations and Markets*, ed. J.F. Padgett, and W.W. Powell, 1–29. Princeton: Princeton University Press.

Shani, A. B., Mohrman, S. A., Pasmore, W. A., Stymne, B., & Adler, N. (Eds.). (2007). *Handbook of collaborative management research*. Sage Publications.

Stauffer, D. A. (2015). Valuable novelty: a proposed general theory of innovation and innovativeness. *International Journal of Innovation Science*, 7(3), 169-182.

Tsameti, A., Bellou, V. M., & Tsamantouridis, K. (2023). Employee voice and innovative behavior in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 46(1), 56-68.

Von Hippel, E., & Von Krogh, G. (2016). Crossroads—Identifying viable “need–solution pairs”: Problem solving without problem formulation. *Organization science*, 27(1), 207-221.

Wang, B., Liu, Y., Qian, J., & Parker, S. K. (2021). Achieving effective remote working during the COVID-19 pandemic: A work design perspective. *Applied psychology*, 70(1), 16-59.

Innovare con la gentilezza: la rivoluzione silenziosa nella pubblica amministrazione

di Elisa Benazzi¹, Piervito Bianchi², Ginevra Gravili³, Marcello Martinez⁴, Daniela Pagnini⁵

¹ *Trainer in Leadership and Relational Competencies Development*

² *Dipartimento di Economia, Università di Foggia*

³ *Dipartimento di Economia, Management e Diritto dell'Impresa, Università di Bari*

⁴ *Dipartimento di Economia, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"*

⁵ *HR Senior Consultant & Executive Business Coach*

Abstract

La Pubblica Amministrazione contemporanea si trova a operare in contesti caratterizzati da crescente complessità, vincoli strutturali e aspettative elevate da parte dei cittadini, spesso in condizioni di scarsità di risorse finanziarie, umane e temporali. In tali scenari, i modelli di leadership tradizionali, orientati al controllo e alla prescrizione, risultano insufficienti per attivare cambiamenti efficaci e sostenibili. Questo contributo esplora il ruolo della leadership trasformativa e della gentilezza intese come competenze manageriali, come leve strategiche per una “rivoluzione silenziosa”, un cambiamento progressivo, profondo e spesso poco visibile, che si sviluppa attraverso pratiche organizzative capaci di integrare benessere, clima relazionale, apprendimento collettivo e creazione di valore pubblico sostenibile (Bass & Riggio, 2006; Denhardt & Denhardt, 2000; Edmondson, 2018).

Partendo dall'analisi teorica, si è realizzata un'intervista in profondità a una direttrice HR di un comune di medie dimensioni, attraverso un approccio qualitativo di tipo esplorativo. I risultati empirici hanno evidenziato che, anche nella PA, per attivare processi di change management, in assenza di risorse aggiuntive, è necessario valorizzare driver come la capacità di visione, la coerenza tra valori e azione e l'uso intenzionale degli strumenti di governance. La gentilezza emerge come elemento strategico, in grado di rafforzare la fiducia, la collaborazione, l'empowerment dei dirigenti e la qualità delle decisioni, configurandosi come infrastruttura immateriale della creazione di valore pubblico e come catalizzatore di innovazione emergente in contesti complessi.

Keywords: Transformative Leadership; Public Sector Innovation; Organizational Change

1. Introduzione

La Pubblica Amministrazione contemporanea è attraversata da un paradosso strutturale che ne definisce le traiettorie evolutive: da un lato, un apparato normativo e procedurale che tende a generare inerzia, rigidità e conformismo organizzativo; dall'altro, una crescente pressione verso il cambiamento, la modernizzazione e l'innovazione dei modelli di gestione del personale e dei processi decisionali. In molti casi, tali spinte si traducono in riforme formali o in programmi di trasformazione con effetti discontinui e limitati, incapaci di incidere sulle logiche profonde che governano l'azione organizzativa e le routine istituzionalizzate (De Vries, Bekkers, & Tummers, 2016; Schädeli & Ritz, 2024).

Questo paradosso si innesta in una configurazione organizzativa che rivela la natura della Pubblica Amministrazione di sistema complesso, dotato di regole proprie, di articolate interdipendenze interne ed esterne e di un'elevata densità relazionale. In tale contesto, il management pubblico è chiamato ad adottare una prospettiva sistemica orientata alla generazione di valore pubblico. Così, i vincoli normativi, dall'essere meri ostacoli, diventano

la cornice istituzionale entro cui si sviluppano soluzioni organizzative adattive, sostenibili e orientate al benessere collettivo, anche in condizioni di scarsità strutturale di risorse.

Non è, infatti, attraverso la proliferazione di decreti e di norme che si sviluppa l'innovazione (Crozier, 1979), ma attraverso la capacità di rispondere a bisogni complessi, mutevoli e fortemente relazionali (Osborne, 2010; Ongaro, 2015). Le pubbliche amministrazioni, infatti, cambiano quando mutano le relazioni che le attraversano e i significati che gli attori attribuiscono al proprio agire, richiedendo un investimento continuo nella valorizzazione delle relazioni umane e nella costruzione di contesti organizzativi capaci di attivare energie latenti. È un'evoluzione che si sviluppa, dunque, nel tempo attraverso relazioni interpersonali capaci di produrre innovazioni efficaci ed efficienti nei comportamenti individuali e collettivi, facendo leva sulla dimensione emotiva (Kotter, 1996) ed attivando la volontà delle persone di cambiare (Normann, 1977). Si sviluppano così nuove forme di coordinamento basate su processi di collaborazione e di *knowledge sharing* oltre che sulla costruzione di relazioni, che attivano un processo silenzioso ma incrementale di apprendimento organizzativo, attraverso il quale si trasforma il modo di lavorare delle amministrazioni, governando la complessità.

Se, dunque, l'innovazione costituisce la forza propulsiva dello sviluppo (Schumpeter, 1942), capace di ridefinire ruoli e assetti interni delle organizzazioni, è altrettanto vero che essa non scaturisce unicamente da decisioni strategiche apicali. Sono gli assetti di coordinamento, i meccanismi operativi e le configurazioni strutturali a plasmare concretamente il modo di agire delle organizzazioni (Mintzberg, 1979). Ne deriva la necessità di mettere in discussione i modelli interni stabili e le logiche dominanti che tendono a riprodursi nel tempo (Christensen, 1997), investendo in cultura organizzativa, intesa come insieme di valori, pratiche e narrazioni condivise.

Il tema della leadership e della valorizzazione delle competenze del personale della PA è stato nuovamente messo in evidenza negli ultimi tempi con la Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica del 28/11/2023 in cui si sottolinea l'importanza di valutare le competenze di leadership del personale dirigenziale, nonché la rilevanza della formazione del capitale umano al fine di creare contesti di lavoro capaci di implementare la motivazione, l'apprendimento e la responsabilizzazione. Inoltre, il tema dello sviluppo delle competenze dei dipendenti pubblici ha ricevuto ulteriori attenzioni a livello ministeriale con l'emanazione di una Direttiva specifica sull'argomento più recente (gennaio 2025). Capacità di leadership e formazione intese come leve per migliorare la qualità delle relazioni di lavoro e del clima interno e, in ultima analisi, l'efficacia dei servizi erogati e la fiducia dei cittadini nelle istituzioni (Senge, 1990). È in questo spazio che si sviluppa un processo di cambiamento silenzioso, perché meno visibile, come conseguenza dell'esercizio di ruoli manageriali trasformativi, capaci di coniugare responsabilità, ascolto e orientamento al risultato. Accanto ai vari e continui programmi di riforma (Pollitt, Bouckaert, 2011) – spesso caratterizzati da forte visibilità simbolica ma da impatti organizzativi incerti – si attivano, dunque, rivoluzioni silenziose, che si manifestano nei gesti quotidiani, nelle pratiche locali, nelle relazioni professionali, consolidandosi attraverso una sequenza di micro-decisioni di governance, ossia di scelte ricorrenti di coordinamento, comunicazione e uso degli strumenti di gestione del personale che, nel quotidiano, orientano il comportamento delle persone più di quanto facciano le riforme formali. Tali processi prendono forma in contesti fortemente vincolati e, spesso, in condizioni di scarsità strutturale di risorse (Ansell & Torfing, 2014, 2021). Nonostante l'ampia letteratura sulla leadership trasformativa nel settore pubblico (Higgs *et al.*, 2022), sul *public value* (Bryson *et al.*, 2014) e sulla *relational leadership* (Uhl-Bien, 2006; Eriksen, 2011), permane una limitata comprensione dei processi attraverso cui tali dimensioni si intrecciano concretamente nei contesti amministrativi caratterizzati da elevati vincoli istituzionali e scarsità di risorse. La maggior parte degli studi tende infatti a concentrarsi sugli effetti delle riforme, sulle innovazioni organizzative formalizzate o sulle competenze dei leader, mentre risultano

meno esplorati i meccanismi relazionali e le pratiche quotidiane attraverso cui il cambiamento prende forma e si consolida nel lavoro quotidiano delle amministrazioni pubbliche.

Il presente contributo si colloca in questo spazio analitico e si interroga su come l'innovazione possa attivarsi nella Pubblica Amministrazione anche in assenza di condizioni ideali. L'attenzione è rivolta, in particolare, al ruolo della leadership e della governance trasformativa quali fattori abilitanti di una "rivoluzione silenziosa", capace di incidere sulle micro-dinamiche organizzative e sulle pratiche di gestione delle persone (Higgs, Kuipers, & Steijn, 2022; Rahman, 2023). La leadership, in tale prospettiva, non esaurisce la sua funzione nel controllo o nei processi di indirizzo formale, ma si configura come leva di attivazione, come dispositivo relazionale che orienta significati, costruisce fiducia, abilita le capacità di innovazione dei singoli e rende possibile l'apprendimento collettivo.

