

Introduzione

Stefano Battini

Secondo la legge che la istituisce, scopo della SNA è quello di «sostenere e promuovere il processo di innovazione e riforma della pubblica amministrazione». Tra i fini che essa deve perseguire, spiccano quelli di «promuovere e diffondere la cultura dell'efficacia e dell'efficienza nella pubblica amministrazione» e di «promuovere e diffondere l'innovazione tecnologica e di processo nei servizi erogati dalla pubblica amministrazione».

La SNA non è dunque concepita soltanto come un centro di formazione, ma anche e soprattutto come strumento di trasformazione. Essa non mira solo a trasferire ai più giovani funzionari idee, conoscenze ed esperienze consolidate o, per i funzionari e dirigenti di più lungo corso, a curare la “manutenzione” e aggiornamento periodico di una cultura da loro in precedenza acquisita. La SNA deve essere luogo di continuo rinnovamento della cultura amministrativa o, meglio, sede di elaborazione, promozione e diffusione di una cultura amministrativa costantemente aperta all'innovazione, al cambiamento, alla riforma.

1. L'importanza di chiamarsi SNA: l'esigenza di un agente interno dell'innovazione amministrativa

L'importanza di una simile istituzione, e soprattutto della sua collocazione, per così dire, dentro la burocrazia, all'interno dei confini della pubblica amministrazione, è spesso molto sottovalutata.

Tra le ragioni di tale sottovalutazione vi è anche il fatto che la burocrazia è, in Italia, abitualmente considerata come oggetto e non anche come soggetto di innovazione e riforma. Nella comune rappresentazione, la burocrazia è una sorta di scolaro, chiamato ad apprendere lezioni che provengono dall'esterno e mirano, secondo le diverse prospettive di insegnanti non sempre tra loro coordinati, a correggere, indirizzare, regolare e sanzionare le prassi amministrative, con lo scopo di introdurre cambiamenti, o comunque migliorare il rendimento amministrativo.

La burocrazia stessa finisce spesso per introiettare questa lettura, sviluppando talora un atteggiamento che, non sorprendentemente, combina insieme subalternità e chiusura autoreferenziale verso il mondo esterno, o, meglio, verso i diversi mondi esterni che interloquiscono con essa.

Vi è, innanzitutto, una subalternità culturale rispetto al mondo degli esperti, degli accademici e degli studiosi che riflettono sulla pubblica amministrazione. Raramente la burocrazia partecipa attivamente, su un piano di parità, allo sforzo di accrescimento delle conoscenze sull'amministrazione, ad esempio agendo, come invece potrebbe e dovrebbe, da setaccio, separando le idee utili da quelle che si rivelano, sul terreno dell'esperienza, astratte o impraticabili. Più spesso, la subalternità culturale si traduce in un atteggiamento o di sincera ammirazione o, invece, di formale omaggio verso il mondo dei “teorici”, accompagnato però da scetticismo, non sempre ingiustificato, circa la capacità di quel mondo di comprendere e dominare il territorio dei “pratici”. Nei commenti dei partecipanti ai corsi SNA, contenuti nei questionari di gradimento, ricorre talvolta l'espressione seguente: “la lezione è stata accademica”. Non è affatto un complimento. Si vuol dire che essa è stata inutile. Talvolta si precisa che il docente è stato bravissimo, viene promosso a pieni voti, nondimeno la sua lezione è stata inutile, perché priva di immediate ricadute applicative. Quando viene utilizzata, questa espressione ha valore emblematico di un duplice fallimento: quello dell'accademia, che talvolta studia la burocrazia senza il filtro dell'esperienza amministrativa e, per questo, non riesce a penetrare effettivamente nella cultura dei funzionari e dirigenti della pubblica amministrazione; ma anche quello della burocrazia stessa, che sovente non sa trarre autonomamente dalla riflessione scientifica ciò che può ispirare e modificare la prassi amministrativa, ma attende passivamente che le teorie degli esperti si traducano magicamente in “istruzioni applicative”

agevolmente masticabili. Il fatto è che la burocrazia si pensa appunto come strumento applicativo, quindi, come detto, oggetto e non soggetto di innovazione amministrativa. Nelle aule della formazione codificata, reali o virtuali che siano, può capitare allora che si incontrino mondi poco abituati a comunicare tra loro: l'uno non insegna bene, perché non sa imparare dall'altro; questo, a sua volta, non impara bene, perché non sa insegnare al primo.

