

# L'importanza della ricerca di management per la PA

## *The importance of management research for the PA*

Gianluigi Mangia\*

### **Premessa**

**L**o Special Focus stimola una riflessione sul modo in cui la ricerca possa aiutare e sostenere il miglioramento dell'azione amministrativa della pubblica amministrazione italiana, come evidenziato anche nel contributo di Sabrina Bandera, in questa Rivista, sulle recenti attività di ricerca della Sna. Si tratta di una finalità strategica per il Paese, perché attraverso una riqualificazione della pubblica amministrazione passano le effettive possibilità dell'Italia di riacquistare il ruolo internazionale che merita, combinando sviluppo sociale e crescita economica. L'obiettivo di queste riflessioni è quello di provare, dal lato del public management, a individuare alcune possibili dimensioni ortogonali che ci possano aiutare a definire meglio il campo di indagine e ad indirizzare meglio, più efficacemente ed efficientemente, i nostri sforzi.

Per provare a dare un contributo in tal senso, ritengo utile organizzare il ragionamento su tre fronti.

La prima dimensione riguarda il ruolo che la ricerca può svolgere, oggi, per una ripresa veloce, significativa e stabile della qualità dell'azione amministrativa. Si tratta di una dimensione da tempo latente, alla quale la crisi, dovuta alla diffusione del Covid-19, e la conseguente organizzazione del piano di recupero hanno dato, a nostro giudizio, piena evidenza. In termini molto sintetici, è difficile immaginare che la pubblica amministrazione possa migliorare, adeguandosi velocemente alle nuove sfide e alle nuove esigenze, senza un contributo sistematico della ricerca. Senza il supporto dei risultati della ricerca e senza il confronto con chi si occupa di ricerca, il rischio è quello di lasciare alla sola esperienza il compito di tracciare

---

\* *Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)*

la linea, ricadendo in una trappola che in Italia è molto comune e che ha le sue tenaglie nella mancanza di programmazione e nella esasperazione dell'emergenza come categoria, potremmo dire, esistenziale. E qui cade in taglio la rilevanza di una riflessione che adotti un approccio di tipo manageriale, perché uno dei divari più profondi oggi nel funzionamento della pubblica amministrazione è proprio nelle abilità di tipo manageriale.

Il secondo fronte riguarda, invece, la relazione che nei fatti esiste tra attività di ricerca e attività di intervento nel campo, complicato ma affascinante, della pubblica amministrazione. In altri termini, vi è l'esigenza di riflettere insieme ed in modo costruttivo sui modelli e sulle metodologie di ricerca che si devono implementare quando si studiano i fenomeni della pubblica amministrazione. Si ravvisa, dall'inizio, la necessità di associare le due parole, ricerca e intervento, per chiarire che oltre alla ricerca di base è fondamentale uno sforzo concreto di ricerca applicata. In particolare, su questo punto è particolarmente interessante mettere in evidenza anche la stretta relazione che esiste con le attività di sviluppo della pubblica amministrazione, ed in maniera molto forte con la formazione.

Il terzo ed ultimo punto si riferisce, infine, alle implicazioni che derivano dalle caratteristiche del campo di studio sull'impostazione dell'attività di ricerca. Si lascia alla fine questo tema, perché potenzialmente dirompente, dal momento che condurre attività di ricerca sulla pubblica amministrazione implica rigorose scelte di metodo e di approccio, sulle quali è probabilmente opportuno spendere delle considerazioni per evitare di vanificare gli sforzi.

## 1. Gli assi ortogonali

Il primo punto riguarda, come anticipato, il ruolo che la ricerca in campo manageriale può avere per sostenere la ripresa del Paese attraverso un miglioramento effettivo e duraturo della qualità dei servizi amministrativi indirizzati a cittadini ed imprese.

Questo è vero, a nostro parere, almeno per due ordini di motivi. Il primo attiene alla necessità di guidare il cambiamento che la PA italiana deve velocemente attuare. Negli incontri di confronto all'interno del Comitato Scientifico della Rivista con i due Editors in chief questo tema è emerso, opportunamente, in modo chiaro e sistematico: non è possibile aspettarsi risultati adeguati alle attese se la ricerca non sarà in grado di indirizzare e collaborare per il cambiamento e il miglioramento della pubblica amministrazione italiana. Per agganciare il ragionamento ad un dato concreto, si può fare riferimento al peso assai ingente, sia economico che sociale,

associato al processo di trasformazione digitale, che rappresenta una delle più significative sfide che attende la pubblica amministrazione italiana.

