

Strumenti IRES

14

**Comunicare
la ricerca ai decisori:
una questione
da ridefinire**

**Un progetto di ricerca
al servizio dell'innovazione**

Progetto sviluppato da Luciano Abburrà (IRES Piemonte) nel corso
dell'Executive Master in Management delle Amministrazioni Pubbliche,
4^a Edizione 2012-14, promosso da SDA Bocconi School of Management
e Scuola Nazionale dell'Amministrazione
Supervisione del Prof. Giovanni Fosti (SDA Bocconi)

L'IRES Piemonte è un ente di ricerca della Regione Piemonte, disciplinato dalla legge regionale 43/91. Pubblica una Relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

*Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito www.ires.piemonte.it
La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.*

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Mario Viano, *Presidente*
Luca Angelantoni, *Vicepresidente*
Gianluca Aimaretti, Antonio Amoroso, Lia Fubini

COLLEGIO DEI REVISORI

Maurizio Cortese, *Presidente*
Paola Dall'Oco e Sara Ronaldo, *Membri effettivi*
Annamaria Mangiapelo e Pierangelo Reale, *Membri supplenti*

DIRETTORE

Marcello La Rosa

©2015 IRES - Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte
via Nizza 18 - 10125 Torino - Tel. +39 011 6666411 - Fax +39 011 6696012
www.ires.piemonte.it

ISBN 9788896713440

Indice

Presentazione	5
1. Il contesto organizzativo e il problema	7
2. Il Progetto d'innovazione: le domande di partenza e il metodo di lavoro	13
3. Processi decisionali pubblici e interazioni con la ricerca: analisi della letteratura	16
3.1 I processi decisionali: come vengono acquisite le conoscenze dai policy maker	16
3.2 I processi decisionali: modelli descrittivi e implicazioni per la ricerca	23
3.3 L'interazione tra processi decisionali e ricerca: teorie e modelli più recenti	31
4. Il progetto individuale: esplorazione sul campo dei modelli di "uso" della ricerca nei processi decisionali e dei modi per migliorarli	37
4.1 Il punto di vista dei decisori: pareri e proposte	43
4.2 Il punto di vista dei ricercatori: giudizi e propositi operativi	48
5. Prime considerazioni per un percorso attuativo	57
Bibliografia	63



Presentazione

Nell'ambito di un corso di formazione manageriale iniziato nel 2012 e concluso nel 2014 è stato predisposto un progetto d'innovazione che ha assunto a proprio riferimento il nostro Istituto (IRES Piemonte) e una questione che riguarda tutti coloro che svolgono attività di ricerca finalizzata a supporto dei processi decisionali: come comunicare i risultati della ricerca in modo che possano interagire utilmente con coloro che devono assumere decisioni, in particolare in ambito pubblico.

Mossa da stimoli al miglioramento della comunicazione provenienti dagli Organi di gestione e di indirizzo politico dell'Istituto, in realtà l'attività di analisi, riflessione, discussione e proposta ha dovuto spingersi ben oltre il perimetro della "comunicazione" in senso stretto o tecnico. Per capire, prima ancora che per correggere, i problemi di comunicazione è stato necessario addentrarsi in questioni più ampie e più profonde che riguardano prima di tutto i rapporti reali tra produzione/fruizione di conoscenza e decision making nell'esperienza dei paesi governati da sistemi democratici evoluti. Da una migliore comprensione dei meccanismi reali che presiedono alle relazioni fra mondo della decisione politica e manageriale in ambito pubblico e mondo delle istituzioni finalizzate a produrre conoscenza a supporto dei processi decisionali sono emerse considerazioni che hanno condotto a una profonda ridefinizione dello stesso problema di partenza e a una serie di indicazioni propositive per affrontarlo in modo più adeguato e dunque con migliori probabilità di successo. Sia le considerazioni analitiche sia i loro risvolti propositivi sono stati frutto non solo di un'attività di studio e ricerca individuale, ma anche di un processo di condivisione e di collaborazione che ha coinvolto da un lato alcuni manager delle pubbliche amministrazioni piemontesi, dall'altro un'ampia quota del corpo di



ricerca dell'IRES Piemonte (a partire dai dirigenti delle diverse unità organizzative).

Ne è derivato un report che può stimolare un processo di ripensamento di ruolo, funzioni e modalità operative di un istituto di ricerca finalizzata come l'IRES Piemonte: un passaggio ancor più necessario in un momento di diffusa riorganizzazione delle Amministrazioni e degli enti che operano al loro servizio. Allo stesso tempo, gli stimoli proposti possono contribuire a orientare la riflessione/discussione e l'azione di innovazione – sia da parte dei decisori pubblici sia da parte dei ricercatori – in direzioni più convergenti e costruttive; anche perché basate su una migliore comprensione e reciproco rispetto delle logiche funzionali e delle modalità operative di due universi professionali che, a parere di molti, dovrebbero interagire più strettamente di quanto di fatto riescano a fare. Ciò andrebbe a beneficio della qualità delle decisioni e delle azioni delle pubbliche amministrazioni, in primo luogo, e dunque dei risultati che ne derivano per i cittadini e per le organizzazioni economiche e sociali. Ma potrebbe portare vantaggio anche alla qualità e all'efficacia del lavoro dei professionisti della ricerca finalizzata policy oriented, per i quali la qualità dell'interazione con i decisori ha lo stesso peso della qualità dei prodotti della ricerca nel definire il grado di successo professionale e di utilità sociale. È per queste specifiche ragioni di potenziale utilità in un momento di impegnativa transizione per le amministrazioni pubbliche e per i loro enti strumentali – oltre che per il fatto di essere risultato di un'attività di ricerca condivisa e sostenuta dallo stesso Istituto – che si propone a un pubblico più ampio, all'interno di uno strumento di comunicazione dell'IRES Piemonte, il rapporto progettuale presentato al giudizio degli attori istituzionali promotori del percorso formativo svolto negli anni scorsi.



1. Il contesto organizzativo e il problema

A key characteristic of modern policy making is the ability to draw on many sources of information (...) But the successful policy maker needs to combine this evidence-based approach with political instinct, foresight and creativity. This means the modern policy maker, as other research users, need to be sophisticated in applying research (...). At the same time the research community need to be more sophisticated in their understanding of the policy process (NAO, UK National Audit Office, 2003, p. 29)

Nato nel 1958 semplicemente come Ires, Istituto ricerche economico sociali, l'ente in riferimento al quale il progetto individuale ha preso forma è stato dapprima un soggetto di natura privatistica costituito per iniziativa della Provincia di Torino. La finalità ad esso assegnata era supportare con contributi di conoscenze e proposte l'allora nascente ambizione programmatica della politica, che iniziava ad essere sperimentata a scala locale per poi essere estesa a livello nazionale dai nuovi governi che avrebbero dato corso alla vivace stagione politica del centro-sinistra. Con l'istituzione delle Regioni, nel 1971, il contesto istituzionale di riferimento dell'ente di ricerca – che nel frattempo aveva visto associarsi nella gestione anche le altre province piemontesi – divenne naturalmente quello della Regione Piemonte. Di questa assunse progressivamente anche la natura giuridica di ente pubblico, “strumentale” nei confronti dell'istituzione regionale che con leggi proprie ne ha prima definiti, e poi in varie successive occasioni riformulati, compiti e modalità funzionali. Nell'essenziale i compiti del ridefinito IRES Piemonte sono rimasti quelli di sostenere l'attività programmatica e sempre



più anche gestionale dell'ente Regione con contributi di natura conoscitiva: in primo luogo, una relazione annuale e numerose ricerche settoriali sulla situazione e sulle tendenze dei diversi ambiti della vita economica e dell'organizzazione sociale, articolati in chiave territoriale. Alla produzione di tali contributi concorrono le attività di tutti i settori di ricerca dell'Istituto, orientate a coprire gli interessi conoscitivi "di contesto" e settoriali della gran parte degli ambiti organizzativi in cui si articola la Regione.

L'ente di ricerca si regge e governa con un proprio Consiglio di amministrazione e un Presidente, di nomina politica e rappresentativi di maggioranza e opposizione in Consiglio regionale. Ad essi spetta la formulazione di linee di indirizzo e l'approvazione dei programmi di attività (annuale e triennale), insieme alla nomina di un Direttore, al quale tocca la responsabilità della gestione della struttura e delle attività ai fini della realizzazione dei programmi.

L'Istituto ha un organico che negli anni si è definito intorno alle 50 unità, per la metà costituite da ricercatori in senso stretto e per la restante parte da personale addetto ai servizi più o meno direttamente connessi all'attività di ricerca. Piuttosto numerosi, anche se variabili in funzione del tempo, dei programmi e delle risorse, sono sempre stati i collaboratori esterni, in gran parte dedicati a specifiche attività di ricerca, con rapporti di lavoro a diverso grado d'intensità e durata. A parte un ampio settore amministrativo, dedito tanto alla gestione delle risorse interne quanto alle relazioni amministrativo-commerciali con l'esterno, e un settore comunicazione che gestisce anche un importante centro di documentazione aperto al pubblico, le attività di ricerca sono organizzate secondo un modello prossimo alla struttura "matriciale", con numerosi e vari "progetti" con propri responsabili e gruppi di lavoro, che afferiscono



in modo non sempre esclusivo a un più ristretto numero di aree o poli di ricerca, ciascuno affidato alla responsabilità di un dirigente.

In questo quadro generale di organi, funzioni e struttura prende forma e si svolge l'attività corrente dell'Istituto, che si alimenta finanziariamente di un contributo annuo ordinario della Regione Piemonte, che in origine aveva un'ampiezza sufficiente a coprire le attività per così dire "istituzionali" prescritte dalla legge istitutiva, e poi da numerosi e variabili finanziamenti specifici provenienti da singole commesse di ricerca o di osservatorio acquisite sia da settori o direzioni della stessa Regione sia da altre amministrazioni pubbliche o soggetti privati, sulla base di convenzioni sottoscritte fra le parti con valenze esplicitamente contrattuali.

Dunque, sia per ottemperare in modo soddisfacente per i destinatari ai compiti di ricerca "istituzionali", sia per acquisire e poi svolgere con successo le attività attribuite sulla base di specifiche esigenze conoscitive dei diversi interlocutori esterni, per l'Istituto è importante riflettere e operare per acquisire capacità comunicative adeguate, nei confronti dei diretti committenti ma anche nei riguardi della più ampia comunità regionale e delle sue varie articolazioni organizzative e istituzionali: ciò perché l'attività dell'Istituto possa essere conosciuta, apprezzata e legittimata nella sua natura di "bene pubblico", oltre che di servizio su domanda della singola amministrazione.

Premesso quanto precede, gli obiettivi del Progetto d'innovazione, definito al momento dell'avvio "Comunicare la ricerca ai decisori", possono essere meglio compresi facendo riferimento ad alcuni problemi e situazioni di partenza.

Si è nel tempo constatata una limitata capacità dei prodotti della ricerca di Istituti come il nostro – anche quando generati da commesse specifiche provenienti da organi politici



o amministrativi delle istituzioni di riferimento – di interagire effettivamente ed efficacemente con i processi decisionali che attengono alla formulazione delle policy e alla loro implementazione. Ciò determina una sensazione di sottoutilizzo o di “spreco” di competenze nel breve periodo e il timore di perdere rilevanza nella considerazione degli enti di riferimento nel tempo medio-lungo.

Le più frequenti spiegazioni fra i ricercatori e fra gli studiosi tendono ad attribuire le cause di tale fenomeno a discrasie nei tempi di svolgimento delle ricerche rispetto a quelli di elaborazione delle politiche e a dissonanze nei modi e mezzi con cui le ricerche sono comunicate (i rapporti di taglio troppo accademico, dal linguaggio troppo tecnico, dalle dimensioni eccessive, dalla limitata focalizzazione sulla relazione problemi attuali/soluzioni praticabili) rispetto a quelli con cui i decisori assumono informazioni per decidere.

È però anche assai diffusa tra i ricercatori la convinzione secondo cui la “colpa” delle difficoltà comunicative starebbe molto in “cattive attitudini” dei decisori, politici e amministratori, inclini a prendere decisioni senza il supporto di conoscenze scientifiche ed evidenze empiriche. Anche perché sarebbero poco avvezzi a leggere i rapporti che pure i ricercatori forniscono loro, prestando maggiore attenzione alle comunicazioni dirette dei portatori di interesse e agli echi dei giudizi altrui trasmessi dai mezzi di comunicazione di massa (i “vecchi” media, stampa e tv essenzialmente, anche se spesso raggiunti dai moderni tablet).