Vi è, poi, una subalternità verso la politica, che va ben oltre il doveroso rispetto dell'indirizzo politico. Come è noto, la distinzione fra politica e amministrazione, la quale implicherebbe appropriazione da parte dell'alta burocrazia della legittimazione, ancor prima che della competenza, all'esercizio delle funzioni di gestione manageriale e di partecipazione alla formulazione, attuazione e monitoraggio delle politiche pubbliche, stenta ancora a farsi strada. Sul terreno della cultura amministrativa, in particolare, quel principio decisamente non ha attecchito. In larga misura, l'immagine prevalente della burocrazia, alimentata dall'esterno, ma anche in questo caso introiettata dall'amministrazione stessa, è ancora più o meno quella weberiana di macchina di esecuzione neutrale delle "statuizioni" poste dal potere politico. Una concezione nella quale ogni funzionario amministrativo, così come ogni operaio nelle imprese moderne, «è una rotellina all'interno di questa macchina ed è spinto, interiormente, a sentirsi sempre più tale e a chiedersi soltanto se non possa diventare, da quella piccola rotellina che è, una rotella un po' più grande»¹. In questa concezione meccanica dell'amministrazione, la burocrazia non si rinnova e non si riforma autonomamente, per propria iniziativa. Meglio, essa ritiene di non potere e di non dovere farlo, perché spetta solo alla politica modificare le "statuizioni" che reggono la macchina amministrativa e ne determinano il funzionamento. Per avere una riforma amministrativa, bisogna aspettare un ministro, che faccia una legge. Anzi, il termine riforma amministrativa, nel dibattito pubblico, è divenuto quasi sinonimo di "legge che contiene una revisione generale delle norme sull'organizzazione e funzionamento della macchina amministrativa". Come se digitalizzare una procedura, modificare in via di prassi un assetto organizzativo, costruire un sistema più intelligente di misurazione dei risultati raggiunti, identificare il *job profile* delle posizioni organizzative dirigenziali, immaginare il tipo di competenze professionali che in futuro diverranno necessarie, non fossero tutte riforme amministrative in grado di incidere sull'efficacia dell'azione amministrativa più profondamente dei grandi disegni legislativi. Anche in questo caso, la subalternità si accompagna sovente a un atteggiamento introverso. La neutralità amministrativa, intesa come imparziale realizzazione degli obiettivi politici, si converte in un sentimento di distacco e indifferenza rispetto a tali obiettivi e ai risultati delle politiche pubbliche, di estraneità rispetto alla missione della propria organizzazione, quando non addirittura in vera e propria alienazione del "funzionario rotella" rispetto al valore pubblico che egli contribuisce a creare.

Rileva, ancora, la subalternità rispetto al mondo dei giudici o, più in generale, dei corpi di controllo. Si tratta di una subalternità funzionale, ma anche culturale. La prima componente è ovvia: sono giudici e controllori ad avere l'ultima parola sulla legittimità delle decisioni amministrative e, per di più, da quella parola possono derivare, per il funzionario amministrativo che le ha assunte, cinquanta sfumature di responsabilità (dirigenziale, amministrativa, civile, penale etc.). La seconda componente è meno ovvia. Il giudice è in fondo un *professional*. Ha una competenza in un solo campo, che è quello giuridico. Egli valuta *ex post*, alla luce di quel solo parametro, decisioni amministrative che richiedono invece la messa in campo di competenze e saperi disciplinari molteplici e vari, nonché soprattutto la capacità di combinarli insieme per offrire soluzioni a problemi sociali sempre più complessi. L'amministrazione ha una cultura e uno spettro di competenze ben più ampi rispetto al giudice, ciò che concorre a giustificare la *deference* del giudice stesso in ordine a tutti quei profili della scelta amministrativa che non incidano sulla compatibilità con la regola giuridica. Nell'amministrazione italiana, tuttavia, domina come è noto la cultura giuridica. Se il burocrate viene concepito come esecutore di regole giuridiche, e, d'altra parte, il giudice amministrativo appare ancora quale amministratore di secondo livello, come affermava due secoli fa Henion de Pansey², allora i due mestieri tendono a sovrapporsi e il funzionario amministrativo viene percepito, e anche si percepisce, a sua volta come un giurista, meno specializzato del consigliere di stato o del magistrato contabile. La burocrazia perde in parte la forza derivante dalla propria più ampia e ricca capacità di analisi, realizzazione e valutazione delle politiche pubbliche affidate all'amministrazione,

¹ M. Weber, *Sulla burocrazia* (1909), in M. Weber (1998), *Scritti politici*, Roma, Donzelli, p. 31 ss.

² Henion de Pansey (1818), *De l'autorité judiciaire en France*: «juger l'administration c'est encore administrer».

perché sceglie esclusivamente o prevalentemente il diritto come propria identità. La presenza prevalente di giudici amministrativi e contabili negli uffici di staff dei ministri, poi, rinforza l'idea della subalternità, perché quella verso i corpi giurisdizionali e di controllo si somma a quella verso il corpo politico. In questa prospettiva, l'introduzione di innovazioni amministrative o di riforme ad opera della burocrazia stessa è avvertita da quest'ultima non solo come uno sconfinamento in un territorio che spetterebbe alla politica e alla legge, ma anche come un rischio di violazione dell'ordine giuridico esistente. Una procedura non dettagliatamente regolata dalla legge, non sperimentata nel passato e validata dalla giurisprudenza amministrativa è quasi sempre dubbia sotto il profilo della corrispondenza ad un quadro normativo sempre più complesso e ispirato al sospetto verso l'amministratore pubblico. Il rischio di invalidazione e di sanzione frena l'innovazione, anche all'interno dei confini della scelta discrezionale. Anche in questo caso, poi, la subalternità può tradursi in arroccamento difensivo. Il rispetto del principio di legalità e della *rule of law* si converte in tal caso in una formalistica adesione alla regola e ai vincoli procedurali, quando non addirittura in atteggiamenti di inerzia o attesa che sacrificano il conseguimento dell'interesse pubblico sull'altare di una cautela rispetto a veri o presunti rischi di responsabilità a carico del funzionario³.