La domanda che orienta il presente lavoro è la seguente: in che modo la leadership trasformativa e relazionale può favorire processi di innovazione organizzativa e generazione di valore pubblico in contesti amministrativi caratterizzati da vincoli strutturali e scarsità di risorse? L'obiettivo è proporre una chiave interpretativa dei processi attraverso cui il cambiamento prende forma in tali condizioni. L'elemento di originalità del contributo consiste nella proposta della "rivoluzione silenziosa" come categoria interpretativa attraverso cui leggere quei processi di innovazione che si sviluppano progressivamente nelle relazioni di lavoro, nei comportamenti organizzativi e nelle pratiche di gestione delle persone. Attraverso l'integrazione tra inquadramento teorico e analisi qualitativa di pratiche organizzative – inclusa un'intervista in profondità a una direttrice del personale di un ente locale di medie dimensioni del Centro-Nord Italia – il contributo intende approfondire il ruolo delle relazioni e della leadership nella costruzione di percorsi di innovazione e generazione di valore pubblico.

In ultima analisi, la sfida che attende la Pubblica Amministrazione non consiste nel rincorrere modelli idealtipici di efficienza mutuati dal settore privato, né nel moltiplicare riforme strutturali prive di adeguato radicamento organizzativo. Essa risiede nella capacità di governare la complessità, valorizzare le interdipendenze e promuovere una cultura organizzativa orientata alla responsabilità diffusa e alla generazione di valore pubblico.

È in questa tensione tra vincolo e possibilità che trovano spazio quelle forme di cambiamento incrementale e relazionale che il presente lavoro definisce "rivoluzioni silenziose" e che rappresentano una componente spesso poco visibile dell'innovazione amministrativa contemporanea.

2. Background Teorico: leadership trasformativa, relazioni, benessere, innovazione e valore pubblico

Il paradigma di gestione della PA fondato sul concetto di "valore pubblico" (Moore, 1995; Alford e O'Flynn, 2009; Bryson *et al.*, 2014) richiede un ripensamento del ruolo della leadership pubblica, da intendersi non più e solamente come insieme di regole formali da applicare in un'ottica "*command and control*", ma come processo orizzontale, partecipato e inclusivo finalizzato a stimolare i necessari cambiamenti organizzativi interni ed esterni alle pubbliche amministrazioni.

Il riferimento al framework concettuale del valore pubblico impone, perciò, una nuova chiave di lettura dei ruoli, degli stili e delle pratiche caratterizzanti la leadership. Da una visione maggiormente focalizzata sulle caratteristiche "contingenti" della leadership, in termini di qualità tattiche, virtù carismatiche o di influenza autoritaria possedute dai leader (Anderson e Sun, 2017), si è così giunti ad una formulazione più ampia di possibili modelli concettuali adatti ad evidenziare il potenziale "trasformativo" di questa leva manageriale (Burns, 2003).

Pertanto, la leadership trasformativa costituisce un framework teorico ampiamente riconosciuto qualora si voglia analizzare il ruolo dei dirigenti pubblici nei processi di

cambiamento nelle pubbliche amministrazioni (Bass & Riggio, 2006). In tale modello concettuale, il potere del leader non si fonda tanto sul ricorso a leve gerarchiche e vincoli formali, ma sulla capacità di costruire significati condivisi, ispirare fiducia e innalzare la motivazione dei collaboratori, valorizzando le persone e le relazioni tra i collaboratori.

Il benessere organizzativo, e in particolare la qualità del clima relazionale, non rappresenta un elemento marginale, piuttosto conseguenza diretta dell'adozione di stili di leadership che presuppongono caratteristiche ben precise nel dipendente (amore per il proprio lavoro, disponibilità ad assumersi responsabilità, capacità creativa, spinta al cambiamento, ecc.) e che sono idonei a intercettare il bisogno individuale, tra cui la sicurezza psicologica e il desiderio di apprendimento (Edmondson, 1999; Spaltro, 2020).

In questo contesto, il leader trasformativo favorisce condizioni di contesto - fiducia, apertura, responsabilizzazione - che rendono possibile l'emergere di soluzioni innovative anche in ambienti fortemente regolati come quelli della PA, caratterizzati da vincoli normativi stringenti e livelli di governo molteplici. Nelle pubbliche amministrazioni, l'innovazione non nasce dall'eccezione alla regola, ma dalla capacità di reinterpretare i vincoli come cornici entro cui sperimentare nuove pratiche organizzative.

In continuità con la letteratura sulla leadership relazionale (Uhl-Bien, 2006), la gentilezza viene qui interpretata non come un tratto individuale, ma come una dimensione relazionale emergente che attraversa le pratiche quotidiane di leadership, coordinamento e gestione delle risorse umane. Essa si esprime in comportamenti concreti - feedback costruttivi, disponibilità all'ascolto, gestione non conflittuale delle divergenze, riconoscimento dei contributi individuali - che pur nella loro apparente ordinarietà, incidono in modo significativo sui processi organizzativi. La letteratura sulla leadership relazionale evidenzia come tali micro-pratiche contribuiscano a generare fiducia, senso di appartenenza e sicurezza psicologica, elementi essenziali per sostenere la collaborazione in contesti complessi. La gentilezza, in questo senso, non attenua l'esercizio dell'autorità, ma ne ridefinisce le modalità, orientandola verso forme di influenza basate sulla legittimazione relazionale piuttosto che sul comando.

Pertanto, la gentilezza, intesa come "infrastruttura relazionale diffusa", non solo assume rilievo all'interno dell'organizzazione, ma anche all'esterno, nel senso che favorisce il dialogo con i vari portatori di interessi esterni, la gestione dei conflitti e la costruzione di consenso ("legittimazione" e "supporto") attorno alle scelte pubbliche, coerentemente con la teoria della creazione del valore pubblico (Moore, 1995).

La letteratura sulle *high-quality connections* mostra come le micro-interazioni, pur nella loro apparente semplicità, possano produrre effetti significativi sulla vitalità organizzativa, sulla fiducia reciproca e sulla capacità adattiva dei sistemi complessi (Dutton & Heaphy, 2003). In questo senso, la gentilezza diventa una modalità concreta attraverso cui la leadership relazionale prende forma nella quotidianità organizzativa, contribuendo a costruire contesti in cui l'innovazione emergente e l'apprendimento continuo diventano possibili, nei quali la gestione della complessità si realizza attraverso processi di adattamento incrementale e cooperazione interfunzionale.

Nel recente dibattito sulla trasformazione della Pubblica Amministrazione e sull'analisi dei processi organizzativi contemporanei, la gentilezza, troppo a lungo considerata marginale o confinata alla sfera individuale, è emersa come competenza relazionale e sistemica, capace di incidere sulle dinamiche di lavoro, sulla qualità delle relazioni professionali e sui processi di apprendimento collettivo, poiché rafforza processi decisionali inclusivi e orientati al bene comune (paradigma del New Public Service).

In contesti caratterizzati da elevata complessità normativa e organizzativa, essa, infatti, può assumere una funzione regolativa informale, contribuendo a ridurre rigidità procedurali, facilitare la cooperazione interfunzionale e sostenere processi decisionali più inclusivi. La gentilezza, in questo senso, diventa un'ulteriore leva strategica per l'innovazione organizzativa,

creando spazi di sperimentazione e collaborazione capaci di generare soluzioni nuove, adattive e condivise, in linea con le traiettorie evolutive degli enti che mostrano una maggiore capacità di apprendimento, adattamento e innovazione, ossia con i contesti pubblici complessi e dinamici, nei quali l'innovazione si configura come elemento emergente più che come risultato di una pianificazione centralizzata.

A livello organizzativo la presenza di pratiche orientate alla gentilezza favorisce la costruzione di contesti psicologicamente sicuri, nei quali le persone si sentono legittimate a esprimere punti di vista, condividere criticità e sperimentare nuove soluzioni (Edmondson, 1999; 2018). In chiave sistemica, tali contesti aumentano la capacità del sistema di apprendere dagli errori, trasformando l'incertezza in opportunità evolutiva. La gentilezza, quindi, può essere interpretata come una condizione abilitante per l'esercizio della leadership trasformativa e per lo sviluppo di pratiche di gestione orientate all'empowerment, all'apprendimento collettivo e alla crescita delle competenze individuali e di team, contribuendo indirettamente alla produzione di valore pubblico sostenibile attraverso il rafforzamento della capacità adattiva organizzativa.

La gentilezza opera prevalentemente in modo non visibile, intrecciandosi con micro-pratiche quotidiane di coordinamento, accompagnamento e mediazione, non emerge nei documenti formali o nei sistemi di valutazione tradizionali, ma risulta centrale come dimensione esplicita della leadership trasformativa. Essa può essere letta come meccanismo generativo di coesione e come catalizzatore di nuove dinamiche che si consolidano, nel tempo, in pratiche innovative. Attribuire valore strategico alla qualità delle relazioni nelle organizzazioni pubbliche implica riconoscere che, nei sistemi complessi, la capacità di innovare e di generare valore pubblico non dipende esclusivamente da assetti formali e risorse materiali, ma anche dalla qualità delle interazioni tra gli attori organizzativi. Il capitale relazionale costituisce, in questa prospettiva, una dimensione rilevante della capacità istituzionale. Sotto questo profilo, la gentilezza può essere interpretata come una pratica organizzativa che incide sulle modalità di coordinamento, sulla gestione dei conflitti e sui processi decisionali. Essa contribuisce alla costruzione di contesti caratterizzati da maggiore fiducia e cooperazione, condizioni riconosciute come funzionali alla resilienza organizzativa e alla qualità dell'azione amministrativa.