Negli ultimi anni soprattutto, nel nostro Istituto in particolare, non ci si è limitati a constatare l’esistenza di un problema ma si è cercato attivamente di porvi rimedio. La ricerca di soluzioni si è orientata prevalentemente in direzione di un miglioramento qualitativo dei mezzi e modi di comunicazione, perseguendo l’obiettivo di creare sempre più sotto-pro-



dotti comunicativi che – a partire dall’abituale rapporto di ricerca cartaceo o elettronico – tendano ad essere di più facile, rapida ed efficace lettura da parte di un ampio pubblico di destinatari, inclusi i decisori potenzialmente interessati ai diversi ambiti tematici coperti dalle ricerche. Sul piano pratico, l’impegno si è orientato, oltre che verso l’incremento delle capacità di sintesi, anche verso una sempre maggiore “visualizzazione” dei contenuti da comunicare (col ricorso soprattutto a tecniche info-grafiche e al supporto di materiale video), nella convinzione che così si possano meglio superare le barriere che si frappongono alla lettura di testi, tabelle e grafici convenzionali, di cui sono composti i rapporti di ricerca. Allo stesso tempo si è cercato sempre più di coltivare e praticare relazioni con i mezzi di comunicazione di massa (essenzialmente giornali e tv), allo scopo di far transitare per quella via informazioni rapide al grande pubblico sulle attività dell’Istituto. Ciò nella convinzione che – per effetto diretto o per rimbalzo – ne possa derivare anche una maggiore comunicazione con i decisori pubblici, tanto “pigri” nel leggere rapporti quanto sensibili alla pubblica opinione. In tutto ciò, motivazioni più legate a dare maggior “visibilità” all’Istituto e al suo lavoro (anche per sostenere la causa della sua conservazione in un periodo di tagli e chiusure negli enti strumentali delle pubbliche amministrazioni) si sono mescolate in modi poco districabili con la distinta questione – non certo esclusiva del nostro Istituto e per nulla contingente nel tempo – dell’effettiva utilità e utilizzazione dei prodotti della ricerca nei processi decisionali pubblici, di natura sia politica sia amministrativa-gestionale. Una questione che in realtà tocca da molti decenni tutto il mondo della ricerca policy oriented, in tutti i paesi nei quali se ne è avuto sviluppo, in particolare quelli come il Regno Unito o gli Stati Uniti in cui – dall’inizio degli anni novanta – hanno



ricevuto enfasi crescente, da un lato, il proposito di favorire un evidence-based policy making, dall'altro, quello di chiedere/dare conto alle istituzioni e ai cittadini del "rendimento" effettivo dei finanziamenti pubblici alla ricerca, in particolare in ambito sociale.



2. Il Progetto d'innovazione: le domande di partenza e il metodo di lavoro

There is nothing a politician likes so little as to be well informed; it makes decision-making so complex and difficult (John Maynard Keynes, March 11th 1937, The Times)

Il Progetto di innovazione “Comunicare la ricerca ai decisori”, parte da questo retroterra – di fatti e di pensieri – per proporsi di far compiere un ulteriore passo avanti alle capacità comunicative dell’Istituto, concentrandosi deliberatamente su quest’ultimo nodo problematico: come “comunicare” efficacemente la ricerca ai decisori in modo che i risultati possano interagire utilmente con i processi decisionali che conducono all’elaborazione e all’assunzione dei programmi di policy, oltre che alla loro valutazione critica ed eventuale adeguamento a seguito dei processi di implementazione.

La convinzione di partenza è che si tratti di una dimensione problematica specifica e cruciale del tema/obiettivo “comunicazione”, a cui il Consiglio di Amministrazione in carica nel 2013 ha voluto attribuire particolare enfasi fin dagli esordi del proprio mandato; oltre a rappresentare un nucleo fondamentale della stessa ragion d’essere originaria della gran parte degli istituti o enti di ricerca che, come il nostro, si possono definire policy oriented. Si ritiene inoltre che la specificità della dimensione problematica evocata richieda un impegno analitico dedicato per definirne meglio i contorni e i contenuti reali – che non sembrano semplicemente coincidere col tema della “visibilità” pubblica della ricerca o di chi la fa. Così come sembra necessario un approccio propositivo specifico, che non può ritenersi compreso ed



esaurito dalle pur necessarie innovazioni nei modi di confezionamento dei prodotti di ricerca e negli strumenti per renderli più fruibili dai mezzi di comunicazione di massa.

Il nostro progetto si è dato in primo luogo l'obiettivo di aprire un fronte di riflessione e proposta su questi temi che consentisse di coinvolgere un'ampia quota di ricercatori dell'Istituto e promuovere linee di interscambio con alcuni dei nostri più diretti interlocutori in ambito istituzionale, in vista di possibili sperimentazioni innovative. Costruire le condizioni per una discussione informata e offrire i presupposti perché da parte del settore comunicazione e, più in generale, della direzione dell'Istituto si possano formulare precisi obiettivi operativi è stato assunto come l'orizzonte propositivo più congruo per il compito di cui riferiscono queste pagine, piuttosto che quello di proporre direttamente questa o quella innovazione organizzativa. Di queste ultime però lo svolgimento del lavoro – grazie all'attivo contributo dei colleghi ricercatori e dei dirigenti pubblici coinvolti, oltre che alla ricca letteratura esaminata – ha consentito di far emergere diverse possibili declinazioni (opzioni?), fra cui è ora possibile sia scegliere sia stabilire un ordine di priorità, per chi ha titolo per farlo.

Il metodo di lavoro per perseguire questi scopi è stato costruito attraverso un mix di attività teorica fondata sull'analisi della letteratura internazionale e di indagine sul campo basata sugli strumenti delle interviste personali e del brainstorming collettivo; nell'insieme, una metodologia che si è ritenuta congrua rispetto alle modalità operative della comunità professionale di riferimento e promettente rispetto alla possibilità di avviare già in corso d'opera alcune di quelle interazioni con la comunità dei decisori che si ritengono essenziali per poter perseguire efficaci innovazioni nelle azioni e nei comportamenti.



Nel seguito di questo rapporto, dunque, articolate in capitoli e paragrafi logicamente connessi, verranno proposte al lettore le risultanze di tre tipi di azioni conoscitive:

- sulla base della letteratura, analisi dei processi decisionali attinenti le politiche pubbliche e del ruolo che le conoscenze svolgono/possono svolgere al loro interno;
- sempre sulla base della letteratura, ipotesi e proposte su come la ricerca possa interagire meglio con i processi decisionali pubblici, insieme e in relazione con le altre fonti di conoscenza e di influenza;
- sulla base di azioni svolte direttamente sul campo, sviluppo di iniziative esplorative con i decisori esterni e con i ricercatori, per poter confrontare e integrare le conoscenze acquisite e tracciare prime piste di lavoro da proporre alla considerazione dei decisori interni all'Istituto.



3. Processi decisionali pubblici e interazione con la ricerca: analisi della letteratura

3.1 I processi decisionali: come vengono acquisite le conoscenze dai policy maker

A range of studies have found that policy makers favour other forms of information over research (Nutley, Walter and Davies, 2007, p. 76)

Il punto di partenza operativo – di quello che è andato assumendo le fattezze di un pur sintetico processo di ricerca sull'uso della ricerca nell'ambito dei processi di policy making – è stato rappresentato dal porsi alcune domande, formulate in modi che cercassero di non dare per scontate convinzioni che potrebbero essere frutto dell'assunzione – magari inconsapevole – di uno solo dei punti di vista in gioco (nel nostro caso, quello dei ricercatori) e dei pregiudizi che ne possono conseguire.

Uno di questi potrebbe essere la convinzione – spesso tacita ma assai diffusa fra i ricercatori – secondo cui i decisori sarebbero assai propensi a prendere decisioni prescindendo da un'attenta acquisizione di conoscenze sui temi e ambiti di loro competenza; agendo piuttosto sulla base della consuetudine, da un lato, e delle pressioni dei portatori d'interessi coinvolti nelle decisioni, dall'altro. Una prima domanda interessante può essere invece chiedersi come i decisori acquisiscano le conoscenze che utilizzano nel loro processo decisionale, assumendo che di conoscenze non possano fare a meno di utilizzarne, seppure di forma e contenuto, oltre che di provenienza, differenti da quelle prodot-



te e trasmesse dai professionisti della ricerca accademica o applicata.

Una prima fonte che si è rivelata molto istruttiva e stimolante è il testo, utilizzato nel master EMMAP, su “Il lavoro manageriale” di Henry Mintzberg¹, là dove spiega che il manager acquisisce moltissime informazioni e conoscenze per svolgere il proprio lavoro, ma ben di rado lo fa attraverso la lettura di testi e documenti formali: il modo che per noi ricercatori appare “naturale” per apprendere. Assai più frequente e molto più importante, nell’ampia casistica esperienziale esaminata da Mintzberg, è risultato il canale della comunicazione orale, attiva e passiva, che consente di ricevere e accumulare grandi quantità di informazioni attraverso la fitta rete di rapporti personali che connotano il fisiologico svolgimento del ruolo professionale del manager. “La gestione manageriale è in misura significativa un lavoro di elaborazione di informazioni, che si svolge soprattutto ascoltando, osservando e sentendo, oltre che parlando molto” (Mintzberg cit., p.70). Di più, mentre “secondo il folklore il manager ha bisogno di informazioni strutturate, che un sistema formale ha più probabilità di garantirgli”, nei fatti “i manager tendono a preferire i mezzi di comunicazione più informali e soprattutto quelli orali” (*ibidem*).

D’altra parte, fa una certa impressione scoprire come già nel 1951 qualcuno lamentasse che “il numero e le dimensioni dei report tendevano ad aumentare costantemente ed era diventato impossibile leggere tutto” (Carlson, 1951, citato in Mintzberg p. 39). Di quante volte saranno ancora aumentati, report e dimensioni, da allora ad oggi? Senza contare che, sempre secondo Mintzberg, “i chief executive officer si fidano poco delle fonti di informazione più formali”. “I ma-

¹ Henry Mintzberg, *Managing*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers Inc., 2009, trad. it. // *lavoro manageriale*, Milano, FrancoAngeli, 2010.



nager che ho studiato sembrano prediligere le informazioni soft. Le voci di corridoio, il sentito dire, le congetture formano una buona parte del regime informativo dei manager”. Di fatto “la gestione manageriale è orale in una percentuale che va dal sessanta al novanta per cento”. D'altronde, ci viene ricordato che secondo Jeanne Liedtka della Darden School “la conversazione è la tecnologia della leadership” (ivi, p. 40).

Se il trasferimento delle informazioni sulle modalità di svolgimento del “lavoro manageriale” a quello dei policy maker e dei dirigenti delle amministrazioni e dei servizi pubblici (che pure è certamente “manageriale” in molti sensi) potesse sembrare un po' troppo diretto, ci si potrebbe confrontare con un riferimento, politicamente assai “elevato”, a Richard Neustadt (1960), che ha studiato il modo di raccogliere le informazioni nientemeno che di Roosevelt, Truman e Eisenhower: “non sono le informazioni generali che aiutano un presidente a capire quale sia la posta in gioco: non sono le sintesi, né i sondaggi, né gli amalgami equilibrati. Sono invece le curiosità e i dettagli concreti che, messi insieme nella sua mente, illuminano il lato nascosto del problema che gli sta davanti”².

Ma – anche scendendo a livelli di policy making più ordinari – l'evidenza su come i decision maker abbiano accesso alle informazioni è assai ampia e varia e fornisce una netta conferma della prevalenza delle comunicazioni verbali e delle relazioni interpersonali fra i mezzi di acquisizione delle conoscenze utilizzate dai soggetti di nostro diretto interesse. È ciò che emerge dall'ampia rassegna di studi empirici su “the routes through which research enters policy and practice”

² Richard Neustadt, *Presidential Power: The Politics of Leadership*, N.Y., Wiley, 1960, cit. in Mintzberg, 2010, p. 41.



presentata nel volume di Nutley, Walter and Davies (2007)³, che rappresenta uno dei riferimenti fondamentali per lo studio dei modi di utilizzo della ricerca nei processi decisionali pubblici e sui mezzi con i quali ci si può proporre di accrescerlo/migliorarlo.

In premessa, tuttavia, va tenuto ben presente come molti studi abbiano riscontrato da parte dei policy maker un favore maggiore per altre forme di informazione rispetto alla ricerca, in primo luogo per quella proveniente da gruppi di interesse o da loro colleghi. E poi che la ricerca spesso fluisce nell'arena politica attraverso network formali e informali, come gruppi di interesse o reti orientate a singoli problemi: sono questi che si fanno carico indirettamente di trasmettere risultati di ricerche ai policy maker, quando siano ritenuti utili a sostenere la loro causa.

Entro un tale contesto, con specifico riferimento ai modi in cui la ricerca raggiunge i decisori, si possono considerare valutazioni come le seguenti. Nel loro studio sul governo locale in UK, Percy-Smith et al. (2002)⁴ trovarono che la disseminazione della ricerca all'interno delle organizzazioni di policy era "often ad hoc and informal" e dipendeva pesantemente dalla iniziativa di singoli individui verso coloro che potevano trovarla di utilità. Ma soprattutto, "both policy makers and practitioners describe a range of sources of research information other than traditionally published written materials" (cfr. Nutley, Walter, Davies, 2007, p. 63).

Un ruolo importante lo giocano varie forme e tipi di knowledge brokers (individui o agenzie), così come fra gli strumenti di comunicazione emergono, accanto a vari tipi di materiali scritti, anche websites, e-mail e "one-to-one communica-

³ Sandra M. Nutley, Isabel Walter, Huw T.O. Davies, *Using Evidence. How research can inform public services*, Bristol-Chicago, The Polity Press, 2007

⁴ Janie Percy-Smith (et al.), *Promoting change through research: The impact of research in local government*, York, Joseph Rowntree Foundation, 2002.



tions”. Ma ciò che più si evidenzia dall’esame di molti studi sui mezzi e modi di comunicazione e di accesso alla ricerca da parte di decisori e operatori è che “above all, personal contacts are the most important source of information about research” (ivi, p. 65). Ancor più specificamente, per policy maker e practitioner “finding out about research often means talking to their colleagues” (*ibidem*).

