

Public

Management

STUDI E PROPOSTE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



SPECIAL FOCUS:

**La ricerca e il ruolo propulsivo
delle istituzioni pubbliche.
Politiche, assetti e strumenti
per innovare**



Rivista edita da Studiare Sviluppo S.r.l. 

Registrata presso il Tribunale di Roma

n. 111/2017 e n.112/2017

ISSN 2533-2627 (print) ISSN 2610-8763 (online)

Direttore responsabile: **Giuliano Bianchi di Castelbianco**

Segreteria di redazione e comunicazione: **Fiorenza Massimi, Erika Munno, Francesco Nicotri**

Direzione e redazione: **Studiare Sviluppo S.r.l.**

Via Flaminia, 888 – 00191 Roma

Tel.: +39 06 332264.01 / +39 06 69921659

Fax: +39 06 69922173

email: redazione@rivistaitalianadipublicmanagement.it

Periodicità: semestrale

Publicata sul sito: **www.rivistaitalianadipublicmanagement.it**

Modalità di raccolta degli articoli: *call for papers*

Tipo di selezione e valutazione degli articoli: Comitato Tecnico Scientifico

Immagine di copertina a cura di: MediaTools S.r.l.

Stampa: Ediguida S.r.l – Cava de' Tirreni (SA)

Volume 4 – Numero 1 | 2021

Disclaimer e copyright:

Testi, foto e articoli pubblicati in questa rivista e al sito www.rivistaitalianadipublicmanagement.it sono protetti da diritti d'autore.

Ne è vietata la riproduzione, anche parziale ed in qualunque forma, senza il consenso della Redazione e dell'Autore.

Eventuali concessioni vanno richieste al seguente indirizzo di posta elettronica: redazione@rivistaitalianadipublicmanagement.it

Finito di stampare nel mese di agosto 2021

Argomenti

Topics

11 *Editoriale* Editorial

La ricerca e il ruolo propulsivo delle istituzioni pubbliche. Politiche, assetti e strumenti per innovare

Research and the driving role of public institutions.
Policies, arrangements, and instruments for innovation
Luigi Fiorentino ed Elisa Pintus

Special Focus

La ricerca e il ruolo propulsivo delle istituzioni pubbliche.

Politiche, assetti e strumenti per innovare

Research and the driving role of public institutions.
Policies, arrangements, and instruments for innovation

33 La gestione delle risorse pubbliche destinate alla ricerca e la dimensione assiologica della performance di filiera

The management of public resources allocated to research and the axiological dimension of the supply chain performance

Raffaele Picaro

Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

R&S e PA: Questioni aperte e prospettive

R&D and PA: Open issues and outlooks

Il punto di vista su ricerca e istituzioni pubbliche

The point of view on research and interrelation with public institutions

53 Contributo di *Maria Cristina Messa*

Ministro dell'Università e della Ricerca

58 Contributo di *Gilberto Dialuce*

ENEA - Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile

62 Contributo di *Andrea Patroni Griffi*

CIRB - Centro Interuniversitario di Ricerca Bioetica

66 Contributo di *Michele Pizzo*

AIDEA - Accademia Italiana di Economia Aziendale

72 Contributo di *Sandro Castaldo*

SIMA - Società Italiana di Management

75 Contributo di *Carlo Amenta*

e *Carlo Stagnaro*
Istituto Bruno Leoni

L'esperienza sul campo

The field experience

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

The development of research activities in the National School of Administration

Sabrina Bandera

Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)

88 L'importanza della ricerca di management per la PA

The importance of management research for the PA
Gianluigi Mangia

Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)

94 Creare impatto sociale, economico e culturale dalla ricerca pubblica: sembra facile, ma...

Creating social, economic and cultural impact of public research: it seems easy, but...

Giuseppe Conti

IUSS - Scuola Universitaria Superiore Pavia

Andrea Piccaluga

Scuola Superiore Sant'Anna

Dialoghi *Dialogues*

104 La governance dell'innovazione a Venezia: passato, presente, futuro

The governance of innovation in Venice: past, present, future

Stefano Campostrini e Fausto Fiorin

Università Ca' Foscari

130 Organizzazione ed efficacia del lavoro agile durante il Covid-19. Indagine sulla percezione e le opinioni dei lavoratori in un ente sanitario pubblico

Organization and effectiveness of agile work during Covid-19. A survey on the perception and opinions of workers in a public health institution

Claudio Mantovani, Anna Pinto, Nadia Zorzan, Grazia Manca, Licia Ravarotto e Antonia Ricci

Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie

Close Up**154 Call for papers Special Focus Vol. 4 n. 2
Il Pnrr motore per l'innovazione in chiave manageriale nelle istituzioni pubbliche.
Le riforme e il ruolo decisivo delle risorse umane**

The National Recovery and Resilience Plan (NRRP) as the driving force for managerial innovation in public institutions.

Reforms and the decisive role of human resources

Team Editoriale *Editorial Team*

Coordinamento scientifico ed editoriale *Editors*

Luigi Fiorentino

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Elisa Pintus

Università della Valle d'Aosta

Comitato Tecnico Scientifico *Scientific Board*

Giovanni Azzone

Politecnico di Milano

Stefano Battini

Università degli Studi della Toscana

Patrizio Bianchi

Università degli Studi di Ferrara

Elio Borgonovi

Università Bocconi

Marco Buti

Commissione Europea

Domenico Carrieri

Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Maria Chiara Carrozza

Scuola Superiore Sant'Anna

Gilberto Corbellini

Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)

Alberto Felice De Toni

Università degli Studi di Udine

Luca Di Donna

Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Annamaria La Chimia

University of Nottingham

Marco Magnani

*Harvard Kennedy School of Government
e Università LUISS Guido Carli*

Bernardo Giorgio Mattarella

Università LUISS Guido Carli

Vito Moramarco

Università Cattolica del Sacro Cuore

Giulio Napolitano

Università degli Studi Roma Tre

Luigi Nicolais

Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Edoardo Ongaro

Open University

Angelo Maria Petroni

Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Matteo Piantedosi

Ministero dell'Interno

Raffaele Picaro

*Università degli Studi della Campania
"Luigi Vanvitelli"*

Andrea Piccaluga

Scuola Superiore Sant'Anna

Giuseppe Pisauro

Ufficio Parlamentare di Bilancio

Francesco Profumo

Politecnico di Torino

Gianfranco Rebora

Università Carlo Cattaneo – LIUC

Andrea Simoncini

Università degli Studi di Firenze

Giovanni Valotti

Università Bocconi

Roberto Viola

Commissione Europea

Luciano Violante

Fondazione Leonardo - Civiltà delle Macchine

Comitato degli Esperti *Board of Experts*

Roberta Angelini

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Candeloro Bellantoni

Università di Parma

Michele Bertola

Comune di Bergamo

Mauro Bonaretti

Corte dei conti

Sabrina Bono

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Roberto Botta

Roma Capitale

Francesca Gagliarducci

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Renato Loiero

Senato della Repubblica

Fulvio Moirano

Policlinico Sant'Orsola di Bologna

Pia Marconi

Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)

Veronica Nicotra

Associazione Nazionale Comuni Italiani

Elena Rebora

Azienda USL di Modena

Raffaele Tangorra

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Alessandro Tonetti

Cassa Depositi e Prestiti

Comitato Editoriale *Editorial Review Board*

Michela Arnaboldi

Politecnico di Milano

Alessandra De Marco

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Alberto Di Minin

Scuola Superiore Sant'Anna

Marcella Gargano

Ministero dell'Università e della Ricerca

Silvia Ivaldi

Università degli Studi di Bergamo

Susana Jorge

Universidade de Coimbra

Gianluigi Mangia

Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Elena Zuffada

Università Cattolica del Sacro Cuore

Editoriale

di *Luigi Fiorentino** ed *Elisa Pintus***, Editors

La ricerca e il ruolo propulsivo delle istituzioni pubbliche. Politiche, assetti e strumenti per innovare

L'editoriale si apre con la notizia che RIPM, Rivista Italiana di Public Management, è stata classificata ed inserita dall'ANVUR, Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca, tra le riviste scientifiche delle seguenti Aree: Scienze giuridiche (Area 12), Scienze economiche e statistiche (Area 13), Scienze politiche e sociali (Area 14).

Gli Editors e tutto il Team editoriale auspicano che questa acquisita qualificazio-

ne, che valorizza la relazione fra missione e visione della Rivista anche potenziando una apertura all'approccio multidisciplinare, incoraggi ancor di più gli studiosi e gli esperti nel Management Pubblico a contribuire alla rivista, anche in ambito internazionale, definendo linee di pensiero e casi di specie che consentano di coagulare energie verso le istituzioni pubbliche e tutto l'insieme dei portatori d'interesse che possono contribuire ad una costante crescita della materia.

* *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

** *Università della Valle d'Aosta*

Un secondo ambito di comunicazione che vogliamo portare alla vostra attenzione concerne il tema affrontato nello Special Focus RIPM - Vol.3 - n.2 | 2020 “Gestione dell’emergenza, tra eccezionalità e continuità: modelli e strumenti di risk management”.

Il tema affrontato nello scorso numero della rivista, definito a suo tempo in virtù dell’irrompere nella scena mondiale dell’evento pandemico da Covid-19, è perfino più attuale rispetto a quando fu lanciato lo Special Focus e ha portato un numero rilevante di studiosi a perdurare nell’interrogarsi e confrontarsi sulle implicazioni economiche, sociali, organizzative e gestionali nelle istituzioni pubbliche degli stati di crisi. Invitiamo gli studiosi a contribuire ancora sul tema, nella sezione permanente di RIPM – Dialoghi -, per alimentare il dibattito su ambiti che, indubbiamente, tratteranno linee di pensiero per molto tempo ancora.

Passando ad analizzare le ragioni che hanno portato a stimolare una riflessione e, si auspica, un virtuoso dibattito, sullo Special Focus di questo numero “La ricerca e il ruolo propulsivo delle istituzioni pubbliche - Politiche, assetti e strumenti per innovare”, l’intento sotteso alla scelta è stato quello di analizzare, da vari punti di vista - valorizzando approcci teorici e di tipo tecnico e operativo - quale sia il ruolo della ricerca nel ventunesimo secolo. Non vi è dubbio che la materia al centro dell’analisi, ancora una volta, trova linfa a partire dall’analisi dell’attuale stato delle cose. Dibattere sul ruolo della ricerca oggi impatta direttamente su scelte di politica pubblica che sono state prese in molti paesi

negli ultimi due anni. C’è una correlazione diretta fra pandemia e ruolo della ricerca e si è profondamente convinti che dalle politiche pubbliche e dalle azioni che si determineranno intorno alla tematica deriverà buona parte del progresso e del benessere delle generazioni future.

Infatti, non vi è dubbio che oggi si è dinanzi a un eccezionale fronte di dibattito, anche trasversale, con posizioni, molto spesso, “contra” la scienza, la ricerca, i saperi, le competenze acquisite. Per molti anni le questioni relative agli investimenti in ricerca scientifica e tecnologica hanno avuto poco spazio nel dibattito pubblico. Oggi, al contrario, si assiste ad una inversione di tendenza e ad un rilancio della relazione fra ricerca e crescita economica, ricerca e competitività dei paesi e, più in generale, si assiste ad un vero e proprio rilancio dell’analisi sul ruolo della scienza nel progresso umano.

Da questo punto di vista, la pandemia da Covid-19 è stata un’opportunità straordinaria che ha consentito di rimettere al centro dello sviluppo umano la ricerca.

La pandemia è stata un acceleratore di cambiamento che ha richiesto, necessariamente, un approccio originale e, nel contempo, rigoroso per affrontare sfide inedite del nostro tempo, in cui si ripensano i modelli tradizionali con cui si affrontano le decisioni pubbliche.

Viviamo in un’era di grandi mutamenti dove i megatrend, intesi anche come una molteplicità di variabili sociali, tecnologiche, demografiche e ambientali, contribuiscono a cambiare il modo con cui si inter-

pretano e si ridefiniscono i comportamenti dei differenti attori che contribuiscono a modificare il panorama economico, finanziario e geopolitico.

Dibattere sulla capacità di interpretare un ruolo di primo piano della scienza e della ricerca contribuisce a migliorare i processi con cui si affrontano le decisioni e si determinano le scelte pubbliche fondamentali per il benessere della società nel suo insieme alimentando il bisogno innato di nuove conoscenze. Il futuro di ogni paese, e le relazioni fra paesi, si basano sulla capacità di produrre conoscenza.

È necessaria una strategia nazionale o sovranazionale che incentivi la ricerca scientifica e tecnologica veicolando risorse economiche e di capitale umano verso obiettivi e valori condivisi in tutti i settori. In tal senso, il NextGenerationEU può essere un volano straordinario per creare quelle condizioni di investimento da troppo tempo auspiccate e per molto tempo mai applicate.

Al contempo è necessario che la governance delle infrastrutture istituzionali che regolano le funzioni di ricerca e sviluppo sia delineata accogliendo -quali opportunità- le pressanti esigenze drammaticamente ridefinite dalla pandemia. Il ruolo delle istituzioni pubbliche richiede un riposizionamento strategico ed è la leva con cui definire, o ridefinire, la conseguente funzione propulsiva. Il dare impulso alla funzione di ricerca in modo innovativo da parte delle istituzioni pubbliche per “rimettere al centro” prima di tutto proprio le amministrazioni è elemento critico di valutazione a livello mondiale. Accrescere

l’impegno e unire le forze per creare un modello condiviso per il finanziamento della ricerca scientifica che metta coniughi eccellenza ed equità superando confini geografici, economici, sociali e politici è un imperativo ineludibile per la sopravvivenza dell’umanità.

I cambiamenti causati dalla pandemia hanno certamente creato un’impennata di riflessioni sulla ricerca scientifica. Ma oggi tali riflessioni, che hanno portato, spesso, a prese di posizioni anche polemiche, andrebbero veicolate e confutate. In tutto il mondo si è creato un notevole interesse per la scienza da parte di addetti e non addetti ai lavori. Interesse che rischia di fuorviare il fuoco dell’attenzione rispetto alle ragioni che intrinsecamente richiedono di porre scienza e ricerca in primissimo piano.

Non vi è dubbio che, direttamente o indirettamente, le decisioni di politica pubblica in questi ultimi due anni siano state influenzate dalla scienza, da coloro che interpretano la scienza, e dagli attori istituzionali che disegnano misure basate sulle loro interpretazioni della scienza in un contesto che può essere definito emergenziale.

Tuttavia, è altrettanto indubbio che la “sovraesposizione” della scienza e del metodo scientifico registrata in questi ultimi tempi non sia stata correlata ad una diffusione delle conoscenze con le norme, ritenute fondamentali nel ventesimo secolo, del metodo scientifico di comunitarismo, universalismo, disinteresse e scetticismo organizzato sempre attuali. Tali principi, insomma, non sono divenuti mainstream

dei dibattiti. Al contrario, è perdurata una situazione esistente già prima dell'irrompere di Covid-19, quando lo scambio gratuito di dati e risultati della ricerca era particolarmente limitato, pregiudicando la condivisione su cui si basa il metodo scientifico (Ioannidis, 2021).

Quando la scienza era unanimemente considerata il regno di un'élite isolata e autoreferenziale. Quando anche il principio dello scetticismo sistematico è andato in crisi a causa di Covid 19. Valga per tutto rammentare quanto è accaduto nel 2020 e 2021 e cioè che riviste peer-reviewed abbiano, alcune volte, presentato i loro risultati con distorsioni e pressioni dettate dal bisogno di "pubblicare" per prime certi esiti.

C'è fame di riforma nell'accademia che può essere rinvigorita se si rimodula l'approccio alla ricerca basata sull'evidenza, sull'assenza dei conflitti d'interesse, sulla trasparenza e sulla condivisione degli esiti. Purtroppo, l'inizio della pandemia ha provocato una recrudescenza delle patologie dei processi non virtuosi della ricerca e, solo dopo due anni, si stanno ricreando condizioni virtuose in linea con i principi mertoniani anche per la forte visibilità, nel panorama mondiale, nei media - social e non - dei temi connessi alla ricerca.

A tal proposito, è interessante sottolineare il rischio, se non addirittura la pratica, di infodemie e il ruolo dei media nel veicolare scienza e risultati di ricerca e sovraesporre ricercatori in questi due anni. Il rapporto fra scienza, esiti della ricerca e comunica-

zione è stato, molto spesso, debole, strumentale, fallace.

Una prima azione di sintesi che si può proporre, concerne quindi il bisogno di innovare nella comunicazione sulla ricerca, soprattutto da parte delle istituzioni pubbliche. È necessario trovare, o ritrovare, quell'equilibrio che sta alla base della divulgazione non fine a sé stessa: avere capacità di interagire con qualunque pubblico, anche non tecnico, rendere disponibili dati e informazioni, essere rigorosi sotto il profilo etico, essere consapevoli della continua evoluzione del pensiero scientifico e del rilievo dell'evoluzione del pensiero scientifico per l'innovazione nell'agire delle istituzioni pubbliche.

Un altro punto di riflessione evocato dall'argomento dello Special Focus è quello della relazione fra innovazione e progresso.

Fare ricerca significa certamente alimentare il progresso che è molto di più che innovare - rendere nuovo qualcosa -. Progresso deriva dal latino *progressus*, inteso come un avanzamento verso gradi o stadi superiori *"con implicito il concetto del perfezionamento, dell'evoluzione, di una trasformazione graduale e continua dal bene al meglio, sia in un ambito limitato sia in un senso più ampio e totale (...) lo sviluppo verso forme di vita più elevate e più complesse, perseguito attraverso l'avanzamento della cultura, delle conoscenze scientifiche e tecnologiche, dell'organizzazione sociale, il raggiungimento delle libertà politiche e del benessere economico, al fine di procurare all'umanità un miglioramento gene-*

rale del tenore di vita, e un grado maggiore di liberazione dai disagi”¹.

In definitiva, la ricerca scientifica assurge a ruolo che irradia benessere per l'umanità: questo è lo snodo fondamentale che deve considerarsi, soprattutto in questo momento storico così doloroso sotto molteplici aspetti e così bisognoso di ottimismo e di fiducia.

Il progresso, per coniugare il tema con quello affrontato precedentemente sulla comunicazione della ricerca scientifica, si sviluppa quando i postulati si basano non su semplici opinioni ma sui fatti, sulle robuste evidenze sotto il profilo scientifico. Solo così si accresce il benessere complessivo dell'umanità. Tradurre il progresso quale volano nell'innovazione delle istituzioni pubbliche significa creare condizioni stringenti di relazione fra presa delle decisioni, processi attuativi e valutazione delle decisioni nel tempo.

Un ulteriore elemento rilevante ai nostri fini, nella determinazione delle scelte atte a provocare riflessioni originali con lo Special Focus, è quello relativo al ruolo delle istituzioni pubbliche per creare condizioni di progresso scientifico. Anche rispetto allo sguardo su scienza e ricerca possiamo affermare che mai come in questi ultimi due anni definizione, analisi e valutazione dei processi decisionali delle istituzioni pubbliche, tanto le politiche quanto le decisioni di management, sono stati osservati, confutati, ostacolati o smentiti.

Si ritiene che l'autorevolezza, la legittimazione all'agire, la reputazione, e, certamente, la capacità di creare valore delle istituzioni pubbliche - progresso e benessere come effetti ultimi - derivino dalle modalità con cui si definiscono i meccanismi di “presa delle decisioni” soprattutto, ma non solo, negli stati di crisi.

Anche sotto questo profilo le amministrazioni pubbliche, a partire da quelle a livello centrale - quelle che più delle altre si occupano di policies -, sono via via scivolote verso posizioni di retroguardia perdendo nel tempo autorevolezza, legittimazione all'agire e reputazione. Una delle cause di questo arretramento deriva, a parere di chi scrive, da alcune variabili che, insieme, hanno contribuito a definire tale stato delle cose.

In primo luogo, la spinta delle tendenze riformiste degli assetti istituzionali e dei modelli di governance verso i modelli di tipo privatistico - Outsourcing, Downsizing, New Public Management, etc. - ha, nel tempo, creato gravi condizioni di debolezza nella elaborazione interna, autonoma e indipendente, delle decisioni anche perché ha alimentato dipendenza da istituzioni esterne anche di tipo privatistico. Dipiù, oggi spesso le istituzioni di ricerca e valorizzazione di dati e informazioni che supportano nelle decisioni non dialogano fra loro, non “fanno” *restitution* alle istituzioni cui chiedono dati e informazioni (Andrews, 2019). Insomma, non svolgono il ruolo per cui oggi dovrebbero accrescere l'autorevolezza della presa di decisioni pubbliche.

1. <https://www.treccani.it/>

In secondo luogo, fattori quali la strutturale carenza di organico accresciutasi negli anni, anche per i vincoli formali all'acquisizione di capitale umano e il mismatching fra competenze necessarie e competenze disponibili hanno determinato una difficoltà a governare i tempi delle decisioni e a definire i meccanismi ottimali per l'appropriatezza delle decisioni stesse. La mancata attenzione allo sviluppo di politiche del personale manageriali, la scarsità di risorse per fare recruitment e sviluppo professionale, la incapacità a svolgere azione predittiva ha "svuotato di significato" uno dei pilastri fondamentali della good governance (Rhodes, 2000): il ruolo centrale dei civil servant quali attori istituzionali consapevoli in grado di costruire e stabilizzare le "infrastrutture" necessarie a ridefinire i processi decisionali, intesi come relazione armonica fra politica e amministrazione.

In terzo luogo, il disallineamento strutturale fra i tempi della politica e i tempi dell'amministrazione (Bach & Wegrich, 2020) - considerato, a parere di chi scrive, come uno degli elementi di maggiore debolezza per raggiungere obiettivi di "buona amministrazione" - ha, nel tempo, contribuito a creare molteplici effetti collaterali. Essi sono, fra gli altri, mancanza di linea politica duratura sull'investimento in ricerca; non perdurare dell'investimento in assetti istituzionali e organizzativi innovativi; mancanza di regia e integrazione nella condivisione di una linea comune sul ruolo della ricerca per la presa delle decisioni.

Analogo meccanismo di sfiducia si è creato nella relazione fra decisori politici e civil servant, e nella lettura di questa relazione nella società civile. Essa è letta molto spesso

come "non leale" o subordinata a logiche di sliding doors velocissime e opportunistiche (Sasso & Morelli, 2021).

I tempi sono maturi per un forte rilancio del tema della scienza e della ricerca, del progresso come "trasformazione graduale dal bene al meglio", nelle istituzioni pubbliche.

Il rilancio reputazionale non può prescindere da una interiorizzazione dell'investimento e dalla successiva patrimonializzazione nel ruolo propulsivo della ricerca. Disegni istituzionali riformatori su agenzie pubbliche per la ricerca, valutazione e divulgazione della ricerca, ruolo degli uffici studi o tecnici a supporto delle decisioni di policies, reclutamento e selezione di capitale umano con gradi di istruzione superiore specifica, regolazione o meglio ri-regolazione dei principi non negoziabili sulla pubblicazione e diffusione degli esiti della ricerca scientifica - sono elementi ineludibili per garantire reputazione, autorevolezza e valore (Osborne, 2018) all'agire delle istituzioni pubbliche.

Tale quadro auspicato si innesta nell'affermarsi ineludibile dei paradigmi di management pubblico - open government innovation e governance multilivello- in cui l'ingaggio dei portatori d'interesse è prodromico per anticipare, interpretare e accompagnare l'evoluzione in chiave manageriale delle istituzioni.

Il presente numero si fa nuovamente interprete dell'attitudine specifica all'ascolto della Rivista, con una sua espressione ori-

ginale nella sezione Special Focus dedicata all'approfondimento tematico della ricerca e del ruolo "propulsivo" delle istituzioni pubbliche. Così come già accaduto nel numero di esordio anche tramite un'attività di intervista, si è coniugata la visione dedicando attenzione a come gli autori, con differenti approcci disciplinari, sulla base dei propri ruoli e nell'ambito delle rispettive istituzioni di appartenenza, vedono il sistema della ricerca pubblico e privato.

In tale chiave prospettica, il primo contributo, dal titolo "La gestione delle risorse pubbliche destinate alla ricerca e la dimensione assiologia della performance di filiera", si focalizza sull'impiego delle risorse pubbliche stanziare per la ricerca. Esalta le "potenzialità della performance di filiera, quale strumento in grado di sussumere la catena incrementale del valore nel progressivo combinarsi delle attività di organismi concorrenti alla missione dispiegata in via diretta dalla PA, ed anche della rendicontazione sociale come della connessa valutazione partecipativa". Confermando, come già considerato in un precedente numero, che "l'innovazione investe, o dovrebbe investire, nelle istituzioni pubbliche, assetti istituzionali, modelli organizzativi e gestionali, ruoli degli attori politici e manageriali, competenze, ridefinizione di output e outcome".

Agli interrogativi dello Special Focus, che si ricordano di seguito, ha accettato di rispondere, nella forma dell'intervista, un panel autorevole composto dal Ministro dell'Università e della Ricerca, dal Presidente di Enea, dal Direttore del Centro Interuniversitario di Ricerca Bioetica (CIRB), dai Presidenti dell'Ac-

cademia Italiana di Economia Aziendale (AIDEA) e della Società Italiana di Management (SIMA), dai direttori di due Osservatori dell'Istituto Bruno Leoni.

Ecco la griglia di domande proposta, con l'invito a formulare personali considerazioni anche facendo riferimento a casi concreti.

- Qual è il contributo che la ricerca in ambito manageriale può fornire allo sviluppo delle amministrazioni pubbliche?
- Quali sono gli assetti istituzionali più innovativi nelle istituzioni pubbliche per promuovere, accelerare e valorizzare l'attività di ricerca scientifica e tecnologica?
- Quali sono gli strumenti di management per gestire ed organizzare i processi di analisi e valutazione della ricerca?
- Quali sono i modelli, gli attori e i meccanismi per una virtuosa determinazione della circolarità dei percorsi di finanziamento della ricerca?
- Come è possibile valorizzare il capitale umano dei ricercatori e il loro ruolo nelle istituzioni?
- Sussistono robusti modelli di Technology Transfer (TT) oggi? È possibile sviluppare modelli di tipo TT così da alimentare forme di collaborazione virtuose tra l'accademia, mercato e istituzioni not for profit?
- Quali sono oggi i meccanismi di valutazione della ricerca più coerenti ai modelli di sviluppo sostenibile?

- Quali sono i modelli innovativi di sostegno e sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica da parte di istituzioni pubbliche e private?

- È possibile costruire strumenti per lo sviluppo di meccanismi di finanziamento per la ricerca scientifica che tengano in considerazione tutti gli stakeholder e garantiscano il migliore risultato ottenibile per la società nel suo complesso?

I singoli apporti, che esprimono “il punto di vista su ricerca e istituzioni pubbliche”, mettono in comune, secondo lo stile RIPM, informazioni, idee, modelli e metodologie, utili per prospettare possibili scenari connessi alla filiera R&S, dalla valutazione al finanziamento al trasferimento tecnologico, anche nell’ottica dell’articolato programma di riforme e investimenti per il periodo 2021-2026 definito dal Pnrr. Dimostrano che “la ricerca e l’alta formazione possono favorire la costruzione di risposte innovative e semplificanti, profilate sulle specificità di cui la macchina amministrativa necessita, e al tempo stesso formano competenze professionali specifiche e trasversali” (Messa). Segnatamente, la ricerca manageriale può contribuire alla “definizione di sistemi di misurazione, valutazione e gestione della performance che tengano in debita considerazione le peculiarità delle istituzioni pubbliche e che siano utili a supportare il miglioramento continuo della qualità dei servizi da esse erogati” (Pizzo). In proposito, è interessante il riferimento fatto, tra gli altri, alla mobilitazione creata attorno alla corsa allo spazio degli anni ‘60 del secolo scorso quale esempio di come “la ricerca scientifica e tecnolo-

gia, unita a obiettivi sfidanti”, possa fornire oggi, a partire dalle grandi sfide delle transizioni verde e digitale, un “contributo di rilievo alla creazione e allo sviluppo di settori pubblici innovativi, stimolando al contempo ricadute molto produttive a livello industriale” (Dialuce). Trattano il “processo di ricerca (...) come un (...) processo di creazione di valore”, che va “gestito e valutato”, “gestendo i vari step (...) e tenendo sotto controllo i suoi principali output”, dipendendo da queste misurazioni anche i meccanismi incentivanti, “in modo da innescare sempre un circolo virtuoso” (Castaldo). Sottolineano “la necessità di un finanziamento pubblico e privato della ricerca in un ammontare in termini di percentuale di Pil almeno vicino ai paesi concorrenti dell’area Ocse (...) in un paese come l’Italia segnato da un inaccettabile divario territoriale” (Patroni Griffi). Segnalano, inoltre, il bisogno di “migliorare i percorsi di dialogo tra le imprese e le istituzioni di ricerca al fine di abbattere quelle barriere che non consentono la valorizzazione delle competenze e capacità dei ricercatori” (Amenta & Stagnaro).

La sezione tematica “R&S e PA: Questioni aperte e prospettive” ospita una serie di esperienze maturate “sul campo”, che mettono in luce anch’esse la ricerca come uno dei motori della crescita (sociale, economica e culturale) e dello sviluppo sostenibile del Paese.

In particolare, due articoli sono dedicati alla Scuola Nazionale dell’Amministrazione, che ha nella sua mission una funzione di ricerca (applicata), individuata a supporto dei processi di cambiamento

organizzativo, con “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”. A questi, per effetto del decreto sul reclutamento nella PA (d.l. 80/2021), si è aggiunto quello relativo all’“individuazione di specifiche tipologie di formazione per il personale delle pubbliche amministrazioni preposto allo sviluppo e all’attuazione delle azioni contenute nel Pnri”. Il primo contributo restituisce l’approccio metodologico seguito e illustra le strategie adottate con riguardo alle attività di ricerca, quelle del periodo 2019-2021, sviluppate, in parte ancora in corso di implementazione. Evidenzia 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”. Il secondo contributo approfondisce l’importanza, peraltro confermata da alcune interviste, della “ricerca in campo manageriale (...), fortemente agganciata all’esperienza (...) sul campo”, come nel caso delle due linee di attività riferite che attengono al percorso professionale dell’autore. Mettendo in rilievo che “campi di studio articolati e complessi, quale è quello della pubblica amministrazione italiana, chiedono strumenti di analisi teorici 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”.

Lo Special Focus si conclude con l’articolo “Creare impatto sociale, economico e culturale della ricerca pubblica: sembra facile, ma ...” che propone alcune considerazioni utili nella fase attuale e in quelle future, come il rafforzamento dei Technology Transfer Offices, il ruolo delle Humanities e delle scienze sociali, il ruolo della valutazione e l’attenzione alle “meteo” cioè a quelle azioni che si rivelano insostenibili nel tempo una volta esaurito il finanziamento iniziale. Con l’indicazione di un contributo nuovo ai processi di Knowledge Exchange anche delle imprese, soprattutto delle Pmi.

Nella sezione dialoghi della Rivista, il saggio “La governance dell’innovazione a Venezia: passato, presente e futuro” ripercorre il legame tra la Venezia della Serenissima e l’innovazione, offrendo spunti per il futuro di questa città, paradigmatici per altre, che possono sintetizzarsi in alcune parole chiave, riconducibili all’ambito proprio dello Special Focus, quali “attrazione”, “facilitazione”, “governo di rete” e “internazionalizzazione”.

Sempre nella medesima sezione, l’articolo “Organizzazione ed efficacia del lavoro agile durante il Covid-19. Indagine sulla percezione e le opinioni dei lavoratori in un ente sanitario pubblico” prosegue una riflessione già avviata nel precedente numero, nel quale si presentava la catena del valore del lavoro agile e si proponevano nuovi modelli concettuali e applicativi. Dopo aver

fornito un quadro interpretativo, gli autori illustrano, anche tramite le evidenze di una indagine interna, l'esperienza di telelavoro dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie, anche in funzione dell'implementazione del lavoro agile.

I contributi di questo volume, con differenti punti di vista e un'ampia gamma di approfondimenti che fondono approcci teorici e di tipo tecnico, confermano tutti, come avvertito dal Presidente della Repubblica in occasione della cerimonia di celebrazione de "I Giorni della Ricerca" il 26 ottobre 2020, che "la ricerca è uno snodo decisivo, un bene comune che sollecita responsabilità comuni".

Riferimenti bibliografici

- Andrews, L. (2019). Public administration, public leadership and the construction of public value in the age of the algorithm and "big data". *Public Administration*. Wiley Online Library.
- Bach, T., & Wegrich, K. (2020). Politicians and bureaucrats in executive government. *The Oxford Handbook of political executives*.
- Ioannidis, J. P.A. (2021). How the Pandemic is changing the norms of science imperatives like skepticism and disinterestedness are being junked to fuel political warfare that has nothing in common with scientific methodology. Consultabile in <https://www.tabletmag.com/sections/science/articles/pandemic-science>
- Osborne, S. P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*.
- Rhodes, R.A.W. (2000). *Governance and public administration*, in J. Pierre, Ed., *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Sasso, G., & Morelli, M. (2021). Bureaucrats under populism. *Journal of Public Economics – Elsevier*.

Editorial

di Luigi Fiorentino ed Elisa Pintus**, Editors*

Research and the driving role of public institutions. Policies, arrangements, and instruments for innovation

The editorial opens with a positive news. ANVUR, Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (Italian National Agency for the Evaluation of Universities and Research Institutes) classified and included RIPM, Rivista Italiana di Public Management, as a scientific journal in the following Areas: Legal Sciences, Economics and Statistics, Political and Social Sciences.

The Editors and the entire Editorial Team hope that this new qualification, strengthening the mutual link between the mission and vision of the Journal and its multidisciplinary approach, will increasingly encourage Public Management to contribute to the journal, also on an international level. Such contributions will define lines of thought and case studies to gather energies towards public institutions and among all stakeholders that can

* *Office of the Chairman of the Council of Ministers*

** *University Aosta Valley*

help the subject matter to grow over time.

In addition, we would like to bring to your attention the theme addressed in RIPM Special Focus - Vol.3 - n.2 | 2020 “Emergency management, between exceptionality and continuity: models and tools for risk management”.

The theme addressed in the last issue of the journal resulted from the emergence of the Covid-19 pandemic event. It is even more topical today, compared to the launch of the Special Focus. It led a significant number of scholars to keep questioning and debating the economic, social, organizational and managerial implications of a state of crisis in public institutions. We invite scholars to contribute to the permanent section of RIPM -Dialogues -, to feed the debate on areas that will undoubtedly stimulate our reflections for a long time to come.

In analyzing the reasons that led to a reflection and, hopefully, a virtuous debate, on the Special Focus of this issue entitled “Research and the Driving Role of Public Institutions - Policies, Structures and Tools for Innovation”, the underlying idea was to investigate, from various points of view and enhancing theoretical, technical and operational approaches - the role of research in the twenty-first century. There is no doubt that the subject at the center of our analysis is once again inspired by the current state of art. Debating the role of research today has a direct impact on public policy choices that many countries made in the last two years. There exists a direct correlation between the pandemic and the role of research, with the profound

belief that a large part of the progress and well-being of future generations will derive from the public policies and actions taken in this field.

We are certainly facing an exceptional and comprehensive, cross-cutting debate where some arguments are often “against” science, research, knowledge and acquired skills. For many years, issues related to investments in scientific and technological research have received little space in the public debate. Today, on the contrary, we are witnessing a turnaround and a revival of the relationship between research and economic and social growth, research and competitiveness of countries and, more generally, a true revival of the analysis of the role of science in human progress.

From this point of view, the Covid-19 pandemic has been an exceptional opportunity to put research back at the center of human development.

The pandemic acted as an accelerator of change. It necessarily required an original and, at the same time, rigorous approach to address unprecedented challenges, in which the traditional models of public decision-making are being revisited.

We live in an era of great changes where megatrends, also meaning a multiplicity of social, technological, demographic and environmental variables, contribute to change the way in which the behaviors of different players are interpreted and redefined, thus modifying the economic, financial and geopolitical landscape.

A debate on the ability to interpret a lead-

ing role of science and research contributes to improve the processes through which we face decisions and determine public choices. These latter are fundamental for the well-being of society as a whole and feed the innate hunger for new knowledge. The future of every country, and relationships between countries, rest on the ability to generate knowledge.

A national or supranational strategy is needed to encourage scientific and technological research by channeling economic resources and human capital towards shared goals and values in all sectors. In this respect, NextGenerationEU¹ can be an extraordinary driving force to create the investment conditions that have long been hoped for and for a long time never applied.

At the same time, the governance of institutional infrastructures governing research and development functions should be outlined. The compelling needs that the pandemic has redefined should be seen as an opportunity. The role of public institutions requires a strategic repositioning and is the key to define, or re-define, their consequent driving function. Giving impetus to the research function in an innovative way by public institutions in order to “put back at the center” first and foremost precisely the administrations is a critical element of evaluation at a global level. A greater commitment, joining forces to create a shared model to fund scientific research combining excellence and equity across geographic, economic, social and political boundaries is

an inescapable imperative for the survival of humanity.

The changes caused by the pandemic have certainly created an upsurge of reflections on scientific research. But today these reflections, which are often characterized by controversial positions, should be conveyed and challenged. All over the world, a remarkable interest in science has arisen among both insiders and outsiders. This interest risks misleading the focus of attention with respect to the reasons that intrinsically require placing science and research in the foreground.

There is little doubt that, either directly or indirectly, public policy decisions over the past two years have been influenced by science, by those who interpret science, and by institutional players who design measures based on their interpretations of science in a context that can be described as an emergency.

However, it is also indisputable that the “overexposure” of science and the scientific method witnessed in recent times did not turn into a dissemination of knowledge of the standards, considered fundamental in the twentieth century, of the scientific method of communitarianism, universalism, selflessness and skepticism although such elements keep being topical. These principles, in short, have not entered any mainstream debate. On the contrary, the state of art that existed even before the breakout of Covid-19 has persisted. Before the pandemic, the free exchange of data and research findings was

1. https://europa.eu/next-generation-eu/index_en

particularly limited, undermining the sharing on which the scientific method is based (Ioannidis, 2021).

Science was unanimously considered the realm of an isolated, self-referential elite. Even the principle of systematic skepticism went into crisis because of Covid 19. It is worth recalling what happened in 2020 and 2021: on occasion, peer-reviewed journals presented their results, although biased by the pressure dictated by the need to “publish” certain outcomes first.

There is a hunger for a reform of the academy. This latter can be strengthened by reshaping the approach to evidence-based research, absence of conflicts of interest, transparency and sharing of outcomes. Unfortunately, the beginning of the pandemic has caused a resurgence of the pathologies of non-virtuous research processes; only after two years, virtuous conditions in line with Mertonian principles are being recreated, also thanks to the high global visibility of research-related issues in both social and non-social media.

In this regard, it is interesting to underline the risk, if not the practice, of infodemics and the role of the media in conveying scientific and research results with an overexposure of investigators in the last two years. The relationship between science, research outcomes and communication has been, very often, weak, instrumental, fallacious.

A first conclusion is therefore the need to innovate in terms of research communication, especially by public institutions. It is necessary to find, or rediscover, the balance underlying dissemination, that is not an end in itself: to be able to interact with any audience, including non-technical users, making data and information available, being ethically rigorous, being aware of the continuous evolution of scientific thought and the importance of the evolution of scientific thought for innovation in the actions of public institutions.

Another interesting topic evoked by the Special Focus is the relationship between innovation and progress.

Researching certainly means nurturing progress, which is much more than innovating - making something new. Progress comes from the Latin *progressus*, meaning an advancement toward higher degrees or stages “*with the implicit concept of improvement, evolution, a gradual and continuous transformation from good to better, both in a narrow and in a broader and comprehensive sense (...) development towards higher and more complex forms of life, pursued through the advancement of culture, scientific and technological knowledge, social organization, the achievement of political freedoms and economic well-being, in order to provide humanity with a general improvement in the standard of living, and a greater degree of liberation from hardship*”².

Ultimately, scientific research rises to a role that radiates well-being for humanity: this is the fundamental point to con-

2. <https://www.treccani.it/>

sider, especially at this historical time, so painful in many ways and so in need of optimism and confidence.

Progress, in line with what was stated about the communication of scientific research, develops when assumptions are not based on mere opinions but rather on facts, on robust scientific evidence. This is the only way to increase the overall well-being of humanity. Progress should be interpreted as a driver of innovation in public institutions creating a close relationship between decision-making, implementing processes and evaluation of decisions over time.

The Special Focus introduces a further, significant element triggering original reflections: the role of public institutions in creating conditions suitable to scientific progress. Also, with respect to science and research, we can state that in the last two years the definition, analysis and evaluation of the decision-making processes of public institutions, both policies and management decisions, have been observed, refuted, hindered or denied as never before.

It is believed that the authoritativeness, legitimacy to act, reputation and, certainly, the ability to create value for public institutions - progress and well-being as the ultimate effects - derive from how “decision making” mechanisms are defined, especially, but not only, during a crisis.

In this respect, too, public administrations, starting with those at the central level - those that deal with policies more

than others - have gradually slipped into rearward positions, losing their authoritativeness, legitimacy and reputation over time. In our opinion, one of the causes of this retreat derives from several variables which, together, have contributed to the present situation.

First, reformist tendencies of institutional structures and governance models inspired by the private sector - Outsourcing, Downsizing, New Public Management etc. - have slowly created serious weaknesses in the internal, autonomous and independent development of decisions, also because of an emerging dependence on external institutions, including private-sector ones. What's more, it often happens that institutions engaged in research and exploitation of data and information to support decisions do not talk to each other, do not “make” any restitution to the institutions from which they ask data and information (Andrews, 2019). In short, they do not help enhancing the authority of public decision-making.