In questo ambito, il contributo della ricerca manageriale in particolare è decisivo. Immaginare che i problemi di funzionamento che storicamente caratterizzano la pubblica amministrazione possano sciogliersi come neve al sole, perché la tecnologia evolve e le soluzioni tecnologiche diventano progressivamente più performanti rappresenta un abbaglio ingenuo e pericoloso. Da che gli studi di organizzazione si sono consolidati, il tema della relazione tra organizzazione e tecnologia è uno dei punti cruciali per ogni paradigma teorico che si è affermato nella letteratura organizzativa. Interi filoni teorici si sono, giustamente, concentrati sull'approfondimento di questa relazione. Nel caso concreto, per valorizzare al meglio l'opportunità offerta dalla sfida della trasformazione digitale per la pubblica amministrazione è necessario, a nostro giudizio, che tale processo sfrutti il contributo che può venire da una sistematica attività di ricerca. La storia delle organizzazioni che dimenticano tale aspetto è ricchissima di grandi fallimenti e di aspettative deluse, sia nel privato che nel pubblico. Possiamo ora sintetizzare affermando che dalla ricerca in campo manageriale, la pubblica amministrazione può e deve attendersi un primo fondamentale contributo nei processi di design organizzativo.

Il secondo ordine di motivi si riferisce, invece, al tema delle competenze. Il miglioramento dell'azione amministrativa non dipende, infatti, solo dal design organizzativo delle strutture, dalla definizione dei modelli di funzionamento, dalla adozione dei meccanismi di coordinamento e dalla metabolizzazione dei processi di trasformazione digitale. I comportamenti organizzativi individuali e collettivi costituiscono infatti un passaggio cruciale. Questa considerazione è, a nostro giudizio, particolarmente cruciale perché, invece, la tendenza nello studio della PA è quella di dare il massimo risalto alla dimensione infra-strutturale e non a quella di socio-struttura.

A questo punto si collega il secondo fronte di analisi che si richiamava in premessa e cioè l'importanza del collegamento tra attività di ricerca ed esperienza sul campo. L'attività di docenza di public management e il ruolo di coordinatore del Dipartimento per lo sviluppo delle Competenze Gestionali presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione offrono diverse possibili esemplificazioni dell'importanza della relazione tra esperienza pratica e ricerca.

Penso in particolare a due linee di attività. La prima si collega alla attivazione di una comunità di pratica costituita attorno ai referenti per la formazione delle amministrazioni centrali dello Stato, che costituiscono, come è noto, il principale bacino di interesse della Sna. Grazie al Club dei Formatori (questa è la denomi-

nazione del gruppo di lavoro) si è svolta in maniera virtuosa un'attività di ricerca molto importante attraverso la quale si è approfondito lo studio delle logiche interne di natura organizzativa che presiedono alla erogazione dei processi formativi nelle amministrazioni centrali dello Stato, dalla fase della identificazione dei fabbisogni formativi fino alla valutazione finale della qualità della didattica passando per l'erogazione della formazione. Da questa attività di ricerca sul campo, durante oltre quattro anni di intenso lavoro, il gruppo di progetto che ha seguito l'esperienza del Club dei Formatori ha potuto ricavare importanti spunti ed ipotesi di miglioramento organizzativo per le amministrazioni dello Stato nella gestione del cambiamento organizzativo. Il confronto sistematico con le amministrazioni serve anche a scongiurare il rischio di guardare al management come ad uno strumento che in maniera neutrale risolve i problemi perché consente di applicare soluzioni sperimentate con successo altrove (ad esempio nel privato). La complessità della nostra PA è, però, molto superiore e per chi la vuole studiare ha il dovere di prenderne atto.