Talvolta si è notato che i decisori contano su contatti personali con singoli ricercatori di fiducia, ma, in ogni caso, “interpersonal interactions with both experts and peers seem to be key to the flow and uptake of research in both policy and practice environments” (*ibidem*).

Dunque, non solo i manager di Mintzberg, ma anche i policy maker e i practitioner del fondamentale “Using Evidence” (“libro dei libri” con 30 pagine di riferimenti bibliografici) tendono ad acquisire informazioni sulla ricerca soprattutto attraverso interazioni interpersonali con esperti (fra cui anche ricercatori, ma più spesso consulenti o research brokers di vario tipo) o con loro colleghi. “Above all, studies suggest that it is face-to-face interactions that are most likely to encourage policy and practice use of research” (ivi, p. 74). Persino in un campo delle politiche sociali come la Sanità (Health service management and policy making), in cui la ricerca operativa gode di maggiore considerazione e in cui più avanzate sono le pratiche di interazione-integrazione formale fra ricercatori e utilizzatori, si è rilevato che “the one-to-one encounter consistently emerges as the most efficient way to transfer research” (Lomas, 2000, p. 237)⁵.

Ma a ben vedere tutto ciò non è nuovo né recente, poiché se ne può trovare esplicita anticipazione anche negli studi di quella che è forse ritenuta la maggior “specialista” in

⁵ Jonathan Lomas, *Using “linkage and exchange” to move research into policy at a Canadian foundation*, Health Affairs, 19, n. 3, 2000, pp. 236-240.



materia di relazioni fra scienze sociali e politiche pubbliche: “From the prior body of research on dissemination to practitioners, we know that three conditions tend to improve the reception of research findings: face-to-face contacts between researcher and potential users, two-way interaction in which the researcher listens as well as talks, and sustained discussion over a fairly long period of time” (Weiss, 1995, p. 144)⁶.

In conclusione, sui modi di acquisire conoscenze da parte dei policy manager e policy maker, la seguente citazione sembra svolgere bene una funzione riassuntiva e allo stesso tempo sinteticamente propositiva: “personal contact (...) seems to be the most important route for research to enter policy and practice. This suggests that research use may above all be a social process, involving interaction among individuals and the joint (re)construction of research evidence through ongoing debate, interplay and exchange” (Nutley, Walter, Davies, 2007, pp. 88-89).

Alla luce di queste considerazioni, allora, la “comunicazione” della ricerca non dovrebbe più essere rappresentata come un flusso unidirezionale di “evidenza” fattuale che parte dai ricercatori, di cui il policy making dovrebbe “tenere conto” (se non, addirittura, “prendere atto”). Si vede emergere, piuttosto, un processo di interazione fra i soggetti che interpretano i diversi ruoli, e fra differenti tipi di conoscenza di cui ciascuno di essi si ritiene (ed è) portatore. In queste interazioni anche ciò che si chiama “evidenza” viene ridefinito alla luce di considerazioni attente del contesto da cui proviene e di quello in cui vorrebbe trovare accoglienza, anche grazie agli apporti di conoscenza esperienziale, tacita

⁶ Carol H. Weiss, *The Haphazard connection: social science and public policy*, “International Journal of Educational research”, vol. 23, n. 2, 1995 pp. 137-150. Fra i riferimenti su cui l'autrice si basa per l'affermazione seguente si richiamano Huberman, 1989; Fullan, Stiegelbauer, 1991.



o esplicita, di quelli che in un modello unilineare sarebbero i “destinatari”.

A questo punto anche la definizione del problema del rapporto fra ricerca e politica in termini di “comunicazione” può rivelarsi inadeguata: perché “simply presenting findings in a more ‘user-friendly’ way may be the first step to research use, but it is unlikely to overcome the kinds of political barriers research faces when it enters the policy making arena” (Nutley, Walter, Davies, 2007, p. 83)

3.2 I processi decisionali: modelli descrittivi e implicazioni per la ricerca

Social programmes tend to be designed on the basis of informed guesswork and expert hunches enriched by some evidence and driven by political or other imperatives (Coote et al., 2004, p. XI)

Prima di parlare delle implicazioni propositive che dal lavoro analitico sull’uso della ricerca possono essere tratte, è necessario fare un passo indietro e allargare il campo visivo, chiedendoci come si svolgano effettivamente i processi decisionali di natura pubblica o politica⁷; quelli con cui si vorrebbe che la ricerca e i suoi prodotti riuscissero a interagire di più e meglio. Perseguire quest’ultimo obiettivo avendo alla base una visione distorta o anche solo parziale dei processi con cui si vuole interagire potrebbe essere di per

⁷ Alla progettazione e allo svolgimento di questa parte del lavoro sono risultati di grande utilità i contenuti del secondo modulo del master EMMAP, dedicato al tema “Supportare le decisioni pubbliche”. Particolarmente pertinenti e ricchi di spunti sono risultati i contributi forniti da Raffaella Saporito, Paolo Fedele e Patrizio Armeni, sia nelle presentazioni in aula sia nelle letture consigliate.



sé – oltre che un fattore di spiegazione del “disappunto” nei confronti della situazione di partenza – anche un elemento di pregiudizio alle possibilità di successo di ogni strategia operativa mirante a ottenere risultati più soddisfacenti. Invece, sulla base di un’ampia letteratura che da decenni si è andata accumulando in materia, è possibile ricavare elementi di conoscenza importanti su come si svolgano i processi decisionali reali, a confronto con quelli che spesso si assumono come “ideali”. Di tali processi, inoltre, è utile riconoscere di quali fasi si compongono e strutturino, e quali spazi e ruoli giochino (o possano giocare) in ciascuna di esse le informazioni/conoscenze prodotte dalla ricerca, acquisendo una maggior consapevolezza del ruolo svolto da altri soggetti/fattori intervenienti che con la ricerca si pongono in relazione almeno concorrenziale, se non decisamente predominante. La sensazione è anche qui che i ricercatori tendano spesso ad assumere come riferimento ovvio un modello di policy making (quello “strategico razionale”) che ha trovato nel tempo molte più smentite che conferme, e che se può conservare un’utilità come riferimento sul piano normativo, ne presenta molta meno quando lo si assuma come paradigma descrittivo, perché da esso la gran parte delle esperienze concrete tende a divergere pesantemente. Su questo punto fondamentale, in termini di riferimenti conoscitivi utilizzati nel nostro lavoro, si è partiti da un illuminante saggio di C.H. Weiss⁸, per recuperare poi conoscenze utili su caratteristiche, componenti, fasi e meccanismi dei processi decisionali dagli ormai classici studi di C.E. Lindblom (1959), e poi di M.D. Cohen, J.G. March e J.P. Olsen (1972) fino alla sintesi più recente di J.G. March (1991) dal

⁸ Carol H. Weiss, “What kind of evidence in Evidence-Based policy?”, Third International, Inter-disciplinary Evidence-Based Policies and Indicator Systems Conference, luglio 2001, CEM Centre, University of Durham, UK.



titolo efficacemente riassuntivo di “How Decisions Happen in Organizations”, integrati dal fondamentale contributo di J.W. Kingdon (1984) su come si formano le “agende” e si definiscono le alternative di scelta nelle politiche pubbliche, sui tempi (fasi) e sulle condizioni in cui prendono forma le decisioni pubbliche.

Il primo argomento che il contributo di C.H. Weiss citato da ultimo consente di affrontare con chiarezza è che, in ogni caso, il contributo della ricerca non può che essere uno tra i diversi fattori partecipanti ai processi decisionali, e che non ci si può attendere gli venga riconosciuta a priori alcuna preminenza rispetto agli altri. Anzi, seguendo il ragionamento di Weiss, si deve assumere che, anche quando l’informazione prodotta dalla ricerca riesca a raggiungere il tavolo del decision making, vi troverà sempre già saldamente assise altre quattro “i” con cui dovrà fare i conti: institutions, ideology, interests, e (previous) information. Institutions sono sia le regole, sia le consuetudini e i precedenti, sia le organizzazioni, che manifestano tutte un forte condizionamento quantomeno inerziale. Ideology sono le credenze, i valori, le convinzioni in base alle quali i decisori vedono il mondo e se stessi che vi operano. Interests sono gli interessi delle diverse parti in causa in ogni decisione, di cui i decisori sono in varia misura rappresentanti o concorrenti. Information è invece tutto ciò che, sui temi in discussione, i decisori hanno ricevuto in precedenza dalle più diverse fonti, con cui qualsiasi nuova informazione deve disputarsi lo spazio e il rilievo, sapendo di arrivare dopo. Nessuna tabula rasa, dunque, si presenta mai di fronte ai ricercatori e alla conoscenza di cui essi sono portatori, ma sempre tavoli ben imbanditi e fittamente presidiati, a cui raramente si è invitati e in cui un posto a sedere ce lo si deve guadagnare con fatica competitiva.



Detto ciò, si apre il tema dei modi in cui i processi reali di decisione politica hanno luogo, nell'interazione fra i soggetti che vi prendono parte. Qui, più che ricostruire nel dettaglio le diverse teorie sul policy making che si sono susseguite nel corso dei decenni⁹, può risultare utile seguire nell'esposizione un approccio che mostri direttamente come ai diversi modelli di lettura del policy making corrispondano diverse visioni del rapporto ricerca-policy (e practice)¹⁰. Dalle analisi su come avviene il processo di decisione politica, infatti, si possono derivare implicite considerazioni su come la ricerca possa interagire con esso, verificando che a diversi policy models corrispondono modelli molto differenti di relazioni politica-ricerca. La eventuale non coerenza fra gli uni e gli altri, nella considerazione degli attori coinvolti, sarebbe già di per sé un fattore causale ed esplicativo delle difficoltà di connessione spesso riscontrate.

In questo senso, si deve partire dalla evidenziazione delle assunzioni e delle implicazioni del modello più tradizionale – ma anche più duraturo e diffuso – di policy making (quello “strategico razionale”), in relazione al quale si è formato e si riproduce continuamente un modello altrettanto lineare razionale del ruolo che dovrebbe avere la ricerca nei confronti del policy making. In questo modello, detto anche Policy cycle model, il processo politico è rappresentato come un ciclo che procede attraverso una serie sistematica di stadi successivi: il ruolo della ricerca varia a ognuno di tali stadi. Vi è un primo stadio definito di Problem identification seguito da quello di Agenda setting, nei quali la ricerca ha il ruolo di chiarire quali siano le questioni da affrontare e di spingerle in alto nell'agenda politica, affinché siano affrontate

⁹ Cosa che è stata fatta bene già da altri, fra cui, in italiano, Bruno Dente, *Le decisioni di policy. Come si prendono, come si studiano*, Bologna, Il Mulino, 2011.

¹⁰ È la stessa tesi e linea espositiva seguita dal già citato Nutley, Walter, Davies, 2007.



secondo l'ordine di priorità corrispondente alla loro gravità e urgenza "oggettive". Vi è poi lo stadio del Decision making vero e proprio, in cui la ricerca può giocare un ruolo centrale nel definire quali siano le alternative per l'azione e nel provvedere al decisore evidenze sui possibili risultati di ciascuno dei possibili corsi d'azione. Segue quindi lo stadio della Policy implementation, in cui la ricerca può aiutare a operare in modo coerente con i piani originari. Vi è infine lo stadio del Monitoring and Evaluation, in cui la ricerca può dare un contributo sostanziale a verificare quali e quanti dei risultati attesi siano stati raggiunti, alimentando di un feedback essenziale il processo circolare di riconsiderazione delle scelte iniziali e di loro conferma o correzione.

Ora, questo modello di policy making, che anche oggi a molti ricercatori pare quello più ovvio, è stato ampiamente criticato come overly simplistic: di fatto, non realistico. Secondo Colebatch (2005)¹¹ esso non riflette per nulla la "messy complexity of the policy making as it really occurs". Sarebbe un mito, "an ideal type from which every reality will curve away" (Bridgman, Davis, 2003, p. 100)¹².

Più in concreto, dapprima si è posto in dubbio che i policy maker agiscano, o persino possano agire, in modo razionale. Anche sulla scorta della lezione di H. Simon (1957) sui limiti della razionalità accessibile al comportamento umano (Bounded rationality)¹³, si è ritenuto che i policy maker non procedano a esplorare razionalmente tutte le alternative disponibili per scegliere la più conveniente sotto il profilo dei costi e dei risultati, ma tendano piuttosto ad assumere deci-

¹¹ Hal K. Colebatch, *Policy analysis, policy practice and political science*, "Australian Journal of Public Administration", vol. 64, n. 3, 2005, pp.14-23.

¹² Peter Bridgman, Glyn Davis, *What use is a policy cycle? Plenty if the aim is clear*, "Australian Journal of Public Administration", vol. 62, n. 3, 2005, pp. 98-102.