Second, factors like the structural shortage of staff, which has increased over the years, partly due to formal constraints on the acquisition of human capital, and the mismatch between the skills required and those available, have led to difficulties in managing time of decisions and defining the optimal mechanisms to make appropriate decisions. The lack of attention to the development of human resources policies, the scarcity of resources for recruitment and professional development, the inability to engage in predictive action has “emptied of meaning” one of the fundamental pillars of good governance

(Rhodes, 2000): the central role of civil servants as conscious institutional players capable of building and stabilizing the “infrastructure” needed to redefine decision-making processes, in terms of a harmonious relationship between politics and administration.

Third, there exists a structural misalignment between the timing of politics and administration (Bach & Wegrich, 2020). In our opinion, this is one of the weakest elements in achieving “good governance” objectives. Side effects include, among others, the lack of a lasting political line on investment in research; the failure to continue investing in innovative institutional and organizational structures; the lack of direction and integration in sharing a common position on the role of research in decision-making.

A similar mechanism of distrust has arisen in the relationship between political decision-makers and civil servants, and in the way civil society considers this relationship. Quite often, it is interpreted as being “not loyal” or subordinate to the logic of fast and opportunistic sliding doors (Sasso & Morelli, 2021).

This sequence of considerations allows us to affirm that time is ripe for a strong revival of science and research and of progress as a “gradual transformation from good to better” in public institutions.

Such reputational relaunch cannot disregard an internalization of the investment and subsequent capitalization in the propulsive role of research. Institutional reforms of public agencies for research,

evaluation and dissemination of research, the role of or technical offices - also internal think tank - or development department to support policy decisions, recruitment and selection of human capital with specific higher education degrees, the regulation or rather re-regulation of the non-negotiable principles underlying the publication and dissemination of scientific research findings - are essential elements to ensure that the actions of public institutions are reputable, authoritative and valuable (Osborne, 2018).

This desired framework is rooted in the inescapable emergence of paradigms of public management - open government innovation and multilevel governance - increasingly able to anticipate, interpret, and accompany the managerial evolution of institutions to an approach capable to engage internal and external stakeholder.

This issue is another example of the journal’s specific aptitude for listening, with its the Special Focus section dedicated to the thematic study of research and the “driving” role of public institutions. As already happened in the debut issue, also through an interview, attention was paid to how the authors, despite their different disciplinary approach, based on their roles and within their respective institutions, see the public and private research system.

The first contribution is entitled “The management of public resources allocated to research and the axiological dimension of supply chain performance”. It focuses

on the use of public resources granted to research. It highlights the “potential performance of the supply chain, as a tool able to subsume the incremental value chain in the progressive combination of the activities of organizations competing with the mission deployed directly by the PA, and also of social reporting as well as of its related participatory evaluation”. As already debated in a previous issue, this confirms that “innovation invests, or should invest, in public institutions, institutional structures, organizational and managerial models, in the roles of political and managerial players, skills, redefinition of output and outcome”.

An authoritative panel, composed of the Minister of University and Research, the President of Enea, the Director of the Interuniversity Center for Bioethics Research (CIRB), the Presidents of the Italian Academy of Business Economics (AIDEA) and of the Italian Society of Management (SIMA), and the Directors of two Observatories of the Bruno Leoni Institute, agreed to answer the Special Focus questions, reported below.

The following is a list of questions. Respondents were invited to express their personal opinions also referring to concrete cases.

- What contribution can management research make to the development of public administrations?
- What are the most innovative institutional arrangements in public institutions to promote, accelerate and enhance scientific and technological research activities?

- What are the management tools for managing and organizing research analysis and evaluation processes?
- What are the models, players and mechanisms promoting a virtuous circularity of research funding paths?
- How can we enhance the human capital of researchers and their role in institutions?
- Are there robust models of Technology Transfer (TT) today? Is it possible to develop TT-type models to nurture virtuous forms of collaboration between the academy, the market and non-profit institutions?
- What are the current research evaluation mechanisms that are most consistent with sustainable models?
- What are the innovative models employed by public and private institutions to support and develop scientific and technological research?
- Is it possible to build tools for the development of funding mechanisms for scientific research that consider all stakeholders while ensuring the best possible outcome for society as a whole?

Each contribution expresses “the point of view on research and interrelation with public institutions”. According to RIPM style, information, ideas, models and methodologies are shared. They can be used to depict possible scenarios related to the R&D chain, from evaluation to financing and technology transfer, also in view of the complex program of reforms and investments for the 2021-2026 period defined

by the NRRP. They show that “research and advanced training can foster the construction of innovative and simplifying responses, profiled on the specificities of an administration, while shaping specific and horizontal professional skills” (Messa). Managerial research can contribute to the “definition of systems for measuring, evaluating and managing performance that take due account of the peculiarities of public institutions and help sustaining a continuous improvement in the quality of the services they provide” (Pizzo). In this regard, it is interesting the reference made, among others, to the mobilization created around the space race of the ‘60s of the last century as an example of how “scientific and technological research, combined with challenging objectives”, can provide today, starting from the great challenges of green and digital transitions, a “major contribution to the creation and development of innovative public sectors, while stimulating very productive spin-offs at the industrial level” (Dialuce). They consider the “research process (...) as a (...) process of value creation”, which must be “managed and evaluated”, “managing the various steps (...) and keeping its main outputs under control”. Incentive mechanisms also depend on such measurements “so as to always trigger a virtuous circle” (Castaldo). They underline “the need for public and private financing of research by a GDP percentage at least close to the competing countries of the OECD area (...) in a country like Italy marked by an unacceptable territorial gap” (Patroni Griffi). They also point out the need to “improve the dialogue between companies and research institutions in order to break down those barriers that do not allow to enhance

the skills and capabilities of researchers” (Amenta & Stagnaro).

The thematic section entitled “R&D and PA: Open issues and outlooks” features a series of “in field” experiences. Again, they highlight research as one of the engines of growth (social, economic and cultural) and sustainable development for our country.

Two articles are devoted to the National School of Administration (SNA). Its mission includes (applied) research, to support organizational change processes, with “two priority objectives: the realization of research projects that can have a real-life impact on public administrations; and the promotion of a virtuous circle between research and training activities”. As a result of the decree on PA recruitment (d.l. 80/2021), one should add the “identification of specific types of training for the staff of public administrations in charge of the development and implementation of the NRRP activities and measures”. The first contribution illustrates the methodological approach adopted and the research strategies for the period 2019-2021, some of which are still being implemented. It highlights the “cross fertilization role that SNA can play between universities and PA, in terms of knowledge and “liaison” between the two worlds. This should avoid the risk of an abstract academic research and a feeling of subalternity on the part of the administrations, at times even skepticism about the ability of university research to really understand and support the PA needs”. The second article explores the importance, confirmed by some interviews, of “research in the managerial field (...), strongly linked to experience (...) in the

field”. A case in point is related to the author’s professional path and its two lines of activity. It emphasizes that “an articulated and complex field of study, such as that of the Italian public administration, requires analytical tools, interpretation theories, intervention models that can explain the context, given that the nature of the Italian PA is substantially different from the other large families of organizations addressed by management scholars”.

The Special Focus ends with an article about “Creating social, economic and cultural impact of public research: it seems easy, but...”. It offers significant considerations for both the present and the future, such as strengthening Technology Transfer Offices, the role of Humanities and Social Sciences, evaluation and attention to “meteors”, i.e., actions that turn out to be unsustainable over time once the initial funding has been used up. It also outlines a new contribution to the Knowledge Exchange processes by businesses, especially SMEs.

The journal’s Dialogues section features an essay: “The governance of innovation in Venice: past, present and future” retracing the link between the Venice of the Serenissima and innovation, offering hints for the future of this city, paradigmatic for others, which can be summarized with some key words also mentioned in the Special Focus, like “attraction”, “facilitation”, “network governance” and “internationalization”.

The same section presents an article on “Organization and effectiveness of agile work during Covid-19. A survey on the

perception and opinions of workers in a public health institution”. It follows up a debate that began in the previous issue, in which the value chain of agile work was presented, and new conceptual and application models were proposed. After providing an interpretative framework, the authors illustrate, also through an internal survey, the telework experience of the Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie, in relation to the implementation of agile working.

The contributions in this volume, featuring different points of view and a wide range of insights that blend theoretical and technical approaches, do confirm, as warned by the President of the Republic during the ceremony celebrating “I Giorni della Ricerca” on October 26, 2020, that “research is paramount, a common good that calls for common responsibilities”.

Bibliographical references

- Andrews, L. (2019). Public administration, public leadership and the construction of public value in the age of the algorithm and “big data”. *Public Administration*. Wiley Online Library.
- Bach, T., & Wegrich, K. (2020). Politicians and bureaucrats in executive government. *The Oxford Handbook of political executives*.
- Ioannidis, J. P.A. (2021). How the Pandemic is changing the norms of science imperatives like skepticism and disinterestedness are being junked to fuel political warfare that has nothing in common with scientific methodology. Consultabile in <https://www.tabletmag.com/sections/science/articles/pandemic-science>
- Osborne, S. P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*.
- Rhodes, R.A.W. (2000). *Governance and public administration*, in J. Pierre, Ed., *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Sasso, G., & Morelli, M. (2021). *Bureaucrats under populism*. *Journal of Public Economics – Elsevier*.

Special Focus

**La ricerca e il ruolo propulsivo
delle istituzioni pubbliche.
Politiche, assetti e strumenti
per innovare**

*Research and the driving role
of public institutions.
Policies, arrangements, and
instruments for innovation*

La gestione delle risorse pubbliche destinate alla ricerca e la dimensione assiologica della performance di filiera

*The management of public resources
allocated to research and
the axiological dimension of the
supply chain performance*

*Raffaele Picaro**

* *Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli*

Abstract

The observation spectrum reserved to the present survey originates from the need to analyze the process adopted by Public Administration in financing granting of supervised research institutions. The picture that emerges denotes the particular complexity of the management of procedures of public funding sources earmarked for research institutions, which cause recurring non-alignments in the definition of the activities described in the corresponding detail plans, with the consequent result of significant balance sheet residues formation. The in-depth study of the topic is therefore naturally linked to the action of the Public Administration, in the intent of checking the degree of incidence, in terms of efficiency and effectiveness, of the policies and services altogether dispensed. Right in this frame the system chain performance potential is to be correctly gathered, as an instrument capable to catch the value incremental chain in the progressive combining of different bodies contributing to the overall mission of the Public Administration.

Keywords: *public administration, public research institutions, chain performance, foe, audit.*

Introduzione

Le sopravvenienze (imprevedibili?) legate alla diffusione della pandemia da Coronavirus (Irti, 2021), in uno con la questione che si intreccia con la necessità di realizzare il migliore utilizzo possibile delle risorse provenienti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), hanno riaperto il dibattito, in verità mai sopito, che si incentra sull'approccio che il nostro Paese riserva alla ricerca scientifica e tecnologica, con particolare riferimento al ruolo che le istituzioni pubbliche esercitano al riguardo, seguendo un itinerario che involge la funzione dell'interprete nell'orizzonte imposto dalla transizione teleologica della PA.

In tale chiave prospettica si vestono di pregnante attualità gli interrogativi che agitano lo *Special Focus* cui è destinato il presente contributo, ai quali, nello spirito che anima il Team editoriale della Rivista, occorre fornire visioni che sappiano contribuire a ripensare i modelli tradizionali che, sino ad oggi, hanno segnato le corrispondenti traiettorie dei processi decisionali pubblici, tanto nella prospettiva strategica quanto in quella più strettamente applicativa. Senza alcuna pretesa di esaustività, per l'originalità che la connota, la questione meriterebbe un approfondimento preordinato ad una rielaborazione delle categorie giuridiche di riferimento, che non manchi di considerare i riflessi della loro tenuta in un assetto ordinamentale, unitario e sistematico, assiologicamente orientato (Perlingieri, 2010; Scalisi, 2009; Scalisi, 2012 a, b). In questo indugiare di fermenti normativi tesi ad innovare l'assetto della PA, in un proscenio in cui albergano tentativi di riqualificazione funzionale dei procedimenti amministrativi al pari della prestazione lavorativa resa dal dipendente pubblico, in un orizzonte culturale che, sebbene aneli al cambiamento, si mostra ancora troppo timoroso rispetto alla necessità di implementare processi di rinnovamento, che siano effettivamente in grado di

muovere le sacche di resistenza che troppo spesso frenano l'agire pubblico, le scarse considerazioni che seguiranno rappresentano il tentativo epistemologico di proiettare i riverberi strettamente applicativi delle prospettive legate a processi performanti della PA nel filtro di una interpretazione che, rifiutando geometrie, si staglia come invenzione (Grossi, 2017 a).

Particolarmente stringente è il riferimento al messaggio contenuto nella legge universale del *πάθει μάθος* (*pathei mathos*), così come enunciato verso la fine dell'«Inno a Zeus» nella parodo dell'Agamennone di Eschilo, espressiva del modo violento ma sublime in cui la divinità avvia l'uomo verso la saggezza (Eschilo). E così, ripercorrendo l'intrecciarsi delle esperienze formatesi nel recente passato, l'approfondimento del tema consente di toccare, seppur idealmente, la questione che probabilmente in maniera centrale, sin dalla unificazione politica, ha corrosa la storia italiana e che, invero, tuttora la corrode, nonostante l'inverarsi dell'assiologia personalista e solidarista della Costituzione Repubblicana (Perlingieri, 1975; Perlingieri, 1989; Zagrebelsky, 1992; Alpa, 1996; Guastini, 1996; Ferrarese, 1999): il non assumere la sofferenza come origine della coscienza (Dostoevskij, 1864), che nel nostro caso si traduce nella mancanza della "memoria" (Pasolini, 1975), ovvero in quella strutturale, forse genetica, incapacità di apprendere dalle tragedie di Stato, per trasformarle in lezioni, allo scopo di patrimonializzarne gli errori, per adottare correttivi congrui con la necessità che gli stessi non abbiano a verificarsi per il futuro (Heller, 2018). Seguendo questa chiave di lettura, non desta alcuna sorpresa, che eventi luttuosi come il disastro del Vajont ed il crollo del Ponte Morandi, nonostante il tempo che li separa, risultino avvinti dalla medesima genesi eziologica, incentrata sull'assenza di controlli amministrativi di processo delle opere pubbliche. Da questa prospettiva si veste, dunque, di una persistente originalità la questione del supporto strategico della digitalizzazione al processo decisionale, preordinato alla realizzazione di opere pubbliche complesse. In una diversa angolatura, anche la precarietà delle risposte fornite in materia di produzione di vaccini anti Covid-19, ha icasticamente testimoniato, al netto delle eccellenze individualmente rinvenibili tra i ricercatori italiani, la mancanza di un saldo apparato definitorio della ricerca scientifica e tecnologica nel nostro Paese. Anche sotto tale versante, affiorano elementi e circostanze che danno conto di scelte improvvisate, non sviluppate in documenti programmatici normativamente adeguati a supportare e proiettare le strategie di settore delle amministrazioni centrali dello Stato, come dimostra la strana vicenda di Enea Tech e Biomedical.

Il tema, nella sua accezione più ampia, si accompagna alla necessità, storicamente delineatasi, di disseminare la cultura della pianificazione nell'ambito della PA, siccome permeata dall'intreccio pervasivo ed antinomico di prerogative costituzionali di enti titolari di competenze e strumenti che siano non soltanto capaci di delineare un percorso procedimentale definito nei suoi dettagli formali, ma di saper guardare alla efficacia del bene o del servizio erogato.

Non sfuggono a tale principio le politiche pubbliche per la ricerca. Anche rispetto a

tale versante, le amministrazioni pubbliche sono chiamate a dar conto ai cittadini dei risultati conseguiti mediante l'uso delle proprie risorse, con riverberi in termini di sviluppo di processi di rendicontazione sociale, di promozione della partecipazione attiva da parte di quest'ultime, di miglioramento dei processi di controllo strategico interno (Pintus, 2014). La questione è, pertanto, culturale ed investe la PA ed il suo assetto organizzativo e si incentra sul rapporto tra processi di pianificazione ed edificazione dei correlati procedimenti amministrativi, in un'accezione che contempla anche il ruolo esercitato dallo Stato sul versante dell'innovazione basata sulla ricerca scientifica e tecnologica (Polanyi, 2000).

Eppure, già nella prima metà del secolo scorso, il giovane Massimo Severo Giannini, nel riferirsi alle regole della buona amministrazione, sottolineava come queste

[...] *riflettono l'arte dell'amministrare, ossia dell'ottimo impiego dei mezzi dell'azione amministrativa* (Giannini, 1939; Giannini, 1958; Giannini, 1970; Ursi, 2013).

Più tardi, nel presentare al Parlamento della Repubblica, nella sua qualità di Ministro della Funzione Pubblica, lo storico rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato, egli stesso si fa ambasciatore di un'idea di organizzazione imperniata sui temi della produttività delle amministrazioni, in termini di «*rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti*». Sviluppando ulteriormente il ragionamento così proposto in un itinerario ricostruttivo che segna l'impronta storica del suo pensiero giuridico, sul finire del Novecento, l'illustre studioso ebbe ulteriormente a rimarcare come la pianificazione si appalesi quale connotazione quasi ontologica dell'azione amministrativa nella sua accezione di tecnica di durata, onde consentirle di dispiegare la propria funzione secondo coordinate spaziali e temporali tese ad assicurare efficienza ed efficacia alle competenze che le risultano normativamente attribuite (Berlinguer, 1984; Giannini, 1988; D'Auria, 2000; Franchini, 2000; Mattarella, 2000; Righettini, 2005).

Seguendo l'inquadramento appena delineato, l'approfondimento del tema si concentrerà sull'impiego delle risorse pubbliche stanziare per la ricerca, con l'obiettivo di valorizzare il significato della performance sostanziale e di filiera delle amministrazioni pubbliche coinvolte. È noto che il concetto di filiera esalta il ruolo di coordinamento ed aggregazione delle amministrazioni dello Stato, dando conto dei ruoli di responsabilità politica e amministrativa dei soggetti che concorrono all'erogazione del servizio e misurando l'impatto delle corrispondenti azioni sulla collettività (Lucchese, 2020). L'esegesi muove dallo spettro di osservazione riservato alla misurazione della performance organizzativa e, dunque, guarda all'impatto che l'attività amministrativa realizza sulla collettività in termini di creazione di valore pubblico, contribuendo così alla trasparenza dei processi decisionali e all'accountability (Fiorentino, 2018). Abbandonata la visione weberiana dell'organizzazione del lavoro, l'approccio mutua le sue coordinate dagli studi aziendalistici realizzati in materia di catena del valore (Porter, 1985) e si intreccia

con il paradigma che si incarna nel valore pubblico dell'attività resa dalla PA, come declinato a partire da Moore (Moore, 1994).

In termini ontologici, la performance di filiera richiede per la sua realizzazione una pluralità di soggetti istituzionalmente collegati, chiamati, ciascuno per la parte di relativa competenza, ad effettuare una serie di attività, funzionalmente coordinate ed interdipendenti, finalizzate al conseguimento di un obiettivo comune, che si realizza per effetto delle iniziative poste in essere da tutti gli attori coinvolti nella catena del valore. In tale contesto è fondamentale l'attività di programmazione, la quale deve muovere da un saldo indirizzo espressivo di coordinamento e confronto tra le amministrazioni chiamate a contribuire alla realizzazione dell'obiettivo siccome individuato dall'ente c.d. capofila, con un congruo anticipo rispetto all'avvio del progetto, tenuto conto che ciascuno degli enti coinvolti dovrà poi trasfondere l'obiettivo prescelto nell'ambito dei propri assetti pianificatori (Arnaboldi & Schiavone, 2017).

Resta inteso che una programmazione così articolata richiede una concertazione tra soggetti attratti, effettuata con largo anticipo rispetto all'attuale termine del 31 gennaio di ogni anno, previsto per l'approvazione del Piano della performance per le amministrazioni pubbliche. In verità, seguendo un approccio conformato agli ambiziosi obiettivi previsti nel contesto dell'art. 6 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, come convertito dalla l. 6 agosto 2021, n. 113 - che ha introdotto nel sistema della PA il cosiddetto "Piano integrato di attività e organizzazione" - si rivela vieppiù necessario assicurare adeguata coerenza programmatica all'attività promossa, a partire dalle Note integrative alla legge di bilancio.

Si tratta di un aspetto che presenta certamente margini di difficoltà applicativa nel contesto degli enti di ricerca vigilati dal Mur (Barbati, 2013), che necessita di un punto di raccordo tra l'autonomia statutariamente riservata a costoro e l'intendimento di attrarre nel disegno riformatore l'attività da questi dispiegata. La prospettiva è di valorizzare l'integrazione organizzativa del servizio pubblico che deriva da siffatte competenze gestorie¹, sulla base degli atti programmatici di settore e delle previste direttive contenenti le linee strategiche e gli obiettivi che gli stessi enti, ferma restando l'autonomia nelle scelte e nelle politiche di settore, sono chiamati a perseguire nello svolgimento delle prerogative loro attribuite.

1. Sul versante del rapporto del Mur con gli enti di ricerca vigilati si veda il d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218, "Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca ai sensi dell'art. 13 della legge 7 agosto 2015, n. 124". Sul tema cfr. amplius Camera dei Deputati, Servizio Studi, La disciplina degli enti di ricerca, 24 maggio 2019. In proposito giova osservare come, in base al d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218, ogni ente è chiamato ad adottare, in conformità con le Linee guida enunciate nel Programma nazionale della ricerca (Pnr), un Piano triennale di attività, aggiornato annualmente e approvato dal Ministero vigilante (artt. 7 e 9).

1. La gestione delle risorse destinate al finanziamento degli enti e delle istituzioni di ricerca pubbliche e private: riferimenti normativi, prassi applicative, criteri di riparto

Come è noto, al Ministero dell'Università e della Ricerca, istituito per effetto del d.l. 9 gennaio 2020, n.1, convertito con modifiche dalla l. 5 marzo 2020, n. 12, è attribuita la competenza in materia di gestione delle risorse per il finanziamento degli enti e delle istituzioni di ricerca pubbliche e private. La principale risorsa da cui attingere per tale finalità è rappresentata dal Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (Foe) che, istituito dall'art. 7 del d.lgs. 5 giugno 1998, n. 204², viene erogato sulla base della programmazione preventiva di tali soggetti, come elaborata tenendo conto delle indicazioni contenute nel Programma nazionale della ricerca. Il Foe, dunque, finanzia le spese di funzionamento degli enti di ricerca vigilati dal Mur, nel cui perimetro ricadono le principali istituzioni di ricerca italiane. Nella ricostruzione storica dell'istituto, va precisato che una parte del fondo non superiore all'8 per cento veniva utilizzata anche per i c.d. "progetti bandiera", così denominati poiché rivolti a settori ritenuti strategici per lo sviluppo del Paese. Tale forma di stanziamento è stata tuttavia oggetto di derubricazione nel decreto di riparto del Foe per il 2020 (d.m. 8 ottobre 2020, n. 744) prevedendosi una nuova aggregazione denominata "Progettualità di carattere continuativo", con carattere speculare a quella definita "Progettualità di carattere straordinario", nel cui contesto sono ricompresi quei progetti e/o interventi per i quali sono disposti stanziamenti per un medio/lungo periodo od oltre, anche a vita intera³.

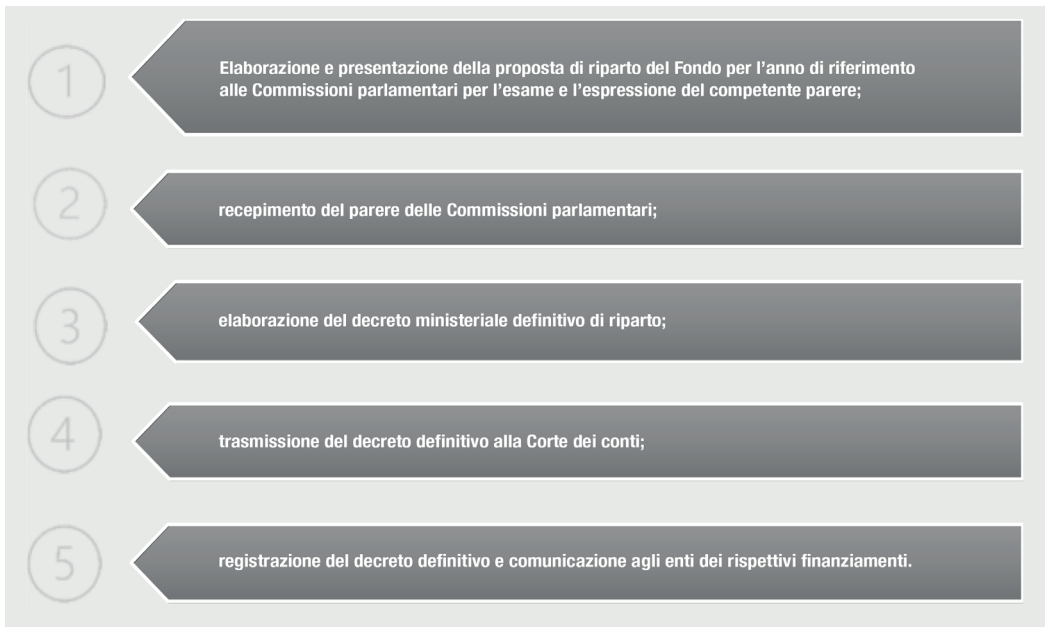
Con riguardo alla disciplina di riparto del Foe, merita annotazione il d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218⁴, il quale ha dettato previsioni valedole anche per gli enti vigilati dal Mur, in prospettiva di superamento delle disposizioni contemplate nel contesto del d.lgs. 31 dicem-

-
2. L'art. 7 del d.lgs. 5 giugno 1998, n. 204, ha disposto che il Foe è ripartito annualmente fra gli enti interessati con uno o più d.m., comprensivi di indicazioni per i due anni successivi, emanati previo parere delle Commissioni parlamentari competenti. Accanto al Foe, sono presenti altre tipologie di sostegno finanziario: il Fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese istituito dall'art. 1, co. 140, della l. 11 dicembre 2016, n. 232 e successive modificazioni; i Fondi *ex l.* 28 marzo 1991, n. 113, modificata dalla l. 10 gennaio 2000, n. 6, "Iniziativa per la diffusione della cultura scientifica"; i Fondi *ex d.m.* 8 febbraio 2008, n. 44 riguardante il "Regolamento concernente criteri e modalità per la concessione di contributi per il funzionamento degli enti privati che svolgono attività di ricerca".
 3. In materia cfr. Servizio Studi del Senato - Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura, *Schema di decreto ministeriale per il riparto del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca per l'anno 2021 - Dossier n. 399, 16 giugno 2021.*
 4. Recante "Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca ai sensi dell'articolo 13 della legge 7 agosto 2015, n. 124". Cfr. Servizio Studi del Senato - Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura, *Schema di decreto legislativo recante semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca - Dossier n. 371, settembre 2016.*

bre 2009, n. 213, con l'obiettivo di sedimentare un approccio teso ad allineare gli statuti ed i regolamenti alle previsioni europee in materia di libertà di ricerca, portabilità dei progetti, valorizzazione professionale, tutela della proprietà intellettuale, adeguati sistemi di valutazione e più ampia partecipazione alle fasi decisionali per la programmazione e attuazione della ricerca, oltre ad introdurre i criteri che ne orientano il monitoraggio e la verifica da parte delle amministrazioni vigilanti (Mondaferrì, 2019).

Il procedimento finalizzato all'erogazione del Foe si articola nelle seguenti fasi:

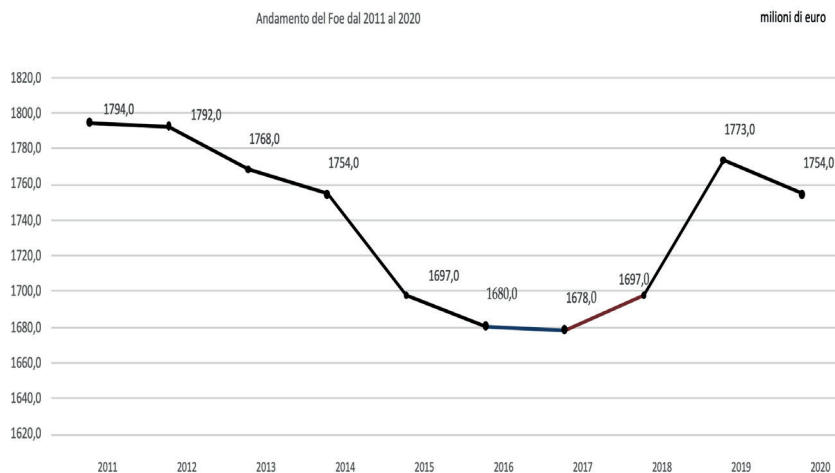
Fig. 1 Erogazione del Foe (fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mur)



Nell'anno 2020, il decreto di riparto Foe ha previsto assegnazioni per complessivi euro 1.754.343.350. In proposito, sembra d'uopo evidenziare come la relazione illustrativa alla proposta di decreto di riparto per il 2020, sottolinei la necessità di collegare i Piani triennali di attività (Pta), con il Programma nazionale di ricerca 2015-2020 (Pnr), avuto particolare riguardo alle 12 aree di specializzazione ivi previste, con la Strategia nazionale di specializzazione intelligente (Snsi), nonché con il quadro programmatico europeo "Horizon 2020".

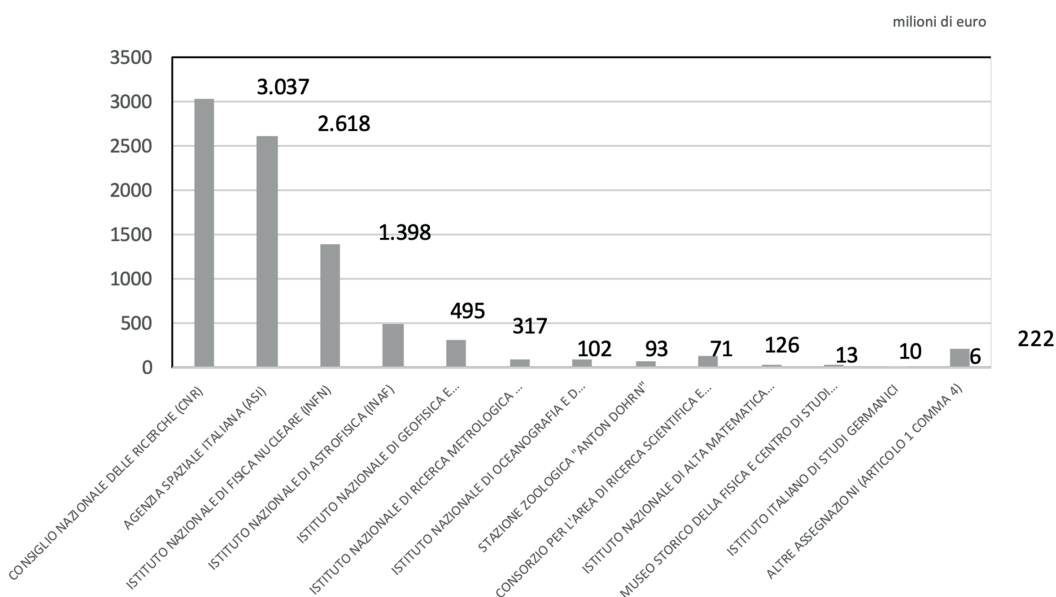
L'andamento storico del Foe per il periodo dal 2011 al 2020, come illustrato nella Fig. 2, mostra un decremento dei finanziamenti fino al 2017, una ripresa nel 2018 e un cospicuo incremento nel 2019, conseguente alle previsioni di cui alla legge di bilancio in materia di stabilizzazione del personale *ex art.* 20, co. 1 e 2, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, per giungere ad una nuova riduzione nel 2020.

Fig. 2 Rappresentazione grafica dell'andamento storico del Foe per il periodo 2011/2020 (fonte: Mur).



Con riguardo al quinquennio 2016/2020, i tre maggiori percettori dei contributi a valere sul Foe risultano essere il Consiglio Nazionale delle Ricerche (Cnr) con oltre 3 miliardi, seguito dall'Agencia Spaziale Italiana (Asi) con 2,6 miliardi e dall'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare (InfN) con 1,39 miliardi.

Fig. 3 Ripartizione per Enti dell'assegnazione dei finanziamenti del fondo ordinario enti e istituzioni di ricerca, cap. 7236 p. g. 1, nel quinquennio 2016/2020 (fonte: elaborazione Corte dei conti).



2. L'indirizzo ermeneutico delineato dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato⁵.

Un dato che non è passato inosservato ha riguardato la questione della tardività dell'emanazione dei provvedimenti ministeriali di riparto del Foe rispetto all'esercizio finanziario annuale: una criticità che inficia il fisiologico dispiegarsi dei processi di pianificazione così come statuiti da parte degli enti di ricerca sulla base della disciplina attratta nel d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, e ss.mm.ii. Negli anni che vanno dal 2017 al 2020, l'amministrazione ha adottato i decreti di ripartizione del Foe sempre nel secondo semestre, con punte negli anni 2019 e 2020, quando la loro adozione si è verificata nel mese di ottobre, ad onta dei propositi di cui alle Note integrative alle leggi di bilancio 2019 e 2020.

Della questione si è recentemente occupata la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato⁶, con la relazione approvata con Deliberazione 6 maggio 2021, n. 9/2021/G, avente a oggetto la "gestione delle risorse destinate al finanziamento degli enti e delle istituzioni di ricerca pubbliche e private" (relatore, cons. Mario Guarany)⁷, rilevando in proposito la necessità che l'amministrazione dia avvio senza indugi all'assunzione di iniziative necessarie in termini di accelerazione e razionalizzazione procedurale, al fine di provvedere, nel rispetto dei principi di buon andamento e di trasparenza dell'azione amministrativa, all'adozione del decreto ministeriale di riparto del Foe in tempi idonei ad assicurare l'erogazione delle risorse entro i primi mesi dell'esercizio finanziario di riferimento, onde conseguire l'ottimale raggiungimento degli obiettivi prefissati e, per tale via, rendere più efficiente la gestione, evitando o riducendo sensibilmente la formazione dei residui. In replica, il Mur ha evidenziato che alla base di detti ritardi vi sono stati i molteplici avvicendamenti politici, nonché le diverse riorganizzazioni subite dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, senza trascurare l'incidenza dei riflessi dell'emergenza pandemica. Per effetto di tali sopravvenienze, la trasmissione alle rispettive Commissioni parlamentari della bozza di decreto e della relativa documentazione è avvenuta durante il periodo estivo e la registrazione da parte dell'Ufficio centrale di bilancio e della Corte dei conti è stata effettuata nel corso della stagione autunnale della corrispondente annualità di riferimento.

-
5. Analisi della Relazione approvata con Deliberazione 6 maggio 2021, n. 9/2021/G (relatore, cons. Mario Guarany).
 6. L'art. 3, co. 4, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, demanda alla Corte dei conti il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa.
 7. La Corte dei conti nel 2012 (Deliberazione n. 3/2012/G) si era già occupata della gestione del Fondo ordinario per gli enti di ricerca negli anni 2008-2011.

Nei fatti, non può non rilevarsi come in consonanza con gli auspici della magistratura contabile, nel corso dell'anno 2021, l'amministrazione abbia trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari la bozza di decreto ministeriale di riparto del Foe e la relativa documentazione nel mese di giugno, riuscendo a completare l'iter procedurale di emanazione del medesimo, incluso il previsto controllo degli organi deputati, nei primi giorni del mese di agosto (d.m. 16 luglio 2021, n. 844, registrato dalla Corte dei conti in data 5 agosto 2021, foglio n. 2256). Si aggiunga, inoltre, che nell'ambito della Nota integrativa al disegno di legge di bilancio 2021, fra gli obiettivi, e i relativi indicatori, assegnati alla Direzione generale per la ricerca del Mur risultano, con evidente considerazione delle osservazioni formulate dalla Corte dei conti:

- macro-obiettivo *Attuazione degli interventi del Pnr, in coerenza con gli obiettivi strategici della programmazione di livello Europeo, per accrescere la competitività del sistema nazionale della ricerca, azione Interventi di sostegno alla ricerca pubblica:*
 - *Indicatore di risultato (output): Riduzione tempi di emanazione atti inerenti al Foe (metodo di calcolo: Intervallo temporale tra proposta ministeriale e d.m. di riparto Foe - Intervallo temporale tra d.m. di riparto e atti di erogazione);*
 - *Indicatore di risultato (output): Attuazione progetti di ricerca nell'ambito del Pnr 2021-2027 (metodo di calcolo: Percentuale di risorse utilizzate/risorse totali stanziato);*
- macro-obiettivo *Incremento del numero di ricercatori pubblici e privati nelle Università e negli Enti di Ricerca ed iniziative di sostegno ai giovani ricercatori, azione Contributi alle attività di ricerca degli enti pubblici e privati:*
 - *Indicatore di risultato (output): Percentuale utilizzo risorse disponibili per il finanziamento di progetti di ricerca individuali dei ricercatori (metodo di calcolo: Percentuale risorse utilizzate/ risorse stanziato).*

Nell'inquadramento della complessiva vicenda, sembra utile sottolineare come la 7^a Commissione permanente del Senato della Repubblica, nella seduta del 9 settembre 2020, abbia espresso un parere favorevole con condizione e osservazione sullo schema di decreto ministeriale per il riparto del Foe per l'anno 2020 (A.G. n. 192). In particolare, in maniera centrale la Commissione sottolinea che, per il futuro, il Governo tenga conto del ruolo dell'innovazione tecnologica e del ruolo *post* pandemico della scienza, promuovendo una strategia per l'innovazione che, coerentemente con il più ampio quadro europeo, si basi su principi di sussidiarietà e di solidarietà dinamica e creativa. Sul punto, appare utile rimarcare come, ancorché contemplato in un parere adottato in sede consultiva su atti del Governo e, dunque, nel perimetro di un procedimento legislativo di competenza dell'E-

secutivo (Puccini, 1988; De Siervo, 1992) quale è il decreto ministeriale di riparto del Foe, non può non considerarsi il chiaro indirizzo ermeneutico espresso dal menzionato organismo parlamentare. A tal proposito, non è revocabile in dubbio, come a partire dalla seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso, lo sviluppo dell'attività normativa del Governo si sia accompagnato ad una previsione quasi generalizzata del parere parlamentare (Lupo, 1994), siccome attratto nell'ambito di un procedimento complesso - plurale e polifasico - recante l'individuazione e l'articolazione di tempi precisi per il compimento delle diverse fasi consultive (Zampetti, 1998). L'intento è stato quello di potenziare gli strumenti a disposizione di ciascuna Camera, e delle Commissioni in particolare, con l'obiettivo di rendere più incisivo il proprio intervento sugli atti normativi del Governo, attraverso lo svolgimento di procedimenti duali in termini di compartecipazione tra Esecutivo e Parlamento alla determinazione dei contenuti della normativa da adottare (Manzella, 1977). Una sorta di "*regola procedurale condivisa*" (Malfatti, 2011) ma anche di un "*obbligo che non obbliga*", nel senso che pur sussistendo per taluni provvedimenti il dovere del Governo di richiedere il parere, non si rinviene un obbligo di conformarsi alle indicazioni sostanziali dallo stesso contenute (Palice Di Suni, 1988; Bartole, 1988). Una questione che seppure in un itinerario argomentativo consapevolmente rapsodico, indurrebbe a riflettere sulla qualità sostanziale della regolazione quale interesse pubblico autonomo⁸, ma anche sul policentrismo della produzione normativa governativa (Bonetti, 2009).

Resta in ogni caso da considerare come i principi enucleati nel contesto del summenzionato parere espresso dalla 7^a Commissione permanente del Senato della Repubblica, si sposino con i contenuti della Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato 2019, in particolare laddove la magistratura contabile ha evidenziato che l'investimento nazionale nel settore della ricerca rimane inferiore a quello degli altri Stati europei e comunque non sufficiente a raggiungere la media dell'UE (attestandosi, nel 2018, per la parte pubblica, allo 0,55 per cento del Pil) e che per il versante di spesa pubblica nella ricerca, la quota di maggiore spesa fa capo al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (70 per cento), mediante lo stanziamento operato sul Foe.

Riflessioni conclusive

Da quanto complessivamente esplicitato, emerge un quadro connotato dalla complessità delle procedure di gestione delle fonti di finanziamento pubblico destinate agli enti di ricerca, le quali comportano un frequente disallineamento nella definizione delle attività come programmate nei corrispondenti atti pianificatori, con la formazione di rilevanti residui di bilancio. Nella medesima prospettiva, sarebbe oltremodo utile investigare i criteri che presiedono alla verifica degli esiti delle ricerche finanziate con risorse pubbliche, in una accezione che si spinge oltre la strutturazione di verifiche strettamente adempimentali, allo scopo di valorizzarne l'impatto effettivamente realizzato. Criticità queste che assumono di-

8. Cons. St. Comm. spec. 4 agosto 2016, n. 1784.

mensioni di particolare problematicità in contesti, come quelli legati all'emergenza da Covid-19, in cui la ricerca in campo sanitario non può essere costretta ad arretrare rispetto alle lentezze procedurali connesse all'agire della PA. Resta, pertanto, da valutare in tutta la sua immanenza il tema della complessità dell'iter procedurale relativo all'adozione del decreto di riparto del Foe, tanto nella fase di istruttoria interna da parte dell'amministrazione che in relazione all'attrazione procedimentale delle corrispondenti Commissioni parlamentari. Nello specifico, per effetto del combinato disposto di cui agli artt. 5, co. 1 e 6, co. 2, del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218, il Mur tiene conto, ai fini della ripartizione del Foe, della programmazione strategica preventiva come già disciplinata dall'art. 5 del d.lgs. 31 dicembre 2009, n. 213, della valutazione della qualità dei risultati della ricerca effettuata su base quinquennale dall'Anvur (Pinto, 2019), nonché dei Piani triennali di attività (art. 5 del d.lgs. 31 dicembre 2009, n. 213 e art. 7 del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218⁹).