La seconda linea di attività ha fatto riferimento invece ad un processo formativo di particolare importanza per il Paese: la formazione per i vincitori del VII Corso Concorso per dirigenti dello Stato. In dettaglio, come coordinatore scientifico del progetto insieme al prof. Lorenzo Casini, abbiamo progettato il corso di formazione per 125 allievi dirigenti. Si è trattato di una sfida particolarmente avvincente che ha lasciato una conferma importante della necessità di impostare la ricerca in modo interdisciplinare e trasversale alle discipline con una diretta focalizzazione sui problemi. In particolare, il corso è stato articolato in un numero limitato di lezioni magistrali che hanno avuto il compito di illustrare in modo ampio e di scenario alcune delle principali tematiche rilevanti nei vari macro-moduli e da un numero molto elevato (circa l'80% del totale dell'attività didattica) di laboratori. Ciascun laboratorio è stato costruito per aiutare i futuri dirigenti a risolvere problemi che nella loro azione amministrativa sarebbero stati chiamati a risolvere in modo quotidiano. Tale logica, senza banalizzare l'importanza della riflessione teorica, può essere un'utile indicazione anche per la ricerca. La sostanza della PA è troppo complessa perché si adotti un approccio mono-disciplinare. In particolare, se si continua su questo binario i fallimenti del management saranno dolorosi e scottanti, lasciando ferite anche peggiori di quelle aperte dal new public management.

Passiamo, quindi, all'ultimo e terzo fronte di riflessione che riguarda da vicino il modo in cui utilizzare il management. Si ritiene opportuno partire dal profondo senso di insoddisfazione che emerge di fronte alla tesi che il management possa essere in grado di offrire, in modo neutrale, un set di strumenti che opportunamente tarati consentano di risolvere, in modo automatico, gli annosi problemi della PA. In questa sede si vuole mettere in evidenza la necessità di prendere atto, in campo manageriale, che le sole scienze del management non sono in grado di supportare

adeguatamente, in termini di ricerca applicabile, la ripresa della PA. Infatti, se si mantiene ferma l'idea che il problema del fallimento delle teorie e dei paradigmi precedenti sia sempre ed esclusivamente un problema tecnico è molto probabile che altri fallimenti arriveranno a rendere la situazione ancora più complicata e frustrante per tutti. È, invece, necessario un cambio di passo che assuma come premessa il fatto che il management della PA non è una sfumatura o una declinazione del management, ma qualcosa di intrinsecamente diverso che chiede un approccio disciplinare diverso. Campi di studio articolati e complessi, quale è quello della pubblica amministrazione italiana, chiedono strumenti di analisi, teorie di interpretazione, modelli di intervento in grado di spiegare il contesto, considerando che sostanzialmente diversa è la natura della PA italiana rispetto alle altre grandi famiglie di organizzazioni delle quali gli studiosi di management devono occuparsi.

I principali elementi di differenza, che qui si richiamano solo sinteticamente per ovvie ragioni, fanno riferimento, in primo luogo, alla natura pervasiva delle regole che definiscono nel dettaglio i modelli di funzionamento delle amministrazioni pubbliche italiane. Tutte le organizzazioni vivono di regole scritte e non scritte, ovviamente, ma non si può capire come far funzionare una struttura pubblica se non si parte dalla consapevolezza del peso determinante delle regole su tutti i comportamenti organizzativi e individuali che hanno luogo nelle amministrazioni pubbliche. Un secondo elemento è rappresentato dal fatto che tutte le amministrazioni pubbliche sono collegate a finalità trasversali di progresso sociale della collettività nella sua forma più ampia. Un terzo elemento è rappresentato dal fatto che le pubbliche amministrazioni, in particolare il caso italiano, sono profondamente *country specific*. Si tratta, a nostro giudizio e in conclusione, di tre fattori che non definiscono solamente degli elementi di contesto ma che più profondamente qualificano la stessa natura ontologica della sostanza di cui ci occupiamo.

### **Alcune considerazioni conclusive**

Alla fine del breve ragionamento che si è condotto in questo contributo, emergono delle considerazioni conclusive che si spera possano essere utili per successivi approfondimenti e dibattiti. La prima considerazione riguarda la consapevolezza che sì la ricerca è più che utile necessaria per sostenere la pubblica amministrazione italiana in questa cruciale e delicatissima fase di cambiamento organizzativo e tecnologico. Le *sliding doors* si stanno aprendo o sono già aperte e dobbiamo cogliere questa opportunità.

Un ulteriore elemento conclusivo è che la ricerca in campo manageriale deve esse-

re fortemente agganciata all'esperienza. Il rapporto tra pubblica amministrazione e management è disseminato di fallimenti dovuti proprio a un divario in questo senso. Il lavoro concreto e quotidiano con le amministrazioni è un antidoto potente contro questa forma di patologia. L'ultima considerazione lancia una sfida agli studiosi di management per riflettere in modo diverso sui confini disciplinari per poter adeguare le riflessioni teoriche alla complessa sostanza che definisce la natura della pubblica amministrazione italiana.