¹³ Herbert A. Simon, *A Behavioral Model of Rational Choice* in *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*, New York, Wiley, 1957.



sioni “pragmatiche”, fermando la ricerca di soluzioni quando se ne trovi una “soddisfacente”: definita tale focalizzandosi sui suoi prevedibili effetti in un’ottica di breve periodo. Ancor più radicale il distacco dal modello lineare-razionale che segna il modello “incrementale” del processo politico proposto da C. Lindblom (1959) in un saggio ormai classico dal titolo molto significativo¹⁴. Secondo questo autore la politica è la “scienza di sfangarla”: ciò che è politicamente fattibile include solo cambiamenti di piccola scala, variazioni appunto “incrementali” rispetto allo status quo. Avendo presente soprattutto la realtà di paesi liberi e pluralistici come gli USA, Lindblom sottolinea che il policy making è un processo che coinvolge un ampio spettro di attori: non solo le policy élites e i ricercatori, ma anche gruppi di interesse, media, gli stessi cittadini singoli o associati. Il processo politico non ha un chiaro inizio e una fine precisa, ma si compone di una serie di complesse interazioni fra tutti questi portatori di interesse, che mirano prevalentemente a cercare cooperazione e consenso. Come parte di un tale processo pluralistico, “research and policy analysis will play a role as a key bargaining tool for persuading others to cooperate”. La ricerca può interagire con il processo politico in molti momenti e attraverso numerosi attori partecipanti, che ne possono fare un uso ancora “razionale”, ma in senso del tutto strumentale: come mezzo per esercitare potere sugli altri nel processo negoziale. Più di 20 anni dopo, C.H. Weiss (1979) richiamerà l’attenzione sulla frequenza e normalità di un “political and tactical use of research”.

Ciò che più rileva, ai nostri fini, è che nel modello “incrementale” l’uso della ricerca nel policy making è assai più

¹⁴ Charles E. Lindblom, *The Science of “Muddling Through”*, “Public Administration Review”, vol. 19, n. 2, Spring 1959, pp. 79-88.



modesto di quello che viene supposto dal modello razionale. Molto più della “evidenza”, sono i valori e gli interessi ad assumere il ruolo di componente chiave del policy making, che è essenzialmente una negoziazione fra diversi gruppi con differenti preferenze e interessi. L’esito più frequente che ne deriva è la staticità o lievi cambiamenti rispetto allo status quo: “inertia becomes the norm”. In un tale quadro non può stupire che la ricerca innovativa non sia particolarmente apprezzata né tanto meno premiata.

Una critica ancor più radicale al modello razionale è incorporata in quello che è noto come il Garbage can model del policy making (cfr. Cohen, March, Olsen, 1972¹⁵; March, Olsen, 1976¹⁶). Qui il processo politico viene descritto addirittura come caotico, imprevedibile, spesso fondamentalmente irrazionale. In estrema sintesi, “solutions precede problems” e gli uni e le altre stanno affastellati alla rinfusa in una specie di “bidone della spazzatura”: solo imprevedibili opportunità fanno sì che si incontrino.

Col tempo, la versione più grezza del Garbage can model è stata rifinita e sviluppata in modi più articolati fino alla formulazione del Multiple streams model, da parte di J. Kingdon (1984). Questo autore, nel suo saggio più noto¹⁷ si occupa anzitutto di comprendere come si formino le “agende politiche”, ossia di come fra le molte questioni aperte nella società si selezionino i “problemi” che giungono a una specifica considerazione da parte delle politiche pubbliche; e poi di come e perché alcuni “problemi” vengano spinti in alto nella lista delle priorità, rispetto ad altri. La fase fon-

¹⁵ Michael D. Cohen, James G. March, Johan P. Olsen, *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, “Administrative Science Quarterly”, vol. 17, n. 1, 1972, pp.1-25.

¹⁶ James G. March, Johan P. Olsen, *Ambiguity and choice in organizations*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1976.

¹⁷ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Londra, Longman, prima edizione, 1984.



damentale del processo politico che viene posta sotto la lente di ingrandimento è dunque quella dell'agenda setting, seguita da un tentativo di spiegazione di come e perché "i problemi incontrino le soluzioni". Per Kingdon, come è noto, il processo politico prende forma in un'arena in cui si osservano tre flussi (streams) indipendenti: un problem stream, in cui alcune fra le molte questioni diventano "problemi" entrando nell'agenda politica per l'azione di qualcuno a cui stanno a cuore; un policy stream, in cui l'azione di specialisti produce diverse possibili alternative per l'azione (le "soluzioni") la cui probabilità di essere prese in conto dipende molto dalla loro "fattibilità" sia tecnica sia politica; un political stream, in cui la discussione pubblica o particolari eventi politici rendono possibile che determinati problemi e determinate soluzioni raggiungano l'agenda delle decisioni. Ma le decisioni (o i cambiamenti) politici avvengono solo quando si apre una policy window, una finestra di opportunità; ciò che accade di rado e dura per breve tempo. In questi brevi e rari momenti entra in gioco una figura chiave nel modello: i policy entrepreneurs che operano attivamente per accoppiare le soluzioni con i problemi. Ecco, in questa fase la ricerca può giocare un ruolo nel supportare l'azione degli "imprenditori di policy", naturalmente a patto che i risultati siano coerenti con le intenzioni di questi ultimi.

Dunque, se è difficile vedere un qualche specifico ruolo per la ricerca nel caos del Garbage can model, il più strutturato Multiple streams model ne ammette uno, anche se piuttosto tactical, come direbbe C.H. Weiss.

A ogni modo, anche nel modello di Kingdon appare molto improbabile che la ricerca possa essere usata nel processo politico attraverso un semplice e logico meccanismo di disseminazione o di applicazione. Piuttosto, la ricerca



può entrare nel processo politico attraverso vie indirette, a partire da una varietà di differenti fonti, come la stessa Weiss ci ha spiegato nel già citato articolo del 1979. E alla fin fine, anche guardando retrospettivamente ai vari modelli di policy making, sembra riproporsi l'impressione che uno dei modelli più "realistici" di research use resti il suo Enlightenment model, che fa perno sulla capacità della ricerca di influenzare le percezioni e i modi di pensare/vedere le cose degli attori protagonisti del policy making, più che il loro diretto modo di operare, ma ritiene che ciò avvenga in tempi lunghi e in modi molto poco lineari, talvolta neppure avvertibili.

Insomma, se i modelli lineari-razionali pongono la ricerca al centro del processo politico, in pratica non si trovano esempi di decisioni politiche prese effettivamente in questo modo (cfr. Albaek, 1995)¹⁸. Eppure, l'Unione europea nei processi di programmazione dei suoi fondi strutturali, come molti ricercatori che non si danno ragione per lo scarso utilizzo del loro lavoro, continuano a rappresentare le cose (e a prescrivere i comportamenti delle varie parti) alla luce di quel modello, pur rivelatosi così poco realistico. Non sarà anche perché pone la ricerca al centro delle fasi più importanti del processo decisionale, mentre i modelli alternativi (incrementale, garbage can, multiple streams), più efficaci sul piano descrittivo, prevedono però un ruolo molto più debole e indiretto per la ricerca?

¹⁸ Erik Albaek, *Between knowledge and power: utilization of social science in public policy making*, "Policy Sciences", vol. 28, 1995, pp.79-100.



3.3 L'interazione tra processi decisionali e ricerca: teorie e modelli più recenti

Research is not merely adopted: it is adapted, blended with other forms of knowledge, and integrated with the contest of its use (Nutley, Walter, Davies, 2007, p. 119)

Negli anni più recenti non sono mancate altre elaborazioni del tema del rapporto fra ricerca e policy making che meritano di essere richiamate, soprattutto per individuarne le assunzioni fondamentali, spesso molto pervasive anche se non sempre esplicite, e per mostrarne le implicazioni propositive che potrebbero avere rilevanza per il nostro progetto di innovazione. La letteratura in materia dà una rilevanza particolare alla cosiddetta “Two communities theory”, formulata da Caplan nel 1979¹⁹. Si assume qui che, in partenza, esista un divario fondamentale fra la ricerca e la politica, che rifletterebbe differenze culturali fondamentali fra le due comunità. Ricercatori e policy maker “live in separate worlds, with different and often conflicting values, different reward systems, and different languages” (Caplan 1979, p. 459). Nei fatti, i policy maker farebbero ben raramente uso della ricerca. Se si vuole migliorare la comunicazione tra i due mondi la soluzione andrebbe cercata in primo luogo promuovendo una maggiore interazione, perché si capiscano meglio l'un l'altro. Si tratterebbe però di agire proprio come se si trattasse di due popoli stranieri che appartengono a paesi e culture differenti: le interazioni coinvolgono necessariamente valori e dimensioni ideologiche, non solo dimensioni tecniche. La tesi delle “due comunità” ha avuto un notevole riscontro e ha costituito la base per numerosi contributi successivi

¹⁹ Nathan Caplan, *The two-communities theory and knowledge utilization*, “American Behavioral Scientist”, vol. 22, n. 3, 1979, pp. 459-470.



sul rapporto fra politica e ricerca. Ma, a parere dei suoi critici, sarebbe diventata popolare soprattutto perché “riflette” l’esperienza di molti, mentre come modello esplicativo presenterebbe molti limiti. In particolare perché minimizza e sottovaluta le differenze all’interno delle due comunità, e poi perché, focalizzandosi sulle interazioni individuali, trascura il ruolo di altri importanti attori chiave (ad esempio i broker). Inoltre, se può aiutare a capire il non-uso, non dice molto sui modi in cui invece la ricerca è “usata” in politica.

A quest’ultimo tema si rivolge invece esplicitamente la “General utilization theory” formulata da M. Wingens (1990)²⁰. Secondo questo autore le differenze fra le “due comunità” sarebbero funzionali, non culturali: sono due sistemi che possono/devono interagire, specie nei momenti di cambiamento politico o sociale. Sarebbe proprio il cambiamento dei sistemi (dei contesti) che consente alla politica di incorporare conoscenze che provengono dalla ricerca. Ma quest’ultima non può attendersi di essere semplicemente “adottata”: deve essere “adattata” alle esigenze e al contesto per poter essere utilizzata dai policy maker.

Anche il più recente e spesso citato modello “Linkage and Exchange” (CHSRF, 2000; Lomas, 2000)²¹ affonda le proprie radici nella tesi delle “due comunità”. Anch’esso si concentra su comunicazione e interazione come chiavi perché la politica possa utilizzare la ricerca. Offre però un’assai più complessa teorizzazione delle connessioni fra le due sfere. Lo stesso Lomas riconcettualizza sia politica che ricerca come “processi” anziché “prodotti”, che possono esercitare

²⁰ Mattias Wingens, *Towards a general utilization theory: a system theory reformulation of the two communities metaphor*, “Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization”, vol.12, no.1, 1990, pp. 27-42

²¹ Canadian Health Services Research Foundation, *Health services research and evidence based decision making*, Ottawa, 2000. Per una sintesi, cfr. il già citato Lomas, *Using cit.*, pp. 236-240.



una mutua influenza l'uno sull'altro, potendo essere favoriti o meno dal contesto istituzionale. Anche per Lomas, le decisioni di policy sono più probabilmente pragmatiche e plasmate (shaped) dalle circostanze politiche e istituzionali, piuttosto che razionali e determinate dalla ricerca. Ma col modello "Linkage ed Exchange" riconosce il ruolo di diversi altri attori, oltre a politici e ricercatori, e fa dipendere le probabilità e l'intensità dell'uso della ricerca nel processo politico dalla misura in cui i legami fra questi diversi gruppi di attori siano reciproci e forti: quando ciò accade si determina un "circolo virtuoso" che favorisce l'interazione fra ricerca e policy making.

Oltre a ricercatori e politici, gli altri attori principali sarebbero, da un lato, i research funders, che finanziano la ricerca, e dall'altro i knowledge purveyors: i soggetti, vari e diversi fra loro, attraverso i quali i risultati della ricerca diventano idee, interventi, pratiche esemplari (per esemplificare si citano i think tanks, le riviste, i media, le conferenze e convegni ecc.). Il fuoco principale di questo modello si concentra sulle interfacce fra i quattro gruppi di attori e sulla qualità delle loro interazioni. Ogni debolezza in qualcuno di questi legami può inibire l'acquisizione dei risultati della ricerca all'interno della policy community. Il modello immagina dunque l'uso della ricerca come un sofisticato processo che coinvolge una pluralità di passi e di attori che operano all'interno di un più ampio contesto politico, anziché limitarsi a una semplice diretta interazione fra policy maker e ricercatori²².

Lo stesso genere di implicita critica a una visione che postuli un rapporto diretto ed esclusivo fra ricercatori e policy maker è alla base delle numerose elaborazioni sul

²² Per eventuali integrazioni e dettagli sui complessi e iterativi meccanismi di funzionamento previsti dal modello *Linkage and Exchange* si possono confrontare i grafici presentati nelle pagine da 102 a 105 del volume di Nutley, Walter, Davies, *Using Evidence* cit., 2007.



tema ispirate da una comune focalizzazione sul ruolo dei policy networks, all'interno di visioni pluralistiche del processo politico in cui il decision making appare come un processo diffuso, anziché centralizzato (un esempio può essere Haas, 1992²³). Qui diventa prevalente il ruolo dei policy network nel dare forma alle connessioni fra politica e ricerca. I gruppi di interesse assumono il ruolo di canali fondamentali attraverso cui il flusso di evidenze e analisi prodotte dalla ricerca entrano nel processo politico. I ricercatori diventano essi stessi parte di gruppi d'interesse o network di vario tipo, fra i quali si distinguono per tratti peculiari le policy communities, in cui gli "specialisti" giocano un ruolo determinante nel produrre idee e proposte politiche, rispetto alle advocacy coalitions, più propense a un uso tattico della ricerca, o alle epistemic communities, fatte di professionisti con riconosciuta competenza cui i policy maker possono chiedere consigli su temi specifici, fino alle più fluide e meno stabili forme di issue networks, in cui i ricercatori possono figurare come portatori di informazione che, insieme alla conoscenza del pubblico dibattito, rappresenta l'expertise tipica dei partecipanti. In questa visione, dunque, il rapporto ricerca-policy non è più fatto dipendere dall'interfaccia diretta fra ricercatori e policy maker; la ricerca (i ricercatori e le organizzazioni di ricerca) possono giocare un ruolo chiave nel processo politico quando siano partecipanti a un network, in cui possono introdurre conoscenze e sviluppare infrastrutture di sostegno alle reti, come database o conferenze ricorrenti.