Infine, vi è un'ultima forma di subalternità di cui merita dar conto che riguarda il rapporto dell'amministrazione con la società nel suo complesso. Questo rapporto deve basarsi sulla fiducia, se si vuole che l'amministrazione si rinnovi in armonia e non in conflitto con il contesto sociale in cui è immersa. Ma la relazione di fiducia è spesso minata da ciò che già osservava Benedetto Croce: si presuppone che la burocrazia aderisca allo schema - astratto ma falso - della "perfetta amministrazione" e poi troppo spesso si scopre che essa è luogo di inefficienza e *maladministration*⁴. La lunga distanza fra il mito e la realtà interrompe il rapporto di fiducia. Tale effetto, dai tempi di Croce, si è aggravato, sia perché l'amministrazione opera in condizioni di crescente complessità, sia perché la società è sempre più esigente. In misura sempre crescente, ogni errore reclama l'identificazione di un responsabile da biasimare, la cui punizione sembrerebbe divenire condizione necessaria e sufficiente per ristabilire il rapporto di fiducia compromesso. Come ha acutamente notato Hartmut Rosa, esiste un nesso fra l'ansia tardo-moderna di rendere il mondo totalmente controllabile attraverso precise, esaustive e dettagliate regolamentazioni e l'esigenza di attribuire colpe e individuare responsabili ogni volta che si verifica un evento avverso, quando pure imprevedibile: «there is simply no space in public and political discourse for the idea – the reality – of uncontrollability in social life. This is why we reflexively seek out “responsible parties” even in the event of natural disasters such as earthquakes and floods. Someone *must* have violated building regulations, disregarded safety precautions, ignored warning signs. Again and again, all our political and discursive energy seems to coalesce into outrage directed against those who failed to prepare for or subsequently manage the disaster in question»⁵.

Ma la prospettiva sanzionatoria e punitiva, in realtà, non è sufficiente a ristabilire la fiducia fra amministrazione e società, come dimostrato dalla scarsa efficacia delle riforme che essa ha ispirato. Anzi, quella prospettiva può rivelarsi controproducente, perché di nuovo scoraggia l'iniziativa dell'amministrazione e, piuttosto, incoraggia a nascondere l'errore commesso, talora scaricandone su altri il peso, anziché riconoscerlo e correggerlo per il futuro. L'amministrazione indossa la maschera della presunta perfezione, fin quando altri non ne sveli il volto, che finisce allora per apparire più brutto di quello reale. Ancora una volta, soggezione e chiusura, timore e difesa, giocano contro il rinnovamento e l'efficienza amministrativa.

Per queste e altre ragioni, dunque, la burocrazia stenta a divenire artefice del proprio cambiamento, della propria necessaria, e necessariamente continua, riforma. Le riforme sono quelle decise dal mondo politico, suggerite dal mondo scientifico, riversate in prescrizioni giuridiche e, infine, calate dall'esterno sull'amministrazione, dalla quale la società si attende una efficace attuazione. Di regola, però, la trasformazione auspicata non si verifica; la frustrazione sociale si accresce; la burocrazia finisce sul banco

³ Si veda S. Battini e F. Decarolis (2019), *L'amministrazione si difende*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", n.1, pp. 293-320.

⁴ B. Croce (1994), *Etica e Politica*, a cura di Giuseppe Galasso (cap. XXXVI, Il disinteressamento per la cosa pubblica), Milano, Adelphi.

⁵ H. Rosa (2020), *The Uncontrollability of the World*, Polity Press, Cambridge, p. 95.

degli imputati e rinforza il proprio atteggiamento di subalternità e chiusura, demotivazione e alienazione, in un circolo vizioso che si autoalimenta.

Ebbene, per interrompere questo circolo vizioso, la SNA può dare un contributo: piccolo, ma importante. Essa può svolgere il ruolo di agente interno del processo di innovazione e riforma. Attraverso la SNA, la burocrazia può forse recuperare, almeno parzialmente, un maggiore protagonismo. Può ricercare, discutere e approfondire, apprendere e insegnare, sperimentare nuove e più efficaci idee e tecniche amministrative.