In linea con l'approccio del New Public Service (Denhardt & Denhardt, 2000), la produzione di valore pubblico si fonda sull'integrazione tra legittimazione democratica, capacità operativa e risultati socialmente rilevanti. La qualità delle relazioni rappresenta il terreno su cui tali dimensioni possono trovare equilibrio. In questo senso, pratiche di leadership orientate all'ascolto, al riconoscimento e all'inclusione rafforzano la dimensione partecipativa dei processi decisionali e sostengono l'orientamento al bene comune.

In quanto competenza relazionale e sistemica, la gentilezza incide sull'esperienza organizzativa delle persone e, indirettamente, sulla qualità dei servizi e delle politiche pubbliche, rafforzando il legame tra benessere e performance. Favorisce contesti di lavoro basati su fiducia, cooperazione e responsabilizzazione diffusa — condizioni che nei sistemi complessi risultano determinanti per la capacità di adattamento e innovazione.

In questo senso, la “rivoluzione silenziosa” della gentilezza può essere interpretata come una leva informale ma strategica di governance trasformativa, in grado di rafforzare il legame tra benessere organizzativo, innovazione e valore pubblico, configurando un modello di amministrazione capace di integrare qualità relazionale, adattamento sistemico e orientamento al bene comune. In altre parole, le pratiche relazionali guidate dalla gentilezza non solo potenziano la performance interna e la capacità di adattamento, ma alimentano processi di innovazione organizzativa, favorendo la creazione di soluzioni nuove e resilienti che generano benefici tangibili per la collettività.

3. Metodologia

Il contributo adotta un approccio qualitativo esplorativo (Yin, 2009), fondato sull'osservazione riflessiva di pratiche organizzative e comportamenti manageriali finora poco indagati all'interno di amministrazioni pubbliche locali, coerente con gli studi organizzativi orientati all'analisi dei processi di cambiamento in contesti complessi e vincolati (Cunliffe, 2016). Il presente contributo si avvale del posizionamento degli autori come "osservatori partecipi", poiché i fenomeni indagati si manifestano prevalentemente attraverso dinamiche informali, difficilmente rilevabili senza un'effettiva partecipazione degli osservatori allo svolgimento dei vari processi all'interno delle realtà organizzative osservate. Tale scelta consente di cogliere dinamiche emergenti che incidono sul clima organizzativo, sulla motivazione e sulla costruzione di senso. L'analisi non si fonda su dati quantitativi o evidenze statistiche comparabili, ma su una lettura riflessiva di pratiche, comportamenti organizzativi e dinamiche decisionali osservati nel tempo. Il lavoro integra l'inquadramento teorico con evidenze qualitative derivate da esperienze di accompagnamento organizzativo, osservazioni longitudinali in contesti di gestione del personale e di governance HR e da un'intervista semi-strutturata ad una direttrice delle risorse umane con oltre vent'anni di esperienza in enti locali, che ha guidato processi di aggregazione istituzionale e di razionalizzazione organizzativa "a risorse date". L'intervista è trattata come caso paradigmatico di esercizio di leadership trasformativa in condizioni di forte vincolo normativo e finanziario, e costituisce un ambito di approfondimento rispetto agli obiettivi più ampi della ricerca (Direttrice HR ente locale medio, comunicazione personale, dicembre 2025). Il punto di vista adottato è interno e riflessivo, maturato sul campo.

L'obiettivo non è presentare un caso esemplare, ma evidenziare dinamiche che possono ripresentarsi in contesti diversi: dove si inceppa l'azione, quali scelte la sbloccano, e quali condizioni rendono il cambiamento sostenibile. Ne risulta una lettura interpretativa dei processi di innovazione in condizioni di scarsità strutturale.

4. Risultati

4.1 Innovare in condizioni di scarsità: oltre il paradigma delle risorse

Il *case study* oggetto di analisi riguarda un ente comunale¹¹, di medie dimensioni ~ 95.000 ab. del Centro-Nord Italia inserito in una configurazione istituzionale sovracomunale caratterizzata da elevata integrazione amministrativa e gestionale.

Il contesto osservato presenta elementi tipici delle amministrazioni pubbliche contemporanee: stringenti vincoli assunzionali e retributivi, progressivo innalzamento dell'età media del personale, pressione crescente sulla capacità di garantire continuità dei servizi e necessità di governare processi di cambiamento organizzativo in assenza di risorse incrementali.

"Strumenti spuntati", pur in presenza di leve teoricamente previste – che limita fortemente l'agibilità sul versante monetario; blocco del turn-over e i vincoli assunzionali connessi all'equilibrio entrate-spesa che hanno determinato un innalzamento dell'età media e la compressione delle opportunità di affiancamento e trasferimento strutturato del know-how. Le condizioni descritte hanno reso evidente come la scarsità di risorse non sia un fenomeno sporadico, ma una condizione sistemica con cui gli enti locali devono convivere e che richiede un ripensamento dei processi, delle priorità e delle modalità di coordinamento. L'intervista

¹¹ Comune di Cesena, Unione Comuni Valle Savio. Si ringrazia la Dott.ssa S. Tagliabue per l'intervista.

effettuata alla direttrice HR conferma che, in questo contesto, l'innovazione organizzativa non si può attivare attraverso l'acquisizione di nuove risorse, ma solo attraverso una diversa combinazione di quelle esistenti. La consapevolezza che *“non ci saranno risorse aggiuntive”* ha progressivamente trasformato un fattore di frustrazione in un driver di ridefinizione del perimetro d'azione: il cambiamento va progettato e sostenuto con le risorse date, facendo perno su leve organizzative e relazionali, confermando che i vincoli strutturali possono diventare leve di apprendimento e innovazione, coerentemente con quanto evidenziato dalla letteratura sulla *public sector innovation* e sul cambiamento emergente (Osborne & Brown, 2011; De Vries *et al.*, 2016).

Il caso è stato selezionato perché particolarmente significativo per osservare come pratiche di leadership, leve relazionali e dispositivi di governance possano sostenere processi di innovazione organizzativa in condizioni di scarsità strutturale.

Le evidenze raccolte derivano da un'osservazione sviluppata nel tempo, relativa a processi di trasformazione progressiva della funzione HR e delle modalità di coordinamento organizzativo.

4.2 Leadership come fattore abilitante del cambiamento

All'interno di questo scenario, la leadership assume un ruolo fondamentale come fattore abilitante. La direttrice HR descrive il proprio ruolo non come *“gestore di adempimenti”*, ma come regista dei processi di cambiamento organizzativo, esercitato in stretta alleanza con il segretario generale e in coerenza con gli indirizzi politici, pur conservando ampia autonomia nella scelta e nell'uso delle leve di gestione del personale.

Risultano rilevanti due scelte: La prima riguarda la decisione di delegare e decentrare la gestione degli aspetti giuridici e retributivi di base, questa ha consentito alla direzione HR di concentrare il proprio ruolo sulle leve a maggiore impatto organizzativo, quali la valutazione della performance, le indennità di responsabilità, le elevate qualificazioni e le politiche di mobilità interna.

In secondo luogo, l'investimento intenzionale sul coaching e sull'affiancamento dei dirigenti come strumento per trasformare leve astratte in strumenti effettivamente utilizzati: la dirigente HR non *“applica”* il sistema di valutazione o le indennità, ma accompagna il management a leggerle come dispositivi di crescita, differenziazione dei ruoli, creazione di centri di responsabilità. Questa modalità di leadership risulta coerente con l'idea di *change embeddedness* (Higgs *et al.*, 2022), in cui il cambiamento non è *“calato dall'alto”*, ma radicato nella capacità dei dirigenti di utilizzare le leve disponibili trasformando strumenti formalmente deboli in meccanismi di sviluppo effettivo delle persone e dei gruppi.

4.3 Governance trasformativa, partecipazione e micro-cambiamenti organizzativi

Nel contesto osservato, la governance trasformativa si manifesta attraverso micro-decisioni quotidiane coerenti tra loro, di conseguenza il cambiamento non passa attraverso grandi ristrutturazioni formali, ma attraverso micro-decisioni coerenti che incidono sulle pratiche quotidiane: modalità di coordinamento, uso degli strumenti esistenti, spazi di confronto e interpretazione condivisa dei problemi (Kettunen, 2020; Stacey, 2011). L'esperienza della direttrice HR intervistata offre una rappresentazione concreta e sul campo dell'applicazione di una *“governance trasformativa”*: l'ingresso dell'ente in una forma associativa sovracomunale ha ampliato il perimetro di responsabilità della funzione HR, estendendolo alla gestione del personale di più enti, senza un corrispondente incremento delle risorse. Di fronte a questo

“cambiamento rivoluzionario”, la funzione HR ha indirizzato leve di natura prettamente non economica, tra cui si citano le seguenti:

- una comunicazione costante, chiara e trasparente sul “perché” del cambiamento, sulla direzione e sugli obiettivi;
- il coinvolgimento sistematico dei gruppi di lavoro nella ridefinizione dei processi e nella ripartizione del nuovo carico;
- la costruzione di momenti ricorrenti di confronto, in cui problematizzare criticità e co-progettare soluzioni;
- l’uso dell’affiancamento e del coaching ai dirigenti per ripensare organigrammi, centri di responsabilità, modalità di gestione dei team.

Sotto questo profilo, la governance trasformativa si esprime come capacità di integrare dispositivi partecipativi, pratiche comunicative e meccanismi di co-decisione in un quadro coerente di azione. Tali pratiche contribuiscono a ridurre le dinamiche di resistenza e a trasformare vincoli strutturali in opportunità di revisione dei processi e delle regole operative.

