

L'esperienza sul campo

The field experience

Lo sviluppo delle attività di ricerche nella Scuola Nazionale dell'Amministrazione

The development of research activities in the National School of Administration

Sabrina Bandera*

La ricerca e lo sviluppo della conoscenza rappresentano per le scuole nazionali di amministrazione un asset fondamentale per alimentare l'innovazione e il ciclo virtuoso con la formazione. Una survey condotta dall'Ocse nel 2014 su 23 scuole nazionali dei Paesi Ocse ha evidenziato che 18 scuole svolgono regolarmente attività di ricerca, con un focus particolare sulla ricerca applicata (13 scuole) e un limitato investimento sulla ricerca cd. accademica (3 scuole su 23) (Oecd, 2017). Le scuole nazionali di formazione, come vedremo anche nell'esperienza della Scuola Nazionale dell'Amministrazione italiana di questi ultimi anni, possono svolgere un ruolo di supporto alla produzione (*relevance lost before translation*) e al trasferimento della conoscenza (*relevance lost in translation*) sulla Pae per la PA, problemi segnalati dalla letteratura come particolarmente critici per il superamento del gap tra ricerca accademica e prassi, o divario tra rigore e rilevanza, in termini di accessibilità, rile-

* Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)

vanza, utilità e impatto dei risultati delle ricerche (Cepiku, Ferrante & Lovergine, 2020).

La realizzazione delle attività di ricerca pone però alle scuole stesse anche significative problematiche, analogamente a quanto avviene nel rapporto tra università e imprese (Italiadecide, 2017), per quello che potremmo definire il “trasferimento amministrativo” dei risultati della ricerca sui processi decisionali e di apprendimento e, di conseguenza, la necessità di investire risorse sugli strumenti e sulle modalità di trasferimento della conoscenza verso le pubbliche amministrazioni.

Nella missione della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (Sna), accanto al reclutamento e alla formazione, è prevista una funzione di ricerca, individuata a supporto dei processi di cambiamento organizzativo, in particolare per la realizzazione di analisi e studi: a) sui processi di riforma e innovazione della PA e b) su temi strategici per la formazione, legati alle metodologie didattiche e alla valutazione degli interventi formativi, da realizzare anche in collaborazione con università e istituti di ricerca pubblici e privati, italiani e stranieri, amministrazioni e istituzioni pubbliche. A questi obiettivi, il recente decreto sul reclutamento nella PA (d.l. 80/2021) ha aggiunto

[...] attività di ricerca e di studio per l'individuazione di specifiche tipologie di formazione per il personale delle pubbliche amministrazioni preposto allo sviluppo e all'attuazione delle azioni contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr).

La ricerca è uno dei perni quindi della mission istituzionale della Sna, quale fulcro dell'innovazione amministrativa, anche se, rispetto alle altre funzioni istituzionali della Scuola, come ad esempio il reclutamento e la formazione continua, è stata meno sviluppata, sia per ragioni di contesto sia, in parte, per disponibilità di risorse.

Negli ultimi anni, e in particolare a partire dal 2019, nell'ambito del più generale percorso di innovazione delle attività della Sna (Bandera & Battini, 2020), è stata adottata una specifica strategia anche sulla ricerca, indirizzando le attività verso due obiettivi prioritari: la realizzazione di progetti di ricerca che possano avere ricadute applicative sulle amministrazioni pubbliche; e la promozione di un circolo virtuoso tra attività di ricerca e di formazione. Si tratta, quindi, in entrambi i casi di ricerca applicata, analogamente a quanto avviene, come abbiamo visto, anche per le altre scuole nazionali di formazione.

Dal punto di vista metodologico questo è stato possibile grazie a un maggiore coinvolgimento nelle attività di ricerca promosse e/o realizzate dalla Sna, e con modalità maggiormente strutturate: a) dei docenti della Scuola; b) delle università e degli istituti e centri di ricerca; c) e soprattutto, delle amministrazioni pubbliche destinatarie ultime delle attività della Scuola.