Vi sono almeno due condizioni indispensabili. La prima è che la Scuola Nazionale sia effettivamente dell'Amministrazione, cioè appartenga all'amministrazione, venga effettivamente percepita e riconosciuta come attore interno e non già come l'ennesimo maestro che, dall'esterno, vuole insegnare alla burocrazia come essa deve operare. Per tale ragione la SNA svolge un ruolo che non potrebbe essere affidato a una istituzione universitaria, anche se è essenziale che essa stabilisca un collegamento strettissimo con il mondo accademico. Si è già detto, nella *Relazione sulle attività SNA 2017-2020*, come questa preoccupazione abbia ispirato, forse più di ogni altra, l'attività della SNA nell'ultimo quadriennio. Ciò emerge anche in altri dei contributi che qui si introducono. L'esperienza del Club dei Formatori, oggetto di un breve contributo di sintesi in questo Rapporto⁶ e anche di un più ampio approfondimento⁷, illustra una dimensione dello sforzo compiuto in questa direzione. Conquistare la fiducia delle amministrazioni; inserirsi nel tessuto di ciascuna di esse per riuscire a coglierne le esigenze e i problemi; saper dar voce all'esperienza e alla cultura che la burocrazia esprime; divenire anche punto di riferimento e aggregazione per le associazioni, formali e informali, di dirigenti pubblici, a partire da quella degli ex allievi della SNA stessa. Tutto ciò è il presupposto indispensabile per poter poi facilitare anche processi di innovazione. Ma è un patrimonio che purtroppo si conquista lentamente e si può perdere rapidamente. Si conquista giorno dopo giorno, iniziativa dopo iniziativa, con fatica e disponibilità, con umiltà e ascolto.

La seconda condizione è che la SNA sappia avviare un dialogo e un confronto non già subalterno, ma aperto e paritario, con i mondi con i quali la burocrazia abitualmente interloquisce. La SNA non solo deve riunire dirigenti e funzionari amministrativi per apprendere quel che gli studiosi hanno approfondito, i politici hanno stabilito, i giudici hanno deciso. Deve certamente farlo. Ma deve anche e soprattutto convocare studiosi, politici, giudici ed esponenti vari della società civile a riflettere, insieme a dirigenti e funzionari, nella casa dell'amministrazione, di cui la SNA stessa costituisce una apposita stanza a ciò adibita. Si tratta di un luogo di discussione che può anche agevolare il rapporto di sintonia, non già di fedeltà partigiana, tra la burocrazia e il governo, presente nella vita della SNA attraverso il Ministro per la Pubblica Amministrazione.

Questo ruolo di cerniera, questa funzione di collegamento tra i diversi attori del sistema amministrativo, questo sforzo collettivo di costruzione e condivisione di conoscenze e competenze, dovrebbe animare e collegare tra loro tutte le funzioni della SNA: dalle attività di formazione, comprese quelle collegate al reclutamento, a quelle di ricerca, a quelle di promozione di iniziative culturali. E dovrebbe anche ispirare la fondamentale attività di supporto amministrativo che rende concretamente possibile organizzare e svolgere effettivamente le attività stesse.

2. Finalità e articolazione del Rapporto

I contributi raccolti nelle pagine che seguono hanno lo scopo di illustrare, più analiticamente di quanto riportato nella Relazione di sintesi, le attività svolte dalla SNA nel periodo 2017-2020 nei vari settori di competenza. La descrizione si accompagna alla esplicitazione delle strategie e delle scelte che, in ciascun ambito, hanno ispirato tali attività, dei principali risultati che sono stati conseguiti e, se del caso, di possibili sviluppi. Gli autori sono infatti scelti fra coloro che hanno contribuito, valendosi però di molte altre persone e in modo coordinato tra loro, a definire tali strategie e a determinarne gli esiti.

⁶ Gianluigi Mangia e Maurizio Decastri, *I rapporti con le amministrazioni: Club dei Formatori e Network dei Direttori del Personale*.

⁷ S. Battini, G. Mangia, V. Esposito, S. Bandera e P. Donzelli (a cura di) (2021), *Il Club dei Formatori della Scuola Nazionale dell'Amministrazione. Pratiche e modelli per la gestione delle politiche formative nella PA centrale*, Formello Roma, Edizioni Miligraf.

Lo scopo è dunque quello di un bilancio critico: rendiconto di ciò che è stato fatto e anche momento di approfondimento, che possa eventualmente orientare indirizzi e strategie future, per conservare e sviluppare ciò che si ritenga utile, correggere o eliminare ciò che appaia erroneo, aggiungere ciò che appaia carente.

La struttura prevede sei parti, alle quali deve essere aggiunto il già citato specifico contributo, che costituisce in realtà un volume autonomo, dedicato all'esperienza del Club dei Formatori.

La *prima parte*, più estesa, si riferisce alle attività di formazione continua. I contributi che la compongono devono essere letti in stretto collegamento con il Programma delle Attività Formative (cd. PAF) di cui è disponibile anche sul sito SNA una versione consolidata, che raccoglie insieme tutti i corsi e le edizioni svolte nel quadriennio 2017-2020 e quelli previsti nel 2021⁸.

Questa sezione si apre con due contributi di taglio trasversale, oltre a quello sul Club dei Formatori e il Network dei Direttori del Personale sopra ricordato. Il primo fornisce un inquadramento generale e una lettura di insieme delle attività di formazione continua svolte, mettendone in luce problemi comuni, collegamenti reciproci, risultati complessivi⁹. Il secondo è invece focalizzato su una modalità di erogazione della formazione, cioè l'*eLearning*, su cui la SNA ha deciso di investire, con scelta fortunata, dato che essa ha consentito di mantenere inalterati i livelli qualitativi e quantitativi del servizio a fronte della imprevista e imprevedibile pandemia da Covid-19¹⁰.