Particolarmente rilevante risulta il lavoro condotto sul piano simbolico e semantico. La progressiva sostituzione di categorie quali “mansioni” o “pianta organica” con riferimenti a processi, ruoli e competenze segnala uno spostamento nel modo di rappresentare il lavoro pubblico. Questo intervento, apparentemente micro, incide sulle cornici interpretative condivise e si colloca in continuità con gli approcci che interpretano il cambiamento organizzativo come processo di ridefinizione e co-costruzione dei significati (Osborne & Brown, 2011).

4.4 La “rivoluzione silenziosa” e la gentilezza come elementi emergenti

L’insieme di queste pratiche ha generato una “rivoluzione silenziosa”: un cambiamento che non si annuncia attraverso riforme o investimenti straordinari, ma che si consolida nel tempo attraverso pratiche coerenti, continuità di visione e apprendimento organizzativo.

Nel caso analizzato, questa rivoluzione si è manifestata lungo alcune traiettorie specifiche:

- una progressiva transizione dal linguaggio burocratico al linguaggio organizzativo, che ridefinisce il modo in cui sono pensati ruoli, strutture e percorsi di sviluppo;
- il rafforzamento di una cultura della mobilità interna come leva di crescita, “contaminazione” tra settori e costruzione di una cultura organizzativa più ampia rispetto alle identità settoriali legate ad approcci obsoleti (“a canne d’organo”), che sono tipici di un’organizzazione burocratica;
- l’istituzione implicita di un “patto” con l’organo politico, basato su indirizzi chiari e delega piena nella gestione delle leve di personale, che permette di schermare parzialmente i processi di cambiamento da oscillazioni e interferenze contingenti;
- la costruzione, nel tempo, di alleanze solide con i colleghi dirigenti, attraverso percorsi di coaching, formazione e confronto continuo, che consentono alla direzione HR di agire come nodo di regia e non solo come struttura di servizio.

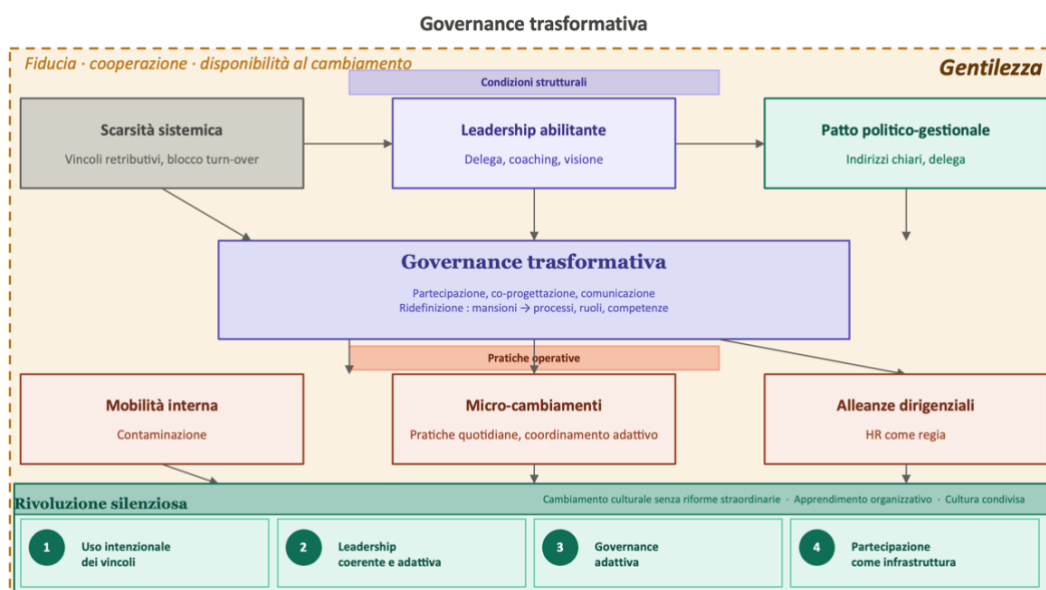
In tale contesto, anche la gentilezza è emersa come una categoria interpretativa rilevante nel leggere i processi di cambiamento organizzativo, in dialogo con altre possibili chiavi di lettura di matrice prevalentemente strutturale o procedurale. Essa assume una particolare significatività nell’analisi delle dinamiche osservate nei contesti organizzativi più adattivi ed evoluti. Pur non essendo stata individuata a priori come dimensione analitica, la gentilezza emerge in modo ricorrente in tali contesti, sostenendo la costruzione di fiducia, la cooperazione e la disponibilità al cambiamento. Questo risultato appare coerente con la letteratura sul cambiamento “incorporato”, che evidenzia come la leadership influenzi l’implementazione

delle riforme nelle organizzazioni pubbliche attraverso il collegamento tra obiettivi strategici di alto livello e pratiche quotidiane, valorizzando il coinvolgimento dei dipendenti e le funzioni di *boundary spanning* (connessione con l'esterno) come elementi chiave per l'ancoraggio del cambiamento (Higgs, Kuipers & Steijn, 2022). Se dal punto di vista dei singoli dipendenti, la gentilezza aiuta il collaboratore a sentirsi valorizzato, responsabilizzato e facente parte di un gruppo, dalla prospettiva di una o più unità organizzative la gentilezza facilita il coordinamento al loro interno e tra uffici. Nella governance trasformativa, inoltre, la gentilezza contribuisce a rafforzare la legittimità delle decisioni e a migliorarne la qualità, sostenendo processi di trasformazione in contesti complessi.

Anche se la gentilezza non sia facilmente misurabile con specifici indicatori, produce comunque effetti concreti sul funzionamento dell'Ente, in quanto favorisce lo sviluppo di una cultura organizzativa condivisa, capace di andare oltre le singole identità settoriali, superando in tal modo la visione a "canne d'organo", tipica della burocrazia. Non segue traiettorie lineari, alternando avanzamenti, resistenze e conflitti (ad esempio, nei rapporti con le organizzazioni sindacali); non sempre è riconosciuta come innovazione quando avviene, ma solo ex post, quando la cultura organizzativa appare significativamente diversa. Eppure, nel medio periodo, essa modifica in profondità il modo in cui l'organizzazione governa le proprie risorse umane e interpreta il proprio ruolo istituzionale. Le evidenze disponibili suggeriscono che tali processi siano trasferibili ad altri enti non come modelli da replicare, ma come principi di azione: uso intenzionale dei vincoli, leadership coerente, governance adattiva e investimento sulla partecipazione come infrastruttura del cambiamento.

L'analisi del case study mostra l'adozione di una logica di sistema (Fig. 1) in cui le condizioni strutturali e le pratiche di governance generano il cambiamento culturale ossia una rivoluzione silenziosa che si alimenta nel tempo attraverso micro-decisioni coerenti; in tale architettura, la gentilezza emerge come condizione relazionale trasversale, non pianificata né formalizzabile, che connette i diversi livelli del modello e ne sostiene la trasferibilità come orientamento per la governance trasformativa in contesti analoghi.

Figura 1. Modello di Governance trasformativa per una rivoluzione silenziosa della PA



5. Conclusioni

L'analisi proposta evidenzia come la gentilezza, quando riconosciuta come competenza manageriale e integrata consapevolmente nelle pratiche di leadership, possa costituire una leva significativa di cambiamento sostenibile nelle organizzazioni pubbliche. In contesti caratterizzati da elevata complessità, vincoli normativi e risorse limitate, la leadership gentile non indebolisce l'azione organizzativa, ma ne rafforza l'efficacia e la capacità di generare valore nel tempo. In tale prospettiva, la leadership non può essere ricondotta alla ricerca di approvazione o consenso immediato, bensì all'assunzione di responsabilità rispetto alle decisioni, alle loro conseguenze e alla direzione complessiva del sistema organizzativo. La trasformazione che ne deriva è una "rivoluzione silenziosa", fondata sulla centralità della persona, sulla cura del clima organizzativo e sull'uso intenzionale degli strumenti manageriali come dispositivi di relazione, apprendimento e costruzione di senso, confermando come la Pubblica Amministrazione possa configurarsi come un laboratorio vivo di umanizzazione del lavoro e di generazione di valore pubblico, in cui la leadership si esercita con le persone e non sulle persone. Inserita nel quadro della leadership trasformativa, la gentilezza assume una valenza strategica per affrontare le sfide della Pubblica Amministrazione contemporanea, contribuendo al rafforzamento del benessere organizzativo, dei processi di apprendimento e della qualità dell'azione pubblica (Denhardt & Denhardt, 2000; Saporito, 2023). L'analisi del *case study* ha mostrato, inoltre, come l'innovazione nella Pubblica Amministrazione non dipenda necessariamente da condizioni favorevoli, investimenti straordinari o riforme di ampia portata, ma tende a emergere in modo incrementale, adattivo e spesso poco visibile in contesti caratterizzati da scarsità strutturale di risorse, consolidandosi nel tempo attraverso pratiche coerenti e apprendimenti organizzativi (Ansell & Torfing, 2014; De Vries *et al.*, 2016). In tale prospettiva, la leadership non si configura come mera funzione di comando e controllo o di allocazione delle risorse, ma come capacità di abilitare il cambiamento, generando senso, fiducia, dialogo e continuità di visione. L'esperienza della direttrice HR ha evidenziato come l'HR sia il motore trasformativo capace di orchestrare leve coerenti – valutazione, incentivi, responsabilità, mobilità – e di accompagnare il management nel loro uso consapevole. La governance trasformativa, a sua volta, esercitata intenzionalmente attiva micro-cambiamenti cumulativi che precedono e spesso anticipano le trasformazioni formali. La ridefinizione di linguaggi, processi e margini di autonomia operativa nella gestione quotidiana può così diventare laboratorio di innovazione, anche in assenza di investimenti straordinari (Kettunen, 2020; Stacey, 2011).