Affrancato dalla prospettiva legata al profilo della prestazione individuale, l'approfondimento del tema si lega, dunque, allo spettro d'azione complessiva della PA, prestandosi a verificare il grado di incidenza, in termini di efficienza ed efficacia, delle politiche e dei servizi complessivamente erogati. Proprio in questa cornice si colgono le potenzialità della performance di filiera, quale strumento in grado di sussumere la catena incrementale del valore nel progressivo combinarsi delle attività di organismi concorrenti alla missione dispiiegata in via diretta dalla PA, ed anche della rendicontazione sociale come della connessa valutazione partecipativa. L'analisi della questione meriterebbe, in verità, una più nutrita esegesi, che evidentemente si spinge oltre i limiti della trattazione in argomento, poiché ancora non sono stati pienamente esplorati i plurimi profili di potenzialità insiti nel concetto di filiera, i quali certamente segneranno le traiettorie future sul versante delle responsabilità della PA conseguenti alla mancata attuazione del necessario raccordo istituzionale tra soggetti attratti nella erogazione del servizio.

Sia consentita un'ultima annotazione. Essersi addentrati in un'indagine incentrata sul tema della ricerca scientifica e sul ruolo della PA, con l'intento di realizzare un approccio utile ad una ricostruzione innervata sui temi concreti, capace di alimentare un dibattito tra gli

9. L'art. 5 del d.lgs. 31 dicembre 2009, n. 213, dispone che, in conformità alle linee guida enunciate nel Programma nazionale della ricerca, i consigli di amministrazione dei singoli enti vigilati dal Mur, previo parere dei rispettivi consigli scientifici, adottano un piano triennale di attività (Pta), aggiornato annualmente, ed elaborano un documento di visione strategica decennale. Il piano è valutato e approvato dal Mur, anche ai fini della identificazione e dello sviluppo degli obiettivi generali di sistema, del coordinamento dei Pta dei diversi enti di ricerca, nonché del riparto del fondo ordinario. A sua volta, l'art. 7 del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218, dispone che (tutti) gli enti di ricerca, nell'ambito della loro autonomia, in conformità con le linee guida enunciate nel Pnr, tenuto conto, fra l'altro, delle linee di indirizzo del Ministro vigilante, adottano un Pta, aggiornato annualmente, con il quale determinano anche la consistenza e le variazioni dell'organico e del piano di fabbisogno del personale, nel rispetto dei limiti di spesa di cui all'art. 9. Il Pta è approvato dal Ministero vigilante entro 60 giorni dalla ricezione (decorsi i quali, senza che siano state formulate osservazioni, si intende approvato).

studiosi, è stata un'esperienza che ha innescato un circolo ermeneutico tra fatto e diritto, l'interprete ed oggetto da interpretarsi che, in un itinerario unificante di confluenza dialogica, scevro da procedimenti ricostruttivi basati su percorsi meramente postillanti, ha inteso rappresentare quelle posizioni che meglio simboleggiano una ritrovata sensibilità per l'indagine epistemologica, in un approccio teso a cogliere l'essere del diritto nel tempo (Ascarelli, 1959; Lipari, 1996; Lipari, 2003; Perlingieri, 2005). Un tentativo, dunque, di registrare la complessa fenomenologia espressa dalle dinamiche dell'esperienza fattuale, in un impianto teorico-ricostruttivo di assetti, istituti e categorie che, non trascurando il processo di frantumazione e pluralizzazione di figure, si confronta anche con la dimensione identitaria degli attori partecipi del cambiamento e con la funzione che l'interprete è chiamato ad assumere nell'orizzonte della transizione che investe la PA (Lombardi Vallauri, 2003). Solo la fine dell'inizio, vale a dire alcune indicazioni minime per provocare ulteriori e più fecondi spunti di riflessione sull'impatto delle tematiche che avvolgono la ricerca ed il ruolo delle istituzioni pubbliche nella complessità del diritto.

Si avverte, nella sostanza, la necessità di uno sforzo ordinante che, consapevole dell'impegno richiesto, non si sottragga ad una revisione critica dei canoni convenzionali in cui frequentemente si imbatte la letteratura giuridica, ispirati talvolta ad un linguaggio monocromatico ed all'annotazione compilativa-aritmetizzante, privandosi della crescita che origina dalla collocazione della norma nella coscienza sociale e nella gerarchia assiologica del sistema ordinamentale. Quando

[...] la società e la storia bussano alla porta del giurista, egli non può fingersi sordo, o tentare di abituarsi al rumore, per non subirne più la molestia (Pugliatti, 1954).

E così, sfuggendo all'isolamento nichilistico, la trattazione del tema offre lo spunto per originare una riflessione che tocca il ruolo del giurista postmoderno in contesti che erodono le tradizionali categorie ordinatrici del pensiero giuridico, schiudendo inesplorati campi di indagine: troppo piegato all'agevole commento del sedimentato di esperienze, per essere propulsore di discontinuità, alfiere del cambiamento (Palazzo, 1996; Grossi, 2006 a, b; Perlingieri, 2006; Perlingieri, 2011; Perlingieri, 2014; Vettori, 2017); troppo ingabbiato nella temporalità della sua dimensione storica per decifrare il movimento senza confonderlo con la contingenza (Orestano, 1987; Caroni, 1991; Scalisi, 2004; Perlingieri, 2005; Grossi, 2006 c; Romano, 2006; Irti, 2007; Punzi, 2009; Benedetti, 2020).

L'approccio diviso assume il fluire del reale quale scenario di riferimento di un divenire ordinamentale in cui la dimensione assiologica diventa prodromo dell'esperienza giuridica, in una sintesi tra il continuo e il discontinuo (Perlingieri, 1996; Grossi, 2007; Pugliatti, 2010; Pedrini, 2017; Scalisi, 2012 c, d) che, avversando la trasformazione del soggetto in senso funzionale, rimarca la necessità di un diritto che ponga al centro l'individuo e la sua personalità, nell'essenza ontologicamente fluida, senza approdi né interregni (Bauman, 2014; Bordoni, 2017), in cui si consuma l'umana inquietudine della contemporaneità (Capograssi,

1959). I delineati scenari ricostruttivi impongono matrici nuove destinate ad amalgamarsi con i codici normativi esistenti ed i loro ramificati sentieri. Profondo appare lo smarrimento di chi, trovandosi a decifrare suggestioni linguistiche che faticano a riconoscere l'indirizzo plasmato dalla esperienza fattuale, ricerca un congruente punto di equilibrio tra l'assetto organizzativo e funzionale in cui si struttura la PA e quella visione solidaristica indicata dalla Costituzione (Pedrini, 2017) che, in verità, nonostante il perdurante sforzo ermeneutico, ancora stenta a radicarsi nel profondo della dimensione giuridica applicativa dell'inesorabile e, tuttavia, «*normale vicenda umana*» (Grossi, 2017 b; Grossi, 2018).

Riferimenti bibliografici

- Alpa, G. (1996). *L'arte di giudicare*. Roma - Bari: Laterza.
- Arnaboldi, M., & Schiavone, M. (2017). *Programmazione integrata e performance. Gestione manageriale per il miglioramento dei servizi nelle università*. Bologna: Il Mulino.
- Ascarelli, T. (1958). In tema di interpretazione e applicazione della legge (Lettera al prof. Carnelutti). *Riv. dir. proc.*
- Ascarelli, T. (1959). *Problemi giuridici*. Milano: Giuffrè.
- Barbati, C. (2013). La natura e il regime giuridico delle università e degli enti pubblici di ricerca, in Catalano, G. (Ed.). *L'inquadramento fiscale delle università e degli enti di ricerca: vincoli e opportunità*. Bologna: Il Mulino.
- Bartole, S. (1988). Una prospettiva di rivalutazione dei poteri normativi del Governo. A proposito della legge n. 400 del 1988. *Giur. cost.*, n. 2.
- Bauman, Z. (2014). The changing Nature of Work and Agency in Times of Interregnum. *Social Europe Journal*. Consultabile in <https://socialeurope.eu/>
- Benedetti, G. (2004). La contemporaneità del civilista, in Scalisi, V. (Ed.). *Scienza e insegnamento del diritto civile in Italia. Convegno di Studio in onore del Prof. Angelo Falzea*. Milano: Giuffrè.
- Berlinguer, G. (1984) in AA.VV. *Le riforme amministrative a quattro anni dal Rapporto Giannini*. Roma: Franco Angeli edizioni.
- Bonetti, P. (2009). Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo: problemi e prospettive. Consultabile in <http://www.astrid-online.it/>
- Bordoni, C. (2017). *Fine del mondo liquido. Superare la modernità e vivere nell'interregno*. Milano: Il Saggiatore.
- Buchanan, A., & Keohane, R.O. (2006). The Legitimacy Of Global Governance Institutions. *Ethics & International Affairs*, Vol. 20, n. 4.
- Capograssi, G. (1959). L'ambiguità del diritto contemporaneo, in Capograssi G., *Opere*. Milano: Giuffrè.
- Caroni, P. (2009). *La solitudine dello storico del diritto. Appunti sull'inerenza di una disciplina altra*. Milano: Giuffrè.
- D'Auria, G. (2000). Giannini e la riforma amministrativa. *Riv. trim. dir. pubbl.*, Vol. 50, n. 4.
- De Siervo, U. (1992). Il complesso universo degli atti normativi secondari del Governo, in De Siervo, U. (Ed.). *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*. Bologna: Il Mulino.
- Dostoevskij, F. (1864). *Žapiski iz podpol'ja.*, trad.it, Polledro, A. (2005). *Memorie dal sottosuolo*. Segrate: Einaudi.
- Eschilo. *Agamennone*, 177.
- Ferrarese, M.R (1999). Magistratura, virtù passive e stato attivo, in Bessone, M. (Ed.). *Interpretazione e diritto giudiziale*. 1. *Regole, metodi, modelli*. Torino: Giappichelli.
- Fiorentino, L. (2018). Il trattamento dei dati personali: l'impatto sulle amministrazioni pubbliche. *Giorn. dir. amm.*, - Vol. 24, n.6.
- Franchini, C. (2000). Giannini legislatore. *Riv. trim. dir. pubbl.*, Vol. 50, n. 4.
- Giannini, M.S. (1939). *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*. Milano: Giuffrè.
- Giannini, M.S. (1958). Amministrazione pubblica - premessa storica. Enc. dir., II. Milano: Giuffrè.
- Giannini, M.S. (1970). Pubblico impiego (teoria e storia). Enc. dir., XX. Milano: Giuffrè.

- Giannini, M.S. (1988). L'amministrazione pubblica dello stato contemporaneo, in *Tratt. dir. amm.*, diretto da Santaniello, G., Vol. I. Padova: Cedam.
- Grant, R.W., & Keohane, R.O. (2004). Accountability and Abuses of Power in World Politics, IIIJ Working Paper 2004/7, *Global Administrative Law Series*, 2 ss.
- Grant, R.W., & Keohane, R.O. (2005). Accountability and Abuses of Power in World Politics. *American Political Science Review*, Vol. 99, n. 1, 2 ss.
- Grossi, P. (1988). Storia di esperienze giuridiche e tradizione romanistica (a proposito della rinnovata e definitiva «Introduzione allo studio del diritto romano» di Riccardo Orestano). *Quad. fiorentini*, Vol. 17, n. 1.
- Grossi, P. (2000). Oltre le mitologie giuridiche della modernità. *Quad. fiorentini*, Vol. 29, n. 1.
- Grossi, P. (2006). *Prima lezione di diritto*. Roma - Bari: Laterza.
- Grossi, P. (2006). *Società, Diritto, Stato. Un recupero per il diritto*. Milano: Giuffrè.
- Grossi, P. (2006). Storicità del diritto. *Dir. lav. merc.*, Vol. 4, n. 2.
- Grossi, P. (2017). Dalle “clauseole” ai “principii”: a proposito dell'interpretazione come invenzione. *Giust. civ.*, Vol. 4, n.1.
- Grossi, P. (2017). *L'invenzione del diritto*. Roma - Bari: Laterza.
- Grossi, P. (2018). Della interpretazione come *invenzione*. La riscoperta post-moderna del ruolo *inventivo* della interpretazione. *Quad. fiorentini*, Vol. 47.
- Guastini, R. (1996). Diritto mite, diritto incerto. Materiali per una storia della cultura giuridica, Vol. 26, n. 2.
- Heller, A. (2018). *Teoria della storia*. Roma: Castelveccchi.
- Irti, N. (2007). *Il diritto nell'età della tecnica*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane.
- Irti, N. (2021). *Viaggio tra gli obbedienti*. Milano: La nave di Teseo.
- Lipari, N. (1996). Diritti fondamentali e categorie civilistiche. *Riv. dir. civ.*, Vol. 42, n. 1.
- Lipari, N. (2003). Valori costituzionali e procedimento interpretativo. *Riv. trim. dir. proc. civ.*, Vol. 57, n. 3.
- Lipari, N. (2011). Paolo Grossi, ovvero del diritto come storia. *Riv. trim. dir. proc. civ.*, Vol. 65, n.3.
- Lombardi Vallauri, L. (2003). *Riduzionismo e oltre. Dispense di filosofia del diritto*. Padova: Cedam.
- Lucchese, V. (2020). Pubblica Amministrazione: la performance organizzativa tra Valore Pubblico e better regulation. Consultabile in <https://www.postpolicy.it/>
- Lupo, N. (1994). Problemi procedurali e di competenza nella recente prassi della Camera in tema di parere parlamentare su atti del Governo. *Boll. di inform. cost. e parlam.*, n. 2.
- Malfatti, E. (2011). Corte costituzionale e delegazione legislativa, tra nuovo volto “procedurale” e sottoposizione al canone dell'interpretazione conforme, in *Studi in onore di Franco Modugno*, III. Napoli: Edizioni scientifiche italiane.
- Manzella, A. (1977). *Il parlamento*. Bologna: Il Mulino.
- Mattarella, B.G. (2000). L'opera di Giannini attraverso le sue «carte». *Riv. trim. dir. pubbl.*, Vol. 50, n. 4.
- Ministro per la Funzione Pubblica (1982). Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979. *Riv. trim. dir. pubbl.*
- Modaferrì, G. (2019). *Enti pubblici di ricerca. Storia, regime giuridico e prospettive*. Torino: Giappichelli.
- Moore, M.H. (1994). Public Value as the focus of strategy. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 53, n. 3.
- Orestano, R. (1987). *Introduzione allo studio del diritto romano*. Bologna: Il Mulino.

- Palazzo, A. (1996). Storicità e interpretazione della norma civile, in Giuliani, A., Palazzo, A., & Ferranti, I. *L'interpretazione della norma civile*. Torino: Giappichelli.
- Palici Di Suni, E. (1988). *La regola e l'eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normative dell'esecutivo*. Milano: Giuffrè.
- Pasolini, P.P. (1975). *Scritti corsari*. Milano: Garzanti.
- Pedrini, F. (2017). Introduzione. Scienza giuridica e legalità costituzionale: vademecum metodologico per un “ritorno al diritto”. Colloquio su (Scienza del) Diritto e Legalità costituzionale. Intervista a Pietro Perlingieri (Napoli, 27 giugno 2017). *Rass. dir. civ.*, Vol. 38, n. 3.
- Perlingieri, P. (1975). Interpretazione e qualificazione: profili dell'individuazione normativa. *Dir. giur.*
- Perlingieri, P. (1989). *Scuole tendenze e metodi. Problemi del diritto civile*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane.
- Perlingieri, P. (1996). Salvatore Pugliatti e il «principio della massima attuazione della Costituzione». *Rass. dir. civ.*, n. 4.
- Perlingieri, P. (2005). Le insidie del nichilismo giuridico. Le ragioni del mercato e le ragioni del diritto. *Rass. dir. civ.*, n. 1.
- Perlingieri, P. (2006). Lo studio del diritto e la storia, in *Ann. Fac. econ. Benevento*, Vol. 11. Napoli: Edizioni scientifiche italiane.
- Perlingieri, P. (2010). Applicazione e controllo nell'interpretazione giuridica. *Riv. dir. civ.*, Vol. 56, n. 3.
- Perlingieri, P. (2011). “Dittatura del relativismo” e “tirannia dei valori”. *Iustitia*, n. 2.
- Perlingieri, P. (2014). Editoriale. I valori e il sistema ordinamentale “aperto”. *Rass. dir. civ.*, n. 1.
- Pinto, V. (2019). *Valutare e punire*. Napoli: Cronopio edizioni.
- Pintus, E. (2015). *Stakeholder engagement e politiche del farmaco*. Bologna: Il Mulino.
- Polanyi, K. (2010). *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*. Torino: Einaudi.
- Porter, M.E. (1985). *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. New York: The free press.
- Puccini, G. (1992). La forma dei regolamenti del Governo oltre i modelli dell'art. 17 della legge 400 del 1988, in De Siervo, U. (Ed.). *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*. Bologna: Il Mulino.
- Pugliatti, S. (1978). Continuo e discontinuo nel diritto, in Pugliatti, S. (Ed.). *Grammatica e diritto*. Milano: Giuffrè.
- Pugliatti, S. (2011). *Scritti giuridici, V (1965-1996)*. Milano: Giuffrè.
- Punzi, A. (2009). *Dialogica del diritto. Studi per una filosofia della giurisprudenza*. Torino: Giappichelli.
- Righettini, M.S. (2005). *Elementi di scienza dell'amministrazione, Appunti sul caso italiano*. Roma: Edizioni Lavoro.
- Romano, B. (2006). *Scienza giuridica senza giurista: il nichilismo 'perfetto'. Trenta tesi per una filosofia del diritto 2005-2006*. Torino: Giappichelli.
- Scalisi, V. (2009). Interpretazione e teoria delle fonti nel diritto privato europeo. *Riv. dir. civ.*, Vol. 55, n.4.
- Scalisi, V. (2012). Dalla scuola di Messina un contributo per l'Europa. *Riv. dir. civ.*, Vol. 58, n.1.
- Scalisi, V. (2012). *Fonti, teoria, metodo. Alla ricerca della <<regola giuridica>> nell'epoca della postmodernità*. Milano: Giuffrè.
- Scalisi, V. (2012). Regola e metodo nel diritto civile della postmodernità, in Scalisi, V. *Fonti, teoria, metodo. Alla ricerca della <<regola giuridica>> nell'epoca della postmodernità*. Milano: Giuffrè.
- Scalisi, V. (2012). Teoria e metodo in Salvatore Pugliatti. Attualità di un insegnamento, in Scalisi, V. *Fonti, teoria, metodo. Alla ricerca della <<regola giuridica>> nell'epoca della postmodernità*. Milano: Giuffrè.

- Stewart, R.B., (2006, giugno). *Accountability and the Discontents of Globalization: US and EU Models for Regulatory Governance*. Paper presentato al II GAL Seminar, Viterbo, Italia.
- Ursi, R. (2016). *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore.
- Vettori, G. (2017). Il diritto ad un rimedio effettivo nel diritto privato europeo. *Riv. dir. civ.*, Vol. 63, n. 3.
- Zagrebelsky, G. (1992). *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*. Torino: Einaudi editore.
- Zampetti, U. (1998). Tecniche legislative e procedure parlamentari. *Rass. parlam.*, Vol. 40, n. 1.

R&S e PA:

Questioni aperte

e prospettive

***R&D and PA:
Open issues
and outlooks***

Il punto di vista su ricerca e istituzioni pubbliche

The point of view on research and interrelation with public institutions

Un panel autorevole di attori istituzionali, fra tutti il Ministro dell'Università e della Ricerca, e di studiosi alla guida di centri di ricerca pubblici e privati e di società scientifiche, ha accolto l'invito a partecipare ad un'intervista strutturata sul tema della ricerca e del ruolo delle istituzioni pubbliche oggetto dello Special Focus. Nel complesso le interviste, riprodotte di seguito conservando la forma "domanda-risposta", registrano "in tempo reale" lo stato dell'arte in Italia, anche con riferimenti mirati all'analisi e al confronto con il contesto sovranazionale, prospettando scenari forieri di processi di modellizzazione. Mettendo in comune informazioni, idee e modelli, aprono, come è compito di una "rivista mobilitante", a riflessioni capaci di promuovere un dibattito, che va oltre l'obiettivo primario dello Special Focus stesso, fra gli studiosi, il management pubblico e l'ambiente interno ed esterno alle istituzioni pubbliche e al mondo della ricerca.

An authoritative panel of institutional players, including the Minister of University and Research, and scholars leading public and private research centers and scientific societies accepted the invitation to participate in a structured interview on the topic of research and the role of public institutions, the subject of the Special Focus. The interviews are presented below in a "question-answer" format. They depict "in real time" the state of the art in Italy. They include references aimed at analyzing and making a comparison with the supranational context, envisaging scenarios that might lead to modeling processes. By sharing information, ideas and models, they let emerge, as is the duty of a "mobilizing journal", reflections promoting a debate that goes beyond the primary objective of the Special Focus itself, among academics, public management and the environment inside and outside public institutions and the world of research.

*Maria Cristina Messa**

Qual è il contributo che la ricerca in ambito manageriale può fornire allo sviluppo delle amministrazioni pubbliche?

Le amministrazioni pubbliche sono, indipendentemente dalle dimensioni e dall'ambito di azione, organizzazioni complesse la cui operatività deve tener conto di numerosi fattori, tra cui norme, non sempre perfettamente aderenti alla missione istituzionale, risorse economiche e professionali perennemente insufficienti. La sfida cui, da anni, sono chiamate è: “fare meglio con sempre meno risorse” e farlo anche in un contesto non facile; sono, infatti, cicliche le campagne contro la PA fonte di spreco di risorse pubbliche e rifugio di “fannulloni”. È indubbio che per ammodernare la macchina amministrativa dello Stato occorra assumere, da più fronti, altri paradigmi culturali e cambiare passo. Ricerca e tecnologia possono aiutare. Ma la prima vera sfida è favorire il ricambio generazionale. Non si tratta solo di abbassare la media dell'età anagrafica dei pubblici dipendenti, quanto di immettere in queste organizzazioni profili con competenze adeguate, coerenti ai tempi correnti. La seconda è di investire nell'innovazione dei processi, ripensando l'organizzazione e la dematerializzazione rendendo interoperabili le numerose banche dati disponibili. La terza sfida è favorire la metamorfosi della gestione. Non si tratta di azzerare conoscenze pregresse e sostituirle con una cultura manageriale e aziendalista. Le organizzazioni pubbliche creano valore, alimentano e rafforzano la coesione e l'interesse sociale. Per questo la loro gestione deve saper valorizzare più aspetti e sapersi rigenerare con continuità per non scollegarsi con la realtà e l'interesse generale delle comunità. Per rendere possibile ciò è necessario che il management pubblico sappia attingere al mondo della ricerca e dell'alta formazione, l'unico in grado di elaborare strumenti idonei a non trasformare la complessità in complicazione, anticamera quest'ultima di una burocrazia difensiva e ostativa. La ricerca e l'alta formazione possono favorire la costruzione di risposte innovative e semplificanti, profilate sulle specificità di cui la macchina amministrativa necessita, e al tempo stesso formano competenze professionali specifiche e trasversali. A questo orizzonte puntano le riforme abilitanti complemento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la scelta di investire nei giovani, sulle quali stiamo investendo come Ministero dell'Università e della Ricerca.

* *Ministro dell'Università e della Ricerca*

Quali sono gli strumenti di management per gestire ed organizzare i processi di analisi e valutazione della ricerca?

Valutare la ricerca e i possibili risultati conseguibili non è un'operazione né scontata né semplice. Tant'è che si parla principalmente della valutazione della qualità della stessa, una valutazione fra pari con l'adozione di indicatori e parametri metrici e bibliometrici riconosciuti dalle comunità scientifiche. Negli ultimi anni, tuttavia, è aumentata l'attenzione verso la gestione della ricerca con la diffusione della cultura della *public accountability* e del *value for money*. Questo cambio di prospettiva ha favorito, da un lato, una maggiore consapevolezza del valore pubblico, sociale ed economico della ricerca, dall'altro, però, ha introdotto criticità su cui intervenire, come ad esempio un eccesso di aspettative e di attenzione valutativa sull'impatto socioeconomico della stessa. Per evitare che tali criticità diventino invalidanti od ostative al futuro della ricerca – libera o applicata che sia - occorre agire, sia sulla disponibilità delle risorse economiche, sia sulla valutazione. Quest'ultima deve essere un processo di accompagnamento per migliorare la qualità e la gestione delle attività scientifiche, non uno strumento per sostenere una tipologia di ricerca a discapito di un'altra. È utile, quindi, conoscere l'andamento delle ricerche e dei progetti scientifici in determinate aree e per farlo bisogna disporre e gestire dati significativi sin dalla fase della costruzione dei bandi. Occorre operare su open data e rendere le numerose basi dati, interoperabili, facilmente interrogabili con un livello differenziato di raffinatezza e profondità.

Come è possibile valorizzare il capitale umano dei ricercatori e il loro ruolo nelle istituzioni?

Nella transizione sempre più rapida verso la «società della conoscenza», una delle condizioni necessarie per lo sviluppo sociale ed economico è la disponibilità di «capitale umano» qualificato, in grado di concorrere ai processi di innovazione e di gestire le attività a maggiore contenuto scientifico e tecnologico. È facile individuare nella mancata valorizzazione delle risorse un limite sul quale agire. Basti pensare al fatto che i ricercatori italiani precedono i colleghi tedeschi, francesi e inglesi, e distanzino le altre nazionalità, nel numero di progetti vincitori di grant ERC. Questo alto numero di riconoscimenti non si traduce, però, nel primato di vincitori ospitati dalle nostre istituzioni, perché i ricercatori italiani sovente preferiscono spendere il loro grant all'estero. Si pensi, inoltre, all'alto numero di ricercatori italiani che ogni anno lasciano il Paese per cogliere opportunità presso istituzioni internazionali. Un esodo che se da un lato conferma la qualità della formazione dei nostri laureati, dall'altro evidenzia la difficoltà a saper valorizzare pienamente il capitale umano che si forma. È necessario, quindi, individuare le giuste strategie per invertire i flussi. Fra queste meritano di essere considerate come prioritarie due linee d'intervento: da un lato, un processo di riforma che favorisca la mobilità e semplifichi ove possibile l'utilizzo

dei fondi per la ricerca nel Paese; dall'altro, un percorso che incrementi la spendibilità dei titoli di ricerca al di fuori delle università e degli enti di ricerca. Per quanto attiene al primo percorso, va sottolineato come il Pnrr preveda l'attuazione di misure di sostegno alle attività di ricerca e sviluppo per promuovere la semplificazione e la mobilità. In particolare, sono previsti due decreti ministeriali: uno in ambito mobilità, per aumentare e sostenere la mobilità reciproca (attraverso incentivi) di figure di alto profilo (es. ricercatori e manager), l'altro in ambito semplificazione della gestione dei fondi per la ricerca. La riforma supererà l'attuale logica di redistribuzione delle risorse favorendo un approccio di condivisione e sarà orientata alla semplificazione della burocrazia nella gestione dei fondi dedicati alle attività di ricerca pubblico-privata. Anche in merito al secondo obiettivo, ovvero alla spendibilità dei titoli di ricerca, il Pnrr offre un'importante occasione, perché prevede interventi per riformare la disciplina dei dottorati di ricerca, aprendo questi percorsi al coinvolgimento di soggetti esterni all'università, nonché per finanziare l'ampliamento del numero delle borse per i dottorati collegati alla qualificazione dell'azione della pubblica amministrazione e nel campo dei beni culturali. Grazie alla presenza di più ricercatori all'interno degli apparati dello Stato, ci prepariamo a poter contare su personale più preparato all'innovazione, anche di processo, e più predisposto ai cambiamenti necessari alle nostre istituzioni per affrontare le sfide del prossimo futuro.

Quali sono i modelli innovativi di sostegno e sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica da parte di istituzioni pubbliche e private?

La ricerca scientifica rappresenta sempre più uno dei motori per la crescita e lo sviluppo del Paese. Tuttavia, è impensabile che il suo sostegno gravi prevalentemente sul bilancio pubblico. È importante un convinto impegno anche da parte dei privati non solo in termini di investimento per attività di ricerca e sviluppo. Occorre incentivare l'adozione di modelli integrati di finanziamento nei quali le risorse pubbliche possano agire da moltiplicatore di quelle private, la cui prospettiva dovrà essere duplice: da un lato garantire il ritorno dell'investimento in termini di applicazione dei risultati, quindi una ricerca finalizzata, dall'altra una ampia liberalità da consentire ai ricercatori di investigare nella più ampia autonomia e senza alcun fine applicativo nei campi di interesse. A tal riguardo, sarebbe opportuno agire sulla fiscalità degli investimenti privati e sulle liberalità per la ricerca. Altro tema è la modalità degli accessi che per le risorse pubbliche dovrà sempre prevedere l'elemento competitivo e valutativo. I modelli prevalenti, ampiamente accettati dalle comunità scientifiche, sostanzialmente prevedono programmi, bandi e grant individuali. Per tutti la candidatura avviene attraverso proposte soggette a valutazione terza. Tuttavia, sarebbe auspicabile, sia a livello nazionale sia a livello locale, favorire la complementarità delle azioni e delle risorse pubblico-private. A tali orientamenti si ispirano, in via prevalente, le iniziative

«Centri Nazionali» e «Partenariati estesi» della Missione 4 componente 2 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. C'è poi un'altra iniziativa recentemente lanciata dal Ministero dell'Università e della Ricerca (Mur) che apporta due cambiamenti nel sistema italiano di finanziamento della ricerca pubblica. Si tratta del Fondo Italiano per la Scienza attraverso il quale vengono finanziati singoli ricercatori invece di progetti collaborativi. Per la prima edizione sono stanziati 20 milioni di euro per progetti di ricercatori junior (fino a 1 milione di euro ciascuno), e 30 milioni di euro per progetti di scienziati senior (fino a 1,5 milioni di euro). I progetti possono durare fino a cinque anni e devono essere ospitati da un ente di ricerca italiano. Tale iniziativa, inoltre, sarà banco di prova per il nuovo sistema di valutazione, introdotto con una legge approvata dal Parlamento lo scorso luglio. Infatti, le proposte saranno valutate dal Comitato Nazionale di Valutazione della Ricerca (Cnvr), che sostituisce il precedente Comitato Nazionale dei Garanti della Ricerca (Cngr).

È possibile costruire strumenti per lo sviluppo di meccanismi di finanziamento per la ricerca scientifica che tengano in considerazione tutti gli stakeholder e garantiscano il migliore risultato ottenibile per la società nel suo complesso?

Esistono diverse modalità di valutare l'impatto della ricerca scientifica. L'indicatore a cui i ricercatori sono maggiormente avvezzi, per via del sistema di valutazione attualmente in atto, è senza dubbio l'H-index, che permette di valutare allo stesso tempo quantità e qualità della produzione scientifica sulla base del numero di citazioni ricevute. Sebbene tale indicatore sia internazionalmente riconosciuto, esso risulta limitante in quanto capace di valutare solamente l'impatto all'interno della comunità accademica, tralasciando, invece, altri parametri quali l'impatto sul territorio di riferimento e sulla società nel suo complesso. Cambiare la modalità con cui i ricercatori per anni hanno visto valutare la propria ricerca non è banale, richiede un cambio di paradigma, un cambiamento culturale, che deve essere necessariamente affiancato dalle giuste leve. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) ha fornito l'opportunità per progettare tali leve, con l'obiettivo di tramutare un sistema tendenzialmente individualistico in un sistema collaborativo e orientato al risultato. All'interno della Missione 4 Componente 2 (M4C2) del Pnrr, sono state progettate dal Ministero dell'Università e della Ricerca numerose iniziative di sistema, tra cui, sinteticamente: i partenariati estesi (investimento 1.3), i Centri Nazionali (investimento 1.4), gli ecosistemi dell'innovazione (investimento 1.5) e le infrastrutture di ricerca e di innovazione (investimento 3.1). Tali iniziative consentiranno la creazione di reti, secondo un modello *Hub & Spoke*, di Università, Enti Pubblici di Ricerca, centri di ricerca e, in generale, soggetti pubblici e privati impegnati in attività di ricerca e riconosciuti come altamente qualificati. Inoltre, è bene ricordare che tutte le tematiche, ad oggi

definite, oggetto delle iniziative di sistema sono il frutto di un'attiva interlocuzione con i principali stakeholder del sistema delle Università e della Ricerca, attivata nell'ambito della definizione del Piano Nazionale per la Ricerca (Pnr). La collaborazione di tutte le amministrazioni, centrali e regionali, nonché di tutto il sistema della ricerca pubblico e privato, hanno permesso, in fase di redazione del Pnr, di identificare le priorità strategiche del Paese, poi confluite anche nel Pnrr. Va da sé che l'identificazione delle priorità strategiche non relega in un secondo piano la ricerca libera, guidata dalla curiosità. Anzi. La concentrazione delle risorse comunitarie sulle aree strategiche libera risorse pubbliche da destinare a studi non finalizzabili, ma da cui dipende l'avanzamento delle frontiere della conoscenza. Va da sé che le risorse da mettere in gioco, sebbene imparagonabili a quelle comunitarie, dovranno consentire agibilità e crescita di queste aree, finalità assunta da questo governo anche attraverso l'istituzione del «Fondo Italiano per la Scienza», le cui risorse sono destinate ad aumentare nei prossimi anni.

*Gilberto Dialuce**

Qual è il contributo che la ricerca in ambito manageriale può fornire allo sviluppo delle amministrazioni pubbliche?

Nella storia anche recente del nostro Paese abbiamo diversi esempi di sfide tecnico-scientifiche molto impegnative a livello di ricerca che hanno avuto ricadute sull'efficientamento di istituzioni pubbliche con l'introduzione di nuovi modelli organizzativi, di governance e di sviluppo. Basti pensare alla mobilitazione di migliaia di aziende e centinaia di migliaia di ricercatori, ingegneri, manager e operai nella corsa allo spazio degli anni '60 del secolo scorso, che necessitava di una governance centrale, in grado di coordinare efficientemente una rete così articolata.

Questo esempio dimostra come la ricerca scientifica e tecnologica, unita a obiettivi sfidanti, può fornire un contributo di rilievo alla creazione e allo sviluppo di settori pubblici innovativi, stimolando al contempo ricadute molto produttive a livello industriale.

Un fronte molto attuale nel quale la ricerca in ambito manageriale può agire come leva dello sviluppo delle amministrazioni pubbliche è nella grande sfida della transizione energetica e della sostenibilità in un mondo che appare sempre più vulnerabile. A fronte di questa sfida che non può essere procrastinata, alcuni paesi, tra cui il nostro, si sono dotati di nuove strutture istituzionali nell'ambito della pubblica amministrazione. Mi riferisco, nello specifico, alla creazione del Ministero per la Transizione Ecologica, una realtà fortemente innovativa e di portata strategica, con una particolare valenza in questa fase di rilancio dopo l'emergenza Covid-19. In questo contesto si inseriscono pienamente la mission e le competenze di Enea nel campo della sostenibilità, dell'innovazione tecnologica, dell'efficientamento energetico, dell'economia circolare e della ricerca di nuove fonti energetiche.

Sono convinto che la ricerca può "fare la differenza" e contribuire a far crescere nuove sensibilità presso il mondo politico e istituzionale, per evidenziare ma anche con soluzioni innovative per dare risposte alle sfide da affrontare e cogliere le opportunità

* *ENEA - Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile*

che abbiamo davanti, in un modello in cui non ci si limiti come amministrazione pubblica a dare indicazioni, ma si entri nel meccanismo come attore di scelte operative partecipando allo sforzo del cambiamento.

È possibile costruire strumenti per lo sviluppo di meccanismi di finanziamento per la ricerca scientifica che tengano in considerazione tutti gli stakeholder e garantiscano il miglior risultato ottenibile per la società nel suo complesso?

Nelle attività di ricerca e innovazione il rischio di insuccesso è sempre presente e può manifestarsi anche dopo aver ottenuto il risultato atteso in termini prettamente scientifici. Ad esempio, il rischio potrebbe riguardare la fase di valorizzazione e di trasferimento tecnologico verso l'industria oppure problemi di obsolescenza dei risultati scientifici prodotti. E, dato che nelle attività di R&I occorrono risorse economiche che garantiscano il corretto apporto della componente umana e strumentale, diventa importante che la ricerca scientifica venga strutturata con un profilo di rischio perlomeno accettabile verso gli stakeholder che la devono finanziare, siano essi investitori privati o cittadini.

Cosa significa accettabile? Significa che il valore economico anche potenzialmente indiretto superi la soglia che per il decision maker possa giustificare il rischio di perdere l'investimento fatto in caso di fallimento. Questa soglia può esser molto diversa a seconda della sensibilità o dell'afferenza degli stakeholder.

L'incentivazione pubblica tende a colmare questo gap di tipo finanziario e ad orientare, privilegiandoli, gli investimenti verso settori ritenuti strategici. Guardando al recente passato un esempio è lo sviluppo di meccanismi di finanziamento per le fonti di energia rinnovabili (Fer). Inoltre, per creare crescita e sostenibilità e migliorare le ricadute sulla società, le incentivazioni dovrebbero sempre prevedere meccanismi non basati su finanziamenti a pioggia, ma privilegiare l'aggregazione e progettualità condivise tra più soggetti che facciano massa critica e si sforzino ad organizzare reti di collaborazione anche con finalità di internazionalizzazione.

Sussistono robusti modelli di Technology Transfer (TT) oggi?

Attualmente l'approccio ai processi di TT della ricerca pubblica tende a concentrarsi sulla qualità dei rapporti che è possibile creare con il sistema produttivo più che sui singoli meccanismi di trasferimento della conoscenza, quali la concessione in licenza di brevetti o la creazione di spin-off. Seguendo, quindi, un approccio di "open innovation", nessuna organizzazione, che sia un'impresa o un'istituzione pubblica di ricerca, possiede tutte le competenze necessarie per gestire la rapida evoluzione della

tecnologia e dei mercati, e può pertanto fare affidamento solo sulle proprie idee. Ne consegue che il ruolo della ricerca non può essere limitato alla generazione di nuove idee, ma deve necessariamente espandersi alla gestione delle connessioni con gli altri attori detentori di conoscenze e competenze, aumentando le occasioni di collaborazione e di “knowledge exchange”. Nell’introdurre modelli basati su rapporti duraturi e finalizzati ad una creazione di conoscenza condivisa fra ricerca pubblica e industria, un ruolo di rilievo è giocato dalla “prossimità”, intesa sia in senso fisico che relazionale e valoriale.

È possibile sviluppare modelli di tipo TT così da alimentare forme di collaborazione virtuose tra accademia, mercato e istituzioni non profit?

Nel 2018, traendo ispirazione dal modello dell’Industrial Liaison Program del Massachusetts Institute of Technology (Mit), l’Enea ha dato vita al “*Knowledge Exchange Program*” (KEP – www.kep.enea.it) con l’obiettivo di rafforzare i processi di trasferimento tecnologico secondo una prospettiva di “open innovation”, intensificando le relazioni con il sistema produttivo e cercando di creare partnership di medio-lungo termine. Nella realizzazione di questo programma molto ambizioso sono state coinvolte le principali associazioni imprenditoriali del Paese, come Confindustria, Confapi, Unioncamere, Cna e Confartigianato e sono state previste alcune novità, in particolare la figura del *Knowledge Exchange Officer* (KEO), ricercatori senior che hanno seguito un percorso di formazione dedicato sui temi del trasferimento tecnologico, della gestione della proprietà intellettuale, e dello scouting tecnologico. Ogni KEO è specializzato in una delle sei tematiche prioritarie individuate da Enea: sicurezza delle infrastrutture critiche, diagnostica avanzata, strumenti medicali ad alta tecnologia, tecnologie per i beni culturali, biotecnologie per salute e agroindustria, energia.

Il raccordo con il sistema industriale è assicurato da un Advisory Board composto dai rappresentanti delle cinque associazioni che collaborano al KEP, attraverso raccomandazioni e pareri per accrescere l’efficacia e il funzionamento ottimale del progetto e stimolare il coinvolgimento attivo degli stakeholders nella definizione di strategie e iniziative.

Il *Knowledge Exchange Program* si aggiunge ad altri strumenti introdotti da Enea a supporto del trasferimento di tecnologie e servizi al mondo produttivo come l’Atlante dell’innovazione con oltre 500 tecnologie e servizi, la Banca dati dei brevetti e il Servizio Industria e Associazioni Imprenditoriali che assicura l’accesso e il trasferimento dei risultati dei progetti e delle attività Enea al mondo produttivo con particolare riferimento alle Pmi e alle loro associazioni.

È possibile costruire strumenti per lo sviluppo di meccanismi di finanziamento per la ricerca scientifica che tengano in considerazione tutti gli stakeholder e garantiscano il migliore risultato ottenibile per la società nel suo complesso?

Un'esperienza interessante è quella del *Proof of Concept* (PoC), ovvero forme specifiche di finanziamento al trasferimento della ricerca alle imprese. I primi esempi in tal senso sono quelli del “von Liebig Center”, creato nel 2001 negli Stati Uniti per accelerare la “commercializzazione” delle innovazioni della facoltà di ingegneria dell'Università della California di San Diego (Uscd), e del Deshpande Center del Mit fondato nel 2002. Tali esperienze si sono successivamente e rapidamente diffuse sia nel resto degli Stati Uniti che in Europa, soprattutto nei paesi del nord-ovest, mentre nei paesi dell'Europa meridionale la loro diffusione resta ancora molto limitata. In Italia, il primo PoC è stato il progetto finanziato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e introdotto da Area Science Park di Trieste nel 2013; a valle di questa prima esperienza, diverse altre sperimentazioni sono state attivate sia a livello regionale che a livello di singoli enti di ricerca o università.

Quali sono i modelli innovativi di sostegno e sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica da parte di istituzioni pubbliche e private?