I contributi successivi riguardano ciascuno un determinato ambito tematico o disciplinare del PAF, dei cui corsi essi intendono offrire una descrizione sintetica e talora, secondo le diverse opzioni e prospettive scelte dagli autori, anche un approfondimento critico, relativo sia ai temi oggetto di insegnamento, sia alle strategie formative prescelte. Un *caveat* è però necessario. La scomposizione dell'offerta formativa della SNA, qui effettuata a fini descrittivi, non deve far ritenere che le varie iniziative didattiche vivano nella realtà l'una isolata dall'altra. Più spesso i vari contenuti si combinano, anche nell'ambito di percorsi, proposti dalla Scuola o richiesti da singole amministrazioni, composti da corsi di ambiti e prospettive diverse. Questa visione integrata, peraltro, è accentuata dall'offerta formativa per lo sviluppo sostenibile, che per definizione non costituisce una "materia", ma un concetto ispirato esso stesso alla integrazione dei temi e dei problemi, il quale si presta a contaminare ampia parte dell'offerta formativa della SNA ed anzi ne rende possibile una lettura complessiva orientata dai *Goals* dell'Agenda ONU 2030¹¹.

Ciò detto, la SNA ha certamente puntato molto sulla formazione manageriale dei dirigenti e funzionari amministrativi, imprescindibile per favorire l'affermazione di quella cultura dell'efficacia ed efficienza che costituisce per statuto finalità della Scuola¹². Il *management* pubblico è, peraltro, in questi mesi e nei prossimi anni, chiamato a confrontarsi con la sfida, ma anche con l'opportunità, dello *smart working*, o lavoro agile che dir si voglia, il quale da modalità di svolgimento della prestazione di lavoro di applicazione prima marginale, poi addirittura esclusiva o prevalente a causa della pandemia, potrebbe divenire qualcosa di più importante, cioè una chiave per affermare quella cultura del risultato da lungo tempo auspicata e mai pienamente realizzata. Anche in questo caso, come in quello dell'*eLearning*, l'investimento della SNA ha preceduto e non seguito il Covid-19¹³. *eLearning* e *smart working* sono anche esempi del rilievo "abilitante" della trasformazione digitale della pubblica amministrazione italiana, che a sua volta presuppone il possesso delle necessarie competenze digitali da parte del suo capitale umano. Di qui l'importanza dell'offerta formativa che è stata sviluppata in questi anni in questo ambito, peraltro sempre in stretta collaborazione con gli attori istituzionali che presiedono a tale fondamentale politica pubblica¹⁴.

⁸ *Pagine SNA 2017-2021*, disponibile in: www.sna.gov.it.

⁹ Efisio Espa, *Caratteristiche e obiettivi della formazione continua*.

¹⁰ Mario Pireddu e Gino Roncaglia, *La formazione online del personale pubblico e il percorso della SNA*.

¹¹ Enrico Giovannini e Pia Marconi, *L'offerta formativa per lo sviluppo sostenibile*.

¹² Gianluigi Mangia, *Formare manager pubblici e usare la formazione come strumento di management: l'innovazione possibile*.

¹³ Sauro Angeletti, Francesca Gagliarducci, Valeria Napoli e Monica Parrella, *La formazione per lo smart working*.

¹⁴ Paolo Donzelli e Giuseppe Iacono, *Le competenze digitali del personale pubblico: esigenze formative e metodi per soddisfarle*.

L'amministratore pubblico, e segnatamente il dirigente, ha un doppio ruolo, disegnato anche dalle norme: da un lato, supporta il *policy making*; dall'altro, cura la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa. L'offerta formativa della Scuola copre entrambi i versanti di questa pur tendenziale e sfuggente distinzione. Sul primo versante, si è molto arricchita, specie negli ultimi anni, la didattica in tema di analisi, valutazione e monitoraggio delle politiche pubbliche¹⁵ che si collega inevitabilmente alle tecniche e agli strumenti che consentono di migliorare la qualità della regolazione in cui le politiche pubbliche si esprimono¹⁶ e di misurare e comprendere i fenomeni sui quali le scelte di *policy* e le regole incidono¹⁷.