Questi processi attivano, dunque, una "rivoluzione silenziosa" tra vincoli, pratiche e capacità trasformativa degli attori, prendendo forma nelle scelte quotidiane, nelle alleanze professionali e nella capacità di reinterpretare i limiti come spazi di possibilità piuttosto che confini invalicabili (Rahman, 2023; Schädeli & Ritz, 2024). Il contributo non propone generalizzazioni né modelli trasferibili in senso stretto, ma individua alcuni principi di azione che possono essere utili a orientare la riflessione in ambito accademico per future ricerche, nonché a suggerire percorsi trasformativi in altri contesti pubblici. In questa chiave, la Pubblica Amministrazione può essere letta non solo come luogo di attuazione delle riforme, ma come laboratorio vivo, come contesto dinamico, di apprendimento organizzativo e di sperimentazione, dove è possibile la trasformazione e nel quale l'innovazione, la leadership gentile e la governance trasformativa convergono per generare valore sostenibile e duraturo.

Bibliografia

- Alford, J. & O'Flynn, J. 2009. Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration* 32: 171-191.
- Anderson, M.H. & Sun, P.Y.T. 2017. Reviewing Leadership Styles: Overlaps and the Need for a New 'Full-Range' Theory. *International Journal of Management Reviews* 19: 76-96.
- Ansell, C., & Torfing, J. (2014). *Public innovation through collaboration and design*. Oxford University Press.
- Avallone, F., & Bonaretti, M. (2003). *Benessere organizzativo*. Raffaello Cortina.
- Bass, B. M., & Riggio, R. E. (2006). *Transformational leadership*. Lawrence Erlbaum.
- Bolognini, B. (2023). L'innovazione culturale delle pubbliche amministrazioni. *Rivista Italiana di Public Management*, 5(1), 7–34.
- Borins, S. (2001). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital*, 2(3), 310–319.
- Bryson, J., Crosby, B., Bloomberg, L. 2014. Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review* 74(4): 445-456.
- Burns, J.M. 2003. *Transforming Leadership*, New York, Grove Press.
- Canonico, P., De Nito, E., Esposito, V., Martinez, M., & Pezzillo Iacono, M. (2022, October). Investigating Digital Public Administration and Organizational Change in a Knowledge Translation Perspective. In *Conference of the Italian Chapter of AIS* (pp. 89–102). Cham: Springer Nature Switzerland.
- Canonico, P., De Nito, E., Esposito, V., Martinez, M., & Pezzillo Iacono, M. (2025). Knowledge transfer and brokering in a public sector digital transformation project. *Knowledge Management Research & Practice*, 1–16.
- Christensen, C. (1997). *The innovator's dilemma*. Harvard Business School Press.
- Crosby, B. & Bryson, J. 2010. Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations. *The Leadership Quarterly* 21: 211-230.
- Crozier, M. (1979). *The bureaucratic phenomenon*. University of Chicago Press.
- Cunliffe, A. L. (2016). On becoming a critically reflexive practitioner. *Journal of Management Education*, 40(6), 747–768.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). *The new public service*. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559.
- Dutton, J. E., & Heaphy, E. D. (2003). The power of high-quality connections. *Academy of Management Review*.
- Edmondson, A. (1999). Psychological safety and learning behavior in work teams. *Administrative Science Quarterly*.
- Edmondson, A. (2018). *The fearless organization*. Wiley.
- Gravili, G. (2025). Leadership Data-Driven and CBHRM: Interplay of Skills in Public Administration. In *Proceedings of 21st European Conference on Management Leadership and Governance (ECMLG 2025), 13–14 November, Paris* (pp. 115–125). ISBN: 978-1-917204-62-0.
- Gravili, G., Manuti, A., & Meirinhos, V. (2022). When Power Hurts: An Explorative Study on the Relationship Between Toxic Leadership, Emotional Exhaustion, Turnover Intention and Job Satisfaction. In *Proceedings of the 18th European Conference on Management Leadership and Governance (ECMLG 2022)* (pp. 177–185). <https://doi.org/10.34190/ecmlg.18.1.751>

- Hartley, J. (2024). Understanding public leadership. Bovaird, T. and Loeffler, E. (Eds) *Public Management and Governance*, Routledge, 271-283.
- Higgs, M., Kuipers, B. S., & Steijn, B. (2022). Change leadership and change embeddedness in public organizations: Connecting macro-level reform to micro-level implementation. *Public Administration*, 100(3), 594–610.
- Hinna, I. (2009). *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*. Carocci.
- Kettunen, P. (2020). Complexity in public management. *Public Management Review*.
- Kotter, J. P. (1996). *Leading change*. Harvard Business School Press.
- Likert, R. 1961. *New Patterns of Management*, New York, Mc-Graw-Hill.
- Loia, I., & Adinolfi, P. (2021). Teleworking as an eco-innovation for sustainable development: Assessing collective perceptions during COVID-19. *Sustainability*, 13(9), 4823.
- Marocci, G. (2020). *Inventare l'organizzazione*. Edizioni Psicologia.
- Meneguzzo, M., Corvo, I., Cepiku, D., Di Filippo, E., & Bonomi Savignon, A. (2012). *Managerialità, innovazione e governance nella pubblica amministrazione*. Aracne.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value*. Harvard University Press.
- Normann, R. (1977). *Service management*. Wiley.
- Ongaro, E. (2015). *Public management reform and modernization*. Edward Elgar.
- Osborne, S. P. (2010). *The new public governance?* Routledge.
- Osborne, S. P., & Brown, L. (2011). Innovation, public policy and public services delivery in the UK. *Public Money & Management*, 31(1), 27–34.
- Pollitt, C. & Bouckaert G. (2011). *Public management reform: a comparative analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. OUP Oxford (3rd edition).
- Rahman, S. (2023). Slipstreaming for public sector reform: How enterprising public sector leaders navigate institutional inertia. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(1), 4–19.
- Romanelli, M. (2018). Verso la leadership etica nelle amministrazioni pubbliche che cambiano. *Prospettive in Organizzazione*, 12(1).
- Saporito, R. (2023). *Public leadership*. Egea.
- Schädeli, D., & Ritz, A. (2024). Managing paradoxes in the public sector: A systematic and problematizing review of macro-level concepts. *International Journal of Public Sector Management*.
- Senge, P. M. (1990). *The fifth discipline*. Doubleday.
- Spaltro, E. (2003). *La forza di fare le cose*. Pendragon.
- Stacey, R. D. (2011). *Strategic management and organisational dynamics: The challenge of complexity to ways of thinking about organisations*. Pearson.
- Tripathi, S., & Dixon, J. (2008). Leadership in a paradoxical public-sector environment: The challenges of ambiguity. *International Journal of Leadership in Public Services*, 4(2), 4–13.
- Uhl-Bien, M. (2006). Relational leadership theory. *Leadership Quarterly*.
- Shini, M., Gravili, C., Nisio, A., & Loia, I. (2024). Organizational change and digital transformation in the judicial system: new challenges and perspectives from an Italian case study. *Azienda Pubblica*, (3).
- Martinez, M., & Pezzillo Iacono, M. (2021). Disruption, Engagement e Change management per la digitalizzazione della Suprema Corte di Cassazione. *Prospettive in Organizzazione*, 14, 1–7.
- Yin R.K. (2009). *Case study research: design and methods* (4th edition). Sage

Tra presenza e autonomia: le fragilità invisibili del lavoro agile nella PA

di Fabio Forzini¹

¹ *Pubblica Amministrazione*

Abstract

La diffusa introduzione del Lavoro Agile nella Pubblica Amministrazione italiana permette oggi una prima distinzione tra gli enti che lo integrano strategicamente e quelli che lo subiscono. Attraverso lo studio di un caso fittizio — il rifiuto difensivo di un dirigente verso una dipendente eccellente — vengono passate in rassegna le resistenze culturali che ostacolano una completa adozione del lavoro agile come strumento manageriale. L'episodio introduce la necessità del superamento del "presenteismo" a favore di un modello basato sulla fiducia e sulla valutazione dei risultati. Le amministrazioni più mature integrano il lavoro agile nella programmazione strategica (come il PIAO) e dematerializzano i flussi di lavoro, considerando l'agilità organizzativa una naturale conseguenza della modernizzazione amministrativa.

Keywords: Lavoro agile; Cultura dirigenziale; Innovazione organizzativa

Maria è una dipendente pubblica affidabile, ha ricevuto da poco la conferma in un incarico importante, che ha rivestito efficacemente negli ultimi sette anni dimostrando affidabilità, impegno e maturità professionale. È anche una donna separata, madre di una bambina di undici anni, che vive a più di duecento chilometri dalla sede di lavoro, in affidamento paritetico con il padre. Maria è riuscita a gestire questa situazione molto complessa grazie al Lavoro Agile, che le ha permesso di lavorare due giorni a settimana da casa, senza perciò rinunciare alla carriera per doversi dedicare a sua figlia. Ultimamente però la condizione familiare di Maria si è aggravata a causa dell'infermità di sua madre, la quale rappresentava un prezioso aiuto nella gestione della piccola bambina in quei giorni in cui né Maria né il suo ex compagno, padre della bimba, potevano occuparsene.

Maria ha bisogno di aumentare il numero di giorni di lavoro da remoto; produce un'istanza di revisione del suo Accordo individuale di Lavoro Agile e viene ricevuta dal Direttore del Personale per discuterla.