In Enea il primo PoC è stato introdotto quattro anni fa con un fondo per il Proof of Concept di 2,5 milioni di euro nell'ambito del Piano Triennale di Attività 2018-2020. Una peculiarità rispetto agli altri fondi PoC esistenti è quello di finanziare solo progetti svolti in collaborazione con partner industriali, che acquisiscono, in funzione del loro contributo al progetto, un diritto di prelazione o di opzione sui risultati dello stesso. Il vincolo di finanziare con il fondo solo proposte progettuali per le quali vi sia stata una manifestazione di interesse da parte industriale, mira proprio a superare e gestire i “knowledge and communication gap” che tipicamente nascono nei processi di trasferimento tecnologico dalla ricerca pubblica all'impresa: da un lato, i ricercatori vantano in genere elevate competenze tecniche, ma tipicamente non possiedono competenze manageriali e commerciali; dall'altro, il linguaggio e gli obiettivi del mondo della ricerca spesso divergono da quelli dei potenziali investitori. Generare un “matching” tra i diversi attori coinvolti nel processo di sviluppo fin dalle fasi embrionali di definizione di una tecnologia con flussi di conoscenza scambiati in maniera multidirezionale diventa allora un fattore rilevante per aumentare le probabilità che questa tecnologia possa arrivare sul mercato.

*Andrea Patroni Griffi**

Qual è il contributo che la ricerca in ambito manageriale può fornire allo sviluppo delle amministrazioni pubbliche?

L'aspetto manageriale è elemento importante dell'amministrazione pubblica. La gestione della complessa macchina amministrativa non può prescindere dalla conoscenza e dall'applicazione di strumenti funzionali alla quantificazione del rapporto tra costi e benefici che deve rapportarsi ai criteri del management pubblico. Il governo dei fondi provenienti dal Pnrr, in particolare, oltre a richiedere competenze specifiche, passa attraverso una valutazione tra opportunità di investimento e pianificazione degli obiettivi da raggiungere, che una visione di tipo anche manageriale dell'interesse pubblico deve assicurare.

Quali sono gli assetti istituzionali più innovativi nelle istituzioni pubbliche per promuovere, accelerare e valorizzare l'attività di ricerca scientifica e tecnologica?

Il dialogo costante tra istituzioni, amministrazioni ed enti di ricerca è fondamentale. Si registra però un eccesso di pluralismo organizzativo relativamente alle linee di indirizzo in tema di innovazione e di ricerca. A ciò si aggiunga anche la dimensione territoriale della questione, dal momento che le Regioni sono titolari della potestà legislativa concorrente in materia di "ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi". Tutto ciò favorisce una certa sovrapposizione e incertezza nel riparto delle competenze che ostacola una chiara individuazione della responsabilità nella fissazione delle linee di indirizzo. Ciò è grave se si pensa che le pubbliche amministrazioni, ma invero anche gli organismi dei circuiti della rappresentanza politica, non possono prescindere dall'apporto scientifico-tecnologico che le università e i centri di ricerca sono in grado di esprimere in un contesto sociale ed economico, dove le conoscenze di diversa natura, e nella pluralità delle discipline scientifiche, sono profondamente interconnesse.

Quali sono gli strumenti di management per gestire ed organizzare i processi di analisi e valutazione della ricerca?

* CIRB - Centro Interuniversitario di Ricerca Bioetica

Ai fini della valutazione della qualità della ricerca è necessario assicurare un controllo sull'impatto dei risultati acquisiti rispetto agli obiettivi che ci si era proposti.

La congruenza tra le ipotesi tecnico-scientifiche offerte e il raggiungimento degli obiettivi dovrebbe costituire un terreno concreto per esprimere un giudizio positivo o negativo sull'attività svolta in sede scientifica nonché in termini di continuo miglioramento dei processi.

Quali sono i modelli, gli attori e i meccanismi per una virtuosa determinazione della circolarità dei percorsi di finanziamento della ricerca?

L'analisi costi/benefici, la valutazione del rischio, le valutazioni *ex ante* ed *ex post*, il ciclo di monitoraggio e la supervisione sono strumenti in grado di consolidare i risultati delle ricerche e determinare la circolarità dei percorsi di finanziamento della ricerca.

Gli attori da coinvolgere non sono soltanto i soggetti deputati alla raccolta e all'analisi dei dati scientifici, ma anche i destinatari e, laddove presenti, i fruitori delle ricerche condotte, nell'ambito di un modello integrato che fa della partecipazione e della consultazione costante i maggiori punti di forza.

Come è possibile valorizzare il capitale umano dei ricercatori e il loro ruolo nelle istituzioni?

La valorizzazione dei ricercatori e del loro ruolo è assicurata, in primo luogo, dalla garanzia di forme di adeguato finanziamento e sostegno della ricerca scientifica e tecnologica.

A fronte di una tendenziale scarsa conoscenza della figura del ricercatore a livello di pubblica opinione, sarebbe utile un'attività più intensa di informazione circa tale figura professionale. Occorre infine tornare a porre le condizioni per una più proficua mobilità dei ricercatori, sia sotto il profilo delle sedi di ricerca, sia sotto quello dei settori (es., università e industrie).

Sussistono robusti modelli di Technology Transfer (TT) oggi? È possibile sviluppare modelli di tipo TT così da alimentare forme di collaborazione virtuose tra l'accademia, mercato e istituzioni not for profit?

Il fine di rendere accessibile la tecnologia alle persone è fondamentale per il futuro della fruizione dei risultati scientifici. Lo stesso sviluppo tecnologico, le opportunità

offerte dall'intelligenza artificiale potranno offrire nuove piattaforme per più robusti modelli di TT.

Quali sono oggi i meccanismi di valutazione della ricerca più coerenti ai modelli di sviluppo sostenibile?

Il monitoraggio degli obiettivi di sviluppo sostenibile, la valutazione successiva nel raffronto tra gli obiettivi predeterminati e i risultati raggiunti, la definizione di indicatori adeguati possono aiutare a garantire una migliore performance della valutazione della ricerca coerente ai modelli di sviluppo sostenibile.

Quali sono i modelli innovativi di sostegno e sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica da parte di istituzioni pubbliche e private?

Nei settori della ricerca applicata vanno favoriti modelli nei quali consentire alle istituzioni pubbliche e private, che effettuano investimenti a favore dei centri di ricerca, di creare condizioni favorevoli per rientrare, sia pure parzialmente dall'investimento e di recepirne in via mediata i frutti.

Ogni ente pubblico o privato deve sapere comunque di doversi assumere una porzione di responsabilità rispetto all'attività svolta e così offrire il proprio apporto allo sviluppo e al progresso complessivo della società.

Detto questo, va anche sottolineato che la spesa più elevata per la ricerca e lo sviluppo in percentuale del Pil si registra nell'Italia settentrionale. Le Regioni che ottengono i migliori risultati (Piemonte, Emilia-Romagna e la Provincia autonoma di Trento) spendono in ricerca e sviluppo oltre il triplo rispetto alla regione con le prestazioni peggiori, la Calabria (0,52 % del Pil) (dati Servizio Studi – Camera dei Deputati, 6 luglio 2020). Ne consegue la necessità, nella logica della perequazione, di dovere sostenere la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione nelle Regioni meridionali, per favorire una leva fondamentale di sviluppo nella parte territoriale svantaggiata del Paese. In tal modo, ogni modello di sostegno e implementazione della ricerca scientifica e tecnologica dovrebbe tenere conto anche di questa specifica necessità di maggiore equilibrio territoriale.

È possibile costruire strumenti per lo sviluppo di meccanismi di finanziamento per la ricerca scientifica che tengano in considerazione tutti gli stakeholder e garantiscano il migliore risultato ottenibile per la società nel suo complesso?

Senza un maggiore investimento economico nella ricerca sarà sempre più complesso

costruire modelli virtuosi. Basta leggere i dati Ocse degli investimenti in innovazione e ricerca per dovere evidenziare come il sistema italiano è riuscito a competere con sistemi a molto più alto tasso di finanziamento pubblico e privato della ricerca.

L'articolato strumentario offerto dai modelli comparati di analisi quantitative e qualitative richiedono costi anche ingenti che non possono gravare solo sulle istituzioni pubbliche ma che devono provenire anche dal sistema privato, che va maggiormente responsabilizzato e incentivato al riguardo.

L'occasione offerta dalla pandemia di valorizzare le risorse umane di natura tecnico-scientifica diventa oggi il momento cruciale per investire nella ricerca in modo da programmare interventi produttivi e non perseverare in spese correnti improduttive.

Considerazioni

La ricerca scientifica, presa sul serio, per un paese come l'Italia, comporta la necessità di un finanziamento pubblico e privato della ricerca in un ammontare in termini di percentuale di Pil almeno vicino ai paesi concorrenti dell'area Ocse. Il sottodimensionamento della percentuale di finanziamento della ricerca significa condannare l'intero sistema Paese a un futuro di irrilevanza nello scenario globale.

Il ruolo dell'Unione europea nel settore non potrà che essere di sempre maggiore rilievo, ma non potrà mai essere sostitutivo, nello scenario sempre più competitivo del settore, degli interventi apprestati a livello di singolo stato, soprattutto in un paese come l'Italia segnato da un inaccettabile divario territoriale ormai anche nel settore della ricerca.

Il presente pandemico, le emergenze del climate change, e non solo, costituiscono l'ultima chiamata per valorizzare le risorse umane nella ricerca sia umanistica sia tecnico-scientifica, dimostrando la necessità di andare "oltre le due culture" in una visione olistica del mondo e del futuro dell'umanità.

*Michele Pizzo**

Qual è il contributo che la ricerca in ambito manageriale può fornire allo sviluppo delle organizzazioni pubbliche?

Il management svolge un ruolo chiave nel connubio tra razionalità pubblica e razionalità economica. Va infatti concepito come uno strumento trasversale attraverso il quale le istituzioni pubbliche sono in grado di perseguire le proprie finalità collettive, garantendo al contempo l'uso efficiente ed efficace di risorse, che sono per natura scarse. Vari sono i potenziali contributi della ricerca manageriale allo sviluppo delle organizzazioni pubbliche. La ricerca può infatti orientare e favorire il coordinamento di diverse soggettualità pubbliche autonome (anche collocate a diversi livelli istituzionali) nell'affrontare le cosiddette *cross-cutting issues* (o politiche orizzontali), nonché la virtuosa costruzione e gestione delle partnership pubblico-private. La ricerca manageriale contribuisce altresì alla definizione di sistemi di misurazione, valutazione e gestione delle performance che tengano in debita considerazione le peculiarità delle istituzioni pubbliche, e che siano utili a supportare il miglioramento continuo della qualità dei servizi da esse erogati. Nel far ciò la ricerca di management indaga il tessuto causale dei possibili gap attuativi delle strategie e delle politiche pubbliche, spesso ascrivibili alla eccessiva burocratizzazione del lavoro, allo scarso orientamento ai risultati e, più in generale, a una certa autoreferenzialità che connota molte istituzioni pubbliche. Infine, la ricerca manageriale può supportare la comprensione dei meccanismi virtuosi e delle criticità associate ai diversi livelli di coinvolgimento del cittadino-utente nella co-creazione, co-progettazione e co-produzione di servizi pubblici.

Quali sono gli assetti istituzionali nelle istituzioni pubbliche per promuovere, accelerare e valorizzare l'attività di ricerca scientifica e tecnologica?

Si premette che le istituzioni pubbliche territoriali possono contribuire all'avanzamento della ricerca scientifica, soprattutto in qualità di partner di istituzioni specializzate e/o di operatori privati impegnati in attività di ricerca applicata volta alla risoluzione di problemi di tipo socioeconomico, territoriale e/o urbanistico. L'attenzione va tut-

* AIDEA – Accademia Italiana di Economia Aziendale

tavia concentrata sulle istituzioni pubbliche specializzate in attività di ricerca (enti di ricerca, università), la cui mission è sostanzialmente riconducibile alla creazione di nuova conoscenza e all'innovazione.

Per quanto riguarda gli enti di ricerca, gli assetti organizzativi, generalmente basati su strutture orizzontali per progetti e sulla professionalità dei ricercatori, hanno scontato talora problemi connessi alla scarsità cronica (oggi mitigata in parte dall'intervento dall'alto dei progetti legati al Pnrr) di risorse pubbliche destinate alla ricerca e di norma hanno sviluppato al loro interno delle unità (più o meno formalizzate) dedite allo scanning di bandi pubblici per il finanziamento di attività di ricerca. Tali attività, attraverso le quali gli enti sopperiscono a carenze strutturali nel reperimento dei fondi per la ricerca, vanno tuttavia opportunamente orientate e riconciliate in un più ampio disegno strategico, volto a scongiurare i rischi di polarizzazione insiti in un'esasperata ricerca di compliance alle misure di finanziamento. Tali meccanismi, tutt'altro che virtuosi, in ultima analisi possono rendere la ricerca di tali enti scarsamente innovativa e poco o per nulla attenta sia alle reali esigenze del territorio in cui essi insistono e della società in generale sia alle prospettive di sviluppo di conoscenze e competenze all'interno dell'ente stesso.

Con riferimento alla ricerca universitaria, occorre invece risolvere l'annosa questione dei rapporti tra didattica e ricerca. Se da un lato i due pilastri dell'agentività delle istituzioni universitarie sono tra loro strettamente interrelati e si alimentano vicendevolmente, si sono talora evidenziate delle criticità nella gestione di questi rapporti, anche con riferimento all'adeguatezza delle risorse disponibili. Dal punto di vista organizzativo, potrebbe essere utile creare negli enti pubblici delle strutture specializzate per curare le relazioni con le istituzioni di didattica e di ricerca, da gestire mediante meccanismi di coordinamento di tipo orizzontale. Inoltre, in coerenza con il paradigma della governance pubblica, è opportuno che le università si aprano, in modo non episodico ma sistematico, alla generazione di un network di relazioni formali e informali che coinvolga nei processi di ricerca, valorizzazione e disseminazione dei risultati altre istituzioni universitarie e centri di ricerca (pubblici e privati, nazionali e internazionali), nonché attori pubblici e privati del territorio. Tale è di norma competenza della cd. terza missione degli atenei.

Quali sono gli strumenti di management per gestire ed organizzare i processi di analisi e valutazione della ricerca?

La valutazione della ricerca ha un ruolo fondamentale nel processo di crescita e di disseminazione della conoscenza scientifica. Eppure, la ricerca scientifica è un'attività per la quale è per lo meno arduo prevedere con certezza i risultati nonché valutare il loro impatto soprattutto di breve periodo. Inoltre, occorre sottoporre l'attività di ricer-

ca e sviluppo a valutazione sia sotto il profilo strettamente scientifico che sotto il profilo socioeconomico. Questo si rende ancor più necessario negli stati democratici, nei quali si è formata la cultura della *public accountability* dell'operatore pubblico rispetto ai cittadini e di *value for money* riferito al valore sociale ed economico degli investimenti pubblici. Pertanto, la valutazione della ricerca deve essere intesa come un processo mirato all'analisi della rilevanza, dell'efficienza e dell'efficacia di politiche, programmi, prodotti, di operatori e istituzioni, di gruppi di ricerca e di singoli nel perseguire gli obiettivi prefissati. Dal punto di vista di cosa si valuta, è opportuno distinguere la valutazione di merito della qualità della ricerca che va fondata sul giudizio degli addetti ai lavori, i cosiddetti pari (*peer review*). Essi di solito utilizzano paradigmi ormai consolidati e riconosciuti a livello internazionale. Il secondo tipo di valutazione riguarda invece il giudizio sugli effetti socioeconomici della ricerca in termini di efficienza, efficacia e impatto, per i quali possono essere utilizzate tecniche e strumenti di analisi comparativa predefinite.

Dal punto di vista del momento in cui si valuta la ricerca, con riferimento al ciclo della R&S, occorre distinguere fra: (a) la valutazione *ex ante*, che riguarda la progettazione degli interventi e la definizione degli obiettivi, nonché dei modi con cui perseguirli; (b) la valutazione *in-itinere*, per la quale l'obiettivo è la verifica dei progressi conseguiti durante lo svolgimento dell'attività e che diviene molto importante nei grandi progetti o *grand challenges*; e (c) la valutazione *ex-post*, che infine concerne la misurazione dei risultati ottenuti e degli effetti dell'intervento.

Come è possibile valorizzare il capitale umano dei ricercatori e il loro ruolo nelle istituzioni?

La valorizzazione del capitale umano dei ricercatori viene di norma ricondotta nell'ambito della cd. *flexicurity* per poter contribuire al bilanciamento fra la flessibilità del mercato e la sicurezza dell'occupazione: in particolare, la promozione del capitale umano è funzionale a garantire maggiori livelli di occupabilità prescindendo dal singolo legame con l'impresa o l'istituzione di riferimento ed enfatizzando l'elemento del soggetto destinatario della formazione. In più, sia a livello nazionale che europeo l'ambito della "flessicurezza" comprende una visione della politica del lavoro che viene sostenuta dalla rivalutazione del capitale umano destinata a promuovere le capacità e lo sviluppo umano. Infatti, l'attuale scenario economico-sociale richiede forme di tutela ulteriori ed emergenti rispetto al nuovo ruolo dell'individuo con l'avvento dell'intelligenza artificiale nel mondo del lavoro e della c.d. "active ageing". Sono queste due novità che mostrano l'importanza dell'integrazione lavorativa, rispettivamente, fra l'individuo e le macchine e fra diverse generazioni di lavoratori, ovvero i lavoratori giovani e quelli di età avanzata.

Sussistono robusti modelli di Technology Transfer (TT) oggi? È possibile sviluppare i modelli di tipo TT così da alimentare forme di collaborazione virtuose tra l'accademia, mercato e istituzioni not for profit?

Le attività di Technology Transfer nel caso per esempio dello UK vanno dalla costituzione di società separate per la commercializzazione dell'IP sino alla costituzione di fondi di investimento dedicati a supportare la fase più critica del TT, ovvero quella del cosiddetto PoC – *Proof of Concept*. I modelli di successo che si sono via via consolidati all'estero per realizzare un processo di trasferimento tecnologico efficace prevedono di norma la compresenza di tre ingredienti: (a) elevata qualità della ricerca scientifica pubblica e/o privata, in grado di generare un portafoglio di brevetti di buon valore, a *sound IP portfolio*; (b) un team di manager di TT competente, in grado di comprendere sia i linguaggi tecnologico ed economico-manageriale; e infine (c) un ecosistema imprenditoriale e di finanziamento di supporto alle iniziative e ai progetti in grado di assorbire le innovazioni generate e di fornire servizi accessori.

Quali sono oggi i meccanismi di valutazione della ricerca più coerenti ai modelli di sviluppo sostenibile?

In linea con la strategia nazionale di sviluppo sostenibile del Ministero dell'Ambiente (2017), occorre identificare dei vettori di sostenibilità (ovvero le leve fondamentali per avviare, guidare, gestire e monitorare l'integrazione della sostenibilità nelle politiche, piani e progetti, in linea con il processo trasformativo innescato a livello internazionale dall'Agenda 2030) cosa che vale nel caso della valutazione della ricerca coerente con lo sviluppo sostenibile. Occorre, in linea con il vettore di sostenibilità 1 ("conoscenza comune"), pertanto: a) attivare meccanismi e strumenti per tradurre dati e conoscenze inerenti allo sviluppo sostenibile per promuovere le competenze individuali; b) promuovere e applicare soluzioni per lo sviluppo sostenibile, ovvero promuovere iniziative di didattica, ricerca e innovazione ad alta potenzialità di impatto; c) considerare le strutture educative di ogni ordine e grado come laboratorio per l'implementazione di nuove soluzioni; d) facilitare l'applicazione di soluzioni innovative da parte di comunità, imprese e società civile, anche attraverso la formazione di nuove figure professionali; e) promuovere la divulgazione, di principi, obiettivi, strumenti e soluzioni inerenti allo sviluppo sostenibile, basandosi sulle conoscenze sviluppate all'interno del sistema educativo e della ricerca. Destinatari di tale azione sono sia i soggetti interni al sistema educativo che la società nel suo complesso. L'Istat a tal proposito sta conducendo l'analisi degli indicatori suggeriti dall'Inter Agency Expert Group on Sustainable Development Goals (SDGs) dell'ONU e ha avviato da qualche anno il lavoro di confronto interistituzionale che potrà consentire di completare la costruzione di una mappatura metodologicamente con-

sistente, integrata e condivisa e di valutare la complessiva disponibilità di indicatori per ogni SDG.

Quali sono i modelli innovativi di sostegno e sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica da parte di istituzioni pubbliche e private?

Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Miur), mediante l'Avviso pubblico "Sviluppo e potenziamento di Cluster Tecnologici Nazionali" (Decreto n.257/ric del 30 maggio 2012) ha promosso la nascita e lo sviluppo di Cluster Tecnologici Nazionali quali modelli collaborativi di innovazione volti a favorire la crescita economica e sostenibile dei territori.

I cluster tecnologici nazionali sono aggregazioni pubblico-privato formate da imprese, università, istituzioni di ricerca pubbliche e private, distretti tecnologici, presenti in diverse Regioni italiane e focalizzate su uno specifico ambito tecnologico e applicativo di interesse strategico per il sistema industriale del Paese. I cluster nazionali sono nati per favorire una più efficace integrazione fra le politiche nazionali e regionali in tema di ricerca ed innovazione valorizzando le forme di aggregazioni inter-istituzionali, in coerenza con gli indirizzi comunitari, e rappresentano nell'ecosistema dell'innovazione uno degli strumenti di sviluppo e consolidamento delle strategie della ricerca scientifica e tecnologica messi a disposizione dal Piano Nazionale della Ricerca (Pnr).

A seguito del Bando Miur, sono nati otto Cluster Tecnologici Nazionali che costituiscono una rete ampia e inclusiva delle eccellenze italiane operanti su tutto il territorio nazionale in aree tecnologiche strategiche per il sistema Paese. Inoltre, oggi si parla anche di cluster tecnologici regionali, per i quali esistono alcune prime esperienze soprattutto in Lombardia.

Nel privato per il sostegno alla ricerca esiste il modello ormai consolidato in Silicon Valley, ma molto meno in Italia, che prevede la compresenza concertata e coordinata in ecosistema imprenditoriale e di finanziamento del corporate venture capital e di startup portfolio investment da parte di imprese di dimensioni di norma medio-grandi, che si associano ai business angels networks, ai fondi di seed, mezzanine e al venture capital, all'intervento delle fondazioni (anche quelle cd. di natura bancaria) e al crowdfunding. Questi ultimi possono essere anche di natura pubblica o in partenariato pubblico-privato.

È possibile costruire strumenti per lo sviluppo di meccanismi di finanziamento per la ricerca scientifica che tengano in considerazione tutti gli stakeholder e garantiscano il migliore risultato ottenibile per la società nel suo complesso?

Per costruire strumenti di finanziamento della ricerca che tengano in considerazione tutti gli stakeholder e garantiscano il miglior risultato collettivo, occorre porsi l'obiettivo di finanziare l'eccellenza futura e non quella che si è già affermata nel passato, come sovente avviene. Per far questo occorre comprendere che esistono diversi livelli di qualità scientifica, e che la spinta a un'idea unica di eccellenza non è un'ipotesi plausibile perché iniqua e inefficace. La selezione dei progetti di ricerca caratterizzati da creatività e idee innovative dovrebbe passare pertanto attraverso l'intelligenza che la scienza è un processo sociale e che bisogna avere il coraggio di rischiare di avventurarsi in percorsi nuovi che potrebbero non avere alcun esito positivo (investimento in cd. ricerca di base). Tale intelligenza dovrebbe avere carattere democratico e pertanto coinvolgere tutti gli stakeholder interessati con diversi gradi di interessamento corrispondenti alle varie fasi di valutazione.

*Sandro Castaldo**

Qual è il contributo che la ricerca in ambito manageriale può fornire allo sviluppo delle amministrazioni pubbliche?

La ricerca di management può fornire un apporto fondamentale allo sviluppo della pubblica amministrazione, in modo da renderla più efficace ed efficiente nello svolgere i suoi processi, fornendo anche un booster al Paese dopo la crisi pandemica, in un momento fondamentale della nostra storia recente.

Quali sono gli assetti istituzionali più innovativi nelle istituzioni pubbliche per promuovere, accelerare e valorizzare l'attività di ricerca scientifica e tecnologica?

Le istituzioni pubbliche svolgono un ruolo centrale (da pivot), da un lato ponendo le condizioni migliori per sviluppare la ricerca scientifica, tecnologica e anche di management, grazie agli stanziamenti e all'organizzazione dei processi di ricerca più efficienti; dall'altro, possono favorire il trasferimento dei risultati della ricerca dagli ambiti accademici a quelli più propri del business e della società civile.

Quali sono gli strumenti di management per gestire ed organizzare i processi di analisi e valutazione della ricerca?

Il processo di ricerca andrebbe trattato come un particolare processo di creazione di valore. Può pertanto essere gestito e valutato, innanzitutto misurando adeguatamente gli input, gestendo i vari step del processo di ricerca e tenendo sotto controllo i suoi principali output. Da queste misurazioni dovrebbero poi dipendere anche i meccanismi incentivanti, in modo da innescare sempre un circolo virtuoso (e non vizioso, come oggi talvolta capita) della ricerca.

Quali sono i modelli, gli attori e i meccanismi per una virtuosa

* *SIMA – Società Italiana di Management*

determinazione della circolarità dei percorsi di finanziamento della ricerca?

Al fine di garantire una “virtuosa determinazione dei percorsi di finanziamento della ricerca” si riprende quanto già trattato nel punto precedente: sarebbe fondamentale organizzare il processo secondo i principi del management aziendale e poi misurarne gli input, gli output intermedi e finali, in modo da poter poi creare dei meccanismi incentivanti, che siano in grado di premiare e selezionare le routine migliori e – al contempo - scoraggiare e disincentivare i comportamenti inerziali ed inefficienti.

Come è possibile valorizzare il capitale umano dei ricercatori e il loro ruolo nelle istituzioni?

Per valorizzare il capitale umano dei ricercatori bisognerebbe innanzitutto far emergere e poi far anche percepire adeguatamente alla società tutto il valore insito nei risultati della loro preziosa attività, e poi non dimenticare di remunerarli e premiarli in modo congruo rispetto al contributo che sono in grado di produrre per il nostro sistema.

Sussistono robusti modelli di Technology Transfer (TT) oggi? È possibile sviluppare modelli di tipo TT così da alimentare forme di collaborazione virtuose tra l'accademia, mercato e istituzioni not for profit?

Il mondo della ricerca scientifica ha sperimentato vari modelli di trasferimento tecnologico fra mondo universitario e mondo delle imprese e delle istituzioni no profit. Molto spesso questi modelli trovano un “intoppo” nella fase in cui bisogna tradurre il prodotto scientifico in soluzioni e prodotti per le imprese e la società. Le pubbliche amministrazioni potrebbero creare dei mercati di scambio o dei luoghi e delle routine in cui questi attori possano liberamente incontrarsi e dialogare, coadiuvando al contempo il processo di scambio e traducendo i linguaggi e le esigenze delle diverse parti in gioco, *in primis* accademia e mondo delle imprese e delle istituzioni.

Quali sono oggi i meccanismi di valutazione della ricerca più coerenti ai modelli di sviluppo sostenibile?

Certamente il tema della sostenibilità in tutte le sue dimensioni - economica, ambientale e sociale - rappresenta ad oggi un criterio fondamentale per la valutazione della ricerca, anche se a nostro avviso ancora non è stato integrato in modo sistematico nei processi di valutazione della stessa. Esso costituisce certamente un vettore fondamentale per il nostro sviluppo futuro e pertanto andrebbe immediatamente integrato in

tutti i processi di sostegno e valutazione della ricerca.

Quali sono i modelli innovativi di sostegno e sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica da parte di istituzioni pubbliche e private?

I modelli più innovativi di sostegno e sviluppo della ricerca sono quelli in grado di considerare fin dall'avvio del processo di ricerca il fondamentale criterio del suo valore creato per il mercato e la società, lavorando fin dall'inizio sulla capacità di attrarre finanziamenti pubblici e privati, attraverso sistemi di matching fra fondi privati e pubblici (il finanziamento pubblico segue quello privato, capace di discriminare secondo logiche di mercato le potenzialità della ricerca), come già accade in alcuni contesti internazionali, in parte anche sperimentati nel nostro Paese.

È possibile costruire strumenti per lo sviluppo di meccanismi di finanziamento per la ricerca scientifica che tengano in considerazione tutti gli stakeholder e garantiscano il migliore risultato ottenibile per la società nel suo complesso?

In questo modo si pongono le premesse per costruire un sistema virtuoso, in grado di tener conto di tutti gli stakeholder e di autoalimentarsi e autosostenersi per il futuro, valorizzando i risultati della ricerca davvero d'impatto e rilevante, ed evitando che tali output rimangano marginali rispetto all'evoluzione della società e del business.

*Carlo Amenta e Carlo Stagnaro**

Qual è il contributo che la ricerca in ambito manageriale può fornire allo sviluppo delle amministrazioni pubbliche?

Il contributo principale può venire dal tentativo di adattare modelli di analisi e tecniche specifiche alla gestione dei processi delle amministrazioni pubbliche. I tentativi fatti nel passato, e in particolare negli anni Ottanta del Novecento, di mutuare concetti e teorie dal management per applicarli alla pubblica amministrazione ha mostrato diverse criticità. Ciò perché spesso gli studiosi di management non hanno saputo cogliere alcune specificità di rilievo che non consentono una replicazione o un mero adattamento di quanto utilizzato nelle imprese private. La mancanza di elementi fondamentali nell'organizzazione pubblica rispetto a quella privata, la diversa struttura degli incentivi dei lavoratori e dei dirigenti, le caratteristiche specifiche della domanda di servizi pubblici non sono stati indagati con il necessario rigore. Oggi c'è una sensibilità molto diversa rispetto a questi temi e l'utilizzo di tecniche e strumenti manageriali di forte impatto pratico, quali i modelli di business o le matrici di analisi dei processi, può essere un fattore rilevante per sviluppare e assistere le amministrazioni pubbliche nella risposta ai cambiamenti che il contesto economico e sociale impongono.

Quali sono gli assetti istituzionali più innovativi nelle istituzioni pubbliche per promuovere, accelerare e valorizzare l'attività di ricerca scientifica e tecnologica?

Bisogna cercare un equilibrio fra le competenze di natura manageriale nella gestione di processi trasversali di funzionamento delle istituzioni di ricerca, utili come supporto all'attività di ricerca, e le esigenze, i tempi e la struttura degli incentivi dei ricercatori. Modelli che mirano a far funzionare le istituzioni di ricerca come imprese che cercano di raggiungere obiettivi specifici in tempi assegnati possono fallire perché non considerano le caratteristiche della componente scientifica, spesso legata a visioni del proprio ruolo e del lavoro svolto del tutto diverse da quelle che formano oggetto dei processi di gestione nelle imprese private. Gli assetti istituzionali più promettenti sono quelli che mirano a dare la massima autonomia e il maggior

* *Istituto Bruno Leoni*

supporto ai soggetti direttamente coinvolti nell'attività di ricerca, assicurandogli un completo isolamento rispetto a compiti amministrativi e di gestione o di ricerca delle fonti di finanziamento. Un modello che adotti una struttura professionale manageriale che sappia gestire risorse umane di natura peculiare come i ricercatori, garantendo servizi amministrativi e di supporto dedicati che consentano a questi ultimi di dedicare tutto il loro tempo all'attività di ricerca ci sembra una soluzione utile che può coniugare efficacia ed efficienza.

Quali sono gli strumenti di management per gestire ed organizzare i processi di analisi e valutazione della ricerca?

Uno strumento utile è certamente il project management mentre tutti i principi di pianificazione strategica sono certamente fondamentali per individuare soggetti e attori coinvolti e per definire con precisione gli obiettivi, dopo aver analizzato l'ambiente di riferimento e le risorse di cui si dispone. Contributi rilevanti possono arrivare anche dai principi e le tecniche di organizzazione dei sistemi informativi di marketing declinati in maniera tale da consentire la raccolta di dati, informazioni e conoscenze sia sui processi interni e di backoffice, sia su quelli relativi alla diffusione dei risultati e la promozione delle iniziative di ricerca. L'analisi strategica delle fonti di finanziamento, il monitoraggio degli stati di avanzamento con obiettivi e scadenze che riescano a temperare efficacia e specificità del ruolo dei ricercatori e della loro attività sono tutti elementi che si possono mutuare dalla letteratura di management con successo. Più in generale, l'idea di vedere la ricerca come un processo specifico dell'organizzazione e impostarlo secondo principi di gestione che abbiano al centro efficienza ed efficacia, inserendolo altresì nella cornice più ampia dei compiti istituzionali dell'organizzazione può costituire una piccola rivoluzione in questo settore. Troppo spesso si tende a separare l'attività di ricerca da altri compiti dell'istituzione e il management può aiutare a riconfigurare i processi in un'ottica più generale individuando possibili sinergie ed evitando duplicazioni di compiti con una più puntuale definizione dei ruoli.

Quali sono i modelli, gli attori e i meccanismi per una virtuosa determinazione della circolarità dei percorsi di finanziamento della ricerca?

È di fondamentale importanza cominciare ad acquisire una visione d'insieme dei percorsi di finanziamento che troppo spesso si perdono in rivoli di diversa importanza, con il risultato di duplicare progetti di ricerca su temi sovrapponibili con risultati poco utili in termini di impatto sociale o economico. Un modello che consenta di guardare in maniera complessiva le interazioni e gli incentivi degli attori coinvolti può essere utile per recuperi di efficienza anche in termini di circolarità. In questo

senso elementi e strumenti propri della *stakeholder theory* possono contribuire a definire le caratteristiche degli attori coinvolti, i loro incentivi e a mappare i meccanismi che regolano il coordinamento delle loro attività e l'interazione con altri soggetti sia interni che esterni all'organizzazione. La fase di analisi può così portare alla ristrutturazione dei processi che si sovrappongono o si duplicano, contribuendo così a rendere più snella la struttura e fornire opportunità per migliorare la circolarità dei processi.

Come è possibile valorizzare il capitale umano dei ricercatori e il loro ruolo nelle istituzioni?

Bisogna provare a migliorare i percorsi di dialogo tra le imprese e le istituzioni di ricerca al fine di abbattere quelle barriere che non consentono la valorizzazione delle competenze e capacità dei ricercatori all'interno di percorsi eterogenei. Troppo spesso le competenze dei ricercatori che provengono dall'accademia o da istituzioni di ricerca non sono adeguatamente valutate all'interno di percorsi di carriera aziendali nei quali resta il timore che l'ambiente di formazione e di riferimento abbia tempi e modalità troppo diverse per consentire una piena integrazione del ricercatore nella struttura aziendale. Al contempo, l'accademia e le istituzioni di ricerca tendono a non valorizzare periodi di lavoro all'interno delle imprese focalizzandosi in maniera eccessiva su percorsi ormai consolidati e tradizionali che non tengono conto dell'evoluzione del mondo circostante. Una maggiore condivisione di informazioni sulle caratteristiche e i percorsi dei ricercatori, anche sfruttando le possibilità fornite dalla digitalizzazione dei processi, il potenziamento di percorsi di ricerca industriale con il coinvolgimento attivo delle imprese nella definizione dei progetti di ricerca, una maggiore formazione su meccanismi e principi di impresa a favore dei ricercatori e una efficace campagna di promozione dei risultati ottenuti dai ricercatori nel corso della loro carriera sono tutti elementi che possono aiutare nel processo di valorizzazione dei ricercatori. L'affidamento esclusivo di processi burocratici e gestione dei processi amministrativi a personale dedicato con formazione manageriale può contribuire a liberare tempo utile per i ricercatori consentendogli così di concentrarsi sulle attività di ricerca, valorizzandone le specifiche competenze e migliorando altresì le condizioni di lavoro al fine di consentire una piena soddisfazione. In questo senso non vanno dimenticati, mutuandoli dalle esperienze di management, i rilevanti strumenti di Corporate Social Responsibility (Csr) che, se correttamente declinati e applicati nelle istituzioni di ricerca, possono aumentare l'inclusività in generale e garantire un maggiore rispetto dei principi propri della parità di genere. Ciò anche al fine di utilizzare a pieno le competenze delle ricercatrici di sesso femminile troppo spesso ancora oggi costrette a rinunciare a importanti occasioni di crescita professionale per gli impegni di natura privata. Anche in questo senso il

management può contribuire a creare ambienti di lavoro che consentano la piena espressione dei ricercatori e il massimo impiego delle loro enormi potenzialità.

Sussistono robusti modelli di Technology Transfer (TT) oggi? È possibile sviluppare modelli di tipo TT così da alimentare forme di collaborazione virtuose tra l'accademia, mercato e istituzioni not for profit?

L'accademia e le istituzioni not for profit possono dare un contributo cruciale sia all'elaborazione di nuove conoscenze, sia alla loro disseminazione. Trovare strumenti per intensificare le forme di collaborazione tra privato for profit, terzo settore e accademia è dunque cruciale, specie in una fase storica in cui vi è enorme enfasi sulle necessarie trasformazioni dell'economia e della società sul fronte ambientale da un lato, digitale dall'altro. A tal fine, è necessario prevedere interventi sia di natura fiscale, sia relativi alla gestione delle invenzioni sviluppate all'interno di progetti comuni. Per quanto riguarda il primo fronte, il credito d'imposta per le attività di ricerca, sviluppo e innovazione costituisce un potente strumento di incentivazione, che investe anche le diverse collaborazioni tra soggetti di natura e con vocazioni differenti. Esso va ulteriormente potenziato, anche per riflettere in modo sempre più ampio questo tipo di interazioni. Sotto un altro profilo, le linee di intervento strategiche sulla proprietà industriale, adottate a giugno 2021 dal Ministero dello Sviluppo economico, individuano correttamente la centralità dei dipartimenti di afferenza dei ricercatori che sviluppano le invenzioni. Ciò è propedeutico a spostare il rapporto con eventuali finanziatori privati della ricerca su un piano di effettiva e maggiore valorizzazione delle invenzioni stesse e, dunque, di attrazione di capitali e investimenti. Ma, al di là degli aspetti normativi che incidono direttamente sulle attività innovative, sta soprattutto agli stakeholder, pubblici e privati, riconoscere alla ricerca, alla condivisione e al trasferimento di tecnologie e buone pratiche quella funzione essenziale per la competitività del Paese che è inevitabile (e desiderabile) conseguenza dell'attuale contesto nazionale e internazionale. In particolare, le imprese – specie quelle di grandi dimensioni – possono promuovere la conoscenza, creando veri e propri innovation hub, in connessione coi loro stabilimenti produttivi, in modo tale da stimolare la ricerca, dare un senso concreto al trasferimento tecnologico e, ovviamente, trarne vantaggio.

Quali sono oggi i meccanismi di valutazione della ricerca più coerenti ai modelli di sviluppo sostenibile?

In generale, la ricerca per lo sviluppo sostenibile è un sottoinsieme della ricerca in generale, e ne condivide le caratteristiche fondamentali. Di conseguenza, è difficile parlare di meccanismi di valutazione specifici; andrebbe semmai appro-

fondita la riflessione sulla valutazione della qualità della ricerca in generale. Ciò che è buono per la produzione di nuova conoscenza in generale, è buono anche per lo sviluppo sostenibile: tanto più che i temi legati alla sostenibilità attraggono enormi interessi economici, per ovvie ragioni, e dunque tendono sia ad auto-selezionarsi, sia a essere maggiormente competitivi. Di conseguenza, è necessario premere l'acceleratore sugli strumenti esistenti, legandone l'esito non solo alla progressione di carriera dei docenti (nell'accademia) ma anche, in misura più estesa, ai finanziamenti ai singoli dipartimenti e alle singole università. Al di fuori dell'accademia, e guardando in particolare al mondo del not for profit e degli enti di ricerca pubblici e privati, ma anche a quello delle startup, è importante creare, o ampliare, meccanismi di matching grant, in cui i fondi pubblici sono allocati sulla base degli investimenti selezionati da investitori qualificati.

Quali sono i modelli innovativi di sostegno e sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica da parte di istituzioni pubbliche e private?

In generale, gli strumenti pubblici di sostegno alla ricerca scientifica e tecnologica dovrebbero evitare di politicizzare la scelta e, dunque, essere i più neutrali possibili rispetto agli ambiti della ricerca. Per questo meccanismi come i crediti di imposta o i matching grant sono decisamente preferibili rispetto ai bandi o altri sistemi che presuppongono non solo un indirizzo preciso, ma anche una valutazione discrezionale da parte dell'amministrazione. Naturalmente possono esservi delle eccezioni: il grande sforzo collettivo che ha portato, in meno di un anno, a sviluppare diversi vaccini per il Covid-19 ne è un esempio. Possono esserci anche altri casi analoghi, seppure (sperabilmente) in condizioni meno emergenziali e drammatiche, in cui la collettività ha interesse a promuovere uno specifico tipo di innovazione. Per esempio, ciò può accadere in taluni ambiti legati alla decarbonizzazione. In tal caso, uno strumento efficace è quello dei premi (in denaro, ma non solo) rivolti a chiunque sviluppi tecnologie rispondenti a certi criteri (o, alternativamente, al primo soggetto che è in grado di fornire la tecnologia richiesta).

È possibile costruire strumenti per lo sviluppo di meccanismi di finanziamento per la ricerca scientifica che tengano in considerazione tutti gli stakeholder e garantiscano il migliore risultato ottenibile per la società nel suo complesso?

C'è un solo modo di arrivare a risultati ottimali per la società nel suo complesso: *trial and error*. Quindi anche per la ricerca, sia di base, sia applicata, occorre creare (o rafforzare) un contesto sufficientemente competitivo. Perché questo accada bisogna evitare, ancora una volta, di esporre le scelte pubbliche a una eccessiva discrezionalità da parte dell'amministrazione o dei suoi vertici politici. Inoltre,

sistemi decentralizzati di finanziamento – crediti di imposta, matching grant – sono per definizione esposti alla fruizione da parte di una pluralità di stakeholder. Ovviamente la situazione è diversa nel caso di premi o altre forme di finanziamento o indirizzo della ricerca finalizzati a perseguire obiettivi specifici, ritenuti socialmente rilevanti. In questo caso sia l'obiettivo, sia gli strumenti, sia i vincoli dovrebbero essere resi oggetto di una ampia discussione pubblica, in modo da recepire tutte le istanze meritevoli e anche da diminuire il rischio, sempre presente, dell'autoreferenzialità.