La gestione amministrativa consiste innanzitutto nella competenza esclusiva di adottare "atti e provvedimenti amministrativi" (art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001) che richiede una preparazione nel diritto amministrativo, in genere posseduta dai dirigenti perché oggetto di accertamento privilegiato in sede di reclutamento. Ma non si può credere che essa si acquisisca in gioventù e poi venga semplicemente allenata sul campo. Il ruolo della formazione continua resta fondamentale anche nel campo giuridico e ciò non contraddice, anzi favorisce, l'approccio interdisciplinare alla impostazione e soluzione dei problemi¹⁸. Mentre il tipo di atti e provvedimenti amministrativi da adottare molto variano in base alle funzioni delle amministrazioni di appartenenza, vi sono competenze gestionali per così dire orizzontali, che connotano ogni ufficio dirigenziale. Queste attengono in particolare alla gestione delle risorse umane e finanziarie e ai contratti pubblici. Nessun dirigente o funzionario può ignorare cosa sia un procedimento disciplinare o un contratto collettivo, o non saper distinguere un bilancio preventivo da un rendiconto o, ancora, trascurare la materia dei contratti pubblici. Qui, naturalmente, le competenze giuridiche sono importanti ma da sole insufficienti. Quanto alle risorse umane, la prospettiva giuridica si combina con quella economica¹⁹ e anche con quella manageriale. L'offerta formativa in tema di risorse finanziarie riguarda sia l'entrata²⁰, sia la gestione della spesa e i sistemi contabili, in una prospettiva aziendalistica e con particolare attenzione ai complessi profili problematici che caratterizzano l'introduzione della contabilità economica nel settore pubblico ad opera delle riforme più recenti²¹. Infine, gli insegnamenti in tema di contratti pubblici, a partire dal diploma di esperto realizzato dalla SNA in collaborazione con ANAC, sono forse quelli per cui la domanda proveniente dalle amministrazioni è più significativa. Ciò che ovviamente non sorprende, per la rilevanza del tema e per la quantità di modifiche del quadro normativo che interessano il settore. L'offerta formativa della SNA fonde la prospettiva giuridica e quella economica, mettendo in luce come le procedure di evidenza pubblica rispondano all'obiettivo di consentire all'amministrazione di assumere la scelta economicamente più conveniente e non semplicemente a quello di massimizzare la concorrenza o evitare la corruzione²². Naturalmente, ciò non significa che la prevenzione della corruzione non sia un obiettivo importante e, difatti, anche in questa materia, i corsi sono numerosi e molto frequentati, anche perché è la legge stessa a renderli obbligatori²³.

Le competenze fin qui menzionate devono essere poi agite da dirigenti e funzionari amministrativi in un contesto che, come è noto, è sempre meno domestico e sempre più sovranazionale. Al di là delle esigenze peculiari del personale del Ministero degli Affari Esteri e, segnatamente, di quello diplomatico, per il quale si pongono esigenze specifiche, la dimensione europea della formazione è decisiva, sia con riferimento alla conoscenza delle istituzioni europee e dell'interazione di esse con le amministrazioni nazionali²⁴, sia con riferimento più specifico al tema – oggi quanto mai attuale – della gestione amministrativa dei progetti finanziati con fondi europei²⁵, sia, infine, alle competenze linguistiche che

¹⁵ Andrea Lippi, *Il dirigente pubblico come policy maker. Il passato, il presente e gli scenari possibili per la formazione sull'analisi delle politiche pubbliche*.

¹⁶ Efsio Espa, *La qualità della regolazione*.

¹⁷ Nereo Zamaro, *Le statistiche per le amministrazioni pubbliche e il ruolo della formazione*.

¹⁸ Lorenzo Casini, *Grandezza e miseria della formazione giuridica del personale amministrativo*.

¹⁹ Sergio Gasparrini e Maria Gentile, *La gestione del personale e le sue regole*.

²⁰ Gianfranco Ferranti e Maurizio Leo, *La formazione in materia tributaria*.

²¹ Fabio Giulio Grandis, *Sistemi contabili pubblici: riforme e formazione*.

²² Francesco Decarolis, Alberto Heimler e Alberto Zito, *I contratti pubblici: derogare alle regole o insegnarne il rispetto?*

²³ Alessandro Hinna e Valentina Lostorto, *Formazione per la prevenzione della corruzione e trasparenza*.

²⁴ Roberto Adam, Carlo Forte e Alberto Petrucci, *Integrazione europea e formazione del personale amministrativo*.

²⁵ David Natali, *Fondi europei e capacità amministrativa: l'occasione del Recovery Plan e il ruolo della formazione*.

facilitano la comunicazione nelle sedi sovranazionali²⁶. La comunicazione è poi importante anche in altro senso. Il profilo di competenze che è richiesto ad un buon dirigente e funzionario amministrativo non può prescindere dal possesso di adeguate competenze comunicative che il mondo digitale e dei *social network* rendono sempre più importanti, non solo per le figure quali il portavoce, l'addetto stampa o l'ufficio per le relazioni col pubblico, ma anche per il resto del personale²⁷. Un ulteriore scritto trasversale dal punto di vista dei contenuti riguarda, infine, la formazione dedicata alle amministrazioni che disponevano di proprie scuole di formazione che sono state soppresse nel 2014, lasciando le proprie funzioni in eredità alla SNA. Si è pensato utile dar conto specificamente delle modalità con cui tale riforma è stata attuata, anche per verificarne la tenuta applicativa²⁸.

Fin qui, la formazione continua che la SNA ha gestito direttamente. Tuttavia, benché i dati mostrino una crescita costante dei corsi, delle edizioni, delle ore di formazione e soprattutto dei partecipanti, l'offerta didattica non è sufficiente a soddisfare la domanda, per dimensioni e per distribuzione territoriale. Per questa ragione, sviluppando un modello da tempo praticato, la SNA ha costruito una robusta alleanza con il mondo universitario, accreditando master nelle aree formative di interesse per la pubblica amministrazione e finanziando la partecipazione ad essi di dipendenti pubblici, più di recente in collaborazione con INPS²⁹.