Le motivazioni di Maria sono a suo avviso solidissime: una condizione familiare che si è oggettivamente aggravata, un incarico appena riconfermato, una produttività individuale che è progressivamente aumentata, lavorando in agile. Tuttavia, con sua grande sorpresa, Maria non incontra la flessibilità che si aspettava e che credeva, anche, di essersi in un certo senso meritata. Le argomentazioni del suo direttore sono tutte rivolte al piano organizzativo: "non possiamo destabilizzare il sistema concedendo a qualcuno troppi giorni di lavoro da remoto", "la nostra modalità di funzionamento prevede la prevalenza in presenza", "le misure di eccezionalità previste dall'organizzazione non valgono per la sua situazione perché non è temporanea". Maria cerca di argomentare facendo leva su quelle che riteneva delle variabili di reale interesse per l'organizzazione: la sua affidabilità, la sua disponibilità, le sue scelte lavorative, la sua flessibilità nell'essere sempre presente nelle situazioni in cui la presenza fisica è necessaria, ma anche quando è soltanto opportuna e non indispensabile. Però, la posizione del suo direttore resta irremovibile, nonostante la documentazione che Maria aveva prodotto a sostegno della sua istanza.

A quel punto Maria, ritenendo di aver guadagnato negli anni anche una certa confidenza con il direttore del personale, per il quale lavora a riporto diretto, si lascia uscire un'osservazione che genererà una reazione inaspettata: "Questa organizzazione non crede nel lavoro agile!".

Il direttore a quel punto si inalbera, perde il controllo di sé, si alza e chiude la discussione.

1. Difesa identitaria, problemi organizzativi, cambiamento culturale

L'episodio di fantasia appena illustrato ci aiuta a riflettere sulle reali dinamiche all'interno delle Pubbliche Amministrazioni quando si affronta il tema del Lavoro Agile. Senza giudicare il comportamento del direttore immaginario o le sue capacità manageriali, cerchiamo di dare una lettura psicologica dei motivi di una reazione di questo tipo, che potenzialmente potrebbe davvero verificarsi.

Le reazioni istintive ed emotive sono molto "rivelatrici" di motivazioni sottese; perciò, chi non le sa controllare lascia un prezioso spazio a letture che altrimenti non sarebbero possibili (Goleman, 2024; Ekman, 2022). Nelle dinamiche manageriali, l'incapacità di regolare le proprie risposte emotive di fronte a critiche organizzative funge da indicatore di vulnerabilità e svela dinamiche difensive inconsce (Argyris, 2017). La frase "*Questa organizzazione non crede nel lavoro agile*" tocca contemporaneamente l'identità professionale, lo stile di leadership, il modello organizzativo, la distribuzione del potere, la reputazione dell'ente (Gatta, 2021).

Una reazione emotiva incontrollata può essere segnale di vari aspetti, dalla difesa identitaria dell'organizzazione, all'esistenza di problemi organizzativi reali, alla difficoltà ad affermare un cambiamento culturale. Vediamoli in rassegna.

Difesa identitaria dell'organizzazione. Il direttore può percepire la frase come: "questa amministrazione è arretrata". E quindi reagire perché sente messa in discussione la professionalità dell'ente, il proprio lavoro, gli sforzi fatti, la reputazione pubblica. Nella Pubblica Amministrazione il Lavoro Agile è diventato anche un simbolo culturale, di una importanza fondamentale nelle politiche di *employer branding* (Osservatorio Smart Working, 2023). Spesso viene associato a modernizzazione, fiducia, innovazione, managerialità. Per cui dire "questa organizzazione non crede nel lavoro agile" può equivalere implicitamente a dire "siete arretrati, siete burocratici, siete autoritari". In questo caso la rabbia non implica necessariamente ostilità al lavoro agile. Può essere invece sintomo di orgoglio istituzionale, difesa dell'immagine dell'ente, percezione di giudizio ingiusto o semplificato (Bonnet & Fabbri, 2020).

Problemi organizzativi reali. Ci sono direttori che non sono contrari al lavoro agile, ma lavorano in contesti realmente difficili. Ad esempio, i sistemi informatici sono inadeguati al lavoro a distanza, c'è ancora la necessità di garantire sportelli fisici, molte attività non sono "smartabili", ovvero lavorabili a distanza, ci sono obblighi normativi che impongono la presenza fisica (SNA, 2021). In questi casi un direttore del personale può irritarsi di fronte alla frase "questa organizzazione non crede nel lavoro agile" perché sente che si giudica ideologicamente una situazione organizzativa complessa che non permette di essere al passo con i tempi moderni (Cepiku et al., 2021).

Cambiamento culturale che non riesce ad affermarsi. A volte la reazione emotiva forte è significativa perché l'organizzazione sa di avere un problema. Per esempio, il Lavoro Agile è formalmente previsto sui documenti, ma di fatto ostacolato nelle prassi quotidiane: i dirigenti controllano ancora la presenza fisica, i processi pur essendo sufficientemente digitalizzati continuano ad essere lavorati in presenza perché il management lo preferisce, vi è ancora sfiducia organizzativa generalizzata verso il personale. Siamo in quelle organizzazioni in cui per molti dirigenti il lavoro agile non viene interpretato come modello organizzativo manageriale, ma come riduzione del presidio gerarchico (Gastaldi et al., 2022). In questi casi la frase "questa organizzazione non crede nel lavoro agile" può essere percepita come smascheramento di una contraddizione interna. La frase può anche essere inconsciamente

tradotta in “non siete capaci di gestire persone autonome”. Si tratta di una critica molto pesante sul piano manageriale.

2. Il lavoro agile è un test di leadership

Nella Pubblica Amministrazione il Lavoro Agile è un test di leadership, perché obbliga la dirigenza a spostarsi dal controllo visivo del lavoratore verso la fiducia, l'autonomia orientata agli obiettivi, la promozione del valore della responsabilizzazione. Non tutti i manager pubblici vivono serenamente questa trasformazione, anche perché l'efficacia del lavoro da remoto è fortemente legata alla loro capacità di costruire fiducia e autonomia nei collaboratori (Bravo-Duarte et al., 2024; Kloefer & Carbon, 2025). Il passaggio al Lavoro Agile richiede dunque distinte capacità nella dirigenza, non può limitarsi a una formale concessione burocratica, ma deve configurarsi come una vera e propria riscoperta della centralità della persona, superando la logica della routine soffocante e del mero controllo orario a favore di una produttività basata su motivazione e leadership partecipativa (Conte, 2025). Spesso non conta soltanto se il direttore “concede” (termine psicologicamente errato, tra poco vedremo il perché), uno, due o tre giorni alla settimana di lavoro da remoto. Conta invece come ne parla.

Se le locuzioni sono di tipo concessivo (e.g. “permesso”, “tolleranza”; “eccezione”; “concessione”) di solito il lavoro agile viene *subito* dall'Organizzazione. Vale a dire che l'Organizzazione adotta il Lavoro Agile soltanto perché, per qualche ragione, *non può non farlo*. Ad esempio, per non apparire vetusta, arretrata, o perché le relazioni sindacali fanno pressioni. Se invece il direttore parla di organizzazione, risultati, autonomia, accountability, digitalizzazione, allora probabilmente l'Organizzazione sta utilizzando il Lavoro Agile come strumento manageriale, lo considera davvero uno strumento organizzativo moderno e all'avanguardia. La ricerca sul lavoro agile nella Pubblica Amministrazione mostra, infatti, che il vero discrimine non è tanto l'introduzione formale dello strumento, quanto il modo in cui viene integrato nelle *policy* organizzative e negli stili di leadership (Osservatori Digital Innovation, 2025).

All'interno di questo “test di leadership” un dirigente solido tende a rispondere a una richiesta come quella di Maria argomentando, spiegando limiti, riconoscendo i problemi reali, discutendo dati e organizzazione. Non rinnega il punto di vista della persona che ha di fronte, non porta soltanto elementi organizzativi, ma integra i due piani, quello individuale e quello organizzativo. Questo approccio è coerente con i modelli di *remote leadership*, che evidenziano come la leadership efficace nel lavoro a distanza richieda competenze di comunicazione, costruzione della fiducia e orientamento ai risultati (Solichah & Nadia, 2026). Per esempio, frasi manageriali virtuose possono essere: “Non è che non ci crediamo, ma abbiamo ancora processi non digitalizzati. Quando li avremo, le persone come lei saranno sicuramente le prime a lavorare maggiormente da remoto, perché hanno dimostrato ampio senso di responsabilità”. Oppure: “Ci crediamo, ma alcuni servizi richiedono la presenza fisica. Troviamo un equilibrio tra questa necessità dell'Organizzazione e le sue necessità personali, in modo che la fiducia sia reciproca”.

Se invece la risposta è di rabbia, chiusura, fastidio personale, rifiuto del confronto, allora spesso il tema tocca la cultura del controllo, la fragilità manageriale, il conflitto identitario, la difficoltà mentale ad accettare modelli organizzativi diversi.

Se questi aspetti salgono in superficie, l'Organizzazione ha un problema. Vediamo perché.