Parlando di network, viene alla mente il collegamento con un'altra delle tematiche di maggiore attualità. Il tema della governance, infatti, ha reso esplicito come le decisioni at-

²³ Peter M. Haas, *Introduction: epistemic communities and international policy coordination*, "International Organization", vol. 46, n.1, pp.1-35.



tinenti all'interesse pubblico siano frutto dell'azione di una pluralità di attori, che contribuiscono a definire lo stesso interesse pubblico muovendo da interessi divergenti all'interno di network. Da questo punto di vista anche i ricercatori e i centri che si occupano di ricerca possono essere considerati come uno dei potenziali attori che partecipano a negoziare quali siano gli interessi generali oggetto di tutela. Quello che noi sappiamo dalla teoria dei network, peraltro, è che le reti si assestano su equilibri che si definiscono per via negoziale e non facendo ricorso a forme di razionalità strumentale. Quindi, in qualche modo, la letteratura manageriale evidenzia una modalità di formazione delle scelte relative all'interesse pubblico che è molto coerente con l'ipotesi che i ricercatori possano essere rilevanti, non solo per la qualità del loro lavoro scientifico, ma anche per la capacità di portare per via negoziale, oltre che razionale, il proprio contributo all'interno dei network rilevanti per la produzione di determinate decisioni.

Infine, merita ancora un cenno specifico un approccio definito "Context, Evidence and Links model" (Crewe, Young, 2002)²⁴ che cerca di integrare molti dei modelli fin qui richiamati, e che è stato assunto a proprio riferimento da recenti studi con la forma del "manuale" (handbook), orientati a insegnare come e con quali mezzi si possano accrescere l'uso e l'efficacia della ricerca nel processo politico²⁵. In questo modello, in estrema sintesi, l'utilizzo della ricerca nell'ambito del policy making è visto come funzione dell'interazione fra tre fattori. Il "contesto", definito dalle strutture politiche e istituzionali, l'"evidenza", che dipende dalla credibilità della

²⁴ Emma Crewe, John Young, *Bridging research and policy: Context, evidence and links*, Londra, Overseas Development Institute (ODI), 2002.

²⁵ È il caso dello studio *Tools for Policy Impact: a Handbook for Researchers* di Daniel Start e Ingie Houland, prodotto nell'ambito del Programma RAPID, Overseas Development Institute (ODI), 2004.



ricerca e della sua comunicazione, e i “links”, relazioni personali dirette fra ricercatori e policy maker.

In sostanza, entrambi i modelli più recenti appena richiamati pongono in risalto che l'utilizzo della ricerca coinvolge una molteplicità di attori e scambi multipli fra gli stessi. Mentre si conferma l'importanza attribuita a “interazioni” e “modelli interattivi” di rapporto fra ricerca e politica/pratica, viene riconosciuto che fattori contingenti e contestuali (culturali, organizzativi, personali e politici) influenzano e plasmano (shape) gli usi della ricerca nella politica, sfuggendo spesso a un approccio strettamente “razionale”, anche al di là di ogni considerazione sull'efficienza ed efficacia dei modi di disseminazione adottati. Inoltre, tali modelli rigettano l'idea che la ricerca offra “fatti” neutrali che debbano semplicemente essere considerati e applicati dagli utilizzatori, e vedono invece l'uso della ricerca come un processo mediato socialmente, in cui le conoscenze ed esperienze degli utilizzatori entrano in gioco e devono essere tenute in conto. L'enfasi viene sempre più posta sull'idea che si tratti di “joint processes of knowledge production”, invece che di factual accounts che sarebbero prodotti dalla ricerca e “trasferiti” come tali alle policy.



4. Il progetto individuale: esplorazione sul campo dei modelli di “uso” della ricerca nei processi decisionali e dei modi per migliorarli

There has been too much glib rhetoric about the vast benefits that social science can offer if only policy makers paid attention. Perhaps it is time for social scientists to pay attention to the imperatives of policy making systems and to consider soberly what they can do, not necessarily to increase the use of research, but to improve the contribution that research makes to the wisdom of social policy (Carol H. Weiss, 1979, p. 431)

Partendo da uno sfondo di maggiore conoscenza delle modalità dei processi decisionali reali e del ruolo che la conoscenza prodotta dalle ricerche vi può giocare in relazione agli altri fattori rilevanti, si possono affrontare con maggior consapevolezza domande riguardanti i modi e i mezzi con cui la ricerca possa essere efficacemente fatta interagire con i processi decisionali reali. La ricerca di risposte dovrebbe tenere conto di quanto emerso dalla disamina della letteratura sui modi/mezzi attualmente in uso per acquisire conoscenze e informazioni da parte di manager e policy maker quando devono assumere decisioni, integrata da alcune verifiche dirette tramite colloqui approfonditi con alcuni alti dirigenti delle amministrazioni pubbliche con cui siamo soliti collaborare. Per svolgere questa parte del nostro progetto – preliminare alla individuazione di proposte operative da sperimentare/applicare all’agire del nostro Istituto nei confronti dei suoi diretti interlocutori decisionali politici e amministrativo-gestionali – si è fatto riferimento ad alcuni con-



tributi della letteratura emersi ai nostri occhi da un'ampia ricerca come quelli più rilevanti, comprensivi, documentati e propositivi (oltre che relativamente recenti) rispetto allo specifico tema dell'uso della ricerca da parte dei protagonisti dei processi di decisione e gestione delle policy pubbliche (in particolare in campo sociale).

Dall'insieme davvero ricco di suggestioni fornite dai contributi richiamati in precedenza possono essere ricavati elementi utili a fornire suggerimenti per migliorare l'interazione fra la ricerca e i processi decisionali, con particolare riferimento a due dimensioni problematiche particolarmente significative.

1. Quali sono i momenti o le fasi dei processi decisionali in cui la ricerca – ossia le info/conoscenze e i suggerimenti per l'azione ricavati dalla ricerca – possono assumere un ruolo significativo? Qui sembrano porsi soprattutto le questioni della “tempestività” delle comunicazioni e della “coerenza/rilevanza” fra i contenuti comunicati e le poste in gioco nei processi decisionali, nella consapevolezza che le fasi in cui le conoscenze dei ricercatori possono trovare maggior spazio sono soprattutto quelle precedenti le decisioni (problem setting e problem framing). Con ciò non si intende sminuire l'importanza che viene spesso assegnata (soprattutto dai ricercatori) alle fasi successive del monitoraggio dell'implementazione e della valutazione dei risultati delle policy. Si prende atto però che, nella realtà, le attività valutative riescono raramente ad essere adeguatamente valorizzate come strumento utile all'apprendimento e a fornire contributi di rilievo a una ripresa del processo circolare di decisione mirante a introdurre revisioni, adattamenti o conferme degli orientamenti precedenti. Ciò sembra indicare che il rapporto fra ricercatori/ricerca e policy making dovrebbe essere



il più precoce possibile, mirando soprattutto a interagire con i fattori che definiscono l'agenda dei decisori e i modi in cui i problemi sono definiti e rappresentati.

2. Quali sono i metodi, gli strumenti e gli approcci pratici che possono consentire di meglio conciliare i modi di apprendere dei decisori e i modi di comunicare dei ricercatori? Qui vi è la possibilità che l'esigenza di un'efficace comunicazione dei risultati agli utilizzatori finisca per riverberarsi all'indietro su tutto il processo di realizzazione della ricerca, fin dalla sua progettazione iniziale, mettendo in discussione l'ipotesi che in questo senso la "comunicazione" sia soprattutto un problema tecnico (e dei tecnici), anche se ha certamente valenze anche "tecniche". Ma soprattutto mette in luce che non si tratta di un processo (e di un problema) unidirezionale che possa essere risolto solo dai ricercatori che trasmettono conoscenza, oppure che richieda solo adattamenti delle capacità recettive da parte dei decisori-committenti della ricerca.

A questo proposito, dal lavoro di studio e di riflessione svolto sono emersi precisi stimoli a riformulare il problema inizialmente definito "comunicazione" in termini più interattivi e multidirezionali, riconoscendo al processo sintetizzato dall'espressione *research use* una complessità superiore a quella ad esso attribuita in partenza sulla base del senso comune prevalente fra i ricercatori, spesso condizionato da una visione lineare-razionale del processo politico. In particolare, sembra emergere con chiarezza che per accrescere e migliorare l'uso della ricerca nel policy making occorrono consistenti processi di adattamento da entrambi i lati della relazione, con modifiche anche culturali del modo di intendere il lavoro proprio e quello altrui che non esentano i ricercatori dalla necessità di profonde revisioni dei propri modi di intendere e di operare. Un riferimento propositivo emerso



con particolare evidenza su quest'ultimo punto è rappresentato dal modello definito "Linkage and Exchange". Come si è già detto in precedenza, si tratta di un approccio metodologico d'origine canadese, introdotto nell'ambito dell'Health Service Research e poi praticato anche in altri contesti delle politiche sociali, che viene richiamato esplicitamente da diversi degli studi e dei documenti analizzati²⁶. Esso sembra in effetti poter esemplificare/rappresentare un punto di approdo, se non proprio un "modello", che accomuna diversi dei contributi analitici richiamati, quando giungono alla fase propositiva. L'idea di base è quella di superare una visione del rapporto tra ricerca e policy making prossima al modello del mercato, in cui si fronteggiano una domanda e un'offerta di conoscenze che devono trovare i modi migliori per incontrarsi più spesso e più efficacemente, dopo essere state richieste da una parte e prodotte dall'altra. Il punto di approdo sembra più vicino a una visione in cui professionisti con diverse competenze e strumenti metodologici – che si riconoscono e legittimano a vicenda per le loro valenze conoscitive – cooperano in modo interattivo fin dall'inizio all'impostazione e poi alla realizzazione di programmi di ricerca-azione che mirano ad accrescere le conoscenze a loro disposizione su argomenti rilevanti per le public policy. Un tale approccio sembra essere particolarmente praticabile e fruttuoso soprattutto nel rapporto fra ricercatori e practitioner, in ambiti come quelli delle professioni educative o in quelle sanitarie o sociali. Si tratta di contesti in cui le partnership collaborative tra professionisti della ricerca e professionisti dei servizi (come diverse esperienze citate negli studi documentano in vari paesi) possono effettivamente

²⁶ Canadian Health Services Research Foundation, *Health services research and evidence based decision making*, Ottawa, 2000. Lomas, *Using cit.*, pp. 236-240. Jonathan Lomas nel 2000 è il direttore di CHSRF.



assumere la forma di joint production of knowledge, con reciproco arricchimento dei protagonisti. Un po' meno agevole e più problematica appare a noi la sua riproposizione nel campo del rapporto con i policy maker. Naturalmente, è plausibile che un tale approccio possa aiutare a ridurre i problemi di comunicazione e ad accrescere le probabilità di utilizzazione nel processo politico e nella gestione amministrativa dei prodotti della ricerca. Tuttavia, per il suo carattere tendenzialmente organicistico e per i suoi presupposti consensuali non risulta privo di risvolti problematici: per i rischi all'indipendenza della ricerca, da una parte, ma anche per la possibile sottovalutazione della specificità delle funzioni che i decisori devono svolgere nei processi decisionali nei confronti di tutti i soggetti che ad essi partecipano, che non si esauriscono certo nel rapporto coi ricercatori.

D'altra parte, come ci ha insegnato in modo molto convincente ancora C.H. Weiss nel suo già richiamato contributo del 1979²⁷, gli usi della ricerca in politica non si esauriscono certo nella funzione di problem solving, né in altre forme comprese in un'accezione più ampia di instrumental. Tanto le funzioni "concettuali" quanto quelle sintetizzate dall'espressione enlightenment dovrebbero riuscire a far parte a pieno titolo sia delle finalità per cui un istituto pubblico di ricerca opera sia dei contributi che deve riuscire a dare ai processi politici: alla loro qualità e a quella dei loro esiti. In quello che l'autrice chiama "enlightenment model of research use", non c'è alcuna presunzione che il decision maker cerchi deliberatamente il contributo della ricerca sociale quando deve far fronte a un problema di policy, e neppure che sia recettivo, o persino consapevole, rispetto alle specifiche conclusioni raggiunte dalla ricerca. La supposizione

²⁷ Carol H. Weiss, *The Many Meanings of Research Utilization*, "Public Administration Review", settembre-ottobre 1979, pp. 426-431.