La *seconda parte* del Rapporto riguarda la formazione cd. iniziale, collegata al reclutamento: in primo luogo, il Corso-concorso per il reclutamento della dirigenza, rispetto al quale la SNA cura sia il concorso di ammissione³⁰, sia la fase formativa³¹; in secondo luogo, la formazione dedicata ai dirigenti reclutati autonomamente da ciascuna amministrazione³²; infine, la formazione dedicata a coloro che, avendo superato il relativo concorso, si preparano ad iniziare la carriera prefettizia e la carriera diplomatica o una fase successiva di tale carriera³³.

La *terza parte* del Rapporto riguarda le attività di ricerca. Anche in questo caso, la scelta della SNA è stata quella di attivare sinergie con il mondo delle università, collaborando con esse, orientandone la ricerca verso esigenze e temi di interesse delle amministrazioni e, soprattutto, coinvolgendo queste ultime nel percorso di ricerca. Sotto questo profilo, due programmi di ricerca hanno impegnato particolarmente la SNA. Il primo è stato un programma di ricerca-intervento sull'*assessment* delle competenze dei dirigenti. Esso mira a definire i profili di ruolo, cioè le competenze necessarie per svolgere i compiti delle varie posizioni dirigenziali e, successivamente, valutare, in relazione ad essi, le competenze effettivamente possedute dai titolari di tali posizioni. Gli obiettivi e le ricadute sul piano della definizione dei fabbisogni formativi sono intuibili, ma anche gli stessi fabbisogni di personale potrebbero beneficiarne. Realizzato in via sperimentale per i dirigenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il progetto è stato poi proposto ad altre amministrazioni, coinvolgendo diverse università. Benché rallentata dalla pandemia, la ricerca è ora in corso³⁴.

Il secondo programma di ricerche è stato preceduto da una apposita *call* e dalla selezione, ad opera di una commissione di esperti, di 15 progetti in diverse aree tematiche. I progetti hanno proposto analisi interdisciplinari, con impatto concreto in termini di proposte o indicazioni di *policy*, in grado di disseminare idee "Per una nuova pubblica amministrazione". I progetti, co-finanziati dalla SNA, sono in corso di svolgimento e diverse riunioni e seminari di approfondimento si sono svolti su ciascuno di essi, con la partecipazione di esponenti delle amministrazioni potenzialmente interessate e dei componenti del

²⁶ Sarah Wood, *Corsi di lingua inglese per il dipendente pubblico italiano*.

²⁷ Nicola Bonaccini, *L'insegnamento della comunicazione pubblica: dalla cultura dell'adempimento a quella della condivisione*.

²⁸ Valentina Lostorto, *La formazione per le Amministrazioni delle Scuole confluite nella SNA*.

²⁹ Efisio Espa e Rosella Rega, *I master universitari di II livello*.

³⁰ Donato Leonardo, *Il reclutamento e la selezione della dirigenza nelle Amministrazioni Centrali: limiti attuali e soluzioni possibili*.

³¹ Lorenzo Casini e Gianluigi Mangia, *Il VII Corso-concorso per dirigenti pubblici*.

³² Paolo Donzelli e Gianluigi Mangia, *Il corso di formazione per neo-dirigenti*.

³³ Valentina Lostorto e Alberto Petrucci, *La formazione per la carriera prefettizia e la carriera diplomatica*.

³⁴ Maurizio Decastri, *Analisi organizzativa, valutazione e sviluppo delle competenze: la tripla sfida*.

Comitato scientifico consultivo della SNA³⁵. Alcuni dei progetti prescelti, peraltro, impiegano le scienze comportamentali, secondo un orientamento ben coltivato dalla SNA, che ha avviato diversi progetti di ricerca applicata, con percorsi sperimentali che possono condurre ad approcci innovativi su temi quali consultazioni pubbliche, la comunicazione del rischio, la semplificazione amministrativa, la valutazione della performance³⁶.

Altri progetti di ricerca sono stati avviati e in parte realizzati in tempi più recenti. Uno di essi si propone di contribuire alla conoscenza del sistema italiano di *policy advice* nelle amministrazioni centrali, anche per verificare i cambiamenti che tale sistema ha subito per effetto della crisi pandemica e della conseguente "tecnicizzazione" del discorso politico³⁷. Un altro progetto, infine, ha riguardato il fenomeno dell'amministrazione difensiva, in particolare nel settore degli appalti pubblici e mediante la somministrazione a RUP, al fine di addivenire a una sua più precisa qualificazione e quantificazione, in vista di eventuali soluzioni volte a limitare le potenziali distorsioni che esso genera³⁸.

La quarta parte del Rapporto, più breve, è dedicata alla funzione di promozione, diffusione e facilitazione della circolazione, sul piano nazionale e internazionale, delle conoscenze sull'amministrazione e della cultura amministrativa. La SNA svolge questo ruolo attraverso l'organizzazione di numerosissimi eventi e iniziative, dalla struttura eterogenea: convegni, seminari, presentazioni di libri, incontri di reti di dirigenti ed esperti etc. Queste attività permettono di mescolare esperienze e saperi diversi, di contaminare la riflessione teorica con l'esperienza pratica, di spingere chi osserva l'amministrazione pubblica a prospettive diverse a confrontare la propria con quella degli altri³⁹. Un ulteriore ambito è rappresentato dalla diffusione di conoscenze su temi innovativi, come quello dello sviluppo sostenibile⁴⁰.