Le attività di ricerca sono state conseguentemente sviluppate secondo due direttrici: la prima finalizzata alle attività formative interne, la seconda di collaborazione con

l'esterno, grazie a programmi di ricerca realizzati in collaborazione con università, e co-finanziati dalla Sna, sui processi di innovazione della PA, sia sul piano delle policy sia dello sviluppo delle competenze, e a ricerche realizzate in collaborazione con altri soggetti istituzionali. La Tav. 1 sintetizza i progetti di ricerca del periodo 2019-2021, in parte ancora in corso.

Tav. 1 Ricerche Sna 2019-2021

tipi	# progetti	anni
<i>Ricerche connesse a attività formative SNA</i>		
L'amministrazione difensiva e la gestione degli appalti pubblici	1	2019-2020
Il policy advice nelle amministrazioni centrali	1	2020-2021
I corsi-concorso per dirigenti pubblici: monitoraggio e analisi	1	2021
<i>Programmi di ricerca in collaborazione con università</i>		
Progetti per una Nuova PA - Raccolta di idee per orientare il cambiamento delle amministrazioni pubbliche	15	2020-2021
Mappatura, valutazione e sviluppo delle competenze delle amministrazioni pubbliche	7	2019-2022
<i>Ricerche in collaborazione con altri soggetti istituzionali</i>		
Leadership - Stili a confronto: Management Pubblico e Management Privato	1	2020
Scienze comportamentali e valutazione della performance	1	2020-2021
Who advises what, when and how? Policy analysis capacity and its impact on Italian policy making	1	2021-2022

Tra le ricerche finalizzate alle attività formative della Sna, realizzate da docenti della Scuola, possono essere ricordate la ricerca *L'amministrazione difensiva e la gestione degli appalti pubblici*, che ha attivamente coinvolto i partecipanti ai corsi Sna sui contratti pubblici, con il duplice obiettivo di contribuire al dibattito in corso sulle cause e possibili soluzioni dell'amministrazione difensiva e di fornire alla Sna nuove indicazioni utili per definire la propria offerta formativa (Battini & Decarolis, 2019).

Un secondo esempio è rappresentato dalla prima fase della ricerca sul *Policy Advisory System* (Pas) italiano, sviluppata con l'obiettivo di contribuire alla conoscenza (anche quantitativa e sociografica) del sistema italiano di policy advice e soprattutto di strutturare un corso di formazione sulla conoscenza esperta a supporto del policy making, grazie anche alla creazione di una comunità di pratica dei policy advisor dell'amministrazione centrale italiana (Bandera, Cattaneo & Lippi, 2021).

Infine, a luglio 2021 è stata avviata una ricerca di analisi e monitoraggio sui partecipanti ai corsi-concorso per dirigenti pubblici realizzati dalla Sna (caratteristiche

anagrafiche, formazione, caratteristiche professionali, mobilità, percorsi di carriera, etc.) in una prospettiva di approfondimento delle modalità di selezione e di sviluppo dei percorsi formativi ad esse correlati.

I programmi di ricerca realizzati in collaborazione con le università hanno come macro-obiettivo l'orientamento della ricerca universitaria verso temi che la Scuola ritiene centrali per lo sviluppo della PA italiana. In questa direzione sono stati promossi due distinti programmi. In entrambi i casi è stato pubblicato un avviso per manifestazione di interesse, cui sono seguite la valutazione delle proposte progettuali da parte di una commissione (composta da docenti Sna e da dirigenti pubblici) e la successiva approvazione dei progetti selezionati tramite una convenzione tra Sna e università. Il programma *Mappatura, valutazione e sviluppo delle competenze delle amministrazioni pubbliche* è finalizzato a individuare i fabbisogni di formazione e sviluppo delle amministrazioni centrali dello Stato, attraverso la mappatura dell'organizzazione e l'assessment delle competenze dei dirigenti. Un tema divenuto centrale a seguito del Pnrr e delle nuove modalità di reclutamento. Il programma coinvolge 7 tra università e reti di ricerca, che stanno sviluppando il progetto di mappatura con 10 amministrazioni, con il coordinamento della Sna.