è piuttosto che orientamenti e generalizzazioni provenienti dalla ricerca sociale siano capaci di “percolare” attraverso pubblici informati e arrivare a modellare il modo in cui le persone pensano riguardo alle problematiche sociali ²⁸. In particolare, “research sensitizes decision makers to new issues and helps turn what were nonproblems into policy problems” (C.H. Weiss, 1979, pp. 429-430). Anche secondo i principali studi sul research use considerati in precedenza, la ricerca dovrebbe riuscire ad andare oltre il ruolo di indicare i modi più efficienti o efficaci per raggiungere determinati obiettivi, dopo che la politica li abbia determinati. La ricerca dovrebbe avere persino la capacità di “sfidare” (challenge) le politiche pubbliche proponendo modi diversi di definire i problemi, fino al punto da suggerire obiettivi e agende alternative (cfr. Nutley, Walter, Davies, 2007, p. 308).

I modi per farlo per davvero e per ottenere il riconoscimento delle condizioni per continuare a farlo restano però ancora un campo di riflessione aperto. Dagli stessi autori viene messa avanti la consapevolezza che anche il modello dell’influenzamento indiretto delle policy presenta numerosi rischi e intrinseche debolezze. “Many of the social science understandings that gain currency are partial, oversimplified, inadequate, or wrong” (C.H. Weiss, 1979, p. 430). “Bad science, being more newsworthy, will tend to be publicized and seized on by some to support their convictions” (Comar, 1978, p. 1225 cit. in Weiss, 1979). Anche perché, onestamente, viene riconosciuto che la ricerca sociale non sempre conduce a conclusioni convergenti sui medesimi ambiti problematici e quasi mai a indicazioni univoche per l’azione. Essa tende a produrre visioni più complesse, varie e perfino contraddittorie dei fenomeni sociali che pone

²⁸ “Percolating through informed publics and coming to shape the way in which people think about social issues”. (C.H. Weiss, 1979, pp. 429-430).



sotto osservazione. Così facendo ne arricchisce spesso la nostra comprensione, ma raramente porta a una semplificazione delle molte facce della realtà, da cui si possano trarre implicazioni di policy chiare e indiscutibili. Anzi “when the diverse research conclusions enter the policy arena, the direction they provide for policy is confused. Advocates of almost any policy prescriptions are likely to find some research generalizations in circulation to support their points of view.” (C.H. Weiss, 1979, p. 430).

Senza alcuna presunzione di avere a disposizione ricette infallibili, dunque, ma con una dotazione di strumenti di comprensione dei problemi meglio definiti, ci siamo quindi rivolti alla parte propositiva del nostro progetto di innovazione. In particolare, si è cercato di dare uno sbocco costruttivo al lavoro, con particolare riferimento alla attività del nostro istituto di ricerca e dei suoi rapporti con le amministrazioni regionale e locali, attraverso due azioni di confronto e raccolta di giudizi, esigenze e suggerimenti operativi.

4.1 Il punto di vista dei decisori: pareri e proposte

La prima azione è consistita nella richiesta e svolgimento di alcuni colloqui in profondità con singoli decision maker responsabili ai livelli più elevati di ampie unità organizzative (più di preciso, direttori generali di direzioni regionali o analoghe posizioni in altre amministrazioni pubbliche). Lo scopo fondamentale dei colloqui si può riassumere in alcune specifiche domande. La prima è dove e come gli intervistati ritengano di cercare informazioni e conoscenze utili ai loro processi decisionali e quanto e quale spazio la ricerca occupi fra le fonti effettivamente utilizzate. Entro questo



ambito, quale specifico rilievo sia attribuito alle ricerche del nostro Istituto (si sono scelti di proposito interlocutori con cui e per cui sono state svolte attività di ricerca negli ultimi anni). La seconda domanda verteva sui modi e mezzi ritenuti più efficaci per comunicare la ricerca ai decisori, nel senso di rendere più probabile che da parte di questi ultimi se ne possa fare uso effettivo nel corso dei processi di decisione in ambito di policy, basandosi anche qui su esperienze e riferimenti concreti al lavoro svolto da parte dell'Ires o di soggetti omologhi negli ultimi anni.

Si è trattato qui, com'è evidente, in primo luogo di sottoporre a verifica e poi di raccogliere commenti sui risultati ricavati dall'ampia letteratura esaminata. In secondo luogo, si è cercato di far esprimere agli interlocutori suggerimenti o proposte operative per migliorare le prassi in uso in una direzione ritenuta più utile, dal loro punto di vista.

Dai colloqui svolti si è ricavata una parziale conferma delle acquisizioni suggerite dalla letteratura, nel senso di un riconoscimento del valore delle fonti di conoscenza informali e indirette e delle modalità di trasmissione-acquisizione per via prevalentemente orale. Gli interlocutori hanno però teso a ridimensionare la tesi dell'astinenza dall'uso di fonti scritte per acquisire conoscenze, almeno con riguardo a se stessi. Dai riferimenti portati ad esempio, però, si ricava la sensazione che forse ci si riferisca più alle fonti di natura normativa e giuridica, insieme alla documentazione di contenuto contabile e amministrativo, che non ai nostri usuali rapporti di ricerca. Parlandone in modo esplicito, comunque, si tende ad attribuire un peso alla ricerca, anche quella dell'Ires nei casi di specie, fra le fonti di informazione utilizzate. Andando più a fondo però emerge una specificazione importante: alla ricerca si tende ad assegnare una rilevanza maggiore per le funzioni di descrizione/spiegazione del contesto genera-



le (economico-sociale-istituzionale) in cui le policy concrete prendono forma, anziché come supporto conoscitivo specifico sui temi e sui problemi su cui le singole misure o programmi di policy si prefiggono di intervenire. Su questi ultimi le fonti di conoscenza più rilevanti risultano quelle di natura esperienziale, provenienti da operatori dei servizi e responsabili organizzativi delle branche amministrative che se ne occupano, insieme a quelle dei portatori di interessi che, mentre formulano le loro richieste all'amministrazione, forniscono descrizioni dei problemi coerenti con le aspettative che quelle richieste giustificano. Mentre nei confronti della prima area di esigenze conoscitive (le analisi di contesto, per dirla in breve, o in prospettiva "di scenario") i giudizi di interesse/soddisfazione sono prevalenti, nei confronti della seconda area (i bisogni conoscitivi specifici per decidere e operare giorno per giorno su singole aree di policy) si ritiene invece che le esigenze dei decisori restino in prevalenza insoddisfatte dal contributo dei ricercatori, anche quando ve ne sia qualcuno. Troppo distanti i modi di operare, i tempi per farlo e la natura dei risultati prodotti, rispetto a esigenze che hanno sempre il marchio dell'urgenza, raramente il carattere della prevedibilità e dell'autodeterminazione, quasi mai la coerenza con strategie e piani d'azione di periodo non breve. Molte delle informazioni ritenute necessarie per decidere, peraltro, a parere dei decisori sarebbero collocate non fuori ma dentro le strutture organizzative degli enti e degli ambiti delle loro azioni: solo, non vi sarebbero sistemi informativi adeguati a dar loro forma di conoscenze non solo personali ed esperienziali, o a trasformare dati amministrativi in informazioni statistiche suscettibili di analisi e di comprensione integrata. Qui la richiesta di innovazioni sembrerebbe riguardare più i modi di operare delle amministrazioni di cui i decisori sono responsabili, insieme alla



possibilità di disporre di consulenza di tipo metodologico e analitico da parte di ricercatori esterni. Questi ultimi dovrebbero aiutare a “leggere” quello che le amministrazioni fanno e con la loro azione producono, in modo da poterne trarre ingredienti conoscitivi utili in sede di programmazione e revisione dei programmi, da poter almeno affiancare alle interpretazioni che provengono dagli altri stakeholder, politici o sociali o privati, da cui altrimenti il manager pubblico viene a dipendere in misura eccessiva.

Per quanto riguarda invece le “vere” ricerche e specifiche attività conoscitive programmate e commissionate all’ente di ricerca, l’impressione è che se ne riconosca l’importanza e utilità soprattutto nei confronti di reali o immaginari “interlocutori esterni”, cui si può dimostrare che l’amministrazione agisce procurandosi e tenendo conto di “evidenze empiriche”, o a cui si può rendere noto quello che l’amministrazione fa. Perché possano essere anche efficaci nel diffondere conoscenza dentro le amministrazioni, favorendo la costruzione di conoscenza e di cultura condivise fra dirigenti e funzionari e incrociandosi per davvero con la presa di decisioni strategiche od operative, le ricerche dovrebbero essere svolte e comunicate in modi almeno in parte diversi da quelli più spesso praticati. Maggior peso dovrebbe assumere la fase preliminare di costruzione-condivisione delle domande di ricerca: con una più stretta e intensa interazione in questa fase i ricercatori potrebbero meglio comprendere le reali esigenze conoscitive che muovono le amministrazioni committenti, mentre queste ultime potrebbero fin da subito essere meglio consapevoli di possibilità e limiti delle fonti e metodologie d’indagine disponibili, calibrando entrambi in modo più realistico obiettivi e attese.

Sarebbe poi ritenuto utile che si mantenessero contatti organizzati e operativi nel corso dello svolgimento delle ricerche,



favorendo momenti di vera interazione – pur nel rispetto dei ruoli rispettivi. Ciò andrebbe a beneficio, da un lato, della possibilità di mantenere una qualche sincronia fra processi di analisi e processi decisionali: più spesso accade che le decisioni vengano prese prima che le ricerche che dovrebbero supportarle siano giunte a conclusione, anche quando si sia esplicitamente proclamato di voler perseguire un evidence-based policy making²⁹. D'altro canto le interazioni nelle fasi intermedie possono consentire ai ricercatori di fare uso delle conoscenze esperienziali e professionali della policy community nelle frequenti occasioni in cui lo svolgimento dell'attività sul terreno ponga interrogativi impreveduti o richieda adattamenti dei piani. Al contempo, gli interlocutori politici o amministrativi possono trarre ogni spunto disponibile dalle acquisizioni conoscitive anche parziali e progressive, senza attenderne la conclusione e presentazione formale dei rapporti di ricerca.

Quando poi si arrivi davvero alla conclusione dei lavori d'indagine e si sia pervenuti a un rapporto di ricerca corrispondente ai canoni professionali validati dalla comunità scientifica, il lavoro di “comunicazione” effettiva dovrebbe poter essere svolto con tempo, risorse e impegno non minore di quello impiegato nelle fasi precedenti. Perché dall'ampia ricognizione della letteratura, come dalle conversazioni approfondite con i decision maker nostri interlocutori, oltre che dalla nostra lunga esperienza professionale diretta, sappiamo ormai tutti che il “rapporto” non è uno strumento di comunicazione utilizzabile dalla gran parte degli interlocutori che ne possano essere potenzialmente utilizzatori. Sappiamo altrettanto bene, ormai, che le sintesi scritte e le varie

²⁹ Abbiamo appreso dagli studi che ciò è accaduto persino con specifici programmi nel Regno Unito promossi dal governo di Tony Blair, che aveva fatto della “modernizzazione” evidence-based una cifra del suo nuovo modello di government: emblematico il caso del programma Sure Start, adottato prima che gli studi pilota giungessero a risultati.



traduzioni infografiche dei contenuti dei rapporti possono avere una utile funzione “informativa” sulla produzione di studi su determinati argomenti e sulle principali tematiche da essi affrontate. Ben difficilmente riescono invece a “far passare” e a far arrivare agli interlocutori che ne potrebbero far uso per decidere i contenuti di merito e le indicazioni effettivamente utili alle policy che i ricercatori vorrebbero e potrebbero comunicare. Su questo punto molti ricercatori, che pure ci si sono cimentati con impegno e fantasia, hanno dovuto riconoscere che le “semplificazioni” comunicative – spesso indispensabili – non consentono di trasmettere la effettiva complessità del pensiero maturato con la ricerca, mentre anche gli studi internazionali ci hanno spiegato che la comunicazione della ricerca mediata dai “media” è sempre e non per caso “oversimplified”, distorta, o almeno parziale, in accordo con le esigenze specifiche di questi mezzi, che non sono uguali alle nostre né al servizio dei nostri effettivi destinatari.

4.2 Il punto di vista dei ricercatori: giudizi e suggerimenti operativi

La seconda azione compresa nel progetto d’innovazione, in ordine rigorosamente temporale, è stata un workshop, organizzato il 18 dicembre 2013 in collaborazione con il dirigente responsabile del settore comunicazione e d’intesa con il direttore dell’istituto, aperto alla partecipazione di tutti i colleghi impegnati nelle attività di ricerca. Nell’occasione si è presentato loro il progetto – nelle sue motivazioni di partenza, nelle sue acquisizioni analitiche e nei suoi orientamenti propositivi – con l’intento di acquisire feedback sia critici che integrativi-propositivi, fino all’eventuale disponi-



bilità collaborativa nei confronti di possibili iniziative di cambiamento da attuare in situazioni reali.