Sul piano internazionale, lo scambio e la circolazione di conoscenze ed esperienze avvengono attraverso la partecipazione ai *fora* europei e globali (EU DISPA Network - *Directors of Institutes and Schools of Public Administration*, IAS/IASIA - *International Institute of Administrative Sciences/International Association of Schools and Institutes of Administration*; OECD NSG Network of Schools of Government), per mezzo di accordi bilaterali e scambi di visite. Rivestono poi un particolare rilievo le attività del MENA-OECD Government Programme Training Center, istituito sulla base di un accordo intercorso tra OCSE e SNA, attivo dal 2002 sulla base di un *Memorandum of Understanding* rinnovato a gennaio 2020⁴¹.

La quinta parte del Rapporto esamina gli *interna corporis*, per così dire, della SNA, cioè il modo in cui essa è organizzata e funziona, o alcuni aspetti di esso. Angelo Mari, dirigente amministrativo della Scuola Nazionale di Amministrazione dal periodo 2017-2020, ma dirigente e docente che ha vissuto diverse stagioni precedenti, offre una visione d'insieme, che beneficia della sua esperienza⁴². Gli altri contributi si concentrano su alcune innovazioni che sono state introdotte nel periodo più recente. Innanzitutto, l'assetto organizzativo a matrice incrociata incrocia le competenze dei Dipartimenti, chiamati a raccogliere le esigenze formative di un "portafoglio" di amministrazioni di riferimento e a curare i prodotti destinati a soddisfarle, con quelle delle competenze didattiche, che per le varie competenze disciplinari chiamate in causa forniscono specifici contenuti progettuali e propongono docenti⁴³. Poi, la revisione del ciclo annuale di programmazione dell'offerta formativa, ispirato al confronto continuo e flessibile con le amministrazioni e al monitoraggio degli

³⁵ Sabrina Bandera e Lorella Mastroianni, *Il Programma di ricerche "Per una nuova Pubblica Amministrazione"*.

³⁶ Fabrizio Cafaggi, Francesca Marzo e Giacomo Sillari, *L'approccio comportamentale nelle politiche pubbliche: il ruolo della ricerca e della formazione*.

³⁷ Sabrina Bandera, Maria Chiara Cattaneo e Andrea Lippi, *Il policy advice nelle Amministrazioni centrali*.

³⁸ Stefano Battini e Francesco Decarolis, *Indagine sull'amministrazione difensiva*.

³⁹ Stefano Battini e Vito Tenore, *La promozione del processo di innovazione e riforma della pubblica amministrazione: le esperienze culturali della SNA e Luigi Paganetto, Il ciclo di incontri del Gruppo dei 20 "Revitalizing anemic Europe"*.

⁴⁰ Enrico Giovannini e Pia Marconi, *Il catalogo "Sviluppo sostenibile e covid-19": dalla pandemia un nuovo stimolo a nuove conoscenze e offerta formativa*.

⁴¹ Sabrina Bandera, Maurizio Mensi e Alberto Petrucci, *Relazioni internazionali e il Centro Mena-OCSE*.

⁴² Angelo Mari, *Funzioni e organizzazione della SNA tra norme e prassi*.

⁴³ Maurizio Decastri e Alessandro Hinna, *La nuova struttura organizzativa della Scuola Nazionale dell'Amministrazione*.

andamenti delle iniziative formative dell'anno precedente⁴⁴. Ancora, il perfezionamento del sistema di rilevamento del gradimento delle attività formative e l'analisi dei relativi risultati⁴⁵. Infine, la ricostruzione e sistematizzazione dei numerosi e svariati rapporti che a vario titolo la SNA stabilisce con il mondo dei propri interlocutori istituzionali⁴⁶ e, *last but not least*, lo sviluppo di una metodologia di approfondimento sulla misurazione dell'economicità, dell'efficacia e dell'efficienza, applicata alle attività formative della Scuola⁴⁷.

L'ultima parte del Rapporto, infine, è una appendice statistica, che raccoglie e riunisce i dati e le informazioni commentati nelle parti precedenti, permettendone una rapida visualizzazione d'insieme.

⁴⁴ Sabrina Bandera, Paolo Donzelli e Tiziano Labriola, *Programmazione dell'offerta formativa, revisione dei processi e nuovo modello organizzativo della formazione*.

⁴⁵ Sergio Coppola, Enrico Fiorini e Maria Consiglia Vantaggiato, *La valutazione della formazione: modello, strumenti di rilevazione e risultati*.

⁴⁶ Rosella Rega, *La galassia formazione: esperienze, rapporti e raccordi tra i diversi livelli di governo*.

⁴⁷ Massimo Pollifroni, *Il nuovo modello di controllo di gestione adottato dalla SNA*.