Con il programma di ricerche *Progetti per una nuova Pubblica Amministrazione - Raccolta di idee per orientare il cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, promosso dalla Sna a dicembre 2019, la Scuola si è proposta di contribuire ai processi di cambiamento della PA, grazie al coinvolgimento di università e istituti di ricerca, per la realizzazione di progetti di ricerca che abbiano carattere interdisciplinare e un impatto concreto in termini di proposte o indicazioni di policy. L'individuazione delle aree tematiche sulle quali è stata orientata la ricerca di progetti da parte delle università è stata il frutto di una dettagliata ricognizione e analisi, che ha coinvolto i docenti della Sna e il Dipartimento della Funzione Pubblica, ed è confluita nell'avviso per la manifestazione di interesse che ha individuato cinque aree di intervento: capitale umano; trasformazione digitale; fiducia tra amministrazioni e cittadini; qualità dei servizi; governance europea e sviluppo sostenibile, temi che ritroviamo in gran parte anche nel Pnrr.

Questo programma ha avuto una grande eco: sono state presentate 116 proposte progettuali da parte di 50 università e istituti di ricerca, con il coinvolgimento di 661 ricercatori, oltre ai 116 responsabili scientifici dei progetti. 116 proposte che offrono anche uno quadro molto interessante su come le università del nostro Paese vedono le necessità di innovazione della PA italiana.

Tra le attività di ricerca realizzate in collaborazione con altri soggetti istituzionali, rientrano la ricerca *Scienze comportamentali e valutazione della performance*, sull'applicazione delle scienze comportamentali alla valutazione della performance di dirigenti e funzionari, promossa in partnership tra Sna e Ispra (Istituto Superiore per la Pro-

tezione e la Ricerca Ambientale) all'interno della quale sono previste anche attività formative specifiche (Cafaggi, Marzo & Sillari, 2021), e la collaborazione con le Università di Bologna, Torino, Statale di Milano e Libera Università Maria Ss. Assunta nell'ambito del progetto Prin *Who advises what, when and how? Policy analysis capacity and its impact on Italian policy making*.

Dal percorso realizzato dalla Sna in questi ultimi anni possiamo trarre alcune considerazioni di prospettiva rispetto al ruolo che può giocare la ricerca in una istituzione di alta formazione quale la Sna. Tali considerazioni sono relative in particolare al rapporto tra la Scuola, le università e gli istituti di ricerca e alla centralità delle amministrazioni.

La prima considerazione riguarda il ruolo di *cross fertilization* che la Sna può giocare tra università e PA, in termini di conoscenza e di "collegamento" tra i due mondi, per evitare il rischio di astrattezza della ricerca accademica e la sensazione di subalternità da parte delle amministrazioni e talvolta anche di scetticismo sulla capacità della ricerca universitaria di capire e supportare realmente le necessità della PA (Battini, 2021). Un rapporto tradizionalmente non lineare, ma ineludibile, dal momento che per il mondo accademico non è di alcuna utilità studiare la burocrazia senza il filtro dell'esperienza amministrativa (Cerulli Irelli, 2021), e allo stesso tempo la burocrazia deve lasciarsi ispirare dalla riflessione scientifica (Ramajoli, 2017).

La seconda considerazione riguarda la centralità delle amministrazioni: così come per la formazione, le amministrazioni devono essere un terzo attore (con Sna e università), fondamentale, del percorso virtuoso per collegare la ricerca sviluppata dalle e nelle università alla realtà delle PA, avviando progetti per la costruzione di una comunità di policy advisors che sappiano trasformare la conoscenza scientifica in "sapere pratico" (Parrella, 2021).

Per realizzare questi obiettivi e aumentare la *cross contamination* tra università e pubbliche amministrazioni la Sna sta sviluppando, in particolare, tre strategie di intervento. La prima è relativa all'organizzazione di seminari periodici sullo stato di avanzamento dei progetti di ricerca, in modo da favorire il confronto, grazie al coinvolgimento di dirigenti delle amministrazioni come discussant delle proposte in corso di elaborazione nell'ambito dei progetti (Mack, 2002).

La seconda strategia è connessa al coinvolgimento diretto delle amministrazioni nei percorsi di ricerca, grazie ad esempio alla realizzazione di focus group e alla partecipazione a survey.