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.

L'importanza della ricerca di management per la PA

The importance of management research for the PA

Gianluigi Mangia*

Premessa

Lo 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.

Creare impatto sociale, economico e culturale dalla ricerca pubblica: sembra facile, ma...

Creating social, economic and cultural impact of public research: it seems easy, but...

Giuseppe Conti e Andrea Piccaluga***

Premessa

Il tema del contributo della ricerca pubblica alla crescita sociale, economica e culturale del nostro Paese è una sorta di tema “sempreverde”. Infatti, se ne parla sempre molto, quasi costantemente, in ambiente accademico, ma anche presso i policy makers, nelle associazioni di categoria, nei congressi di varia natura. Sono fortissime, su questi temi, le aspettative; numerosi, anche se spesso frammentati, gli interventi di policy, sia su base temporale (necessaria maggiore continuità delle azioni), che territoriale (essendo frequenti le duplicazioni e le sovrapposizioni). Non vanno peraltro sottovalutati i miglioramenti sistemici avvenuti negli ultimi dieci anni e una serie di casi di successo per quanto riguarda l’appropriatezza delle azioni, la capacità di collaborazione tra ministeri diversi, l’intensità delle dinamiche generate da istituzioni di ricerca in collaborazione con enti operanti su territori, sia metropolitani che non, etc.

Il tema dell’impatto della ricerca pubblica è ovviamente al centro del dibattito economico e sociale anche oggi, in concomitanza con la progettazione, il lancio e la discussione dei progetti cui sono destinati cospicui investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr). Tali progetti destinano alla ricerca e all’innovazione cifre che fino a qualche anno fa ci sarebbero parse assolutamente inimmaginabili. Vale quindi la pena ricordare, in primis a noi stessi, che una parte consistente di tali risorse

* *IUSS - Scuola Universitaria Superiore Pavia*

** *Scuola Superiore Sant’Anna*

sono a debito e che pertanto tutti gli attori coinvolti dovranno essere fortemente responsabili e abili nel loro impiego, nonché, come dicono gli anglosassoni, pienamente accountable. Infatti, mai come in questo caso deve essere chiaro fin dall'elaborazione delle proposte progettuali che l'obiettivo di creare impatto è fortemente connesso al lasciare alle prossime generazioni investimenti promossi in modo oculato e tali da generare valore nel lungo termine.

Senza dubbio in Italia, come in altri paesi, non solo avanzati ma anche emergenti, negli ultimi 10-15 anni è cresciuta la consapevolezza sull'importanza di intendere i processi di trasferimento tecnologico Università-Industria (U-I) in senso ampio, abbracciando cioè non solo la dimensione del trasferimento di tecnologia e di conoscenza in senso stretto, ma anche quella dello scambio di conoscenza (*Knowledge Exchange* - KE) e dell'importante tema della generazione di impatto socio-economico sulla società.

È infatti ampiamente dimostrato quanto siano determinanti i processi di generazione di impatto che partono dalla ricerca scientifica. Sia in termini generali, e soprattutto se (i) si punta a processi di crescita inclusiva, equa e sostenibile, (ii) si mira anche a coinvolgere le Piccole e Medie Imprese (Pmi) e (iii) anche territori meno centrali o a rischio marginalizzazione.

In molti casi, la letteratura ha analizzato come questi processi di valorizzazione delle attività di ricerca avvengano a livello internazionale, passando in rassegna le migliori forme organizzative, gli incentivi, le differenze territoriali, gli strumenti, le normative ed altri elementi chiave grazie ai quali il processo di KE funziona in maniera più efficiente. È evidente che sono molti i fattori rilevanti di cui occorre tenere conto e che non esistono soluzioni applicabili indistintamente in tutte le situazioni e i territori. In questo campo *one size fits all* non esiste.

Dovendo un po' semplificare, tra i fattori che incidono sull'esito dei processi di creazione di impatto figurano la capacità di offerta da parte degli enti di ricerca (quantità, ma soprattutto qualità), i meccanismi tecnico-amministrativi di trasferimento (che devono garantire trasparenza senza risultare eccessivamente complessi), la capacità di assorbimento da parte delle imprese (solitamente non elevata in quelle più piccole), le diverse caratteristiche dei territori, la presenza di organizzazioni che operano tra la domanda e l'offerta con funzioni di varia natura, etc.

I processi di KE avvengono all'interno di Sistemi Nazionali di Innovazione e di Ecosistemi regionali e locali dell'innovazione. Si svolgono, cioè, all'interno di sistemi in cui operano più attori di diversa natura che co-evolvono nel corso del tempo. Nel KE, così come in altri ambiti, gli attori, i contesti e i processi operativi vengono modificati con dinamiche di breve, medio e lungo termine. In particolare, ci sono interventi di

policy che danno risultati nel breve termine, mentre altre azioni e processi di riforma li producono, auspicabilmente, nel medio-lungo. In generale, il consolidamento, la stratificazione e la continuità degli interventi contribuiscono alla crescita dei sistemi, mentre lo *stop-and-go*, la frammentazione degli interventi e l'incertezza temporale, risultano deleteri.

Nel KE, inoltre, è spesso difficile individuare precise condizioni di causa-effetto. Specialmente nel caso di interventi “di sistema”, ad ampio raggio, è arduo capire se un certo outcome positivo sia riconducibile ad una specifica azione oppure ad una serie di interventi stratificati nel tempo o magari ad altri fattori legati all'attività di specifiche istituzioni. D'altro canto, tuttavia, l'efficacia della maggior parte degli interventi di policy può essere effettivamente valutata. Gli esercizi di valutazione non sono facili, ma importanti e tutto sommato fattibili. E non possono essere evitati solo a causa della difficoltà di capire a cosa ricondurre un certo outcome. Più gli interventi di policy riguardano risorse economico-finanziarie ingenti, maggiore l'esigenza di valutarne l'efficacia.

Nel Pnrr esiste una linea intitolata “Dalla ricerca all'impresa”, per la quale l'obiettivo non è probabilmente quello di contribuire alla competitività delle imprese in quanto tali, ma piuttosto quello di fare in modo che attraverso le ricadute della ricerca pubblica ed il contributo delle imprese si riesca a generare crescita per il Paese; una crescita possibilmente equa, inclusiva e sostenibile.

È in quest'ottica che proponiamo di seguito alcune riflessioni, che forse per alcuni aspetti non sono forse allineate con quello che talvolta sembra il pensiero mainstream su questi temi. Riflessioni in questo ambito potrebbero risultare di interesse proprio in un momento come quello attuale, in cui è prevedibile che – anche nell'ambito del Pnrr – vengano avviati interventi di notevole entità finanziaria che mirano (i) al rafforzamento/miglioramento di strutture/organizzazioni/progetti in essere e/o (ii) al lancio di strutture/organizzazioni/progetti nuovi. Le due cose non sono certo alternative, ma vanno mixate con saggezza. Possono inoltre essere effettuati, anche in parallelo al Pnrr, interventi di cambiamento del sistema degli incentivi, delle normative, etc., che sono da molti ritenuti importanti quanto i due precedenti, ancorché in parte a costo zero.

La letteratura in materia invita anche a non abbracciare insidiosi percorsi di acritica replica di esperienze straniere di successo, quanto piuttosto prendere spunto da quest'ultime e adattare le azioni alle peculiarità e agli obiettivi nazionali e regionali, senza peraltro cedere alla tentazione di progetti di portata eccessivamente locale e con scarse ambizioni prospettiche.

Desideriamo quindi proporre, con garbo, ma anche con convinzione e passione, alcune considerazioni che potrebbero essere utili nella fase attuale e in quelle future, certo senza la pretesa di affrontare tutti i temi rilevanti in questo campo.

1. Il rafforzamento dei Technology Transfer Offices

Ci sembra che tra le molte azioni che mirano a facilitare la valorizzazione dei risultati della ricerca pubblica ci si dimentichi talvolta di rafforzare ciò che già abbiamo, e cioè gli Uffici di Trasferimento Tecnologico (Utt) (spesso denominati Uffici di Terza Missione, etc.) delle nostre università, Enti Pubblici di Ricerca (Epr), Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (Ircs), etc. Al momento, in Italia, in questi uffici lavorano circa 400 persone, mediamente giovani e piuttosto qualificate, grazie ai corsi di formazione seguiti e all'esperienza acquisita negli ultimi dieci anni. Solo un bando dell'Uibm-Mise, giunto alla terza edizione, ha avuto l'obiettivo specifico di rafforzare tali uffici per aumentare il trasferimento di conoscenza verso le imprese, incluse quelle più piccole.

Un ulteriore rafforzamento sarebbe tutto sommato non troppo costoso, se si pensa che una persona in un Utt costa circa 40K Euro all'anno. Assumerne una per 100 entità costerebbe quindi 4.000K Euro, cioè 4M Euro. Assumerne una, per 100 entità, per 10 anni costerebbe quindi 40M Euro. Sinceramente un investimento di 40 milioni di Euro su un'azione di questo tipo ci sarebbe sembrato un *easy win* nell'ambito di un grande programma di investimento come il Pnrr.

Un investimento tale da generare risultati positivi per molti anni a venire, sia considerando la buona capacità di raggiungere una parziale auto-sostenibilità di queste strutture nel medio periodo, quanto soprattutto considerando l'impatto positivo da esse generato e non facilmente rappresentabile solo in termini di brevetti, licenze e spin-off.

2. Il ruolo delle Humanities e delle scienze sociali

È dai primi anni 2000 che nel nostro Paese si lavora concretamente sulla valorizzazione dei risultati della ricerca pubblica. Esempi molto virtuosi di trasferimento tecnologico e di collaborazione pubblico-privato esistevano ovviamente anche in precedenza, ma è dal 2000 circa che queste attività hanno iniziato ad essere svolte con professionalità, intensità e con un approccio strategico e non solo tattico-contingente.

È innegabile tuttavia che tale processo ha riguardato soprattutto le discipline Science, Technology, Engineering and Mathematics (Stem) e che in questi venti anni si siano ottenuti risultati molto interessanti: brevetti, licenze, laboratori congiunti, contratti di

collaborazione, imprese spin-off, innovazioni di prodotto e di processo, etc. È altrettanto innegabile che le aree umanistiche così come quelle sociali (anche se in misura minore) siano rimaste un po' escluse da questi processi di valorizzazione e di generazione di impatto. È infatti innegabile che il mondo delle imprese si sia rivelato uno stakeholder più stimolante, ricco e presente – spesso con istanze di breve termine – rispetto agli stakeholders delle aree Humanities, Arts and Social Sciences (Hass). Peraltro, il recente rinnovato interesse nei confronti della terza missione delle università (anche nei processi di valutazione e incentivazione) e dei diversi modi in cui la ricerca pubblica può generare impatto, ha acceso un po' di più i riflettori anche su queste aree disciplinari. Ma è parecchio il terreno da recuperare, così come il potenziale ancora da valorizzare in termini di impatto.

Infatti, (i) nei dipartimenti umanistici vi è minore esperienza e cultura della valorizzazione della ricerca, ma non certo meno competenze né minore desiderio di contribuire alla crescita della società; (ii) gli uffici preposti sono meno abituati ad interagire con l'area Hass, ma possono rapidamente imparare ed esplorare nuovi modi per generare impatto positivo, (iii) gli stakeholders esterni dell'area Hass sono meno abituati a presentare le loro istanze, anche perché sono meno chiaramente identificabili in singole imprese od altre organizzazioni, ma anche in questo caso possono essere pensate azioni di policy miranti a generare e rafforzare la domanda di competenze e servizi nelle aree Hass.

Tuttavia, il ruolo delle Humanities è oggi particolarmente importante per molti motivi; in primis, per il loro ruolo nell'accompagnare e guidare la turbinosa avanzata di successive ondate di innovazione tecnologica e per interpretare la complessità dell'attuale fase di evoluzione economica e culturale e poi per promuovere la necessaria crescita culturale di tanti giovani, che da questo punto di vista evidenziano vulnerabilità spesso legate al ceto sociale, ai territori di appartenenza, alle difficoltà legate alla pandemia, etc. Anche da questo punto di vista, almeno per quanto riguarda l'innovazione e la valorizzazione dei risultati della ricerca, ci sembra che il ruolo delle Humanities e delle scienze sociali potrebbe oggi ricevere maggiore attenzione, a fronte di ingenti investimenti che correttamente vengono indirizzati alle aree Stem.

3. Il ruolo della valutazione e l'attenzione alle meteore

Il nostro è un Paese ricco di spirito di iniziativa, passione e creatività, di cui facciamo quotidianamente esperienza nell'agire di imprenditori, professionisti, docenti, impiegati, operai, artigiani.

Tuttavia, dobbiamo riconoscere che la cultura della valutazione delle politiche pubbliche non è presso di noi molto sviluppata. E la valutazione delle politiche pubbliche nel campo dell'innovazione, del trasferimento tecnologico, della valorizzazione

dei risultati della ricerca pubblica è piuttosto difficile. Basti pensare al fatto che sono solitamente ben note le risorse investite, ma che non è sempre *facile* determinare gli output di una certa azione. Questo è dovuto al fatto che gli output possono avere diversa natura e si verificano con lassi temporali diversi, diretti e indiretti, finanziari e non finanziari, ma anche perché non è semplice abbinare uno specifico output ad una determinata azione di policy. Tuttavia, non è difficile individuare, guardando indietro, negli ultimi venti anni, azioni che a detta di molti non possono certo definirsi di successo.

Una rigorosa e trasparente analisi retrospettiva deve essere la base per il lancio di nuove azioni e molto probabilmente questo è stato fatto per il Pnrr per scongiurare il pericolo di “meteore” e cioè azioni ben finanziate, che partono con grande entusiasmo e vivacità, per poi rivelarsi non sostenibili nel tempo ed interrompersi bruscamente una volta esaurito il finanziamento iniziale.

Per questi motivi, le ingenti risorse che il Pnrr destina alla costituzione di reti, cluster, network di vario tipo, tematiche, territoriali, etc., richiedono processi di valutazione *ex ante* ed *in itinere* di particolare severità ed attenzione.

4. Tutti i territori e tutte le istituzioni contano

Così come molte altre azioni recenti sui temi della ricerca e dell'innovazione, anche il Pnrr punta molto alla creazione di reti e all'attivazione di collaborazioni tra più università, enti, territori, etc. Se da una parte riteniamo questa dinamica positiva, ci permettiamo anche di raccomandare l'importanza di coinvolgere - con ruoli rilevanti - anche le università e i territori comunemente definiti come “più deboli”, come gli atenei di minori dimensioni e le aree interne e comunque non metropolitane.

A fronte dell'ovvia necessità di evitare eccessi di frammentazione degli investimenti e a fronte dell'evidente presenza di nuclei di competenza concentrati in alcuni atenei e territori “forti”, ai quali la linea dei “campioni nazionali” presta particolare attenzione, non possiamo esimerci dall'evidenziare come anche fuori da tali poli di eccellenza esistano enti, gruppi di ricerca, studenti, etc. estremamente talentuosi, che già oggi esprimono eccellenti risultati di ricerca e di innovazione.

Il nostro Paese ha un forte bisogno di riequilibrare le dinamiche economiche e sociali su tutto il territorio nazionale e il rafforzamento degli enti di formazione e ricerca operanti “in provincia” e soprattutto nelle aree interne e tra queste in quelle più fragili, può svolgere un ruolo determinante. L'attenzione che il Pnrr riserva al Sud è da ritenersi positiva, soprattutto se tutte le azioni di policy avranno l'obiettivo di affrontare alla radice le cause delle differenze e disuguaglianze territoriali.

5. Le riforme a costo zero

I processi di KE partono sempre dalla buona ricerca e dalla formazione di qualità. Senza risultati di ricerca di rilievo, senza ricercatori competenti, senza bravi laureati, questi processi non sono in grado di scattare. Neanche il Pnrr può quindi trascurare il rafforzamento della ricerca. E non lo fa. Oltre al rafforzamento della ricerca in senso stretto, legato per esempio a più posizioni di ricercatori a tempo determinato di tipo B (forse preferibili a quelle per ricercatori a tempo determinato di tipo A), più borse di dottorato di ricerca (presenti nel Piano), etc., i processi di KE beneficerebbero, tra gli altri, di interventi cosiddetti “a costo zero” o quasi.

Questi interventi sono spesso trascurati da alcuni addetti ai lavori, nella convinzione che i cambiamenti veri necessitano di risorse economiche con destinazioni ben precise e che gli interventi a costo zero non hanno un vero impatto sui processi. Ci permettiamo di non essere d'accordo. Alcune riforme, così come alcuni cambiamenti nella normativa potrebbero avere un impatto rilevante, sebbene siano a costo zero. Forniamo di seguito tre esempi:

- il cambiamento della normativa sulla proprietà intellettuale generata dall'università (art.65), è auspicato da più parti, sia nelle università che presso le imprese, ma non ha ancora avuto luogo. Non sarebbe una modifica tale da determinare clamorose discontinuità positive nei processi di KE, ma avrebbe certamente un impatto positivo. Come si suol dire, “tutto fa”, soprattutto nel semplificare i rapporti tra i sempre più numerosi attori che contribuiscono ai processi di innovazione;
- sarebbe inoltre fortemente auspicabile un cambiamento nel sistema degli incentivi dei singoli ricercatori e docenti universitari, con l'obiettivo di portarli ad impegnarsi maggiormente in attività di KE, dato che al momento il loro impegno in questa direzione è pressoché ininfluente ai fini dei percorsi di carriera. Le recenti innovazioni introdotte dall'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (Anvur) sulla valutazione della terza missione sono un primo passo positivo in questa direzione, che peraltro ci avvicinano ad altre esperienze straniere ormai consolidate;
- i processi di KE nelle università e negli Epr sono giustamente improntati alla massima trasparenza, ma sono oggi anche caratterizzati da insostenibili complessità ed incertezze di tipo amministrativo e burocratico. Chi in queste organizzazioni si occupa di promuovere la valorizzazione dei risultati della ricerca rischia di dover affrontare difficoltà burocratiche di fatto maggiori rispetto alle difficoltà di valorizzazione in sé. La soluzione che talora emerge è quella della esternalizzazione di tali processi in capo ad organizzazioni non collegate alla

ricerca pubblica. Non si tratta a nostro avviso della soluzione giusta. È necessario semmai snellire la burocrazia e attribuire il corretto carico di responsabilità alle università, semmai invitandole anche a dare vita ad organizzazioni esterne, ma da esse controllate, come avviene per esempio in Israele;

- un'altra riforma necessaria riguarda l'istituzionalizzazione della figura professionale di manager del *knowledge transfer* (o della terza missione) all'interno di università ed enti di ricerca, con percorsi di formazione e di carriera mirati e tarati sulle specifiche esigenze di tale professionalità.

6. La domanda di innovazione

Il buon esito dei processi di KE dipende molto anche dalle imprese che dovrebbero assorbire la nuova conoscenza prodotta dalla ricerca pubblica. È noto che la capacità di assorbimento (comprensione, spesa, integrazione) delle grandi imprese è superiore a quella delle piccole, che sono particolarmente diffuse in Italia. Non dovrebbe quindi stupire che nel nostro Paese i processi di KE siano più difficili da organizzare. Risulta quindi importante aumentare la capacità di assorbimento delle imprese, soprattutto delle Pmi, per esempio, attraverso:

- incentivi per l'assunzione di personale qualificato (non necessariamente solo di area Stem) da parte delle Pmi;
- rafforzamento e semplificazione dei meccanismi di incentivazione attraverso i quali le Pmi possono accedere o partecipare a processi di innovazione delle università.

Dialoghi

Dialogues

La governance dell'innovazione a Venezia: passato, presente, futuro

The governance of innovation in Venice: past, present, future

*Stefano Campostrini e Fausto Fiorin**

Abstract

Aim of our work is to reflect on the possibilities to foster innovation in Italian towns learning from our rich and valuable past. Particularly, we address the historic connection between Venice and innovation, an indissoluble tie that allowed the “Serenissima” Republic to stand out as an influential power in the Mediterranean. By illustrating ten significant cases of innovation in the ancient Venice – from the most famous to the lesser known – we show how the main factor of success has been a well thought and implemented governance. The Venetian govern managed to engage and combine forward-looking policies, favoring, coordinating, and regulating innovations carried out by a complex network of actors (both institutional and non-institutional, public and private). Experiences from the past may turn into the best lesson for the future, in order to project Venice – now threatened by over tourism, touristic monoculture and the erosion of the social fabric – in a new modernity. Strengthening the city’s historic inclination to research, progress and internationality, and creating a synergic governance with a multitude of players, Venice could escape from a deadly

* *Università Ca’ Foscari*

future as a theme park-city. Moreover, being centered on innovation and sustainability, it could represent an example of resilience and new renaissance for other Italian cities that, with Venice, share the genius loci.

Keywords: Venice, public governance, innovation, business history, administrative history.

Introduzione

Nei nostri percorsi giovanili ci siamo spesso imbattuti con stupore, studiando arti, economia o diritto in aspetti che avevamo già visto presenti nella storia di Venezia, realizzando come molte volte la vita della Serenissima aveva anticipato (in alcuni casi di secoli!) cambiamenti, forme e istituzioni che sarebbero poi diventati “normali” nella modernità.

In occasione dell'ipotizzato, tanto improbabile quanto simbolicamente significativo, “compleanno di Venezia” (25 marzo 421), vogliamo in questo intervento ripercorrere lo strettissimo legame tra la Venezia della Serenissima e l'innovazione, legame antico e viscerale, analizzando in particolare gli aspetti di governance, di immediato interesse per il nostro Centro di ricerca – Governance & Social Innovation Centre, presso l'Università Ca' Foscari di Venezia - per poi attualizzarli e cogliere qualche spunto utile per il futuro di questa città che potrebbe essere paradigmatico per diverse città italiane. In questo momento in particolare, come noto, il governo dell'innovazione e la sua implementazione nella stessa pubblica amministrazione (Kattel & Mazzucato, 2018) possono essere elementi chiave per il reale sviluppo del Paese. D'altra parte, come segnalato in letteratura (si veda ad esempio Cinar *et al.*, 2019) è altresì evidente come siano presenti barriere nel pubblico che, nonostante gli sforzi compiuti, rallentano lo sviluppo dell'innovazione, sia a livello italiano (Montanari & Bruzzo, 2017), che europeo (Cunningham & Link, 2016).

1. I numeri della “crisi”

Della “crisi” di Venezia si discute da tempo, evidenziandone la continua e inesorabile perdita di quei caratteri che si attribuiscono a una città propriamente detta e che la rendono vitale e vivibile (nella sua più larga accezione) per chi ci abita. L'erosione della comunità, lo spopolamento degli abitanti e l'apparente assenza di prospettive future per i giovani sono tra i principali effetti di un pesante sbilanciamento dell'economia cittadina sul settore turistico che, forse tra i più emblematici esempi italiani ha sofferto, particolarmente nell'ultima decade, di *overtourism* e, parallelamente, di una monocultura turistica. Su questo aspetto, esigue sono state le politiche di pianificazione strategica a sostegno della residenzialità a Venezia, a fronte di un costante aumento degli appartamenti destinati ad

affitti brevi per turisti in piattaforme quali *AirBnb*: tra esercizi alberghieri ed esercizi complementari, l'offerta ricettiva della città storica si traduce in 59.373 posti letto, un numero maggiore degli stessi residenti (Annuario del Turismo del Comune di Venezia, 2019). Questo sbilanciamento dell'economia cittadina è stato messo drammaticamente a nudo dalla pandemia, emergendo nella sua insostenibilità e lasciando l'intera città in ginocchio. I numeri di questa crisi emergono visibilmente nei dati demografici, che ritraggono una situazione di costante declino.

La statistica più evidente, come si può leggere chiaramente nella Tav. 1, riguarda l'enorme calo della popolazione del centro storico negli ultimi settant'anni, ridotta a meno di un terzo rispetto agli anni '50.

Tav. 1 Popolazione residente del Comune di Venezia, 1951-2020.

(fonte: rielaborazione dati Ufficio Statistica del Comune di Venezia).

Anno	C. Storico	Estuario	Terraferma	Totale
1951	174.808	44.037	96.966	315.811
1961	137.150	49.702	161.305	347.887
1971	108.426	48.747	205.829	363.002
1981	93.598	49.203	206.707	349.663
1991	76.644	47.057	190.136	313.967
2001*	65.695	32.183	176.290	274.168
2011	58.991	29.693	181.905	270.589
2020	51.208	27.179	177.759	256.146

*: Al netto della popolazione del Comune di Cavallino-Treporti costituitosi indipendente in data 2 aprile 1999.

Restringendo lo sguardo anche a solo gli ultimi cinque anni (Tav. 2), si può notare come il ritmo dello svuotamento sia considerevolmente spedito, con una perdita di circa mille abitanti all'anno, indicativamente il 2% della popolazione totale.

Tav. 2 Popolazione residente del Comune di Venezia, 2016-2020.

(fonte: rielaborazione dati Ufficio Statistica del Comune di Venezia).

Anno	C. Storico	Estuario	Terraferma	Totale
2016	54.705	28.197	179.003	261.905
2017	53.799	27.983	179.539	261.321
2018	52.996	27.730	179.794	260.520
2019	52.143	27.578	179.576	259.297
2020	51.208	27.179	177.759	256.146

Alla diminuzione della popolazione corrisponde poi un invecchiamento della stessa. I dati sulla composizione di età dei residenti in centro storico mostrano un netto sbilanciamento verso le fasce più anziane, con il segmento 50-59 a costituire il più nutrito (16.7%): molto indicativo il dato che mostra come la macro fascia 0-49 non rappresenti nemmeno la metà della popolazione totale (44.1%).

L'età media ha ormai superato i 50 anni, dato di gran lunga superiore a quello nazionale (pur in un paese invecchiato) che è di circa 45 anni o, per fare un confronto internazionale con una città che ha sofferto di simili problemi (*overtourism*, etc.), di Barcellona (44 anni).

Tav. 3 Distribuzione per fasce d'età nel centro storico di Venezia, 2020.
(fonte: rielaborazione dati Ufficio Statistica del Comune di Venezia).

Età	Frequenza assoluta	Frequenza relativa %	Frequenza cumulata %
0-9	3.036	5.9	5.9
10-19	4.205	8.2	14.1
20-29	4.186	8.2	22.3
30-39	4.639	9.1	31.4
40-49	6.490	12.7	44.1
50-59	8.546	16.7	60.8
60-69	7.429	14.5	75.3
70-79	6.999	13.7	89.0
80 +	5.678	11.1	100.0
Totale	51.208	100.0	100.0

In un bilancio quinquennale già pesantemente negativo, il 2020 è l'anno in cui si è verificato il gap più esteso tra nascite e decessi, con le prime a rappresentare quasi un quarto degli ultimi. Questa evidenza trova riscontro nelle statistiche sui tassi di natalità e di mortalità, che mostrano come la situazione sia critica anche per le isole dell'estuario, mentre per la terraferma i dati sono notevolmente, anche se solo in forma relativa, migliori (Tav. 4).

Tav. 4 Natalità e mortalità nelle aree del Comune di Venezia e in Italia, 2020.
(fonte: rielaborazione dati Ufficio Statistica del Comune di Venezia).

	Tasso di natalità	Tasso di mortalità
Centro storico	4.7	17.5
Estuario	4.3	17.8
Terraferma	7.1	14.7

I dati appena analizzati evidenziano come le cause dello svuotamento vadano ricercate principalmente nei movimenti naturali del centro storico, anche alla luce delle statistiche sul saldo demografico, che rilevano (forse anche sorprendentemente) un ridotto e poco influente bilancio positivo (Tav. 5).

Tav. 5 Movimenti migratori nel centro storico di Venezia, 2016-2020.

(fonte: rielaborazione dati Ufficio Statistica del Comune di Venezia).

Anno	Immigrati	Emigrati	Saldo migratorio
2016	947	864	+83
2017	940	921	+19
2018	1.069	958	+111
2019	1.077	970	+107
2020	1.028	1.018	+10
Totale	5.061	4.731	+330

Alla luce di quanto emerso sopra, appare evidente come i problemi di Venezia non siano esclusivamente riconducibili a una mera crisi economica dovuta alla monocultura turistica, ma riflettano la mancanza di politiche che guardino al futuro della città e che mirino alla creazione di prospettive e opportunità per chi, a Venezia, spera di viverci un domani.

2. Le innovazioni della Serenissima e la loro gestione

Le innovazioni introdotte nella Serenissima che qui considereremo riguarderanno vari aspetti - tecnologico, giuridico, politico, sociale e culturale – e in questi, alcuni molto noti altri meno, coglieremo come non solo (o forse non tanto) il genio abbia portato all'istituzionalizzazione di queste innovazioni quanto la loro governance ne abbia sancito il loro consolidarsi. Preferiamo parlare di governance e non di governo dell'innovazione perché anche in questo la Serenissima ha anticipato temi oggi molto attuali: in molti casi infatti non si è trattato di “amministrare” l'innovazione da parte di un governo centrale, ma di coinvolgere una pluralità di soggetti e organismi nel favorire, implementare e gestire le innovazioni, fino a tutelarne la loro unicità. Ed è proprio questo governo della pluralità verso obiettivi comuni che caratterizza l'azione di governance (Campostrini, 2020; Campostrini & Gibin, 2019).

2.1 Venezia e la cultura dell'innovazione

Motore della straordinarietà della governance veneziana è una solidissima cultura dell'innovazione, insita sin dai primi tempi nella morfologia geografica che si fa sociale della città, in cui possiamo individuare alcuni caratteri distintivi, unici per i tempi, in cui la città è nata e si è sviluppata:

- la capacità di adattarsi ai cambiamenti, di saper leggere i tempi (e anticiparli);

- l'abilità di trasformare le debolezze in punti di forza e la resilienza;
- l'approccio che oggi definiremmo multidisciplinare e la convinzione che cultura e progresso vadano di pari passo in stretta connessione l'uno con l'altra.

È in questa cultura che possiamo individuare il filo conduttore delle innovazioni prodotte da Venezia sin dagli albori della Repubblica, capace da subito di sfruttare abilmente le sue peculiari risorse per compensare gli importanti deficit a cui la sua natura la costringeva: da un insieme di isole edificate sulle acque salmastre della laguna, che negava alcuni beni essenziali come il grano, Venezia seppe esaltare ciò che aveva a disposizione, la pesca e soprattutto il sale, per affermarsi nel tempo come una delle realtà più potenti del Mediterraneo.

La storia di Venezia è quindi storia di ingegno, arguzia, sperimentazioni, ma anche di politiche di larghe vedute, alcune di grande attualità. Per meglio comprenderne la portata prenderemo sinteticamente in esame alcuni esempi, che consideriamo paradigmatici per la comprensione dell'intelligenza e della volontarietà dell'azione di governance e, al tempo stesso, ispiratori per un nuovo futuro di innovazione.

2.2 Arsenale

Il cantiere navale dell'Arsenale (dall'arabo *dār aṣ-ṣinā'a* «casa del mestiere») rappresenta probabilmente il caso più illustre di innovazione nella storia della Serenissima, punto nevralgico del suo dominio marittimo e militare, tanto studiato e ammirato dall'esterno quanto custodito gelosamente, con rigide regole di segretezza: dell'Arsenale e della sua fama si trovano numerosi e illustri riscontri sin dai primi tempi della sua esistenza, a partire dalla *Divina Commedia* di Dante, che ne scrisse nel canto XXI del suo *Inferno*

[...] *Quale nell'arzanà de' Viniziani/bolle l'inverno la tenace pece/a rimpalmare i legni lor non sani*

Il carattere di dirompente innovazione dell'Arsenale, attiva a partire dalla seconda metà del XII secolo e soggetta a continui ampliamenti nel corso dei secoli successivi, può essere in primo luogo sintetizzato tramite la diffusa affermazione tra gli storici che vede l'Arsenale come il primo grande insediamento industriale a struttura accentrata dell'età moderna (Davis, 1997; Rossi, 1996).

Nell'organizzazione produttiva dell'Arsenale, infatti, si riscontrano i caratteri della fabbrica moderna, quali la produzione in serie eseguita secondo una catena di montaggio attraverso la precisa ripartizione dei ruoli in maestranze specializzate, l'utilizzo di componenti standard e il controllo di qualità.

La straordinaria efficienza produttiva, affinata nel corso dei secoli, nonché la longevità dell'Arsenale, risiedono nel suo essere stata un "archivio di manufatti" e un "archivio di

conoscenza” (Zan, 2019), e possono essere ricondotte ad alcuni fattori chiave:

- *La complessità funzionale*, incentrata sull'*autosufficienza*: l'Arsenale non era solo un cantiere navale, ma si costituiva di laboratori artigianali per la costruzione di corde, telai, vele, remi, armi da fuoco, magazzini per il legname e le polveri da sparo, il poligono per il collaudo delle armi, magazzini per i semilavorati. Ciò consentì di creare un sistema produttivo a integrazione verticale, dove tutte le fasi della catena di produzione erano internalizzate, senza dover fare ricorso al mercato (Lane, 1978).
- *L'avanguardia ingegneristica*: Venezia deve il suo successo marittimo alla costruzione di formidabili imbarcazioni per il commercio e per le attività belliche. Nei primi periodi, le navi veneziane erano costruite prevalentemente per il commercio ma, all'occorrenza, erano in grado di difendersi da eventuali aggressioni e di costituire una temporanea flotta da guerra. A partire dal XIII secolo, a seguito della Quarta Crociata, Venezia si dotò di una flotta militare permanente per il controllo dell'Adriatico. Grazie anche all'introduzione di nuove tecniche costruttive quali il timone centrale e la diffusione delle armi da fuoco, l'Arsenale si specializzò nella produzione di efficacissime navi da guerra: su tutte la galera o galea, principale artefice del successo marittimo della Serenissima, ma anche la fusta e la galeotta, che andavano a costituire la cosiddetta *armada sottile* (Lane, 1983). In occasione della battaglia di Lepanto nel 1571, venne introdotta la galeazza, imbarcazione molto più grande e pesante che consentiva per la prima volta il fuoco laterale, che determinò la vittoria della Serenissima (Zorzi, 1979). L'efficienza organizzativa che l'Arsenale raggiunse fu tale da riuscire ad assemblare un'imbarcazione in un sol giorno: a tal proposito, celebre è l'aneddoto riguardo la visita di Enrico III di Valois nel 1754, per il quale venne costruita una galea in poche ore (Romano, 1968).
- *La tutela del lavoro*: è in questo aspetto che più si riconosce la vision della Serenissima in termini di governance dell'innovazione. La grande abilità degli *Arsenalotti* venne subito riconosciuta come il vero fulcro della potenza cantieristica da parte del governo, che li tutelava riconoscendo loro diversi benefit per assicurarsene la fedeltà: tra questi, un salario fisso giornaliero, la residenza, la garanzia di mantenere il lavoro anche nei momenti di calamità e crisi, il diritto all'assistenza medica per la famiglia, l'elargizione gratuita di vino, nonché la possibilità di maturare una sorta di rendita o pensione (Salvadori, 1973 a).

2.3 Industria del vetro

La lunga storia del vetro a Venezia è prima di tutto una storia di contaminazione culturale, figlia della vivacità degli scambi che Venezia intesseva con l'esterno, specialmente l'Oriente.

Se le origini della produzione del vetro, riconducibili al X secolo, rimangono incerte –

secondo una plausibile ipotesi, la vetraria arrivò in città con i maestri di Altino trasferitisi in laguna (Barovier Mentasti; Tirelli, 2010) - l'impulso decisivo avvenne nel XIII secolo grazie ai frequenti contatti col Levante, specialmente la Siria, e a seguito della conquista di Costantinopoli: si ritiene infatti che alcuni maestri bizantini vennero inviati a Venezia per trasmettere le tecniche della tradizione islamica, influenzata a suo tempo dalla grande vetraria romana (Gasparetto, 1958).

Capace di ereditare il patrimonio tecnico-artistico accumulato dai paesi affacciati sul Mediterraneo orientale, nel '400 la vetraria muranese si avviò alla conquista del primato mondiale. È in questo periodo infatti che, oltre alla semplice produzione utilitaria, si arrivò ad assumere il vetro soffiato come materia di pura espressione artistica. Ciò diede vita a una categoria di artisti, i pittori su vetro, che contribuirono a rendere il vetro un prodotto estetico di lusso, ambito e richiesto dalle famiglie aristocratiche di tutta Europa.

La longevità del dominio della vetraria muranese si deve soprattutto all'abilità dei *maestri*, che introdussero importanti innovazioni nel corso dei secoli: tra tutte, di fondamentale rilevanza fu la creazione del "cristallo", il vetro più pregiato di tutta la tradizione muranese, decolorato con biossido di manganese, che veniva ottenuto con materie prime depurate. Con il cristallo, il vetro raggiunse una trasparenza e un'assenza di colore senza precedenti, che spinse le industrie vetrarie degli altri paesi alla sua riproduzione (Trivellato, 2006).

La costante ricerca e sperimentazione che contraddistinse l'arte muranese produsse altre celebri invenzioni, come la filigrana, l'incalmo e il lattimo. Queste innovazioni non erano sempre il risultato di accurate ricerche scientificamente condotte, ma talvolta anche di scoperte casuali, di prove e di innumerevoli tentativi. È il caso della avventurina, particolare tipo di vetro inventato nel 1620 che prende il nome proprio dal modo in cui è stata scoperta: "la si dimanda venturina, et con ragione, perché sortisse più per ventura che per scientia", scrive il vetraio Giovanni Darduin nel suo *Ricettario* (Zecchin, L., 1989). Questa spiccata propensione al nuovo garantì a Murano il primato fino al XVIII secolo non solo per quanto riguarda il vetro, ma anche per le lastre, le perle e gli specchi (Gasparetto, 1958).

Similmente a quanto accaduto per l'Arsenale, il governo della Serenissima istituì un rigido sistema normativo per tutelare l'eccellenza vetraria, imponendole un'alta segretezza [si suppone che le prime fornaci vennero trasferite dal centro a Murano per meglio celarne i segreti (Luzzatto, 1995), oltre che per ragioni di sicurezza] e impedendo ai vetrai di lasciare i confini della Repubblica. Nonostante ciò, la segretezza della produzione vetraria muranese vacillò in un momento preciso, il 1665: in quell'anno si aprì infatti un'accesa guerra diplomatica con la Francia che, sotto la spinta del modello protezionista del ministro delle finanze pubbliche Jean-Baptiste Colbert, decise di sfidare il monopolio muranese attraverso l'installazione di manifatture reali per la produzione del vetro, in particolare gli specchi. Colbert orchestrò una missione di spionaggio industriale che poi culminò con l'esodo dei più importanti maestri vetrai in Francia; la risposta di Venezia fu però risoluta e violenta, con l'avvelenamento dei vetrai espatriati fino al rientro in patria

di tutti gli altri, preoccupati per la loro sopravvivenza (Zecchin, P., 2017).

Per bilanciare questa limitazione, il governo garantì sempre ai vetrai uno status privilegiato, riconoscendo loro straordinari benefit quali l'autorizzazione a portare spade e l'immunità giudiziaria; per di più, a partire dal XIV secolo, fu concesso che i figli nati dal matrimonio di un patrizio con una figlia di vetraio conservassero tutti i diritti di cittadini nobili e nel 1383 l'arte del vetro venne dichiarata nobile (Luzzatto, 1995).

2.4 Stampa ed editoria

A Venezia è strettamente legato lo sviluppo della stampa e dell'editoria alla fine del XV secolo. L'infervorato clima di modernità e progresso che pulsava nella Serenissima in quegli anni ne fece da subito terreno fertile per la fioritura della stampa moderna in Italia. È infatti nel 1469, a quattordici anni dall'invenzione della stampa a caratteri mobili di Gutenberg in Germania, che ritroviamo la prima deliberazione del governo veneziano in materia. Ciò va direttamente ricondotto all'operato del tedesco Johann von Speyer (Giovanni da Spira), che portò la stampa a Venezia e vi stabilì la prima stamperia, introducendo il torchio tipografico (Plebani, 2004). Era proprio da Spira l'esplicito destinatario della legge del 1469, che gli riconosceva il primo *privilegio* concesso in assoluto dal Senato, ovvero l'esclusivo appannaggio della stampa per i successivi cinque anni. De Spira, tuttavia, morì l'anno seguente, permettendo così la rapida installazione di stamperie di nuovi tipografi che giungevano dagli altri paesi d'Europa (il francese Jenson fu il primo non tedesco, nel 1470) e della penisola italiana (Lowry, 2002).

Si arriva così alla figura che lega indissolubilmente la storia dell'editoria a Venezia: Aldo Manuzio. Umanista e letterato di grande erudizione, era originario di Bassiano, nell'attuale provincia di Latina, e arrivò a Venezia nel 1490, momento in cui la Serenissima rappresentava ormai il centro più importante per lo studio dei classici. Mosso da una specifica e ambiziosa missione, diffondere il patrimonio della letteratura greca e latina in edizioni stampate, Manuzio vi si applicò con un ingegno e una passione tali da apportare delle straordinarie innovazioni alla stampa moderna. Tra queste si ricordano:

- la sistemazione definitiva della punteggiatura al suo uso corrente e l'invenzione del punto e virgola;
- l'invenzione del carattere corsivo, introdotto per la prima volta nel 1501 nell'edizione aldina di Virgilio;
- il formato in ottavo, che rese il libro considerevolmente più snello e maneggevole rispetto ai manoscritti dell'epoca, una sorta di precursore dei moderni tascabili;
- la numerazione su entrambe le facciate.

La fermentazione che l'arrivo di potenti e illuminati tipografi aveva prodotto fece di Ve-

nezia il più importante centro europeo del libro a stampa fino alla metà del Cinquecento, quando la Controriforma ne determinò un drastico calo (Braida, 2000): si stima che, nel decennio 1541-1450, la produzione editoriale veneziana costituissero il 62% di quella italiana, nonché il 50% di quella europea (Infelise, 2014). Da questo dato si può comprendere il motivo dei diversi primati che la tipografia veneziana ottenne, quali la stampa del primo libro in greco, in armeno, in arabo, e le realizzazioni delle prime edizioni a stampa del Talmud e del Corano, che testimoniano l'elevato grado di cosmopolitismo e contaminazione culturale della Serenissima.