Oggi il mercato del lavoro ha trasformato profondamente le necessità dei lavoratori. La vera sfida per le organizzazioni non si gioca più solo sullo stipendio, ma sulla capacità di garantire un reale equilibrio tra vita privata e professionale. Studi recenti dimostrano come la diffusione del Lavoro Agile e altri modelli ibridi possano migliorare il benessere e la soddisfazione dei lavoratori, riducendo allo stesso tempo il turnover senza impatti negativi sulla

produttività (Bloom, 2024). Oggigiorno il tessuto sociale è cambiato radicalmente. Il numero di famiglie a doppio reddito è aumentato, ma i carichi di gestione domestica e familiare sono rimasti invariati, a meno che i giovani non scelgano di rinunciare a fare figli, fenomeno che apre a complessità ben più grandi del Lavoro Agile. In questo scenario, la conciliazione tra lavoro e vita privata è una delle principali sfide contemporanee in Europa (Abbott et al., 2013). Trovare una conciliazione tra i tempi di vita e di lavoro è diventato dunque un elemento centrale non soltanto per il lavoratore, ma per la stessa Organizzazione per dimostrare di essere in linea con le policy europee. I benefit tradizionali — come l'assicurazione sanitaria, i piani pensionistici o i giorni di permessi retribuiti — pur restando importanti, non sono più sufficienti. Queste tutele, infatti, non riducono in modo diretto il carico quotidiano legato alla gestione della casa e dei figli. Né tantomeno può essere vista una soluzione la riduzione degli stimoli lavorativi. Contrariamente a quanto si potrebbe pensare, infatti, la soluzione allo stress da sovraccarico familiare non è la riduzione degli stimoli professionali, ma la produzione di benessere psicologico. Studi condotti dall'Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano confermano che la flessibilità lavorativa migliora il benessere psicologico e riduce lo stress grazie a una maggiore autonomia e alla riduzione dei tempi di pendolarismo. Evidenze scientifiche pubblicate su *Nature* — la fonte scientifica più solida e autorevole al mondo — supportano il legame tra modalità di lavoro agili e l'aumento della qualità della vita (Bloom, 2024). Per questo motivo, le organizzazioni più lungimiranti si sono aperte a soluzioni più impattanti proprio sul versante del benessere psicologico, tra cui gli orari di lavoro flessibili, il Telelavoro e il Lavoro Agile. Tali strumenti, oltre a migliorare sensibilmente il benessere dei lavoratori e la loro soddisfazione, sono in grado di aumentare la produttività complessiva e la capacità dell'organizzazione di attrarre e trattenere i talenti (Bloom et al., 2024). Peraltro, l'adozione di queste soluzioni basate sulla flessibilità temporale e spaziale sta progressivamente rimpiazzando i tradizionali servizi di supporto all'infanzia, quali gli asili nido aziendali o i contributi economici dedicati, offrendo una risposta efficace alla conciliazione dei tempi di vita e lavoro e risultando, al contempo, molto meno onerose dal punto di vista finanziario per l'Organizzazione (Resendez et al., 2024).

Queste nuove soluzioni sono associate a migliori risultati organizzativi e innovazione (Singh et al., 2024; Curzi & Ferrarini, 2024) e si fondano su un modello organizzativo basato su fiducia, autonomia e responsabilizzazione, elementi tipici dei sistemi ad alte prestazioni (*High-Performance Work Systems*) e da un forte impegno reciproco (*High-Commitment Workplaces*).

Offrire autonomia attraverso il lavoro agile, unito a una reale sicurezza professionale e di carriera, non è quindi solo un atto di responsabilità sociale. Si tratta di una strategia aziendale vincente in grado di abbattere lo stress, aumentare la produttività e trattenere i migliori talenti.

3. Il Lavoro Agile nella Pubblica Amministrazione: chi lo cavalca e chi lo subisce

Così come avviene nel settore privato, anche in quello pubblico emerge con chiarezza la divisione tra organizzazioni che considerano il Lavoro Agile uno strumento manageriale, orientato all'innovazione, all'efficienza ed efficacia, e altre che lo vivono come un mero adempimento burocratico o una concessione, in altre parole lo subiscono. Nella Pubblica Amministrazione, questa distinzione dipende strettamente dalla cultura dirigenziale, dalla capacità organizzativa, dal livello di digitalizzazione e dal rapporto tra controllo e autonomia. La letteratura sul lavoro da remoto sottolinea infatti la tensione tra controllo e autonomia, evidenziando come la fiducia rappresenti l'elemento chiave per rendere sostenibile questa transizione (Abgeller et al., 2022). È proprio in questi equilibri che si gioca, oggi, la qualità della leadership pubblica.

Le Pubbliche Amministrazioni che “cavalcano” il Lavoro Agile hanno alcune caratteristiche riconoscibili. Innanzitutto, lo integrano nella programmazione organizzativa, non lo gestiscono

come eccezione, né come un istituto lavorativo, né tantomeno come uno strumento di welfare interno. Queste Amministrazioni lo collegano alla performance organizzativa, alla organizzazione del lavoro, alla digitalizzazione dei processi, al benessere organizzativo, all'attrattività nelle procedure concorsuali e di mobilità (Osservatorio Smart Working, 2023). L'esperienza italiana mostra come il Lavoro Agile abbia rappresentato una trasformazione profonda dei modelli organizzativi pubblici, imponendo una revisione dei processi, delle tecnologie e dei sistemi di valutazione (Jobiri, 2025). Per esempio, molte amministrazioni avanzate hanno inserito il lavoro agile nel PIAO, nei sistemi di valutazione, nei piani triennali di trasformazione digitale (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2021).

Ma la vera adesione al Lavoro Agile si osserva nella cultura organizzativa. Negli enti maturi il dipendente non viene apprezzato per la sua "visibilità", ma per il suo contributo. Il "presenteismo" è considerata una patologia organizzativa. Si lavora per obiettivi significativi, che sono il vero barometro per la valutazione delle strutture e del personale. I dirigenti sono responsabilizzati al raggiungimento di obiettivi di impatto e condividono questa responsabilità con i propri collaboratori, introducendo ogni leva per sviluppare il loro potenziale e abbandonando le tradizionali prassi del controllo e della misurazione, tanto del tempo di lavoro quanto anche di obiettivi esclusivamente numerici, elementi facili da misurare, ma non significativi dal punto di vista dell'impatto sociale (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2020a).

Tutto questo cambia profondamente il modello organizzativo. Non a caso le linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica insistono molto sul collegamento tra Lavoro Agile, Ciclo della Performance, accountability e risultati (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2020b).

Le Amministrazioni che credono nel Lavoro Agile dematerializzano, digitalizzano i flussi di lavoro, usano firme elettroniche diffuse a tutti i livelli, rendono accessibili da remoto, documenti e procedure, eliminano i faldoni, gli archivi fisici ed ogni altra dipendenza dalla presenza fisica.

Per queste Amministrazioni il Lavoro Agile è una fisiologica conseguenza della modernizzazione amministrativa.

Infine – e questo probabilmente è il punto decisivo – formano i dirigenti a un nuovo stile di leadership. Il problema non è "far lavorare da casa" e per quanti giorni a settimana, ma dirigere per obiettivi significativi in grado di creare impatto sociale, svincolandosi dai "luoghi" in cui questi obiettivi vengono prodotti (Bonnet & Fabbri, 2020). Quindi investono sulle capacità di coordinamento, di leadership, sulla gestione di team ibridi, sulla capacità di definire obiettivi significativi, sul monitoraggio dei risultati, sui feedback ai collaboratori, sullo sviluppo delle competenze, sulla centralità del cittadino (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2020).

Nelle Amministrazioni che subiscono il Lavoro Agile, questo non scompare ma sopravvive in forma puramente burocratica. Anche se culturalmente non viene compreso, lo strumento non viene abbandonato, bensì declassato a rimedio emergenziale per contingenze logistiche – come i guasti temporanei agli impianti di riscaldamento o di climatizzazione – oppure ridotto a mera misura di welfare aziendale per circoscritti casi individuali di particolare sensibilità. Questo approccio ostacola una reale transizione organizzativa e riflette l'assenza di un modello strutturato di Lavoro Agile in grado di superare definitivamente la logica dell'utilizzo in contesti di mera urgenza. Il persistere di tali pratiche residuali testimonia la difficoltà strutturale nel traghettare l'Amministrazione oltre la gestione puramente straordinaria delle prime applicazioni introdotte durante la fase pandemica e post-pandemica, impedendo di fatto l'approdo a un modello organizzativo integrato e pianificato in modo stabile (Forzini & Di Leo, 2021). I tratti distintivi di queste Amministrazioni "in difesa" emergono nitidamente nella radicata cultura della presenza, nella persistenza di processi cartacei e nell'equivalenza concettuale tra il lavoro per obiettivi e il controllo ispettivo del personale. Il paradigma

implicito resta quello dogmatico secondo il quale “se ti vedo lavori, se non ti vedo non posso fare la stessa affermazione”. Di conseguenza, si perpetuano rigidità orarie, pratiche di micro-management informale, convocazioni del tutto superflue in sede e una diffusa sfiducia verso qualunque attività si svolga al di fuori delle mura dell’edificio. Il Lavoro Agile non riesce in questo modo a configurarsi come una leva strategica di cambiamento, venendo piuttosto ricondotto tutt’al più a una misura assistenziale o, nel peggiore dei casi, a un favore discrezionale concesso a tantum da chi detiene il potere, lasciando di fatto inalterati i vecchi flussi operativi di stampo analogico. In queste Organizzazioni il Lavoro Agile formalmente è previsto, ma i fascicoli stanno negli armadi, le firme sono cartacee, le decisioni si prendono nei corridoi e quando si incontra il collega in ascensore ci si ricorda che dovevamo parlargli di quella cosa importante. Inoltre, i sistemi informativi non dialogano e gli organigrammi mantengono la struttura verticale a silos, con la conseguenza che gli obiettivi di una funzione sono spesso sconosciuti alle altre (Hinna, 2018). In questi contesti, la dirigenza non può che rimanere impreparata al lavoro agile. Sanno gestire la presenza fisica, ma non la responsabilizzazione autonoma.

Il Lavoro Agile viene percepito come perdita di controllo, rischio, riduzione del potere gerarchico (Gatta, 2021).

Talvolta queste Amministrazioni dichiarano che “il Lavoro Agile riduce collaborazione e produttività”, ma contemporaneamente non hanno digitalizzato i processi, non hanno lavorato sulla definizione di obiettivi di impatto, non hanno formato i dirigenti a gestire team ibridi, continuano a gestire il lavoro come forma di presenza fisica.