La terza strategia riguarda la definizione congiunta con università e gruppi di ricerca dei "prodotti" di ricerca, sia dal punto di vista della struttura sia del linguaggio, in modo tale che possano avere ricadute il più possibile applicative sulle amministrazioni. Una grande attenzione è dedicata allo stile comunicativo e alla individuazione degli strumenti più adeguati - policy brief, policy paper, linee guida, roadmap, tool kit,

report sintetici, etc. – per diffondere i risultati delle ricerche, sempre con l’obiettivo di favorirne l’utilizzo e l’implementazione da parte dei policy maker e, più in generale, di tutti coloro che operano nelle amministrazioni. Sempre in questa direzione è anche la comunicazione e diffusione mirata dei prodotti di ricerca alle PA potenzialmente interessate a quello specifico tema, evitando una comunicazione generalizzata. Infine, un ultimo fondamentale aspetto, correlato con le strategie sopra esposte, riguarda la declinazione dei risultati dei progetti nelle attività formative della Sna, grazie alla progettazione e realizzazione di nuovi corsi nei quali, partendo dai risultati dei progetti di ricerca, possano essere create occasioni mirate di formazione che, a loro volta, possano alimentare ulteriori approfondimenti di ricerca, in un ciclo virtuoso tra ricerca e formazione.

Nelle linee strategiche di sviluppo delle attività della Sna per i prossimi anni è previsto un significativo investimento sulla ricerca e in particolare sulle metodologie formative più adeguate per il supporto alla implementazione degli interventi previsti nel Pnrr; sulla selezione del personale, sia in termini di modalità sia di modelli di competenze; per lo sviluppo delle competenze della PA nel dialogo con le imprese e per l’internazionalizzazione del nostro settore pubblico e sul management per la PA, su cui si rinvia al contributo di Gianluigi Mangia in questa Rivista.

Riferimenti bibliografici

- Battini, S., & Bandera, S. (2020). “L’esperienza recente della Scuola Nazionale dell’Amministrazione nel dialogo con le amministrazioni destinatarie della formazione”, in *Annuario AIPDA 2020 – Quali saperi servono alla Pubblica Amministrazione? Atti del Convegno annuale*, Pisa 10-12 ottobre 2019, Napoli: Editoriale Scientifica.
- Bandera, S., Cattaneo, M. C., & Lippi, A. (2021). “Il policy advice nelle amministrazioni centrali”, in SNA, *Formare la PA. Rapporto SNA 2017-2020*. Roma: Miligraf Edizioni.
- Battini, S. (2021). “Introduzione”, in SNA, *Formare la PA. Rapporto SNA 2017-2020*. Roma: Miligraf Edizioni.
- Battini, S., & Decarolis, F. (2019). L’amministrazione si difende. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1.
- Cafaggi, F., Marzo, F., Sillari, G. (2021). L’approccio comportamentale nelle pubbliche amministrazioni: il ruolo della ricerca e della formazione, in SNA, *Formare la PA. Rapporto SNA 2017-2020*. Roma: Miligraf Edizioni.
- Cepiku D., Ferrante A., & Lovergine S. (2020). Dirigenti pubblici e ricerca accademica: rilevanza, uso e impatto. *Azienda pubblica*, 1.
- Cerulli Irelli, V. (2021). Sulla “questione amministrativa” e sulle responsabilità della dottrina, in Torricelli, S. (a cura di), *Ragionando di diritto delle pubbliche amministrazioni*. Napoli: ESI Editore.
- Italiadecide (2017). Rapporto 2017 “Università, Ricerca, Crescita”. Bologna: Il Mulino
- Mack, A. (2002). Civil War: Academic Research and the Policy Community. *Journal of Peace Research*, 39 (5).
- Oecd (2017). *National Schools of Government: Building Civil Service Capacity*. Oecd Public Governance Reviews. Paris: Oecd Publishing.
- Parrella, M. (2021). Formare la pubblica amministrazione: il Rapporto SNA 2017-2020. *Giornale di diritto amministrativo*, 4.
- Ramajoli, M. (2017). Quale cultura per l’amministrazione pubblica? *Giornale di diritto amministrativo*, 2.