2.5 Lazzaretto, quarantena e misure anti-pandemia

In tema di salute pubblica non si possono certo non trattare, alla luce dei fatti correnti, le misure igienico-sanitarie attuate dalla Serenissima in periodi di pestilenza. Anche in questo caso Venezia detiene dei primati in merito all'introduzione di politiche di salute pubblica (nonché di termini) ancora oggi in uso. È nella gestione dell'emergenza epidemica da parte del governo veneziano che possiamo trovare delle sorprendenti affinità con il presente.

All'epoca della peste del XIV secolo, arrivata in città nel 1348, Venezia fu tra i primi Stati - se non il primo in assoluto - a emanare provvedimenti per arginare il contagio. Così come abbiamo potuto assistere alla nomina di commissioni di tecnici per la gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19, anche la Serenissima fece subito ricorso a un comitato temporaneo per combattere la peste. Nel corso degli anni, da questa istituzione debole, poco strutturata e inefficace - dovuta alle erronee convinzioni del tempo riguardo le cause dell'epidemia - si arrivò a forme più solide e durature quali l'Ufficio di Sanità permanente, composto da tre nobili, e successivamente il Magistrato alla Sanità, istituito nel 1486 (Palmer, 1979).

Tra le misure che gli esperti incaricati indissero si annoverano un rigido controllo riguardo la nettezza urbana, la rimozione dei rifiuti domestici, il divieto della vendita di vino, la difesa dei pozzi cittadini, il divieto agli abitanti di vuotare i vasi da notte dai balconi, l'obbligo di usare per scopi alimentari solo animali macellati e l'introduzione di regole stringenti riguardo la freschezza del cibo (Zitelli, 1979).

Tra le misure anti-contagio della Serenissima, una su tutte costituì una vera e propria innovazione: la creazione, nel 1423, del primo ospedale permanente per gli appestati, il lazzaretto (Palmer, 1979). Il termine odierno, infatti, deriva dal nome della chiesa dell'isola in cui l'ospedale era situato, dedicata a S. Maria di Nazareth, con sovrapposizione del nome del patrono degli appestati, San Lazzaro.

La decisione di isolare gli appestati ci porta all'altra celebre misura di salute pubblica introdotta dai Veneziani, la quarantena, sui cui vanno fatte però delle precisazioni: infatti, il primo documento che ne fa riferimento risale a un decreto emanato dalla Repubblica di Ragusa (attuale Dubrovnik) nel 1377, diciannove anni dopo la sua indipendenza proprio da Venezia (Cipolla, 1989): la legge imponeva un mese di isolamento alle navi provenienti da località infette prima del loro ingresso nel porto cittadino. È però alla Serenissima

che si deve l'introduzione del termine *quarantena*, a seguito della decisione di prolungare il periodo di segregazione da trenta a quaranta giorni (dal veneziano di "quarantina", appunto). Il motivo dell'estensione a quaranta giorni non è legato a principi scientifici, ma è prettamente simbolico: nella tradizione giudaico-cristiana, a cui Venezia legava intimamente la sua appartenenza, 40 giorni rappresentavano il periodo significativo di purificazione o preparazione spirituale. Quaranta, infatti, sono i giorni e le notti del diluvio universale, come la durata del digiuno di Gesù nel deserto e come il periodo dopo il quale ascende al cielo a seguito della resurrezione.

Proprio come ora, anche la Serenissima dovette confrontarsi con il dilemmatico trade off tra salute pubblica ed economia, che la vide impegnata nel tentativo di garantire l'una senza compromettere totalmente l'altra. Era infatti difficile dover interrompere il commercio, la principale risorsa economica dello Stato, e per questo motivo i nobili, che col commercio facevano la loro fortuna, furono i più esposti nonché i principali portatori di contagio: la pestilenza portò infatti all'estinzione di più di 50 famiglie patrizie.

Sembra di trovarsi di fronte a notizie di attualità quando si legge che la Serenissima deliberò la chiusura delle osterie, ma, pochi mesi dopo, fece marcia indietro, forse per il miglioramento delle condizioni o più probabilmente per le forti pressioni dovute al repentino impoverimento della popolazione (Tenenti, 1997).

Per far ripartire l'economia, il governo della Repubblica non si limitò a misure quali l'azzeramento dei debiti o l'erogazione di microcredito attraverso i Monti di Pietà, come si è visto nel paragrafo precedente: il "*Recovery Plan*" veneziano si incentrò su politiche atte a generare un nuovo afflusso demografico, attirando gli stranieri in città tramite la concessione di immunità, franchigie e un'occupazione sicura, spesso nell'industria navale, dove c'era costante domanda.

2.6 Invenzione del brevetto

Tra le innovazioni forse meno note introdotte dalla Serenissima compare l'invenzione del brevetto: a Venezia si deve infatti la costituzione del primo sistema brevettuale codificato al mondo, in cui è possibile ritrovare molti dei principi che regolano il diritto sulla proprietà industriale dei giorni nostri.

È nel 1474 che il Senato della Repubblica di Venezia promulgò la legge sulle invenzioni, destinata indistintamente a tutti i cittadini dello Stato, per tutelare gli "acutissimi ingegni, apti ad excogitar et trovar ingegnosi artificij". Tale legge esemplifica l'astuta lungimiranza della Serenissima nel regolare, oltre che protendersi al progresso e all'innovazione, cercando di portarsi e mantenersi sempre un passo avanti agli altri (Berveglieri, 2020). Nell'istituire una legge sui brevetti, infatti, Venezia non solo tutelava gli inventori che volevano registrare le loro scoperte, ma i suoi stessi interessi: attirando in patria le più brillanti menti dall'esterno, la Serenissima si garantiva il duplice vantaggio di conoscere e favorire lo sviluppo tecnologico e di poterlo utilizzare per la propria crescita economica (Marzollo, 2020).

Certo anche gli altri stati incoraggiavano le scoperte tecnologiche, ma a Venezia la va-

lorizzazione e la tutela della ricerca scientifica si orchestrarono secondo una articolata struttura burocratica, affiancata inoltre da alcune politiche di larghe vedute: come scrive Berveglieri (1995), molte furono le patenti conferite agli stranieri, di qualsiasi appartenenza religiosa, a cui Venezia accordava protezione come riconoscimento della loro professionalità. Avendo così creato un ambiente florido e stimolante per incentivare l'ingegno umano, la Serenissima rilasciò oltre duemila brevetti che le permisero di adottare innumerevoli innovazioni tecniche in svariate attività artigianali e industriali: dalla produzione dei tessuti e del vetro a quella delle ceramiche, dalla tipografia all'industria navale, dalla medicina all'idraulica, grazie alla quale – attraverso opere quali lo scavo di canali, l'arginatura e la deviazione dei fiumi – Venezia riuscì ad adattare e salvaguardare il proprio ambiente nel tempo (Berveglieri, 1999).

2.7 Tolleranza e integrazione

Come si è potuto scorgere già da alcuni aspetti riportati negli esempi precedenti, la Serenissima è sempre stata contraddistinta da un atteggiamento di apertura e tolleranza verso i “*foresti*”, che ne ha reso un esempio di integrazione e contaminazione culturale. Seppur l'integrazione non si possa forse definire di per sé un'innovazione, ci è utile riconoscerla come elemento peculiare di quella governance e cultura dell'innovazione di cui si vuole trattare in questo intervento, e che ha reso Venezia così fiorente nei secoli.

Secondo i dati pervenutici, alla fine del Medioevo Venezia contava circa 120.000 abitanti, di cui un terzo era costituito da stranieri: le stime sinora tentate hanno individuato le comunità più numerose in quelle degli slavo-dalmati (più di 5.000), dei greci (5.000) e dei tedeschi (4.000). A questi si aggiungono il migliaio e oltre di ebrei, la vastissima massa sommersa di schiavi e il resto degli immigrati provenienti dalla penisola italiana, specialmente lombardi, fiorentini, e lucchesi (Zannini, 2009).

Così come per le altre grandi città mediterranee, a Venezia l'immigrazione era incentivata in quanto strutturalmente connessa ai fabbisogni della società. C'era infatti una continua richiesta di manodopera d'importazione, sia qualificata che a bassa qualificazione: riguardo quest'ultima, alta era la domanda per i lavori più usuranti nella cantieristica navale e nel comparto tessile (Orlando, 2016).

Inoltre, l'afflusso di nuovi cittadini provenienti da oltreconfine era essenziale per compensare i deficit demografici e il saldo spesso negativo tra natalità e mortalità: per incentivarlo, il governo della Repubblica conferì in numero considerevole la cittadinanza agli stranieri, che garantiva notevoli vantaggi fiscali. Nel corso dei secoli, i requisiti per l'ottenimento della cittadinanza (e delle sue tipologie, quali quella *de hintus*, dopo 15 anni di residenza e valevole per il commercio interno e al minuto, o *de extra*, dopo 25 anni e per il commercio marittimo e all'ingrosso) vennero più volte modificati a seconda delle situazioni demografiche correnti: ad esempio, nell'agosto del 1348, al culmine della peste, la cittadinanza *de extra* venne permessa dopo solo 10 anni di residenza (Mueller, 2016).

A tal proposito, di assoluto interesse ci appaiono oggi le disposizioni della Serenissima riguardo lo *ius soli*, tema molto caldo nel dibattito odierno: un documento del 1323 chia-

riva che i nati a Venezia da genitore straniero potessero ottenere la cittadinanza *de hintus* al compimento dei 12 anni, mentre quella *de extra* dopo i 18 (*ibidem*).

Un altro elemento che testimonia il grado di illuminata tolleranza nella gestione degli stranieri è l'autorizzazione al matrimonio misto, senza distinzione di nazionalità e di religione, che costituì un formidabile veicolo di integrazione e di incorporazione dei nuovi arrivati nella comunità: fino al concilio di Trento del 1563, si stima che le unioni aventi per soggetto stranieri erano state di natura esogamica per il 74% dei casi (Orlando, 2016). Come per gli aspetti già affrontati in precedenza, anche alla gestione degli stranieri il governo veneziano applicò sapientemente un efficace apparato normativo-burocratico per favorire l'insediamento stabile dei migranti in modo pacifico, garantendo la sicurezza pubblica e la tranquillità sociale. Tra le misure più importanti a riguardo si ricorda l'approvazione del governo alle strutture aggregative per stranieri, riconosciute ufficialmente come scuole nazionali autonome, modellate sulla base delle confraternite tradizionali veneziane (tra le tante, la scuola dei Lucchesi, dei Greci, degli Albanesi, etc.). Attraverso queste strutture, che offrivano assistenza socio-sanitaria e accoglienza ai nuovi arrivati, non solo Venezia garantiva supporto ai migranti, ma si assicurava anche un controllo puntuale e capillare su di questi: le scuole nazionali avevano infatti un sistema di vigilanza interna e di contenimento della devianza che si rivelava di prezioso supporto allo Stato, esentandolo dalla presa in carico diretta di tali funzioni (Ceriana & Muller, 2014).

Nella governance delle politiche migratorie emerge così un accorto sistema di misure e valori che permise alla Serenissima di usare la tolleranza come strumento politico, coniugando allo stesso tempo gli interessi dei migranti con i propri: così Venezia si assicurò la sicurezza, un continuo afflusso di manodopera e un ricambio demografico.

2.8 Politiche sociali

Un aspetto di assoluta rilevanza da considerare nell'analisi dei caratteri di innovazione e modernità all'interno della governance veneziana riguarda le politiche sociali della Repubblica, in cui si possono scorgere delle forme pionieristiche di welfare nell'attuale accezione del termine.

Soprattutto a partire dal Cinquecento, la Serenissima sviluppò un sistema di assistenza socio-sanitaria mirato al supporto e alla protezione dei più poveri e bisognosi, che il governo ostentava pubblicamente per esaltare la propria cristianità e il sentimento di *pietas* evangelica. Nel sistema assistenziale, infatti, troviamo la presenza costante di ordini e congregazioni religiose a cui lo Stato si appoggiava nelle varie attività e servizi destinati agli emarginati.

Tra questi compare l'assegnazione ai poveri delle residenze che venivano devolute *ad pias caritas*: frequente era infatti l'usanza tra i cittadini di destinare alle opere pie parte del loro patrimonio per assicurarsi la benevolenza nel regno dei cieli dopo una vita dedicata al peccaminoso guadagno.

La gestione di questi beni venne affidata ai procuratori di San Marco i quali, ritrovatisi in possesso di un vasto capitale immobiliare, ne destinarono parte ai poveri, garantendo

loro un’abitazione: possiamo così guardare ai procuratori come una sorta di magistratura dell’edilizia pubblica a sostegno delle classi meno abbienti (Niero, 2015).

Altro strumento assistenziale erano i cosiddetti Monti di Pietà, istituzioni finanziarie deputate all’erogazione di quello che oggi sarebbe definito *microcredito* a condizioni favorevoli per le persone in difficoltà: questi istituti si rivelarono di fondamentale utilità durante i periodi di carestia o disagio, quando le attività economiche erano paralizzate e i prezzi inflazionati, mettendo a disposizione della comunità una riserva finanziaria (Pullan, 1982). D’altra parte, la gestione delle finanze meriterebbe un capitolo a sé sulle innovazioni della Serenissima. Altro elemento dal carattere anticipatore è infatti il Banco Giro, una delle prime banche pubbliche della storia: fondata in via sperimentale dalla Repubblica nel 1524 a seguito dei numerosi fallimenti dei banchi privati, consisteva in un banco di prestito con capitali interamente pubblici. Col passare degli anni questa istituzione divenne sempre più strutturata tanto che, nel 1619, la sua giurisdizione venne assorbita tra le competenze del Senato, che ne assegnò alla supervisione un senatore con il titolo di *Depositario*, deputato a svolgere l’attività bancaria in regime di monopolio (Romanin, 1853). Il Banco Giro arrivò così a svolgere funzioni sia di raccolta del risparmio privato che di gestione della fiscalità e del debito pubblico, al pari di una moderna Banca centrale.

Si arriva ora al pilastro fondante del welfare veneziano, ovvero la sanità pubblica, che come funzione statale si può dire “inventata” proprio a Venezia (Cacciavillani, 2010). La Serenissima istituì infatti uno strutturato sistema ospedaliero che verteva sui cosiddetti “ospizi”, strutture costruite per la difesa della salute pubblica, ma non solo. L’istituzione degli ospizi risale ai secoli XII-XIII, all’epoca delle Crociate, quando emerse la necessità di disporre di strutture che potessero ospitare i numerosi pellegrini diretti in Terra Santa e tutti gli avventori che giungevano a Venezia come tappa o meta dei loro viaggi: accanto allo sbandierato fine filantropico, lo scopo a cui erano concepiti gli ospizi era di garantire l’igiene e la sicurezza pubblica controllando e isolando coloro che giungevano dall’esterno (Salvadori, 1973 b). D’altra parte, è della Serenissima il primato anche del primo sistema di sorveglianza delle malattie infettive, istituito nel 1384. Per averne uno di simile, bisogna aspettare il XIX secolo, quando a New York nel 1893 viene costituito un (ben più rudimentale) registro delle malattie, basato sulle dichiarazioni che le taverne erano obbligate a fare.

Il sistema veneziano degli ospizi si sviluppò ulteriormente con il crescere della Serenissima per adempiere a funzioni più ampie e di più spiccata natura socio-assistenziale, costruendo strutture destinate a specifiche categorie: si trovano, ad esempio, gli ospizi dei Derelitti per gli orfani, degli Incurabili e dei Mendicanti, la Fraterna dei Poveri Vergognosi, la Pietà per i trovatelli e l’Ospizio del Soccorso, per dare asilo alle donne che si erano date alla prostituzione. Si possono così contare fino a ventiquattro strutture ospedaliere, distribuite in tutto il territorio del centro e soprattutto nelle isole dell’estuario, dove si trovano imponenti complessi a S. Clemente, Poveglia, S. Servolo, al Lazzaretto Vecchio e La Grazia (Pullan, 1982)

L’aspetto forse più interessante degli ospizi concerne appunto il fatto che questi non fossero limitati alla funzione igienico-sanitaria, ma perseguissero scopi educativi e di inserimento sociale. Degna di menzione è l’assistenza femminile: si ritrovano ospizi, come

quello delle Zitelle, che ospitavano ed educavano ragazze povere fino all'età da marito per strapparle alla prostituzione. L'educazione fornita non riguardava solo l'insegnamento di lavori domestici ma includeva anche attività culturali e musicali, come il canto, al fine di formare donne di casa modello e madri esemplari (Salvadori, 1973 b).

Allo stesso modo, strutture per giovani uomini erano attive per tenere lontana la gioventù da adescamenti poco onesti (la prostituzione maschile è stata a lungo praticata) e, al contempo, formare giovani forze da incanalare nelle attività produttive al servizio dello Stato, nella consolidata logica di *win-win* che guidava la governance dei territori della Serenissima.

Da notare che molte di queste iniziative si fondavano su forme di co-partecipazione pubblico-cittadini e pubblico-privato che oggi caratterizzano molte iniziative di innovazione sociale e popolano il dibattito su forme innovative di public management.

L'efficienza – produttiva e organizzativa – della Repubblica si basava su una pianificazione di lungo respiro che si realizzava attraverso un definito apparato burocratico finalizzato a formare le risorse umane da cui sarebbe poi dipeso il futuro della Repubblica: questo non solo per quanto riguarda la sopracitata formazione di manodopera, ma soprattutto in riferimento alla “classe dirigente” del domani. A questo proposito, Benvenuti (1996) osserva come a Venezia fosse presente un'apposita scuola che addestrava i giovani nobili all'uso dei poteri amministrativi, i quali erano articolati secondo un complesso sistema di divisione dei poteri che contemplava sia una dimensione orizzontale che una verticale. Una rete capillare di enti e organismi che permisero una puntuale gestione del territorio in tutte le sue componenti: esemplare è il caso della nomina, a partire dal 1501, di una magistratura di “savi esecutori” incaricati di amministrare il regime idraulico dello Stato (Bistort, 1912). Una vera e propria innovazione sociale le cui premesse, a distanza di secoli, possiamo facilmente ritrovare nell'istituzione del Magistrato alle Acque da parte del Governo italiano nel 1907, poi soppresso recentemente, nel 2014, per esserne riformate le funzioni.

2.9 Assetto amministrativo-burocratico

Elemento essenziale nella governance dell'innovazione della Serenissima fu senza dubbio l'apparato amministrativo a supporto del governo centrale: un organismo complesso e articolato che garantì alla Repubblica un'ossatura burocratica per l'epoca molto sofisticata e relativamente efficiente.

Per introdurre il discorso sull'organizzazione amministrativa, risulta prima necessario restituire una panoramica sulle classificazioni della cittadinanza a Venezia: si è già trattato - nel paragrafo 2.7 - della distinzione tra *de hintus* e *de extra*, accessibile anche agli stranieri, ma la complessità dell'universo degli status civici non si esaurisce qui: si possono infatti distinguere tre ordini specifici in cui ricadevano gli abitanti veneziani, quali i *nobili*, i *cittadini* e i *popolari*. È la seconda categoria a risultare particolarmente interessante alla luce del tema considerato in quanto, essendo questa tripartizione basata sull'abilitazione allo svolgimento di determinati ruoli

e mansioni, rappresentava lo status necessario per lavorare nell'amministrazione statale (Tucci, 1990). L'introduzione dell'ordine del cittadino viene fatta risalire a metà del Quattrocento, come testimonia uno scritto di Vettor Sandi, che specifica come il governo decise di "separare dalla mole de' sudditi abitanti in Venezia un corpo di civili persone con titolo di cittadini originari" (Sandi, 1755). Come illustra Zannini (1993), esisteva un processo di riconoscimento giuridico dello status di cittadino originario, preceduto da una valutazione dei requisiti di "civiltà", "autorevolezza", "originarietà" e "mancanza di pene infamanti", e sancito con l'ingresso del richiedente nell'ordine. Specificato questo, i contesti amministrativi dove operavano i cittadini originari erano fondamentalmente due: la cancelleria ducale e quella che si può definire "burocrazia intermedia".

La cancelleria ducale costituiva "la più onorata parte che abbiano li Cittadini" (Milledonne, 1580), ovvero l'ambito più prestigioso nel quale un cittadino originario potesse prestare servizio alla Repubblica. Essa era il settore amministrativo di supporto ai consigli patrizi, su tutti il Consiglio dei Dieci, al quale venne sempre più assoggettato a partire dal '500 (Trebbi, 1980). Il personale di cancelleria non era fisso nel numero ma variava tra le 80 e le 100 unità, e adempiva a funzioni di conservazione degli atti di governo, di rendicontazione e assistenza dei lavori dei più importanti consigli cittadini, di appoggio alle magistrature nel lavoro quotidiano e di accompagnamento dei rappresentanti della Repubblica nelle missioni fuori Venezia. L'organigramma della cancelleria prevedeva una vasta articolazione di ruoli – notai ordinari e straordinari, segretari del Senato e dei Dieci – organizzati secondo una precisa struttura gerarchica che culminava nella figura del "cancellier grande". Leggi scritte stabilivano le scansioni della progressione delle carriere, che avvenivano attraverso concorsi di natura tecnico-culturale e in base al possesso di diversi requisiti, nonostante Zannini (1993) faccia notare come – col passare del tempo – si fecero più frequenti le assunzioni e promozioni "per grazia".

Se la cancelleria ducale rappresentava l'élite del ceto cittadino, la cosiddetta "burocrazia intermedia" costituiva invece la parte numericamente più consistente dell'apparato burocratico statale. Questo organismo era composto dalle cariche assegnate al consiglio patrizio della Quarantia Criminal, le quali tra il '500 e il 700' arrivarono fino alle 700 unità, e comprendevano una vastissima eterogeneità di mansioni. Era questo lo scheletro portante dell'intero apparato burocratico della Serenissima, in quanto i patrizi svolgevano un ruolo sostanzialmente politico. Anche in questo caso c'erano delle norme precise a regolamentare il funzionamento interno: le cariche avevano durata quadriennale per consentire a tutti i cittadini ordinari di potervi accedere, vigeva il divieto di cumulo delle cariche nella stessa persona e nella stessa famiglia e quello della presenza di parenti (fino al terzo grado) nella stessa magistratura.

Tuttavia, nonostante il processo di razionalizzazione della burocrazia veneziana, vari furono gli elementi di alterazione del sistema, elementi che, in alcuni casi, richiamano gli attuali e dilemmatici problemi d'efficienza nelle burocrazie odierne: la selezione

diretta dei funzionari da parte dei magistrati senza ricorrere ai concorsi, alcuni fenomeni di corruzione nell'organo deputato all'elezione degli ufficiali, la trasmissione delle cariche ai membri della famiglia e l'insolvibilità dei pagamenti (Zannini, 1993).

2.10 Teatro

Spostandosi in ambito culturale, va menzionato il ruolo che Venezia ha ricoperto nello sviluppo del teatro, pure per il quale detiene dei rilevanti primati.

La fioritura del teatro a Venezia, per essere compresa, va prima collocata in un contesto civile e politico di grande splendore: avviene infatti verso la metà del Cinquecento, quando nei costumi cittadini si inizia ad affermare “un'esplicita volontà di fruizione edonistica della vita” (Mangini, 1974). Si diffonde così il teatro come momento di svago che è, inizialmente, appannaggio soprattutto dei nobili in occasione di feste ed eventi particolari: in questa prima fase, il teatro era concepito come evento occasionale e le costruzioni teatrali consistevano in strutture provvisorie allestite nei palazzi o nei conventi. Accanto agli spettacoli per la nobiltà, si diffondono ben presto anche gli spettacoli di commedia presentati da attori rinomati (Zuan Polo, Ruzante, etc.) e aperti al pubblico pagante di ogni ceto: se ne hanno notizie già dagli anni '30 del XVI secolo (Padoan Urban, 1966).

Decenni dopo, in Italia compaiono i primi teatri stabili dell'era moderna, edifici permanenti che costituirono un modello di successo che si diffuse successivamente in Europa e nel resto del mondo. Si parla di *teatro all'italiana*, che coniuga il teatro di corte e il teatro greco-latino, i cui elementi principali sono la sala a ferro di cavallo, la presenza di palchetti separati e di diverse altezze al posto delle gradinate, una maggiore profondità della scena per permette l'utilizzo delle quinte prospettiche.

Il primo teatro all'italiana a essere costruito fu il Teatro Olimpico di Vicenza (allora sotto il governo veneziano) nel 1585; si ebbero poi l'Olimpico di Sabbioneta (1590) e il Farnese di Parma (1618). Tuttavia, si ritrovano delle forme pionieristiche di questo tipo di teatro proprio a Venezia, di cui si hanno notizie fin dal 1581, e che la storiografia ha forse colpevolmente trascurato (Soranzo, 2018): nella penna di Francesco Sansovino troviamo infatti traccia di due teatri situati nella parrocchia di San Cassiano, posseduti da due famiglie patrizie, i Michiel e i Tron. È nel teatro di quest'ultimi che si possono scorgere le caratteristiche spaziali che diventeranno di lì a poco il paradigma del teatro pubblico in Italia e nel resto d'Europa: una platea su un solo livello, su cui affacciano diversi ordini di palchi sviluppati in altezza.

Successivamente, se del Teatro Michiel non si hanno più notizie dal 1626, il teatro Tron restò in funzione, seppur con diverse interruzioni e impedimenti, fino a introdurre una delle più importanti innovazioni nella storia del teatro. Infatti, dopo una prima chiusura e due incendi nel 1626 e nel 1633, nel 1636 il teatro venne ricostruito dai fratelli Tron con il nome di Teatro San Cassiano. Il suo carattere di dirompente novità riguarda il fatto che esso non fu fondato come teatro di commedia, bensì come “Theatro da musica”, ossia teatro d'opera.

Per la prima volta nella storia, l'opera lirica, fino a quel momento forma spettacolare privata riservata alla nobiltà e alle corti, venne messa in scena in un teatro pubblico, aperto a tutti. Il Teatro San Cassiano venne così inaugurato nel 1637 con la rappresentazione de *L'Andromeda* di Francesco Manelli e Benedetto Ferrari, che andò in scena per diversi mesi (Ferrari, 1637).

Il significato di questa innovazione, che venne definita come “la novità più vistosa del Seicento musicale” (Bianconi, 1982), non risiede tanto nella creazione di un genere, bensì nella sua portata a livello economico: con l'introduzione del meccanismo commerciale basato sull'acquisto del biglietto d'ingresso, si assiste alla nascita del teatro pubblico a pagamento e quindi del teatro come vera e propria attività imprenditoriale, che ne farà le fortune nei secoli successivi.

2.11 Urbanistica della modernità

Come ultima riflessione, non si può parlare di Venezia e delle sue innovazioni senza soffermarsi sull'ambiente in cui è inserita e sui cui si è sviluppata, modificandolo attraverso continui cambiamenti nel tempo, secondo un modello urbano unico al mondo.

Cosa distingue Venezia dalle altre città è più che evidente: l'indissolubilità del suo legame con l'acqua, da cui è sempre dipeso il suo fragile equilibrio. La formazione urbanistica di Venezia ha seguito una direzione opposta a quella degli altri centri urbani, sviluppatasi da un centro verso l'esterno: al contrario, Venezia si sviluppa da un insieme di nuclei separati, le isole della laguna, connessi tra loro attraverso complessi interventi di bonifica e interrimento.

È in questa natura anomala che si scorgono gli immediati punti di forza che hanno fatto di Venezia una potenza – capacità di difesa, opportunità di sviluppo della portualità e capacità di sfruttamento delle risorse locali quali la pesca e il sale – ma non solo: è nell'abilità di domare un ambiente per molti versi ostile e di trarne vantaggio, attraverso sperimentazioni originali ed efficaci, che troviamo le radici di questa cultura dell'innovazione.

A questo proposito, Francesco Ermani (2009) fa notare come Venezia abbia “imparato dalla sua natura anfibia che alcune risorse non sono inesauribili”. In un'accezione più ampia, Venezia offre al mondo moderno e alla logica capitalistica un modello urbano incentrato sul *riuso*: non esiste qui il concetto di superficie sul quale costruire, perché non c'è nuovo spazio da creare. Di conseguenza, la soluzione è costruire sul già costruito, modificare, riadattare, non sprecare.

Questo aspetto non solo ci aiuta a comprendere la Venezia del passato – la scarsità di risorse come motore di innovazione, che ha fatto della città un formidabile laboratorio di cooperazione tra attività umana e natura – ma fornisce un punto interessante per ipotizzare la Venezia del futuro, con un'accezione di città della resilienza (Coaffee *et al.*, 2018; Béné *et al.*, 2018) a discapito della diffusa convinzione che la vede incompatibile, se non addirittura antitetica, con la modernità.

Un notevole aiuto ci giunge proprio dal padre del modernismo, Le Corbusier: ne *La Ville*

Radiuse (1935), l'architetto svizzero individua in Venezia il modello per le città del futuro, per via della precisa e netta separazione dei percorsi pedonali da quelli dei mezzi. Questo si deve chiaramente alla coesistenza dei due elementi sui quali si sostiene Venezia: l'acqua, dove avviene il tragitto delle barche, e la terra, dove si consuma quello dei pedoni, secondo una distinzione univoca e finita.

Ma questo non è l'unico aspetto che ci permette di scorgere il carattere anticipatore dell'urbanistica veneziana: nel suo prezioso *Venezia è una città* (2009), Franco Mancuso fa notare come a Venezia ci siano degli aspetti che la rendano "più città" delle altre, coniugabili secondo un'accezione democratica e di contenimento delle disuguaglianze. Si veda il perché: come prima cosa, Mancuso si sofferma sulla funzione dei campi, al vertice della gerarchia degli spazi aperti veneziani, che costituiscono un'integrazione tra spazio pubblico e spazio privato.

Nel campo si prolungano la residenza e le attività commerciali, si condividono eventi sociali e vi si produce lo spazio per l'incontro, il dialogo, il gioco. In simil misura, pure i ponti non rappresentano solamente luoghi di transito, ma comprendono un piccolo spazio di sosta che li rende, pur nelle loro dimensioni, uno spazio pubblico. Questo ci consente di guardare a Venezia come un modello urbanistico sviluppato secondo una costruzione della socialità.

Non solo, Mancuso guarda anche ai palazzi privati come un esempio di architettura urbanistica, che "si regala alla città": nei palazzi domina un modello di facciata leggero, che non assolve nessun compito strutturale e statico e che permette la presenza di tante aperture – bifore, trifore – rendendo gli interni visibili da fuori. A Venezia il suolo non è preesistente all'edificio: al contrario, fare un edificio affacciato sul canale significa fare anche il canale. Accade lo stesso per le calli e i campi, che si realizzano costruendo l'edificio. È questa spiccata attenzione per la dimensione pubblica che fa di Venezia una città in cui le disuguaglianze non sono appesantite - non vi sono segregazioni urbane né periferie – ma anzi sono contenute grazie alla presenza di spazi dove si sviluppano la socialità, l'integrazione e la mescolanza.

3. Venezia: un futuro di innovazione

In questo breve e forse inusuale excursus storico su alcuni tratti, noti e meno noti, del governo della Serenissima, abbiamo voluto evidenziare come l'innovazione, oggi tanto invocata, non sia accaduta per caso, ma abbia qui trovato, oltre che terreno fertile, un sistema di governance che l'ha favorita, promossa e protetta.

La domanda che muove il nostro intervento è se, da queste lezioni del passato, possiamo imparare qualcosa per il presente, per progettare il futuro di questa città e, più in generale, i molti territori italiani che, dal Rinascimento in poi, hanno accumulato esperienze, ma anche "ambienti" che potrebbero essere portatori o, per lo meno, facilitatori di una nuova rinascita che faccia perno proprio sull'innovazione, oggi in troppi ambiti del nostro Paese sirena tanto invocata quanto poco programmata e agita nel concreto.

3.1 Lezione della resilienza

In questo periodo pandemico, il termine resilienza si è fatto sentire da più parti. La definizione di *resilienza*, termine che nella tecnologia dei materiali costituisce l'opposto di fragilità, in ambito psicologico indica "la capacità di reagire di fronte a traumi, difficoltà". Oggi, è usato in sociologia anche per le collettività, sostanzialmente con la stessa accezione e, allo stesso modo, ha come contrario quello della fragilità. I traumi e le difficoltà che oggi le città e le comunità che le abitano subiscono derivano da fattori esogeni, quali la pandemia che stiamo vivendo come esempio molto tangibile, ma anche i cambiamenti climatici e i loro effetti potenzialmente devastanti (siccità, alluvioni – si pensi ai drammatici effetti dell'acqua alta a Venezia nel recente passato -, uragani, etc.). La resilienza si fonda sulla capacità di sopportazione e reazione a questi eventi negativi. La storia di Venezia è ricca, come abbiamo visto, di innovazioni che l'hanno resa resiliente, capace di risorgere e di superare i limiti del presente fatto, a quei tempi in forme diverse ma sostanzialmente simili, di pestilenze, di trasformazioni ambientali, guerre, crisi economiche, etc. Resiliente l'ha resa certamente l'atteggiamento dei suoi cittadini e la loro ricchezza, ma più che questo, la convinzione che il bene comune fosse superiore a qualsiasi altro bene, anche ai patrimoni personali. Ai dogi, eletti democraticamente (pur tra un'oligarchia), veniva chiesto di donare alla Repubblica una parte consistente del loro patrimonio (Zorzi, 1979). E il contributo dei singoli alla collettività era non solo richiesta formale, ma motivo di vanto per le famiglie che più partecipavano alla vita cittadina (Queller, 1987). Con interventi volti a quella che oggi si definisce sostenibilità, si sono potuti spostare fiumi, costruire protezioni dal mare, con investimenti che certamente non guardavano all'oggi, né al ristretto domani delle successive elezioni dogali.

Questa storia, che le pietre raccontano e insegnano, può rappresentare occasione per una nuova resilienza. Fisica, e il Mose oggi rappresenta un'opera dal carattere eccezionale in tal senso, ma pensando ai problemi di asfissia demografica dell'oggi, citati qui sopra, anche sociale. Su questo c'è ancora molto da fare.

3.2 Ingredienti per vivere l'innovazione

Una strada possibile è quella di tornare a essere capitale dell'innovazione. Il *genius loci* c'è tutto. Non solo per il suo passato. Venezia è cara al mondo. E se milioni e milioni di cittadini del mondo vorrebbero esserne turisti, tra questi molti ne apprezzano il valore, anche simbolico. Per questo motivo, proprio Venezia è stata citata da Ursula von der Leyen nel discorso di insediamento come Presidente della Commissione europea. Questa rilevanza e questo interesse potrebbero far sì che in questo luogo più che in altre città europee si sviluppino progetti di ampio respiro e di livello elevato. Oltre al valore simbolico e, opportunamente giocato, al valore retorico della storica città dell'innovazione, Venezia possiede già diverse caratteristiche strutturali che le permetterebbero di ospitare progettualità "alte".

Venezia oggi ha un aeroporto, ottimamente funzionante e strutturalmente in continua positiva evoluzione, in grado di collegarla con le principali città europee e (in condizioni normali) con i principali hub internazionali con diversi voli giornalieri. Ha un porto che, risolto i problemi delle “grandi navi”, ha grandissime potenzialità e capacità. La stazione ferroviaria la collega con l’alta velocità in poche ore (e in un vicino futuro ancora meno) con le principali città italiane. La struttura ricettiva che fino ad oggi si è iper-ampliata per l’*overtourism* può facilmente essere riconvertita, con grandi capacità, verso clienti business. Tra le prime città in Italia, anche il centro storico è tutto cablato con fibra ottica e il wi-fi gratuito cittadino copre ampie zone della città. La “naturale” pedonalizzazione del grande centro storico la proietta dal passato al presente e ad un futuro di una mobilità sostenibile e con una migliore qualità della vita. Non va dimenticata infine l’unicità della sua laguna che inserisce il contesto urbano in un grande parco naturale di estremo interesse, ma anche di forte vivibilità.

Nei nostri limitati esempi si è fatto riferimento in ambito culturale solo al caso del Teatro, ma Venezia nel suo passato, anche recente, notoriamente è stata nella Cultura e nelle Arti molto più che un semplice palcoscenico. La presenza delle Università, Fondazioni, istituzioni quali la Biennale possono fungere da volano per una connessione tra l’innovazione e la cultura che molti vedono come strada di estremo interesse e realmente strategica per il futuro delle città (Salerno, 2020).

3.3 Politiche per l’innovazione

Avere i giusti ingredienti però non basta. Nel rileggere con occhio attento le lezioni del passato, per questo ne abbiamo qui riportate alcune, oltre a cogliere la fecondità dell’ambiente e la presenza dei giusti ingredienti, si nota come l’azione politica, per non essere fraintesa, delle politiche, sia stata fondamentale per diventare capitale indiscussa dell’innovazione in Europa e nel mondo “conosciuto”.

Proviamo qui sinteticamente a riconoscere le caratteristiche di questa azione, per verificare quanto siano, *mutatis mutandis*, oggi applicabili.

3.4 Attrazione

Non è pensabile che una capitale dell’innovazione possa sfruttare solo il capitale umano dei suoi abitanti. Deve essere in grado di attrarre, con specifici strumenti di comunicazione e con politiche che rendano attrattiva la migrazione, le menti migliori, i soggetti più interessanti. Senza guardare ai confini ristretti del proprio territorio, Paese o quant’altro.

3.5 Facilitazione

Componente dei fattori attrattivi, ma meritano di essere trattate a sé sono le politiche che rendono più facile lo sviluppo di innovazioni. Queste possono essere molteplici, sono ad

esempio quelle volte a rendere disponibili luoghi (e nel caso di Venezia, come in molte città italiane, i luoghi pubblici non o sotto utilizzati sono molti), a promuovere modalità di lavoro (permessi e attivazioni in tempi celeri) e agevolazioni (fiscali, ad esempio, ma non solo); tutte importanti per chi (investitore o ideatore) ha la possibilità di scegliere (perché è tra i migliori) il qui o l'altrove.

3.6 Governo di rete

Nel recente passato a Venezia, come in molte altre città italiane, sono state tentate piccole esperienze di innovazione, alcune con qualche successo, molte partite e finite in poco tempo. Una caratteristica su tutte ha accompagnato questi, magari belli e ingegnosi, ma sempre fallimentari: l'assenza di un approccio sistemico. La storia del passato, ma anche quella del presente (si pensi alla Silicon Valley o a Barcellona e a come lì le startup sono gestite) ci insegna che uno degli aspetti cruciali perché le innovazioni decollino è quello della possibilità di essere agganciate ad un sistema produttivo che le promuova, innanzitutto, ma anche che le accolga e le faccia crescere (*scaling up*). Le reti però non nascono da sole, o meglio non si sviluppano da sole: devono essere aiutate e facilitate con precise azioni di network governance (Klijn & Koppenjan, 2016; Kapucu & Hu, 2020) che, pur riconoscendo la pluralità dei soggetti, individuino obiettivi comuni e strade per raggiungerli.

3.7 Internazionalizzazione

Forse una frase tra le più emblematiche per capire ruolo e portata dell'azione della Serenissima su quelli che oggi si chiamerebbero mercati internazionali la prendiamo dal grande maestro dell'internazionalizzazione, forse storicamente il più grande, che visse a Venezia tra il XIII e il XIV secolo: Marco Polo. Italo Calvino riporta questo dialogo immaginario tra il viaggiatore e il Gran Khan:

[...] *Ne resta una di cui non parli mai. Marco Polo chinò il capo. - Venezia, - disse il Khan. Marco sorrise. - E di che altro credevi che ti parlassi? L'imperatore non batté ciglio. - Eppure non ti ho mai sentito fare il suo nome. E Polo: - Ogni volta che descrivo una città dico qualcosa di Venezia (Calvino, 1972).*

Da questo punto di vista, oggi, certamente Venezia non è unica: molte sono le città a vocazione internazionale, da New York (americana, ma del mondo) a Singapore (simbolo vissuto del sincretismo asiatico e grande ponte con l'Occidente e gli altri mondi), solo per citare i casi più noti. Duole dirlo, ma Venezia non lo è più. O meglio, lo è con qualche sua eccellenza (nel campo della cultura, ad esempio) ma poco, troppo poco, in molti altri campi. Le potenzialità, però, ci sono tutte, ad iniziare da una vocazione, certa, scritta nel marmo.

Riflessioni conclusive. Venezia come sintesi e paradigma

Se da un lato l'auspicio di chi scrive è di aver generato interesse e speranze nei numerosi lettori che amano Venezia a riguardo di un suo futuro possibile, dall'altro vorremo sottolineare che in questa riflessione su governance e innovazione Venezia è solo un esempio. Esempio molto rappresentativo perché Venezia ha una storia dalla quale imparare e un presente con enormi possibilità, se ci si investe, e al tempo stesso con altrettanto enormi criticità che, se nulla si fa, la tireranno a fondo se non nel mare fisico (e senza interventi a questo è destinata) nel mare dell'*overtourism*, trasformandola in un grande parco tematico. Ma è anche esempio paradigmatico perché Venezia condivide con molte altre città, se non tutte, numerose sue caratteristiche. Ecco perché sono in diversi che vedono oggi questa città come un possibile luogo di una sperimentazione di innovazione per tutto il nostro Paese in vista di un rilancio e in ottica di una sostenibilità fisica e sociale.