Lo svolgimento dell'attività di workshop – la partecipazione alla quale era assolutamente volontaria, oltre che oggettivamente concorrenziale con i molti altri impegni di fine anno – ha avuto luogo in modi molto soddisfacenti per chi l'ha organizzata, assumendo le forme di un autentico brainstorming. In particolare, erano presenti tutti i dirigenti responsabili delle aree di ricerca dell'Istituto e la quasi totalità dei ricercatori con maggiore esperienza. Dagli uni e dagli altri è stata offerta una partecipazione concentrata, attiva e costruttivamente interattiva, protratta per due ore e mezza, con interventi numerosi, densi di contenuto e fortemente propositivi nei termini che si cercherà di sintetizzare di seguito.

Da parte di tutti si è ritenuta interessante e utile “provocatoria” la lettura del problema proposta dalla relazione iniziale: basata sulla duplice constatazione critica/autocritica secondo cui i ricercatori necessiterebbero di una miglior comprensione sia dei modi di acquisizione delle info-conoscenze da parte dei decisori sia dei modi reali di svolgimento dei processi decisionali nel campo del policy making, per poter definire strategie più efficaci di “comunicazione” dei prodotti del loro lavoro. In secondo luogo, si è espressa una diffusa condivisione delle direzioni proposte per individuare modi e forme per il cambiamento: maggiore spazio alle forme di comunicazione orale diretta e alle modalità di relazione a due vie. Ossia, modi che consentano confronto, comprensione e condivisione di esigenze, punti di vista e apporti conoscitivi di tutti i partecipanti a quegli autentici processi di interazione sociale che dovrebbero costituire il cuore delle attività di “comunicazione della ricerca ai decisori”.

Più in particolare, gli interventi dei partecipanti al workshop hanno consentito di raccogliere sia valutazioni di natura



analitica, sui modi in cui i problemi si manifestano e sulle possibili spiegazioni della loro genesi, sia indicazioni propositive su modi e mezzi per migliorare la capacità dei ricercatori e della ricerca di interagire con efficacia con i processi di policy making, riconosciuti nelle loro diverse fasi, con i loro differenti protagonisti.

A quest'ultimo proposito, da molti è stata posta la domanda su chi siano esattamente i "decisori" di cui si parla e quanto siano diversi fra di loro, al punto da non poter concepire strategie di comportamento che vadano ugualmente bene per tutti. La distinzione maggiore riguarda, senza sorprese, quella fra politici e dirigenti delle amministrazioni, fra cui vengono riconosciute differenze importanti sia nei modi di acquisire conoscenze sia nelle modalità più complessive di svolgimento del proprio lavoro, che suggerirebbero diversi modi e mezzi per stabilire comunicazioni. In particolare e in sintesi, con i dirigenti delle amministrazioni si ritiene effettivamente praticabile e promettente una strategia basata sulla ricerca di maggiori interazioni dirette che promuovano scambi in forma orale di informazioni e conoscenze in tutte le fasi del processo di ricerca e in connessione con i diversi momenti della predisposizione e implementazione dei programmi di policy. Diversamente, con i protagonisti più strettamente politici dei processi decisionali si ritiene che le distanze sul piano dei modi di operare siano maggiori e che nei loro confronti possano rivelarsi molto più adeguate strategie di comunicazione indiretta dei risultati delle ricerche: sia utilizzando i media in modi più coinvolgenti, sia riservando maggiori attenzioni alla comunicazione diretta con i gruppi organizzati di portatori di interessi, nella convinzione che entrambi (media e gruppi di interesse) abbiano maggior capacità di raggiungere l'attenzione dei policy maker politici e dunque anche



di trasmettere loro conoscenza indiretta dei contributi conoscitivi della ricerca.

Per quanto riguarda l'uso dei media in modi più attivi e coinvolgenti, si è posta enfasi particolare sulla efficacia dimostrata di recente da alcune nostre esperienze sperimentali basate sulla promozione di un cosiddetto "focus" (o, se si preferisce, di una "tavola rotonda") su uno dei giornali più letti intorno a un tema di attualità su cui un nostro lavoro aveva prodotto un contributo conoscitivo di rilievo. Si è trattato in pratica di concordare con la redazione locale di una delle testate più seguite di invitare alcuni esponenti della società civile (sindacati, associazioni imprenditoriali, curia, per esempio) a discutere con alcuni giornalisti e fra di loro sulla base dello stimolo proposto da qualcuno di noi su un tema/prodotto di ricerca di attualità. Il giorno successivo, il giornale ha pubblicato con rilievo (due pagine intere con fotografie, infografiche e didascalie, più un articolo firmato da un nostro ricercatore) un vivace resoconto della discussione. Ne è seguito non solo un ovvio riverbero informativo sui lettori del quotidiano, ma anche una precisa eco da parte del decisore politico più vicino al tema dibattuto: lo stesso giornale ha potuto ospitare il giorno dopo un'intervista all'assessore competente che commentava i risultati della tavola rotonda e comunicava gli orientamenti della propria amministrazione nei riguardi sia del tema sia delle proposte operative avanzate dai partecipanti. L'esperienza è stata richiamata come modello da riprodurre e praticare per le sue valenze complesse e plurali: consente sia di proporre i risultati della ricerca in forme orali in un contesto effettivamente interattivo con soggetti rappresentativi del mondo dei policy maker in senso lato, sia di vedere trasposti in forma scritta i risultati di queste interazioni da parte di professionisti della comunicazione su un supporto mediatico molto seguito da



diversi pubblici, al quale (mezzo) e ai quali (pubblici) riservano molta attenzione i policy maker in senso stretto. Che infatti si sono rivelati molto sensibili e recettivi a questa forma di comunicazione, rispondendo in tempi rapidissimi, con lo stesso mezzo, agli stimoli loro indirettamente fatti pervenire. Altrettanta enfasi è stata attribuita al tema del rapporto fra ricercatori “pubblici” e portatori di interessi: se è indubbio che questi ultimi siano protagonisti decisivi dei processi di policy making, nei loro confronti i ricercatori sembrano spesso nutrire una sorta di diffidenza o di imbarazzo. Due sensazioni legate forse all’idea che il fatto di essere in un ente pubblico finanziato da istituzioni pubbliche ci ponga in oggettivo contrasto con chi rappresenta in forma organizzata interessi privati, sia pure largamente condivisi. Nel corso del workshop diversi interventi hanno invitato a riconsiderare con attenzione la questione e da almeno due punti di vista diversi. Da un lato si è posto in luce come i gruppi organizzati della società civile siano portatori non solo di interessi ma anche di molte conoscenze fattuali ed esperienziali. Queste, se entrano senz’altro nel processo di formulazione e decisione delle policy in ambito politico, dovrebbero/potrebbero fare altrettanto nel processo di definizione e conduzione delle attività di ricerca, attivando anche qui quei fruttuosi rapporti interattivi di costruzione della conoscenza che si auspicano per gli altri protagonisti del decision making. In secondo luogo, si è sottolineata la maggior forza del rapporto di influenzamento che i gruppi organizzati della società possono esercitare sul processo politico, rispetto ai ricercatori, e quindi la maggior efficacia che potrebbero avere le comunicazioni da parte di questi ultimi se arrivassero al tavolo delle decisioni politiche mediate e almeno in parte fatte proprie dai portatori di interesse. Quanto ai rischi di essere strumentalizzati, non par-



rebbero dover essere considerati in via di principio superiori a quelli che si corrono in molti altri casi: sia nei rapporti con i media sia nelle dirette relazioni con i politici. D'altro canto, si è detto, se siamo finanziati dalle istituzioni, non significa che non dobbiamo essere al servizio delle comunità e delle forme organizzate con cui la società si rappresenta. In tutti i casi, ne deriva un richiamo forte alla professionalità dei ricercatori e alla loro capacità di rappresentare con autonomia le ragioni del loro metodo di lavoro, a fianco di quelle degli altri, nel contesto di processi interattivi che si ritiene debbano essere resi più frequenti e sistematici anche con i soggetti organizzati della società civile.

Un altro dei nodi focali intorno a cui il lavoro del workshop interno si è concentrato ha riguardato i contenuti del nostro lavoro e i “prodotti” privilegiati che dovrebbero essere oggetto dei nostri processi di “comunicazione con i decisori”: visto dall'altro lato, ci si è chiesti che cosa effettivamente i decisori a noi più prossimi si aspettino da noi, e quali contributi siano quindi più disponibili ad accogliere e considerare nei loro processi di decisione. Su questo punto sono emersi in diversi interventi interessanti ricostruzioni anche storiche dell'esperienza dell'istituto regionale di ricerca, che ne hanno posto in luce mutamenti rilevanti nel tempo. Si è ricordato, infatti, che ci fu un periodo in cui il problema della comunicazione con i policy maker per il nostro ente di ricerca neppure si poneva: il centro studi era stato costituito da loro (nel 1958), con personale in cui riponevano fiducia e considerazione, per rispondere alle esigenze conoscitive necessarie a sostenere i processi di programmazione con cui volevano caratterizzare la loro azione politica a livello territoriale. La sovrapposizione era evidente anche negli organismi di gestione: il presidente del consiglio di amministrazione, che guidava effettivamente l'istituto, era sia



docente universitario sia politico. Il rapporto fra la ricerca e il policy making era spesso diretto e in-mediato: i “comprensori”, ad esempio, in cui fu articolata per un certo periodo la geografia amministrativa del Piemonte, furono studiati e definiti dall’Ires e adottati tali e quali dalla Regione. Molte cose sarebbero cambiate nel tempo con la costruzione di un’ampia burocrazia regionale e con l’alternarsi delle diverse compagini politico-amministrative. L’Istituto e i suoi componenti si sarebbero per così dire allontanati progressivamente dalla stretta contiguità iniziale con i policy maker, che era fatta anche di relazioni di conoscenza e fiducia personale, mentre la tecnocrazia amministrativa che si è andata via via costituendo avrebbe surrogato progressivamente molte funzioni di produzione e gestione delle informazioni utili ai processi decisionali. L’Istituto – qualcuno ha detto nel workshop – con l’ampliarsi progressivo della tecnostruttura regionale da un lato e degli apparati consulenziali-fiduciari più vicini agli assessori dall’altro, è stato via via “espropriato” delle proprie funzioni conoscitive di base nei confronti del policy making “quotidiano”. Più di recente, poi, soprattutto per l’azione anche “culturale” delle istanze istituzionali sovranazionali, in primo luogo l’Unione europea, l’istituto di ricerca sarebbe stato sempre più “surrogato” anche in un’altra sua funzione fondamentale: quella di produrre “visioni” o “scenari” di riferimento in cui le varie policy settoriali possano trovare un’ispirazione di significato più ampio e comprensivo. Dal “green” al “social” ai vari “smart”, dai target generali delle strategie comunitarie agli specifici obiettivi assegnati a ciascun paese dai processi di coordinamento delle politiche europee, sembra sempre più che anche gli scenari possibili e desiderabili cui orientare le policy vengano forniti dall’esterno, anche per gli attori delle decisioni regionali e locali. Su questo sfondo ci si è allora interrogati su che cosa dav-



vero ci chiedano o si aspettino da noi i nostri decisori di riferimento. Una prima risposta ha teso a spostare il fuoco del prodotto atteso da noi dalle “informazioni” alle “interpretazioni”. Sono sempre più numerose e varie le fonti da cui attingere informazioni e i policy maker fanno ampio uso di quelle diverse dalla ricerca (come anche la letteratura ci ha confermato): forse anche perché la reputazione della ricerca come fonte di qualità superiore avrebbe trovato più smentite che conferme nell’esperienza di molti ambiti d’azione, non solo relativi al campo delle politiche socioeconomiche. Quello che però resta molto spesso insoddisfatto è il desiderio di riuscire a integrare le molte informazioni in modi che le trasformino in conoscenze, capaci di fornire metri di giudizio sullo stato delle cose nei singoli territori e sulle direzioni dei trend in atto e prevedibili. In questo campo noi ricercatori conserveremmo alcuni atout non facilmente sostituibili: in primo luogo, le metodologie d’indagine e d’analisi dei dati, a partire dal metodo comparativo, che possono servire a costruire “visioni” non arbitrarie ma corrispondenti a interpretazioni motivate, che possono aiutare a comprendere i tanti dati disponibili e a orientarsi fra i significati che possono essere loro attribuiti.

Ma anche a proposito delle “visioni”, nel senso degli “scenari”, che sempre più sembrano poter arrivare ai decisori già bell’e confezionate dalle istituzioni sovranazionali, si è posto in luce che gli spazi per un lavoro a scala regionale e locale, se vengono ridefiniti, non per questo si fanno più angusti. Quale che sia l’efficacia suggestiva delle grandi “retoriche” europee, per ogni singolo paese e per ogni istanza politico-amministrativa a livello territoriale si apre il problema di come tradurle a scala locale: di quale concreto significato assumano, in pratica, i grandi obiettivi indicati dai diversi programmi e di quale sia la specifica distanza da colmare



per raggiungerli in ogni diverso contesto. Quello di ricostruire gli scenari europei a livello regionale sarebbe un lavoro di traduzione tutt'altro che meccanico o di facile realizzazione, e in questo ambito molto spazio verrebbe riconosciuto a un ente e a professionalità come le nostre, come sembrerebbero dimostrare anche le più recenti esperienze in tema di programmazione dei fondi strutturali europei.