Queste Amministrazioni non stanno valutando il Lavoro Agile in sé, ma stanno valutando sé stesse, il loro modello organizzativo rimasto incompleto.

4. Le pubbliche amministrazioni duali

A questo punto, vediamo alcuni indicatori utili per capire se una Pubblica Amministrazione investe davvero nel Lavoro Agile o se, invece, lo sta subendo.

Le domande da porsi sono:

- I processi sono digitalizzati?
- Gli obiettivi dell’Amministrazione sono prevalentemente di impatto?
- Le riunioni da remoto sono considerate una prassi normale?
- I dirigenti delegano?
- I collaboratori recepiscono volentieri la delega?
- Vengono lasciati liberi di organizzare autonomamente il lavoro?
- Il Lavoro Agile è stabile e non continuamente revocabile?
- Gli Accordi Individuali sono sufficientemente duraturi?
- Lavorare da remoto viene associato alla performance?
- L’Amministrazione investe in strumenti per sostenere il nuovo modello organizzativo?
- Viene fatta formazione sul Lavoro Agile?

Se la risposta a tutte queste domande è pienamente affermativa, è corretto asserire che l’Amministrazione investe con decisione nel Lavoro Agile.

Nella realtà, in molti casi, questo tipo di analisi darà esito ad una Amministrazione “duale”. Ad esempio i processi sono digitalizzati, ma in ogni scrivania c’è ancora una stampante e in ogni stanza ci sono armadi con faldoni all’interno; le riunioni da remoto sono considerate normali, ma nelle convocazioni viene sempre chiesto di indicare chi parteciperà da remoto per potergli inviare il link; il Lavoro Agile è stabile, ma le regole applicative cambiano continuamente; gli Accordi Individuali vengono siglati, ma sempre con orizzonti temporali brevi e sono sottoposti a periodici rinnovi; l’Amministrazione ha investito negli strumenti digitali, ma i responsabili tengono gli strumenti di videochiamata disabilitati; la formazione sul

Lavoro Agile viene fatta, ma non vi partecipano i livelli più alti di responsabilità; è presente la cultura della delega, ma i momenti di confronto cruciali vengono comunque ricondotti alla presenza fisica; i collaboratori dichiarano di lavorare meglio da remoto, ma poi tendono a differire i momenti di confronto alle giornate in presenza. Questo scontro tra spinte modernizzatrici e resistenze conservatrici evidenzia la necessità di una solida svolta culturale per superare i vecchi paradigmi tayloristici e valorizzare la fiducia e l'autonomia (Conte, 2025).

Le Pubbliche Amministrazioni “duali” non sono generalmente ostili al Lavoro Agile, ma riflettono una condizione di transizione incompleta. Sono organizzazioni che hanno investito davvero nel Lavoro Agile, anche con importanti impegni economici, ma per qualche ragione non hanno completato la trasformazione culturale. Al loro interno convivono elementi innovativi, quali la digitalizzazione e l’orientamento al risultato, con tratti tradizionali legati al controllo gerarchico e alla rigidità burocratica (Cepiku et al., 2021). Questa situazione di stallo riflette la complessità di una transizione che spesso oscilla ambigualmente tra una reale reingegnerizzazione dei processi e la tendenza a interpretare il Lavoro Agile soltanto come una misura assistenziale, configurandosi come un tortuoso trade-off organizzativo (Forzini, 2021). All’interno di una Amministrazione “duale” può anche capitare che un settore lavori bene in agile e un altro lo ostacoli completamente. Una dicotomia che non deriva soltanto dalla resistenza individuale del dirigente di turno, ma da un fenomeno di frammentazione culturale delle organizzazioni complesse (Martin, 2002). Il problema in questi casi non va ricondotto semplicisticamente alla discrezionalità del singolo dirigente, bensì va ricercato nei sistemi di valutazione della performance, che non riescono a sanzionare l'ancoraggio a modelli di presenza fisica né a premiare i comportamenti orientati all'innovazione organizzativa (Hinna & Scarozza, 2022). Il vero nodo resta dunque la gestione del cambiamento da parte di chi nell’Organizzazione ha il dovere di definire le strategie di ampio respiro. Superare l'Amministrazione “duale” richiede un'azione sinergica capace di allineare le prassi quotidiane ai sistemi di valutazione del valore generato, convertendo la frammentazione interna in una cultura organizzativa orientata con decisione verso il futuro.

Bibliografia

- Abbott, P., Nativel, C., & Wallace, C. (2013). Dual earner parents strategies for reconciling work and care in Europe. *OpenEdition Journals*. <https://openedition.org>
- Abgeller, N., Bachmann, R., Dobbins, T., & Anderson, D. (2022). Responsible autonomy: The interplay of autonomy, control and trust in remote work. *Economic and Industrial Democracy*. <https://nih.gov>
- Argyris, C. (2017). *Organizational traps: Leadership, culture, organizational design*. Oxford University Press.
- Bloom, N. (2024). *Hybrid working and productivity* (Sintesi divulgativa dello studio pubblicato su Nature). BusinessOnline. <https://businessonline.it>
- Bloom, N., Han, R., & Liang, J. (2024). How hybrid working affects productivity, retention and worker satisfaction: A randomized case study. *Nature*, 631(8020), 340–345. <https://doi.org>
- Bonnet, J., & Fabbri, T. (2020). Smart working e leadership nella transizione burocratica delle amministrazioni pubbliche. *Rivista Italiana di Public Management*, 3(2), 145–168.
- Bravo-Duarte, F., Tordera, N., & Rodríguez, I. (2024). Overcoming virtual distance: A systematic review of leadership competencies for managing performance in telework. *Frontiers in Organizational Psychology*. <https://frontiersin.org>

- Cepiku, D., Giordano, F., & Savignon, A. B. (2021). La transizione verso lo smart working nelle amministrazioni pubbliche: Resistenze strutturali e spinte all'innovazione. *Azienda Pubblica*, 34(2), 115–138.
- Conte, G. (2025). *In difesa dello smart working: Il futuro del lavoro raccontato da un top manager di risorse umane*. Castelveccchi.
- Curzi, Y., & Ferrarini, F. (2024). High-performance work systems and firm innovation. *Management Research Review*.
- Dipartimento della Funzione Pubblica. (2020a). *Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche*. Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Dipartimento della Funzione Pubblica. (2020b). *Linee guida sul Piano organizzativo del lavoro agile (POLA) e indicatori di performance*. Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Dipartimento della Funzione Pubblica. (2021). *Linee guida per il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)*. Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Ekman, P. (2022). *I volti della menzogna: Gli indizi dell'inganno nei rapporti interpersonali, nei tribunali, nella politica*. UTET.
- Forzini, F. (2021). Lavoro agile: Il tortuoso trade-off tra modello di organizzazione del lavoro e strumento di welfare. *Prospettive in Organizzazione*. assioa.it
- Forzini, F., & Di Leo, A. (2021). Il lavoro agile nella PA: Tra gestione dell'emergenza e prospettive di stabilizzazione organizzativa. *I Quaderni di SIDRI*, 1, 45–62. Edizioni Scientifiche Italiane.
- Gastaldi, L., Corso, M., & Pellegrini, L. (2022). Oltre la presenza: La misurazione del valore e dell'impatto dello smart working nel settore pubblico. *Sinergie Italian Journal of Management*, 40(1), 89–112.
- Gatta, M. (2021). Resistenze culturali e asimmetrie di potere nella dirigenza pubblica di fronte al lavoro agile. *Azienda Pubblica*, 34(3), 275–298.
- Goleman, D. (2024). *La forza dell'intelligenza emotiva per i leader*. Rizzoli.
- Hinna, L. (2018). *Organizzare per silos o per processi? La sfida della convergenza digitale nelle amministrazioni pubbliche*. FrancoAngeli.
- Hinna, L., & Scarozza, D. (2022). *Il change management nelle pubbliche amministrazioni: Attori, strumenti e dinamiche di resistenza istituzionale*. FrancoAngeli.
- Jobiri. (2025). *Smart working nella Pubblica Amministrazione: Guida completa*. <https://jobiri.com>
- Kloepfer, S., & Carbon, C.-C. (2025). Leadership and trust in virtual teams. *Human Systems Management*. <https://sagepub.com>
- Martin, J. (2002). *Organizational culture: Mapping the terrain*. Sage Publications.
- Osservatori Digital Innovation. (2025). *Lo Smart Working nella Pubblica Amministrazione*. Politecnico di Milano. <https://osservatori.net>
- Osservatorio Smart Working. (2023). *Smart Working nella PA: Oltre l'emergenza, verso un modello strutturale*. Politecnico di Milano.
- Resendez, S., Li, J., & Pollmann-Schult, M. (2024). Nonstandard work schedules and work-life balance in dual-earner households. *Journal of Family and Economic Issues*, 45(2), 291–305. <https://doi.org>
- Singh, R., Yoo, S., Park, S., Chaudhuri, S. S., & Sihag, P. (2024). State of the art on High Performance Work Systems research. *Human Resource Development Review*. <https://researchgate.net>

- SNA - Scuola Nazionale dell'Amministrazione. (2021). *Rapporto sulla formazione manageriale pubblica per la gestione del lavoro a distanza*. Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- SNA - Scuola Nazionale dell'Amministrazione. (2022). *Il ruolo del middle management nella digitalizzazione e nella gestione di team ibridi nella PA*. Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Solichah, F. S., & Nadia, F. N. D. (2026). Remote leadership in public sector: A systematic review and future research directions. *BISMA Journal*. <https://unesa.ac.id>