Riferimenti bibliografici

- Barovier Mentasti, R., & Tirelli, M. (2010). *Altino, glass of the Venetian lagoon*. Venezia: Vianello Libri.
- Béné, C., Mehta, L., McGranahan, G., Cannon, T., Gupte, J., & Tanner, T. (2018). Resilience as a policy narrative: Potentials and limits in the context of urban planning. *Climate and Development*, 10.
- Benvenuti, F. (1996). *Disegno della amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*. Padova: CEDAM.
- Berveglieri, R. (1995). Inventori Stranieri a Venezia (1474-1797). Importazione di tecnologia e circolazione di tecnici artigiani inventori, in *Memorie*. Venezia: Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, Venezia.
- Berveglieri, R. (1999). *Le vie di Venezia Canali lagunari e rii a Venezia: Inventori, brevetti, tecnologia e legislazione nei secoli XIII-XVIII*. Verona: Cierre edizioni.
- Berveglieri, R. (2020). *“Ingegnosi artificij”*. Trecento anni di storia della tecnica, della scienza e dell’innovazione (1474-1788). Verona: Cierre Edizioni.
- Bianconi, L. (1982). *Il Seicento*. Torino: EDT.
- Bistort, G. (1912). *Magistrato alle pompe nella Repubblica di Venezia; studio storico*, Serie 3.5.
- Braida, L. (2000). *Stampa e cultura in Europa*. Bari: Laterza.
- Cacciavillani, I. (2010). *La sanità pubblica nell’ordinamento veneziano*. Venezia: Arpav.
- Calvino, I. (1972). *Le città invisibili*. Torino: Einaudi.
- Campostrini, S., & Gibin, M. (2019). *Nuovi modelli di governance del territorio, innovazione sociale e partecipazione: a prospettiva della co-creazione*, Rapporto Ca’Foscari sui comuni. Roma: Castelvecchi.
- Campostrini, S. (2020). *Governance territoriale per una nuova società: una riflessione su social innovation e governance*, Rapporto Ca’ Foscari sui comuni 2020. Roma: Castelvecchi.
- Ceriana, M., & Mueller, R. C. (2014). Radicamento delle comunità straniere a Venezia nel Medioevo: “scuole” di devozione nella storia e nell’arte, in *Cittadinanza e mestieri: radicamento urbano e integrazione nelle città bassomedievali (secc. XIII-XVI)*, a cura di Del Bo, B. Roma: Viella.
- Cinar, E., Trott, P., & Simms, C. (2019). A systematic review of barriers to public sector innovation process, *Public Management Review*, 21(2).
- Cipolla, C. (1986). *Contro un nemico invisibile. Epidemie e strutture sanitarie nell’Italia del Rinascimento*. Bologna: Il Mulino.
- Coaffee, J., Therrien, M.-C., Chelleri, L., Henstra, D., Aldrich, D.P., Mitchell, C.L., Tsenkova, S., & Rigaud, É. (2018). Urban resilience implementation: A policy challenge and research agenda for the 21st century. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26.
- Comune di Venezia (2019). *Annuario del Turismo*, Assessorato al Turismo.
- Cunningham, J. A., & Link, A. N. (2016). Exploring the effectiveness of research and innovation policies among European Union countries. *International Entrepreneurship and Management Journal*, 12(2).
- Davis, R. (1997). *Costruttori di navi a Venezia*. Vicenza: Neri Pozza.
- Erban, F. (2009). Prefazione, in Mancuso, F., *Venezia è una città*. Venezia: Corte del Fontego.
- Ferrari, B. (1637). *L’Andromeda*. Venezia: Antonio Bariletti.
- Gasparetto, A. (1954). *Il Vetro di Murano, dalle origini ad oggi*. Vicenza: Neri Pozza.
- Infelise, M. (2014). *Padroni dei libri. Il controllo sulla stampa nella prima età moderna*. Roma-Bari: Laterza.
- Kapucu, N., & Hu, Q. (2020). *Network governance: Concepts, theories, and applications*. London: Routledge.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. London: Routledge.
- Lane, C. F. (1978). *Storia di Venezia*. Torino: Einaudi.

- Lane, C. F. (1983). *Le navi di Venezia: fra i secoli XIII e XVI*. Torino: Einaudi.
- Le Corbusier (1935). *La Ville Radieuse: elements d'une doctrine d'urbanisme pour l'equipe ment de la civilisation machiniste*. Boulogne-sur-Seine.
- Lowry, M. (2002). *Nicolas Jenson e le origini dell'editoria veneziana nell'Europa del rinascimento*. Roma: Il Veltro editrice.
- Luzzatto, G. (1995). *Storia economica di Venezia dall'XI al XVI secolo*. Venezia: Marsilio.
- Mancuso, F. (2009). *Venezia è una città*. Venezia: Corte del Fontego.
- Mangini, N. (1974). *I Teatri di Venezia*. Milano: Mursia.
- Marzollo, A. (2020). Prefazione, in Berveglieri, R., *“Ingegnosi artificij”. Trecento anni di storia della tecnica, della scienza e dell'innovazione (1474-1788)*. Verona: Cierre Edizioni.
- Milledonne, A. (1580). *Ragionamento di doi gentil'huomini l'uno Romano, l'altro Venetiano. Sopra il governo della Repubblica Venetiana fatto alli 15 di Gennaio 1580 al modo di Venetia*, BNM, Mss. Italiani, cl. VII, 709 (8403), c. 51r.
- Mueller, R. C. (2016). Immigrazione, Cittadinanza e Identità: Essere foresto a Venezia nel tardo Medioevo, in *Stranieri, Barbari e Migranti: Il racconto della storia per comprendere il presente*, a cura di Plebani, T. Venezia: Biblioteca Nazionale Marciana.
- Montanari, C., & Bruzzo, A. (2017). *Dalle politiche europee di reindustrializzazione al provvedimento italiano Industry 4.0*, Territorio, 81, 2. Milano: Franco Angeli.
- Niero, M. (2015). *Edilizia minore a Venezia tra il XIII e il XIV secolo*, tesi di dottorato, Università Ca' Foscari.
- Orlando, E. (2016). Minoranze, migranti e matrimoni a Venezia nel basso Medioevo, in *Stranieri, Barbari e Migranti: Il racconto della storia per comprendere il presente*, a cura di Plebani, T. Venezia: Biblioteca Nazionale Marciana.
- Palmer, R. J. (1979). L'azione della Repubblica di Venezia nel controllo della peste, in *Venezia e la peste. 1348/1797*. Venezia: Marsilio.
- Plebani, T. (2004). *Venezia 1469. La legge e la stampa*. Venezia: Marsilio.
- Pullan, B. (1982). *La politica sociale della repubblica di Venezia 1500-1620*. Roma: Il Veltro editrice.
- Queller, Donald E. (1987). *Il patriziato veneziano. La realtà contro il mito*. Roma: Il Veltro editrice.
- Romanin, S. (1853). *Storia documentata di Venezia*, Volume VIII.
- Romano, R. (1968). Economic Aspects of the Construction of Warships in the Sixteenth Century, in *Crisis and Change in the Venetian Economy in the Sixteenth and Seventeenth Centuries*, a cura di Pullan, B. London: Methuen.
- Rossi, F. (1996). L'Arsenale: i quattro direttivi, in *Storia di Venezia*, a cura di M. Isnenghi. Roma: Treccani.
- Salerno, G. M. (2020). *Per una critica dell'economia turistica: Venezia tra museificazione e mercificazione*. Maccratta: Quodlibet.
- Salvadori, A. (1973 a). L'Arsenale e l'industria navale, in *Civiltà di Venezia*, a cura di G. Perocco e A. Salvadori. Venezia: Stamperia di Venezia Editrice, vol. 2.
- Salvadori, A. (1973 b). Gli ospizi e l'assistenza pubblica, in *Civiltà di Venezia*, a cura di G. Perocco e A. Salvadori. Venezia: Stamperia di Venezia Editrice, vol. 3.
- Sandi, V. (1755). *Principi di storia civile della repubblica di Venezia dalla sua fondazione sino all'anno di N.S. 1700*, III, Venezia.
- Soranzo, C., (2018). La nascita del teatro alla veneziana, *Engramma*, vol. 152.
- Tenenti, A. (1997). Le temporal calamità, in Arnaldi, G., Gracco, G. & Tenenti, A., *Storia di Venezia: dalle origini alla caduta della Serenissima*, Vol. III. Roma: Treccani.
- Trebbi, G. (1980). *La cancelleria veneta nei secoli XVI e XVII*, Annali della Fondazione Luigi Einaudi, 14.
- Trivellato, F. (2006). Murano Glass, Continuity and Transformation (1400-1800), in *At the Center of the Old World: Trade and Manufacturing in Venice and the Venetian Mainland, 1400-1800*, ed. Paola Lanaro. Toronto: Centre for Reformation and Renaissance Studies.

- Tucci, U. (1990). Carriere popolari e dinastie di mestiere a Venezia, in *Gerarchie economiche e gerarchie sociali secoli XII-XVIII*, Atti della «Dodicesima Settimana di Studi» dell'Istituto Internazionale di Storia Economica “F. Datini”, Prato 18-23 aprile 1980, a cura di A. Guarducci, Firenze.
- Zan, L. (2019). *History of management and stratigraphy of organizing. The Venice Arsenal between tangible and intangible heritage*, «HERITAGE», 2.
- Zannini, A. (2009). *Venezia città aperta. Gli stranieri e la Serenissima, XIV-XVIII sec.* Venezia: Marcianum Press.
- Zannini, A. (1993). *Burocrazia e burocrati a Venezia in età moderna: i cittadini originari (sec. XVI-XVIII)*. Venezia: Istituto Veneto di scienze, lettere e arti.
- Zecchin, L. (1952). Sulla storia dell'arte vetraria muranese. *Giornale Economico*.
- Zecchin, L. (1987). *Vetro e vetrai di Murano*. Venezia: Arsenale Editrice.
- Zecchin, P. (2017). *Le Avventure Dei Vetrai Muranesi Emigrati in Francia Nella Seconda Metà Del '600*. *Journal of Glass Studies*, vol. 59, Corning Museum of Glass.
- Zitelli, A. (1979). L'azione della Repubblica di Venezia nel controllo della peste, in *Venezia e la peste. 1348/1797*. Venezia: Marsilio.
- Zorzi, A. (1919). *La Repubblica del Leone: Storia di Venezia*. Milano: Rusconi.

Organizzazione ed efficacia del lavoro agile durante il Covid-19.

Indagine sulla percezione e le opinioni dei lavoratori in un ente sanitario pubblico

*Organization and effectiveness of agile
work during Covid-19.*

*A survey on the perception and opinions
of workers in a public health institution*

*Claudio Mantovani, Anna Pinto, Nadia Zorzan, Grazia Manca,
Licia Ravarotto e Antonia Ricci**

* Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie.

Abstract

The Covid-19 pandemic has pushed many companies to make extensive use of remote working. This working practice has mainly affected the public administration, which has so far been rather late with this measure. The Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie (IZSVe) carried out a survey in order to explore employees' experience of remote working in the period March-June 2020. In the survey, several aspects were investigated, such as employees' opinions, motivations, difficulties encountered, monitoring of work activities, effectiveness, and pros and cons of remote working. Starting from collected data, the most suitable procedures for organizing and managing remote working in IZSVe will be developed. A regulation of remote working that facilitates the IZSVe employee's work activity considering its specific needs such as work-family balance and psychophysical well-being will be defined in the near future.

Keywords: *remote working, covid-19, work-life balance, public administration, survey.*

Introduzione

L'emergenza sanitaria causata dalla pandemia da Covid-19 ha spinto molte aziende pubbliche e private italiane a rafforzare le modalità di utilizzo del lavoro agile, o ad attivarle da zero, per ridurre il rischio di propagazione dell'infezione o il verificarsi di focolai epidemici all'interno dei luoghi di lavoro. La finalità di queste misure, nelle intenzioni dei datori di lavoro, è di garantire la continuità delle attività produttive e dei servizi.

In Italia il lavoro agile è definito dalla legge n. 81 del 22 maggio 2017, come:

[...] modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luoghi di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa.

Le disposizioni in materia di lavoro agile (Capobianco, 2017) si applicano anche ai rapporti di lavoro in atto all'interno delle amministrazioni pubbliche, come

sancito dall'art. 14 l. 124/2015, inserito nella "riforma Madia", che prevede l'adozione di:

[...] *nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa che permettano, entro tre anni, ad almeno il 10% dei dipendenti, ove lo richiedano, di avvalersi di tali modalità, garantendo che i dipendenti che se ne avvalgono non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera.*

Infine, con il d.l. 2 marzo 2020, n. 9 "Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19", le amministrazioni possono ricorrere al lavoro agile come modalità di lavoro ordinaria.

In generale il profilo ottimale del lavoratore che può beneficiare del lavoro agile può essere delineato sulla base delle caratteristiche delle attività svolte e del loro livello di mobilità (Mariano, Scacco & Crespi, 2017). Le attività vengono suddivise in quattro diverse categorie, in base ad un approccio di *activity based working*, secondo il quale è necessario collocare ogni lavoratore all'interno dell'ambiente più in linea con la propria mansione:

- *Concentration*: attività che richiedono un elevato livello di concentrazione, quali ad esempio la reportistica, la realizzazione di presentazioni, etc.;
- *Collaboration*: attività strettamente connesse al team-working e al costante coinvolgimento di altri colleghi;
- *Communication*: attività comportanti un continuo scambio di informazioni diretto fisico o virtuale, quali chiamate, riunioni, etc.;
- *Contemplation*: attività che comportano un periodo di riflessione al fine di implementare idee o crearne di nuove o più semplicemente recuperare energie.

Rispetto alla mobilità, vengono individuate le attività cosiddette *resident*, che implicano la quasi costante presenza del lavoratore all'interno degli ambienti aziendali, e le attività *mobile workers*, alle quali è più favorevole accostare il lavoro agile.

Tale definizione rappresenta una delle tappe fondamentali dell'organizzazione del lavoro agile: la mappatura preventiva che ogni azienda deve attuare consente al dipendente di conoscere in maniera trasparente le sue possibilità di lavorare, totalmente o parzialmente, da remoto e all'azienda di affidare e monitorare i conseguenti obiettivi lavorativi secondo modalità altrettanto trasparenti.

Sebbene le definizioni siano spesso usate come sinonimi, il lavoro agile è diverso dal tele-

lavoro poiché consiste in una nuova modalità lavorativa basata su principi di flessibilità, autonomia e collaborazione, finalizzata a incrementare la competitività aziendale e, contestualmente, a favorire la conciliazione fra tempi di vita e tempi di lavoro della persona. In tal senso, il lavoro agile supera la tradizionale logica del controllo sulla prestazione, ponendosi come patto fiduciario tra l'amministrazione e il lavoratore; quest'ultimo non può essere quindi ridotto a forme di conciliazione o di applicazione "flessibile" del telelavoro, poiché si rischierebbe di sprecare un'opportunità di rinnovamento della cultura del lavoro (Osservatorio smart working, 2016).

Questo "patto" risulta dalla combinazione di più fattori, tra cui hanno un'importanza strategica la cultura organizzativa e le tecnologie digitali. Le tecnologie digitali sono fondamentali per rendere possibili nuovi modi di lavorare e sono da considerarsi, quindi, condizione essenziale per lo svolgimento del lavoro agile. La cultura organizzativa basata sui risultati (*result driven*) riveste un ruolo chiave in quanto capace di generare autonomia e responsabilità nelle persone e, di conseguenza, di riconoscere il merito di ciascun lavoratore. In questa prospettiva il tema della misurazione e del monitoraggio della performance assume una valenza fondamentale nell'implementazione del lavoro agile. Tali presupposti si sono imposti nel panorama lavorativo italiano a velocità diverse, più rapidamente nelle grandi organizzazioni del settore privato, più gradualmente nella piccola e media impresa e nella pubblica amministrazione.

Come descritto in premessa, nonostante la normativa contempli da tempo il lavoro agile come possibile modalità lavorativa, in Italia, prima della pandemia, la sua diffusione nella pubblica amministrazione si aggirava intorno all'8-10% (Mariano, Scacco & Crespi, 2017; Osservatorio smart working, 2019; FPA Annual Report, 2020). Un primo sguardo d'insieme sulla percezione del lavoro agile in epoca pre-pandemica si può ricavare dall'indagine nazionale condotta dall'Enea su amministrazioni pubbliche che avevano attivato forme di lavoro a distanza (Penna *et al.*, 2020). La situazione è radicalmente cambiata con l'emergenza pandemica, quando in seguito alle disposizioni sanitarie del Governo, le amministrazioni pubbliche hanno utilizzato il lavoro agile dapprima in forma sperimentale quindi in modalità ordinaria, trovandosi nella condizione di dover organizzare iniziative e progetti generalmente ancora poco strutturati. Secondo un'indagine del Dipartimento della Funzione Pubblica, a maggio 2020 il personale della pubblica amministrazione in lavoro agile ha registrato un picco del 64%, segno di una crescita rapida in pochissimi mesi; positivo anche il giudizio dei dipendenti per quanto riguarda il benessere percepito: secondo una rilevazione promossa dal Ministero per la Pubblica Amministrazione, la quasi totalità degli intervistati (91%) ha giudicato abbastanza o pienamente soddisfacente l'esperienza del lavoro agile (Monitoraggio sull'attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni – Sintesi, 2020).

La pandemia ha accelerato l'implementazione di questa modalità e la sua regolamentazione soprattutto nella pubblica amministrazione, tanto che nel 2021 le amministrazioni dovranno programmare e integrare il lavoro agile all'interno del piano delle per-

formance, come recentemente disposto dalle “Linee guida sul Piano organizzativo del lavoro agile (Pola) e indicatori di performance”, emanate a fine 2020 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica. La pianificazione “a regime” del lavoro agile ha spinto quindi le amministrazioni pubbliche a realizzare indagini interne mediante questionari con l’obiettivo di raccogliere le percezioni del personale rispetto all’esperienza del lavoro ed evidenziarne potenzialità e criticità, ma anche per strutturare modalità di applicazione delle normative e delle linee guida esistenti in materia adeguandole alle varie realtà.

Per una efficace regolamentazione del lavoro agile è necessario tenere conto delle implicazioni manageriali specifiche di questa modalità di svolgimento della prestazione lavorativa. Studi nazionali e internazionali hanno esplorato queste implicazioni, sia nel settore pubblico che nel privato. Una rilevante questione riguarda la gestione del personale e le azioni che i manager (o direttori) devono adottare in tal senso (Tripi & Mattei, 2020). In una realtà in cui il lavoro agile sia usufruibile per categorie di dipendenti, ma non per altre, è importante che il manager sia in grado di mantenere le relazioni sociali all’interno del team, tenendo conto delle peculiarità del singolo ufficio e rendendosi capace di notevole flessibilità adeguando stili di leadership al diverso team (Tripi & Mattei, 2020; Goleman, 2012).

Affinché i collaboratori che lavorano da remoto siano in grado di assicurare la propria produttività lavorativa, è importante che il manager intraprenda le necessarie strategie illustrate dettagliatamente da Gardner e Matviak (2020). È fondamentale, in particolare, creare consapevolezza e fiducia nel lavoratore, affinché sia conscio dei suoi obiettivi, del suo ruolo, delle sue competenze e della sua autonomia nello svolgere le diverse attività. È inoltre necessario adottare azioni che favoriscano le interazioni personali, programmando incontri regolarmente e favorendo, anche se a distanza, contatti visivi che preferiscano le video chiamate, piuttosto che lo scambio di mail (Neeley, 2020).

1. L’esperienza dell’Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie

L’Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie (IZSVe) è un ente sanitario che opera per la salute pubblica e come tale fa parte della pubblica amministrazione. L’IZSVe è inserito nel Sistema sanitario nazionale (Ssn) e attraverso l’attività di laboratorio, di ricerca, di formazione e di consulenza agli operatori delle filiere produttive interviene nell’ambito della salute animale e della sicurezza alimentare.

Ad oggi in IZSVe è riconosciuta formalmente la modalità lavorativa del telelavoro, tuttavia non è ancora riconosciuta quella del lavoro agile che, come precedentemente illustrato, è differente dal telelavoro. Per questo motivo di seguito, in riferimento al

contesto dell'IZSVe, così come nei quesiti posti nel questionario, si è deciso di parlare di telelavoro e non di lavoro agile, ovvero della modalità lavorativa attualmente riconosciuta e adottata a livello di istituto. Sulla base della normativa nazionale, e in linea con i presupposti teorici sopra riportati, fin dal 2013 l'IZSVe ha definito un regolamento interno (di seguito regolamento) per l'accesso al telelavoro a gruppi limitati di dipendenti, in ragione della tipologia di attività svolta e di particolari esigenze di conciliazione lavoro-famiglia. Tale regolamento persegue una duplice finalità: 1) sperimentare nuove soluzioni gestionali in grado di favorire lo sviluppo di una cultura organizzativa orientata al lavoro per obiettivi ottenendo, al tempo stesso, l'incremento della produttività; 2) rafforzare le misure di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Un ulteriore orizzonte, a tutt'oggi non ancora ben delineato, riguarda la promozione della mobilità sostenibile tramite la riduzione degli spostamenti casa-lavoro-casa, nell'ottica di perseguire una politica ambientale aziendale sensibile alla diminuzione del traffico urbano in termini di volumi e di percorrenze.

Constatato il numero limitato di chi ha usufruito del telelavoro in IZSVe, è verosimile che l'iter autorizzativo previsto da tale regolamento, privilegiando esso gli aspetti burocratici nel rispetto delle norme e peculiarità della pubblica amministrazione, non abbia consentito una reale diffusione di questa modalità lavorativa in IZSVe. In particolare, il dipendente che intende effettuare il lavoro da remoto deve rispondere al bando interno con un progetto, convalidato dal proprio dirigente responsabile a cui segue la valutazione e l'approvazione finale della direzione apicale. Le singolarità sono rappresentate dal fatto che il lavoratore deve essere assunto a tempo indeterminato e che i limiti temporali a cui è possibile accedere sono stabiliti a seconda del ruolo e dell'area contrattuale di appartenenza (1 giorno/settimana per un direttore di struttura complessa, 2 giorni/settimana per un dirigente con incarico di struttura semplice, 3 giorni/settimana per un dirigente e 4 giorni/settimana per tutto il resto del personale).

I criteri di selezione sono chiaramente definiti non tanto dalla possibilità di effettuare il telelavoro indipendentemente dal luogo e dal tempo prestabilito, ma in ordine alle esigenze di conciliazione vita-lavoro e innanzitutto dettate dalle attività di cura: condizione di disabilità, cura dei figli minori di 8 anni, presenza di famigliari o conviventi debitamente certificati, tempi di percorrenza casa-lavoro sfavorevoli. L'assegnazione avviene quindi con provvedimento formalizzato con contratto individuale, per un periodo limitato (annuale, con eventuale rinnovo). Il monitoraggio dell'attività lavorativa è previsto mensile, mediante duplice relazione, effettuata dal lavoratore e dal suo dirigente responsabile.

I punti di debolezza di tutto l'impianto sono in sintesi due. Il primo riguarda la complessità della procedura, che attinge a un paradigma culturale volto più a limitare il numero dei dipendenti intenzionati ad avere accesso al telelavoro, finanche a scoraggiarlo, piuttosto che a incoraggiare una modalità differente che potenzialmente offre delle opportunità nuove. Infatti, lo spirito con cui era stato discusso e definito il regolamento nel momento della sua stesura (nel 2013) chiaramente non ambiva a produrre un

cambiamento della cultura organizzativa aziendale. Esso scaturiva da un'impostazione normativa, e culturale, in cui ancora non erano chiare ed esplicitate tutte le connessioni del telelavoro con la pianificazione aziendale delle performance da cui la difficoltà di coglierne appieno le potenzialità in senso strategico, anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza produttiva.

Un secondo aspetto problematico consiste nella reale natura delle attività svolte in telelavoro, di fatto sganciate da ogni progettualità. Questo aspetto ha avuto conseguenze immediate sulla catena di responsabilità: la valutazione del telelavoro nei termini di rendicontazione, mediante la relazione finale, finiva con l'indebolire il ruolo del dirigente responsabile del progetto, che si limita a certificare il lavoro svolto, privandolo del necessario contatto e confronto con il collaboratore.

Negli anni è stata avanzata una proposta di semplificazione del regolamento, sia da parte della stessa amministrazione che del Comitato unico di garanzia (Cug), che hanno giudicato i criteri imposti dal regolamento piuttosto restrittivi o scarsamente adeguati.

Alla fine del 2019 si stava lavorando proprio su questo, sulla redazione di un dispositivo interno più moderno ed efficace, liberato dagli inutili pesi burocratici.

Con l'arrivo della pandemia l'IZSve ha dovuto accelerare il processo di maturazione culturale che aveva fin qui timidamente avviato. Ha attivato tempestivamente procedure per il collegamento da remoto, per permettere ai dipendenti di usufruire in via eccezionale del telelavoro straordinario e limitare in questo modo gli accessi nel luogo di lavoro. La sperimentazione "forzata" non solo del telelavoro così come fino a quel momento era stato conosciuto presso l'IZSve, ma proprio del lavoro agile, almeno nei primi mesi della pandemia, non ha comportato un vero e proprio ripensamento del modello organizzativo di lavoro; tuttavia, nella prospettiva di compiere scelte finalizzate alla promozione del lavoro agile all'interno dell'ente, essa è stata giudicata indispensabile per raccogliere elementi utili alla definizione di un regolamento interno da adottare a regime in considerazione delle peculiarità dell'IZSve, in cui lavorano figure professionali anche molto diverse tra loro: dal biologo al medico veterinario, dal tecnico di laboratorio all'impiegato d'ufficio, e così via.

La sperimentazione ha suscitato alcune riflessioni sulle potenzialità di questa modalità di lavoro da mettere a regime e non limitata a un periodo eccezionale, efficace e sostenibile nel tempo. Il riferimento è qui al giusto bilanciamento tra la sfera oggettiva dell'azienda e quella soggettiva dell'individuo, fra le esigenze produttive definite negli obiettivi strategici e la produttività lavorativa del singolo lavoratore, ma con alcuni elementi di novità. Il primo è il benessere psico-fisico dell'individuo che per la prima volta sperimenta sé stesso in un contesto globale di distanziamento sociale, rischio sanitario e incertezza economica. Ciò che rende qualificante questo aspetto, tanto nella progettazione dell'indagine quanto nell'interpretazione dei risultati, è l'unicità della situazione pandemica. Il benessere del singolo acquisisce una rilevan-

za diversa, in quanto le condizioni di lavoro in cui si trova il lavoratore, come per esempio conciliazione famiglia/lavoro, interazioni sociali, ambiente, possono essere condizionate da fattori psicologici (stress, senso di isolamento) e fisici (disponibilità di spazi, malattia di congiunti, etc.). Il secondo aspetto è l'organizzazione del lavoro, che può essere intesa secondo ulteriori declinazioni come pianificazione, autonomia, responsabilizzazione, monitoraggio, rendicontazione.

A partire da tali presupposti, l'osservatorio IZSVe (<https://www.izsvenezie.it/comunicazione/ricerca-sociale/>) ha realizzato un'indagine sulle opinioni e le percezioni sia di coloro che hanno avuto la possibilità di usufruire del telelavoro straordinario, sia di coloro che per varie ragioni (es. incompatibilità della mansione lavorativa svolta, assenza di dotazioni informatiche, etc.) non hanno avuto la possibilità di usufruirne. La rilevazione è stata condotta tramite la somministrazione di un questionario semi-strutturato al personale dipendente, escludendo coloro che essendo assunti in borsa di studio hanno la flessibilità oraria determinata dai loro obiettivi formativi. In particolare l'indagine ha inteso rilevare la percezione relativamente ai benefici, sul benessere psico-fisico e delle prestazioni individuali, come anche delle difficoltà e delle criticità riscontrate per svolgere adeguatamente il proprio lavoro.

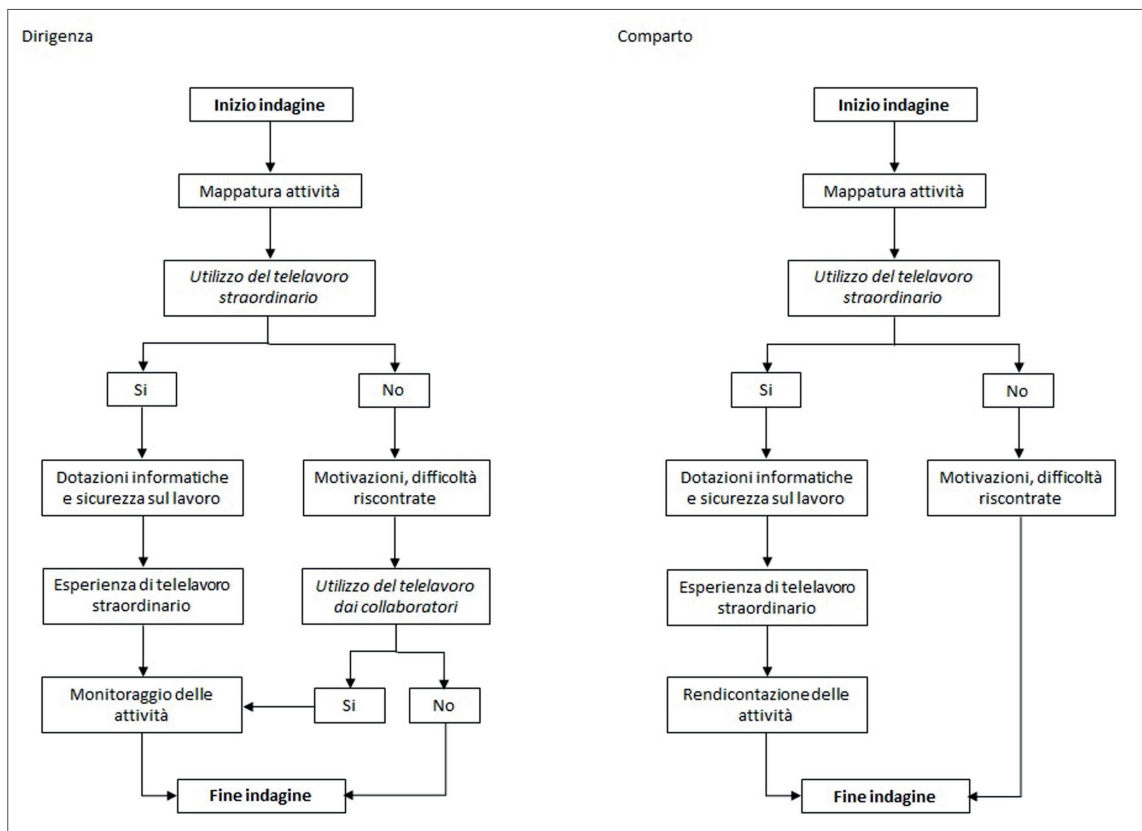
2. Metodologia

2.1 Il questionario

Il questionario semi-strutturato (Corbetta, 2003) è stato scelto come strumento di indagine per esplorare le opinioni e percezioni del personale dipendente dell'IZSVe. A seguito di una ricognizione delle indagini in corso durante i mesi di aprile-maggio 2020 rivolte sia al personale della pubblica amministrazione che al personale di aziende private di cui non è possibile riportare fonti in quanto questionari non più attivi, sono stati costruiti due questionari: uno rivolto al comparto (personale dipendente a tempo determinato e indeterminato) e uno rivolto alla dirigenza dell'IZSVe.

La scelta di condurre due indagini parallele anziché una unica deriva dall'esigenza di considerare i diversi livelli di responsabilità che caratterizzano queste due figure del pubblico impiego. I questionari hanno seguito una struttura pressoché speculare, di cui si riporta lo schema in Fig. 1.

Fig. 1 Struttura delle indagini (fonte: elaborazione degli autori).



I questionari sono stati informatizzati mediante il software open source *LimeSurvey*. Prima del lancio è stato condotto un pre-test, coinvolgendo rispettivamente 3 dirigenti e 4 dipendenti del comparto, al fine di individuare eventuali quesiti poco chiari o di difficile comprensione e definire eventuali aspetti non debitamente approfonditi nel questionario.

Elemento di novità rispetto ad altre indagini condotte riguarda i destinatari dell'indagine, costituiti sia da coloro che hanno usufruito del telelavoro straordinario, sia da chi per incompatibilità della mansione lavorativa svolta o per altre ragioni, non lo ha sperimentato. Tale scelta è giustificata dalla volontà di creare una visione di insieme il più vasta e completa possibile, tenendo conto dell'opinione delle molteplici figure professionali che caratterizzano l'ambiente lavorativo in questione.

Nel presente elaborato sono descritti i risultati salienti relativi a ciascuna sezione del questionario.

2.2 Raccolta dati

I dati sono stati raccolti tra il 16 luglio e il 31 agosto 2020. Un link generato tramite il software *LimeSurvey* è stato inviato tramite e-mail al personale risultante in servizio presso l'IZSVe al 9 luglio 2020. Tale link, univoco e diverso per ciascun rispondente, ha permesso di compilare il questionario una sola volta. In seguito al lancio delle due indagini, sono state inviate due ulteriori e-mail per ricordare, a chi non avesse ancora concluso la compilazione del questionario, il termine dell'indagine. Sebbene essa fosse stata promossa anche attraverso altri canali istituzionali (newsletter interna, intranet aziendale), si è permesso di rispondere al questionario solo tramite il link personale ricevuto via e-mail senza utilizzare quindi link pubblici su cui non era possibile effettuare controlli in caso di compilazioni multiple né era possibile garantire la persistenza delle risposte una volta avviata la compilazione.

2.3 Analisi statistiche

I dati quantitativi raccolti sono stati analizzati mediante opportune statistiche di sintesi attraverso l'uso del software *Spss* (versione 25.0.0.1). Le risposte date alle domande aperte presenti nel questionario sono state invece analizzate tramite analisi lessicometriche dei testi condotte con il software *Iramuteq* (Ratinaud, 2014). È stata in particolare svolta una analisi delle co-occorrenze (soglia minima di frequenza della parola inclusa nell'analisi pari a 3) sia per vedere quali fossero le parole più utilizzate dai rispondenti sia per individuare eventuali gruppi di parole utilizzate insieme e comprendere quindi meglio gli argomenti riportati dai rispondenti.

3. Risultati

3.1 Profilo dei rispondenti

La popolazione di interesse è composta dal personale in servizio al 9 luglio 2020, ovvero da 89 dirigenti e 435 dipendenti del comparto. Hanno preso parte alle due indagini rispettivamente 64 dirigenti (tasso di risposta pari al 71.9%) e 225 dipendenti del comparto (tasso di risposta pari al 51.7%). Le mansioni svolte dai rispondenti riguardano l'uso di videoterminali con software generici (es. posta elettronica, Word, Excel, ecc.) e il coordinamento di team di lavoro nel caso della dirigenza, mentre l'uso di videoterminali con software generici e l'uso di videoterminali con software specifici (es. applicativi per il funzionamento di strumentazioni di laboratorio, applicativi per la gestione e analisi dei dati, ecc.) nel caso del personale afferente al comparto (Tav. 1).

Tav. 1 Principali attività/mansioni svolte dai rispondenti (fonte: elaborazione degli autori).

Attività/mansione ¹	Dirigenza (n=64)		Comparto (n=225)	
	n	% ²	n	% ³
Uso di videotermini con software generici (es. posta elettronica, Word, Excel, ecc.)	55	85.9	178	79.1
Coordinamento di team di lavoro	43	67.2	41	18.2
Contatti con utenza interna ed esterna (es. aziende, fornitori, laboratori partner, ecc.)	41	64.1	81	36.0
Uso di videotermini con software specifici (es. applicativi per il funzionamento di strumentazioni di laboratorio, applicativi per la gestione e analisi dei dati, ecc.)	33	51.6	144	64.0
Diagnostica in laboratorio	26	40.6	46	20.4
Progettazione e pianificazione di attività strategiche per l'Istituto (es. gruppi di lavoro, ecc.)	26	40.6	19	8.4
Messa a punto / revisione di procedure (es. IDD, moduli, IO, ecc.)	19	29.7	37	16.4
Diagnostica in campo (es. sopralluoghi, ecc.)	11	17.2	4	1.8
Svolgimento di procedure di prova / analisi	7	10.9	70	31.1
Uso di apparecchiature specifiche (es. HPLC, PCR Real Time, ecc.)	4	6.3	36	16.0
Sopralluoghi per attività di controllo / manutenzione degli edifici IZSVe	2	3.1	4	1.8
Manutenzione ordinaria di apparecchiature specifiche (es. HPLC, bilance, ecc.)	1	1.6	17	7.6
Ricevimento e gestione merci / campioni	-	-	21	9.3
Movimentazione manuale di carichi, anche con appositi ausili	-	-	11	4.9
Trasporto persone o materiali tramite mezzi IZSVe	-	-	3	1.3
Altro	5	7.8	17	7.6

¹ Era possibile selezionare fino a cinque attività principali

² Le percentuali sono calcolate rapportando il numero di coloro che hanno selezionato ciascuna attività/mansione (seconda colonna) sui 64 dirigenti che hanno partecipato all'indagine

³ Le percentuali sono calcolate rapportando il numero di coloro che hanno selezionato ciascuna attività/mansione (seconda colonna) sui 225 dipendenti del comparto che hanno partecipato all'indagine

Tra i rispondenti, il 64.1% della dirigenza e il 70.7% del comparto ha dichiarato di aver usufruito del telelavoro straordinario tra marzo e giugno 2020, contro i rispettivi 35.9% e 29.3% che non ne hanno usufruito.

3.2 Esperienza di telelavoro straordinario

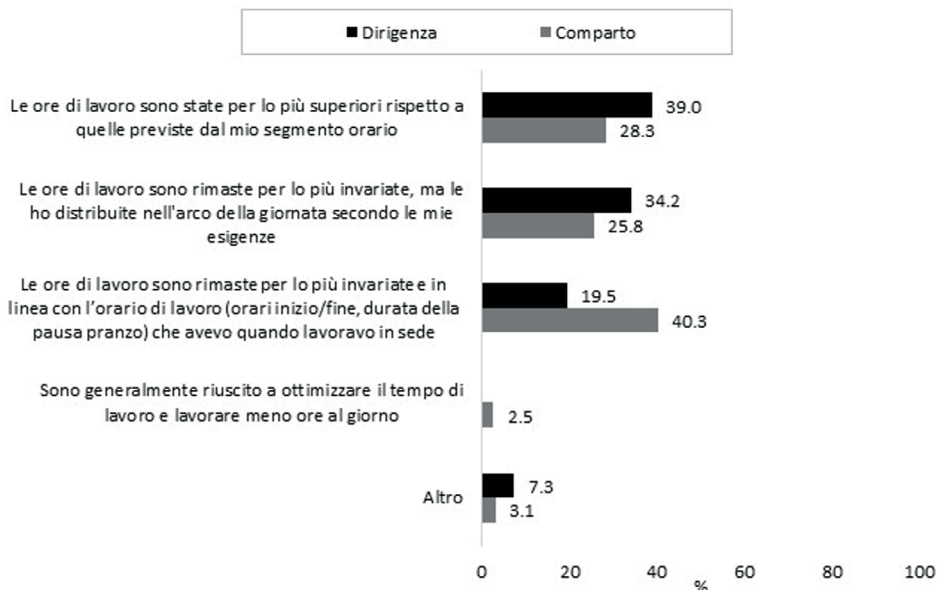
L'esperienza di telelavoro straordinario vissuta in IZSVe è stata indagata su diversi fronti: se da un lato sono stati esplorati aspetti prettamente legati all'attività lavorativa, quali

l'organizzazione delle ore di lavoro, l'interazione con i responsabili/colleghi, la logistica della postazione lavorativa, la disponibilità di dotazioni informatiche e il rispetto di requisiti della postazione in termini di sicurezza sul lavoro, dall'altro sono stati indagati aspetti riguardanti il benessere del lavoratore, dalla gestione domestico-familiare, al regime alimentare, allo stato psico-fisico individuale.

Questa sezione del questionario è stata compilata solo da coloro che hanno sperimentato il telelavoro straordinario, pari a 41 dirigenti e 159 dipendenti del comparto.

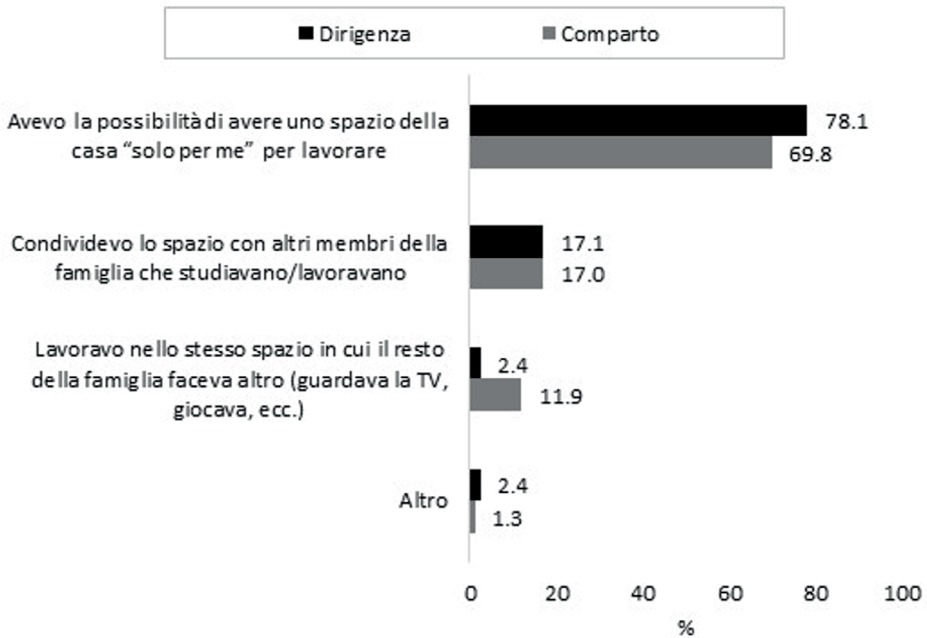
Per quanto riguarda l'orario di lavoro, in risposta alla domanda "durante il telelavoro straordinario, come ha gestito le ore di lavoro?" la maggior parte dei dirigenti (39%) ha dichiarato che le ore di lavoro effettuate durante il periodo di telelavoro straordinario sono state per lo più superiori rispetto a quelle previste dal proprio segmento orario. Tra i rispondenti del comparto, invece, la maggior parte (40.3%) ha dichiarato che le ore di lavoro sono rimaste per lo più invariate e in linea con l'orario di lavoro che aveva quando lavorava in presenza (Fig. 2).