Se quindi gli spazi da coltivare e le domande a cui rispondere per il nostro Istituto non mancano e non stanno venendo meno, vale allora la pena interrogarsi seriamente su come migliorare le nostre capacità di dare risposte alle attese in forme e modi che possano essere effettivamente utilizzati dai destinatari: in primo luogo i policy maker, sebbene ben distinti nelle loro diverse componenti, cui si riconoscono esigenze conoscitive e modalità operative differenti. Di qui sono emerse nel workshop anche precise indicazioni con valenza propositiva che possono essere sintetizzate nel capitolo successivo.



5. Prime considerazioni per un percorso attuativo

...research is unlikely to be used through any simple or logical process of dissemination and application. Instead, research may enter policy through diverse and indirect routes and from a variety of different sources (Nutley, Walter, Davies, 2007, p. 97)

Word of mouth is the best medium of all (William Bernbach)³⁰

Sulla base dell'insieme di acquisizioni di natura sia analitica sia propositiva – a cui si è pervenuti dapprima attraverso un lavoro d'analisi focalizzata dei materiali bibliografici e poi attraverso due azioni di coinvolgimento diretto dei decision maker e dei ricercatori – si è mirato a costruire una visione condivisa della questione “comunicare la ricerca ai decisori”: una visione che sappia corrispondere in primo luogo alle esperienze e alla percezione dei fatti che ciascuno si forma nel proprio operare quotidiano. Ciò è servito a portare alla luce e a dare valenza di questioni generali a quelle che spesso ciascuno tende a considerare propri problemi contingenti o frutto di deformazioni locali della realtà rispetto a “come dovrebbe essere”. Comprendere meglio e rendere cultura condivisa che determinati meccanismi di funzionamento degli attori del policy making, così come determinate difficoltà di rapporto della ricerca con i processi decisionali, non sono casuali e non sono frutto di particolari “anomalie” del contesto locale può aiutare i ricercatori a recuperare serenità propositiva, mentre toglie dal tavolo la possibilità

³⁰ William Bernbach, universalmente noto come Bill Bernbach, è stato un pubblicitario statunitense. Nato il 3 agosto 1911 e morto il 2 ottobre 1982, fu tra i promotori della cosiddetta seconda rivoluzione creativa che si ebbe nella pubblicità americana degli anni cinquanta. Secondo Advertising Age è da considerarsi la figura più influente nella storia della pubblicità del XX secolo: Wikipedia



di cavarsela semplicemente recriminando contro i tempi (attuali) o i costumi (locali). I problemi che ciascuno di noi ha incontrato e incontra nel proprio lavoro sono condivisi e strutturali, e riguardano tutta la nostra professione nonché il suo rapporto con il complesso processo sociale che sorregge il policy making. Ciò può alleggerire l'animo dall'idea che, se le cose non vanno come vorremmo, si tratti di "colpe" individuali, nostre o dei nostri interlocutori. Non può però esimere dalla necessità di un impegno personale di ciascuno perché si introducano innovazioni nei comportamenti e nelle azioni che, risultando più in linea con i risultati delle analisi, possano effettivamente contribuire a trovare soluzioni, sia pure in modo sperimentale e per via incrementale, agli innegabili problemi.

È quanto ci si è ripromessi di fare in chiusura del workshop con i ricercatori, così come alla fine dei colloqui con i decision maker, affidando al lavoro degli anni prossimi il compito di dare forma ulteriormente operativa ai diversi propositi/proposte di innovazione già richiamati nelle pagine precedenti.

Qui, in forma di prime considerazioni propositive per migliorare effettivamente le probabilità che la ricerca e i suoi risultati siano utilizzati nei processi decisionali, ai vari livelli della scala organizzativa e nei diversi ambiti istituzionali, ci limitiamo a richiamare quanto ricavato dallo studio dei modi effettivi di acquisire conoscenze da parte dei manager-decisor. Ci riferiamo in particolare all'enfasi che quella disamina ha finito per attribuire alla prevalenza dei canali/mezzi di comunicazione orali, praticati attraverso processi di interazione diretti e personali fra ricercatori (o broker della ricerca) e decision maker. Cosa può significare ciò in pratica? Quali implicazioni propositive se ne possono trarre? Diverse. Per esempio, se ne può dedurre che rispetto alla



forma classica del “convegno finale” in pompa magna, che porta magari tanta gente in una grande sala ad ascoltare relazioni “conclusive” di lunga durata – e di cui si valuta la ricaduta soprattutto in termini di articoli di stampa il giorno successivo – potrebbe essere preferita, sia in fase intermedia di svolgimento sia alla conclusione dei lavori di ricerca, la formula del seminario o del workshop, probabilmente più ristretto e selettivo nei partecipanti, ma basato più effettivamente su un confronto di merito sui risultati e fra le valutazioni dei diversi protagonisti o stakeholder del campo di policy interessato dallo studio.

Ma ancor più importanti ed efficaci, ancorché probabilmente meno “visibili”, potrebbero risultare attività di autentica “disseminazione” basate su incontri di lavoro ristretti presso i committenti (ad esempio le direzioni o i settori delle singole amministrazioni), in cui i ricercatori espongano i propri risultati sinteticamente in forma orale, con supporti visivi efficaci, e i destinatari interagiscano immediatamente con domande e opinioni personali, per rivolgersi poi tutti insieme a individuare possibili implicazioni operative nei confronti dei programmi di policy in atto o di quelli allo studio. Tali incontri potrebbero ben proporsi anche di sollecitare la curiosità e l’interesse per la lettura di materiali scritti, ma più come conseguenza dell’interazione diretta in forma verbale, anziché come presupposto o requisito per la partecipazione (ciò che ha mostrato spesso di essere irrealistico e frustrante).

Nei confronti del processo politico, in particolare, la comunicazione in forma orale e personale dei risultati dei lavori di ricerca potrebbe giovare particolarmente di sedi e di occasioni offerte dalle attività definite di scrutiny: quelle che si svolgono prima delle sedute deliberative degli organi legislativi, in “commissioni” solitamente a composizione molto pluralistica nelle quali i partecipanti sono, o almeno dovrebbero



bero essere, anche conoscitori se non esperti delle materie di cui si occupano. Anche qui le interazioni fra ricercatori e decisori potrebbero assumere sia la forma orale e diretta, che gli interlocutori prediligono, sia il modello interattivo della discussione e del confronto di conoscenze diverse per fonte e contenuto. Sono due modalità di relazione che sembrano più promettenti di altre affinché anche la conoscenza prodotta dalla ricerca possa entrare con qualche peso nelle dinamiche del policy making: attraverso processi di “traduzione” e “adattamento” (invece che di trasmissione e adozione) che ne consentano l’integrazione con le altre forme e fonti di conoscenza rappresentate; e con capacità di adeguamento ai condizionamenti che ogni contesto organizzativo e culturale diverso richiede perché la “comunicazione” possa avere luogo come processo a due vie, come abbiamo appreso nel corso di questo lavoro.

Ma ugualmente rilevante ci pare la conclusione, cui si è pervenuti sulla base dei pareri concordi dei ricercatori, secondo cui i “decisori” (o i policy maker) sono una categoria troppo composita e differenziata per essere trattati tutti allo stesso modo.

Con i politici in senso stretto si può interagire prevalentemente per via indiretta, tramite usi sempre più consapevoli e attivi dei media (si ricordi il modello del “focus” giornalistico) e coltivando maggiori interazioni dirette con i gruppi di interesse, cui i politici prestano maggiori e motivate attenzioni. Dagli stessi gruppi di interesse e dalle altre forme organizzate della società civile anche i ricercatori (come già fanno i politici) potrebbero cercare sempre più di trarre elementi di informazione e conoscenza, oltre a fornirne loro di propri.

Con i “dirigenti” delle amministrazioni, ai vari livelli gerarchici e territoriali, i rapporti possono assumere caratteristiche diverse. Con essi si possono sperimentare forme più



intense di interazione diretta e personale: sia con riferimento alle varie fasi dei processi di ricerca, sia al di fuori di rapporti diretti di committenza. Si potrebbe in particolare sviluppare una pratica di interazioni comunicative motivate soprattutto dalla volontà di una migliore comprensione reciproca, nelle fasi in cui si formano i bisogni conoscitivi e si attrezzano le risorse professionali che possono essere utili per fronteggiarli.

Anche in questo ambito dal lavoro svolto sono state ricavate proposte precise sul piano pratico: dalla programmazione di sessioni di consultazione e “ascolto” da parte dei ricercatori dei dirigenti delle principali aree di policy, alla presentazione organizzata agli stessi decisori delle costruende linee di orientamento per la ricerca su scala pluriennale, al momento della formulazione dei programmi d’attività dell’Istituto. Più in generale, si è colto bene il rilievo attribuito dagli studi e dall’esperienza diretta alla comunicazione face-to-face e alla interazione interpersonale che i ricercatori devono coltivare anche con i singoli decision maker. Come è stato sottolineato nel workshop, occorre dedicare tempo per essere “estremamente presenti”, partecipare alle riunioni, prendere la parola anche a rischio di critiche: la credibilità personale, e dunque anche la valutazione di “utilità” del proprio contributo, si conquistano sul campo col lavoro paziente di ogni giorno.

Tutto ciò non toglie valore ad altre forme e mezzi di comunicazione, ma sottolinea che i livelli della comunicazione sono diversi e vanno sviluppati tutti. Quello informale, che non dà magari immediata “visibilità” pubblica, non è meno importante degli altri. Di più, si rende evidente che più dei “mezzi” contano i “processi” di comunicazione, che si compenetrano e confondono con i processi di produzione delle ricerche e con tutte le forme di interazione face-to-face che posso-



no/devono aver luogo prima, durante e dopo lo svolgimento delle specifiche attività. A ben vedere, la “comunicazione” in senso stretto è solo una delle possibili modalità con cui le conoscenze prodotte dai ricercatori possono entrare utilemente nei processi di decisione e di realizzazione delle politiche pubbliche.



Bibliografia

- Albaek E., *Between knowledge and power: utilization of social science in public policy making*, "Policy Sciences", vol. 28, 1995, pp. 79-100
- Bridgman P., Davis G., *What use is a policy cycle? Plenty if the aim is clear*, "Australian Journal of Public Administration", vol. 62, n. 3, 2005, pp. 98-102
- Canadian Health Services Research Foundation, *Health services research and evidence based decision making*, Ottawa, 2000.
- Caplan N., *The two-communities theory and knowledge utilization*, "American Behavioral Scientist", vol. 22, no. 3, 1979, pp. 459-470.
- Cohen M., March J., Olsen J., *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, "Administrative Science Quarterly", vol.17, n.1, marzo 1972, pp. 1-25.
- Colebatch H.K., *Policy analysis, policy practice and political science*, "Australian Journal of Public Administration", vol. 64, n. 3, 2005, pp. 14-23.
- Coote A., Allen J., Woodhead D., *Finding out what works: Building knowledge about complex, community-based initiatives*, Londra, King's Fund, 2004.
- Crewe E., Young J., *Bridging research and policy: Context, evidence and links*, Londra, Overseas Development Institute (ODI), 2002.
- Dente B., *Le decisioni di policy. Come si prendono, come si studiano*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- Haas P.M., *Introduction: epistemic communities and international policy coordination*, International Organization, vol. 46, n. 1, pp.1-35.
- Kingdon J.W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Londra, Longman, prima edizione 1984.
- Lindblom C.E., *The Science of "Muddling Through"*, "Public Administration review", vol. 19, n. 2, primavera 1959, pp. 79-88.
- Lomas J., *Using "linkage and exchange" to move research into policy at a Canadian foundation*, "Health Affairs", 19, n. 3, 2000, pp. 236-240.
- March J., Olsen, J., *Ambiguity and Choice in Organizations*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1976 .
- March J.G., *How Decisions Happen in Organizations*, "Human-Computer Interaction", vol. 6, 1991, pp. 95-117.



- Mintzberg H., *Managing*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers Inc., 2009, trad it. *Il lavoro manageriale*, Milano, Franco Angeli, 2010.
- NAO, UK National Audit Office, *Getting the Evidence: using research in policy making*, aprile 2003.
- Neustadt R., *Presidential Power: The Politics of Leadership*, N.Y., Wiley, 1960, cit. in Mintzberg 2010, p. 41.
- Nutley S.M., Walter I., Davies H.T.O., *Using Evidence. How research can inform public services*, Bristol-Chicago, The Polity Press, 2007.
- Percy-Smith J. (et al.), *Promoting change through research: The impact of research in local government*, York, Joseph Rowntree Foundation, 2002.
- Simon H.A., *A Behavioral Model of Rational Choice*, in *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*, New York, Wiley, 1957.
- Start D., Houland I., *Tools for Policy Impact: a Handbook for Researchers*, RAPID, Overseas Development Institute (ODI), 2004.
- Weiss C.H., *The Many Meanings of Research Utilization*, "Public Administration Review", settembre-ottobre 1979, pp. 426-431.
- Weiss C.H., *The Haphazard connection: social science and public policy*, "International Journal of Educational research", vol. 23, n. 2, 1995, pp. 137-150.
- Weiss C.H., *What kind of evidence in Evidence-Based policy?*, "Third International, Inter-disciplinary Evidence –Based Policies and Indicator Systems Conference", CEM Centre, University of Durham, UK, luglio 2001.
- Wingens M., *Towards a general utilization theory: a system theory reformulation of the two communities metaphor*, *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, vol. 12, n. 1, 1990, pp. 27-42.