Fig. 2 Gestione delle ore di lavoro durante il telelavoro straordinario (%), $n_{\text{dirigenza}}=41$, $n_{\text{comparto}}=159$
(fonte: elaborazione degli autori).

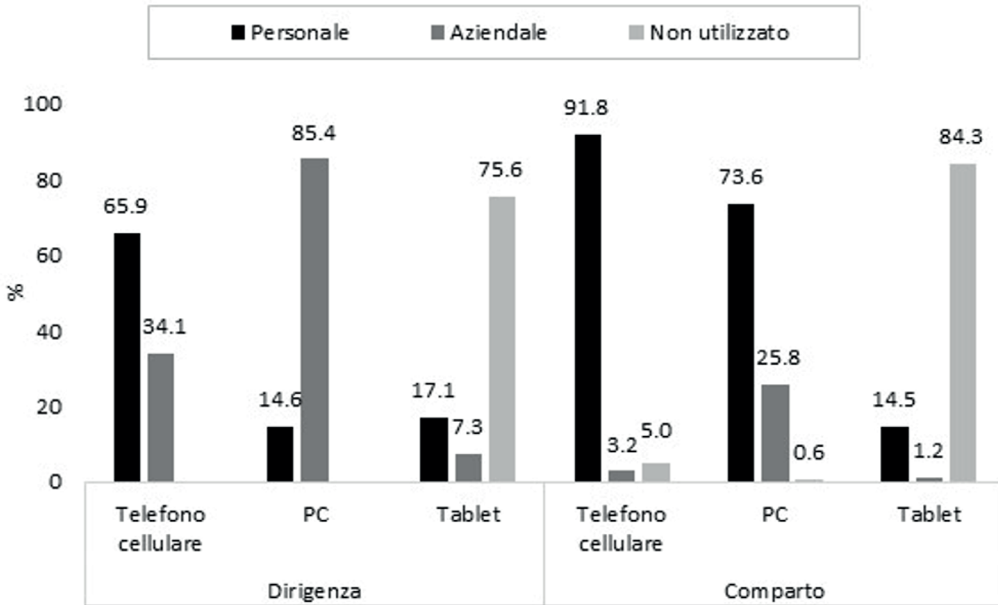


In riferimento alla logistica, alla richiesta di indicare come fossero organizzati in casa per lavorare nei mesi di marzo-giugno 2020, la maggior parte dei rispondenti (sia della dirigenza che del comparto) ha dichiarato di aver avuto uno spazio della casa solo per sé per lavorare (Fig. 3).

Fig. 3 Logistica della postazione lavorativa (%), $n_{\text{dirigenza}}=41$, $n_{\text{comparto}}=159$
(fonte: elaborazione degli autori).



Per quanto riguarda le dotazioni informatiche, è stato chiesto ai rispondenti di indicare se il telefono cellulare, il pc e il tablet, qualora utilizzati durante lo svolgimento della prestazione lavorativa in regime di telelavoro, fossero personali o aziendali. Dalla Fig. 4 si osserva che sia tra i rispondenti della dirigenza che tra i rispondenti del comparto prevale l'utilizzo di strumentazioni personali, fatta eccezione per il pc che, nel caso della dirigenza, è invece prevalentemente di proprietà aziendale.

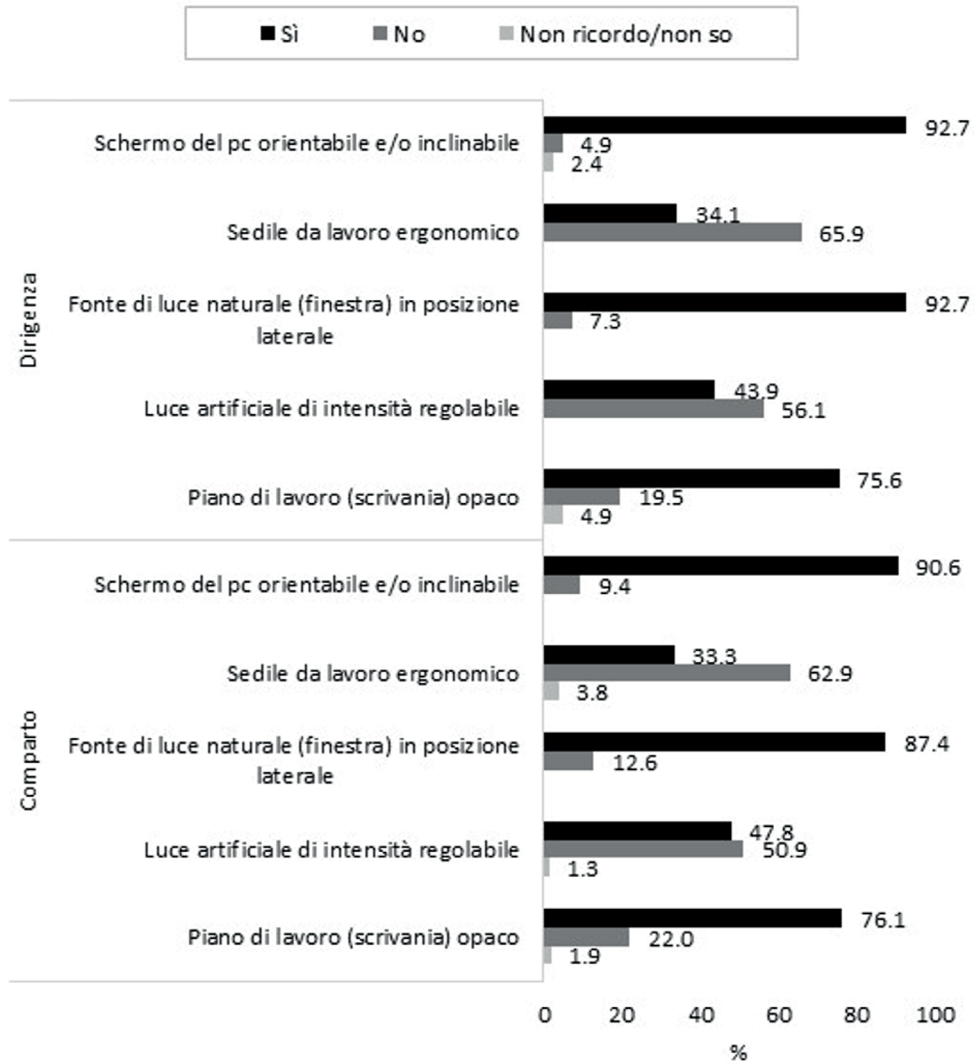
Fig. 4 Dotazioni informatiche (%), $n_{\text{dirigenza}}=41$, $n_{\text{comparto}}=159$ (fonte: elaborazione degli autori).

È stato poi indagato il rispetto dei seguenti requisiti legati alla postazione di lavoro in termini di sicurezza sul lavoro:

- Schermo del pc orientabile e/o inclinabile;
- Sedile da lavoro ergonomico;
- Fonte di luce naturale (finestra) in posizione laterale;
- Luce artificiale di intensità regolabile;
- Piano di lavoro (scrivania) opaco.

Dalla Fig. 5 si osserva che i requisiti maggiormente rispettati, sia dai rispondenti della dirigenza che da quelli del comparto, sono “schermo del pc orientabile e/o inclinabile”, “fonte di luce naturale (finestra) in posizione laterale” e “piano di lavoro (scrivania) opaco”. Viceversa, quelli meno rispettati sono “sedile da lavoro ergonomico” e “luce artificiale di intensità regolabile”.

Fig. 5 Rispetto dei requisiti della postazione lavorativa in termini di sicurezza sul lavoro (%), $n_{\text{dirigenza}}=41$, $n_{\text{comparto}}=159$ (fonte: elaborazione degli autori).



Per quanto riguarda i punti di forza e di debolezza dell'esperienza vissuta, i rispondenti sono stati invitati a selezionare i principali aspetti positivi e negativi legati al telelavoro straordinario. La maggior parte di entrambi i campioni ha identificato i seguenti aspetti positivi: il risparmio di tempo e costi negli spostamenti (dirigenza=75.6%, comparto=84.3%), la flessibilità dell'orario di lavoro (dirigenza=68.3%, comparto=56.2%), la maggiore capacità di concentrazione consentita dall'ambiente domestico (dirigenza=68.3%, comparto=53.6%). Per quanto riguarda gli aspetti negativi, la perdita di socialità con i colleghi è stata citata da più del 70% di entrambi i campioni (dirigenza=73%, comparto=73.2%).

Un altro aspetto negativo selezionato da più della metà della dirigenza è la complessità del dialogo a distanza con colleghi e responsabili, aspetto selezionato invece da poco più di un terzo dei rispondenti del comparto (dirigenza=51.4%, comparto=35.2%).

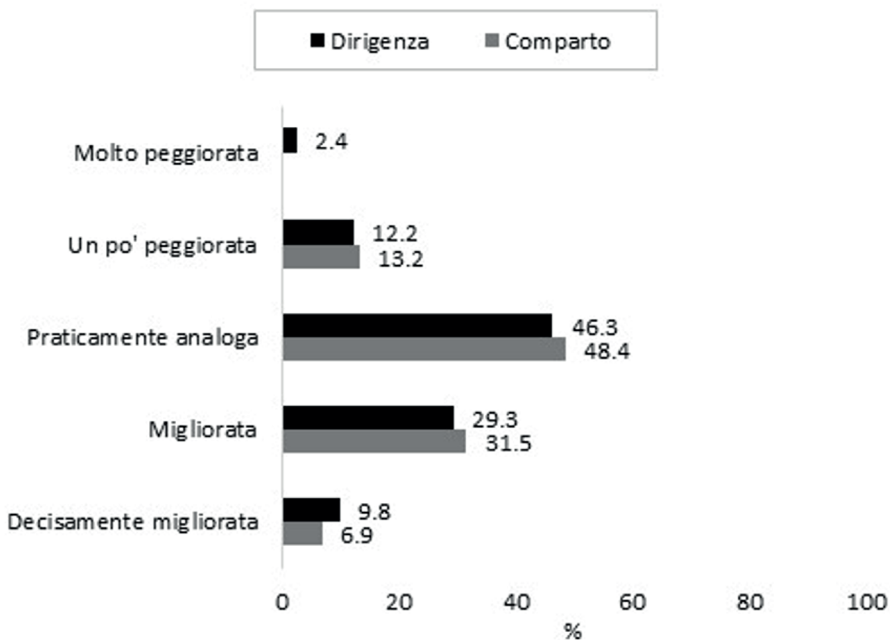
Se da un lato i rispondenti hanno sofferto della socialità con i colleghi e hanno espresso difficoltà nel dialogo a distanza con colleghi e responsabili, dall'altro hanno dichiarato di aver assicurato una costante interazione con i propri colleghi (dirigenza=73.2%, comparto=73.0%).

Ruolo importante nella percezione dei rispondenti è ricoperto dall'autonomia e la responsabilizzazione: più del 50% di entrambi i campioni ha dichiarato di aver avuto, durante il periodo di telelavoro straordinario, maggiore autonomia nello svolgimento delle proprie mansioni (dirigenza=53.7%, comparto=66.7%) e di essersi sentito maggiormente responsabilizzato (dirigenza=58.6%, comparto=56.6%).

3.3 Efficacia lavorativa

Per quanto riguarda l'efficacia lavorativa, è stato chiesto ai rispondenti di valutare se essa sia migliorata, peggiorata o rimasta invariata durante i mesi di telelavoro straordinario rispetto ai mesi pre-emergenza sanitaria. La maggior parte dei rispondenti, sia della dirigenza che del comparto, ha dichiarato che la propria efficacia lavorativa è rimasta praticamente analoga (Fig. 6).

Fig. 6 Autovalutazione della propria efficacia lavorativa (%), $n_{\text{dirigenza}}=41$, $n_{\text{comparto}}=159$
(fonte: elaborazione degli autori).



A coloro che hanno valutato la propria efficacia lavorativa migliorata ($n_{\text{totale}}=77$) o peggiorata ($n_{\text{totale}}=27$), è stato chiesto di indicarne il motivo.

Sette cluster sono stati individuati sulla base delle risposte date da coloro che ritengono che la propria efficacia lavorativa sia migliorata durante il periodo di telelavoro straordinario (risposte valide pari a 76 su 77):

- *Cluster 1* – Attività con meno interruzioni;
- *Cluster 2* – Facilità nel portare a termine i compiti;
- *Cluster 3* – Riunioni più efficaci;
- *Cluster 4* – Maggiore concentrazione;
- *Cluster 5* – Ambiente silenzioso, senza interruzioni;
- *Cluster 6* – Meno distrazioni e interruzioni grazie anche agli spostamenti, dato che non è richiesto percorrere la distanza casa-lavoro;
- *Cluster 7* – Meno distrazioni e interruzioni causate dalla presenza dei colleghi (entrate in ufficio, telefonate).

Le risposte date da coloro che sostengono che durante il periodo di telelavoro straordinario la propria efficacia lavorativa sia peggiorata (risposte valide pari a 27 su 27) hanno dato origine ai seguenti cluster:

- *Cluster 1* – Difficoltà ad accedere alle attrezzature necessarie (per esempio quelle presenti in laboratorio);
- *Cluster 2* – Difficile conciliazione della vita lavorativa con quella familiare, soprattutto a causa della presenza di figli;
- *Cluster 3* – Difficoltà a gestire i rapporti con il personale;
- *Cluster 4* – Mancanza delle relazioni con i colleghi;
- *Cluster 5* – Allungamento dei tempi necessari per svolgere le attività.

3.4 Prospettive future e criticità

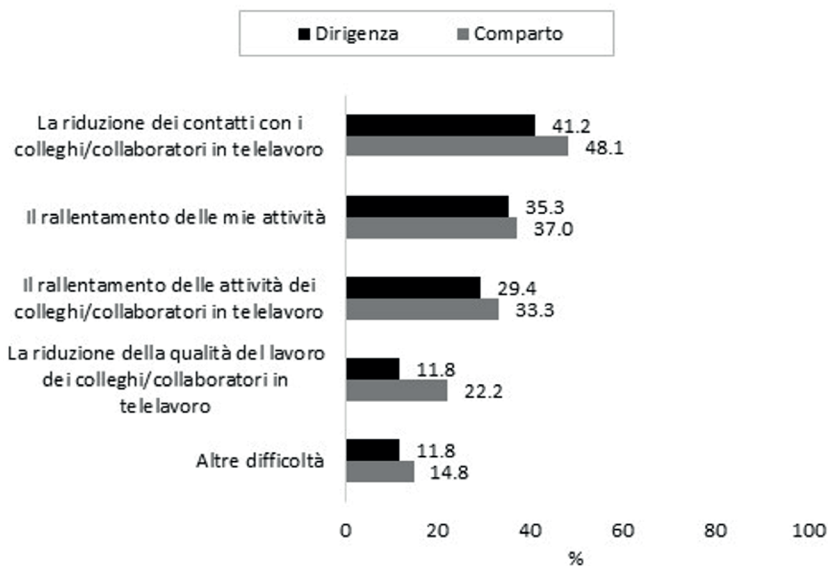
Nell'ottica di identificare gli aspetti legati all'esperienza di telelavoro straordinario che potrebbero essere migliorati, la disponibilità di dotazioni informatiche e la flessibilità dell'o-

rario di lavoro sono quelli indicati dalla maggior parte dei rispondenti della dirigenza (entrambi selezionati dal 46.3% del campione). L'indicazione di migliorare le dotazioni informatiche trova riscontro anche nell'opinione dei rispondenti del comparto (aspetto selezionato dal 60.4% del campione).

Infine, oltre il 90% dei rispondenti di entrambi i campioni ha espresso parere positivo di fronte alla possibilità di svolgere la mansione lavorativa in regime di telelavoro anche al termine dell'emergenza sanitaria, di cui la maggior parte preferirebbe qualche giorno a settimana (full time_{dirigenza} = 0.0%, qualche giorno a settimana_{dirigenza} = 53.6%, qualche giorno al mese_{dirigenza} = 41.5%, no_{dirigenza} = 4.9%; full time_{comparto} = 5.0%, qualche giorno a settimana_{comparto} = 69.2%, qualche giorno al mese_{comparto} = 18.9%, no_{comparto} = 6.9%).

Nella prospettiva di ottimizzare il rendimento e la produttività dei lavoratori nell'eventualità che continuino a svolgere la prestazione lavorativa in regime di telelavoro anche al termine dell'emergenza sanitaria, è necessario tenere conto delle criticità riscontrate da coloro che non hanno usufruito del telelavoro straordinario (23 dirigenti, 66 dipendenti del comparto). Tra i dirigenti, il 73.9% ha dichiarato di aver riscontrato delle difficoltà contro il restante 26.1% che ha dichiarato di non averne riscontrate. Nel caso dei rispondenti del comparto, invece, la percentuale di coloro che ha riscontrato difficoltà è pari al 40.9% contro il 59.1% di coloro che non ne hanno riscontrate. A coloro che hanno dichiarato di aver riscontrato difficoltà ($n_{dirigenza} = 17$, $n_{comparto} = 27$) è stato chiesto di esplicitarle. Figurano *in primis* la riduzione dei contatti con i colleghi/collaboratori in telelavoro e il rallentamento delle proprie attività (Fig. 7).

Fig. 7 Difficoltà riscontrate da chi non ha usufruito del telelavoro straordinario (%; $n_{dirigenza} = 17$, $n_{comparto} = 27$)
(fonte: elaborazione degli autori).



A coloro che hanno selezionato l'opzione di risposta "Altre difficoltà" ($n_{\text{dirigenza}}=2$, $n_{\text{comparto}}=4$), è stato chiesto di esplicitarle. Le risposte date hanno sottolineato le difficoltà di interazione, sia tra colleghi in telelavoro e colleghi in sede che tra colleghi in telelavoro e utenza esterna, e difficoltà legate alla scarsa organizzazione nella fase iniziale di emergenza sanitaria, che ha visto per alcuni dipendenti che svolgevano attività non effettuabili in telelavoro, l'invito a usufruire delle ferie.

Riflessioni conclusive

L'indagine condotta ha messo in luce diversi aspetti positivi legati all'esperienza di telelavoro vissuta in IZSVe. Dal punto di vista logistico non sono emerse grosse difficoltà: la maggior parte dei rispondenti sia del comparto che della dirigenza ha infatti dichiarato di aver avuto la possibilità di avere uno spazio della casa "solo per sé" in cui lavorare. Altri aspetti positivi emersi dall'indagine riguardano l'organizzazione del lavoro: il risparmio di tempo e costi negli spostamenti, la flessibilità dell'orario di lavoro, la maggiore concentrazione consentita dall'ambiente domestico sono solo alcuni degli elementi positivi che hanno evidenziato i rispondenti. Altro aspetto fondamentale riguarda l'autonomia e la responsabilizzazione del lavoratore che, nella percezione dei dipendenti dell'IZSVe che hanno usufruito del telelavoro, sono notevolmente aumentate. Questo elemento assume forte importanza in quanto mostra come lavoratore e dirigente siano riusciti a instaurare quel rapporto di fiducia reciproca che ha permesso di garantire una buona performance lavorativa e produttività da parte del dipendente.

Altro elemento di riflessione riguarda i dipendenti dell'IZSVe che non hanno usufruito del telelavoro e le difficoltà da essi riscontrate, prima fra tutte la riduzione dei contatti con i colleghi/collaboratori in telelavoro. Alla luce di questa difficoltà, gioca un ruolo chiave il dirigente che dovrà adottare strategie in grado di creare unione e collaborazione tra i dipendenti, sia fornendo le adeguate strumentazioni, se mancanti o non idonee, sia incrementando riunioni e/o collaborazioni, tenendo conto delle diverse peculiarità della singola mansione svolta.

I risultati offrono spunti di riflessione utili per arrivare a una regolamentazione interna rispettosa della specificità delle esigenze dei singoli lavoratori (conciliazione famiglia-lavoro, benessere psico-fisico), oltre che di quelle dell'Istituto. I risultati dell'indagine, relativi a un periodo particolare come quello della pandemia tanto da poter essere considerato "sperimentale", rivestono un valore rilevante poiché possono dare delle informazioni utili a strutturare le procedure più idonee a organizzare e gestire a regime il lavoro agile in IZSVe. La messa a punto di tali modalità applicative è di particolare interesse se si pensa che l'IZSVe fa parte della pubblica amministrazione, ambito in cui il lavoro agile fatica ad affermarsi per le remore di tipo culturale che la contraddistinguono. Un passo avanti in tal senso è stato fatto grazie alle già citate "Linee guida sul Piano organizzativo del lavoro agile (Pola) e indicatori di performance"

che individuano obiettivi operativi e relativi indicatori per favorire l'implementazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni e le azioni di monitoraggio per verificarne l'efficacia:

- Salute organizzativa – I risultati contribuiscono a mappare i processi e le attività assoggettabili a lavoro agile;
- Salute professionale – I risultati forniscono indicazioni sui percorsi formativi e informativi da mettere in atto per sviluppare competenze specifiche (manageriali, organizzative, digitali) e favorire la cultura del lavoro agile;
- Salute digitale – I risultati forniscono indicazioni sulla disponibilità e il corretto funzionamento delle tecnologie digitali (accessi dati, software, applicativi) ed eventuali fabbisogni del personale;
- Salute economico-finanziaria – Le attività derivanti dai punti precedenti richiedono valutazione di costi e delle coperture.

Preme ancora una volta ricordare che l'implementazione del lavoro agile acquista pieno significato solo in un'ottica di cambiamento manageriale, organizzativo, in cui valorizzare al meglio le opportunità date dalle nuove tecnologie. L'amministrazione dovrà definire degli indicatori del lavoro agile coerenti e integrati nel piano delle performance: indicatori sullo stato di effettiva implementazione del lavoro agile (quantità e qualità); indicatori di performance organizzativa (efficienza/efficacia in termini di produttività); indicatori di performance individuale (efficienza/efficacia in termini di risultati).

L'IZSVe dovrà altresì attivare percorsi comunicativi e formativi, destinati a tutto il personale, per implementare la cultura del lavoro agile prima ancora di aggiornare sulle modalità da seguire affinché il lavoro agile diventi la reale opportunità di cambiamento auspicata, a vantaggio di ogni soggetto in gioco. Soprattutto, il target privilegiato delle attività formative dovrà essere il dirigente, vero snodo culturale e operativo: dovrà essere aperto e capace di gestire il cambiamento, in grado di pianificare appropriatamente i compiti assegnando obiettivi, al team e individuali, prevedendone i risultati attesi e il relativo monitoraggio arrivando al dettaglio della personalizzazione. Una vera sfida, intellettuale e organizzativa, tanto più se si pensa al fatto che anche all'interno dei laboratori e degli uffici c'è necessità di attivare nuove dinamiche relazionali che sono andate in crisi dopo il lungo periodo di astinenza durante la pandemia, come i risultati dell'indagine hanno dimostrato. Vincere la sfida non sarà facile, ma l'impegno dovrà focalizzarsi quasi tutto qui.

Riferimenti Bibliografici

- Capobianco, M. (2017). Lo smart working tra proposte di legge e accordi “di fatto”. Lo stato di attuazione in Italia e nell’Ue. Consultabile in <http://www.salvisjuribus.it/lo-smart-working-tra-proposte-di-legge-e-accordi-di-fatto-lo-stato-di-attuazione-in-italia-e-nellu-e/>
- Corbetta, P. (2003). *Social Research: Theory, Methods and Techniques*. London: Sage.
- FPA Annual Report 2020 (2020). Edizioni ForumPA. Consultabile in https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2021/03/2021_Annual_Report_FPA2020-2.pdf
- Legge 7 agosto 2015, n. 124 “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”, GU Serie Generale n.187 del 13-08-2015.
- Legge 22 maggio 2017, n. 81 “Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l’articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato”, GU Serie Generale n.135 del 13-06-2017.
- Decreto-Legge 2 marzo 2020, n. 9 “Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da Covid-19”, GU Serie Generale n.53 del 02-03-2020.
- Gardner, H. K., & Matviak, I. (2020). Coronavirus Could Force Teams to Work Remotely. *Harvard Business Review*. Consultabile in: <https://hbr.org/2020/03/coronavirus-could-force-teams-to-work-remotely>
- Goleman, D. (2012). *Essere leader*. Milano: BUR.
- Linee guida sul Piano organizzativo del lavoro agile (Pola) e indicatori di performance (2020), Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica. Consultabile in http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/LG_pola_9_dicembre.pdf
- Mariano, C., Scacco, A. C., & Crespi, F. (2017). *Smart working. Modelli organizzativi e tecnologie. Spazi e normative*. Milano: Il Sole 24 Ore.
- Monitoraggio sull’attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo gennaio-aprile 2020 (2020), Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica. Consultabile in http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/SW_COVID/Monitoraggio/Report_Monit_LavoroAgile_%20gen_apr2020.pdf
- Monitoraggio sull’attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni. Sintesi (2020), Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica. Consultabile in http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/SW_COVID/Monitoraggio/swbreve.pdf
- Neeley, T. (2020). 15 questions About Remote Work, Answered. *Harvard Business Review*. Consultabile in <https://hbr.org/2020/03/15-questions-about-remote-work-answered>
- Osservatorio smart working Politecnico Milano (2016). *Approfondimento delle esperienze più significative di lavoro agile realizzate a livello pubblico e privato sia in ambito nazionale sia internazionale*.
- Osservatorio Smart working Politecnico Milano (2019). Cresce il numero degli smart worker italiani: 570mila (+20%) lavoratori più soddisfatti degli altri. Consultabile in <https://www.osservatori.net/it/ricerche/comunicati-stampa/cresce-il-numero-degli-smart-worker-italiani-570mila-plus20-lavoratori-piu-soddisfatti-degli-altri>
- Penna, M., Felici, B., Roberto, R., Rao, M., & Zini, A. (2020). *Il tempo dello Smart Working. La PA tra conciliazione, valorizzazione del lavoro e dell’ambiente*. Enea. Consultabile in https://www.enea.it/it/seguici/pubblicazioni/pdf-volumi/2020/smart_working_nella_pa.pdf

- Ratinaud, P. (2014). Visualisation chronologique des analyses ALCESTE: Application à Twitter avec l'exemple du hashtag# mariagepourtous. In *Actes des 12es journées internationales d'analyse statistique des données textuelles*. Paris: JADT.
- Tripi, S., & Mattei, G. (2020). Covid-19 e Pubblica Amministrazione: implicazioni dello smart working per il management e per la salute mentale dei lavoratori. *DEMB Working Paper Series*, n. 171.

Close Up



Call for papers Special Focus

Il Pnrr motore per l'innovazione in chiave manageriale nelle istituzioni pubbliche.

Le riforme e il ruolo decisivo delle risorse umane

RIPM – Vol. 4 – n. 2

Deadline per l'invio: 20 dicembre 2021

Overview Special Focus

Lo Special Focus è il tradizionale approfondimento tematico della Rivista Italiana di Public Management (RIPM). Il focus tematico ha uno spazio fondamentale nella rivista perché volto a determinare l'ambito di attenzione privilegiato su un tema attuale, atto a promuovere riflessioni e capace di creare dibattito fra gli studiosi, il management pubblico e privato e l'ambiente interno ed esterno alle istituzioni pubbliche.

La sezione Special Focus di RIPM intende confermare uno dei principi fondanti la rivista: creare un'arena di riflessione per indirizzare, su un ambito specifico, di volta in volta intercettato, l'attività più innovativa di ricerca e di rappresentazione paradigmatica con approccio multidisciplinare. Una delle caratteristiche specifiche di RIPM è quella di palesare una visuale predittiva volta ad intercettare filoni di ricerca attuali e paradigmatici da analizzare con uno sguardo plurale, attraverso la convergenza di un'ampia varietà di approcci scientifici di ricerca e di analisi, fra gli altri, di tipo: economico, giuridico, politico, filosofico, sociologico e antropologico.

Obiettivi Special Focus

Lo Special Focus, *Pnrr motore per l'innovazione in chiave manageriale nelle istituzioni pubbliche. Le riforme e il ruolo decisivo delle risorse umane*, conferma la visione di RIPM, e del Team editoriale, nell'impegnarsi con tenacia verso l'obiettivo fondamentale della rivista: affrontare tematiche attuali per le istituzioni pubbliche con approccio multidisciplinare e con sguardo critico e propositivo.

Il focus tematico declinato per il secondo numero del 2021 è indubbiamente attuale, considerando le misure previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) per la cui attivazione occorrerà l'impegno dell'intera rete delle istituzioni pubbliche, ossia di tutti i livelli di governo. Nell'emergenza Covid-19, per quanto abbia trovato confermato la centralità dell'azione pubblica anche per proteggere la qualità della vita, il well being come leva di cambiamento dello stato delle cose. La riforma delle amministrazioni pubbliche (AA.PP.), una pluralità di riforme - orizzontali, abilitanti e di accompagnamento al Piano e - a ben intercettare l'intento dell'Unione Europea nel disegnare il Pnrr, è stata individuata dal Governo come riforma "orizzontale", o di "contesto", cioè di interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Pilastri fondamentali, così come per ogni riforma e ogni investimento pubblico contenuti nel Pnrr, sono la coesione sociale e la creazione di buona occupazione, la cui realizzazione dipenderà anche dalla partecipazione attiva delle donne e degli uomini delle AA.PP, anche attraverso

il sistema delle relazioni sindacali, come indicato nel Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale.

L'obiettivo dello Special Focus, *Pnrr motore per l'innovazione in chiave manageriale nelle istituzioni pubbliche. Le riforme e il ruolo decisivo delle risorse umane*, è quello di analizzare, da vari punti di vista – valorizzando approcci teorici e di tipo tecnico e operativo – il rafforzamento della capacità di riforma e organizzativo-gestionale, a livello centrale e nelle strutture locali e periferiche, lungo i quattro assi su cui si articola il programma di riforme e di investimenti del Pnrr: Accesso, per snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale; Buona amministrazione, per semplificare norme e procedure; Competenze, per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna; Digitalizzazione, quale strumento trasversale per meglio realizzare queste riforme. Dunque, si intende concentrare l'attenzione su queste quattro aree di indagine e di elaborazione di pensiero, in cui temi centrali sono gli strumenti di accoglimento delle riforme e di organizzazione e gestione dedicati, in special modo, alle politiche del personale. I percorsi di valorizzazione del capitale umano diventano una leva strategica di cambiamento da governare fin da subito. Sicuramente sono centrali rispetto ai processi di trasformazione digitale e della transizione ecologica del Paese, che il Pnrr alimenta per favorire una crescita economica sostenibile e duratura nel tempo.

Quali sono le aree in cui occorre rafforzare la PA di competenze nuove? Di quali professionalità si devono dotare le istituzioni pubbliche? È possibile prevedere regole e standard comuni per le attività di rilevazione e pianificazione dei fabbisogni del personale delle pubbliche amministrazioni? L'equilibrio di genere e le pari opportunità sono oggi un obiettivo per la PA, anche con particolare riguardo alle sue posizioni di vertice così come sostenuto nel Pnrr? La comunicazione può essere uno strumento di valorizzazione dell'attrattività della PA? Come possono riprogettarsi i meccanismi di reclutamento e selezione? Quali forme di accompagnamento all'inserimento dei nuovi profili possono prevedersi all'interno della PA? La PA come può ridefinire le proprie leve di gestione delle risorse umane, quale nuovo ruolo e quali responsabilità dovrà attribuire ai propri dirigenti pubblici rispetto alle risorse loro assegnate? È possibile ripensare la struttura delle carriere e delle retribuzioni? Nell'ottica di un rafforzamento di unit di missione, task force, attività per progetto, qual è il mix di competenze necessario? Come favorire la mobilità tra le diverse pubbliche amministrazioni e sviluppare quella tra pubblico e privato? Quali strumenti di misurazione e valutazione della performance è necessario adottare ai fini della valorizzazione delle prestazioni orientate ai risultati ottenuti? Quali buone pratiche di miglioramento dell'efficienza della PA e della sua capacità di decisione e di realizzazione di progetti innovativi possono segnalarsi? Anche alla luce dell'esperienza durante la pandemia da Covid-19, come si possono creare politiche del personale attente al commitment del personale, soprattutto in caso di over stress sopportato? Come rinforzare il sistema dei controlli manageriali – monitoraggio - sull'operato durante l'utilizzo del Pnrr? Quali disegni di governance sono più lineari rispetto al perimetro definito dall'UE? È possibile patrimonializzare l'esperienza che le istituzioni pubbliche hanno accumulato durante la pandemia, per esempio sullo smart working? Come determinare una

relazione biunivoca fra governo della spesa e ottimizzazione delle risorse del Pnrr con opportuni strumenti di management? Quali stili di direzione appaiono robusti in un periodo ampia di accelerazione nell'uso delle risorse, economiche e strumentali derivanti dal Pnrr?

Queste sono alcune delle domande con cui si intende sollecitare contribuzioni per lo Special Focus, con il proposito di indirizzare studiosi, manager e tecnici ad esplorare un territorio di analisi che consenta di generare, innanzitutto, una varietà di punti di vista innovativi sia sotto il profilo dello sviluppo delle teorie sia sotto il profilo dell'analisi dei fenomeni, oltre che dell'analisi delle azioni previste dal Pnrr e dei provvedimenti normativi o regolamentari di attuazione.

Si invitano gli autori proponenti il contributo ad esprimere una cornice di ricerca e di studio innovativa, attenta alla valorizzazione di una pluralità di posizioni di pensiero, ad esempio sperimentando contribuzioni tra più autori di discipline scientifiche diverse quando il contributo esprima una sinergia collaborativa e incisiva nella proposizione di idee, modelli e chiavi di lettura sui temi affrontati nel contributo.

Come inviare un paper

Gli autori che intendono aderire alla Call – Special Focus – dovranno inviare il paper citando il codice **(RIPM – Vol.4 – N.2 | Special Focus)** secondo le norme redazionali, all'indirizzo email: editors@rivistaitalianadipublicmanagement.it.

La deadline per l'invio è il **20 dicembre 2021**.

Il format del paper deve essere di 10.000 parole, incluse tavole e figure, esclusa la bibliografia, utilizzando il template allegato. Per le norme redazionali, per il template e per le FAQ, consultare la sezione: www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/norme-redazionali/.

**Si preannuncia che il tema dello Special Focus prossimo,
RIPM – Volume 5 – Numero 1,
avrà come intestazione:**

Il Pnrr motore per l'innovazione degli assetti istituzionali e degli strumenti organizzativi delle istituzioni pubbliche. Primi bilanci, analisi comparativa e lezioni per il futuro

Call for papers Special Focus
The National Recovery and Resilience Plan (NRRP) as the driving force
for managerial innovation in public institutions.
Reforms and the decisive role of human resources
RIPM – Vol.4 – n.2

Deadline for submission: 20 December 2021

Special Focus Overview

The Special Focus is the traditional thematic insight section of *Rivista Italiana di Public Management* (RIPM). The thematic focus represents a core part of our journal, as it sets the framework for reflections and debate on a topical issue by scholars, public and private managers, and the internal and external worlds of public institutions.

The Special Focus section corroborates one of the overarching principles of our journal: opening an arena of reflection in a specific domain, selected from time to time, towards which the most innovative activities of research and paradigmatic representation can be channelled under a multidisciplinary approach. Indeed, one of the specific features of our journal is the development of a predictive view of current and paradigmatic research topics to be analysed with a pluralistic perspective, through the convergence of a broad variety of scientific research and analysis approaches, i.e. economic, legal, political, philosophical, sociological, and anthropological.

Special Focus: objectives

The Special Focus entitled *The National Recovery and Resilience Plan (NRRP) as the driving force for managerial innovation in public institutions. Reforms and the decisive role of human resources* substantiates the vision of our journal and of its editorial team, i.e. being firmly committed to achieving the fundamental goal of our journal: addressing the current issues of public institutions with a critical, proactive, and multidisciplinary approach.

The thematic focus chosen for the second issue of our journal in 2021 is unquestionably topical, considering the measures included in the NRRP, the implementation of which will require the commitment of the entire network of public institutions, i.e. of all levels of government. The Covid-19 emergency confirmed the centrality of public actions to protect quality of life, i.e. people's well-being as a driver of change. Our government identified the reform of Public Administration – a wide spectrum of horizontal reforms enabling and supporting the plan and well responding to the intent of the European Union (EU) for the design of the plan – as a “cross-cutting” or “context” reform, i.e. a reform encompassing all the missions of the NRRP. Its key pillars, just as for any reform and any public investment covered by the NRRP, are social cohesion and good employment practices. The implementation of these pillars will depend, among other things, on the active participation of all people working within Public Administration bodies, including

through the system of labour relations, as set forth in the pact for innovation of the civil service and social cohesion.

The goal of the Special Focus of this issue of our journal is to analyse the strengthening of organisational–managerial and reforming capabilities at peripheral, local, and central level from various viewpoints, highlighting theoretical as well as technical–operational approaches. The analysis will be centred on the four areas into which the programme of reforms and investments of the NRRP was divided: i) access, to streamline and make selection procedures more effective and more targeted, and to facilitate generational turnover; ii) good governance, to simplify rules and procedures; iii) skills, to align organisational knowledge and skills with the new requirements of the labour world and of modern governance; and iv) digitalisation, as a multifunctional tool to better implement these reforms. Hence, attention will be focused on these four areas of investigation and thinking, the central themes of which are those tools that are dedicated to the implementation, organisation, and management of the reforms and, in particular, to personnel policies. The pathways selected to enhance human capital will become a strategic lever for change to be managed from now on. They will certainly be central to the country's processes of digital transformation and ecological transition that the NRRP will support, with a view to promoting a sustainable and long-lasting growth.

Which are the areas in which Public Administration can be enriched with new skills? Which are the skills that public institutions should have? Is it possible to adopt common rules and standards to identify and plan personnel requirements within Public Administration bodies? Are gender equality and equal opportunity amongst the objectives of Public Administration bodies, even for senior positions, as envisaged in the NRRP? Can communication be a tool to increase the power of attraction of Public Administration? How can the mechanisms of recruitment and selection be redesigned? What kind of support can be planned to enable Public Administration to accommodate new profiles? How can Public Administration redefine its tools to manage human resources? Which new roles and responsibilities should public managers take on in order to manage their human resources? Is it possible to rethink the structure of careers and remuneration? What is the combination of skills needed to strengthen mission units, task forces, and project activities? How can we facilitate mobility across the different Public Administration bodies and how can we develop mobility between the public and private sectors? Which performance monitoring and assessment tools should be adopted to improve results-based work? Which good practices can we identify to enhance the efficiency of Public Administration and its capability to make decisions and implement innovative projects? Given the experience acquired during the Covid-19 pandemic, how can we develop personnel policies that promote commitment by the personnel involved and, above all, take into account their exposure to overstress? How can we improve the system of managerial monitoring and control of work during the use of the NRRP? Which governance models are the most linear, considering the boundaries defined by the EU? Can public institutions capitalise on the experience that they acquired during the pandemic, for instance in terms of smart working? How can we establish a one-to-one relationship between managing spending and optimising the use of the NRRP resources with appropriate management tools?

Which management styles are the most robust at a time of strong increase in the use of the economic and instrumental resources deriving from the NRRP?

These are some of the questions with which we wish to solicit contributions to our Special Focus. Our purpose is to prompt scholars, managers, and technical experts to explore an area that can generate a multiplicity of innovative viewpoints in terms of development of theories, analysis of phenomena, and reflection on the actions covered by the NRRP and on the related implementing legislative or regulatory measures.

We invite authors wishing to submit papers to identify an innovative research and study area in which a plurality of opinions can be expressed, i.e. by experimenting with contributions from multiple authors belonging to different scientific disciplines, when their overall contribution can reflect an effective synergy in proposing ideas, models, and interpretations of the topics covered.

How to submit a paper

Authors wishing to contribute to the Special Focus Call must submit their papers, citing the code
(RIPM – Vol.4 – N.2 | Special Focus)

and in accordance with editorial standards, to the e-mail address:

editors@rivistaitalianadipublicmanagement.it

The submission deadline is **20 December 2021**.

The paper's format must be 10,000 words – including tables and figures and excluding bibliography – using the attached template. For editorial standards, the template, and FAQs, consult the section:

<http://www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/norme-redazionali/>

Highlights Special Focus, RIPM – Volume 5 – Number 1:

**The National Recovery and Resilience Plan (NRRP) as a driving force for the innovation of institutional structures and organizational tools in public institutions.
First balances, comparative analysis and lessons for the future**

La Rivista Italiana di Public Management - Studi e Proposte per Innovare la Pubblica Amministrazione nasce con l'intento di diffondere nelle pubbliche amministrazioni una cultura manageriale, orientata al risultato e alla valutazione e che aiuti i processi di riforme amministrative avviate negli ultimi anni nel nostro paese. Un periodico che pensi in modo globale, che guardi alle buone pratiche in Italia e all'estero, collegando accademia e amministrazioni pubbliche. Una rivista scientifica e con un approccio attento alle buone pratiche, che sappia, partendo da casi concreti, affrontare le problematiche delle amministrazioni pubbliche nell'attuale fase storica, in un contesto di profondo cambiamento sociale, culturale e tecnologico. L'ambizione è vedere impegnati studiosi di management pubblico, giuristi, economisti, storici, sociologi, psicologi, scienziati politici ed esperti di altre discipline, affrontando le problematiche con un approccio multidisciplinare. Le amministrazioni pubbliche negli stati moderni svolgono un ruolo importantissimo, sono strutture organizzative tra le più complesse. Costruire uno strumento scientifico per la valorizzazione e la diffusione di una moderna cultura gestionale è impresa non semplice. Un obiettivo a cui tendere, nell'interesse pubblico.

Rivista Italiana di

Public

Management

STUDI E PROPOSTE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE