



RICERCA

IL POLICY ADVICE NELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE ITALIANA

**Dall'emergenza Covid verso una progressiva
istituzionalizzazione del supporto alla presa
delle decisioni**

Rapporto di ricerca

Dicembre 2021

*Il policy advice nell'amministrazione centrale italiana.
Dall'emergenza Covid verso una progressiva istituzionalizzazione del supporto alla presa delle decisioni*

Roma: SNA, 2023
ISBN: 978-88-6449-002-1

SNA - Scuola Nazionale dell'Amministrazione
www.sna.gov.it

Servizio Ricerca, documentazione e progettazione europea e internazionale SNA
ricerca@sna.gov.it

Pubblicazione non in vendita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citare la fonte.



SNA

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

IL POLICY ADVICE NELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE ITALIANA

**DALL'EMERGENZA COVID VERSO UNA PROGRESSIVA
ISTITUZIONALIZZAZIONE DEL SUPPORTO ALLA PRESA
DELLE DECISIONI**

La ricerca “Il policy advice nell’Amministrazione centrale italiana. Dall’emergenza Covid verso una progressiva istituzionalizzazione del supporto alla presa delle decisioni” è stata realizzata nell’ambito delle attività di ricerca 2020-2021 della Scuola Nazionale dell’Amministrazione (SNA).

Gruppo di ricerca

Sabrina Bandera, Coordinatore Servizio Ricerca, documentazione e progettazione europea e internazionale, Scuola Nazionale dell’Amministrazione

Maria Chiara Cattaneo, Supporto alla ricerca Analisi delle Politiche pubbliche, Scuola Nazionale dell’Amministrazione

Maria Tullia Galanti, Professore associato di Scienza Politica, Università degli Studi di Milano

Andrea Lippi, Professore ordinario di Scienza Politica, Università di Firenze e Coordinatore area Analisi delle politiche pubbliche (2018-2021), Scuola Nazionale dell’Amministrazione - Responsabile scientifico

Hanno collaborato:

Edoardo Amato, PhD in Political Science, European Politics and International Relations (analisi con software NVivo)

Daniela Cinque, Tutor didattico, Scuola Nazionale dell’Amministrazione (editing)

Indice

Executive Summary	5
Introduzione: temi, obiettivi e metodologia di ricerca	7
Capitolo 1	11
<i>Il policy advice e i policy advisory system</i>	
1.1. Il policy advice e gli advisor	11
1.2. Il <i>policy advisory system</i> italiano: l'evoluzione del rapporto tra politici e intellettuali	13
1.3. Le tendenze contemporanee dell'advice in Italia: europeizzazione e pluralizzazione	14
1.4. Il <i>policy advisory system</i> italiano: le dimensioni analitiche	15
Capitolo 2	19
<i>Dai Gabinetti alle Task Force: l'ecologia del policy advisory system italiano</i>	
2.1. I mutamenti a partire dagli anni Novanta	20
2.2. L'emergente ecologia del <i>policy advisory system</i> italiano	21
2.2.1. La componente sociografica	31
2.2.2. La componente professionale	34
2.2.3. La politicizzazione degli advisor	38
2.3. Focus: le Task Force Covid-19	39
Capitolo 3	45
<i>Advisor e advice nell'Amministrazione centrale italiana</i>	
3.1. La relazione tra domanda e offerta nella rappresentazione degli intervistati	45
3.2. L'autodefinizione del ruolo di advisor	50
3.3. Il confine della relazione: il mandato e l'ingaggio	53
3.4. La competenza dell'advisor	59
3.4.1. Competenze	60
3.4.2. Sapere contestuale	61
3.4.3. Sapere strategico	62
3.4.4. Stile	62
3.5. I prodotti della relazione e la capacità di influenza sulla decisione	63
3.6. Il contesto della relazione	66
3.6.1. I luoghi dell'advice	66
3.6.2. I tempi dell'advice	73
Capitolo 4	77
<i>Il policy advice italiano come role playing</i>	
4.1. Il policy advice come pratica	77
4.2. Il policy advice come ruolo istituzionale	78

4.3. Le dimensioni del ruolo del policy advisor	79
4.3.1. Il policy advice come intermediazione	79
4.3.2. Il policy advice come ruolo che si interpreta	80
4.4. Le competenze dell'advisor	81
Conclusioni e Policy recommendation	85
Riferimenti bibliografici	89
<i>Appendici</i>	91
1. Bibliografia ragionata	91
2. Metodologia di ricerca	97
3. Testimoni privilegiati panel delle interviste	103
4. Interviste funzionali all'individuazione dei casi del <i>Dataset degli advisor del PAS italiano</i>	105
5. Programma corso formazione SNA "La conoscenza nelle decisioni pubbliche: il ruolo degli esperti"	107

Executive Summary

La ricerca *Il policy advice nell'Amministrazione centrale italiana. Dall'emergenza Covid verso una progressiva istituzionalizzazione del supporto alla presa delle decisioni* ha per oggetto uno studio sul campo promosso e realizzato dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) tra il 2020 e il 2021. Essa investiga forme e modalità di svolgimento dell'attività di supporto alle decisioni pubbliche (policy advice) da parte degli esperti nel contesto dell'Amministrazione centrale italiana (Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri).

Il policy advice rappresenta un fenomeno di crescente rilevanza per quantità e incidenza che, nei cd. modelli "a bassa istituzionalizzazione", come l'Italia, diversamente da quelli Westminster, dove esistono uffici *ad hoc* con inquadramenti e mansioni specializzati, si vale di network maggiormente informali, che includono il baricentro storico degli Uffici di diretta collaborazione e lo sviluppano in sistemi più complessi e maggiormente fluidi.

Adottando quale unità di analisi gli advisor che hanno operato nel Governo Conte II, durante la fase di emergenza pandemica da Covid-19, dove il ricorso agli esperti è stato ancora maggiore, la ricerca descrive:

- il forte incremento del ricorso al policy advice rispetto al passato;
- la pluralizzazione delle fonti, delle competenze e del campo di relazioni che fuoriesce dagli Uffici di diretta collaborazione e investe un più ampio contesto che include, in funzione di supporto cognitivo al *policy making*: consiglieri dei Ministri; gruppi di lavoro, comitati e Task Force; istituti di ricerca statali; dirigenti apicali e altre istituzioni come le magistrature contabili, l'Avvocatura dello Stato e il CNEL.

L'analisi ricostruisce un network di relazioni ampio e frastagliato e documenta, grazie alla realizzazione del *Dataset degli advisor del PAS italiano*, il coinvolgimento di 656 persone a titolo attivo (712 casi, per via di persone con più incarichi), comprendenti posizioni istituzionali; nomine come componenti delle Task Force (176 casi) e ingaggi come consiglieri dei Ministri (390 casi). Poco meno della metà dei casi censiti gravitano sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Complessivamente, si tratta di una popolazione in netta prevalenza maschile e collocata nelle coorti di età ultracinquantenni dove predominano competenze giuridiche ed economiche. Nella fattispecie, le donne sono meno di un terzo dei consiglieri e poco più di un terzo nelle Task Force. La provenienza professionale è soprattutto quella delle carriere pubbliche e accademiche, con prevalenza di atenei romani e milanesi.

Attraverso un panel rappresentativo di interviste in profondità a 21 advisor, la ricerca ricostruisce le modalità di svolgimento dell'attività identificando l'apporto degli esperti come una pratica (non una mansione, non una professione, non una carriera), un "gioco di ruolo" tra parti, tra chi cerca e chi offre conoscenza esperta, con i Gabinetti in un ruolo duplice, sia come vettore di domanda sia di offerta.

La pratica è situazionale e si gioca nella capacità di costruire relazioni con il Ministro, con gli uffici del Ministero e con l'esterno, al fine di poter fornire conoscenze in maniera rapida, traducendo il sapere di background in una risposta adattata all'esigenza contingente.

Dalla ricerca emergono due tipi di advice:

- un advice specifico, dove l'esperto risponde a un quesito specifico per confermare ipotesi e offrire legittimazione alla scelta;
- un advice generico, dove l'advisor soprattutto problematizza e suggerisce scenari e prospettive.

Le competenze di entrambi sono costruite sul campo, sono fatte di soft skills, che non coincidono con l'alta competenza professionale acquisita nel CV e che non vengono trasmesse, ma costruite esperienzialmente.

Il sistema italiano di policy advice risulta così nel complesso ampio, elastico, flessibile, ma anche lasco, diseconomico, con ridotta capacità riproduttiva. È un sistema fatto di persone, non di istituzioni. A partire da questa evidenza, è sulle persone che diviene importante investire, in attesa di meccanismi istituzionali che offrano una razionalizzazione.

La *policy recommendation* che emerge dalla ricerca è quindi quella di progettare una formazione mista che riunisca figure di diversa provenienza e matrice per mettere a punto comunità di pratica di operatori sia di domanda sia di offerta. Si raccomanda, inoltre, un continuo monitoraggio del sistema e un'estensione del monitoraggio alle Amministrazioni regionali, al Parlamento e approfondimenti su settori di policy strategici.

Introduzione

Temi, obiettivi e metodologia di ricerca

La ricerca presentata in questo Rapporto ha per oggetto l'attività consultiva che gli esperti svolgono a supporto delle decisioni pubbliche, attività nota a livello internazionale con l'espressione *policy advice*. *Advice*, infatti, è una parola inglese traducibile come 'consiglio' e *policy* identifica e delimita correttamente l'ambito del consiglio nell'area delle politiche pubbliche, ma non della politica (in inglese *politics*) intesa come competizione per il potere, un ruolo che è svolto da figure di assistenza e segreteria politica che esulano dall'oggetto di questa analisi.

Gli advisor sono solitamente ingaggiati dalle sedi decisionali, come ad esempio organi elettivi, Uffici di diretta collaborazione o dirigenza apicale, per facilitare e qualificare scelte complesse, talvolta rischiose o dense di incertezze. Ciò comporta il coinvolgimento di figure di vario tipo e di varia esperienza (professionisti, accademici, imprenditori, consulenti, avvocati, magistrati etc.) che sono portatrici di conoscenze, saperi, *expertise* giudicati dal decisore come necessari per potere inquadrare scenari e valutare alternative. Questo elemento è di cruciale rilevanza: il *policy advice* riveste, infatti, nei sistemi politico-amministrativi contemporanei, una centralità particolarmente incisiva, probabilmente non comparabile con il passato, e sicuramente influenzata da contingenze emergenziali, come le crisi economiche e quelle pandemiche.

Gli esperti hanno via via assunto un ruolo determinante, sia perché contribuiscono ad alimentare la qualità della decisione pubblica di un organo di governo, nella fattispecie il Ministro, mediante un apporto intellettuale specialistico e mirato che si presuppone consapevole e di alto profilo, sia perché interagiscono con il più ampio sistema dei rapporti di vertice dell'amministrazione. Il loro contributo si inserisce pienamente nei processi decisionali dei vertici e gioca un ruolo dirimente. L'azione degli esperti, insomma, è divenuta di cruciale incidenza, perché il loro lavoro non si limita a un rapporto diretto con la figura del Ministro o con alcuni suoi collaboratori. Gli esperti agiscono nel tessuto dei rapporti del vertice politico-amministrativo nel suo complesso. Il loro ruolo, la loro competenza, le modalità attraverso le quali essi svolgono la loro attività sono decisivi e, pertanto, assumono una particolare rilevanza.

Questi elementi mettono in luce l'importanza di una ricerca specifica in questa direzione, anche tenendo conto di analoghe ricognizioni compiute in altri contesti europei. Conoscere com'è fatto il sistema nazionale di *advice* (*policy advisory system*) e sulla base di quali criteri agisce, rappresenta una domanda cognitiva di base alla quale non è stata data risposta nel caso italiano sino ad oggi. La congiuntura pandemica ha inoltre accentuato la rilevanza dei saperi esperti, mettendo in evidenza le caratteristiche e la peculiarità del *policy advice* in Italia a livello istituzionale, organizzativo e culturale.

Differentemente dai Paesi anglosassoni, e coerentemente con quanto già documentato in altri Paesi dell'Europa continentale, il caso italiano presenta due specificità. L'incidenza degli esperti, per quantità e qualità, sembra sia in crescita un po' ovunque, non solo in Italia. Ciò è stato osservato e descritto anche in Belgio, Germania, Francia e altri Paesi. Le cause di questa tendenza non sono da attribuire solamente alle emergenze, ma anche ad altri fattori, come l'europizzazione e la crescente complessità delle politiche pubbliche, a partire dall'aumento del livello di competenza tecnica e specialistica del merito delle decisioni, un fatto che negli studi di settore è stato ampiamente descritto.

In Italia ciò avviene però in modo molto diverso rispetto a quanto accade nel mondo degli advisor cd. Westminster, cioè nel Regno Unito e in altri Paesi con un regime giuridico di *common law*. In questi casi, infatti, l'*advice* è altamente istituzionalizzato: esperti inquadrati come dipendenti pubblici e reclutati mediante concorso pubblico agiscono in uffici appositi e specializzati per settore di politica pubblica. Al contrario, nel caso italiano, analogamente, ma in modo più evidente di quanto accade in altri Paesi dotati di un sistema giuridico per codici di origine napoleonica, il *policy advice* è "a bassa istituzionalizzazione", prevalentemente fondato sull'informalità e la promiscuità tra ruoli interni ed esterni all'amministrazione

e, all'interno di questa, mettendo insieme profili professionali e posizioni istituzionali eterogenei. Ciò significa che non esiste un baricentro unico per attività di questo tipo, ma esistono più fonti che comprendono soggetti diversificati. Il sistema italiano è per così dire "diffuso" tra vari centri organizzativi, scarsamente regolato e poco definito nelle mansioni, oltre a non essere sempre contraddistinto da una retribuzione della prestazione.

Questo sistema di policy advice "a bassa istituzionalizzazione" implica che l'attività di sostegno cognitivo alle decisioni sia svolta anche e soprattutto attraverso pratiche informali e mediante modalità meta-istituzionali che comprendono un ampio arco di luoghi e soggetti, passando dagli Uffici di diretta collaborazione e dai Capi di Gabinetto, ad organi collegiali (commissioni, Task Force e comitati); sia permanenti sia temporanei nominati *ad hoc*; fino ai consiglieri e ad altre istituzioni le quali, nella loro missione, possono annoverare un'esplicita funzione di indirizzo e controllo che favorisce un loro apporto (anche informale) in termini di supporto e consiglio verso i decisori governativi.

Tutto ciò esalta la rilevanza del caso italiano, ne mette in luce la particolarità, ma anche le criticità in una fase di evoluzione storica come questa. Ci sono, insomma, alcuni interrogativi sugli sviluppi di un sistema di questo tipo e sugli strumenti attraverso i quali esso opera, che richiedono in potenza un intervento di sostegno e valorizzazione, ma per fare questo, prima di tutto, è necessario conoscerlo più approfonditamente in modo da poter capire il diverso tipo di intervento necessario a supporto, quali eventuali meccanismi o regolazioni si rendano necessari e quali fabbisogni formativi esprime. Una ricerca di base che esplori questo universo e ne tratteggi le dimensioni principali è necessaria prima di ogni intervento di qualsiasi tipo.

Nel quadro della propria missione istituzionale, la Scuola Nazionale dell'Amministrazione è andata in questa direzione, nella logica propria di un'istituzione di alta formazione: effettuare una ricognizione esplorativa sul *policy advisory system* dell'Amministrazione centrale.

Lo scopo di una ricerca di questo tipo è, infatti, duplice:

- da un lato, compiere una descrizione del sistema e delle sue caratteristiche;
- dall'altro, individuare le competenze degli advisor e le modalità di più efficace adattamento e trasmissione al decisore pubblico.

Il secondo obiettivo mette in particolare in risalto l'importanza di un'analisi dei fabbisogni formativi quale imprescindibile passaggio conoscitivo necessario per poter effettuare attività formative mirate ed efficaci.

La ricerca che si presenta in questo Rapporto ha un profilo squisitamente esplorativo, sia perché poco o niente sapevamo del fenomeno nel suo insieme nel momento in cui lo studio è stato avviato, sia perché il contesto italiano da solo non fornisce dati e informazioni su di sé.

Lo studio che si presenta è stato sviluppato secondo gli strumenti di ricerca empirica dell'analisi delle politiche pubbliche. Si tratta di una ricerca, promossa e interamente gestita all'interno della SNA, e realizzata, per la fase empirica, tra luglio 2020 e gennaio 2021.

L'unità di analisi è il Governo Conte II. L'obiettivo esplorativo è stato documentare e dare evidenza a un fenomeno conosciuto dalla gran parte degli addetti ai lavori, ma più per esperienza e intuizione che in modo esplicito e documentato, al fine di:

- comprendere lo stato dell'arte del policy advice nell'Amministrazione centrale italiana e ricostruirne modalità, significati e tendenze;
- approfondirne i cambiamenti che sono stati innescati dalla crisi (sanitaria, economica, sociale etc.) determinata dalla pandemia da Covid-19;
- delineare gli elementi necessari a strutturare un corso di formazione SNA che favorisca il potenziamento e lo sviluppo qualitativo dell'advice, rendendo la Scuola baricentro della costruzione di una comunità di pratica che possa raccogliere, tramite il contributo dei suoi partecipanti, diverse competenze, anche al fine di sviluppare il legame tra ricerca e formazione ("formazione per la ricerca e ricerca per la formazione").

La ricerca studia il policy advice italiano limitatamente al contesto dei vertici dell'Amministrazione centrale orbitante intorno all'Esecutivo (Presidenza del Consiglio e Ministeri) escludendo in prima istanza altre forme di advice che coinvolgono le sedi parlamentari, le amministrazioni territoriali o organismi sovranazionali. Questa scelta è coerente con l'essere un primo passo di ricostruzione di un fenomeno percepito come rilevante, ma da sviluppare, eventualmente, in una seconda fase di ricerca, attraverso approfondimenti più specifici a partire dai dati emersi in questa prima indagine.

Lo studio si concentra su alcune domande di ricerca preliminari:

- *chi* sono gli advisor nell'Amministrazione centrale e *a quale titolo* esercitano questa attività;
- *come* la praticano a livello organizzativo e istituzionale;
- *come* interpretano il loro ruolo;
- *come* svolgono il proprio operato, attraverso quali risorse e strategie;
- *come* si relazionano con il contesto in cui operano.

Coerentemente con questi interrogativi, la ricerca ha adottato un approccio metodologico quali-quantitativo articolato in due fasi, dettagliate nell'Appendice 2 del Rapporto:

- *rilevazione quantitativa*, che ha permesso di costruire il *Dataset degli advisor del PAS italiano*, dataset di soggetti riconducibili a un ruolo di advisor nell'Amministrazione centrale italiana nell'intervallo temporale osservato;
- *rilevazione qualitativa*, attraverso una campagna di interviste aperte rivolte a un panel di 21 testimoni privilegiati estratti in modo rappresentativo dal *Dataset*.

Il Rapporto è strutturato in cinque sezioni. Nel Capitolo 1 sono presentati i principali contenuti e definizioni dei *policy advisory system* (PAS), distinguendo tra il modello Westminster e le sue caratteristiche, da un lato; e il modello Napoleonico, dall'altro.

Il Capitolo 2 presenta una ricostruzione del *policy advisory system* italiano rispetto all'assetto precedente, attraverso la descrizione del sistema di advice che caratterizza il contesto attuale, distinguendo tra diverse posizioni istituzionali e prestando attenzione alla configurazione reticolare emergente. In questo quadro viene illustrata l'ecologia del *policy advisory system* italiano così come emerge dall'analisi dei dati quantitativi raccolti nel corso della ricerca nel *Dataset degli advisor del PAS italiano*. All'interno di questa descrizione sono fornite le evidenze sull'identità degli advisor, il loro status, genere, età e provenienza culturale e professionale. Un focus specifico è dedicato alle Task Force di esperti create nel 2020 per fronteggiare la pandemia da Covid-19, fornendo una descrizione mirata della loro composizione e del loro ruolo.

Il Capitolo 3 costituisce il corpo centrale del lavoro ed è interamente dedicato alla presentazione dei dati qualitativi emersi dalle interviste in profondità. In questa sezione si illustra il ruolo dell'advisor, le sue modalità di relazione con l'organo politico, le forme dell'ingaggio, i prodotti e, soprattutto, le skills emergenti da considerare per la progettazione delle attività formative.

Infine, un'interpretazione complessiva delle evidenze empiriche viene tratteggiata nel Capitolo 4 dove si espone in modo compiuto la sintesi emergente da questo studio inerente al policy advice come "role playing", un gioco di ruolo tra chi cerca e chi offre competenza tecnico-specialistica per le decisioni.

Nelle Conclusioni sono elencati gli elementi di rilevanza e di criticità analizzati nella ricerca e si suggeriranno alcune *Policy recommendation* per i decisori.

Capitolo 1

IL POLICY ADVICE E IL POLICY ADVISORY SYSTEM

L'impiego della conoscenza e il ricorso agli esperti nelle decisioni pubbliche è un tema poco approfondito negli studi sull'Amministrazione centrale italiana e, sino ad ora, non è mai stato oggetto di iniziative formative specifiche. Il lemma di origine anglosassone *policy advice* rimanda, infatti, a contesti nei quali il governo e l'Amministrazione centrale ricorrono sistematicamente alle conoscenze specialistiche in modo istituzionalizzato¹, facendo uso del contributo di esperti arruolati e inquadrati in uffici dedicati. Negli ambienti istituzionali gli interrogativi su chi siano gli esperti e come agiscano non si pongono poiché sono pubbliche sia la loro identità sia le procedure attraverso le quali sono chiamati a prestare la loro opera.

Nei Paesi di impostazione napoleonica, al contrario, non conosciamo esattamente chi siano gli *advisor* e come si muovano, quali siano i criteri professionali del loro agire e come esercitino la loro funzione in relazione con i decisori. La ricerca si è proposta innanzitutto di costruire una mappa del fenomeno e comprenderne il funzionamento al fine di poterlo sostenere e sviluppare.

All'interno della letteratura internazionale di Analisi delle politiche pubbliche, infatti, le ricerche sull'intensità, la varietà e la morfologia del *policy advice* non solo occupano uno spazio rilevante, ma mostrano, negli ultimi quindici anni, evidenze importanti che fanno riflettere sulla sua evoluzione in termini di intensificazione e pluralizzazione di modalità e competenze. I *policy advisory system* (PAS), cioè i contesti istituzionali, formalizzati o non formalizzati, dei singoli Paesi sono divenuti un crescente oggetto di ricerca e di comparazione.

1.1. Il policy advice e gli advisor

Il concetto di *policy advice* identifica, in senso lato, le attività di consulenza per la presa delle decisioni che hanno come obiettivo la produzione di raccomandazioni rispetto alle soluzioni di *policy* da preferire e che sono caratterizzate da un rapporto di committenza tra domanda e offerta che viene in qualche maniera esplicitato².

Da una parte abbiamo virtualmente un'offerta di competenze da mettere a disposizione dei decisori: gli *advisor* sono "fornitori" di consigli, pareri, suggerimenti, costruiscono scenari, possono dare risposte a problemi o delineare i problemi stessi. Sono *gli* esperti, coloro che sanno e che partecipano all'azione di governo non in virtù della competenza tecnica (che presumibilmente appartiene soprattutto alla dirigenza apicale, alle magistrature amministrative e contabili, all'avvocatura dello Stato) ma in forza della conoscenza della politica pubblica in questione o della loro esperienza delle strategie inerenti a queste ultime e che, per questa ragione, possono far pervenire al decisore consigli, indirizzi e pareri³. Sono anch'essi *stakeholder* dell'azione politico-amministrativa, ma non sono né portatori di consenso (il politico), né di competenza tecnica (il burocrate), ma solamente di *expertise*.

¹ J. Halligan (1995), *Policy Advice and the Public Sector*, in B.G. Peters, D.J. Savoie (a cura di), *Governance in a Changing Environment*, Montreal, McGill-Queen's University Press, pp. 138-172.

² J. Craft, M. Howlett (2012), *Policy Formulation, Governance Shifts and Policy Influence: Location and Content in Policy Advisory Systems*, in «Journal of Public Policy», n. 2, pp. 79-98; S. Veit, T. Hustedt, T. Bach (2017), *Dynamics of change in internal policy advisory systems: the hybridization of advisory capacities in Germany*, in «Policy Sciences», vol. 50, n. 1, pp. 85-103.

³ G. Majone (1989), *Evidence, Argument, & Persuasion in the Policy Process*, New Haven, London, Yale University Press.

Il policy advice, per questa ragione, non è riconducibile concettualmente a una definizione delimitata e univoca: consiste in un insieme di pratiche di analisi⁴ e di supporto che, trasformando la conoscenza scientifica in sapere pratico, sono finalizzate alla risoluzione dei problemi di rilevanza collettiva⁵.

Dal lato della domanda (i centri decisionali, politici e amministrativi), vi è un'esigenza di sostegno conoscitivo di tipo continuativo che va in qualche maniera definendo un sistema di consulenza. La domanda cerca: legittimazione, appoggio, rassicurazione, dubbi, esplorazioni, nuovi scenari, consigli etc. Il comportamento degli organi decisionali è determinante. Non esiste un policy advice se per qualche motivo l'organo politico non ne avverte il bisogno, non formula un'esigenza, o perché non la avverte o perché è autosufficiente, si avvale di reti proprie, si appoggia sulla competenza personale o sul sostegno del partito, come del resto è avvenuto fino a trent'anni fa in Italia. Nel momento in cui, però, il Ministro esprime un'esigenza di questo tipo, vuoi perché le decisioni sono sempre più complesse, vuoi perché le contingenze emergenziali spingono a ricorrere agli esperti, vuoi perché è consapevole della necessità di differenziare e arricchire il portafoglio di competenze che lo/la circonda, ecco allora che si innesca il policy advice.

La richiesta di advice può provenire dalla persona dell'organo politico, ma anche dai suoi collaboratori, dal Capo di Gabinetto, dagli Uffici di diretta collaborazione. Virtualmente, anch'essi possono essere parte della "domanda", pur essendo magari anche parte dell'"offerta".

Non vi sono divisioni nette, come del resto gli studi anche nei Paesi anglosassoni hanno mostrato. *Policy advisory system* (PAS) fa, infatti, riferimento a un contesto plurale, che però deve essere individuato, descritto e compreso, che tiene insieme comitati, Task Force, soggetti individuali, uffici e interi enti⁶. Certo, nei contesti Westminster, la funzione è proceduralizzata e prevede un affidamento di uno specifico compito a un esperto coerentemente con il retroterra formativo e la specializzazione di ciascun professionista in forza all'ufficio. Anche se recentemente questo tipo di assetto è stato dimostrato essere fortemente in evoluzione a favore di una progressiva esternalizzazione della funzione verso soggetti privati e consulenti esterni⁷, ciò non ha scalfito la natura procedurale dell'attività dell'affidamento e della modalità di svolgimento.

Al contrario, il modello Napoleonico non prevede una proceduralizzazione specifica, ma un generico rapporto che si fonda su rapporti fiduciari ed è affidato all'informalità. Anche nel caso degli Uffici di diretta collaborazione, dove mansioni e inquadramenti sono codificati, non esiste una procedura di affidamento di un problema al quale corrisponde un output, un rapporto, un documento etc. Si tratta, piuttosto, di un'attività maggiormente fluida ed eterogenea che comprende anche consigli, ma anche attività di *drafting*, analisi, relazioni etc., un *policy work* ampio e varabile che rende il policy advice maggiormente dilatato ed eterogeneo⁸.

In conclusione, se il modello Westminster presenta comunque un'evoluzione in direzione di una maggiore politicizzazione congruente con l'inserimento di personale esterno all'amministrazione, il modello Napoleonico è già in partenza un impianto che associa politicizzazione (vedi Uffici di diretta collaborazione) e istituzioni (vedi, ad esempio, il ruolo del CNEL) in un contesto fluido dove non esistono impianti chiaramente definiti e confini demarcati. In un contesto di questo tipo, storicamente

⁴ D. Stone, A. Denham (2004), *Think Tanks Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester, Manchester University Press.

⁵ G. Majone (1989), *Evidence, Argument, & Persuasion*, cit.

⁶ M.T. Galanti, B. Saracino (2021), *Dentro le Task Force ai tempi del Covid-19*, in Giovannini A., Mosca L., (a cura di), «Politica in Italia - Edizione 2021», Bologna, Il Mulino, pp. 225-245.

⁷ J. Craft, J. Halligan (2017), *Assessing 30 years of Westminster policy advisory system experience*, in «Policy Sciences», n. 50, pp. 47-62.

⁸ J. Craft, M. Howlett (2012), *Policy Formulation, Governance Shifts and Policy Influence: Location and Content in Policy Advisory Systems*, in «Journal of Public Policy», n. 2, pp. 79-98; C. Seymour-Ure (1987), *Institutionalization and Informality in Advisory Systems*, in W. Plowden (ed), *Advising the Rulers*, Oxford, Blackwell, pp. 175-184; J. Craft, J. Halligan (2017), *Assessing 30 years of Westminster policy advisory system experience*, in «Policy Sciences», n. 50, pp. 47-62; J. Craft, J. Halligan (2020), *Advising Governments in the Westminster Tradition: Policy Advisory Systems in Australia, Britain, Canada and New Zealand*, Cambridge, Cambridge University Press.

meno attento al policy advice, la tendenza potrebbe essersi invertita e il coinvolgimento di esperti interni ed esterni all'amministrazione potrebbe coincidere con un'evoluzione che conduce a un qualche cambiamento: assetti fluidi, modalità informali, pratiche condivise potrebbero trovarsi dinanzi alla necessità di affrontare questa trasformazione data la maggiore rilevanza, l'accresciuta centralità e l'incremento di personale coinvolto. Ciò non significa che i sistemi napoleonici stiano convergendo verso assetti simili a quelli Westminster, bensì che debbano affrontare una trasformazione in direzione di una crescita qualitativa e quantitativa di una funzione rimasta storicamente in ombra.

1.2. Il *policy advisory system* italiano: l'evoluzione del rapporto tra politici e intellettuali

In Italia il ruolo degli esperti è stato per lungo tempo subordinato alla politica e raramente posto in funzione dei vertici amministrativi, anche perché si è tradizionalmente ritenuto che le conoscenze esperte non potessero essere *super partes* e dunque fossero di matrice rappresentativa, sia che fossero reclutate e impiegate attraverso meccanismi di cooptazione o affiliazione partitica o in virtù di relazioni di militanza, aderenza ideologica o anche semplicemente di fiducia interpersonale tra il decisore pubblico e l'esperto.

Nel nostro Paese la relazione tra politici e intellettuali ha conosciuto tre grandi fasi storiche che avevano sostenuto questa dipendenza⁹. Nella prima, che è riconducibile al periodo tra l'Unità di Italia e il primo conflitto mondiale, il contributo conoscitivo avveniva all'ombra dello *status* di "color che sanno": uno scambio tra sfere indipendenti dotate da una comune appartenenza al notabilato, dei consiglieri del principe dotati di un prestigio sociale indiscusso.

Nella fase centrale del Novecento tale relazione si era sviluppata esclusivamente all'interno delle strutture dei partiti di massa, che avevano forte necessità di un sostegno cognitivo esperto e che attraevano gli esperti per sostenere politiche pubbliche innovative e ambiziose. Gli apparati burocratici giocavano un compito squisitamente tecnico-procedurale. Gli esperti erano affiliati ai partiti e mancavano, al contrario dei predecessori, di indipendenza, ma allo stesso tempo erano un carburante importante per leader che si accreditavano essi stessi come intellettuali ed erano spesso autosufficienti nelle decisioni, valendosi di *curricula* non solo politici, ma anche accademici e intellettuali. In questa fase, fino agli anni Ottanta del secolo scorso, sia i leader di governo sia quelli di opposizione erano in grado di discutere approfonditamente le politiche pubbliche e i loro strumenti e strategie, grazie ad un *background* formativo profondo ed esperto. Tuttavia, gli esperti erano comunque importanti, ma fuori dall'Amministrazione centrale, nei partiti e comunque subordinati sempre ai vertici dei partiti stessi e ai leader che ricoprivano cariche di governo. Come sottolineato da Sabino Cassese¹⁰, l'Amministrazione centrale giocava un ruolo passivo e non propositivo.

L'ultima delle tre fasi (quella che convenzionalmente chiamiamo Seconda Repubblica) vede alcuni cambiamenti significativi. Da una parte, i partiti si indebolirono significativamente perdendo quella capacità di attrazione e di produzione sistematica di tipo propositivo sulle politiche pubbliche¹¹. Dall'altra, il livello di complessità delle decisioni nel *policy making* è progressivamente aumentato rispetto al passato, soprattutto per l'influenza dei processi di europeizzazione. Il ruolo dei processi di europeizzazione su questa falsariga fu assolutamente determinante¹².

Negli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso, il rapporto tra intellettuali e politici andò progressivamente ibridandosi: dalla dipendenza al servizio del partito, si era passati a un gioco di ruolo

⁹ A. Lippi (2012), *La politica degli intellettuali*, Catania, Bonanno.

¹⁰ S. Cassese (1999) *Italy's senior civil service: An ossified world*, in E. Page, V. Wright (a cura di) *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford, Oxford University Press, pp. 55–64.

¹¹ A. Chiamonte, V. Emanuele (2017), *Party system volatility, regeneration and de-institutionalization in Western Europe (1945–2015)*, in «Party Politics», vol. 23, n. 4, pp. 376–388.

¹² C.M. Radaelli (2003), *The Europeanization of public policies*, in K. Featherstone, C.M. Radaelli (a cura di) *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, pp. 27–56.

tra esperti e leader politici in un contesto maggiormente negoziale, ma comunque sempre all'esterno degli apparati amministrativi, al limite coinvolgendo gli Uffici di diretta collaborazione e comunque all'ombra di una mediatizzazione incipiente.

Il compito dell'esperto era comunque segnato da una forte personalizzazione e da un'esplicita affiliazione. La progressiva trasformazione dei partiti aveva incrementato la presenza, accanto ai candidati, agli eletti e al personale di governo, di diversi professionisti nel ruolo di consiglieri, *ghostwriter*, *spin doctor* o anche semplicemente consiglieri personali. Non di rado, queste figure erano caratterizzate da una "condivisione esperienziale" con i committenti, talvolta data da una comune appartenenza, talaltra da un legame personale di fiducia, altre volte ancora da un analogo percorso negli organi elettivi. Questo tipo di supporto professionale, però, era ben distinto dal policy advice e può essere definito political advice (letteralmente consulenza politica), ovvero un supporto esperto militante che trova oggi espressione, al di fuori dall'Amministrazione centrale, anche nella proliferazione dei *think tank*¹³.

Diversamente dal political advisor, dove la competenza esperta è espressamente rivolta al sostegno della carriera di un leader politico, quello del policy advisor è un sostegno alla decisione in un ambito di politiche pubbliche dove la competenza è, in quel frangente, ritenuta *indispensabile* ed è anche il *requisito* principale che guida alla scelta di quel consigliere¹⁴. È questo secondo fenomeno, fortemente in crescita, che costituisce il *target* dell'indagine SNA, presentata in questo Rapporto.

1.3. Le tendenze contemporanee dell'advice in Italia: europeizzazione e pluralizzazione

Come si darà conto nel Capitolo 2, anche in Italia, analogamente a quanto avvenuto in altri Paesi europei¹⁵ si è poi osservata una significativa evoluzione del policy advice che ha caratterizzato anche una *pluralizzazione* delle sue fonti¹⁶ e che è dettata da una convergenza di fattori. Un primo elemento, come ricordato sopra, è determinato dalla *europeizzazione* del *policy making* o più in generale da una crescente complessità e tecnicizzazione della produzione delle politiche pubbliche, che richiede una competenza, non solo normativa, ma anche tecnica e strategica, molto più approfondita che in passato. Questo fattore si associa alla percepita tecnicizzazione del discorso politico che negli ultimi trent'anni si è progressivamente spostato dagli orizzonti di valore alle strategie e agli strumenti impiegabili per affrontare problemi e realizzare le politiche¹⁷.

Un ulteriore elemento è legato alla trasformazione dei partiti e alla complessiva decrescita dell'impegno delle organizzazioni della rappresentanza nella formulazione delle politiche pubbliche, sovente più accennate che disegnate e la cui effettiva formulazione, diversamente dal passato, viene demandata a sedi governative ulteriori e a figure più specificatamente tecniche, spesso proprio negli Uffici di diretta collaborazione¹⁸.

L'ultimo elemento è dato dalle contingenze e dalle finestre di necessità e di urgenza che hanno evidenziato la capacità tecnica di affrontare emergenze e crisi (fiscali, naturali, sanitarie etc.). A seguito della pandemia da Covid-19, ad esempio, sono stati costituiti, sia a livello centrale sia a livello regionale,

¹³ M. Diletti (2011), *I think tank al confine tra conoscenza, valori e interessi. Il caso italiano*, in «Rivista italiana di Politiche pubbliche», n. 2, pp. 345-376.

¹⁴ M. Howlett (2009), *Policy Advice in Multi-level Governance Systems: Sub-National Policy Analysts and Analysis*, in «International Review of Public Administration», vol. 13, n. 3, pp.1-16.

¹⁵ S. Veit, T. Hustedt, T. Bach (2017), *Dynamics of change in internal policy advisory systems: the hybridization of advisory capacities in Germany*, in «Policy Sciences», vol. 50, n. 1, pp. 85-103.

¹⁶ V. Pattyn, S. Blum, E. Fobé, M. Pekar-Milicevic, M. Brans (2019), *Academic policy advice in consensus-seeking countries: the cases of Belgium and Germany*, in «International Review of Administrative Sciences», n. 1, pp. 1-17.

¹⁷ R. Hoppe (1999), *Policy analysis, science and politics: from 'speaking truth to power' to 'making sense together'*, in «Science and Public Policy», n. 3, 1999, pp. 201-210.

¹⁸ E. Calossi, E. Pizzimenti (2018), *Il mutamento organizzativo dei partiti italiani. Ipotesi di ricerca ed evidenze empiriche*, in «Quaderni di Scienza Politica», n. 3, pp. 33-62.

numerosi comitati e Task Force con l'obiettivo di supportare i *policy maker* nella presa delle decisioni finalizzate alla gestione dell'emergenza e della post-emergenza sanitaria, economica e sociale.

Negli anni si è assistito, inoltre, alla trasformazione delle burocrazie e al lento, ma progressivo, cambiamento dei vertici apicali¹⁹, di cui è mutato il percorso di studi (non più esclusivamente giuridico), la cultura professionale e l'atteggiamento maggiormente propositivo e progettuale, in un quadro normativo che ne ha rafforzato l'autonomia e la responsabilità decisionale²⁰. La dirigenza pubblica è infatti cambiata sotto molti profili. Il fatto che i dirigenti siano allo stesso tempo portatori di competenza esperta, non più soltanto di tipo procedurale, ma anche sostantivo, e al tempo stesso attori di una richiesta di approfondimento specialistico, è andato via via consolidandosi e rappresenta un aspetto importante per la crescita del policy advice.

Allo stesso modo, anche gli Uffici di diretta collaborazione sono cambiati in maniera significativa²¹, dilatandosi quantitativamente e diversificando le competenze al proprio interno, affiancando all'idea del Gabinetto come esclusivo luogo della competenza tecnico-giuridica, quella di un contesto dove si reperiscono e si offrono competenze e conoscenze tecnico-scientifiche adeguate alle scelte di policy da intraprendere²². Alle loro molteplici funzioni, i Gabinetti hanno cominciato ad affiancare anche quella di *broker* per il policy advice fornendo un contributo (ancora sporadico per quanto riguarda i consiglieri individuali, più intenso rispetto alle Task Force Covid) nel reperimento, nella selezione e nella cooptazione di esperti di vario tipo per differenti tipi di situazioni²³.

Come sarà descritto nel Capitolo 2 e nel Capitolo 3, l'insieme dei soggetti del PAS nell'Amministrazione centrale si muove secondo coordinate in parte imposte dalla domanda e in parte elaborate secondo la propria esperienza: vi è dispersione nei modi e negli stili, nei confini con il quale il ruolo viene esercitato e nei margini di discrezionalità. Questa variabilità segna un *gap* conoscitivo e un'esigenza di sistematizzazione sul piano della preparazione e della gestione del rapporto con i committenti.

Inoltre, in un PAS a bassa istituzionalizzazione, quale quello italiano, le attività di policy advice non sono chiaramente riconducibili a formati standardizzabili, né sono delimitabili.

1.4. Il *policy advisory system* italiano: le dimensioni analitiche

Le caratteristiche del PAS italiano sinteticamente descritte nei paragrafi precedenti pongono una duplice domanda di ricerca sul fatto se esistano:

- alcune regolarità nel caso italiano che lo rendano peculiare e distinto da altre attività centrali nella produzione delle politiche pubbliche;
- un fabbisogno formativo che permetta al PAS italiano di assumere una morfologia più omogenea e una caratterizzazione di bisogni e risposte che lo metta in condizione di essere maggiormente funzionale e capace di sostenere la decisione pubblica.

¹⁹ S. Cassese (2002), *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 12, pp. 1341-1347; G. Capano, S. Vassallo (2003) (a cura di), *La dirigenza pubblica. Il mercato e le competenze manageriali*, Progetto Cantieri, Soveria Mannelli, Rubbettino; P. Santoro (2014), *Deboli ma forti. Il pubblico impiego in Italia tra fedeltà politica e ammortizzatore sociale*, Milano, Angeli.

²⁰ G. Moini (2017), *New Public Management e neoliberalismo. Un intreccio storico*, in «Economia & Lavoro», n. 2, pp. 71-80; F. Di Mascio, A. Natalini (2018), *Oltre il New Public Management. Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti*, Roma, Carocci.

²¹ G. Melis, A. Natalini (2020), *Nascita, ascesa (e declino?) dei Gabinetti Ministeriali. 1861-2018*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», n. 1, pp. 639-677.

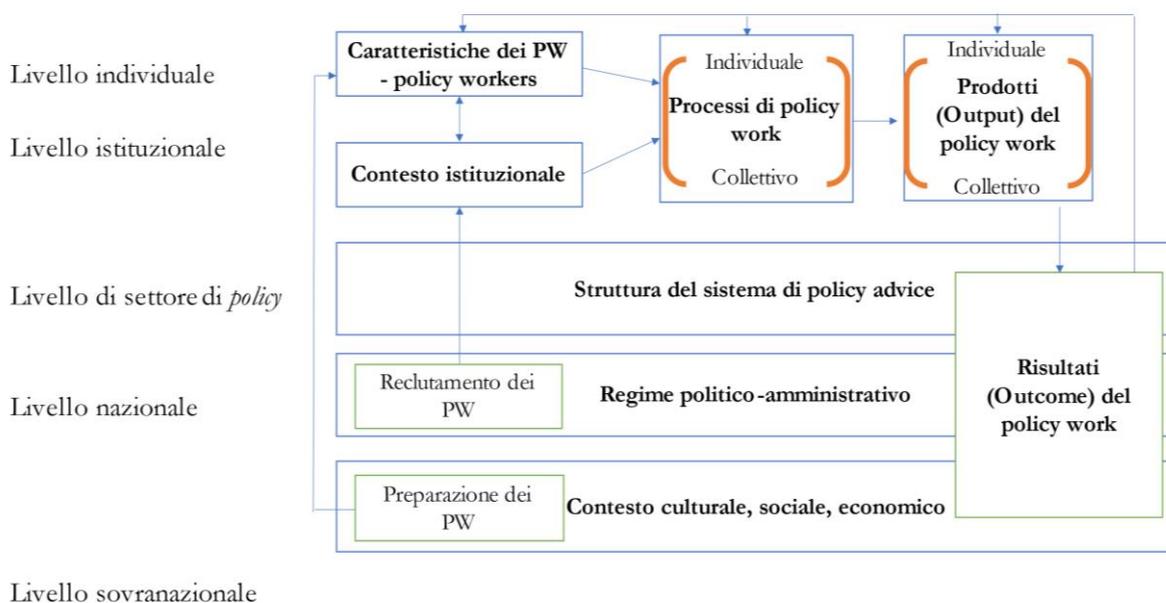
²² F. Di Mascio, A. Natalini (2016), *Ministerial advisers between political change and institutional legacy: The case of Italy*, in «Acta Politica», vol. 5, n. 4, pp. 517-538.

²³ F. Di Mascio, A. Natalini (2013), *Analysing the role of ministerial cabinets in Italy: legacy and temporality in the study of administrative reforms*, in «International Review of Administrative Sciences», vol. 79, pp. 328-346.

Nell'ambito della ricerca SNA si è adottata una strategia di indagine, dettagliata nell'Appendice 2, volta a raccogliere evidenze empiriche sulla pratica del policy advice nelle Amministrazioni centrali, impiegando metodi sia quantitativi sia qualitativi volti a ricostruire il *puzzle* delle conoscenze necessarie: da un lato, un'evidenza macro, una mappa descrittiva dell'ecologia sistemica; dall'altro, un'evidenza micro, un approfondimento sui significati della relazione tra 'domanda' e 'offerta'.

Essendo il policy advice un fenomeno composito, influenzato sia da aspetti istituzionali, sia da aspetti comportamentali e culturali, non può essere indagato a partire da un unico metodo di ricerca, ma necessita dello sviluppo di una collazione di evidenze empiriche disomogenee per definire un quadro fatto di dati di tipo differente. Nell'ambito della ricerca SNA, il quadro del PAS italiano è stato ricostruito a partire dai cinque livelli del policy advice nei quali Arnošt Veselý ha scomposto la pratica dell'advice (Figura 1).

Figura 1 – Livelli del policy advice di Arnošt Veselý



Fonte: A. Veselý (2017), pp. 146-47, trad. it. SNA, 2021

Accanto a un livello sovranazionale e a uno nazionale, Veselý individua un livello di settore di policy, un livello istituzionale e un livello individuale, i quali costituiscono il *core business* della pratica del policy advice. Ciò è particolarmente attinente a un caso, come quello italiano, dove livello istituzionale e caratteristiche individuali si fondono in una pratica *de facto*, che è imperscrutabile se non la si osserva accuratamente nel dettaglio.

Questa schematizzazione costituisce una mappa concettuale utile a definire l'oggetto di cui stiamo trattando, poiché descrive in modo sintetico l'estensione delle attività di advice e i diversi punti di vista dai quali può essere affrontato il tema, passando da una scala sovra-nazionale e nazionale - che riguarda il tipo di assetto istituzionale e la cultura politica di un paese - per passare ai settori di politiche pubbliche interessati e relativi alle comunità di specialisti, sino ad arrivare a una dimensione più specifica che riguarda le istituzioni e le persone che operano in questo campo. La ricerca SNA privilegia, infatti, questi ultimi due livelli, tralasciando i macro contesti e le culture politiche, così come i singoli settori di politiche pubbliche e concentrandosi, invece, sugli aspetti micro: singole istituzioni e individui. Questa scelta è coerente con le caratteristiche dei *policy advisory system* di stampo napoleonico sopra ricordati, maggiormente fluidi e diffusi, centrati più sulle persone che su macro fattori istituzionali e culturali. Trattandosi di un contesto dove "le persone contano", si è focalizzata l'attenzione su queste e sulle loro aggregazioni (ad esempio, gli Uffici di diretta collaborazione).

Seguendo questa scelta, il contesto istituzionale e la struttura dell'advice sono stati descritti nel *Dataset degli advisor del PAS italiano*, in particolare per quanto concerne la collocazione funzionale e organizzativa, e mediante una specifica sezione dell'indagine qualitativa esplicitamente focalizzata sul contesto.

Il livello individuale, invece, è stato analizzato sia mediante il *Dataset*, che contiene una sezione sociografica sia, soprattutto, attraverso un'analisi etnografica realizzata per mezzo di un panel di interviste aperte, condotte secondo la tecnica della cd. intervista al sosia, che ricostruiscono specificatamente la relazione e il ruolo dell'advisor.

Capitolo 2

DAI GABINETTI ALLE TASK FORCE: L'ECOLOGIA DEL POLICY ADVISORY SYSTEM ITALIANO

Il *policy advisory system* dell'Amministrazione centrale italiana è stato tradizionalmente caratterizzato dal ruolo incisivo dei Gabinetti e dalla rete di contatti informali strettamente legati alla nomina politica degli advisor¹. Questi due elementi mettevano in evidenza un grado di politicizzazione elevato, dove il coinvolgimento degli esperti nel processo decisionale era soggetto a un patronato politico manifesto² e la formulazione delle politiche era quasi interamente delegata ai partiti di massa³. Come anticipato nel precedente capitolo, anche gli intellettuali e gli accademici erano impegnati politicamente, offrendo il loro sostegno attraverso l'affiliazione e l'appartenenza ideologica⁴.

Fino agli anni Novanta la richiesta complessiva di policy advice da parte dei decisori pubblici era generalmente episodica e circoscritta a consulenze di tipo tecnico-specialistico in materia giuridica e di *know-how* procedurale. I decisori pubblici ritenevano di avere le conoscenze e competenze necessarie, l'*élite* politica godeva di un grado di istruzione elevato e del supporto di un numero decisamente limitato di consiglieri politici (fiduciari) reclutati all'interno del partito di riferimento.

I Gabinetti ministeriali operavano essenzialmente come terreno di gioco consultivo istituzionalizzato (ma anche come veicolo di controllo politico)⁵, fornendo conoscenze giuridiche, talvolta di elevato tecnicismo. Considerati nel loro complesso, i Gabinetti, poi denominati Uffici di diretta collaborazione⁶, erano di grandi dimensioni e dominati da professionisti del mondo giuridico (Avvocatura e Magistratura), esperti nella redazione di leggi, tendenzialmente privi di competenze di policy. Nominati direttamente dai leader politici, i componenti degli Uffici di diretta collaborazione, e in particolare i Capi di Gabinetto, potevano essere chiamati a svolgere, oltre al lavoro tecnico sopra descritto, anche un compito di coordinamento e contrattazione con i segretari personali dei ministri, i burocrati, i partiti e i gruppi di interesse.

Come rappresentato nella Figura 2, il PAS nell'Amministrazione centrale che ne risultava, era un sistema di relazioni caratterizzato da una triangolazione tra Partiti, Gabinetti e Ministro. Questo sistema chiuso si allargava coinvolgendo, sotto la stretta regia del singolo Capo di Gabinetto, altri uffici, e altre unità dell'Amministrazione centrale, le quali erano complementari e sostanzialmente fuori da questa cerchia di collaborazione cognitiva.

Il ruolo del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), organo costituzionalmente affidatario della funzione di advice nelle materie di economia e lavoro, era anch'esso complementare, a latere del triangolo, oggetto di consultazione e fonte di proposte, ma esterno all'*inner circle* che ruotava strettamente intorno al Ministro.

¹ F. Di Mascio, A. Natalini (2016), *Ministerial advisers*, cit. pp. 517–538.

² F. Di Mascio (2012), *Party Patronage in Italy: A Matter for Solitary Leaders*, in P. Kopecky, P. Mair e M. Spirova (a cura di) *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 229–249.

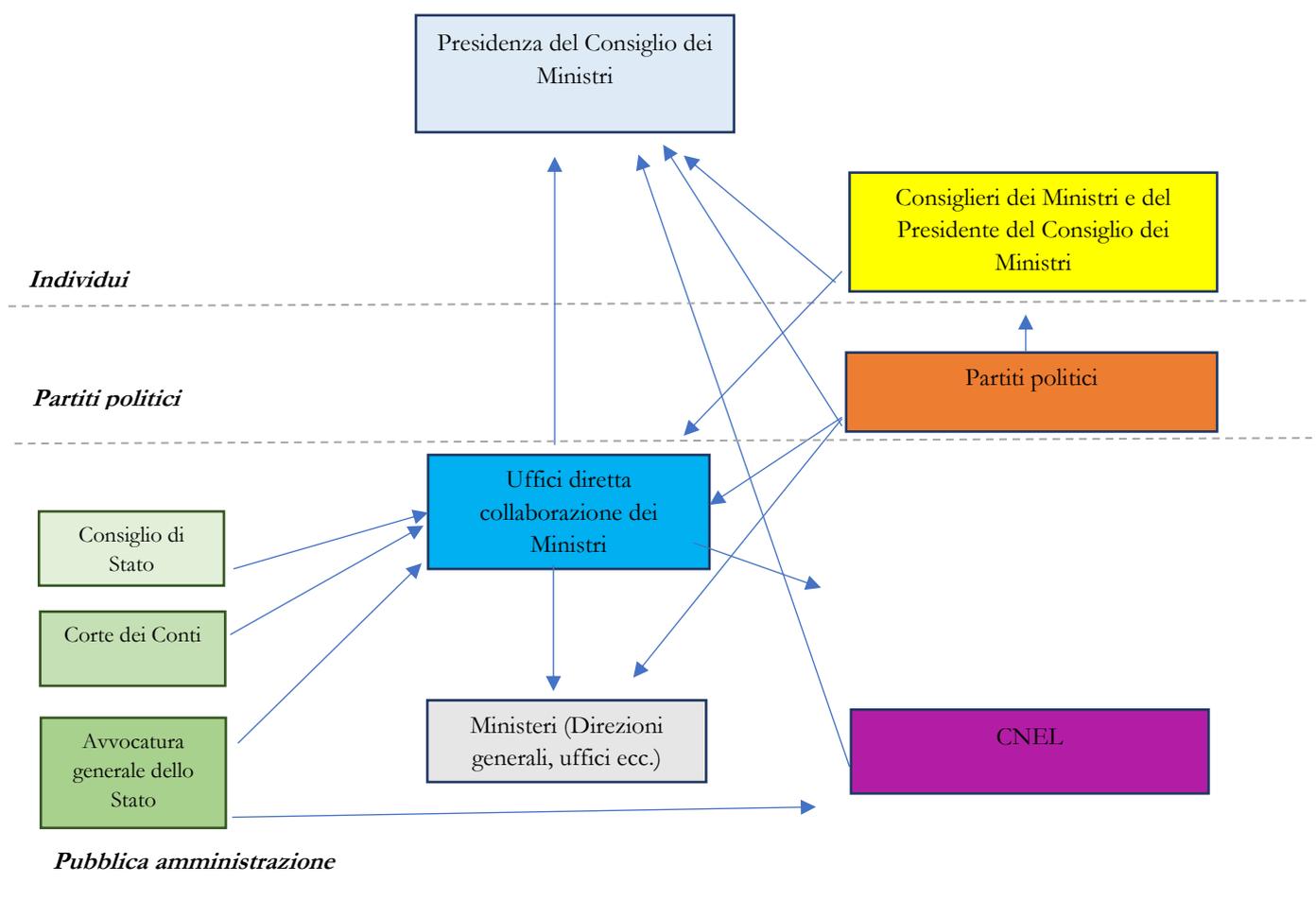
³ B. Dente, G. Regonini (1989), *Politics and Policies in Italy*, in P. Lange, M. Regini (a cura di), *State, Market and Social Regulation - New Perspectives on Italy*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, 1989.

⁴ A. Lippi (2012), *La politica degli intellettuali*, cit.

⁵ F. Di Mascio, A. Natalini (2013), *Analysing the role of ministerial cabinets in Italy: legacy and temporality in the study of administrative reforms*, in «International Review of Administrative Sciences», vol. 79, pp. 328–346.

⁶ Gli Uffici di diretta collaborazione ricomprendono, oltre alla figura del Capo di Gabinetto anche quella del Capo Ufficio legislativo, del Consigliere diplomatico e di quello militare (ove il Ministero lo preveda), del Capo della Segreteria tecnica e del Capo Ufficio stampa.

Figura 2 – PAS dell'Amministrazione centrale italiana sino agli anni Novanta



Fonte: elaborazione SNA da M.T. Galanti e A. Lippi (2021), pp. 10, trad. it. SNA, 2021

2.1. I mutamenti a partire dagli anni Novanta

A seguito del cambiamento del sistema dei partiti negli anni Novanta, in Italia è progressivamente maturato un cambiamento verso un contesto di advice più ampio e plurale⁷. Tale evoluzione, lungi dallo smantellare il consolidato assetto napoleonico del PAS italiano con il baricentro negli Uffici di diretta collaborazione, ha permesso la stratificazione di alcune tendenze innovative, rendendo il sistema di supporto alle decisioni pubbliche maggiormente ibrido ed eterogeneo. La trasformazione del sistema politico e del *policy making* hanno così innescato il coinvolgimento di nuovi attori, attratti da nuovi bisogni e portatori di nuove competenze cognitive di tipo extra procedurale.

In primo luogo, negli ultimi trent'anni il sistema politico ha subito una trasformazione di competenze, attraverso il reclutamento di una *élite* politica nuova rispetto ai politici tradizionali formati nei partiti. Ciò ha portato al governo sempre più personale politico formatosi fuori dalle istituzioni, con un *background* eterogeneo e senza conoscenze ed esperienze specifiche sul funzionamento della “macchina” governativa e del *policy making*, in generale.

⁷ Per un approfondimento del tema che esula dalla trattazione della ricerca, si rinvia a A. Chiaramonte, V. Emanuele (2017), *L'illusione bipolare: il sistema partitico nelle città al voto nel 2017*, 19 giugno 2017, in <https://cise.luiss.it/cise/>

Questa tendenza, originata negli anni Novanta e Duemila si è consolidata nei vent'anni successivi, con i Governi guidati da Renzi e Conte. La presenza dei governi tecnici, come il Governo Monti, ha sottolineato la rilevanza della conoscenza.

In secondo luogo, la circolazione delle *élite* era divenuta alta anche nelle fila dei partiti tradizionali⁸, cominciando ad alimentarsi principalmente al di fuori dei tradizionali canali di reclutamento del sistema partitico. È così che i nuovi parlamentari e ministri, privi (del tutto o in parte) di esperienza politica e meno legati alle tradizionali categorie sociali e professionali di riferimento⁹, hanno alimentato organi politici culturalmente differenti rispetto al passato, dotati di una mentalità e di un approccio alle decisioni più propenso al confronto con l'esterno e alla sintesi, invece che alla proposta. In alcuni limitati casi, tale diversità si sostanzia anche nella mancanza di competenza politica e, in molti casi, in un livello di istruzione inferiore rispetto al passato, favorendo il ricorso a esperti per supportare il processo decisionale pubblico.

In parallelo, la presa delle decisioni è divenuta progressivamente più complessa anche in forza di contingenze specifiche, come l'uropeizzazione e le politiche di austerità, che hanno reso più tecnica la formulazione delle politiche pubbliche e favorito il reclutamento di esperti in grado di fronteggiare e dirimere problematiche più articolate e complesse sul piano tecnico.

Queste due spinte, quella endogena innescata dal cambiamento del sistema dei partiti e quella esogena della europeizzazione, hanno contribuito a rendere l'influenza esercitata dagli esperti sul *policy making* sempre più fondata sull'argomentazione scientifica, sulla dimostrazione e sul sapere. Si tratta di una lenta transizione verso ciò che a livello internazionale viene definito *evidence-based policy making*: il governare fondato su evidenze scientifiche¹⁰.

Infine, nuovi attori sono entrati anche nella cerchia ristretta dei Gabinetti. La formulazione delle politiche pubbliche, infatti, si è spostata progressivamente dai partiti verso i Ministeri, i quali, accanto al tradizionale compito di amministrare, hanno cominciato a sviluppare anche una funzione, quand'anche di carattere implicito e informale, di tipo consultivo e consulenziale. È così che un certo numero di *think tank* ha progressivamente assunto un ruolo di offerta di conoscenza esperta per le singole *policy* e di palestra professionale per coloro che poi sarebbero divenuti consiglieri dei Gabinetti¹¹, in parte anche alimentando la nascita di una nuova generazione di lobbisti, più istruita e preparata, che ha iniziato a supportare i decisori pubblici dall'esterno del sistema. Nuovi attori sono anche gli Enti pubblici di ricerca che - tradizionalmente dediti alla scienza pura - sono stati progressivamente attratti nella sfera dei Ministeri per supportare e orientare il processo decisionale¹².

2.2. L'emergente ecologia del *policy advisory system* italiano

Questi tratti di cambiamento hanno modificato il quadro del PAS italiano. Per descrivere il contesto attuale è prima di tutto necessario discutere della pluralizzazione del sistema politico, indotta in parte da fattori contingenti e in parte dall'evoluzione politico-istituzionale descritta nel paragrafo precedente. Il

⁸ M. Kakepaki, F. Kountouri, L. Verzichelli, X. Coller (2018), *The Sociopolitical Profile of Parliamentary Representatives in Greece, Italy and Spain Before and After the Eurocrisis. A Comparative Empirical Assessment*, in Cordero, G. and Coller, X. (a cura di), *Democratizing Candidates Selection. New Methods, Old Receipts*, Palgrave, pp. 175-200.

⁹ L. Pinto, A. Pedrazzani (2015), *From 'Citizens' to Members of Parliament: The Elected Representatives in the Parliamentary Arena*, in F. Tronconi (a cura di) *Beppe Grillo's Five Star Movement. Organisation, Communication and Ideology*, Farnham, Ashgate, pp. 99 – 126.

¹⁰ J. Christensen (2018), *Economic knowledge and the scientization of policy advice*, «Policy Sciences», no. 3, pp. 291-311.

¹¹ M. Diletti (2011), *I think tank al confine tra conoscenza, valori e interessi. Il caso italiano*, in «Rivista italiana di Politiche pubbliche», n. 2, pp. 345-376.

¹² Ci si riferisce agli Enti pubblici di ricerca di cui al D.lgs. 218/2016 “*Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca ai sensi dell'articolo 13 della legge 7 agosto 2015, n. 124*”. In proposito si rinvia a M.T. Galanti, A. Lippi (2020), *Unexpected advisors: government research institutes and institutionalization in the Italian policy advisory system (PAS)*, paper presentato alla Online Conference EGPA, 4 settembre 2020.

processo di graduale modifica del sistema attraverso la stratificazione di nuovi attori a supporto dei leader politici e l'ibridazione della cerchia ristretta dei gabinettisti è un fenomeno che, in letteratura, è conosciuto come *decabinetisation*¹³, un termine inglese intraducibile in italiano, vagamente riferibile come “de-gabinettizzazione”, ossia smantellamento graduale dei Gabinetti.

Il punto di partenza per cogliere compiutamente le modifiche del *milieu* derivante dalle tendenze sopra descritte è l'analisi del mandato di quei soggetti che hanno l'incarico formalizzato di fornire conoscenza e raccomandazioni ai decisori politici dell'Amministrazione centrale. Così facendo, è possibile ricostruire un quadro che tenga conto della consistenza e della varietà dell'offerta, raccogliendo – come tessere di un mosaico – la pluralità di incarichi a supporto dei Ministri e del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il PAS contemporaneo è, infatti, costituito da diversi tipi di advisor che possono sovrapporsi, comportarsi simultaneamente e/o indipendentemente. Come illustrato nella Figura 3, infatti, l'evoluzione è simile a un puzzle dove si combinano e si associano figure di diversa provenienza.

Alcuni esperti svolgono il loro ruolo grazie a una nomina esplicita (ad esempio, i consiglieri personali del Ministro, i componenti degli Uffici di diretta collaborazione e delle Task Force Covid). Altri svolgono il ruolo in modo spontaneo o implicito, grazie a reti informali o a un rapporto di fiducia con il Ministro. È il caso dei vertici apicali della Pubblica amministrazione, delle magistrature amministrative, come il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti, e a queste aggiungiamo il ruolo decisivo dell'Avvocatura generale dello Stato. Questi soggetti possono esercitare un'influenza partecipando sia formalmente sia informalmente al processo decisionale. E ciò può accadere attraverso il filtro dei Gabinetti, come in passato, ma anche autonomamente. Questi “consulenti informali” possono agire anche in assenza (o meglio, in forza dell'assenza) di un mandato specifico.

Infine, alcuni soggetti, ad esempio il Presidente del CNEL e i vertici degli enti pubblici di ricerca, si comportano da consulenti solo saltuariamente, ovvero ogniqualvolta i Ministri e i Gabinetti necessitano di conoscenze specialistiche, prevalentemente *on demand*. Il coinvolgimento di questi ultimi non è infrequente, ma raramente essi prendono iniziativa autonoma nell'influenzare i decisori. La figura apicale del Presidente del CNEL o dell'ente di ricerca costituisce un vero e proprio collo di bottiglia dell'advice: rappresenta l'organismo presso il Ministro e, allo stesso tempo, fa da collegamento con l'ente che rappresenta reperendo all'interno le risposte alle domande.

L'ecologia del PAS italiano che ne risulta, illustrata nella Figura 3, è molto diversa da quella tradizionale, rappresentata nella Figura 2: non più una triangolazione stretta, bensì un coacervo più ampio e stratificato, dove si associano una funzione esplicita e una implicita di advice e dove vi è un sistema di relazioni più simile a un network, a una rete aperta, che a una figura geometrica chiusa.

L'immagine è quella di un *patchwork* stratificato la cui dinamica è basata su di un intreccio di relazioni formali e informali e di incarichi affidati in modo esplicito oppure implicito direttamente nominati dal Ministro o da suoi collaboratori. È così che questo insieme di attori e relazioni si rimescolano e stratificano in modo incrementale attraverso una pluralità di contatti che avvengono in contemporanea e che possono avere direzioni diverse.

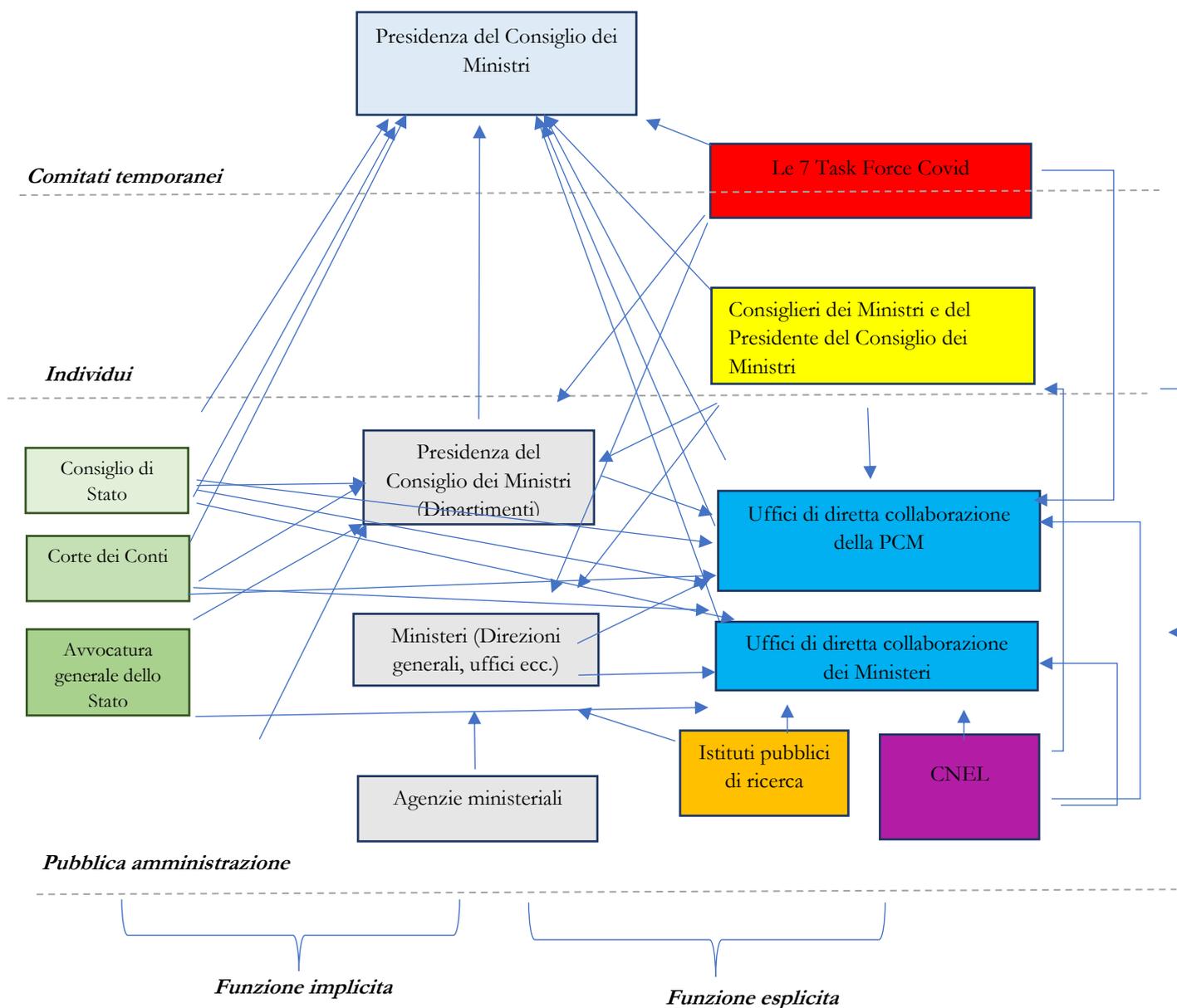
Nel suo complesso il sistema è variegato e comprende un ampio numero di soggetti che evidentemente presenta un grado di complessità e diversificazione maggiore rispetto al PAS anteriore al mutamento di sistema (pre-anni Novanta) descritto nella Figura 2.

Il sistema contemporaneo può essere dunque rappresentato come “una rete tra più nodi” nella quale, tuttavia, le relazioni non sono necessariamente reciproche, e dove sono rinvenibili alcune aree dense. Nella Figura 3 a destra si vede la tradizionale area dei Gabinetti (in azzurro), dei Consiglieri personali dei Ministri (in giallo) e del CNEL (in viola). A sinistra sono inclusi Magistrature (Consiglio di Stato e Corte dei Conti) e Avvocatura Generale dello Stato che hanno tra i diversi compiti loro affidati anche un compito formale di supporto al processo decisionale, sebbene, nella pratica, essi svolgano il ruolo principalmente in modo informale. Sulla destra è rappresentata anche l'area della burocrazia, che

¹³ A. Meert, M. Brans, A. Gouglas (2019), *Undoing the cabinets ministériels. A scoping review on “decabinetisation” in Napoleonic systems*, Paper presentato alla ICPP Conference 2019.

comprende i 20 Enti pubblici di ricerca che sono vigilati dai Ministeri. Mentre la burocrazia agisce a cavallo tra un advice esplicito e implicito, a seguito della riforma del 2016 (d.lgs. 218/2016) gli Istituti di ricerca svolgono statutariamente anche una funzione di advice, analogamente al CNEL¹⁴.

Figura 3 – Ecologia del PAS dell'Amministrazione centrale italiana ai tempi della pandemia da Covid-19 (Governo Conte II)



Fonte: M.T. Galanti e A. Lippi (2021), pp. 10, trad. it. SNA, 2021

La rappresentazione grafica dell'ecologia del PAS italiano mette in evidenza una serie di elementi sui quali riflettere. La figura può essere scomposta verticalmente in due parti distinguendo tra una funzione esplicita e una implicita. Nel primo caso siamo dinanzi a compiti di advice previsti dalla normativa (nel

¹⁴ M.T. Galanti e A. Lippi (2022 - in corso di pubblicazione), *Government research institutes in the Italian policy advisory system*, in «International Review of Administrative Sciences», pp. 1-17.

caso del CNEL addirittura dalla Costituzione) in modo diretto con maggiore o minore enfasi. Nel secondo caso si tratta di soggetti che hanno altre funzioni e missioni, ma che proprio per questo possono anche svolgere una funzione consultiva. In questo caso si può dire che si è advisor per via più implicita che altro, poiché grazie alla funzione svolta, implicitamente si è anche in grado di fornire pareri, consigli, profilare scenari etc.

Emerge come siano numerosi gli attori che, nella loro azione di supporto ai decisori, possono esercitare un'influenza, formale oppure informale. Gli Uffici di diretta collaborazione hanno perso l'esclusività del rapporto con i decisori pubblici, come invece accadeva in passato. Essi costituiscono oggi un importante snodo intermedio nella relazione tra gli advisor e i decisori, essendo i primi destinatari della maggior parte delle interlocuzioni che gli advisor hanno con la politica (Ministri).

In secondo luogo, i consiglieri dei Ministri godono di una maggiore libertà rispetto al passato, poiché svolgono sempre più un ruolo attivo propositivo nei confronti del decisore e possono fungere da mediatore aggiuntivo (temporaneo) delle istanze, inesorabilmente plurali o addirittura contrapposte, rappresentate nell'ambito della presa di una decisione.

Il CNEL, invece, resta ancora un consigliere periferico, con pochi, ma potenzialmente molto influenti, accessi al decisore. Infine, ma non per importanza (si discuterà di questo punto nel Capitolo 3 del Rapporto), il sistema di advisory è bidirezionale, essendo gli accessi degli advisor rivolti di volta in volta ai leader politici (accesso diretto) oppure agli Uffici di diretta collaborazione o ai vertici delle strutture amministrative ministeriali o della Presidenza del Consiglio dei Ministri (accesso indiretto o mediato), la quale, come vedremo, è un *broker* molto influente.

Ciò che ne consegue è che il PAS dell'Amministrazione centrale italiana è più aderente alla definizione di *milieu*, un ambiente sociale, un *inner circle*, che di un'istituzione formale, e che la rete (o network) di questo *milieu* è trama di relazioni intrecciate in modo non facilmente intellegibile. È così che le relazioni del network possono attivarsi in modo autonomo ed essere più o meno influenti e più o meno incisive a seconda della contingenza.

Non è una struttura di connessioni forti, ma di connessioni deboli, dove debole non significa di minor efficacia o importanza, ma indica rapporti intermittenti, laschi, fluidi, negoziali e non una dipendenza di tipo gerarchico, come nel PAS di tipo Westminster dove alcuni funzionari pubblici rispondono secondo le procedure. La connessione debole (*loose coupling*) identifica sistemi "intelligenti", capaci di affrontare i problemi in modo più flessibile, ma anche più dispendiosi, per via del necessario coordinamento tra unità che possono agire in modo quasi indipendente¹⁵.

Il concetto di *governance*, in scienza politica, viene spesso impiegato per identificare una situazione di questo tipo¹⁶: ciò che viene descritto in questo contesto è per l'appunto una *governance* tra decisori, vertici apicali, esperti e altre figure istituzionali, senza dipendenze chiare e univoche, senza regole formali e senza un coordinamento esplicito.

Da un lato, notiamo che gli Uffici di diretta collaborazione sono ancora centrali, ma non sono più l'unico centro della rete; dall'altro, osserviamo che questo fatto è situazionale e mutevole perché il *milieu* può prevedere un network in cui tutte le relazioni attivate oppure no, a seconda delle contingenze (ad esempio il tipo di maggioranza e il tipo di *policy* in oggetto).

Certamente, alcune relazioni sono più stabili e influenti di altre, ma in generale questa mutevolezza esemplifica come non esista un'unica via definita per accedere all'interlocuzione con il decisore pubblico e che, piuttosto, esistono risorse contingenti che consentono agli attori di svolgere il ruolo di consiglieri grazie alla loro posizione istituzionale e alle loro risorse cognitive. In ogni caso, il PAS dell'Amministrazione centrale italiana si caratterizza come dinamico, un sistema in cui la dimensione di processo è maggiormente significativa di quella strutturale. La struttura del sistema è dunque la preconditione che consente agli *stakeholder* di attivarsi (o meno) e di svolgere (o meno) un ruolo, ma il policy advice in tale contesto è soprattutto un gioco tra diversi giocatori e squadre.

¹⁵ J.D. Orton, K.E. Weick (1990), *Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization*, in «The Academy of Management Review», no. 2, pp. 203-223.

¹⁶ A Lippi (2020), «Il governo ibrido». *Autorità politica e forme della legittimazione in tempi di governance*, in M. Bontempi, D. D'Andrea, L. Mannori (a cura di), *Pensare la Politica*, Bologna, Il Mulino.

Per approfondire questa caratteristica, possiamo guardare alla sua dimensione e soprattutto considerare la sua varietà. In primo luogo, la pandemia da Covid-19 dalla primavera 2020 ha influenzato significativamente quest'ecologia favorendo la creazione di Task Force temporanee (o più precisamente, nel solo caso del Comitato Tecnico Scientifico il consolidamento), a supporto della Presidenza del Consiglio dei Ministri o di alcuni Ministeri per la gestione della pandemia e la preparazione alla ripartenza. Sotto l'ombrello di "Task Force" sono ricompresi sette comitati consultivi, creati *ad hoc* o rafforzati, e che hanno visto il contributo di advisor ingaggiati a titolo gratuito. Costoro hanno accettato di offrire consulenza su questioni di *policy* specifiche relative alla gestione della pandemia e tutti sono stati per lo più attivi per un breve periodo di tempo (da marzo a luglio 2020), producendo report, raccomandazioni, e svolgendo audizioni che difficilmente sono state oggetto di dibattito pubblico e si sono rivelate piuttosto ininfluenti, con la notevole eccezione del Comitato Tecnico Scientifico, che continua ad essere un attore cruciale del processo politico durante gli anni della pandemia¹⁷.

In secondo luogo, un'altra area densa è rappresentata dagli incarichi di Consigliere personale del Ministro o del Presidente del Consiglio dei Ministri. Questi Consiglieri sono ingaggiati attraverso un incarico formale mediante un "contratto di collaborazione", talvolta a titolo gratuito, senza che tale contratto disciplini in modo specifico le attività e le procedure di consulenza.

Infine, se nella Figura 3 guardiamo alla Pubblica amministrazione nel suo complesso, ci rendiamo conto che il ruolo è incisivo, anche se ovviamente balza meno all'occhio di altri attori, dato il minor numero di legami che la investono. I dirigenti pubblici non sono advisor *ex definitione*, ma possono diventarlo in modo direttamente proporzionale alla complessità dei problemi sui quali si deve operare la scelta e alla capacità comunicativa e relazionale degli stessi dirigenti. Si tratta di una risorsa organizzativa straordinaria che agisce sottotraccia e rappresenta un bacino cognitivo importante. Certo, non è una risorsa distribuita in modo omogeneo, non si applica in modo costante a tutti i casi. Ci sono differenze, e, tra queste, si vede che la posizione della Presidenza del Consiglio (PCM) è particolarmente incisiva ed emerge per centralità.

Appartiene a questo gruppo di advisor un elenco eterogeneo di consulenti che ingloba un organismo previsto dalla Costituzione (il CNEL); i vertici dei Ministeri (ossia i dirigenti pubblici posti al vertice delle strutture amministrative dei Ministeri); i Capi di dipartimento della Presidenza del Consiglio e, naturalmente, i Gabinetti (il Capo di Gabinetto, il Capo dell'Ufficio legislativo, il Capo della Segreteria tecnica, il Consigliere Diplomatico, il Capo Ufficio stampa/Comunicazione). A questo gruppo vanno aggiunti: la Corte dei Conti, la quale ha tra gli altri compiti ad essa affidati anche quello del supporto giuridico in materia di contabilità pubblica; il Consiglio di Stato e l'Avvocatura generale dello Stato, i quali esercitano in modo intenso un tipo di policy advice su base informale.

L'analisi sviluppata a partire dalla mappatura presentata nella Figura 3 e strutturata attraverso il *Dataset degli advisor del PAS italiano* dà conferma che il sistema non è né predefinito né del tutto istituzionalizzato; esso può essere più efficacemente e realisticamente descritto come un network contingente, una collazione di diversi profili e posizioni che concorrono alla medesima funzione.

Lo studio ha permesso di mappare 712 "casi" di incarichi¹⁸ che, conferiti e/o esercitati a vario titolo e in forme diverse, sono finalizzati a un'attività di consulenza istituzionale per le Amministrazioni centrali dello Stato. Questo insieme di incarichi può essere scomposto in quattro categorie analitiche (Tabella 1), con le quali etichetteremo per brevità le differenze che abbiamo mappato nella Figura 3:

¹⁷ M.T. Galanti, B. Saracino (2021), cit., pp. 225-245.

¹⁸ L'utilizzo del termine "casi" al posto di persone fisiche è dovuto al fatto che alcune di queste esercitano più incarichi allo stesso tempo. Il totale delle persone fisiche rilevate grazie alla mappatura è, infatti, pari a 656, delle quali 39 con un doppio incarico e 6 con un triplo incarico.

- Advice Burocratico istituzionale
- Advice Collegiale Covid
- Advice degli Uffici diretta collaborazione (inclusi gli Osservatori)
- Advice Individuale.

Tabella 1 – Categorie analitiche di advice classificate secondo la posizione istituzionale (N=712 incarichi di advice, Dataset SNA 2021, corrispondenti a 646 persone)

Categoria analitica	%
Burocratico istituzionale	18
Collegiale Covid	25
Uffici diretta collaborazione e Osservatori	24
Individuale	33
Totale tipo di advice (%)	100
N	(712)

Elaborazione SNA, 2021

Le quattro categorie analitiche forniscono una mappa dei profili degli advisor secondo la loro collocazione, ovvero la loro posizione istituzionale, distinguendo tra fenomenologie differenti: individuali e collegiali, formali e informali. Quest'ultima categoria comprende coloro i quali hanno ricevuto un esplicito mandato (ad esempio, i consiglieri contenuti nella categoria Advice Individuale e i componenti delle Task Force Covid, della categoria Advice Collegiale Covid); nell'advice informale troviamo invece gli advisor che svolgono questo compito in modo maggiormente fluido, grazie e attraverso una posizione istituzionale privilegiata che li mette in condizione di poter svolgere *anche* una funzione di questo tipo. È il caso degli Uffici di diretta collaborazione dei Ministri, i quali sicuramente svolgono una funzione di policy advice, ma quest'ultima non è senz'altro l'unica delle attività che svolgono, poiché si sovrappone, talvolta marginalmente, alle molte altre attività che Capi di Gabinetto, Uffici legislativi, Segreterie tecniche, uffici stampa etc. normalmente compiono.

Esaminiamo, dunque, ciascuna categoria analiticamente.

L'*Advice Burocratico istituzionale* comprende entrambe le dizioni sopra citate, sia quelle esplicite sia quelle implicite, coniugando organi costituzionali dotati di una vocazione istituzionale verso il policy advice come il CNEL, ad altri vertici istituzionali di soggetti, come gli Istituti di ricerca statali, la Corte dei Conti in funzione di controllo, il Consiglio di Stato e l'Avvocatura Generale dello Stato, i quali svolgono *anche* una funzione di policy advice, che può essere svolta in modo qualitativamente determinante e risolutivo per molte decisioni pubbliche.

Tuttavia, il policy advice per costoro non costituisce la funzione primaria della loro missione. Nel *Dataset* sono stati registrati solo i vertici di questi soggetti, nella loro funzione di rappresentanza istituzionale, e non anche i singoli membri, dirigenti e funzionari. Ciò non significa che, ad esempio, oltre al Presidente, altri esponenti del Consiglio di Stato o degli Istituti di ricerca possano svolgere anche una funzione di policy advice, ma, non potendo distinguere all'interno di questi enti chi lo fa effettivamente, si è assunto che sicuramente il vertice istituzionale lo svolga rappresentando così anche gli altri componenti. Pertanto, nei casi di istituzioni come le magistrature sopra descritte, l'Avvocatura dello Stato, il CNEL e gli Istituti di ricerca, nel *Dataset* si è optato per registrare solamente la figura di vertice quale advisor rappresentante tutto l'ente.

Unitamente ai vertici istituzionali, sono inclusi nella categoria Advice Burocratico istituzionale anche i vertici amministrativi apicali dell'Amministrazione centrale, laddove, attraverso la strategia di

interviste mirate sopra citata, si è riscontrato che ciò accadesse fattualmente. I vertici amministrativi comprendono: direttori generali, capi dipartimento, segretari generali, dirigenti, capi dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si tratta di figure dirigenziali apicali (*top civil servants*) che, nella loro funzione direttiva, possono essere chiamate - in via formale o informale - a svolgere *anche* un supporto conoscitivo mettendo a disposizione le proprie competenze non solo di tipo burocratico procedurale, ma anche di fonte esperienziale, entrando nel merito dei disegni delle politiche pubbliche in via di progettazione e di adozione.

Oltre a dirigere, i vertici amministrativi possono quindi anche svolgere un prezioso compito di sostegno informativo e di confronto intellettuale, approfondimento conoscitivo, prefigurazione di scenari. La figura del burocrate tradizionale non prevedeva formalmente un compito di questo tipo, che è invece emerso in modo sostanziale, *de facto*, grazie alla convergenza dei fenomeni emersi e descritti nei paragrafi precedenti del Rapporto. I dirigenti, insomma, possono essere cruciali stakeholder del policy advice.

In tutti i soggetti inclusi in questa categoria la funzione implicita predomina quantitativamente su quella esplicita. La maggior parte dei casi di incarichi registrati sotto questa voce sono “advisor sostanziali”, che agiscono spesso in modo incisivo e produttivo verso i decisori. Nella letteratura internazionale questa categoria è stata via via osservata e descritta in modo progressivo in tutti i casi nazionali di *policy advisory system* di impianto napoleonico e ormai convenzionalmente compresi nell’etichetta anglosassone “incidental advisors”¹⁹.

L’Advice Burocratico istituzionale è, per l’appunto, prevalentemente *incidentale*, ma non per questo casuale o residuale, quanto piuttosto supplementare, accessorio, ulteriore alla missione istituzionale e amministrativa data, cosa che arricchisce la capacità di fornire conoscenza sul piano dell’esperienza accumulata, su quello della posizione di osservazione privilegiata che ha permesso di costruire questa esperienza e su quello dell’accesso privilegiato alle decisioni *direttamente dall’interno* del sistema. Sotto questo punto di vista, la categoria dell’Advice Burocratico istituzionale è rilevante proprio per questa natura interna e latente.

La categoria *Advice Collegiale Covid* registra gli incarichi (di tipo formale ed esplicito), che durante il Governo Conte II investono i componenti di Task Force (variamente denominati come commissioni, comitati o esplicitamente denominati Task Force), che sono state istituite a seguito dell’emergenza da Covid-19. Si tratta di un advice *ad hoc*, facilmente intuibile e riconducibile alle categorie consuete del policy advice, sia nei sistemi Westminster, sia in quelli Napoleonici, che verrà approfondito nel par. 2.3 del Rapporto.

Analogamente, abbiamo la categoria dell’*Advice Individuale*. Quest’ultimo è parzialmente differente dall’Advice Collegiale Covid, non solo perché si svolge individualmente e non in qualità di membro di un gruppo di lavoro, bensì perché indica incarichi espliciti rivolti direttamente all’organo politico o al suo Ufficio di diretta collaborazione o a strutture tecniche, comunque facenti riferimento direttamente alla decisione politica. Per certi versi è l’advisor Westminster nella forma più pura: un esperto/a che presta la propria opera intellettuale alle dirette dipendenze dell’organo politico grazie ad un rapporto privilegiato.

La categoria Advice Individuale comprende, infatti, senz’altro i Consiglieri dei Ministri, che esercitano il loro compito grazie a un incarico *ad personam*, ma anche più genericamente tutti coloro i quali sono reclutati, anche contrattualmente, con incarichi da esperti, fino a contemplare figure che cooperano in una posizione presumibilmente meno prossima al decisore, ma comunque incisiva per il servizio di supporto conoscitivo che offrono attraverso prodotti di vario tipo e che contribuiscono

¹⁹ Cfr. V. Pattyn, et al. (2019), *ibid.*

alla presa delle decisioni. Costoro possono essere inquadrati variamente come consulenti o collaboratori esperti, in ogni caso portatori di saperi specialistici qualificati.

Ciò permette di osservare una sfumatura concettuale, che riflette però una varietà empirica rispetto alla quale non è possibile, né concettualmente né empiricamente, tracciare una distinzione netta e che concerne la differenza tra un apporto conoscitivo di specifico *policy advice* e un più generico *policy work*, ovvero un'attività di supporto conoscitivo qualificato alla stesura e coordinamento di una politica pubblica, anche se non sempre mirato specificatamente a una decisione da assumere in un tempo determinato.

Il *policy work* è una forma più lasca del *policy advice*, lo comprende e talvolta può tradursi esplicitamente in quest'ultimo, ma è un lavoro intellettuale di supporto più ampio e non direttamente mirato al 'consiglio al principe'. Questa è la ragione per via della quale consiglieri ed esperti, da un lato, i quali svolgono sicuramente ed esclusivamente *policy advice*, e consulenti e collaboratori esperti, dall'altro, i quali svolgono sicuramente un *policy work* che è comunque finalizzato a generare direttamente o indirettamente un *policy advice*, sono ricompresi nella medesima categoria. In ogni caso sono diretti al principe, anche se i primi direttamente e i secondi in modo maggiormente indiretto.

Gli *Uffici di diretta collaborazione* (e gli *Osservatori*) rappresentano la categoria apparentemente più intuitiva quando si parla di *policy advice*, poiché l'*advice* degli Uffici di diretta collaborazione è da sempre finalizzato in modo esplicito al sostegno dei decisori. Tuttavia, sappiamo che non solo non svolgono esclusivamente un compito di *policy advice*, e quando lo fanno, storicamente, se ne occupano prevalentemente dal punto di vista tecnico-procedurale, ma svolgono anche molti altri compiti che non sono riconducibili al *policy advice*. Gli Uffici di diretta collaborazione, come noto, costituiscono, infatti, strutture che svolgono funzioni di staff di tipo eterogeneo, riconducibili senz'altro all'attività dell'Ufficio di Gabinetto e dell'Ufficio legislativo, i quali storicamente e in modo consolidato hanno svolto una funzione legalistica di *policy advice*, ma anche ad altri uffici, quali la Segreteria del Ministro, la Segreteria tecnica, l'Ufficio Stampa, l'Organismo Indipendente di Valutazione e l'Ufficio rapporti internazionali, inclusi i Consiglieri diplomatici e militari dei Ministri.

Accanto a questi incarichi, facilmente riconducibili all'*advice*, annoveriamo anche un secondo, minoritario, gruppo di incarichi che viene associato concettualmente per via della medesima posizione organizzativa di staff, vale a dire il ruolo svolto dagli Osservatori ministeriali in senso lato, inclusi comitati, commissioni, ovvero contesti più o meno istituzionalizzati, di nomina politica, spesso in stretto contatto con gli Uffici di diretta collaborazione. Si tratta di soggetti che svolgono un supporto conoscitivo di minore influenza, ma comunque riconducibile concettualmente a quella funzione di staff esplicita propria degli Uffici di diretta collaborazione genericamente intesi. Per questa ragione sono associati nella stessa categoria perché assimilabili.

Sintetizzando, tra advisor propriamente detti, facilmente riconducibili all'*advice*, e altri "incidental", la Tabella 1 evidenzia in numeri il panorama più impressivo che era stato graficamente illustrato dalla Figura 3. Tale figura fa emergere un coacervo di relazioni.

L'evidenza principale che emerge dalla mappatura degli advisor del PAS italiano è che la funzione di *policy advice* è un lavoro comune che si svolge da posizioni diverse, con tipi di incarichi diversi, i quali a partire da accessi diversi, dall'esterno e dall'interno, e grazie a capacità cognitive differenti, conducono nella medesima direzione, come emerge anche dall'analisi della collocazione organizzativa degli advisor di seguito descritta.

La Figura 4 presenta la struttura del *policy advisory system* suddivisa in base alla collocazione organizzativa degli advisor. Il dato che emerge distintamente è che la collocazione organizzativa preminente è l'Amministrazione centrale: sono i Ministeri che da soli collocano organizzativamente il 35% degli incarichi di *advice* censiti nel *Dataset*, mentre gli Uffici di diretta collaborazione della

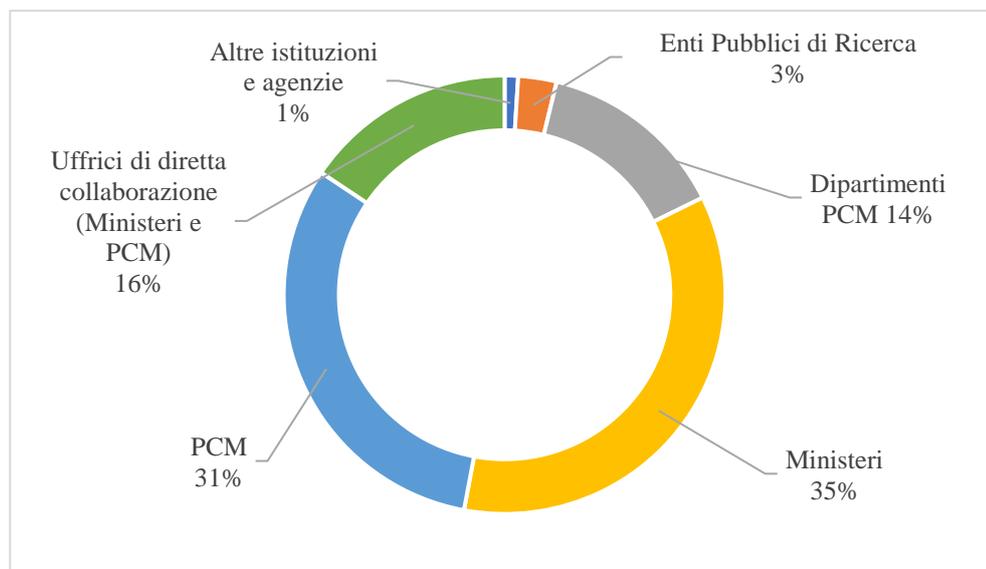
Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM) e dei Ministeri impiegano il 16% degli advisor. Dalla figura emerge anche la rilevanza organizzativa della PCM, la quale istituzionalmente svolge un ruolo di accesso e supporto alle decisioni di tipo privilegiato. I dipartimenti della PCM incidono per il 14%, mentre gli altri advisor della Presidenza (comitati, Task Force, consulenti, consiglieri individuali e *policy worker*) sono pari al 31%. Nel caso della PCM le collocazioni di staff latamente intese sono infatti importanti e ciò è congruente con la varietà di compiti e di saperi riuniti all'interno di questa struttura.

Se sommiamo i dati descritti per vedere il peso di strutture di linea e di staff, vediamo che la collocazione 'di linea' coinvolge il 49% dei casi osservati e quella 'di staff' il 47%. A questi dati occorre aggiungere il residuale apporto organizzativo degli enti pubblici di ricerca (3%) e di altre istituzioni e agenzie in senso lato (1%). Il dato residuale di queste categorie sul piano quantitativo praticamente non ha quasi senso, poiché, come anticipato sopra, intenzionalmente nel *Dataset* sono stati inclusi *solamente* i vertici istituzionali di questi soggetti. Del resto, per quanto concerne questi incarichi, non è l'incidenza quantitativa che conta, quanto quella qualitativa,

La Figura 4 dà conferma di due elementi. Il primo è relativo alla varietà organizzativa del sistema italiano e anche alla sua dispersione: un PAS plurale e per certi versi "corale", composto proprio sul piano organizzativo, una specificità che non è rintracciabile in nessun contesto Westminster. È la logica della ridondanza del network che la Figura 3 espone in modo impressionante e che viene ora sintetizzata dalla Figura 4 dal punto di vista della collocazione organizzativa.

Il secondo è l'incidenza del 'nodo' Presidenza del Consiglio dei Ministri nel network complessivo che emerge da questi dati. La Figura 4 mostra in modo evidente che nel *Dataset* la PCM (nelle due rispettive sottocategorie 31%+14%) 'pesa' per il 45% degli incarichi censiti, a fronte del 51% dei Ministeri (con le loro rispettive sotto-categorie: 35%+16%). Questo aspetto ribadisce la peculiarità del *policy advisory system* italiano dove un ruolo importante, un nodo cruciale della rete, è svolto proprio dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Figura 4 – Struttura del PAS italiano suddivisa in base alla collocazione organizzativa degli advisor (N=712 incarichi di advice, Dataset SNA 2021, corrispondenti a 646 persone)



Elaborazione SNA, 2021

La Figura 5 permette un approfondimento specifico sulla composizione del policy advice all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'evidenza che emerge dal diagramma 'a torta' è ancora il tratto composito che abbiamo visto in precedenza, applicato e focalizzato sul sotto-campione (N=360)

degli advisor riconducibile alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'elemento di maggiore rilevanza è un fatto che osserveremo anche in seguito, ovvero l'importante presenza delle Task Force Covid-19 incardinate presso la PCM sul totale degli incarichi registrati. Esse ammontano al 41% dei casi osservati, mostrando l'influenza quantitativa che la stagione pandemica ha segnato nel potenziare il policy advice e il ruolo degli esperti. Si tratta di un dato legato a una congiuntura, dunque straordinario, che conferma tuttavia quanto l'emergenza sia stata una finestra di opportunità e di sviluppo per il ruolo degli esperti e che, conseguentemente, pone interrogativi sulla rilevanza della crescita del sistema nel suo complesso, data la frequenza con la quale le 'finestre di emergenza' ormai si susseguono.

A conferma di quanto sia stato incisivo il ruolo della PCM nel costituire, nominare e sostenere la propria azione mediante staff di esperti reclutati *ad hoc*, ci possiamo concentrare sui dati e constatare che gli Uffici di diretta collaborazione pesano per il 10% e i vertici apicali per il 6%. La loro incidenza è conseguentemente contenuta sul piano quantitativo, la loro rilevanza, è infatti, soprattutto qualitativa.

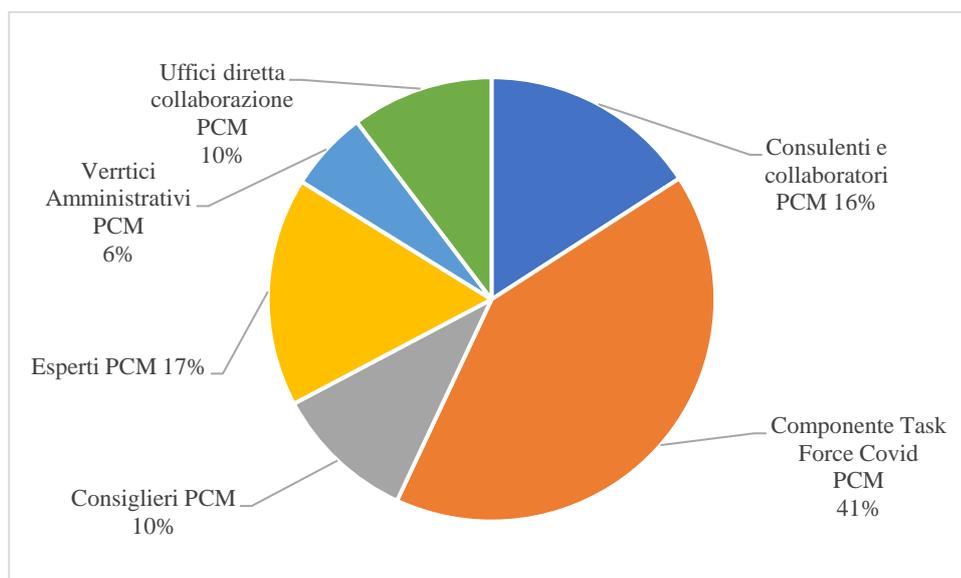
È invece quantitativamente rilevante il 'peso' di tutti gli esterni reclutati nel sistema, aggregando il 10% dei Consiglieri (i policy advisor "puri"), ai quali vanno aggiunti tutti coloro i quali sono contrattualizzati come Esperti (17%) e la pletera dei *policy workers* (16%).

Ora se escludiamo questi ultimi, i quali sono a tutti gli effetti dei policy advisor "spuri", o comunque indiretti, e ci limitiamo alla somma tra Consiglieri ed Esperti, vediamo che si tratta comunque del 27% dei 360 casi di incarichi della PCM. Il peso del sapere esperto all'interno di questo nodo del network, il quale ha un peso importante nel *policy advisory system* centrale nel suo complesso, è quindi decisamente influente. Se poi vogliamo considerare nel numero anche i *policy workers* (consulenti, collaboratori etc.) e ricostituire la categoria di quello che nella Tabella 1 è stato definito Advice Individuale, vediamo con chiarezza che quest'ultimo nella PCM ammonta addirittura al 43% degli incarichi registrati.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri in tempi 'ordinari', senza considerare il Covid, fonda la propria azione consistentemente sull'apporto di saperi specialistici reclutati *ad hoc* dall'esterno. Si tratta di un dato rilevante, che ci dà l'idea di quanto il sapere esperto sia ormai cruciale nel *policy making* italiano: si tratta di 121 persone (in valore assoluto) che, in tempo di Covid, hanno lavorato per il Governo a supporto delle sue decisioni (non inerenti alla pandemia), quasi equiparando il numero di coloro che invece in questo frangente stavano supportando le scelte straordinarie relative all'emergenza.

Il dato dell'Advice individuale non Covid nella PCM è quasi ancora più significativo di quello Covid, se confrontiamo questa considerazione con il dato della Tabella 1: il dato complessivo sul *policy advisory system* italiano registrava un'incidenza del 33% (contro il 43% nella PCM) per l'Advice Individuale e il 25% (contro il 41% della PCM) per quello collegiale Covid. Se guardiamo specificatamente la PCM, insomma, i dati si amplificano: la PCM ha agito come una 'porta' istituzionale al policy advice individuale in modo più determinante del resto dell'Amministrazione centrale, il che conferma la raffigurazione della Figura 3, la quale evidenzia come la PCM sia un nodo cruciale del network.

Figura 5 - Advisor della Presidenza del Consiglio dei Ministri
(N=360 corrispondenti a totale incarichi PCM e dipartimenti PCM)



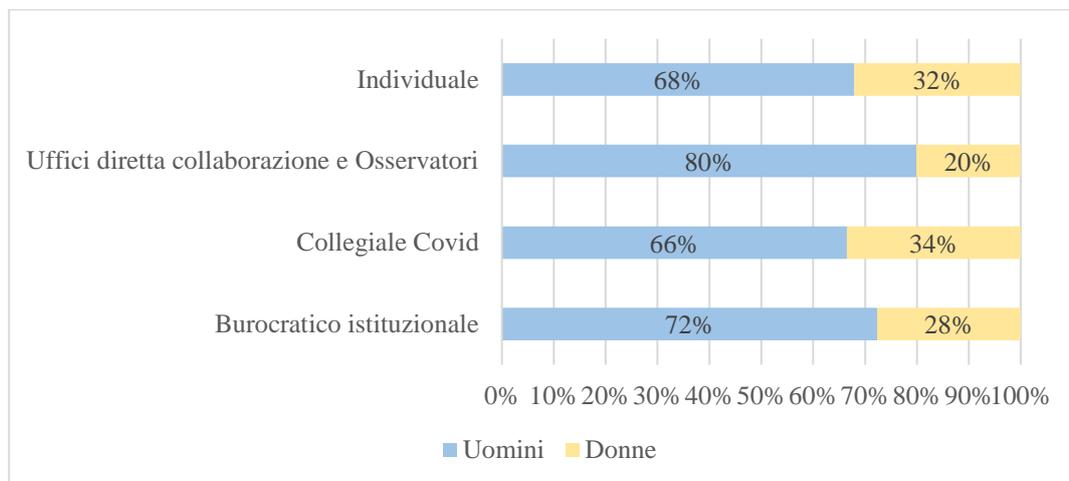
Elaborazione SNA, 2021

2.2.1. La componente sociografica

Dopo avere descritto la struttura del sistema e la dimensione ecologica complessiva, un dato di approfondimento importante concerne la risposta alla domanda “Chi sono gli advisor?”. La risposta è compresa in un’analisi sociografica della popolazione rilevata nel *Dataset degli advisor del PAS italiano* attraverso gli incarichi registrati sui siti delle Amministrazioni centrali nella sezione “Amministrazione Trasparente” e attraverso un panel di interviste semi-strutturate condotte per ciascun Ministero. L’analisi sociografica comprende variabili sociologiche classiche, come genere, età e titolo di studio.

La popolazione degli advisor è largamente maschile (il 71% del totale), anche se il dato ha una varianza significativa secondo le quattro categorie, mostrando oscillazioni che spingono ad alcune riflessioni. Per prima cosa, la preponderanza maschile diviene egemone nel caso degli Uffici di diretta collaborazione (e Osservatori), confermandosi, invece, in media nel caso dell’Advice Burocratico istituzionale. In secondo luogo, le donne sono rappresentate in modo meno minoritario nell’ambito dell’Advice Collegiale Covid e dell’Advice Individuale, crescendo rispettivamente al 34% e al 32%, contro la limitata quota del 29% della media del dato nel suo complesso. Questa variabilità mostra che lo squilibrio di genere è estremamente incisivo per gli incarichi di tipo istituzionale e si attenua nel caso dei comitati e degli organi collegiali a supporto Covid e anche dell’Advice Individuale, dove lo sbilanciamento, pur vistoso, è più contenuto e un riequilibrio di genere non pare così distante (Figura 6).

Figura 6 – Popolazione censita suddivisa per genere e tipo di advice (%)
 (N=712 incarichi di advice, Dataset SNA 2021, corrispondenti a 646 persone)



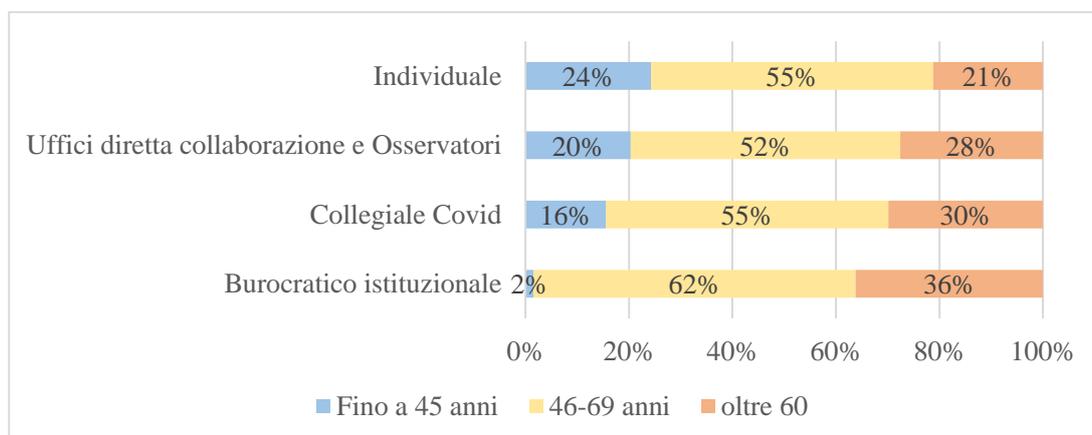
Elaborazione SNA, 2021

La popolazione censita è stata, inoltre, suddivisa in tre coorti anagrafiche, per indagare un secondo aspetto rilevante, quello dell'età, con l'individuazione di: (i) advisor emergenti fino a 44 anni (carriere in ascesa); (ii) advisor affermati dai 45 ai 60 anni (la maturità della carriera) e (iii) advisor anziani oltre i sessant'anni (carriere in uscita). La Figura 7 evidenzia come la coorte più rappresentata sia costituita dalle "carriere della maturità", tra i 45 e i 60 anni: si tratta di poco più della metà (55%, in media, tra le quattro categorie evidenziate) degli incarichi osservati nella Figura 7. Significativa è anche la coorte degli ultrasessantenni (poco meno del 28%, in media, tra le quattro categorie), mentre i "giovani", cioè coloro che hanno meno di 45 anni, rappresentano davvero una cifra marginale.

Se non è certo scontato che esperienza e competenza debbano essere per forza associate, perché la competenza, infatti, potrebbe essere depositaria anche in carriere in ascesa, nel contesto italiano essa è correlata con l'anzianità delle carriere. È così che, all'interno della coorte delle carriere "mature" (da 45 a 60 anni) l'Advice Burocratico istituzionale è preponderante. La coorte di età sotto i 45 anni, invece, cresce un poco di più nell'Advice Individuale e negli Uffici di diretta collaborazione sfiorando un quarto dei casi in ciascuna categoria.

Questo dato conferma che le categorie Advice Individuale e Uffici di diretta collaborazione sono appena poco più bilanciate tra le coorti di età, mentre le altre due categorie (Advice Collegiale Covid e Advice Burocratico istituzionale) sono decisamente sbilanciate a favore della *senioritas*. Quella degli advisor dell'Amministrazione centrale italiana è dunque una popolazione largamente al di sopra dei 45 anni.

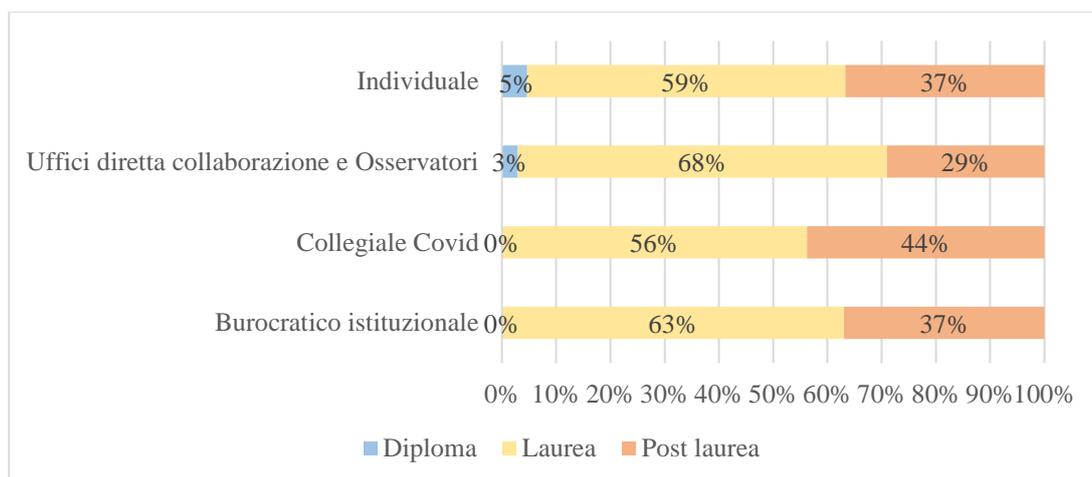
Figura 7 – Popolazione censita suddivisa per fascia di età e tipo di advice (%)
(N 699 incarichi di advice, Dataset SNA 2021, corrispondenti a 646 persone)²⁰



Elaborazione SNA, 2021

Infine, la quasi totalità degli advisor ha un livello di istruzione alto: il 61% è laureato, poco meno del 37% ha conseguito un diploma *post lauream* (inclusi master, dottorati di ricerca *et similia*), mentre solo il 2% in media ha un diploma di scuola superiore. Come illustrato nella Figura 8, il terzo livello della formazione universitaria (Ph.D e corsi di specializzazione, master) è nettamente più presente nel gruppo dell'Advice Collegiale Covid, mentre decresce negli Uffici di diretta collaborazione e Osservatori. Da segnalare la timida comparsa di soli diplomati della scuola superiore nell'Advice Individuale e negli Uffici di diretta collaborazione.

Figura 8 – Popolazione censita suddivisa per titolo di studio e tipo di advice (%)
(N=712 incarichi di advice, Dataset SNA 2021, corrispondenti a 646 persone)



Elaborazione SNA, 2021

²⁰ La numerosità di questo dato è inferiore al totale complessivo di 712 perché sono stati esclusi i 13 incarichi per i quali non è stato possibile rintracciare informazioni rispetto all'età.

2.2.2. La componente professionale

Il dato sulla provenienza professionale degli advisor fornisce un'evidenza importante sulla matrice culturale di provenienza che completa il quadro di cambiamento in atto (Figura 9), evidenziando quattro matrici professionali che costituiscono il bacino culturale di riferimento del policy advice nell'Amministrazione centrale al momento della rilevazione: accademici, professionisti, dirigenti pubblici e altre carriere pubbliche.

In media gli accademici sono complessivamente il 24%, poco meno di un quarto, mentre la frazione più alta, il 27%, la moda della distribuzione di frequenza, investe una categoria ampia e generica: altre carriere pubbliche. Questa voce comprende una pleora di carriere pubbliche molto diversificata al proprio interno, aggregate data la loro relativa numerosità registrata unitamente all'alta eterogeneità: Magistrati, Consiglieri di Stato, Prefetti, Avvocati dello Stato, Carriere diplomatiche, personale delle Forze armate e delle Forze dell'ordine, dipendenti della scuola, funzionari parlamentari, dipendenti di agenzie statali, personale proveniente da Banca d'Italia, personale degli Istituti ricerca, personale delle Regioni etc.

Questo agglomerato si distingue dalla categoria successiva, quella dei dirigenti, che è, invece, specifica. I dirigenti pubblici sono il 22%. Essi rappresentano una presenza professionale chiaramente determinante, alla luce di quanto già descritto nei paragrafi precedenti, che si discosta dalle generiche carriere pubbliche sopra esposte. I dirigenti sono, infatti, una categoria esplicita della burocrazia, mentre le altre carriere pubbliche mostrate, a parte i Prefetti, i quali sono dirigenti *sui generis*, non sono specificatamente direttive.

Infine, il 18% è rappresentato da professionisti autonomi nelle diverse specializzazioni.

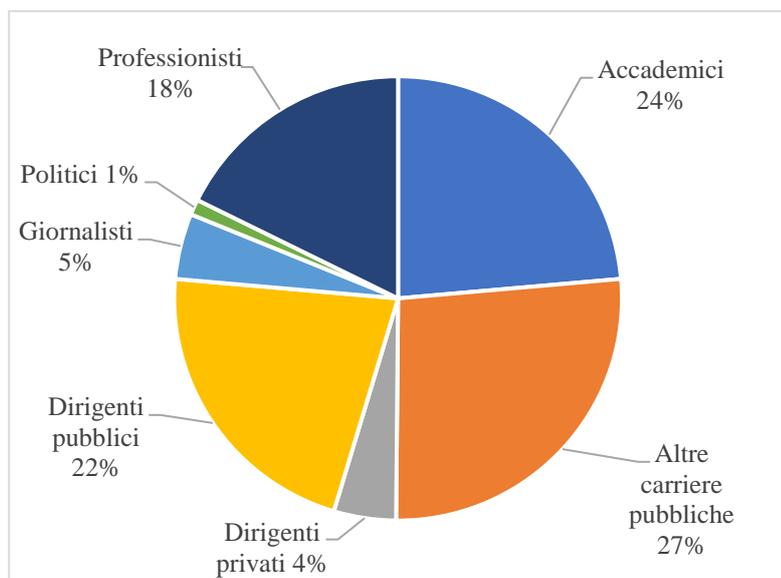
Le altre professioni censite sono, infatti, residuali: si tratta di un 5% di giornalisti, 4% di dirigenti del settore privato e una quota minima di politici di carriera (1%) a dimostrazione dell'impronta marcatamente tecnico professionale degli advisor, segno di uno spostamento dell'ago della bilancia dalla politica alla tecnica, come del resto annunciato nel paragrafo introduttivo di questo Rapporto.

L'indagine sull'afferenza professionale permette di far emergere una dimensione importante, identificata in letteratura come *policy analytical capacity*²¹, ovvero il contributo che il bagaglio di conoscenze tecniche - finalizzate alla raccolta e aggregazione di informazioni - detenuto dalle burocrazie apporta in special modo all'analisi delle politiche²².

²¹ Nella definizione della letteratura, l'insieme di risorse che consentono ai governi di realizzare *evidence-based policy making*. Si veda in proposito M. Howlett (2009), *Policy advice in Multi-level Governance Systems*, cit.

²² M.T. Galanti, A. Lippi (2018), *Il policy advice tra relazioni e forme di legittimazione*, in «Rivista italiana di Politiche pubbliche», n. 3.

Figura 9 – Popolazione censita suddivisa per professione (%)
(N=712 incarichi di advice, Dataset SNA 2021, corrispondenti a 646 persone)



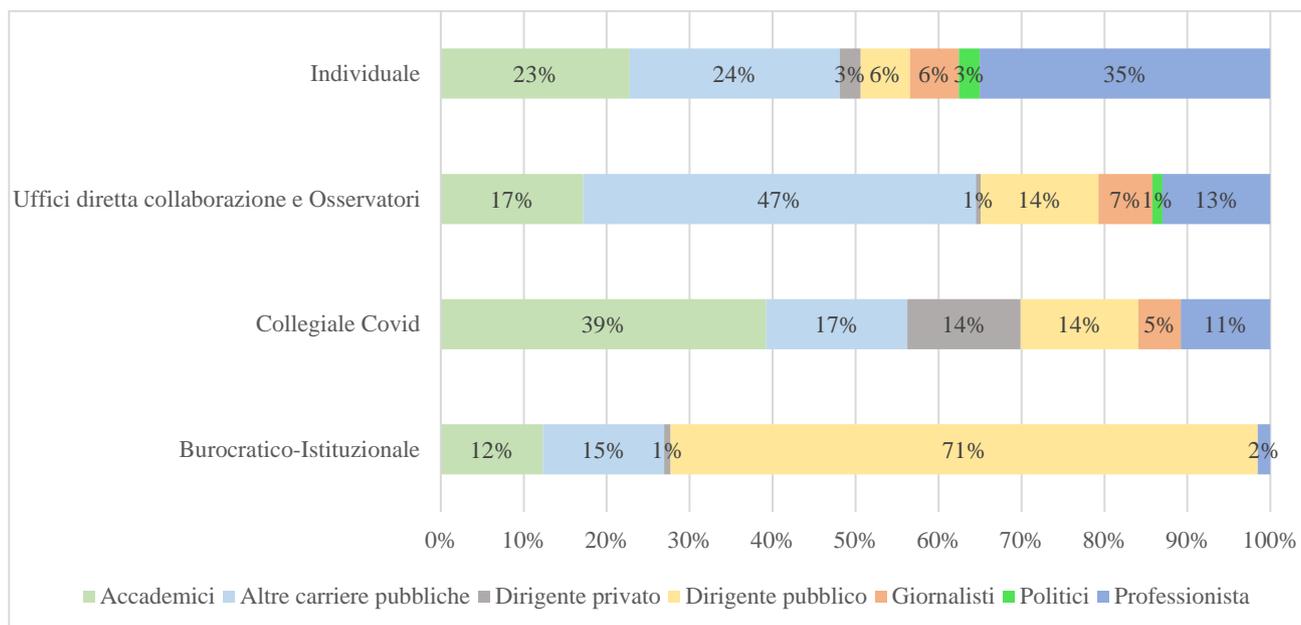
Elaborazione SNA, 2021

La Figura 10 presenta la popolazione censita nel *Dataset degli advisor del PAS italiano* suddivisa per professione e categoria di advice. La variabilità è rilevante: gli accademici decrescono dal 24% al 17% negli Uffici di diretta collaborazione, dove ovviamente emergono le altre carriere pubbliche (per esempio, magistrati e consiglieri di Stato), le quali salgono a poco meno della metà dei casi (47%). Nell'Advice Burocratico istituzionale gli accademici rappresentano solamente il 12%. In questa categoria, la professione emergente è quella del dirigente pubblico. Gli accademici si concentrano nella categoria dell'Advice Individuale, dove ammontano al 23%, senza essere però la professione prevalente, che è data dai professionisti (35%), seguiti ancora dalle altre carriere pubbliche (24%), e nell'Advice Collegiale Covid, dove sono nettamente prevalenti (39%).

I professionisti sono ovviamente quasi del tutto assenti nell'Advice Burocratico istituzionale, poco rappresentati negli Uffici di diretta collaborazione e Osservatori (13%) e nell'Advice Collegiale Covid (11%). Infine, i dirigenti pubblici sono dominanti nell'Advice Burocratico istituzionale, ma compaiono anche nelle altre categorie.

Anzi, si può affermare che proprio in quelle categorie di advice dove ci si potrebbe aspettare un ricorso a competenze dall'esterno, come l'Advice Collegiale Covid e quello Individuale, i dirigenti pubblici e le altre carriere pubbliche sono comunque ben rappresentate e sommate insieme costituiscono più di un terzo degli advisor, mostrando come queste due professioni 'pubbliche' siano sempre presenti, cosa che non accade per accademici e professionisti. Il mondo delle carriere pubbliche (dirigenziali o altre) rappresenta, quindi, la fonte più omogenea e dominante della matrice culturale degli advisor censiti.

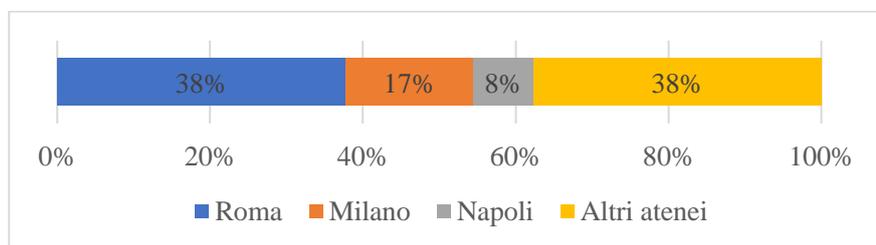
Figura 10 – Popolazione censita suddivisa per professione e categoria di advice (%)
(N=712 incarichi di advice, Dataset SNA 2021, corrispondenti a 646 persone)



Elaborazione SNA, 2021

Per quanto riguarda gli accademici, si tratta di una popolazione eterogenea con alcune regolarità. Gli accademici con un incarico, in valore assoluto, sono 168, provenienti da 55 atenei (italiani e stranieri), inclusi centri di ricerca come il CNR. In realtà di questi 55 atenei, solo alcuni sono rappresentati in modo maggiormente significativo sul piano numerico (Figura 11). Poco più della metà di loro proviene da un limitato novero di atenei italiani, prevalentemente romani e, in subordine, milanesi: insieme ammontano al 51%. Gli atenei romani, anche per ragioni di vicinanza, esprimono il 38% degli advisor reclutati, quelli milanesi il 17%, gli atenei napoletani l'8%. Tutti gli altri accademici, poco meno del 40%, provengono dalle restanti circa cinquanta università italiane e straniere²³, prevalentemente del Centro e del Nord Italia. Gli atenei stranieri coinvolti sono 11. In altre parole, il monopolio di alcuni limitati atenei di queste tre grandi città (Roma, Milano e Napoli) esprime la maggioranza dei professori coinvolti come advisor.

Figura 11 – Advisor accademici suddivisi per localizzazione geografica degli atenei (%)
(N=168 incarichi ad accademici, Dataset SNA 2021)



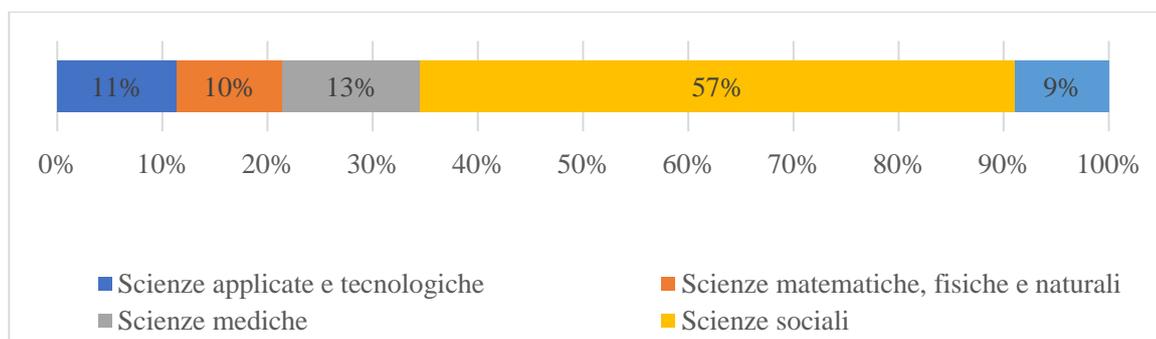
Elaborazione SNA, 2021

²³ Elenco delle Università ordinate in base al numero di accademici che esercitano il ruolo di advisor (ordine decrescente): Sapienza Università di Roma, Università Cattolica del Sacro Cuore, Università degli Studi di Napoli Federico II, Università degli Studi di Roma Tre, Università degli Studi di Milano – Bicocca, Università degli Studi di Milano, Università degli Studi di Torino.

Rilevante è però il dato che concerne il loro retroterra scientifico che emerge classificandone le discipline di afferenza, raggruppate per convenzione nelle cinque macroaree CUN (Consiglio Universitario Nazionale). La Figura 12 propone questa analisi, mostrando due evidenze importanti. La prima è il sostanziale pluralismo culturale che progressivamente si è sviluppato. La seconda conferma però il predominio delle scienze sociali. L'area delle Scienze sociali esprime, infatti, il 57% dei professori coinvolti, seguita, con percentuali residuali, dall'area delle Scienze della vita (medicina e affini) (13%), delle Scienze applicate e tecnologiche (ingegneria e architettura) (11%), delle Scienze naturali (10%). Chiude questo panorama l'esigua presenza delle Scienze umanistiche (9%).

Al contrario di quanto descritto finora in letteratura e consolidato nel discorso pubblico, infatti, gli accademici che esercitano il ruolo di advisor afferiscono e sono portatori di una pluralità di saperi ampia, che non si esaurisce nell'ambito delle Scienze giuridiche. Si tratta di una novità importante, un crescente pluralismo culturale che diversifica il tradizionale monopolio giuridico dei Gabinetti. Un contributo determinante a questa apertura è apportato dagli accademici che hanno operato nelle Task Force Covid-19, nelle quali sono stati chiamati ad operare studiosi afferenti a tutte le aree CUN, un riflesso della necessità della politica (come è stato appurato attraverso le interviste in profondità di cui si dà conto nel Capitolo 3) di ricercare risorse e prospettive nuove per affrontare una crisi che scompagina i parametri di riferimento tradizionali del *policy making*.

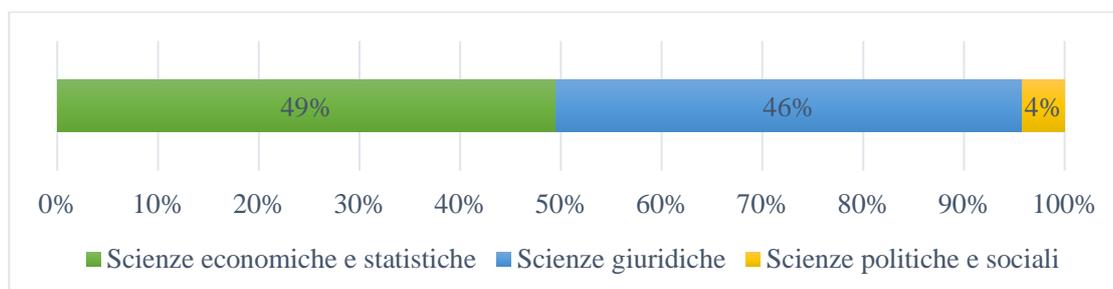
Figura 12 – Advisor accademici suddivisi per macro-area disciplinare CUN di afferenza (%) (N=168 incarichi ad accademici)



Elaborazione SNA, 2021

Tuttavia, se si osserva la composizione all'interno dell'area delle Scienze sociali, si osserva un cambiamento rispetto alla tradizione. La Figura 13 descrive questo fatto. Le scienze giuridiche esprimono il 46% degli advisor di tipo accademico, mentre gli economisti ammontano al 49%, evidenziando un passaggio di testimone nel monopolio culturale tradizionalmente appannaggio del diritto. Le scienze politico-sociologiche, infine, continuano a svolgere un ruolo del tutto residuale (4%).

Figura 13 – Incarichi ad advisor accademici nell'Area delle Scienze sociali suddivisi per settori scientifico disciplinari (%) (N=95 incarichi ad accademici delle scienze sociali)



Elaborazione SNA, 2021

La spiegazione di questa transizione può essere compresa confrontando la diffusione disciplinare delle tre aree mettendo a confronto il sotto insieme degli advisor collegiali Covid con il totale degli advisor delle scienze sociali.

La Tabella 2 illustra un'evidenza chiara che in parte smentisce e ridimensiona il dato della Figura 13. La relazione inversa che si nota nella tabella mostra come le Task Force Covid abbiano comportato un reclutamento di economisti nettamente superiore (63%). La crisi pandemica ha quindi accentuato di molto la presenza degli economisti, ma anche raddoppiato l'esiguo numero di scienziati politico-sociali. Il numero di giuristi coinvolti come advisor durante la pandemia è stato, di conseguenza, assai minore alla tendenza generale e ciò spiega il fenomeno nel suo complesso. Il diritto è ancora cultura dominante, ma la finestra pandemica ha accentuato la pluralizzazione e, soprattutto, il ricorso all'economia, la quale, nel conto totale, emerge come predominante soprattutto per via di questa iniezione straordinaria di advisor 'da tempi di crisi'.

Tabella 2 – Advisor accademici suddivisi per area disciplinare di afferenza della macro-area CUN Scienze sociali (%)
(confronto tra N Advice Collegiale e N Totale accademici)

Macro-area CUN “Scienze sociali”	Collegiale Covid	Totale
Scienze economiche e statistiche (SECS)	63	49
Scienze giuridiche (IUS)	27	46
Scienze politiche e sociali (SPS)	10	4
Totale complessivo	100	100
N	(30)	(95)

Elaborazione SNA, 2021

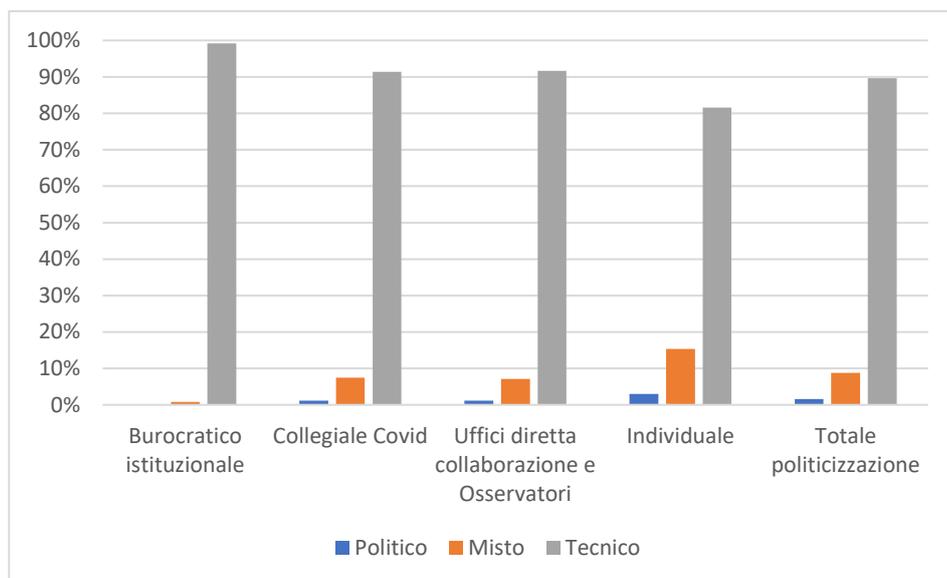
2.2.3. La politicizzazione degli advisor

Un ultimo passaggio sui dati quantitativi concerne il rapporto tra esperto e politica per comprendere quale sia il grado di affinità, coinvolgimento ed esperienza nella vita politica grazie ad esperienze curriculari parallele o precedenti. Chiameremo questo fatto “grado di politicizzazione”, ossia il grado di penetrazione politica nelle biografie degli advisor, come risultano dai CV.

La Figura 14 sintetizza il dato, ribadendo quanto già in parte emerso nelle pagine precedenti. La politica non è un aspetto determinante: l'89% dei censiti ha un profilo puramente tecnico, solo una minima parte degli advisor risulta essere stato impegnato nella politica attiva. Coloro che hanno avuto anche un profilo politico nella loro storia sono l'1,5%, una cifra irrisoria, mentre un altro 8,5% sembra avere avuto una carriera mista. Questi ultimi paiono emergere maggiormente nell'Advice Individuale e, in misura più contenuta, negli Uffici di diretta collaborazione e nell'Advice Collegiale Covid.

La presenza dei politici, però, è omogeneamente irrisoria e, conseguentemente, quasi estranea a questo fenomeno. Ciò è particolarmente vero per la categoria dell'Advice Burocratico istituzionale, dove il “tecnico puro” si afferma nettamente. Considerando il gruppo degli advisor afferenti alle Task Force, si rinviene la presenza della Ministra delle Pari opportunità, la quale presiede la Task Force Donne per un Nuovo Rinascimento.

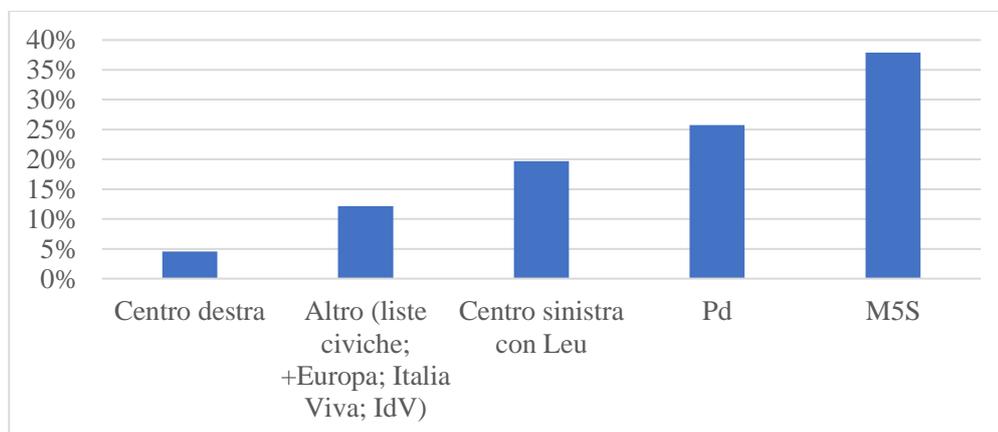
Figura 14 – Advisor suddivisi per grado di politicizzazione e tipi di advice (%)
(N=707 incarichi, Dataset SNA 2021)



Elaborazione SNA, 2021

Come era possibile attendersi, dei soggetti che sono stati coinvolti attivamente nella politica e che a vario titolo esercitano il ruolo di advisor, in larga parte (quasi due terzi) essi afferiscono ai due partiti di maggioranza del Governo Conte II (PD e M5S) (Figura 15). Le opposizioni risultano infatti quasi assenti, gli altri esponenti afferiscono all’area del centro-sinistra.

Figura 15 – Affiliazione partitica degli advisor appartenenti al gruppo “politico” e “misto” (%)
(N=66 incarichi politicizzati)



Elaborazione SNA, 2021

2.3. Focus: le Task Force Covid-19

Un ultimo elemento descrittivo è dato dai tempi durante i quali è stata realizzata la ricerca e la raccolta dei dati che, come espresso nell’introduzione e documentato nell’appendice metodologica, concerne il Governo Conte II. All’interno delle evidenze sopra descritte, emerge con chiarezza il ruolo contingente

delle Task Force Covid-19 e dalle altre indirettamente innescate dalla crisi pandemica, che possono aver giocato un ruolo da acceleratore del ricorso agli esperti.

Le Task Force Covid-19 (in senso lato) sono, infatti, quell'insieme di organi creati *ad hoc* oppure rafforzati da alcuni Ministeri e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per supportare la presa delle decisioni relative alla gestione dell'emergenza Covid-19 a partire da febbraio 2020²⁴.

Indicato in letteratura come *temporary advisory policy units*²⁵ il fenomeno è ampiamente studiato ed è significativamente meno consolidato nell'esperienza italiana rispetto alle altre forme nelle quali si dispiega solitamente il supporto alle decisioni²⁶.

Dal momento che questo tipo di advice è, per sua natura, caratterizzato da una certa volatilità, l'indagine si concentra sulle esperienze con maggiore visibilità e per le quali è stato possibile reperire informazioni attraverso i siti *web* delle Istituzioni di riferimento e del Parlamento italiano (audizioni)²⁷.

Le Task Force analizzate sono sette:

- Comitato di esperti (Task Force Ministero dell'Istruzione) costituito *ad hoc* presso il Ministero dell'Istruzione;
- Comitato di esperti in materia economica e sociale (Task Force Colao) costituito *ad hoc* presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Comitato Tecnico Scientifico costituito presso il Dipartimento della Protezione civile e rafforzato a partire dal febbraio 2020;
- Gruppo di lavoro data-driven per l'emergenza Covid-19 (Task Force Dati) costituito *ad hoc* presso il Ministero per l'Innovazione tecnologica e la Digitalizzazione;
- Task Force Donne per un Nuovo Rinascimento costituita *ad hoc* dal Ministro per le Pari Opportunità e la Famiglia;
- Task Force per l'efficiente e rapido utilizzo delle misure di supporto alla liquidità costituita *ad hoc* presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero dello Sviluppo economico;
- Unità di monitoraggio per il contrasto della diffusione di fake news relative al Covid-19 sul web e sui social network costituita *ad hoc* presso il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega in materia di Informazione e Editoria.

Se analizzato sotto il profilo del mandato, l'Advice Collegiale Covid costituisce un gruppo omogeneo rispetto alla finalità, ma assai disomogeneo circa le modalità di esercizio del supporto fornito.

La Task Force per l'efficiente e rapido utilizzo delle misure di supporto alla liquidità ha avuto un ruolo di coordinamento tra attori teso a favorire l'implementazione delle decisioni governative in materia di salute ed economia attraverso la consulenza e lo scambio di informazioni sugli strumenti di policy.

Al Comitato Tecnico Scientifico (CTS) e alla Task Force Dati è stata assegnata una funzione ibrida. Il CTS ha avuto il duplice compito di consulenza e di supporto *evidence based* alle attività di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM). Trattandosi di un organo con carattere di stabilità e pienamente inserito nel processo decisionale della PCM, è riuscito a orientare fortemente le decisioni politiche soprattutto nella primissima fase della emergenza, fornendo il fondamento scientifico della profilassi da tenere e dunque la legittimazione delle scelte operate (il primo *lockdown* del marzo 2020). Si può affermare che il CTS sia stato un caso *sui generis*, sia per la rilevanza, sia per l'influenza avuta, anche

²⁴ Tutte le Task Force di seguito analizzate, ad eccezione del Comitato Tecnico Scientifico (CTS), hanno concluso le loro attività nel corso del 2020.

²⁵ J. Halligan (1995), *Policy advice and the Public Sector*, cit., pp. 138-172.

²⁶ Esistono alcune esperienze, rappresentate ad esempio dalla Cabina di Regia Benessere Italia, dalla Task Force MUR per le emergenze educative, dal Gruppo di studio del Ministero dell'Interno per la riforma del Testo Unico degli Enti locali che, pur essendo strutture collegiali *pro tempore*, non sono specificamente dedicate alla risposta alle crisi causate dall'emergenza Covid-19 e dunque non rientrano in questa analisi.

²⁷ Esistono alcune esperienze, rappresentate ad esempio dalla Cabina di Regia Benessere Italia e dalla Task Force MIUR per le emergenze educative, che, pur essendo strutture collegiali *pro tempore*, non sono specificamente dedicate alla risposta alle crisi causate dall'emergenza Covid-19 e dunque non rientrano in questa analisi.

perché fortemente connesso ai processi decisionali. La Task Force Dati ha, invece, svolto compiti di valutazione e proposta di soluzioni tecnologiche *data driven*.

Le altre Task Force hanno esercitato un compito di elaborazione di proposte per la gestione della crisi e per il rilancio post-pandemico. In particolare, la Task Force Donne per un Nuovo Rinascimento ha predisposto un documento, presentato in un evento pubblico, di analisi e approfondimento sull'impatto del Covid-19 e contenente proposte per aumentare la presenza femminile in tutti gli ambiti lavorativi e nella società. Le Task Force MIUR e Task Force Colao hanno anche svolto la funzione di consultazione degli stakeholder, quindi agendo anche da mediatori.

La stessa idea di *advice* è stata esercitata in modo differente: solo alcune di queste Task Force sono riconducibili, seguendo le indicazioni della letteratura, a un *policy advice* orientato alla somministrazione di competenza esperta; tutte quante hanno però rappresentato una modalità innovativa di attingere agli esperti per sostenere formulazione, decisione e, talvolta, anche implementazione delle politiche pubbliche.

Come tali, esse hanno rappresentato un *breakdown*, anche numerico, assai significativo nella storia dell'Amministrazione centrale italiana, facendo emergere un attore nuovo ed eterogeneo e costituendo un precedente che, in qualche misura, non potrà che contare in futuro.

Le Task Force, essendo strutture *pro tempore*, non sono dotate di uffici propri di supporto. Dal punto di vista organizzativo:

- tutte le Task Force, ad eccezione della Task Force Colao e della Task Force Donne per un Nuovo Rinascimento, con a capo un Presidente, sono state organizzate attorno a un Coordinatore formalmente nominato nel decreto istitutivo;
- tutte le Task Force hanno lavorato in sottogruppi, facilitando così la collaborazione tra componenti e l'approfondimento di specifici argomenti, anche in considerazione dello svolgimento delle attività prevalentemente a distanza. Escludendo il Gruppo di lavoro *data-driven* per l'emergenza Covid-19 (Task Force Dati) dato l'elevato numero dei suoi componenti (74), in media ogni Task Force è composta da 17 componenti (variando da un minimo di 11 – Task Force Fake News – a un massimo di 26 – CTS).

Tutte le Task Force, ad eccezione del CTS, hanno prodotto dei report (Tabella 3). Questi prodotti, tranne che nel caso della Task Force MIUR, sono tutti reperibili dai siti web delle Istituzioni di appartenenza. Il CTS, anche a seguito del dibattito sulla pubblicità dei lavori delle Task Force, ha reso pubblici i verbali dei suoi incontri. Nella quasi totalità dei casi, infine, le Task Force hanno dato conto del lavoro attraverso audizioni e informative.

Tabella 3 – Task Force Covid-19 suddivise per funzioni assegnate e prodotti

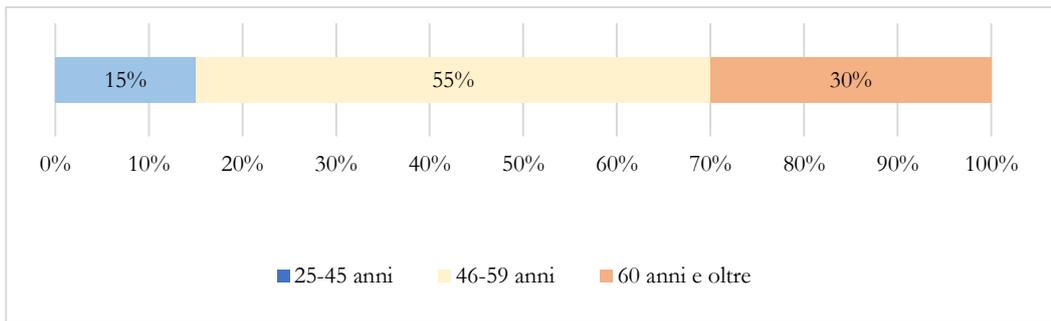
Task Force	Componenti (Nr.)	Funzione	Report	Audizioni
Comitato di esperti (Task Force MIUR)	18	Proposte (settoriali)	Sì (non pubblico)	Audizione del Coordinatore
Comitato di esperti in materia economica e sociale (Task Force Colao)	24	Proposte	Sì	Informativa del PCM
Comitato Tecnico Scientifico	26	Ibrido	Verbali	Audizioni del Coordinatore
Gruppo di lavoro data-driven per l'emergenza Covid-19 (Task Force Dati)	74	Ibrido	Sì	Informativa del PCM
Task Force Donne per un Nuovo Rinascimento	13	Proposte (settoriali)	Sì	No (evento di presentazione)
Task Force per l'efficiente e rapido utilizzo delle misure di supporto alla liquidità	10	Coordinamento	No	Informativa del Ministro Audizioni dei Componenti
Unità di monitoraggio per il contrasto della diffusione di fake news relative al Covid-19 sul web e sui social network	11	Proposte (settoriali)	Sì	No

Elaborazione SNA, 2021

Un ultimo dato riporta anche per le Task Force un elemento emerso nell'analisi di tutta la popolazione di advisor, ossia l'aspetto sociografico di questo sottoinsieme di popolazione. È un dato rilevante, perché come mostrato nelle Figure 15 e 16, si vede come la dimensione sociografica degli advisor delle Task Force sia costituita da soggetti in carriera.

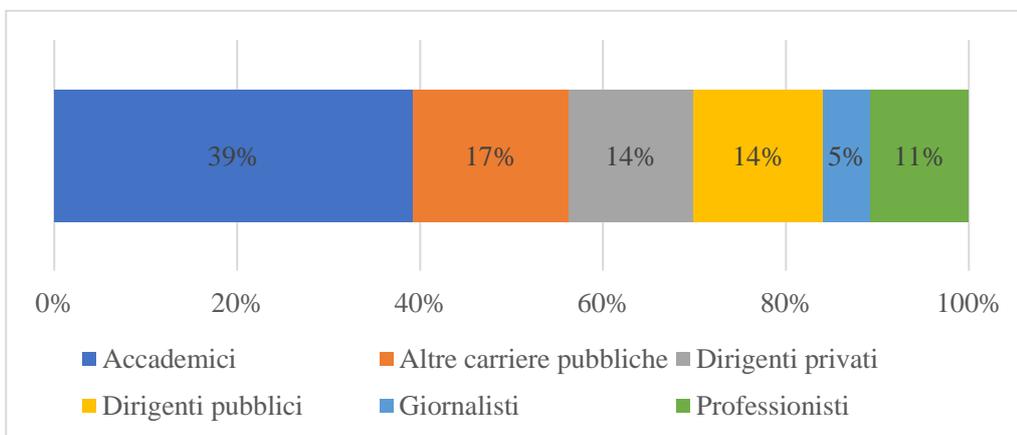
Rispetto al resto della popolazione, infatti, gli advisor delle Task Force hanno una maggiore concentrazione di soggetti nella fascia d'età 45-59 (Figura 16). Circa il profilo professionale, si ha una maggior incidenza di accademici (39%) rispetto alla media, che riduce sensibilmente la rappresentanza dei dirigenti pubblici (14%) e delle altre carriere pubbliche (17%) (Figura 17). I professionisti sono meno presenti, mentre i dirigenti privati sono emersi solo grazie a un reclutamento chiaramente impresso dall'emergenza che contribuisce a rompere uno schema di reclutamento consolidato su carriere pubbliche e dirigenti. Dunque, le Task Force Covid evidenziano una tendenza diversa: diminuiscono le figure di apparato e crescono gli esterni. Confermando un dato che era già emerso comparativamente nella Figura 10.

Figura 16 – Advisor delle Task Force Covid-19 suddivisi per fasce di età (%)
(N=176 incarichi, Dataset SNA 2021)



Elaborazione SNA, 2021

Figura 17 – Professioni esercitate dagli advisor delle Task Force Covid-19 (%)
(N=176 incarichi, Dataset SNA 2021)



Elaborazione SNA, 2021

Capitolo 3

ADVISOR E ADVICE NELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE ITALIANA

L'indagine qualitativa si è sviluppata attraverso un panel di interviste mirate a indagare in profondità gli aspetti sopra descritti della pratica di advice, focalizzandosi su quelle dimensioni dell'advice che Veselý definisce proprietà dei processi e degli output del *policy work* a cavallo tra livello individuale e istituzionale²⁸. Le interviste hanno avuto esattamente questo obiettivo: ottenere evidenze dai vissuti dei *practitioner* inerenti alle proprietà e ai processi mediante i quali hanno generato degli *output* in uno specifico *milieu* istituzionale.

La tecnica dell'intervista al sosia, della quale si dà conto nell'Appendice 2 del Rapporto, come tutte le tecniche di origine etnografica e situazionale, ha infatti questa funzione: evidenziare la rappresentazione (solo in parte esplicita e in parte esplicitata in modo anamnestico durante il colloquio 'aperto') che i *practitioner* hanno sviluppato nella loro esperienza nelle differenti posizioni formali, mediante incarichi *ad hoc* di consigliere o esperto, o attraverso esperienze informali, da posizioni cioè non formalmente orientate all'advice.

L'intervista, che sollecitava l'intervistato a simulare una sostituzione con l'intervistatore (che verteva appunto sulla domanda "che cosa dovrei fare se fossi al posto suo per esercitare l'advice"), aveva il preciso obiettivo di condurre a un'introspezione esperienziale di tipo definitorio che conducesse a una rappresentazione del problema e della pratica effettivamente svolta.

Così facendo, gli intervistati hanno ricostruito ciascuno le proprietà, i processi, i prodotti e il *milieu* del loro agire di advice, indicando i confini ("ciò che non si deve fare") e individuando gli oggetti e le forme prevalenti (le regolarità che permettono una generalizzazione), che poi andranno a definire il *target* formativo che esamineremo nelle conclusioni del Rapporto.

Queste evidenze sono dunque esposte come:

- la relazione di policy advice nella rappresentazione degli intervistati;
- l'autodefinizione del ruolo di advisor;
- il confine della relazione: il mandato e l'ingaggio;
- la competenza e i prodotti;
- il contesto spazio temporale (ossia il *milieu* istituzionale e la congiuntura storica).

3.1. La relazione tra domanda e offerta nella rappresentazione degli intervistati

Il PAS italiano è fluido e affidato a pratiche che si sono sviluppate mediante una fitta rete di rapporti istituzionali o personali, prevalentemente di tipo informale. Questa evidenza è ampiamente confermata dalle 21 interviste durante le quali gli intervistati hanno descritto l'attività di advice principalmente come un rapporto di scambio e di intesa con una committenza che ha un baricentro istituzionale nell'organo politico. La rappresentazione dell'esistenza di una domanda e di un'offerta separate, risulta pertanto essere soprattutto un gioco di ruolo, non una configurazione di status diversi. Gli attori intervistati possono giocare solo sul lato dell'offerta, in prevalenza, oppure anche su quello della domanda o avere avuto esperienza in entrambi, e ciò non solo non costituisce un problema, ma appartiene alle forme sostanziali dell'esercizio dell'attività di advice.

²⁸ A. Veselý (2017), *Policy advice as Policy Work: A Conceptual Framework for Multi-Level Analysis*, in «Policy Sciences», n. 1, pp. 139-154, pp. 146-7.

In questo paragrafo presentiamo, pertanto, le evidenze concernenti la rappresentazione del policy advice come una generica relazione tra una domanda e un’offerta di conoscenza specialistica, che sostanzialmente tutti gli intervistati.

Per descrivere questa evidenza, è opportuno partire dai dati quantitativi emersi dall’analisi lessicografica e semantica effettuata con il software *Nvivo*, dalla quale emerge che tra le 19 parole maggiormente impiegate per definire il ruolo (Tabella 4), gli intervistati abbiano appunto utilizzato ripetutamente termini come *rapporto* (102 volte, la terza parola più impiegata), *ruolo* (77 volte, l’undicesima parola più impiegata) e *persone* (128 volte, terza parola più impiegata). La seconda parola più impiegata per identificare (e identificarsi) è (quasi ovviamente) il termine *lavoro* (197 volte), seconda solo alla parola chiave che definisce istituzionalmente il proprio compito e, cioè, *ministro* (248 volte). Si tratta di un *carney* di lemmi che configura uno spazio semantico di tipo cognitivo, il quale oscilla tra aspetti oggettivi (lavoro, ministro) riguardanti l’incarico e altri, invece, che fanno riferimento a una sfera soggettiva (persone, rapporto, ruolo).

In sintesi, nell’Amministrazione centrale italiana il policy advice viene vissuto e interpretato prima di tutto come una relazione nei confronti di un’autorità decisionale (il Ministro). La relazione viene costruita su una base personale che è anche istituzionale e che anzi ha, nelle funzioni istituzionali, il suo criterio di partenza, ma che poi si sviluppa in un ruolo e non in una mansione, una pratica. Una volta affidato l’incarico, la relazione va costruita, definita e consolidata, in parallelo allo svolgersi del lavoro di advice.

Tabella 4 – Parole maggiormente utilizzate dagli intervistati

	Parola	Nr. Ricorrenze
1	Ministro	248
2	Lavoro	197
3	Persone	128
4	Rapporto	102
5	Politica	100
6	Consigliere	96
7	Capire	88
8	Domanda	88
9	Presidente	83
10	Ministero	80
11	Governo	79
12	Consiglio	77
13	Ruolo	77
14	Pubblica	76
15	Gabinetto	72
16	Esperti	69
17	Advisor	69
18	Tempo	68
19	Bisogno	67

Elaborazione SNA, 2021

Rilevante è osservare come tra il gruppo di intervistati afferenti ai *cluster* dell’offerta e a quelli della domanda non vi sia sostanziale varianza. Le parole più impiegate, infatti, variano poco: se le parole chiave del discorso ruotano intorno a una sequenza delle prime sette in comune (ministro – lavoro – persone – rapporto – politica – consigliere – ministero), coloro i quali sono stati intervistati nei tre sottogruppi della

cd. offerta poi integrano la frequenza dei concetti impiegati con termini come *bisogno, capire, domanda*, denotando quindi una funzione di servizio e di supporto, come è prevedibile immaginare; coloro i quali sono stati intervistati, invece, nel sottogruppo della cd. domanda, integrano il loro discorso con termini quali *competenze, problema, amministrazione, esperti*, che denotano tutti un'esigenza di approfondimento, e poi con termini quali *amministrazione, commissione, commissario, gabinetto*, che si riferiscono alla struttura di riferimento. Non vi sono, quindi, sostanziali differenze tra chi svolge il ruolo di domanda e si pone nella relazione con un interrogativo o un problema da risolvere rispetto a un contesto e chi, invece, si pone in una posizione di offerta.

La distinzione tra domanda e offerta non è un dato strutturale, i 21 intervistati interpretano tutti in modo analogo il ruolo, riconoscendo che si può leggere questo lavoro come una relazione nella quale si può giocare da una parte o dall'altra. Peraltro, la convergenza su una relazione tra chi cerca e chi offre conoscenze specialistiche emerge discorsivamente in modo netto in tutte le interviste.

Va detto, in proposito, che il riferimento ai Gabinetti e, più in generale, alle strutture amministrative o all'Amministrazione centrale nel suo complesso non è così centrale nelle rappresentazioni, pur essendo ampiamente presente. Il lemma *gabinetto*, che costituisce comunque un riferimento presumibilmente importante per questo tipo di attività, è impiegato molto meno di termini come *esperti, competenze, advisor*. Insomma, sembra che contino più le persone e il loro sapere (o il loro saper porgere il loro sapere), che il luogo istituzionale.

Se, infatti, abbandoniamo l'analisi descrittiva del lessico, che coglie la superficie, e andiamo più nel merito, si vede, da alcune espressioni degli intervistati, che la relazione di advice può essere intesa come un

«rapporto diciamo positivo di collaborazione, di confidenza» [TP19]²⁹;

oppure di un lavoro che:

«nasce da un rapporto assolutamente diretto, di fiducia, diciamo di consuetudine anche di lavoro comune con il Ministro, quindi il mio rapporto è direttamente con lui» [TP4].

In ogni caso, le

«attività si basano alla fine su un rapporto molto di fiducia personale» [TP1].

Il riferimento comune è alla conoscenza personale e al rapporto di intesa che si viene a creare tra Ministro, conosciuto personalmente, con il quale vi è un precedente rapporto di stima e di confidenza o di apprezzamento, ma ancor più alla capacità (successiva) di costruire su questa relazione iniziale, che è la chiave che innesca il lavoro di advice, un costruttivo e fattivo rapporto di confidenza, di chiara e reciproca stima e di indipendenza. Insomma, la relazione non è l'eredità di un rapporto pregresso, ma un rapporto che si costruisce e si realizza attraverso una relazione confidenziale nuova.

È determinante sottolineare, infatti, come sia chi svolge un ruolo di domanda sia chi svolge un ruolo di offerta individui l'advice come una *relazione privilegiata* tra soggetti, in un contesto più ampio, dove l'advisor è un nodo di un sistema di reti allargato. Questo tema sarà ripreso e sviluppato nel paragrafo sul contesto.

Alla luce dell'analisi semantica e lessicografica che esamina la regolarità con cui segmenti di pensiero si ripetono nella costruzione discorsiva delle interviste, emerge una struttura concettuale che gli intervistati definiscono quando si parla di relazione e che permette di generalizzare tre proprietà della relazione:

²⁹ Gli intervistati sono stati anonimizzati e codificati in un registro con numerazione progressiva con la dicitura di testimone privilegiato (TP). Conseguentemente, ogni citazione estratta dalle interviste trascritte riporta la fonte anonima.

- la relazione principale tra committente e advisor, che è la relazione che espleta il ruolo;
- la relazione interna con il sistema amministrativo, l'apparato burocratico, che è fonte di informazioni, occasione di verifiche e di approfondimenti, dunque risorsa per la relazione principale;
- la relazione esterna con *stakeholder*, cittadini, altri esperti e la società civile.

Questa classificazione rende schematico ciò che gli intervistati descrivono in modo discorsivo, ossia che la relazione di advice è un supporto che viene costruito artigianalmente *ad personam*, rispetto a un bisogno, a un problema, a una domanda conoscitiva che viene dall'autorità decisionale e che viene filtrata, interpretata e decodificata dall'esperto, il quale la elabora e la ripropone sotto forma di consiglio.

La relazione di advice, insomma, non si identifica nella struttura o con la politica o con il Ministro. È una relazione ulteriore rispetto a questo, nel senso che è una meta-relazione rispetto al piano delle istituzioni, dell'organizzazione amministrativa e delle sue strutture. Ciò significa che i due soggetti della relazione costruiscono questa relazione come un "abito di sartoria", che si attaglia di volta in volta alle situazioni, ma all'advisor "tocca", per così dire, il compito specifico di decodificare, contestualizzare ed elaborare il problema relazionandosi poi con i livelli istituzionali, una sorta di *jolly* che gioca a campo aperto su di un livello superiore, diretto e contingente (fortemente orientato a un problema specifico).

In linea generale sembra soprattutto che la relazione debba essere intesa come *one to one* (esperto - Ministro), anche quando sul lato dell'offerta c'è un gruppo di lavoro, divenendo quindi *many to one*. In tal caso, si capisce che nell'Amministrazione centrale italiana l'advice è una relazione diretta.

Tuttavia, la relazione può anche essere indiretta, cioè mediata da una struttura (e questa è prevalentemente l'Ufficio di diretta collaborazione):

«quando c'è un Ufficio di diretta collaborazione che chiama, prende l'appuntamento e soprattutto che rimanda tutto a conversazioni private, ovvero non dà appunti alla segretaria, al limite dice: il tema è questo, ma non dà più di tante spiegazioni» [TP21].

Il compito dell'advisor è, in buona sostanza, far emergere (e valorizzare attraverso la propria competenza) un disegno che in parte è nella mente del committente politico istituzionale, in parte negli Uffici di diretta collaborazione, in parte nella struttura amministrativa e in parte anche al di fuori dell'Amministrazione. Far emergere significa contemporaneamente intuire, adattarsi, ma anche intervenire a correggere, valorizzare alcune parti a danno di altre e reprimerne altre ancora. In modo più efficace:

«come si fa nella Settimana Enigmistica dove tu ti trovi davanti una mappa con dei puntini, eh, quei puntini lì, se li unisci, ti salta fuori il rinoceronte. Eh, lo so, però li devi unire!» [TP21];

e quindi fare il mestiere di advisor è:

«scomposizione della situazione in tanti piccoli pezzi: cioè tu da una parte devi unire i puntini per arrivare al rinoceronte, ma dovresti anche essere in grado di, partendo dal rinoceronte, creare i puntini» [TP21].

Ciò significa che l'advice non si identifica organizzativamente negli Uffici di diretta collaborazione (e ovviamente in nessun'altra struttura). La relazione si costruisce, invece, grazie e attraverso una mediazione rispetto a un problema. Questo essere nodo tra altri nodi e il ruolo che può giocare, anche con alcuni margini di autonomia, rende l'advisor efficace nella sua azione:

«Il policy advisor è una sorta di bilanciatore, per rimanere un po' coi piedi per terra perché se no tanti begli auspici, e ci sono stati Ministri che sono stati campioni di tutto ciò, e però poi risultati a casa pochi» [TP21].

Dunque, l'advice è più un ruolo che si gioca, che un'attività professionale autonoma. Nel contesto italiano attuale, infatti, non è più di tanto istituzionalizzabile, poiché la sua capacità dipende proprio dalla possibilità di essere fluida, una «funzione di collegamento» [TP4], ossia il nodo in un network di relazioni che svolge un compito specializzato che è diverso da quell'altro lavoro di relazione, più generale, di chi opera negli Uffici di diretta collaborazione:

«questa opera di tessitura non la può fare lui [il Ministro] perché gli richiederebbe un... è già oberato, e quindi la tessitura la faccio io, la facciamo noi» [TP12].

Il ruolo degli Uffici di diretta collaborazione e della dirigenza ministeriale è di tipo complementare e cruciale, ma non protagonista. Per quanto concerne i Gabinetti, questi ultimi sono un luogo di convergenza e di sostegno dell'advice, il quale può anche svolgersi all'interno di essi, ma più probabilmente sarà cooptato da quest'ultimo.

Il Gabinetto è, piuttosto, un intermediatore dell'advice, non un luogo di produzione: un agente del Ministro e un principale dell'advisor. Raramente, però, il Gabinetto nel suo complesso o nella persona del suo Capo o del suo Capo ufficio legislativo viene vissuto e descritto, dagli intervistati, come identificarsi con l'advice; a meno che non possa svolgere, specificatamente e per determinate situazioni e competenze, una funzione di quel tipo.

Dunque, gli Uffici di diretta collaborazione contribuiscono a reperire advisor e a costruire la relazione, che però, molto più verisimilmente, si strutturerà direttamente con il Ministro:

«è spesso il Capo di Gabinetto cioè magari si deve rivolgere un advisor che non ha scelto lui, era scelto dal Ministro, quindi il punto chiave è il tipo di scelta che il Ministro fa a monte del suo staff, perché anche in base alle scelte del suo staff interno poi condiziona il rivolgersi all'esterno» [TP19].

Questo aspetto è determinante poiché mette in luce come, nella percezione degli intervistati, gli Uffici di diretta collaborazione non possano svolgere se non una funzione complementare rispetto alla quantità di informazioni, competenze, esperienze possibili che si presume possano servire al decisore pubblico. Quindi, rispetto all'advice, è possibile che un Capo di Gabinetto o un Capo Ufficio legislativo o altro personale selezionato all'interno del Gabinetto possa contribuire in prima persona facendosi advisor, ma è assai probabile che il ruolo di costoro sia soprattutto quello di individuare e reclutare o suggerire advisor o collaborare con essi, se questi sono stati individuati e reclutati (cosa assai probabile) direttamente dal/la Ministro.

Il risultato che ne deriva è che la 'squadra dell'offerta' di advice può essere composta da un puzzle situazionale di interlocutori che vengono assemblati un po' dentro e un po' fuori gli Uffici di diretta collaborazione, senza coincidere però con questi. Anche questo aspetto viene approfondito nella sezione sui contesti.

Riassumendo, l'advice è inteso dagli intervistati come una *funzione di supporto a una decisione* che si realizza grazie a un mandato e che comporta un ingaggio specifico rispetto a un oggetto 'problematico' determinato e parzialmente circoscritto dalla domanda del committente.

L'advice identifica una relazione *ad personam*, nel senso che è il Ministro il punto di riferimento comune per tutti gli intervistati, sia sul lato della domanda sia su quello dell'offerta. Questa relazione può essere specificatamente orientata a un problema definito, oppure essere generica, lasciata alla contingenza, come una disponibilità a svolgere un servizio.

In ogni caso, secondo gli intervistati, l'advice ha comunque un carattere *contingente*, relativo a situazioni nelle quali qualcuno offre una competenza specifica e approfondita che viene modulata in quella relazione. Quest'ultima ha un margine negoziale importante, nel senso che il supporto non è passivo, anzi spesso è proattivo, di stimolo, di interlocuzione critica.

In conclusione, l'advice esiste se, e solo se, chi offre la propria competenza si mette in relazione con una domanda, specifica o generica, la quale, in ultima istanza, proviene dall'organo politico e può essere svolta congiuntamente con o intermediata dagli Uffici di diretta collaborazione.

3.2. L'autodefinizione del ruolo di advisor

Se l'advice è una relazione tra un committente e un esperto, ciò che è importante è che le proprietà che ne qualificano l'agire, ma anche il successo, non dipendono dagli attributi formali, ma dai ruoli che committente, da un lato, e consigliere, dall'altro, svolgono e quindi dal modo con il quale si interpreta quel ruolo. La qualifica di advisor, in altre parole, "non esiste", nel senso che non è uno status, né una professione, né una mansione, ma un ruolo che può essere svolto da attori della conoscenza di tipo differente, con *background* eterogenei, inquadramenti istituzionali differenti, interni o esterni all'apparato amministrativo, dotati di status differenti etc. Ciò che li accomuna è il medesimo ruolo che giocano nella sostanza (*in rebus*) e, talvolta, anche nella forma (*in legibus*).

Dunque, la classificazione tra advisor istituzionali, individuali e collegiali temporanei, che ha agito quale criterio di costruzione del campione delle interviste, non si rivela così cogente all'atto pratico. Si può essere advisor a partire da posizioni molto differenti.

L'advisor istituzionale, per esempio, è collocato in posizioni istituzionali volte al controllo (Corte dei conti, Consiglio di Stato) o al consiglio (CNEL) o al supporto (Uffici di diretta collaborazione), oppure perché la collocazione istituzionale in via diretta o indiretta permette, sfruttando l'osservatorio privilegiato su determinati processi amministrativi, di accumulare un set di competenze aggiuntive che possono essere spese in attività di sostegno e supporto, o anche di prevenzione, al decisore pubblico.

L'advisor individuale è il consigliere che agisce quale specialista a sostegno del Ministro e che quindi si può definire in qualche modo l'advisor nel senso più specifico del termine, mentre l'advisor collegiale temporaneo svolge il proprio ruolo all'interno di un'attività di gruppo, comitato, Task Force, commissione, dove dà un apporto a un sostegno che viene mediato ed elaborato in forma collegiale.

Questi tre modi possiedono gradi di formalità e informalità variabili, ma, come anticipato, non presentano una significativa varianza, anche numerica, rispetto all'aspetto lessicografico presentato sopra.

Anzi, in termini di *word similarity* (ovvero di utilizzo di un vocabolario analogo) non vi è una netta distinzione, anche se gli intervistati sul lato della domanda presentano una maggiore omogeneità lessicale e sembrano condividere un'esperienza (istituzionale) che avvicina maggiormente il loro lessico. Tuttavia, non è presente uno scostamento di vocabolario rilevante: la rappresentazione del ruolo - e dell'oggetto della relazione - presenta differenze minimali, legate agli aspetti formali relativi allo status e alla condizione (individuale o collegiale).

L'assenza di una sostanziale variabilità conferma che, al di là delle differenze, vi è una comune percezione di che cosa sia la relazione e di come la si debba svolgere. Questo elemento è confermato anche per coloro i quali sono stati intervistati in quanto espressione della "domanda" di advice, ma che costituiscono anch'essi parte dell'offerta, diretta o indiretta, come erogatori di conoscenze o mediatori verso le conoscenze di altri.

La comunanza nelle rappresentazioni è soprattutto sulla propria identità e sul proprio ruolo. Il policy advisor si rappresenta come un esperto specialista:

«di fatto noi siamo dei tecnici» [TP7],

e

«io sono il *technical* advisor della politica che poi ha la funzione di decisione» [TP3].

La figura del tecnico non coincide solo con l'aspetto della competenza, ma anche con quella dell'aderenza, della correttezza e della coerenza con i contenuti e i saperi di riferimento:

«la mia figura è una garanzia di correttezza tecnica della decisione, di diciamo coerenza interna sistematica per quanto riguarda l'aspetto più prettamente giuridico, cercando nel modo più flessibile e armonico una compatibilità da quelle che sono le categorie politiche» [TP18];

o ancora:

«noi non siamo protagonisti, noi siamo funzionali al funzionamento di una macchina» perché «è una figura che affianca il decisore valorizzandone una serie di aspetti» [TP21].

L'auto-rappresentazione viene anche percepita come dovere di apportare un contributo di tipo esperienziale solido. Il compito "storico" dell'advisor è, ai nostri tempi, più decisivo e necessario, perché:

«io credo che uno dei compiti che noi abbiamo è quello di mettere a disposizione la nostra conoscenza a chi poi deve prendere delle decisioni, perché mai come adesso ci troviamo di fronte spesso a persone che non hanno un vissuto storico» [TP15].

Questo compito, infatti, non viene percepito solo come un servizio al Ministro, ma alle istituzioni in senso generale, anche con una funzione critica evidente, di stimolo, di limitazione dei poteri e di emancipazione istituzionale. Qualcuno esplicita chiaramente questa funzione:

«io sono un grillo parlante istituzionale» [TP1];

o:

«talvolta il tuo compito è proprio quello di fare il guastafeste» [TP6].

In generale, la funzione di supporto e stimolo è molto evidente in tutti gli intervistati:

«qual è il ruolo dell'esperto e fino a dove si spinge? cioè noi abbiamo il nostro ruolo, è quello di dare queste raccomandazioni e quindi di gestire questo piano di proposta» [TP9].

Come si vede è un sostegno pensante, anche di proposta e di formulazione, che non è solipsistica, come quella di un sapiente isolato, ma di uno *stakeholder* della conoscenza che viene percepito come portatore di valore se agisce quale intermediario, come emerge da questi frammenti di interviste, dove si sottolineano le qualità aggiuntive di un esperto propositivo e in relazione con altri contesti:

«gli esperti che partecipano e ci aiutano a trovare le risposte alle esigenze che ci vengono raffigurate dalle parti sociali oltre che dai cittadini» [TP13];

e ancora,

«la politica dovrebbe essere più incline a servirsi dei tecnici per capire la complessità di formulare delle ipotesi» [TP4],

perché:

«ci avvaliamo [...] di conoscenze tecnico scientifiche che sono alla base delle azioni messe in campo per l'attività di previsione e prevenzione» [TP20].

Al contempo, quello dell'advisor è un ruolo di affiancamento, mai sostitutivo, del decisore politico, al quale spetta appunto la presa di posizione ultima circa la decisione. L'advisor deve dunque offrire:

«elementi di riflessione che poi sono presi in considerazione, ma poi può darsi pure che l'amministrazione si discosti o il vertice politico non li voglia tenere in considerazione» [TP19];

«anche di proposte normative, cioè noi insieme all'amministrazione magari facciamo noi delle norme che poi veicoliamo attraverso l'amministrazione» [TP15].

Intorno a questo nucleo emerge un elemento determinante, ossia la necessità di porre un confine, ovvero stabilire che cosa *non* è un advice (e cosa *non deve fare* l'advisor). In un'intervista è emerso il potenziale generico e dirompente insito in un ruolo senza una limitazione:

«ma sì non c'è dubbio eh, passa sotto il nome di advisor di tutto. È Advisor chiunque passa di lì... alla domanda cosa fai? Mah io faccio l'advisor. No, cioè l'advisor deve essere un rapporto molto chiaro e molto dritto» [TP3].

La prima distinzione è che il policy advisor prende le distanze dal political advisor: non si tratta del consigliere politico né dello *spin doctor*, mentre risulta abbastanza evidente che vengono anche utilizzati come sinonimi termini generici, quali consigliere, esperto, tecnico, consulente, i quali sono accettati, al contrario della connotazione di affiliazione politica, che è rifiutata. La distinzione è evidente e segna una discontinuità storica e professionale al tempo stesso. Il frammento seguente narra chiaramente l'auto rappresentazione e il confine:

«ho cercato di dare un taglio tecnico al mio ruolo, mentre normalmente il cd. consigliere politico non ha proprio un taglio tecnico, le competenze tecniche sì, ma l'approccio, il ruolo, non necessariamente, anzi, quasi mai, e gli esempi si sprecano nel senso che molto spesso la figura [...] pescata dal mondo della politica di parte, ovvero la Lega ha i suoi, il PD ha i suoi, etc. etc.» [TP21].

Gli intervistati, come sarà approfondito nel paragrafo successivo, si autodefiniscono indipendenti o neutrali rispetto alla politica:

«la politica è altro da me ed è anche proprio altro dalla mia azienda, cioè proprio servitori dello Stato a 360°, per cui si lavora con ministri di qualsiasi provenienza come di qualsiasi colore» [TP15].

Analogamente, un'altra intervista sottolinea la differenza in modo meno diretto:

«i consiglieri per competenza hanno tutti una qualche specificità, nel senso che non c'è nessuno tranne appunto diciamo il consigliere politico e segretario politico e segretario tecnico politico particolare, che è una questione di vicinanza politica, e che quindi fa tutto, o no?» [TP16],

Mentre il political advisor coincide con un:

«lavoro comune con il Ministro, quindi il mio rapporto è direttamente con lui. Poi io mi relaziono anche con le altre figure, a partire dal Capo della segreteria, dottor [...], con altre figure che lavorano con lui» [TP4].

La seconda distinzione è che il *policy advisor* non è un lobbista; la distanza dal *lobbying* è rimarcata con nettezza in poche, ma chiare interviste:

«il policy advisor non è un lobbista, [...] il consigliere non è un PR, non è un lobbista, il Consigliere è una figura che affianca il decisore valorizzandone una serie di aspetti» [TP21].

Analogamente, l'advisor non è nemmeno un consulente privato, ovvero un business *advisor*. La distinzione è netta:

«i privati si arrangiano, i privati ognuno cioè ha un suo consulente, le associazioni industriali, del commercio, se sono brave, cercano di fare una prima sistematizzazione di questi utilizzi per evitare che ogni azienda si faccia il suo, le più ricche hanno gli advisor e cercano di fregare quelle minori, e le associazioni hanno questo compito, cioè lo fanno, sistematizzano i loro *advisor* e poi ne fanno oggetto di loro politiche e magari con la *lobby* con il decisore pubblico. Questo lo fanno i privati, lo fanno, e lo fanno in modo efficiente e non è detto che lo facciano in modo utile per il Paese, però efficiente. Il pubblico, come può fare il pubblico? Allora siccome al di là dei rami alti del governo, che sono pochi i centri e che dovrebbero tra di loro come dire farsi una pensata, adesso per esempio per l'utilizzo dei fondi si è detto, la Francia ha addirittura riabilitato il Commissariato [...] un panzer, superorganizzato, che controlla, decide, e che segue l'attuazione. Noi non siamo in grado di fare questo però per dire ieri con la cabina di regia di Palazzo Chigi [...] cerchiamo di mettere una cabina di regia, non so, un qualche organismo che cerchi di seguire nei prossimi anni» [TP8].

Nelle parole di un'altra intervista:

«la differenza tra un business advisor ed un policy advisor è questa. Perché quando tu fai il business Advisor, veramente tu parli col capo, l'amministratore delegato, è lui che decide, la macchina si allinea, non è detto che nel momento in cui tu parli col capo, la pubblica amministrazione si allinea» [TP3].

Il confine è percepito come una *condicio sine qua non* assolutamente necessaria per potere definire che cosa sia il ruolo di advisor e dove inizi e termini la sua funzione, ciò dipende sicuramente dal modo con il quale la relazione inizia, da quello con il quale essa viene interpretata dalle parti e dal modo con il quale il valore aggiunto, ossia la competenza, viene declinata e resa fruibile.

3.3. Il confine della relazione: il mandato e l'ingaggio

Come è stato descritto, il contributo del policy advice al *policy making* è profondamente influenzato dalla relazione che lega i suoi destinatari. Le interviste si sono concentrate su un aspetto fondamentale di tale relazione, ovvero i suoi confini che, intesi come il perimetro di azione, si sostanziano nel mandato e nella forma di ingaggio del rapporto. Dalla costruzione del *Dataset degli advisor del PAS italiano* è emerso, infatti, che quattro advisor su cinque agiscono una funzione formalizzata di supporto al *decision making*, mentre dall'analisi delle interviste è stato verificato che tale formalizzazione non risolve in modo definitivo i confini della relazione tra committente e advisor. Infatti, a questi ultimi è sempre richiesto uno sforzo di interpretazione del ruolo e del compito affidato, rispetto alla nomina ufficialmente ricevuta:

«la prima cosa che tu devi fare è domandarti esattamente che cosa viene chiesto a te. È chiaro? Cioè tu dici il mandato e, dall'altra parte, in qualche modo la seconda domanda è: a chi riferirsi, il referente. [...] Perché il non aver chiaro come è fatto il mandato e non aver chiaro a chi riferirsi è in realtà il più delle volte fonte di confusione» [TP3];

«il chi domanda dipende anche, i gradi di autonomia che lui stesso ha nel domandare, hai capito? Nel caso ultimo era il Ministro che ci ha domandato con un atto, con un atto proprio nel quale erano scritte le sei domande a cui rispondere» [TP3].

Il mandato è ricondotto a due questioni, una di carattere strategico e una di tipo contingente:

«il problema di fondo che hai è chi te lo domanda: se te lo domanda una visione politica per un piano strategico, un conto, un conto se ti trovi davanti a una amministrazione che ti chiede una sequenza di atti amministrativi» [TP17].

Le domande di advice possono dunque richiedere di elaborare scenari a medio-lungo termine oppure essere di dettaglio, puntuali, circoscritte ed essere poste in successione. In questo secondo caso, l'advisor sarà chiamato a una ricomposizione della frammentazione.

Il rapporto con la domanda è complesso e si articola in modo differente quando l'advisor ha un incarico *ad personam* piuttosto che all'interno di una istituzione. È così che:

«quindi non semplicemente ognuno ha le sue idee politiche, ma è evidente che se tu vuoi fare il tuo lavoro qui c'è una differenza tra quando rappresenti un'istituzione quando sei da solo, naturalmente, soprattutto quando rappresenti una istituzione tu devi essere leale, totalmente leale, con l'istituzione che ti chiede le cose, indipendentemente dal fatto che quel governo ti piaccia o non ti piaccia. Quando sei da solo, primo, puoi sempre rifiutare di fare l'advisor, ma anche quando lo fai senza un rapporto, diciamo così, formale fiduciario, ti devi porre comunque il problema di quale è il bene del Paese dal tuo punto di vista ma che devi cercare di rendere coerente con il punto di vista di chi ti sta facendo la domanda» [TP6].

Anche chi è stato intervistato sul lato domanda dichiara che si sente chiamato a esercitare la doppia funzione, quella di advisor strategico - che è descritta come tipicamente esercitata fuori dal Gabinetto perché ricoperta dagli advisor ministeriali - e quella di tramite con la macchina amministrativa:

«proprio perché esistono gli advisor, uno mette una persona più manageriale appunto amministrativa-tecnica che si preoccupa di far funzionare la macchina e poi, se c'è una posizione strategica, chiede l'advisor, cioè io di fatto mi trovo a dover fare tutte e due le cose. Però, ripeto, è un'eccezione, ed è da discutere se sia meglio o peggio, insomma, qui è nata anche molto dal rapporto fiduciario che c'era con il Ministro quindi, e l'aver anche disegnato tutte le riforme che avevamo organizzato; quindi, è chiaro che da attuare è tutto molto più semplice» [TP19].

Il mandato non viene però fatto coincidere con un'esperienza individuale. Ovvero, ci sono mandati singoli che riguardano consiglieri individuali e mandati che riguardano un gruppo. La differenza è sottile, ma esiste:

«quindi se di mestiere devi fare il policy advisor, la prima domanda è: che cosa vuoi da me? Secondo, e con chi lo devo fare? Con chi lo devo fare, eh, sono diverse le combinazioni, le stesse persone possono stare dentro a dei comitati diversi che solo per la loro modalità di organizzazione hanno diverse destinazioni» [TP3];

«per noi, tra l'altro, la discussione collettiva è un *must* [...] Quindi concertiamo tutte le nostre scelte. Noi facciamo riunioni fiume quotidiane» [TP14].

Più significativamente, l'advice viene comunque fatto coincidere con un ingaggio di cooperazione con altri soggetti, anche se si è da soli a svolgere questo ruolo:

«*Decido* viene proprio dal latino che significa tagliare, ma il taglio è sempre frutto di una collaborazione, quindi negli uffici dove c'è collaborazione, si raggiungono degli ottimi risultati» [TP18];

«Quindi in realtà non è che una scelta che ho preso in solitaria, è una scelta che ho preso con altre persone, valutando uno scenario che fosse probabile» [TP11];

«Il nostro sottogruppo ha lavorato particolarmente bene perché eravamo tutte persone, comunque, che tra di noi già si conoscevano, che avevano la stessa sensibilità nei confronti di questa tematica, e che quindi abbiamo insomma siamo state abbastanza in sintonia» [TP17].

Questo accade sistematicamente nell'advice fornito dalle Task Force, le quali per definizione operano collegialmente:

«e quindi ci siamo poi organizzati, divisi il lavoro per sottogruppi e quindi sentiti all'interno di ogni sottogruppo per poi sentirci insieme agli altri sottogruppi più o meno una volta alla settimana, una volta ogni 10 giorni [...] Il tutto ovviamente via call, video come stiamo facendo adesso» [TP17].

E ancora, l'ingaggio è un problema di condivisione, non solo l'esito di un mandato o di un contratto, ma proprio il frutto di un rapporto di confronto sullo scambio e sul contributo dato dall'*output*:

«Allora secondo me deve essere o dovrebbe essere definita bene la domanda, cosa che non era, il perché quell'interlocutore è importante per quella domanda, e ci dovrebbe essere un momento, in un mondo ideale [...] ci dovrebbe essere sempre un momento in cui si riflette insieme, committente e advisor sull'utilizzo sul *feedback* che c'è stato, no? Invece questo per noi è totalmente mancato» [TP3].

Questi elementi riportano alla definizione di un lavoro che non è mera trasmissione di competenza o erogazione di conoscenze, né somministrazione di informazioni o risultati, ma quello di un rapporto dove prima di tutto bisogna essere flessibili e capaci di rispondere a bisogni mutevoli e crescenti:

«l'ingaggio è stato su questo punto. Poi il Ministero [...] si occupa un po' di tutto e quindi io tuttora spesso mi allargo su [altre] questioni, però l'ingaggio iniziale è una competenza molto specifica» [TP16],

nonché avere la consapevolezza che la richiesta sottesa al mandato è quella di

«unire i puntini significa da una parte interpretare una visione, quella del Ministro, eh, ma dall'altra capire dall'altra parte cosa c'è» [TP16],

e che, per riuscire a soddisfarla è necessario conoscere profondamente l'oggetto ed essere il più addentro possibile alle strutture ministeriali, coltivando relazioni professionali e dialogo con la macchina amministrativa.

Al contempo, il lavoro in collaborazione non deve inficiare la capacità di operare in autonomia dell'advisor, un prerequisito che deve essere coltivato:

«Quello che non si deve fare, dipende dalla propria funzione obiettivo. Se tu vuoi andare a letto tranquillo, sai che non devi fare certe cose. Se invece il tuo obiettivo è quello di avere il tuo contratto rinnovato, le cose da non fare sono altre. Capite di cosa sto parlando... Io per fortuna

ho avuto la possibilità sempre di esprimere molto liberamente quello che pensavo e credo di essere stato apprezzato nel tempo per questo, da governi destra e sinistra, di tutti i tipi. Perché, perché la gente sa che dico quello che penso. Magari è sbagliato ma dico quello che penso e quindi è un advice onesto, basato su dati, basato sulla conoscenza, basato su appunto, in qualche modo non essere uno *yes man*, ma in ogni caso provare ad affrontare il problema dal punto di vista di chi ti sta facendo la domanda» [TP6].

L'ingaggio insomma, prevede autonomia, certamente, ma anche autosufficienza (e autodisciplina):

«Quindi io consiglio tantissimo lavoro solitario, cioè tantissimo lavoro di lettura e di formazione anche a prescindere da quello che ti viene raccontato. Perché il rischio in cui non bisogna cadere è quello di non approfondire in autonomia ma di sentire solo le istanze di chi ti viene a parlare» [TP11].

Si tratta di un requisito, quello dell'autonomia, che gli intervistati considerano da radicare sin dall'inizio dell'ingaggio:

«La prima cosa è come dire è essere trasparenti, franchi e non avere infingimenti nel senso che il rapporto sia chiaro. Bisogna anche dare delle risposte ma a mio giudizio bisogna evitare di essere diplomatici, bisogna dire quello che uno vuole sapere e pensa, i rapporti poi si costruiscono e si costruiscono sulla base della serietà del rapporto» [TP20].

Alcuni advisor sono stati molto solleciti nel sottolineare la necessità di avere:

«chiarezza nel dire: non sono figlio di nessuno, non sono, non ho una causa personal-politica da difendere, non ho rancori, non ho vendette da perpetrare, forse aiuta» [TP15].

Altri hanno espresso un atteggiamento fermo, ma più sfumato, in cui si riconosce la pressione alla quale è sottoposto l'advisor e si suggerisce l'onestà intellettuale come atteggiamento distintivo. Una libertà di pensiero utile alla decisione e al decisore, perché:

«al decisore non interessa o non dovrebbe interessare moltissimo di essere circondato da *yes man*, in generale al decisore dovrebbe interessare di essere circondato da persone che hanno un punto di vista e che sono abituate a esplicitarlo questo punto di vista, cosa che, vi garantisco, non sempre accade» [TP21].

Questa caratteristica comportamentale di autonomia e indipendenza rappresenta anche un requisito per essere reclutati e ingaggiati:

«io ritengo che gli esperti debbano essere quanto più indipendenti possibile. Proprio perché appunto devono avere una visione a 360° e necessità di rispondere adeguatamente alle esigenze sociali, quindi secondo me l'indipendenza è fondamentale. E la vicinanza con il Ministro serve per orientare le scelte, quindi sono scelte che vengono orientate, ma come le dicevo le nostre scelte sono concertate» [TP14],

perché in genere non si esita ad accordare fiducia e a farsi accompagnare nella scelta, quando c'è il riconoscimento di un'indipendenza evidente

«mi arrivano quasi per lo più decisioni preconfezionate su cui però il confronto finale è necessario e delle volte mi arrivano in molti casi dai miei collaboratori in cui ci stanno due tre opzioni, e chiedono a me l'opzione» [TP5].

E perché c'è necessità di coltivare un certo grado di continuità del mandato a consolidamento della qualità del lavoro:

«Quando noi ci avvaliamo degli esperti, in ogni circostanza in cui c'è bisogno di avere informazioni di carattere tecnico scientifico che sono alla base delle decisioni devono essere prese, e quindi al di là del singolo episodio, noi abbiamo, come dire, un'attività periodica» [TP20].

Il tema dell'autonomia interseca quello della remunerazione della prestazione. Dalle interviste non emerge insoddisfazione per la mancata remunerazione, ma si mette in discussione il problema della legittimazione, dell'autorevolezza e dell'autonomia: uno scambio sotteso a una prestazione professionale concessa a titolo gratuito non è legittimante né per i mandatari né per il mandante:

«Mentre questo fatto che uno non è pagato e che sia stabilito che non è pagato, lascia sempre intendere o una qualche tipo di affinità politica o un qualche tipo, comunque, di legame personale e questo fa male a tutti» [TP3].

L'autonomia di alcuni advisor non è scevra da alcuni compromessi, quale l'accettazione di operare funzionalmente alla committenza come *hired gun*³⁰ della politica, contribuendo alla legittimazione delle scelte:

«se il Ministro vuole creare le condizioni per misure più restrittive e ha un consigliere che è ascoltato dai media sulla tematica pandemia etc., quel consigliere riesce a fare l'intervista in cui drammatizza la situazione, e quindi crea un clima per cui quella decisione possa essere valutata, è un conto» [TP4].

L'autonomia chiama in causa un argomento cruciale tipico delle pratiche e delle condivisioni tacite, quello della fiducia. Quello dell'advisor è un *boundary work* che non è caratterizzato da una netta ripartizione dei compiti tra scienza (che ricerca causalità) e politica (che coinvolge valori e interessi), ma dal tentativo di un coordinamento nel rispetto delle reciproche identità e sfere di indipendenza³¹ e dove l'elemento fiduciario è fondamentale:

«[un altro] aspetto nel quale c'è una differenza importante è quello se tu hai un rapporto fiduciario, formalizzato in un contratto, in quanto consulente, advisor, o se invece tu vieni chiamato in modo più o meno estemporaneo, ma senza nessun obbligo. Questo naturalmente fa una certa differenza positiva o negativa. Positiva quando tu hai un rapporto più strutturato perché riesci a costruire nel tempo magari un percorso fatto anche di rapporti con gli uffici, eccetera. Quando invece è estemporaneo tu sei molto più libero, dici quello che pensi, ma non hai una responsabilità diretta rispetto alla figura politica che ti ha nominato come advisor. Quindi in qualche modo tu non vieni identificato con le scelte che vengono prese, giuste o sbagliate, e con il fallimento o il successo di quell'organo politico rispetto al quale tu dai appunto dei pareri» [TP6].

Una nomina di carattere fiduciario, tuttavia, non implica uno schiacciamento della professionalità dell'advisor ai *desiderata* del vertice politico:

«[...] è un punto di orgoglio, anche questo, quello di dire noi siamo autonomi. Punto. Siamo stati scelti qualche volta con delle regole che hanno coinvolto decisioni - se vogliamo - di natura politica, però noi rimaniamo autonomi» [TP10].

³⁰ M. Maley (2000), *Conceptualising Advisers' Policy Work: The Distinctive Policy Roles of Ministerial Advisers in the Keating Government, 1991–96*, in «Australian Journal of Political Science», n. 3, pp. 449-470.

³¹ G. Mulgan (2007), *Truth in Government and the Politicization of Public Service Advice*, in «Public Administration», pp. 569-586; A. Wildavsky (1979), *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Macmillan, London.

E ancora:

«il lavoro di consigliere secondo me è fatto bene se si prescinde dal fatto che tu quella persona la conosci, il tuo modo di, diciamo l'output deve essere uguale, ciò che è diverso è l'input» [TP11].

Il rapporto fiduciario non implica mai un'affiliazione politica o partitica, soprattutto se si hanno incarichi istituzionali, ma non per questo ciò significa che una relazione di fiducia possa essere funzionale proprio in queste situazioni di indipendenza. Gli intervistati hanno dichiarato di non avere posizioni politiche da portare all'esame dei decisori:

«non abbiamo un credo specifico in base al quale poi esprimere le nostre valutazioni. Le nostre valutazioni sono esclusivamente basate, ovviamente sul canone generale della legalità» [TP7].

Alla richiesta di advice deve essere risposto con impegno:

«Cioè se fai il funzionario del bollo tondo, hai diritto a percepire lo stipendio perché ti spetta, il tuo l'hai fatto, però forse c'è qualcosa di più che ci rende migliori servitori dello Stato e qualcosa di più è parlarci» [TP2].

Ricercando il massimo livello di fiducia collaborativa con gli altri soggetti coinvolti nella produzione dell'output dell'advice attorno a valori comuni:

«Però ecco che la fiducia, il *mutual trust* si ha nel parlare lo stesso linguaggio, ma fino a un certo punto, è più nell'avere gli stessi principi base» [TP1].

E facendo tesoro dell'esperienza professionale che gli esperti hanno maturato:

«Lei è il contraltare che mi dice: io vorrei fare quella cosa lì ma ti dico già che ci si è provato 5 anni fa e per quella strada lì però non si poteva fare; è una sorta di memoria storica che ti dice [...] ti spiega: è fattibile o non è fattibile e ovviamente poi si parla di strade alternative» [TP21].

Dunque, nella grande maggioranza dei casi, gli intervistati descrivono il legame di fiducia con la committenza come frutto di una costruzione progressiva e fortemente ricercata da posizioni di mutua indipendenza e reciproco rispetto. Fiducia non significa, infatti, asservimento, affiliazione, militanza. Una delle evidenze emerse dall'analisi del *Dataset degli advisor del PAS italiano*, come visto sopra (Capitolo 2), infatti, è la scarsità di advisor classificabili come *political advisor*: uomini e donne di fiducia del decisore, reclutati e arruolati a supporto di una carriera e di una linea partitica in quanto affini alla sua posizione politica. Semmai, laddove vi sia un rapporto pregresso o un punto di contatto biografico, esperienziale o valoriale, ciò può spingersi a un'affinità intensa e a un'intesa anche personale che va al di là del mero professionista tecnico.

Interpretando in senso estensivo la logica di collaborazione istituzionale emerge anche, talvolta, l'importanza della creazione di un rapporto di assoluta fiducia e di colloqui «più che più che tranquilli» [TP1]. Questa lettura ha una sua *ratio*:

«qualcuno vi potrà anche dire che è un modo un po' scorretto di comportarsi, perché uno deve stare sotto la cupola di vetro, non deve capire, non deve sapere, deve dare un parere *pro veritate*, oggettivo» [TP1],
è però garanzia del buon andamento e della collaborazione:

«perché il massimo rispetto della professionalità propria dipende dal fatto che uno deve saper dire anche no! La cosa fondamentale è che uno acquista la fiducia di una persona, se non è sempre

uno *yes man*, se sa dire: guarda Ministro, sì io ho qualche dubbio però, e glielo sa esporre e lo sa spiegare e lo sa chiarire» [TP1].

Questo atteggiamento aperto e onesto nell'interlocuzione con la committenza è alla base della costruzione del legame di fiducia conquistato sul campo e consolidato nel rispetto della parola data che, in ultima sede, si concretizza nel successo dell'advisor nella capacità di influenzare la decisione. Altrimenti il rischio che il decisore corre nel circondarsi di advisor solo apparentemente "fedeli" è evidenziato con chiarezza:

«ho visto pietire personaggi anche di dubbio gusto, pietire strapuntini di ogni genere, ruoli, coccarde etc., per solo la possibilità di accedere a persone, riunioni stanze etc. che poi avrebbero portato valori aggiunti a mo' di corollario [...] perché si può sempre dire: quello non parla nel mio nome, sì, però intanto l'hai nominato te» [TP21].

È dunque fondamentale la dimensione dell'etica professionale:

«un po' di formazione sull'etica del lavoro del Consigliere ci spenderei parole, vi spiego perché. Perché ogni tanto ho visto colleghi pensare al proprio ruolo come un biglietto da visita per altre situazioni. E allora questo non è solo scorretto ma è anche fuori dal nostro mondo» [TP21].

3.4. La competenza dell'advisor

La competenza viene considerata cruciale nella relazione di policy advice. A sua volta, il tipo di competenze alle quali deve ricorrere l'advisor per svolgere il proprio ruolo conferma che la conoscenza esperta per la presa delle decisioni è un sapere tecnico che diviene sapere "pratico" o *craft knowledge*, come scrive Majone³², attraverso un lavoro di traduzione e contestualizzazione condotto dagli advisor stessi.

In questo senso, l'advisor è un policy advisor, ovvero un esperto che, a prescindere dall'eventuale legame politico e/o personale con il decisore e dalla disciplina di riferimento del suo sapere tecnico-specialistico, offre la propria conoscenza per risolvere problemi di policy sotto qualsiasi profilo, sia in termini di progettazione, sia di strategia per le decisioni, sia di elementi tecnico specialistici e via discorrendo.

Come descritto, nella rappresentazione data dagli intervistati il policy advice è una relazione fondata sulla conoscenza esperta: è appunto l'esperienza maturata, frutto di competenza intersecata con capacità di mettersi in relazione al problem solving, che alimenta la qualità dell'advice. La connessione tra *decision maker* ed esperto è resa possibile da un lavoro di *declinazione del sapere* che l'esperto deve essere in grado di operare e che richiede capacità di:

(i) negoziazione,

«E questo richiede delle skill appunto di negoziazione e di bilanciamento che sono tipiche di funzioni apicali di organismi» [TP4],

(ii) sintesi,

«se parliamo poi di un decisore deve essere un documento sintetico breve che abbia già le proposte» [TP6],

³² G. Majone (1989), *Evidence, Argument, & Persuasion*, cit.

(iii) bilanciamento tra gli interessi in gioco³³, ad esempio:

«il bilanciamento tra alcuni principi costituzionali e l'articolazione anche autonomistica dello Stato e quindi il ruolo anche la responsabilità degli enti locali» [TP4].

Gli intervistati hanno richiamato, a integrazione delle competenze tecniche specifiche proprie dell'esperto che ricopre il ruolo di advisor, una serie di competenze e conoscenze di tipo aggiuntivo, che esulano dal *background*, dal percorso formativo e dai titoli accumulati, i quali vengono dati per scontati come un prerequisito.

Li possiamo classificare in quattro tipi: soft skills, stile di advice, sapere contestuale, sapere strategico, come riassunto nella Tabella 5 e, a seguire, come descritto dalla diretta voce degli intervistati.

Tabella 5 – Competenze, saperi e stile dell'advisor (in ordine di frequenza)

Competenze	Capacità relazionali Saper ascoltare Comunicazione Formazione continua Trasversalità Flessibilità e capacità adattiva Dialogo Proattività
Sapere contestuale	Analisi del ruolo e consapevolezza del committente Conoscenza degli obiettivi degli altri attori Comprensione del contesto Comprensione del problema e dell'obiettivo Comprensione del punto di vista del decisore e dei collaboratori Riconfigurazione all'interno della visione del committente
Sapere strategico	Analisi dello scenario e del momento decisionale Capacità di astrazione Visione Esperienza Memoria storica
Stile	Trasparenza Rapidità della comunicazione

Elaborazione SNA, 2021

3.4.1. Competenze

Nelle parole degli intervistati le competenze maggiormente richiamate sono riconducibili a soft skills:

«ho sempre cercato di prendere le persone e di valorizzare le soft skills, quindi sono assolutamente convinto che la competenza tecnica è un valore aggiunto fondamentale in questo campo ma se non hai le soft skills, non vai da nessuna parte» [TP5].

Con questo termine, gli intervistati intendono la capacità di entrare in dialogo con l'interlocutore, dimostrando anzitutto capacità comunicative e soprattutto di ascolto:

«quindi anche questo elemento è importante: ascoltare tutto ciò che lui [il Ministro] può dire e

³³ «Perché [l'attività di advice] richiede capacità di negoziazione, di sintesi, di bilanciamento» [TP6].

che io non posso aver letto; non solo ciò che lui sa anche ciò che lui viene a sapere in una maniera privilegiata rispetto a me. Quindi grande capacità di ascoltare ma io ritengo sempre che, fondamentali, siano le idee: vale a dire che ognuno di noi deve non affezionarsi alla propria area ma ascoltare anche tutti gli altri» [TP11].

E capacità di entrare in sintonia con la domanda di conoscenza:

«ma in ogni caso provare ad affrontare il problema dal punto di vista di chi ti sta facendo la domanda» [TP6].

Senza empatizzare, perché il contributo dell'advise non risiede nella anticipazione delle considerazioni che elaborerà la committenza:

«è più una falsa empatia. Cioè tu prendi le idee di qualcun altro, ci lavori sopra pensando che le tue deduzioni saranno anche le sue deduzioni, cosa che non esiste» [TP21].

Compito di chi desidera formare un advisor è, dunque, quello di favorire lo sviluppo di competenze, e cioè:

«educare all'intermediazione, educare all'interlocazione, educare, diciamo, alla comprensione reciproca» [TP18].

Nelle parole degli intervistati, sono considerate fondamentali inoltre la flessibilità – intesa come capacità di adattarsi alle mutevoli esigenze della domanda, ossia possedere almeno

«un minimo di capacità adattiva» [TP17],

e la capacità di proporre soluzioni, anche anticipando esigenze future.

3.4.2. Sapere contestuale

Menzionata con grande frequenza dagli intervistati è la capacità di produrre *sapere contestuale*. Essa richiede, da un lato, la capacità di comprendere obiettivo, ruolo, visione del committente e di collocarlo (e, ove necessario, riconfigurarlo) nel contesto decisionale,

«Ovviamente devi riconfigurare tutto all'interno della sua visione, devi ascoltare, come vi dicevo prima, non devi empatizzare ma devi ascoltare quello che lui ha in mente» [TP21],

dall'altro, la conoscenza degli altri attori e dei loro obiettivi, perché:

«se non conosci in maniera dettagliata l'amministrazione in cui lavori è impossibile, perché in realtà metti insieme una serie di aspetti appunto che sono di carattere amministrativo ma soprattutto appunto di visione e di declinazione di quella visione in quel particolare contesto» [TP19];

e, ancora:

«Lo schema di lavoro è questo, i tecnici devono avere la libertà, quando dico libertà non dico che possono scrivere quello che vogliono al di fuori del contesto e senza capirne la delicatezza, ecco, parlo di persone ragionevoli che devono poter formulare con libertà ipotesi anche alternative» [TP13].

3.4.3. Sapere strategico

Sebbene esplicitata in modo meno ricorrente, il sapere strategico è la *competenza* che consiste nell'essere in grado di dispiegare un sapere di tipo strategico, inteso come capacità di visione, elaborazione di scenari, a partire da un bagaglio esperienziale solido:

«comunque ci sono dei discorsi che non si possono ignorare e che spesso ti vengono soltanto un po' con l'esperienza» [TP15].

Uno degli intervistati chiarisce come, a integrazione della *policy analytical capacity*, l'offerta di policy advice richiede un *quid pluris* costituito dalla propositività, dalla capacità di costruire proposte lungimiranti:

«Recuperare una dimensione strategica del policy advisor delle pubbliche amministrazioni [...] è il punto cruciale della partita» [TP3].

«Per cui quello su cui io insisto sempre tanto è cercare di convincere le persone che poi possono prendere delle decisioni, possono influire veramente, cercare di spingerli a fare un passo un pochettino più... più ardito, ecco, mettiamola così. È fatica, è fatica perché ci si scontra sempre con la difficoltà, soprattutto quando ci sono coinvolte più amministrazioni, di cambiare uno status quo che è comunque un po' comodo per tutti» [TP15].

La capacità di proporre si fonda su quella di costruire la propria azione nel lungo periodo e di saperla adattare a ciò che è attuale:

«un consigliere bravo è un consigliere che progetta, che fa un percorso di medio periodo nel quale procede per gradi. Io so che devo raggiungere un obiettivo e posso farlo attraverso interventi che si succedono nel tempo. Questo deve essere il mio schema iniziale. Su questo schema iniziale che io consiglio a chiunque si appresta a fare questo lavoro di fare, si interseca l'attualità» [TP11]-

«A noi serviva anche forse un tipo di conoscenze che andavano un po' oltre il mero mondo scientifico, cioè serviva una risposta un po' più pragmatica forse, proprio perché sono scelte complesse e i dati che ci servivano erano dati, cioè per rispondere a dei bisogni sociali crescenti e complessi, avevamo bisogno anche di un intervento un po' diverso, un po' più tarato su una visione a lungo termine, su una visione futura, e quindi che ci desse oltre allo specchio quindi della situazione - dati statistici e anagrafici e quant'altro - anche un ... quindi non solo un monitoraggio ma anche una proposta, cioè qualche cosa di un po' più propositivo, di una visione, ecco» [TP14].

3.4.4. Stile

Nelle interviste sono infine richiamate alcune caratteristiche proprie dello stile di *advising*, quali la trasparenza dell'azione e la velocità nella risposta alle richieste della committenza chiamata a operare in un contesto crescentemente mutevole, se non emergenziale:

«Ecco ciò che ci caratterizza è appunto la velocità, la velocità con cui riusciamo a risolvere determinate problematiche, quindi la velocità, la trasversalità, la flessibilità, la conoscenza diciamo di tante materie, [...] un volano per capire la ricaduta sul piano operativo di una questione» [TP18].

«E forse noi, la tecnica, dovremmo essere più rapidi nel fornire soluzioni» [TP13].

L'advisor deve dunque avere una tipo di formazione a tutto tondo e in continuo aggiornamento, una solida formazione culturale:

«Di fatto non bisogna partire dal tecnico, direi quasi dal culturale-scientifico, cioè basarsi su concetti solidi» [TP12]

che, a partire dalla trasversalità e dalle conoscenze di contesto, spazia tra le diverse competenze - con particolare riguardo alle capacità comunicative, sia nella forma scritta sia in quella orale:

«insegnare a comunicare è estremamente importante [...] Innanzitutto bisogna avere la consapevolezza di "a chi sto parlando", e secondariamente che lingua uso per farmi capire dai soggetti che mi stanno ascoltando. Ecco, questo io credo che sia una questione di mestiere» [TP10].

Quello che infatti viene ravvisato non è una carenza sul lato dell'*expertise* tecnica propria del policy advisor, quanto la necessità di un potenziamento del piano comunicativo:

«Quindi sul piano tecnico non c'è problema. Forse sul piano comunicativo. Quello che potrebbe essere utile - però sono convinto che già il livello sia ottimo - si può fare di più sul fronte della comunicazione» [TP10].

Perché:

«oggi si guarda molto per esempio all'impatto comunicativo» [TP13],

E dunque:

«oggi penso che più che un comunicato stampa, devo fare un bellissimo istogramma, un bellissimo grafico che faccia capire la misura. È chiaro che io avrò degli esperti dei quali mi potrò avvalere, però una infarinatura secondo me ci vuole, cioè, se io se voi pensate ad una scuola in cui si formino consiglieri, si formino Capi di Gabinetto, il Capo di Gabinetto poi è chiaro che delegherà all'ufficio stampa tutta quella parte, ma deve sapere come interloquire, se no sei lì che ascolti, pensi di capire e non capisci» [TP11].

3.5. I prodotti della relazione e la capacità di influenza sulla decisione

L'advisor rende il suo sapere esperto fruibile al decisore attraverso la forma scritta e quella orale. Rappresentano dunque *policy output*: report, relazioni, pareri, note, verbali, decisioni, proposte legislative e regolamentari etc.

Gli intervistati hanno sottolineato l'importanza della comunicazione scritta che si può sostanziare, da un lato, in note e report veicolati a mezzo e-mail; dall'altro in messaggi, che tipicamente rispondono a una richiesta di *instant advice*, veicolati a mezzo telefono (WhatsApp).

«Scrivo delle note su dei temi che di volta in volta si presentano, [...] sono un po' delle note molto spesso con dei numeri o delle opinioni anche per WhatsApp spesso, [...] Oppure note un pochino più corpose per e-mail e che però appunto spesso ormai è tutto così veloce... Comunque, e-mail o WhatsApp e basta» [TP16].

I pareri resi dagli di advisor istituzionali, la cui consulenza è richiesta formalmente, e il *drafting* legislativo e regolamentare da parte degli uffici legislativi ministeriali sono output regolati e proceduralizzati secondo uno schema definito, al limite anche solo dalle prassi istituzionali.

Tutti gli altri output non hanno schemi formali o procedure predefinite e si connotano diversamente a seconda dell'estensore e del tipo di domanda. In questo secondo caso, la generalità degli intervistati ha sottolineato il requisito della fruibilità del testo, in termini di chiarezza del linguaggio:

«ecco mediamente deve essere una cosa breve sintetica per punti, assolutamente non un rapporto» [TP19],

nonché della immediatezza, intesa come non necessità di intermediazione della segreteria particolare del *decision maker* destinatario dell'*output*.

Questo significa che i contenuti devono essere veicolati attraverso *format* e formati utilizzati dai *device* mobili e graficamente atti ad attirare l'attenzione del lettore (ad esempio, attraverso l'utilizzo del grassetto):

«il documento deve essere anche facilmente leggibile sul telefono, allora uno lo trasforma in pdf così non ha problemi di apertura rispetto a un doc che a volte può creare problemi di lettura» [TP19].

Una seconda caratteristica considerata come necessaria dagli intervistati è la fattibilità:

«in termini di proposta o di consiglio non è fattibile, non solo perché non è fattibile politicamente, non è fattibile la tempistica, non è fattibile da un punto di vista di sostenibilità economica, non è proprio fattibile dal punto di vista di meccanismi di funzionamento dell'amministrazione pubblica» [TP19].

Anche quando le procedure di produzione dell'*advice* non sono scritte e/o formalizzate, dalle parole degli intervistati emerge l'esistenza di convenzioni informali riguardanti il contenuto, la struttura, la lunghezza degli output che rispondono ai diversi contesti d'uso:

«[La conoscenza è] veicolata attraverso uno scritto, che non deve essere necessariamente una nota formale, basta anche un quesito rivolto con una e-mail e una risposta che arriva con un analogo documento» [TP20].

Nelle interviste viene sottolineata l'importanza e, in alcuni casi, la spiccata preferenza nel fornire note brevi (da una a tre pagine) eventualmente corredate da allegati di approfondimento che siano utili al decisore e al suo *entourage* (ad esempio, l'Ufficio legislativo).

Le note riportano in modo sintetico e semplice, ma non semplicistico, dati sul fenomeno in questione, possibili soluzioni al problema (con i relativi pro e contro), accompagnati da un inquadramento che fa riferimento, ove rilevante, alle soluzioni trovate in altri Paesi.

Gli advisor, a seconda del ruolo ricoperto e della funzione di *advice* da svolgere, utilizzano strumenti diversi:

- per istruire un provvedimento: predisposizione di un canovaccio da far circolare a mezzo e-mail per integrazioni e modifiche. Sono di uso comune programmi software che danno conto delle revisioni operate nel testo dai diversi estensori;
- per ottemperare a un obbligo di legge o amministrativo: ad esempio, un parere emesso nell'ambito del controllo preventivo di legittimità:

«il lavoro che poi si esprime in relazioni al Parlamento, in documenti di audizione, in delibere di controllo è sempre e comunque frutto di studio e ricerca» [TP7];

- in occasione di riunioni collegiali: per posizionare la propria proposta che deve sostanziarsi in un documento scritto da far circolare immediatamente prima (o dopo, a seconda delle circostanze) l'incontro;
- per proporre un'azione (sia essa legislativa o regolamentare): una nota breve, da esporre in occasione di un colloquio.

Emergono anche delle strategie per avere la paternità del documento e posizionarsi nel processo decisionale:

«Io do sempre un consiglio, secondo me un consigliere non deve parlare ma deve scrivere, perché chi scrive per primo “comanda”» [TP11];

oppure trovare il “supporter giusto”, ovvero avere capacità di individuare chi, tra soggetti rilevanti, potrà farsi portavoce della proposta ed essere in grado di costruire una coalizione ad essa favorevole:

«il nostro ruolo è quello di tecnici, per cui nelle occasioni ufficiali, può essere un'audizione, può essere una riunione formale, tendiamo a non uscire. Molto più spesso si lavora in preparazione a questo per cui è molto più facile che noi magari proponiamo che illustriamo quello che è un nostro disegno a persone dell'amministrazione che poi si faranno portavoce» [TP15].

Gli output, come rilevato nelle interviste, ma come anche anticipato da Veselý, sono spesso il risultato di compromesso di molti processi e rappresentano la sintesi, più o meno equilibrata, degli interessi in gioco. È per questa ragione che gli intervistati, in più occasioni, hanno sottolineato come sia difficile, se non impossibile, attribuire la paternità dei contenuti degli output:

«però certo la direttiva politica è senz'altro quella del Ministro» [TP14],

e anche:

«poi ovviamente c'è la scelta politica che anche il Ministro non è che decide in solitudine, quindi poi dopo c'è il passaggio politico e di solito c'è un passaggio politico che lavora su una bozza di proposta no? Non è che si lavora su un foglio bianco. Il Ministro porta già delle istanze e noi si lavora alla costruzione delle bozze che poi dopo di volta in volta migliorate fino alla fine» [TP16].

Rispetto all'*outcome*, ossia alla capacità di influenzare il *decision maker* e, di riflesso, il processo decisionale, non emerge un'evidenza unitaria e omogenea.

Da un lato, gli intervistati sottolineano i limiti del proprio ruolo:

«Quindi bisogna avere davvero la consapevolezza del limite anche del proprio ruolo. Cioè il consigliere deve provare appunto ad accendere interesse del politico, farlo ragionare, ma deve poi tener presente anche che la decisione politica si misura con una complessità che sfugge anche al consigliere che magari vede un solo lato della questione» [TP4].

Dall'altro, le possibilità di avere un impatto sulla decisione:

«non è vero affatto che finiscono nei cassetti le nostre relazioni, sono molto più lette di quanto si immagini, perché... Perché la lettura della nostra delle nostre relazioni fornisce degli spunti» [TP7];

e infatti,

«Non dico che tutti i consigli sono stati accolti ma c'è una rete, una intelaiatura che continua nel tempo» [TP8].

E infine, in senso negativo, come incapacità di impatto:

«quanto poi le nostre azioni siano utili, non abbiamo verifiche ma anzi abbiamo la sensazione che si perdano nel mare magnum» [TP8].

Per concludere, la qualità dell'*output* è interpretata anzitutto come l'esito di un processo di legittimazione che riflette l'autorevolezza e la credibilità del policy advisor e dei suoi prodotti di ricerca – intese entrambe come indipendenza e rigore scientifico (di livello paragonabile a quella elaborata in ambito accademico). A questi requisiti si affianca quello della rilevanza, che è tipica della capacità di calare nello specifico contesto decisionale l'advice e che dimostra come la qualità dell'advice sia determinata dai suoi risultati, ovvero dalla capacità di supportare e influenzare nel concreto il *policy maker* nella presa della decisione.

3.6. Il contesto della relazione

Il contesto della relazione costituisce una componente che permette alla relazione di esistere e di assumere un significato. Viene percepito come decisivo da tutti gli intervistati, che ne parlano come di un fattore connaturato all'esperienza di advisor, senza soffermarsi. Ai fini dell'analisi, le argomentazioni sul contesto emerse nelle interviste sono state aggregate e ordinate in due evidenze emergenti:

- il contesto come luogo spaziale dove si realizza l'advice: in questo caso bisogna distinguere tra ambiente interno, cioè quello politico-amministrativo; ed esterno: la società civile, i gruppi di interesse, la politica;
- il contesto temporale dell'advice, sia come tempo di produzione sia come tempo storico; in questo secondo caso si tratta della differenza tra quanto accadeva ieri e quanto accade oggi, anche e soprattutto in riferimento alla contingenza in cui si manifesta (l'era Covid-19).

3.6.1. I luoghi dell'advice

Dal punto di vista spaziale va detto che non esiste un luogo istituzionale per l'advice nell'Amministrazione centrale italiana, a riprova della differenza tra diversi gradi di istituzionalizzazione rispetto a Paesi Westminster e non Westminster. Tuttavia, come ambiente interno, da tutti gli intervistati viene indicato un *milieu* per l'advice, identificandolo nelle strutture apicali dei Ministeri.

Come accennato in precedenza, tutto ruota intorno al Ministro, che è il baricentro non solo per il mandato politico, ma come funzione di leadership nel *policy making*.

«la leadership della Ministra è stata, molto da questo punto di vista, è molto positiva, perché lei è molto orientata al risultato, molto pragmatica, e non dà adito, diciamo, non dava molto spazio a, diciamo, a riflessioni, che comunque ci sono state, ma diciamo molto generiche senza un riferimento chiaro poi alle proposte. Quindi, da questo punto di vista, la sua leadership è stata sicuramente molto efficace» [TP9].

Intorno all'organo politico si sviluppano a cerchi concentrici gli ambienti interni dove l'advice viene esercitato e che riferiamo in ordine decrescente di rilevanza. La prima cerchia identificata dagli attori è quello degli Uffici di diretta collaborazione. A questi si aggiungono le cerchie amministrative dell'alta burocrazia e del sistema amministrativo centrale e, un po' distaccate, le cerchie del sistema di comitati e

commissioni, permanenti e temporanei. Infine, la cerchia degli istituti di ricerca e delle agenzie o istituzioni e dei comitati che a vario titolo aggregano e organizzano il ruolo degli esperti.

L'advice, insomma, si sviluppa in questo reticolo a geometria variabile dando vita a un network di relazioni dense, ma contingenti, situazionali, specifiche secondo le persone, le relazioni e i luoghi, il che significa che essendo fortemente dipendente dalle persone e dalle loro esperienze, l'influenza dell'organizzazione come variabile costitutiva rimane sullo sfondo.

Un'idea dei giochi di ruolo, in questo contesto, è esemplificata dalla seguente testimonianza:

«il consiglio normalmente me lo chiede il Ministro, ma davanti e insieme a tutti gli altri elementi della struttura. Quindi ovviamente quando poi dopo che si è instaurato questo rapporto tra me e il Ministro, poi dopo ovviamente necessariamente nell'applicazione poi successiva c'è un rapporto tra me e i dirigenti» [TP16].

Come anticipato, il Gabinetto e gli uffici apicali rappresentano un *milieu* decisivo di incontro e di costruzione di relazioni. Il Gabinetto, i suoi vertici, anche quando non coinvolti direttamente, possono contribuire a reperire e ingaggiare l'advisor, così come a farsi parte dell'advice, oppure semplicemente a offrire un'alleanza nella relazione tra organo politico ed esperto. Si tratta di un'alleanza senza la quale l'advisor poi non riesce a svolgere il proprio ruolo. L'Ufficio di diretta collaborazione non ha necessariamente un ruolo specifico di indirizzo nei confronti dell'esperto, ma:

«il Capo di Gabinetto incide molto, se vuole, sulla direttiva di indirizzo del Ministro» [TP13]).

Nel primo caso, si tratta di una vera e propria intermediazione:

«il Capo di Gabinetto questo svolge come ruolo, soprattutto, quello del collegamento con l'amministrazione, al gruppo, diciamo, con i vari soggetti che lavorano e stanno intorno al Ministro e di spingere la macchina a fare a realizzare le cose che Ministro dice, gli obiettivi» [TP13].

L'intermediazione si concreta anche in una sorta di *scouting*:

«tramite i nostri Capo Ufficio legislativo e Capo Segreteria tecnica siamo riusciti a contattare questi docenti universitari che ci stanno aiutando e coadiuvando in queste scelte complesse e quindi tramite loro, li abbiamo contattati, li abbiamo portati qui al Gabinetto e ora collaborano con noi con dei contratti di consulenza» [TP14].

Si tratta, comunque, di un compito "discreto", che sostiene e favorisce l'advice in modo indiretto, raramente lo guida. Il ruolo del Gabinetto viene, infatti, percepito come funzionale se rimane "leggero":

«ecco l'altra cosa che va detta che nella storia di questo ruolo [...], ci sono state persone che hanno interpretato in maniera invasivamente politica, il ruolo» [TP13].

Questa considerazione critica vale anche in senso opposto, e cioè in relazione alle possibili invasioni di campo dell'esperto nei confronti degli Uffici di diretta collaborazione e dell'alta dirigenza:

«l'advisor dovrebbe portare qualcosa che l'amministrazione non ha, e sicuramente l'aspetto diciamo di conoscenze formative è fondamentale, ma dovrebbe anche diciamo avere la capacità, che purtroppo raramente l'advisor ha, di comprendere il contesto» [TP19].

Una relazione costruttiva tra il contesto degli Uffici di diretta collaborazione è un requisito indispensabile, che deve essere, a sua volta, biunivoco:

«spesso l'advisor commette l'errore di non interagire correttamente col personale interno, cioè di non capire quanto poi in generale magari è percepito con diffidenza sin dall'inizio, o perché viene visto come vicino al potere politico, o comunque come se fosse un intruso» [TP19].

Posta in questi termini, si vede che il network primordiale è un gioco di ruolo a tre, che viene interpretato, come un rapporto negoziale:

«uno è la segreteria tecnica del Ministro, che comunque vuol dire il Ministro, un conto è il Capo di Gabinetto, che vuol dire ministero [...]. Quindi un conto è che lo chiama la struttura di segreteria tecnica de Ministro oppure che lo chiama il capo dell'amministrazione» [TP3].

In parte dipende dal fatto se il mandato è in capo al politico o al Gabinetto (ma prevalentemente al primo):

«dal momento in cui tu vedi che dall'altra parte c'è un Capo di Gabinetto con cui parli che ti fa tanti sorrisi e ti dice che è tutto a posto, però in realtà bisogna sapere interpretare quanto la visione del nostro possa combaciare con la visione dell'altro» [TP21].

In entrambi i casi, va detto che il contesto che arruola gli esperti non solo non è diadico (ministro-esperto), ma non è nemmeno triadico (ministro-gabinetto-esperto). Gli esperti sono un nodo che può entrare in staff, per così dire, “a prescindere”:

«rispetto alla selezione degli esperti, io diciamo che qualche volta capita che uno indica degli esperti per il Ministro, qualche volta se ho bisogno di qualcuno lo prendo io per me» [TP13].

Insomma, dalle interviste emerge che non è possibile categorizzare né concludere che esiste una forma permanente, poiché emerge che la collocazione e le modalità sono situazionali. Quel che conta è che in questa situazione l'advisor deve mettersi in relazione rispetto al contesto, leggerlo e comprenderlo, stare in sintonia con questo *milieu*:

«molto spesso passo sempre dall'ufficio stampa per controllare perlomeno di essere in linea» [TP16].

La cerchia che include la dirigenza e l'alta burocrazia è più complessa e dai toni maggiormente contrastanti: replica il tipo di relazione sviluppata con il Gabinetto, ma in modo meno diretto ed esplicito. La dirigenza è un alleato indispensabile, magari anche un soggetto che marcia parallelamente, con cui ci deve essere un rapporto di forte collaborazione:

«è un continuo di riunioni comuni e di lavoro comune. Quindi io sono parte, cioè il ruolo del consigliere, almeno io, ho un po' questo ruolo irrisolto, perché sono molto dentro la struttura, cioè mi considero quasi struttura, nel senso che lavoro coi dirigenti-capi alle norme, a discussione delle norme, come col Ministro. Chiaramente io, diversamente da loro, non sono dirigente, non sono strutturato, incardinato» [TP16].

Un rapporto di cui si mette in luce sia i pregi sia le rigidità:

«nel rapporto con le pubbliche amministrazioni in Italia questo deve passare da un atto normativo che fissa sempre e irrigidisce i rapporti. E questo non è irrilevante, questo non è un passaggio da poco» [TP3].

L'attenzione alla burocrazia come depositaria di competenze e informazioni decisive viene percepita come cruciale e, di conseguenza, determinante è la costruzione di un sistema di relazioni con questa che permetta di dare profondità al network di relazioni in cui si sostanzia l'advice, perché il requisito

«è avere ottimi rapporti, cioè costruire una propria rete di rapporti con le altre amministrazioni, perché oggi l'attività legislativa e anche quella di amministrazione pura è un'attività in cui si agisce con i concerti. È difficilissimo ormai adottare decreti e misure in un dicastero solo in autonomia» [TP11].

Ciò significa che il lavoro dell'advisor non termina con la fase di formulazione e quella di decisione, ma prosegue anche nell'implementazione, divenendo un *trait d'union* tra il vertice apicale, il decisore pubblico e la struttura amministrativa; un battitore libero che può permettersi di fare cerniera e favorire, in tal modo, processi di implementazione che non possono essere presidiati e sostenuti dall'alto:

«[l'implementazione] è determinante che sia controllata sempre comunque dal centro se noi intendiamo il Gabinetto e i consiglieri, questo non vuol dire sostituirsi ai vari direttori generali, dirigenti però vuol dire far vedere di essere vicini anche in quel momento. Cioè di non dire: ora te ne occupi tu» [TP11].

Quindi, rimanendo sul tema, la necessità di un fecondo rapporto di collaborazione implica che il backstage dell'advisor all'interno dell'amministrazione deve essere continuamente alimentato da un lavoro di manutenzione del networking orizzontale e trasversale nell'amministrazione e tra le amministrazioni:

«nei Ministeri non bisogna prendere l'ascensore, ma fare le scale, perché devi incontrare le persone, perché la gente che viene a dire le cose, se la gente vede che sei aperto, la gente te le viene a dire le cose, neanche te le devi andare a cercare, quindi dico sempre: fate le scale!» [TP11].

Certo, deve essere ben distinta la divisione tra politica e amministrazione, poiché l'advisor può stare in rete con entrambi e per ciascuno di essi dare pareri di tipo diversi con obiettivi e compiti differenziati:

«se te lo domanda una visione politica per un piano strategico, un conto, un conto se ti trovi davanti ad una amministrazione che ti chiede una sequenza di atti amministrativi» [TP3].

L'attenzione ai dirigenti viene vissuta anche con sofferta partecipazione. Vi è la ricerca di una qualificazione e di un potenziamento della dirigenza come *policy maker*, e quindi come potenziale committente di advice e futuro collaboratore:

«in realtà è che i dirigenti non sono stati messi al centro del sistema, secondo me. Non puoi fare una riforma per 3,5 milioni di persone buona se non hai in mano i motori che sono i dirigenti; e lì è stato un po' trascurato o comunque non ha avuto successo. Io direi che la prima è questa qui, cominciare a istruire i dirigenti e farli rendere consapevoli che il loro ruolo è decisivo in questo, non solo anche in questo» [TP8].

I toni critici possono essere anche di incoraggiamento:

«e poi il la pubblica amministrazione è anche cattiva, a volte, ci possono essere ministri giovani, sottosegretari giovani che hanno delle idee e veramente delle volte dici: mamma mia! magari ci si riuscisse a fare questa cosa! E poi sono circondati da persone che dicono tutti: che bell'idea, che bell'idea! Ma certo facciamo, facciamo, facciamo! E poi dov'è che in verità tutto si ferma in questo paese? Si ferma a livelli veramente bassi, si ferma al livello del capo ufficio, del capo divisione, del

funzionario che non è d'accordo e poi dice: eh ma poi quello non si rende conto che andiamo a toccare interessi di quello, che le Regioni ci si mettono contro, che questo, che quell'altro. E semplicemente andando a una velocità molto rallentata, poi le cose si bloccano. Ci sono decreti che aspettano di vedere la luce da 8 anni, da 9 anni non è accettabile, no? Anche l'amministrazione deve essere supportata soprattutto in quello che dicevo prima, togliere le paure, togliere la paura di cambiare perché la paura del cambiamento è veramente paralizzante in alcuni settori» [TP17].

La terza cerchia è molto articolata ed è costituita dagli organismi di supporto, commissioni, comitati, Task Force, che orbitano intorno alla struttura e che rappresentano, a loro volta, un *milieu* espressamente deputato alla funzione di sostegno cognitivo della decisione pubblica.

Questi organismi sono eterogenei, complessi, estremamente differenziati secondo le amministrazioni centrali di riferimento ed è, pertanto, complesso, generalizzare, anche perché non emergono indicazioni univoche, se non che si tratta di unità baricentriche e complementari rispetto alle cerchie sopra descritte. Baricentriche, perché sono a tutti gli effetti organi collegiali auto sufficienti che svolgono un proprio compito istituzionale avendo ricevuto un mandato *ad hoc* o svolgendo una missione statutaria ordinaria, ma comunque in relativa autonomia. Complementari, perché questa autonomia cessa tutte le volte che, necessariamente, si deve relazionare sia con l'organo politico, sia con il Gabinetto, sia con la burocrazia.

In proposito si possono compiere tre osservazioni: (i) sul sistema complessivo di organi collegiali, (ii) sul modo di rapportarsi con le strutture di riferimento e con l'organo politico; (iii) sul modo di relazionarsi con l'esterno.

In primis, comitati e organi collegiali quali *milieu* dell'advice vengono percepiti come molteplici e plurali. Ciò è visto contemporaneamente come punto di forza e di debolezza, fonte di varietà e segno di scarsa efficacia della comunicazione verso i centri decisionali. Il 'centro di advice' – organo collegiale soffre di pluralismo, di eccesso di orizzontalismo e di diversificazione delle fonti:

«attenzione, il nostro mondo, quello dei decisori, è molto frammentato, perché come sappiamo la catena di comando, per così dire, l'assetto istituzionale è molto frammentato, per cui quando tu mandi un messaggio, anche ricco, non sai mai a chi arriva, se sai a chi arriva non sai mai se quello è l'anello giusto, se si lega con gli anelli superiori inferiori o no. E quindi questo è un punto però più generale che non dipende da noi ma che noi abbiamo sottolineato più volte soprattutto» [TP8].

Più in generale, si lamenta la scarsa istituzionalizzazione degli organi collegiali insita nel modello post-Napoleonico, che fa perdere salienza ed efficacia:

«Però anche questa cosa è, qual è il limite maggiore per cui queste cose per essere utili occorre che questi decisori queste ricchezze siano messe a disposizione in modo sistematico» [TP8].

Insomma, ve ne sono troppi rispetto a troppi decisori e questo fa sì che il sistema perda capacità e coerenza:

«diciamo [che] la proliferazione delle Task Force perché a un certo punto proprio c'è stato diciamo proprio perché in Italia come si diceva prima forse non c'è un meccanismo come dire strutturato di esperti che a un certo punto vengono interpellati sulle varie questioni, ognuno creava insomma, c'è stata una proliferazione di Task Force in una fase così critica anche un po' forse ripetitiva insomma. E quindi lì c'è stato un po' da gestire perché questa cosa serviva questa Task Force rispetto ad altri? E c'erano dei temi in accavallamento anche con altre Task Force; lì c'è stato da gestire un attimo questa situazione perché comunque c'era una proliferazione ed erano tante» [TP9].

Questa dispersione di energia nei comitati si riverbera anche nel lavoro degli stessi che viene contemporaneamente valorizzato e stigmatizzato, mettendo l'accento sulla ricchezza e la varietà del loro ruolo, soprattutto in relazione alla capacità di indirizzo verso il Ministro. Vengono sottolineati: a) la loro capacità creativa di ideazione, ma al contempo anche come la funzione debba essere fortemente chiarita a monte; b) come per la loro efficacia come luoghi effettivi dell'advice essi debbano essere maggiormente considerati e messi maggiormente in condizione di lavorare in modo incisivo, relazionandosi proprio con l'amministrazione; c) come, se non si verificano queste condizioni, il comitato, la commissione, la Task Force non possa che contribuire a legittimare decisioni già assunte o in via di assunzione, senza un'effettiva capacità di influenza.

Da un lato, si sottolinea la necessità che ogni organo collegiale che fa supporto cognitivo debba a sua volta essere intrecciato con l'amministrazione di riferimento e non rimanere isolato:

«noi non avevamo il mandato di rapportarci con l'amministrazione nemmeno con i ministri se non quando in una ultima frase c'è stato detto fate delle interviste con i singoli ministri perché, non so, dovevamo stendere un rapporto su ciò che, nel mio caso per esempio a un certo punto [...] via via si è chiarito» [TP17].

Dall'altro, si sottolinea la necessità di indicare ai comitati e alle commissioni un metodo di lavoro che sia effettivamente finalizzato a dare pareri innovativi:

«poiché il rischio maggiore delle istituzioni e di sviluppare il *group thinking*, quindi tutti la pensiamo allo stesso modo e tutti ci andiamo a schiantare allo stesso modo, tutti felici e contenti, la proposta è di creare nei team dei consiglieri, la squadra blu e la squadra rossa, uno deve realizzare quello che il leader vuole e l'altra deve smontare quello che il leader vuole; e poi periodicamente ci si scambia i ruoli, no?» [TP6].

Infine, vi è il problema del rapporto formale di committenza, tra organo politico, Gabinetto e dirigenza, da un lato; e organo collegiale, dall'altro. La domanda è in che misura il secondo debba lavorare per il primo, in quale misura debba essere una struttura solo di servizio e quanto il primo possa avvalersi o non avvalersi del secondo. L'organo collegiale soffre il rapporto con il mondo politico più dell'advisor individuale:

«diciamo che questa componente anche molto politica e ideologica si è sentita e devo dire non è un aspetto positivo, cioè è qualcosa che comunque penalizza molto il risultato» [TP9].

L'elemento che pare emergere è che sotto questo profilo gli organi collegiali possano essere *milieu* vivaci e costruttivi, ma poi, una volta svolto il proprio compito, non è detto che siano anche funzionali e che possano rimanere separati dal decisore pubblico, dal Gabinetto e dalla dirigenza.

La loro separatezza organizzativa è un punto di forza che, però, si può tradurre anche in un punto di debolezza. Ciò sembra valere un po' di più per organi temporanei *ad hoc* rispetto a quelli permanenti, maggiormente proceduralizzati, e che quindi hanno stabilizzato e codificato i loro rapporti con le strutture amministrative e la dirigenza. L'organo collegiale ha un rapporto dialettico, variabile e percepito dai partecipanti come potenzialmente problematico.

Questa criticità si riverbera anche nel rapporto tra organi collegiali ed esterno, con particolari problemi se ciò non viene stabilito in qualche forma di accordo e che può indebolire la fiducia

«perché creano problemi di anche comprensione nell'opinione pubblica» [TP20].

Il tema della fiducia è tuttavia inteso come meccanismo organizzativo che permette, proprio al di là delle procedure e delle attribuzioni formali, una proficua collaborazione, perché se

«c'è veramente un rapporto di fiducia, quasi userei la parola di cogestione» [TP7],

allora il rapporto tra soggetti istituzionalmente così separati diventa, poi, sostanziale e non solo formale.

L'ultima cerchia dell'ambiente interno investe gli istituti di ricerca pubblici, i quali, in posizione defilata, contribuiscono all'advice. Il loro ruolo è quello di essere altri e complementari *milieu* dove si producono conoscenze utilizzabili per le decisioni pubbliche, coinvolti in modo crescente:

«quindi chi vuole saperne, prova a chiedere a chi dovrebbe esser in grado per sua attività professionale di dare quel tipo di risposta. E questo è cresciuto molto, ed è cresciuto molto - perlomeno così mi dicono - in questi ultimi due anni» [TP10].

Oltre gli istituti di ricerca si sviluppano cerchie che li comprendono, ma che sono al confine tra interno ed esterno e coinvolgono soggetti differenti, ma sono *milieu* secondari e percepiti non sempre come risorse univoche e certe. Se da un lato si invoca e si sottolinea la necessità di un network plurale e diversificato di soggetti istituzionali diversi per dare radicamento organizzativo all'advice:

«[c'è] il Comitato scientifico che è composto dai presidenti dei principali istituti di ricerca pubblici. Ora noi stiamo facendo una novella di quel provvedimento [per aggiungere] i presidenti di altri istituti, ad esempio Enea non c'era. Abbiamo deciso di invitare anche il Presidente del CNEL, come punto di riferimento. Alla fine, si sta creando un'area, uno spazio, che il Presidente del Consiglio può utilizzare, attraverso il quale riesce a raggiungere tutti questi soggetti, su temi complessi naturalmente» [TP12];

dall'altro, si guarda a soluzioni organizzative innovative:

«[ci sono] istituzioni, in giro per il mondo che aiutano la politica ad alzare lo sguardo. Io, appunto, sono due anni che insisto tanto sulla creazione di un Istituto per gli Studi sul Futuro» [TP6].

Al confine tra interno ed esterno vi è anche il rapporto con la *politics*, e quindi con i political advisor. In alcune limitate interviste emerge indirettamente l'importanza di un rapporto di intesa che non sia solamente professionale e, quindi, come anche un contesto come la segreteria politica possa essere collaterale, o adiacente, al policy advice:

Infine, vi è il tema, laterale, del ruolo di soggetti portatori di interessi che costituiscono anch'essi *milieu* in cui si verifica un supporto conoscitivo importante, ma che allo stesso tempo possono essere guardati con sospetta attenzione per via dell'affidabilità e dell'imparzialità delle conoscenze che portano:

«Detto questo devi avere degli interlocutori seri [...] bisogna essere sicuri delle persone che ci troviamo di fronte» [TP2].

Gli interessi speciali, le associazioni, i *think tank*, le fondazioni sono interlocutori attraenti, percepiti complessivamente con simpatia e attenzione, ma assoggettati a un criterio di rappresentatività:

«ma lì la domanda era chiara: chi rappresenti tu? Allora avevamo tre esperti che erano rappresentanti dei sindacati, tre esperti che rappresentavano, uno che rappresentava l'azienda, uno che rappresentava l'associazione delle auto, e uno che rappresentava addirittura la Confindustria» [TP3].

In casi come questi, l'advice sfuma il suo tratto tecnico e assume un evidente tratto di rappresentanza: è un confine labile, che segna la distanza tra un contesto espressamente e strettamente legato all'advice.

3.6.2. I tempi dell'advice

Per quanto riguarda il tempo, le interviste evidenziano l'esistenza di un tempo dell'advice che è incompatibile con il tempo intellettuale. La difficoltà è quella di sintonizzarsi e stare al passo con le richieste, un contesto temporale rapido, quasi frenetico a una velocità incomparabile a quella alla quale il comitato, l'esperto, la commissione sono abituati, poiché il tempo dell'advice non è il tempo dell'amministrazione, ma il tempo della politica:

«[...] i tecnici che per elaborare concettualmente un'ipotesi di lavoro hanno bisogno di tempo, naturalmente, cioè, voi lavorate all'università lo sapete per fare una ricerca c'è bisogno di tempo, ma se io sono un politico e ho bisogno di fare il *tweet* fra mezzo secondo ma io che ne faccio? Del vostro lavoro che cosa ne facciamo? Niente» [TP4].

Anche in questo caso, ciò significa che la tempistica dell'advice deve in qualche maniera convergere su un punto di equilibrio, tra la lentezza dell'intellettuale e la frenesia dei social media:

«cioè, se io sono il politico, e quindi la mia attività si misura soprattutto da quante volte vado sui social, da quanti *tweet* ho, da quanti like ho, c'è un problema proprio di tempistica, e siccome l'approfondimento richiede tempo, giustamente, e c'è questo aspetto. [...] a mio modo di vedere è un tema che, una tematica su cui occorre una riflessione molto molto molto forte. Cioè, forse, diciamo, bisognerebbe fare un passo, la politica dovrebbe essere più incline a servirsi dei tecnici per capire la complessità di formulare delle ipotesi. E forse noi, la tecnica, dovremmo essere più rapidi nel fornire soluzioni, forse anche questo perché poi non è che non è mai solo da una parte il, diciamo, il modo di operare che crea problematiche diciamo di questo tipo» [TP4].

Il ritmo della consulenza e del rapporto di supporto conoscitivo è diventato più serrato ed è un tempo che non è per tutti: chi è in grado di sostenere questo ritmo e adattare la propria capacità, esperienza, competenza ai tempi serrati e asciutti della domanda è in grado di svolgere il ruolo di advisor coerentemente col tempo che sta vivendo, altrimenti sta nel passato.

Il confronto tra passato e presente non si osserva solamente da questi aspetti, ma anche dal diverso modo con il quale l'advice viene richiesto, suggerito, proposto. Diversi intervistati avanzano riflessioni su questo punto. Tutti convergono nella constatazione che nel complesso oggi la domanda è aumentata e, conseguentemente, anche l'offerta. C'è maggiore richiesta e, quindi, anche maggiore coinvolgimento di esperti:

«c'è stato effettivamente un aumento di richieste, per esempio le audizioni... adesso non stiamo a fare i confronti con il presidente precedente, ma mi pare di capire che il presidente precedente non ne faceva tantissime... ma perché non venivano richieste, ovviamente. Mentre io ne ho fatte parecchie, e molte di queste ho dovuto farle fare ad altri o perché non avevo certe competenze tematiche, o perché non si riusciva ad avere neanche i tempi per farle... quindi c'è stata veramente una crescente richiesta, che è anche forse il frutto di una maggior sensibilità sul valore dell'informazione [...]» [TP10].

Gli esperti, anzi, sono di moda:

«Ma aggiungo un'altra cosa: sono aumentate le statistiche di vario tipo, fatte da non si sa chi, e quindi questa idea delle fake news... noi abbiamo questa cosa che chiunque si sveglia la mattina -

e lo abbiamo visto con il Covid-19 - chiunque, chiunque... il giurista che scriveva sul Sole che dava i dati statistici con grande competenza... il fisico che faceva il modello per dirti quando finisce.... e via discorrendo» [TP10].

E ancora:

«il Presidente del Consiglio, tutti i Ministri, tutti i Presidenti di Regione si sono inventati delle Task Force, guarda che non è una cosa irrilevante perché quando tu hai bisogno di una Task Force è anche legittimo. Cioè che nel momento della difficoltà il governo di un paese si affidi o chiami dei competenti nel proprio Paese o di altri Paesi per avere una visione è una cosa fondamentale, perché vuol dire guardate siamo in più grande difficoltà tutte le forze devono essere chiamate, abbiamo bisogno di un parere esterno» [TP3].

Il fatto che la quantità sia aumentata non implica che lo sia anche la qualità:

«io ho l'impressione che coloro che facevano le domande, un tempo fossero più preparati e quindi erano in condizione di fare delle domande più precise. Ti faccio un esempio, quando Ministro è stato per un periodo di tempo [...], le domande erano puntualissime. Quando Presidente del Consiglio il [...] e facevo un parere sull'industria, ti posso giurare che il parere era limpido, la richiesta era limpida e le domande non potevano essere ambigue. [...] Domande fatte col bisturi» [TP3].

Per questo, una riflessione specifica sulla crescita, anche intensa, non necessariamente motivata, di richiesta di pareri esperti può essere avanzata, a complemento di quanto appena citato:

«allora io ho l'impressione che questa continua richiesta di advisor esterno più delle volte non è ponderata sufficientemente, perché probabilmente anche coloro che avanzano la richiesta, probabilmente pressati da mille condizioni, non hanno molto, non hanno sempre chiaro, come formulare la domanda rispetto alla formula richiesta. Allora tu puoi fare anche una domanda unica, una domanda unica, che è semplicemente: ditemi cosa succederà da qui ai prossimi cinque anni [...] poi ti posso fare una serie di domande molto dettagliate che però d'altra parte hanno bisogno di una ricomposizione» [TP3].

Ne risulta che sia necessario un salto di qualità, nel presente, per fare sì che la quantità di advice sia accompagnata da un miglioramento qualitativo. Ma per fare questo serve un apprendimento collettivo, che riguarda certamente la domanda, ma che deve essere però seguito e sostenuto, attivamente, dall'offerta:

«educare all'intermediazione, educare all'interlocuzione, educare diciamo alla comprensione reciproca è anche la base prima per poter prendere una decisione che è sempre il frutto di una collaborazione» [TP18].

Questa posizione evidenzia come il problema sia su entrambi i lati, mentre altre testimonianze si soffermano soprattutto su di uno dei due:

«ho l'impressione che probabilmente un qualche problema di formazione di classe dirigente in questo paese ci sia» [TP3];

oppure puntano ironicamente e bonariamente il dito verso l'organo politico:

«io non credo ci sia bisogno di una educazione della domanda. Se proprio mi volete far dire una cosa che è fuori dai denti, se proprio, no no scherzo, eh, se c'è bisogno di un'educazione, forse è quella del decisore politico» [TP7].

Infine, una nota specifica riguarda il fatto se l'aumento della richiesta è contemporaneo, sospinto dall'emergenza, dalla necessità di sostenere decisioni difficili in tempi di Covid-19. Qui ritorna ancora il ruolo della finestra storica della pandemia e di come questa abbia incoraggiato, favorito, spinto i decisori pubblici verso una ricerca di comprensione e di legittimazione da parte degli esperti.

L'emergenza Covid-19 apre una finestra di *policy* in cui gli esperti divengono indispensabili, segnano l'incremento, ma anche la diversificazione del ruolo di pareri esperti, come dimostrato da questo frammento:

«[alcuni] giorni dopo il *lockdown*, ho cominciato a tempestare tutte le istituzioni per la creazione di una Task Force, un Comitato di Resilienza trasformativa che pensasse al futuro, mentre il Governo pensava alla gestione della crisi. Non è che mi sono inventato nulla di particolare, questo sta scritto in tutti i manuali di gestione della crisi, chi gestisce la crisi non può allo stesso tempo pensare anche al futuro. Quindi ho cominciato a insistere» [TP6].

Ciò ha condotto a una proliferazione di attività che sono indotte dal Covid-19, come dimostrato dalla proliferazione di Task Force e comitati che sono stati creati specificatamente per affrontare, legittimare, sostenere, decisioni critiche e rischiose. Si è dunque registrato un aumento del numero di audizioni, interlocuzioni, rapporti, come non era mai stato fatto nell'era pre-Covid-19.

Siamo quindi dinanzi ad uno spartiacque storico? Una risposta specifica non è possibile darla se non tra un qualche tempo. Certo è che il tempo presente, rispetto al futuro, avanza già una riflessione ben espressa dal seguente frammento:

«una cosa sulla quale vale la pena riflettere è l'evoluzione: cioè come potremo svolgere la nostra funzione in maniera adeguata al tempo che stiamo vivendo? Capito perfettamente che qui c'è un'era pre-Covid-19 e un'era post-Covid-19. Allora, nell'era pre-Covid-19 (e questo lo sto dicendo anche al presidente, ai miei colleghi), questa è una riflessione di carattere generale, credetemi che, come tutti quanti, i soggetti pubblici questi mesi anche [devono] fare un esame di coscienza, fare una riflessione e deve porre all'attenzione dei decisori politici e amministrativi un nuovo ruolo [TP7].

Capitolo 4

IL POLICY ADVICE ITALIANO COME ROLE PLAYING

Il policy advice italiano che emerge dalla ricerca è un'attività poliedrica che risulta essere, al momento della rilevazione, intensa nella quantità di persone coinvolte e attestata dagli intervistati come in crescita, soprattutto in questa fase storica emergenziale, allorché comitati e Task Force sono stati istituiti per sostenere e legittimare decisioni difficili dinanzi a scenari di crisi.

Più in generale, la ricerca evidenzia come la domanda espressa da coloro che ricoprono incarichi politici e la domanda dei vertici dell'Amministrazione dello Stato siano entrambe maggiormente inclini che in passato a farsi accompagnare dalle competenze dei tecnici. Dalle interviste emerge chiaramente anche come queste istanze siano differenti da quelle del recente passato, con mandati più ampi e generici e anche un poco più deleganti.

4.1. Il policy advice come pratica

Il policy advice contemporaneo che emerge dalla ricerca non ha connotati professionali definiti e fissati, come nei contesti cd. Westminster, ma ha i tratti fluidi di un'attività di consultazione che è finalizzata ad attingere a competenze, esperienze, ma anche suggerimenti, stimoli e critiche. Quest'attività non è un mero scambio professionale, come si presupporrebbe in un contesto ad alta istituzionalizzazione, bensì un rapporto fiduciario di confronto con un soggetto che si mette a disposizione per orientare e fornire pareri e consigli approfonditi e sapienti. L'eterogenea codificazione dei loro mandati, le qualifiche delle quali sono investiti e i diversi titoli formali con i quali si presentano, rendono gli advisor italiani elastici e fiduciari, probabilmente più incisivi e più coinvolti nella capacità di risolvere i problemi rispetto agli omologhi formalmente investiti di un'etichetta e proceduralmente coinvolti in modo regolare. L'advisor è, contemporaneamente, un punto di riferimento del decisore pubblico e un canale verso le competenze, un traduttore prossimo con un'intesa deliberata con la squadra (Uffici di diretta collaborazione e dirigenza apicale) che supporta il Ministro.

Verso questo rapporto intenso sembra che le Amministrazioni centrali mostrino una crescente propensione. Nelle interviste sono emerse però anche due evidenze dirimenti. La prima è che la domanda di advice sia percepita dagli intervistati come in crescita. La seconda è che questa domanda sia complessivamente meno mirata che in passato, un po' meno "fatta col bisturi", meno frutto di un atteggiamento del decisore pubblico di trovare prevalentemente conferme o risposte tecniche e circostanziate e un po' più ampia e generica, quindi espressione di curiosità e di necessità informativa. Non si chiama l'advisor per verificare delle ipotesi (più tipico forse dell'organo politico di venti o trent'anni fa); lo si cerca un po' più per avere orientamento e informazione: maggiori consigli, maggiormente ampi.

Quale tipo di policy advice emerge dunque in un sistema a bassa istituzionalizzazione, come quello italiano approfondito nella ricerca? L'analisi lessicografica, operata con il software NVivo, delinea un quadro tutto sommato abbastanza semplice: essa mette in risalto come i nodi linguistici e concettuali che hanno caratterizzato la costruzione del discorso degli intervistati ruotino intorno a un limitato insieme di concetti sintetizzati nella Tabella 6.

Vi sono nove parole chiave, elencate nella tabella, che delineano un profilo nitido: l'advisor è un consigliere politico che opera *on demand*, sulla base di una richiesta, un mandato esplicito (per risolvere un problema) che è fortemente contingente, *hic et nunc*, e, nel caso di specie, caratterizzato in modo incisivo dalla congiuntura pandemica. È un incarico fondato sull'esperienza, dunque sulla storia personale

dell'esperto, e che quindi ha come leva qualificante il suo CV. Le credenziali sono quelle di un'esperta o un esperto navigato che va oltre la preparazione e il successo scientifico, accreditandolo come divulgatore, traduttore, elemento di congiunzione tra sfera politica e sfera della competenza.

Tabella 6 - Nodi lessicografici prevalenti della mappa semantica intorno all'advice

Ambiti di interesse	Nodi corrispondenti
Advisor/ Consigliere politico	Definizioni, funzioni, caratteristiche consigliere politico
Domanda/ Richiesta/ Mandato	
Esperienza	CV
Passato/ Presente	Ieri/Oggi
Qui e ora	Covid-19
Formazione	Aspetti formativi
Efficacia	Esito
Conoscenze/Competenze advisor	Indipendenza autonomia
Relazioni	Interne/Esterne, Committente/Advisor

Elaborazione SNA, 2021

L'esperto agisce in modo autonomo e indipendente in un contesto di relazioni all'interno dell'amministrazione e all'esterno in un ampio network, non solo amministrative. Al centro di questa rete c'è il decisore politico, il Ministro, vero fulcro di tutta l'azione, orientata a sostenere il *decision making*. Quindi, il baricentro dell'advice è la decisione, non la competenza, non l'advisor. La qualità del suo apporto viene misurata dalla percezione da parte degli "utenti" dell'efficacia che la comunicazione ha avuto. Questa efficacia contempla anche i ritmi e i tempi della decisione, non quelli del sapere.

Il prodotto dell'advice non segue i canoni della produzione scientifica, né quelli della produzione mediatica, bensì quelli propri dei vertici apicali dell'Amministrazione centrale: è prevalentemente in forma scritta (anche se non solo), ma soprattutto è chiaramente orientato al *problem solving*.

In sintesi, per arrivare a svolgere questo ruolo non bastano i titoli pur prestigiosi, è necessaria una fase di apprendimento sul campo. L'advisor efficace matura nell'esperienza dalla lettura del contesto, nella decifrazione dei bisogni e dei vincoli imposti dall'organizzazione e dalla comprensione delle regole, scritte e tacite, che regolano domanda e offerta, e queste ultime due con il contesto circostante.

Dunque, *advisor si diventa, non si nasce*, non si acquisisce nemmeno per qualifica funzionale né per mansione o contratto. Ciò che qualifica l'advisor è la *capacità di comprendere e interpretare il ruolo*. Non lo si apprende né dai libri, né deriva dal *curriculum vitae*, ma dalla capacità acquisita (e acquisibile) di agire nel contesto e di tradurre tutto ciò che si è appreso in una comunicazione declinabile alla prospettiva del *problem solving*.

L'advice è, dunque, una *pratica*, un sapere comportamentale acquisibile e trasmissibile attraverso l'esperienza: non lo si studia attraverso la teoria, ma è trasmissibile attraverso la formazione.

Questo *acquis* descritto e sintetizzato in modo schematico richiede di essere declinato e compreso nelle diverse sfaccettature, approfondite nei paragrafi seguenti.

4.2. Il policy advice come ruolo istituzionale

La principale evidenza che è emersa dalla ricerca è che è il policy advice italiano è considerato da tutti i partecipanti soprattutto come un ruolo. Non si tratta di un elemento particolarmente innovativo. La letteratura scientifica già aveva fornito questa indicazione.

Non essendo un sistema istituzionalizzato, che si concretizza in mansioni e uffici deputati a una funzione organizzativa esplicita (come nei modelli Westminster) ed essendo lasciato in larga parte ad una

dimensione informale, avendo una dimensione formale solamente parziale, si potrebbe dedurre che il policy advice italiano sia interamente affidato a iniziative personali. Non è così, o almeno non è questo ciò che emerge dalle interviste. Il profilo istituzionale, il rispetto per l'istituzione e la cultura istituzionale sono dimensioni fondative dell'attività. Ciò che non è istituzionalizzato è l'inquadramento, cosicché viene lasciato relativamente libero di essere interpretato dai due contraenti, espressione della domanda e dell'offerta di advice, nella misura in cui si relazionano e definiscono modalità di condivisione e scambio. Insomma, dire che è un ruolo, non implica asserire che è informale e non codificato, ma significa che la codifica avviene per via comportamentale mediante significati, assunti, regole, in parte esplicite, in parte implicite. Infatti, l'essere un ruolo implica interiorizzazione e interpretazione.

In assenza di codificazioni formali, la regolazione del policy advice, affinché non venga dispersa e divenga un coacervo anarchico di comportamenti individuali, è affidata alla capacità dei singoli di sapersi calare in un contesto facendo aggio in parte sulle norme presenti e sulla struttura organizzativa, data e in parte agendo ad un livello informale, fluido, flessibile e, per questo, anche più immediato. Il ruolo di policy advice, è insomma di tipo meta istituzionale, si muove su un secondo livello, ma si interseca con quello istituzionale, senza mai staccarsene, interagendo e sovrapponendosi.

Dire che il policy advice è un ruolo significa che è un'attività fortemente radicata istituzionalmente, non che ne rappresenta l'antitesi. Come emerge chiaramente dalle interviste ai 21 testimoni privilegiati, il tessuto istituzionale è una base imprescindibile sulla quale, poi, si costruisce progressivamente una dinamica tra attori che giocano delle parti e interpretano dei profili grazie a un *expertise* che essi mettono a punto.

Il policy advice emerge conseguentemente come un gioco tra ruoli che “bisogna imparare a giocare”, proprio perché in parte è affidato a regole di contesto, non scritte. Ne consegue che possiamo affermare che in questa fase storica nell'Amministrazione centrale italiana il policy advice è un'attività che dipende dalle contingenze, un ruolo situazionale (e non una mansione, uno status, una professione), che si costruisce attraverso relazioni, formali e informali, soprattutto con il Ministro, e grazie all'intermediazione di un network denso di relazioni infra- e inter-organizzative, ha come oggetto al risoluzione di problemi specifici nei quali l'elaborazione esperta è stata richiesta e si sviluppa su un piano professionale fiduciario da specialisti di politiche pubbliche.

E a partire da questo aspetto che ne ripercorriamo di seguito le principali dimensioni analitiche.

4.3. Le dimensioni del ruolo del policy advisor

4.3.1. Il policy advice come intermediazione

La prima dimensione concerne la figura del policy advisor, il o la quale è chiamata più di ogni altro stakeholder a dover interpretare il ruolo. La figura che risulta dall'indagine e che si distanzia, sia nella sostanza sia nelle percezioni, in modo netto e senza ombre dal political advisor (ossia il consulente politico militante, affiliato e coinvolto nel sostegno della carriera dell'organo politico), così come da altre figure di confine, come il lobbista, è quella di un esperto che coopera in prevalenza a titolo gratuito in un rapporto di intesa stretta con l'organo politico. Questa collaborazione avviene grazie a un tessuto di relazioni che si sviluppano all'interno di un network denso che coinvolge anche gli Uffici di diretta collaborazione, la dirigenza e l'amministrazione centrale nel suo complesso.

Un sistema di relazioni a tre livelli, come emerso in modo abbastanza netto dalle evidenze: tre cerchi concentriche delle quali la relazione committente-advisor rappresenta il nucleo e alla quale segue una cerchia infra-organizzativa e una inter-organizzativa. Il ruolo del policy advisor si muove a cavallo delle cerchi, a dimostrazione del profilo meta istituzionale di cui abbiamo appena detto.

Ne emerge un *ruolo di intermediazione* che sostiene la formulazione e la decisione delle politiche pubbliche, ma che alimenta e presidia talvolta anche la loro attuazione. Intermediazione significa elaborazione critica, consulenza, erogazione di competenze e interpretazione di informazioni, produzione di diagnosi e correzione di orientamenti. Intermediazione significa che vi è un processo intellettuale da

parte di uno stakeholder del *policy making* che agisce in virtù di una risorsa di azione specifica e chiaramente riconosciuta dallo stakeholder politico, così come da quello amministrativo. Oltre all'intermediazione politica e a quella amministrativa della burocrazia annoveriamo, così, un'intermediazione operata dagli e dalle esperte che filtrano, decantano, sviluppano e tessono il filo della decisione ordendone la trama da una posizione specializzata e relativamente centrale.

4.3.2. Il policy advice come ruolo che si interpreta

Il modo con il quale tutti gli intervistati inquadrano questo aspetto, inoltre, può essere letto attraverso il concetto di *pratica organizzativa*³⁴, un sapere esperto assimilato nell'esperienza che da teorico diviene operativo, condiviso tacitamente, nel senso che si fonda su un'intesa e su un lessico sostanzialmente simile tra tutti i diversi tipi di intervistati. Infatti, non vi è varianza nelle parole e nelle rappresentazioni degli argomenti tra le diverse categorie di intervistati. Coloro che sono stati intervistati e rivestono ruoli negli Uffici di diretta collaborazione hanno semmai accentuato il tema della responsabilità della scelta dell'esperto, mentre gli esterni hanno sottolineato meno questo aspetto, ma, a parte queste sfumature, la visione del problema è comune. Tutti vedono l'advice nella stessa maniera: una visione culturalmente condivisa, che interpreta questa attività come un *role playing*. Fornire conoscenza per le decisioni come un gioco di ruolo tra parti che condividono e scambiano problemi e soluzioni è, in definitiva, ciò che è emerso e che costituisce il vero elemento di distinzione e qualificazione dell'advice italiano.

I PAS a bassa istituzionalizzazione non comportano necessariamente questo profilo. Non è così in Francia o in Belgio. Questa è una peculiarità italiana. La conoscenza nelle decisioni si manifesta e si sviluppa grazie e attraverso "giochi di ruolo" (*role playing*) che avvengono grazie ai gradi di libertà e a competenze di comunicazione, adattamento e relazione che gli advisor acquisiscono nella pratica e che dichiarano essere requisiti ineliminabili ai fini dell'efficacia della loro azione. Le parti, al limite, possono quasi essere scambiate, perché il vero requisito è condividere un problema. Condividere un problema è una cosa che si fa *out of the records*, fuori dalle procedure. È lontanissima dalla concezione Westminster, dove invece l'advice avviene *secondo* procedura, ognuno fissamente nei propri ruoli. Da una parte, fiducia e intesa; dall'altra, procedura e separatezza.

Queste proprietà non sono un elemento di debolezza del sistema italiano, ma, al contrario, di forza, perché fonte di efficacia e di flessibilità. Illuminante, in tal senso, è il ruolo di quelle figure apicali (dirigenti o componenti degli Uffici di diretta collaborazione) i quali possono trovarsi sia sul lato della domanda sia su quello dell'offerta. Possono offrire il loro sapere o procacciarlo all'esterno, cercando altri esperti sia all'interno dell'Amministrazione centrale sia nel mondo delle professioni o dell'accademia. Si tratta di nodi di una rete, i quali possono, infatti, agire in duplice funzione, sia in senso proattivo, di sostegno e indirizzo cognitivo e, quindi, configurandosi a tutti gli effetti come advisor, sia come cercatori di competenze. Questa duplicità rende gli Uffici di diretta collaborazione un *milieu* importante per l'advice, ma non l'unico, quanto un nodo cruciale del network. Il *role playing* comporta e si sviluppa proprio in queste differenti modalità che si possono attivare.

Ciò che va compreso chiaramente, però, è che il policy advice è, prima di tutto, un "ruolo che si interpreta" dopo avere definito nettamente il confine che lo separa dalla politica, dal lobbying e dalla carriera amministrativa. È un ruolo connotato da un mandato personalizzato e fiduciario del Ministro e da una forte consapevolezza del proprio saper essere, prima ancora del sapere e del saper fare, in una chiave di netta autonomia, reciproca indipendenza e capacità critica.

L'ingaggio è ciò che innesca il *role playing*, che si definisce attraverso capacità di negoziare e relazionarsi col mandante e con il network di intermediazione nel quale l'advisor è collocato.

³⁴ E.F. Goldman, A.R. Scott e J.F. Follman (2015) *Organizational Practices to develop strategic thinking*, *Journal of Strategic Management and administration*, vol.8, n.2, pp. 155-175.

4.4. Le competenze dell'advisor

Sapere negoziare e comunicare in modo flessibile e declinabile il proprio operato, senza rinunciare ad autonomia, indipendenza e identità culturale e professionale, costituiscono il prerequisito per un'azione efficace dell'esperto. L'advisor non arriva a questo ruolo già preparato, ma costruisce la propria abilità grazie e attraverso l'esperienza. Ciò significa che vi è un costo, umano e istituzionale, necessario ad addestrare l'advisor e a socializzarlo con il contesto e con l'interiorizzazione del ruolo. Come emerso in modo evidente dalle interviste, l'advisor non è la mera trasposizione di un professionista intellettuale dai ruoli dell'accademia o degli ordini professionali direttamente agli Uffici di diretta collaborazione. Questa immagine stereotipata viene negata sia perché questi ultimi sono soltanto un nodo della relazione, sia perché ciò che esplicitamente non si chiede all'advisor è di rimanere estraneo al contesto, mentre gli si chiede esplicitamente di "calarsi nel contesto" e adattarsi a vincoli, esigenze e obiettivi.

Ne consegue che il successo dell'advisor derivi prevalentemente dalla capacità di "sapere giocare", interagire nella relazione rispondendo alla domanda e facendo fare avanzamenti cognitivi agli interlocutori.

Dalla ricerca emerge in questo caso una chiara indicazione di un insieme di competenze che gli advisor valutano come indispensabili: abilità comunicative e di ascolto; capacità adattiva, negoziale e decisionale; sapere contestuale e sapere strategico; stile, consapevolezza del ruolo e della sua etica; trasversalità; networking infra e inter-organizzativo.

La Tabella 7, frutto della analisi lessicografica e delle strutture di pensiero delle interviste compiuta con il software NVivo (Appendice 2), sintetizza questo risultato. Nella tabella si riportano le evidenze così come sono state individuate e raggruppate nei discorsi dei 21 testimoni privilegiati: si tratta di sette *cluster* di contenuti che sono stati descritti in modo dettagliato nei paragrafi precedenti.

I cluster si articolano in: Hard skills, Soft skills, Comunicazione, Aspetti culturali generali, Formazione trasversale, Conoscenze di contesto e Formazione generica. Nella colonna di destra si riportano i frammenti di pensiero che costituiscono le radici di cui i concetti della colonna di sinistra rappresentano i nodi.

Tabella 7 - Sintesi dei fabbisogni formativi dell'advisor

Fabbisogni formativi	Specifiche competenze enunciate dagli intervistati
Hard skills	Formazione specifica Economia Formazione tecnica Formazione culturale-scientifica Informatica e analisi dei dati
Soft skills	Capacità di negoziazione, di sintesi, di bilanciamento Intelligenza sociale, educazione all'intermediazione, all'interlocuzione e alla comprensione reciproca Dinamiche relazionali e capacità di smussare il proprio carattere
Comunicazione	Capacità di conoscere i nuovi media Social media manager Costruire il linguaggio Parsimonia comunicativa
Aspetti culturali generali	Cultura, letture, tenersi informati
Formazione trasversale	Conoscenze di tipo interdisciplinare Dimensione strategica (formazione ampia) del Policy Advisor nelle pubbliche amministrazioni Pensiero complesso multidimensionalità Filosofi, sociologi, prospettiva ampia Scienze sociali, formazione piena
Conoscenze di contesto	Strumenti analisi dello scenario Procedure politiche e/o istituzionali Avere una visione sistemica
Formazione generica	Istruzione dei dirigenti Formazione continua Formazione sull'etica del lavoro del Consigliere

Elaborazione SNA, 2021

Il nodo Hard skills include aspetti quale la formazione specifica, la formazione tecnica, l'economia, la formazione culturale e scientifica, l'informatica e l'analisi dei dati. Si tratta dei tratti tipici di ciò che nella letteratura viene usualmente denominato come *evidence based policy making*.

A fianco delle Soft skills, la lista dei concetti che formano le competenze dell'advisor comprende aspetti quali: intelligenza sociale, educazione all'intermediazione, all'interlocuzione e alla comprensione reciproca, capacità di negoziazione, sintesi e bilanciamento, nonché l'abilità a smussare il proprio carattere e lo sviluppo della capacità di adattamento.

Analogamente, il nodo Comunicazione include la capacità di conoscere i nuovi media e di saper gestire i medesimi, ma anche quello di saper costruire un linguaggio *ad hoc*, che non sia quello meramente scientifico della comunità epistemica di appartenenza, ma che sia divulgativo e aderente alla risoluzione di problemi propri di un contesto politico-amministrativo e, non ultimo, il riferimento, insistito da parte dei protagonisti, alla necessaria parsimonia comunicativa. Infine, sulla stessa falsariga, emerge anche un ruolo contestuale di cultura generale, ovvero il sapere scegliere e proporre, al di là della specifica competenza tecnico-scientifica posseduta, così come la necessità di una cultura trasversale e interdisciplinare che spazi tra le discipline extra giuridiche in una chiave di conoscenza delle pubbliche amministrazioni di tipo strategico.

Particolare rilevanza hanno, infine, le competenze relative alle Conoscenze di contesto: qui i termini impiegati dagli intervistati, e raccomandati per la formazione, non lasciano adito a interpretazioni. Si tratta di sviluppare capacità di analisi di scenario, di conoscenza di procedure politiche e istituzionali al di là del dettato formale e della capacità di sviluppo di una visione sistemica, che è la competenza tipica dell'analisi

delle politiche pubbliche. Come emerge dall'ultima riga della tabella, le indicazioni che emergono dalle interviste indicano la necessità di rivolgersi agli interlocutori, ai dirigenti, mediante la formazione continua che coinvolga anche aspetti etici e comportamentali.

L'analisi, insomma, illustra una domanda di formazione che emerge dalla ricerca: apprendere il policy advice è un'attività che non investe solamente i consiglieri o i componenti delle Task Force, perché riguarda un po' tutti, domanda e offerta, dirigenti e consiglieri, consulenti e componenti degli Uffici di diretta collaborazione. La varietà dei fabbisogni riscontrati, infatti, ci fa vedere che il policy advice è una pratica tra inquadramenti diversi e individua esperti che interpretano il loro ruolo in modo flessibile e adattivo. È su questa base informativa che si sviluppa l'intervento formativo della SNA mediante il corso progettato per sostenere e valorizzare il policy advice italiano a partire dalle proprie caratteristiche e dai fabbisogni descritti nelle pagine precedenti (Appendice 5).

Conclusioni e Policy recommendation

Come emerso nell'introduzione, la ricerca oggetto di questo Rapporto ha avuto una funzione analoga a quella che poteva avere un esploratore del XVI secolo quando sia addentrava in un territorio ignoto. Benché noi tutti, per esperienza diretta o per sentito dire, possiamo avere avuto una cognizione intuitiva di quali meccanismi regolino l'apporto della conoscenza alla decisione pubblica, in realtà una descrizione accurata di queste dimensioni, dei meccanismi e delle criticità di sviluppo nel contesto italiano non c'era mai stata, salvo alcuni studi settoriali limitati agli Uffici di diretta collaborazione¹ o agli istituti di ricerca².

La ricerca SNA ha esplorato questo territorio con il fine specifico, coerente con la missione istituzionale della Scuola, di valorizzare lo strumento formativo rispetto ai fabbisogni emersi durante l'osservazione sul campo. Per questa ragione, l'indagine è stata sviluppata a partire dalla domanda conoscitiva volta a capire *chi* fossero e *come* agissero i policy advisor nell'Amministrazione centrale italiana in una congiuntura storica nella quale, in tempi di crisi pandemica, la conoscenza esperta è divenuta un elemento strategico di qualificazione delle decisioni. Il contesto storico condensava, infatti, la curiosità di base in un interrogativo secondo il quale la fase pandemica potesse essere una molla che innescasse anche in Italia uno sviluppo, o una maggiore istituzionalizzazione del policy advice, magari sulla falsariga di quanto avvenuto nei contesti di advice cd. Westminster.

Alla luce di quanto descritto e analizzato in questo Rapporto possiamo rispondere in modo duplice a questa domanda. Da una parte, è evidente che la crisi sanitaria ha accelerato un processo in atto; dall'altra, però, questa causa efficiente non ha innescato una trasformazione profonda, non ha stravolto il modello di advice nepoleonico, semmai lo ha stratificato, dilatato, ibridato e reso maggiormente plurale e indeterminato. Il *policy advisory system* italiano osservato continua a essere un sistema "a bassa istituzionalizzazione" che fa della fluidità, delle reti informali e dell'adattamento organizzativo meta-istituzionale la propria caratteristica principale.

Dalla ricerca è però emerso che la sua morfologia e la sua fisiologia si sono decisamente intensificate e diversificate rispetto al passato, attraverso un diverso ricorso al ruolo degli esperti e a un modo maggiormente presente e incisivo di questi ultimi.

Nel quadro osservato, gli esperti svolgono un ruolo importante in un contesto che li cerca e li accoglie e chiede loro di farne parte per "giocare una partita" di relazioni dove essi assumono un profilo di stakeholder della conoscenza, a fianco degli stakeholder della rappresentanza (i politici) e degli stakeholder della competenza tecnica (i burocrati).

Il *role playing* che ne deriva non è una modalità informale di chi non ha uffici formalizzati, ma la forma con la quale i sistemi debolmente connessi³, dove la competenza trova collocazioni istituzionali e inquadramenti organizzativi diversificati, dai Comitati e le Task Force, agli istituti di ricerca, a un organo costituzionale come il CNEL, fino a ai Consiglieri individuali, e che trova la sintesi a livello istituzionale in pratiche che permettono di condividere linguaggi, obiettivi e capacità di lettura del sistema.

¹ F. Di Mascio, A. Natalini (2013), *Analysing the Role of Ministerial Cabinets in Italy: Legacy and Temporality in the Study of Administrative Reforms*, in «International Review of Administrative Sciences», 79, pp. 328-34; G. Melis, A. Natalini (2018), *Gli Uffici di diretta collaborazione: garanti del funzionamento del sistema amministrativo ma freno della modernizzazione*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri.

² M.T. Galanti, A. Lippi (2022 - in corso di pubblicazione), *Government research institutes in the Italian policy advisory system*, International Review of Administrative Sciences pp. 1-17.

³ La teoria dei sistemi debolmente connessi di K.Weick postula geometrie variabili ed elastiche dove le interconnessioni sono intermittenti, talvolta gerarchiche e procedurali, talvolta negoziali e fluide. Si veda in proposito per una rassegna del concetto J.D Orton, K.E. Weick (1990), *Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization*, in «The Academy of Management Review», 15, 2, pp. 203-223; A. Lippi (2022 - in corso di pubblicazione), *Modelli di amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino.

Il risultato principale che emerge dalla ricerca è che il policy advice nell'Amministrazione centrale italiana può essere descritto come un fenomeno denso e qualitativo fondato su relazioni *de facto*, ma che si sostanzia attraverso un *role playing* fatto di capacità e di competenze che si costruiscono e si condividono dinanzi a problemi specifici e che risiedono nelle esperienze situazionali e individuali dei protagonisti. Ne deriva che il potenziale di dispersione insito in questo fenomeno è significativo, poiché, così agendo, vi è il rischio di non mettere mai a sistema il bagaglio di competenze, di non trasmettere capacità, di perderne la memoria e, conseguentemente, di rimanere ancorati alla contingenza.

Inoltre, il *role playing* indica una risorsa e un'esigenza. La risorsa è che molte diverse figure, non solo nei ruoli dell'amministrazione, ma esterne e interne allo stesso tempo, possono essere "giocatrici" di questo ruolo e trovarsi di volta in volta in ruoli diversi del gioco di intermediazione, e che quindi per poter accedere e diventare efficaci e fungibili giocatori sia necessario conoscere e condividere competenze, modalità, saperi, limiti e anche etica dell'advice.

L'esigenza che ne deriva, è, dunque, quella di trasmettere e condividere questi saperi "costruiti sul campo", dacché non si tratta - e viene confermato in modo perentorio da tutti i testimoni privilegiati intervistati - semplicemente di esercitare quanto si è appreso nel corso di una carriera, ma di saperlo mettere a disposizione in modo funzionale, anche critico, attraverso un *expertise* che si affina e che fa parte del "modo di giocare". Dunque, contano le regole tacite (a fianco di quelle esplicite), la cultura organizzativa, le strategie, le tattiche, gli output e gli stili letterari che li caratterizzano.

Infine, il *role playing* ci dice che il policy advice italiano è questione di network a geometria variabile, che non significa che tutto è definitivamente delegato alle situazioni e alle prassi, ma che i network possono divenire una capacità organizzativa, perché esiste una competenza nel vedere, costruire e alimentare le reti. Il dato più urgente è il tratto di marcata personalizzazione e informalità, un punto di forza e un costo istituzionale al tempo stesso. Da una parte, ha una straordinaria funzionalità che deve essere valorizzata e sostenuta, soprattutto tenendo conto che il ricorso al policy advice è in via di sviluppo; dall'altra, necessita urgentemente di essere messo a sistema lavorando proprio sulla sua risorsa chiave, le persone, prima che degeneri in una potenziale dispersione centrifuga. Ciò rende funzionale il *policy advisory system* italiano perché i *player* in qualche modo apprendono il gioco da giocare e costruiscono network di relazioni e di senso all'interno dei quali riescono a configurare gruppi di lavoro efficaci e adeguati allo scopo.

Tutto bene, dunque? Solo in parte, poiché se è vero che questa situazione ha un consolidato assetto e una funzionalità tutto sommato accertata, dal momento che l'omogeneità degli orientamenti degli intervistati non lascia dubbi sul fatto che si tratti di una *policy community* di esperti e che non vi siano grosse differenze tra inquadramenti diversi, è anche vero che un sistema che lavora a un meta-livello richiede ai suoi partecipanti di condividere molto e tutto ciò non solo è abbastanza esclusivo, ma richiede meccanismi di socializzazione e integrazione complessi e articolati.

Il dato complessivo pare allora quello di un ambito che si regge sulla capacità di tenere in piedi un'attività di rete di tipo meta-istituzionale, fatta di pratiche e di linguaggi condivisi da pochi e costruiti attraverso l'esperienza.

Oltre che scarsa visibilità e immediatezza, questo assetto denota però anche un sistema a rischio di perturbazioni esterne, che necessita consolidamento e sostegno, prima che possa andare disperso e stravolto da *choc* esogeni. Elastico e adattabile, ma con radici non troppo profonde, dunque un po' volatile, soprattutto in prospettiva di resilienza e di capacità di riproduzione nel tempo, poiché è molto legato a persone e situazioni.

Uguualmente, anche in tempi ordinari, questa pratica, ancorché funzionale, suscita qualche interrogativo sul costo di socializzare ogni volta gli esperti, favorire apprendimenti che potrebbero essere condivisi e trasmessi senza che si ricorra ogni volta ad esperienze individuali. Vi è un costo temporale, economico e anche culturale.

Ecco, allora, che la formazione costituisce la leva di intervento adeguata a un sistema di questo tipo, sia perché non è agendo solo sulle norme che si valorizza un sistema che ha la sua maggiore funzionalità sul piano informale, se non per ingessararlo senza sostenerlo, sia perché non è aggiungendo organizzazioni

e uffici che si risolve il problema della dispersione, poiché già l'entropia organizzativa è alta, proprio perché si tratta di agire sulla rappresentazione culturale e cognitiva dei comportamenti: come si impara a fare *role playing* e come lo si fa con successo.

Il risultato della ricerca pone, in sintesi, all'attenzione due riflessioni. Innanzitutto, si rendono necessari meccanismi di rinforzo e di sviluppo coerenti con il tempo che stiamo vivendo e aderenti alle caratteristiche organizzative e di competenza che sono state individuate. In congiunture di trasformazione, i sistemi "a bassa istituzionalizzazione" si dimostrano efficaci ed elastici, ma se non vengono mantenuti, senza interventi di correzione e potenziamento, possono anche scivolare nell'entropia e dissolversi a causa della volatilità. Evitare questo rischio è una prima raccomandazione. *In secundis*, servono strumenti culturali e strategie che abbiano a riferimento tre criteri di azione:

- la centralità della cultura dell'advice sia a livello di domanda sia a livello di offerta, favorendone diffusione e radicamento al di là delle culture professionali, accademiche e burocratiche;
- la responsabilizzazione di tutti gli stakeholder del *role playing* sul piano formale e sostanziale;
- (la distinzione tra advice di tipo specifico (in risposta a una domanda) e advice di tipo generico, ossia di accompagnamento e sostegno riflessivo).

Facendo riferimento a questi criteri, emergono quindi raccomandazioni per il decisore e altre per i formatori.

Policy recommendation per il decisore

Le raccomandazioni per il decisore sono inerenti alla presa d'atto della consistenza, non solo numerica, del fenomeno e della necessità di monitorarlo, coordinarlo e metterlo a sistema, anche magari attraverso la predisposizione di servizi e archivi che assistano e tengano traccia storica delle esperienze e dei percorsi curricolari, senza affidarle sempre e comunque alla memoria individuale. Un minimo di sistematizzazione cognitiva, organizzativa e regolamentare (qualcuno degli interessati direbbe anche retributiva) costituisce un passaggio verso un maggiore consolidamento, un incremento temperato dell'istituzionalizzazione che ha il doppio scopo di valorizzare e non disperdere il patrimonio di conoscenza e favorire maggiore accountability interistituzionale.

L'aggiornamento del *Dataset degli advisor del PAS italiano* agli esperti del Governo Draghi è il primo passo in questa direzione, il passo minimo, ma un'evoluzione anche metodologica del medesimo strumento è necessaria quale evoluzione di consolidamento che segue una fase esplorativa.

I follow up della ricerca possono prevedere anche l'estensione ad altre istituzioni centrali, al Parlamento, *in primis*, e poi a livello sovranazionale, seguendo lo schema di Veselý e subnazionale, ossia alle Regioni.

Se, infatti, il *role playing* ci dice che il policy advice italiano è, in fondo, questione di network a geometria variabile, ciò non significa che tutto sia inesorabilmente e definitivamente delegato alle situazioni e alle prassi, ma che i network possono divenire una capacità organizzativa, perché, da una parte, esiste una competenza nel vedere, costruire e alimentare le reti; dall'altra, che queste reti possono essere poste in visibilità, regolate e mantenute.

Il dato più urgente è il superamento del tratto di marcata personalizzazione e informalità, un punto di forza e un costo istituzionale al tempo stesso, che fa perdere in visibilità, trasparenza e capacità di riproduzione.

Policy recommendation per il formatore

Le raccomandazioni per il formatore, in questo caso specifico per la SNA, sono maggiormente stringenti e distinte, perché, come emerso chiaramente dall'analisi, il *role playing* si avvale di competenze che non si studiano all'università e non maturano nei *curricula*, anche se di prestigio.

Si tratta di utilizzare la formazione come strumento immediatamente impiegabile con relativo sforzo per facilitare la condivisione di una cultura, di un'etica, di uno stile dell'advice anche in considerazione della possibilità, ancora più importante, di fare proprie le pratiche e i saperi che sono emersi quali requisiti nel corso dell'analisi e che possono essere insegnati, condivisi e discussi da tutti i potenziali partecipanti ai network del policy advice italiano, sia sul lato dell'offerta, sia su quello della domanda, soprattutto di quella potenziale, dai dirigenti ai funzionari, ai collaboratori dei Gabinetti, ai ricercatori degli istituti di ricerca etc. Il target formativo è, infatti, composito, poiché mirato a includere (congiuntamente) provenienze differenti a vantaggio della fascia intermedia di collaboratori, espliciti e impliciti, che lavorano a supporto dei Capi di Gabinetto.

La leva della formazione è il metodo morbido del cambiamento che rispetta il sistema esistente e lo mette sotto pressione in modo incisivo come un alleato, supportando una trasformazione graduale mediante l'*empowerment* e il rafforzamento culturale e agendo soprattutto sulle persone, le variabili cruciali dell'attuale sistema. Quindi è lavorando sulle persone che si può costruire un percorso che metta a sistema una comunità di pratica degli advisor, che è la prospettiva formativa della SNA in questa congiuntura storica dell'Amministrazione centrale.

Riferimenti bibliografici

G. Capano, S. Vassallo (2003) (a cura di), *La dirigenza pubblica. Il mercato e le competenze manageriali*, Progetto Cantieri, Soveria Mannelli, Rubbettino.

E. Calossi, E. Pizzimenti (2018), *Il mutamento organizzativo dei partiti italiani. Ipotesi di ricerca ed evidenze empiriche*, in «Quaderni di Scienza Politica», n. 3, pp. 33-62.

S. Cassese (1999), *Italy's senior civil service: An ossified world*, in E. Page, V. Wright (a cura di) *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford, Oxford University Press, pp. 55-64.

S. Cassese (2002), *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 12, pp. 1341-1347.

A. Chiaramonte, V. Emanuele (2017), *L'illusione bipolare: il sistema partitico nelle città al voto nel 2017*, 19 giugno 2017, reperibile sul sito <https://cise.luiss.it/cise/>

A. Chiaramonte, V. Emanuele (2017), *Party system volatility, regeneration and de-institutionalization in Western Europe (1945-2015)*, in «Party Politics», vol. 23, n. 4, pp. 376-388.

J. Christensen (2018), *Economic knowledge and the scientization of policy advice*, in «Policy Sciences», no. 3, pp. 291-311.

J. Craft, J. Halligan (2017), *Assessing 30 years of Westminster policy advisory system experience*, in «Policy Sciences», n. 50, pp. 47-62.

J. Craft, J. Halligan (2020), *Advising Governments in the Westminster Tradition: Policy Advisory Systems in Australia, Britain, Canada and New Zealand*, Cambridge, Cambridge University Press.

J. Craft, M. Howlett (2012), *Policy Formulation, Governance Shifts and Policy Influence: Location and Content in Policy Advisory Systems*, in «Journal of Public Policy», n. 2, pp. 79-98.

B. Dente, G. Regonini (1989), *Politics and Policies in Italy*, in P. Lange, M. Regini (a cura di), *State, Market and Social Regulation - New Perspectives on Italy*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, 1989.

M. Diletti (2011), *I think tank al confine tra conoscenza, valori e interessi. Il caso italiano*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», pp. 345-376.

F. Di Mascio, A. Natalini (2018), *Oltre il New Public Management. Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti*, Roma, Carocci.

F. Di Mascio, A. Natalini (2016), *Ministerial advisers between political change and institutional legacy: The case of Italy*, in «Acta Politica», Vol. 5 Iss. 4, pp. 517-538.

F. Di Mascio, A. Natalini (2013), *Analysing the role of ministerial cabinets in Italy: legacy and temporality in the study of administrative reforms*, in «International Review of Administrative Sciences», vol. 79, pp. 328-346.

F. Di Mascio (2012), *Party Patronage in Italy: A Matter for Solitary Leaders*, in P. Kopecky, P. Mair e M. Spirova (a cura di) *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford, Oxford University Press. pp. 229-249.

M.T. Galanti, A. Lippi (2018), *Il policy advice tra relazioni e forme di legittimazione*, in «Rivista italiana di Politiche pubbliche», n. 3, pp. 319-332.

M.T. Galanti, A. Lippi (2020), *Unexpected advisors: government research institutes and institutionalization in the Italian policy advisory system (PAS)*, paper presentato alla Online Conference EGPA, 4 settembre 2020

M.T. Galanti e A. Lippi (2021), *Policy Advice as Role-Playing among Ministers, Bureaucrats and Advisors in Napoleonic Countries. First evidence from Italian Central Government Milieu*, Paper presentato alla ICPP5 Conference, Barcelona 5-9 July 2021.

M.T. Galanti e A. Lippi (2022 - in corso di pubblicazione), *Government research institutes in the Italian policy advisory system*, in «International Review of Administrative Sciences».

M.T. Galanti, B. Saracino (2021), *Dentro le Task Force ai tempi del Covid-19*, in Giovannini A., Mosca L., (a cura di), «Politica in Italia - Edizione 2021», Bologna, Il Mulino, pp. 225-245.

E.F. Goldman, A.R. Scott e J.F. Follman (2015) *Organizational Practices to develop strategic thinking*, *Journal of Strategic Management and administration*, vol.8, n.2, pp. 155-175.

- J. Halligan (1995), *Policy advice and the Public Sector*, in B.G. Peters, D.J. Savoie (a cura di), *Governance in a Changing Environment*, Montreal, McGill-Queen's University Press, pp. 138-172.
- M. Howlett (2009), *Policy Advice in Multi-level Governance Systems: Sub-National Policy Analysts and Analysis*, in «International Review of Public Administration», vol. 13, n. 3, pp.1-16.
- R. Hoppe (1999), *Policy analysis, science and politics: from 'speaking truth to power' to 'making sense together'*, in «Science and Public Policy», n. 3, 1999, pp. 201–210.
- M. Kakepaki, F. Kountouri, L. Verzichelli, X. Coller (2018), *The Sociopolitical Profile of Parliamentary Representatives in Greece, Italy and Spain Before and After the Eurocrisis. A Comparative Empirical Assessment*, in Cordero, G. and Coller, X. (a cura di), *Democratizing Candidates Selection. New Methods*, Londra, Old Receipts, Palgrave, pp. 175-200.
- A. Lippi (2012), *La politica degli intellettuali*, Catania, Bonanno.
- A. Lippi (2022 - in corso di pubblicazione), *Modelli di amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- A. Lippi (2020), «*Il governo ibrido*». *Autorità politica e forme della legittimazione in tempi di governance*, in M. Bontempi, D. D'Andrea, L. Mannori (a cura di), *Pensare la Politica*, Bologna, Il Mulino.
- G. Majone (1989), *Evidence, Argument, & Persuasion in the Policy Process*, New Haven, London, Yale University Press.
- M. Maley (2000), *Conceptualising Advisers' Policy Work: The Distinctive Policy Roles of Ministerial Advisers in the Keating Government, 1991–96*, in «Australian Journal of Political Science», n. 3, pp. 449-470.
- A. Meert, M. Brans, A. Gouglas (2019), *Undoing the cabinets ministériels. A scoping review on "decabinetisation" in Napoleonic systems*, Paper presentato alla ICPP Conference 2019.
- G. Melis, A. Natalini (2018), *Gli Uffici di diretta collaborazione: garanti del funzionamento del sistema amministrativo ma freno della modernizzazione*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- G. Melis, A. Natalini (2020), *Nascita, ascesa (e declino?) dei Gabinetti Ministeriali.1861-2018*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», n. 1, pp. 639-677.
- G. Moini (2017), *New Public Management e neoliberalismo. Un intreccio storico*, in «Economia & Lavoro», n. 2, pp. 71-80; F. Di Mascio, A. Natalini (2018), *Oltre il New Public Management. Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti*, Roma, Carocci.
- R. Mulgan (2007), *Truth in Government and the Politicization of Public Service Advice*, in «Public Administration», pp. 569-586.
- J.D. Orton e K.E. Weick (1990), *Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization*, «The Academy of Management Review», no. 2, pp. 203-223.
- V. Pattyn, S. Blum, E. Fobé, M. Pekar-Milicevic, M. Brans (2019), *Academic policy advice in consensus-seeking countries: the cases of Belgium and Germany*, in «International Review of Administrative Sciences», n. 1, pp. 1–17.
- L. Pinto, A. Pedrazzani (2015), *From 'Citizens' to Members of Parliament: The Elected Representatives in the Parliamentary Arena*, in F. Tronconi (a cura di) *Beppe Grillo's Five Star Movement. Organisation, Communication and Ideology*, Farnham, Ashgate, pp. 99 – 126.
- C.M. Radaelli (2003), *The Europeanization of public policies*, in K. Featherstone, C.M. Radaelli (a cura di), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, pp. 27–56.
- P. Santoro (2014), *Deboli ma forti. Il pubblico impiego in Italia tra fedeltà politica e ammortizzatore sociale*, Milano, Angeli.
- C. Seymour-Ure (1987), *Institutionalization and Informality in Advisory Systems*, in W. Plowden (ed), *Advising the Rulers*, Oxford, Blackwell, pp. 175-184.
- D. Stone, A. Denham (2004), *Think Tanks Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester, Manchester University Press.
- S. Veit, T. Hustedt, T. Bach (2017), *Dynamics of change in internal policy advisory systems: the hybridization of advisory capacities in Germany*, in «Policy Sciences», vol. 50, n. 1, pp. 85-103.
- A. Veselý (2017), *Policy advice as Policy Work: A Conceptual Framework for Multi-Level Analysis*, in «Policy Sciences», n. 1, pp. 139-154.
- A. Wildavsky (1979), *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Macmillan, London.

Appendice 1

BIBLIOGRAFIA RAGIONATA

La letteratura in materia di policy advice è stata sviluppata nel contesto scientifico anglosassone, trovando un significativo sviluppo nel corso degli anni Novanta. Negli ultimi anni lo studio del *policy advice* ha progressivamente trovato spazio anche nel dibattito scientifico che anima la *policy analysis* europea, arricchendo l'analisi del rapporto tra conoscenza e potere o, più concretamente, tra esperti e decisori.

La ricognizione è articolata in sette sezioni. La prima è dedicata a monografie e saggi che propongono anzitutto un inquadramento del tema della conoscenza esperta in relazione alle politiche pubbliche. La seconda sezione propone contributi dedicati alla definizione di policy advice e alla sua funzione legittimante le scelte dei decisori pubblici, mentre la terza, strettamente correlata alla precedente, presenta una rappresentazione di un campo di indagine prevalente nella letteratura scientifica: i sistemi di policy advice. Questa sezione è articolata in quattro sotto-sezioni ciascuna dedicata all'analisi di sistemi tendenzialmente omogenei: quelli sviluppati nei Paesi Anglo-sassoni, quelli dell'Europa Continentale, il sistema del policy advice italiano e quello a livello subnazionale. La quarta sezione presenta saggi e contributi che trattano della domanda e dell'offerta di policy advice, ovvero analizza il ruolo degli *stakeholder*. La quinta sezione esplora un tema centrale degli studi dedicati al policy advice: il rapporto con la burocrazia, da un lato, e la politica, dall'altro; e si integra con gli studi proposti nella sezione successiva, dedicata alle capacità analitiche di policy e all'utilizzo della conoscenza esperta da parte dei *decision maker*. La ricognizione si conclude con una sezione dedicata alla valutazione del policy advice.

1. Conoscenza esperta e politiche pubbliche

- Campbell, J. L., & Pedersen, O. K. (2014), *The national origins of policy ideas: Knowledge regimes in the United States, France, Germany, and Denmark*, Princeton University Press.
- Hoppe R. (1999), *Policy Analysis, Science, and Politics: From 'Speaking Truth to Power' to 'Making Sense Together'*, in «Science and Public Policy», vol. 26, n. 3, pp. 201-210.
- Majone G. (1989), *Evidence, Argument, & Persuasion in the Policy Process*, New Haven, London, Yale University Press.
- Stone D. – Denham A. (2004), *Think Tanks Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester, Manchester University Press.
- Wildavsky A. (1979), *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Macmillan, London.

2. Il policy advice: definizioni e legittimazione

Con il termine “policy advice” gli analisti delle politiche pubbliche ricomprendono tutte le attività di consulenza per la presa delle decisioni che hanno come obiettivo la produzione di raccomandazioni rispetto alle soluzioni di policy da preferire, caratterizzate da un chiaro rapporto di committenza tra domanda e offerta.

- Colebatch H.K. (2015), *Knowledge, Policy and the Work of Governing*, in «Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice», n. 3, pp. 209-214.
- Craft J. – Howlett M. (2012), *Policy Formulation, Governance Shifts and Policy Influence: Location and Content in Policy Advisory Systems*, in «Journal of Public Policy», vol. 32, n. 2, pp. 79-98.

- Galanti T. - Lippi A. (2018), *Il policy advice tra relazioni e forme di legittimazione*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 3/2018, pp. 319-332.
- Majone G. (1989), *Evidence, Argument, & Persuasion in the Policy Process*, New Haven, London, Yale University Press.
- Scott C. (2005), *Value-adding Policy Analysis and Advice: New Roles and Skills for the Public Sector*, in «Policy Quarterly», n. 3, pp. 10-15.
- Veselý A. (2017), *Policy advice as Policy Work: A Conceptual Framework for Multi-Level Analysis*, in «Policy Sciences», n. 1, pp. 139-154.

3. Sistemi di policy advice

La letteratura internazionale ha studiato lo scambio di conoscenza esperta sulle politiche attraverso il concetto di sistema di policy advice, inteso come un insieme di attori interconnessi, con una configurazione unica in ogni settore e giurisdizione, che fornisce informazioni, conoscenze e raccomandazioni per il *decision-making* (Halligan, 1995). Tali sistemi vengono distinti tra istituzionalizzati (tipici dei Paesi anglosassoni) e non (tipici di quelli mediterranei). L'Italia risulta caratterizzata da un basso grado di istituzionalizzazione e dalla mancanza, all'interno del suo ordinamento giuridico, di una normazione specifica sul *policy advice*.

- Craft J. – Howlett M. (2012), *Policy Formulation, Governance Shifts and Policy Influence: Location and Content in Policy Advisory Systems*, in «Journal of Public Policy», vol. 32, n. 2, pp. 79-98.
- Craft J. – Howlett M. (2013), *The Dual Dynamics of Policy Advisory Systems: The Impact of Externalization and Politicization on Policy advice*, in «Policy and Society», vol. 32, n. 3, pp. 187-197.
- Fraussen B. – Halpin D. (2017), *Think Tanks and Strategic Policy-Making: the Contribution of Think Tanks to Policy Advisory Systems*, in «Policy Sciences», vol. 50, pp. 105-124.
- Halligan J. (1995), *Policy advice and the Public Sector* in B. Guy Peters and Donald J. Savoie (eds.), *Governance in a Changing Environment*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 138–72.
- Hustedt T. – Veit S. (2017), *Policy Advisory Systems: Change Dynamics and Sources of Variation*, in «Policy Sciences», vol. 50, pp. 41-46.
- Seymour-Ure C. (1987), *Institutionalization and Informality in Advisory Systems*, in W. Plowden (ed), *Advising the Rulers*, Oxford, Blackwell, pp. 175-184.

3.1. L'esperienza del policy advice nei Paesi anglosassoni

- Craft J. – Halligan J. (2017), *Assessing 30 years of Westminster Policy Advisory System Experience*, in «Policy Sciences», vol. 50, pp. 47-62.
- Diamond P. (2020), *Externalization and politicization in policy advisory systems: a case study of contestable policy-making 2010–2015*, in «Public Money & Management», vol. 40, pp. 42-51.
- Eichbaum C. – Shaw R. (2007), *Minding the Minister? Ministerial Advisers in New Zealand Government*, in «Kōtuitui: New Zealand Journal of Social Sciences Online», vol. 2, n. 2, pp. 95-113.
- Howlett M. – Wellstead A.M. (2012), *Professional Policy Work in Federal States: Institutional Autonomy and Canadian Policy Analysis*, in «Canadian Public Administration», n. 1, pp. 53-68.
- Howlett M. – Migone A. (2013), *The Search for Substance: Externalization, Politicization and the Work of Canadian Policy Consultants 2006–2013*, in «Central European Journal of Public Policy», vol. 7, n. 1, pp. 112-133.
- McArthur D. (2007), *Policy Analysis in Provincial Governments in Canada: From PPBS to Network Management*, in L. Dobuzinskis – M. Howlett – D. Laycock (eds), *Policy Analysis in Canada: The State of the Art*, Toronto, University of Toronto Press, pp. 132-145.

- Rourke F.E. (1992), *American Exceptionalism: Government without Bureaucracy*, in L.B. Hill (ed.), *The State of Public Bureaucracy*, New York, Armonk, pp. 223-229.

3.2. L'esperienza del policy advice nei Paesi dell'Europa continentale

- Aubin, D., Brans, M. and Fobé, E. (2017) *The policy analytical profession in Belgium*, in Brans, M., et D. Aubin (eds) (2017), *Policy analysis in Belgium*, Bristol, Policy Press.
- Bandelow N.C., Sager F., Biegelbauer B. (2013), *Policy Analysis in the German-speaking Countries: Common Traditions, Different Cultures in Germany, Austria, and Switzerland*, in S. Blum – K. Schubert (eds), *Policy Analysis in Germany*, Bristol, Policy Press, pp. 75-90.
- Galanti, M.T., Saracino B. (2021), *Dentro le Task Force ai tempi del Covid-19*, in Giovannini A., Mosca L., (a cura di), «*Politica in Italia - Edizione 2021*», Bologna, Il Mulino, pp. 225-245.
- Pannowitsch S. (2013), *Professionalisation of Policy Analysis in Germany: On the Way or Faraway?*, in S. Blum – K. Schubert (eds.), *Policy Analysis in Germany*, Bristol, Policy Press, pp. 45-58.
- Pattyn, V., Blum, S., Fobé, E., Pekar-Milicevic, M., & Brans, M. (2019), *Academic policy advice in consensus-seeking countries: the cases of Belgium and Germany*, in «*International Review of Administrative Sciences*», pp. 1-17.
- Sturm R. – Müller M.M. (2013), *Statist Policy advice: Policy Analysis in the German Länder*, in S. Blum – K. Schubert (eds.), *Policy Analysis in Germany*, Bristol, Policy Press, pp. 105-118.
- Veit S. – Hustedt T. – Bach T. (2017), *Dynamics of Change in Internal Policy Advisory Systems: The Hybridization of Advisory Capacities in Germany*, in «*Policy Sciences*», vol. 50, pp. 85-103.

3.3. L'esperienza del policy advice in Italia

Nella letteratura scientifica mancano studi sistematici sul nostro Paese circa il rapporto tra conoscenza e politica e le sue forme, in particolare sul policy advice (Galanti e Lippi, 2018), così come sono carenti quelli relativi alla rinnovata centralità della domanda di conoscenza da parte dei *policy maker* a seguito della pandemia provocata dal virus Covid-19. Negli ultimi mesi, infatti, sono stati costituiti una serie di comitati e Task Force che, a vario titolo, sia a livello centrale sia a livello regionale, hanno supportato/stanno supportando i *policy maker* nella presa delle decisioni finalizzate alla gestione dell'emergenza e della post-emergenza.

- Battini S. (2012) «Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, pp. 39-79.
- Casini L. (a cura di) (2016), *Venti anni di politica e amministrazione in Italia*, pubblicazione della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, Bologna, il Mulino.
- Casini L. (2019), «Politica e amministrazione: “the Italian Style”», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, n. 1, p. 13-38.
- Dente B., Regonini G. (1989), *Politics and Policies in Italy*, in M. Regini – P. Lange (eds.), *State, Market, and Social Regulation*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press, pp. 51-80.
- Diletti M. (2009), *I Think Tank*, Bologna, Il Mulino.
- Di Mascio F. and Natalini A. (2013), «Analysing the role of ministerial cabinets in Italy: legacy and temporality in the study of administrative reforms», in *International Review of Administrative Sciences*, vol. 79, pp. 328-346.
- Di Mascio F. and Natalini A. (2016), «Ministerial advisers between political change and institutional legacy: The case of Italy», in *Acta Politica*, Vol. 5 Iss. 4, pp. 517–538.

- Ferrera M., Galanti M.T., Hemerijck A. (2017), *La ricerca strategica al servizio delle politiche economiche e sociali – Il ruolo dell'INAPP alla luce delle esperienze europee*, Rapporto di ricerca commissionato dall'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche, Roma, maggio 2017.
- Melis G., Natalini A. (2018), *Gli Uffici di diretta collaborazione: garanti del funzionamento del sistema amministrativo ma freno della modernizzazione*, Roma, in https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2019/12/01_Report Uffici Collaborazione 2018.pdf
- Melis G., Natalini A. (2020), «Nascita, ascesa (e declino?) dei Gabinetti ministeriali. 1861-2018», in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, Vol. 3, pp. 639–677.
- Regonini G. (2012), *Policy Analysis in Italy – A Remark*, Mimeo, Milano, Éupolis Lombardia.

3.4. Policy advice a livello subnazionale

Osservare il policy advice a livello subnazionale è importante soprattutto per le caratteristiche che assume il rapporto di committenza tra gli advisor istituzionali e i decisori, considerando la maggior vicinanza tra chi fornisce advice e chi lo richiede. Infatti, è proprio a questo livello di analisi che si può osservare come l'attività di advice sia in realtà un «boundary work» (Hoppe 2010) caratterizzato dal raccordo bidirezionale e continuato tra policy analyst e policy maker (Howlett 2009).

- Cattaneo M.C. (2018), *Prodotti di ricerca e relazioni istituzionali: il «boundary work» del policy advice al livello subnazionale*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», vol. 3, pp. 379-402,
- De Peuter B. – Brans M. (2012), *Policy Work: A Risky Profession. An Analysis of Policy Work in the Flemish Government Administration from a Risk Management Perspective*, Paper for the XXII World Congress of Political Science, Madrid.
- Galanti M.T. (2017), *Policy advice and Public Policy. Actors, Contents and Processes*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», vol. 2, pp. 249-272.
- Newman J. (2017), *Policy Analysis in Sub-National Governments*, in M. Brans – I. Geva-May – M. Howlett (eds.), *Routledge Handbook of Comparative Policy Analysis*, New York, London, Routledge, pp. 118-129.

4. Domanda e offerta: gli stakeholder

Dal lato dell'offerta (gli advisor), l'attività di policy advice consiste in un insieme di pratiche di analisi (Stone, 2004) e di supporto che, trasformando la conoscenza scientifica in sapere pratico, sono finalizzate alla risoluzione dei problemi di rilevanza collettiva (Majone, 1989).

Dal lato della domanda di advice (i centri decisionali, politici e amministrativi), si strutturano sistemi di consulenza di policy in cui operano una pluralità di attori che agiscono in un mercato complesso di idee e politiche. All'interno di questi sistemi i singoli policy advisor possono esercitare un ruolo centrale nel coadiuvare l'esercizio delle funzioni di governo nelle diverse fasi del *policy cycle*.

Esperti, commissioni di esperti, *policy unit*, dirigenti pubblici sono le principali categorie di soggetti che possono rivestire il ruolo di advisor, sia esso esercitato in modo diretto o indiretto, formalizzato o non formalizzato.

- Craft J. (2015), *Conceptualizing the Policy Work of Partisan Advisers*, in «Policy Sciences», vol. 48, pp. 135-158.
- Druckman D. (2000), *The Social Scientist as Consultant*, in «American Behavioral Scientist», vol. 10, n. 10, pp. 1567-1568.
- Maley M. (2000), *Conceptualising Advisers' Policy Work: The Distinctive Policy Roles of Ministerial Advisers in the Keating Government, 1991–96*, in «Australian Journal of Political Science», n. 3, pp. 449-470.

- Smith B.L.R. (1992), *The Advisers. Scientists in the Policy Process*, Washington, The Brookings Institution, Washington, pp. 13-14.

5. Policy advice e rapporto con la burocrazia e la politica

- Halligan J. (1995), *Policy advice and the Public Sector*, in B.G. Peters – D. T. Savoie (eds.), *Governance in a Changing Environment*, Montreal, McGill-Queen's University Press, pp. 138-172.
- Hoppe R. (1999), *Policy Analysis, Science, and Politics: From 'Speaking Truth to Power' to 'Making Sense Together'*, in «Science and Public Policy», vol. 26, n. 3, pp. 201-210.
- Howlett M. – Wellstead A.M. (2011), *Policy Analysts in the Bureaucracy Revisited: The Nature of Professional Policy Work in Contemporary Government*, in «Politics & Policy», 39, pp. 613-633.
- Mulgan R. (2007), *Truth in Government and the Politicization of Public Service Advice*, in «Public Administration», pp. 569-586.

6. Capacità analitiche di policy e utilizzo della conoscenza

- Adachi Y. (2017), *The Policy Analysis Profession*, in B. Brans – I. Geva-May – H. Howlett (eds.), *Routledge Handbook of Comparative Policy Analysis*, London, Routledge, pp. 27-42.
- Adams D. (2004), *Usable Knowledge in Public Policy*, in «Australian Journal of Public Administration», vol. 63, n. 1, pp. 29-42.
- Blum S. – Brans M. (2017), *Academic Policy Analysis and Research Utilization in Policymaking*, in M. Brans – I. Geva-May – M. Howlett (eds.), *Routledge Handbook of Comparative Policy Analysis*, New York, London, Routledge, pp. 341-359.
- Caplan N. (1979), *The Two Communities Theory and Knowledge Utilization*, in «American Behavioral Scientist», n. 1, pp. 459-470.
- Dunn W. (1980), *The Two-Communities Metaphor and Models of Knowledge Use: An Explanatory Case Survey*, in «Knowledge, Creation, Diffusion, Utilization», n. 4, pp. 515-536.
- Hoppe R. (2010), *From 'Knowledge Use' towards 'Boundary Work'. Sketch of an Emerging New Agenda for Inquiry into Science-policy Interaction*, in 't Veld R.J. (ed.), *Knowledge Democracy. Consequences for Science, Politics and Media*, Berlin, Springer, 169-186.
- Lindblom C.E. – Cohen D.K. (1979), *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*, New Haven, CN., Yale University Press.
- Tenbensen T. (2006), *Policy Knowledge for Policy Work*, in H.K. Colebatch (ed.), *The Work of Policy: An International Survey*, Latham, MD, Lexington Books, pp. 199-216.
- Weiss C. (1977), *Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research*, in «Policy Analysis», vol. 3 (Fall), pp. 531-545.
- Weiss C. (1979), *The Many Meanings of Research Utilization*, in «Public Administration Review», September/ October, pp. 426-431.

7. Policy advice e valutazione

- Cairney P. (2016), *The Politics of evidence based policy making*, London, Palgrave.
- Howlett M. (2009), *Policy Analytical Capacity and Evidence-Based Policy- Making: Lessons from Canada*, in «Canadian Public Administration», vol. 52, n. 2, pp. 153-175.

- Leighton A. (2017), «How can we demonstrate the public value of evidence-based policy making when government ministers declare that the people ‘have had enough of experts’?», in *Palgrave Communications*, vol. 3, n. 11, pp. 3-11.
- Sanderson I. (2002), «Evaluation, policy learning and evidence-based policy making, *Public Administration*», vol. 80 n. 1, 2002, pp. 1-22.
- Stame N. (2016), *What Doesn't Work? Three Failures, Many Answers*, in «*Evaluation*», vol. 16, n. 4, pp. 371-387.

Appendice 2

METODOLOGIA DI RICERCA

La ricerca analizza il sistema italiano di policy advice impiegando come unità di analisi il Governo Conte II. La prima parte della ricerca è stata dunque dedicata alla raccolta dei dati e ha permesso la costruzione del *Dataset degli Advisor del PAS italiano*; la seconda parte della ricerca ha approfondito alcune dimensioni della pratica del policy advice, a partire da un panel di 21 interviste aperte. L'analisi presentata in questo volume ricostruisce dunque una mappa descrittiva concernente chi sono gli advisor nell'Amministrazione centrale, a quale titolo esercitano l'attività e in quale contesto.

1. La rilevazione quantitativa: il Dataset degli advisor

La ricerca utilizza un criterio di tipo induttivo per la costruzione della base dei dati, poiché non esisteva una base né normativa né archivistica di riferimento che potesse dare delle coordinate di partenza. Pertanto, l'esito del lavoro di mappatura, condensato in un *Dataset degli advisor del PAS italiano*, non costituisce una ricostruzione dell'universo dei casi, perché non esiste un confine certo in un contesto diffuso, ma una *proxy* coerente con la scelta di limitarsi all'Amministrazione centrale. Lo scopo è ottenere una conoscenza di base (potenzialmente prossima all'universo degli advisor dell'esecutivo) su un fenomeno che nel suo complesso non è documentato, ma solamente intuito nell'esperienza. La rappresentazione analitica del fenomeno discende da una serie di scelte di definizione operativa che vengono descritte di seguito¹, nella consapevolezza che si tratta di una costruzione di un dato attraverso la collazione di elementi informativi eterogenei.

Stabilita la strategia di ricerca del *Dataset*, per procedere alla raccolta dei casi si è lavorato alla loro individuazione attingendo a una pleora di unità amministrative che comprendono, oltre al CNEL, le Amministrazioni centrali e le loro articolazioni, gli Uffici di diretta collaborazione, gli organi collegiali e i comitati a supporto, le magistrature amministrative, gli istituti di ricerca di nomina governativa, le agenzie. A partire da questo criterio iniziale, sono stati selezionati soggetti che (i) possiedono *status* istituzionale privilegiato rispetto a competenze tecnico-specialistiche proprie delle carriere amministrative; (ii) sono stati reclutati in comitati e Task Force; (iii) possiedono un inquadramento di consigliere. Per quanto concerne il primo punto, si tratta di figure apicali dell'amministrazione e della magistratura amministrativa incluse dopo due *expert interview* che hanno sottolineato il ruolo di advice svolto dalla Dirigenza apicale, dal Consiglio di Stato, dalla Corte dei Conti e dall'Avvocatura dello Stato.

Pertanto, si è proceduto a includere le figure apicali che sostanzialmente e contingentemente, rispetto all'unità spazio-temporale adottata, sono state riconosciute esercitare una funzione di questo tipo a seguito di interviste specifiche a testimoni privilegiati per ciascun Ministero. Per quanto concerne, invece, il CNEL, le magistrature, l'Avvocatura e gli Istituti di ricerca sono state incluse nel *Dataset* solamente le singole figure di vertice.

Il *Dataset* è stato costruito in due fasi, la prima tra il 1° luglio e il 30 settembre 2020, la seconda, tra l'8 febbraio e il 30 aprile 2021², con riferimento al Governo Conte II, in carica dal 5 settembre 2019 al 13 febbraio 2021 (XVIII Legislatura).

¹ È auspicio degli autori che la matrice dei casi possa essere conseguentemente aggiornata, arricchita e modificata secondo le esigenze conoscitive, costituendo un patrimonio informativo di base della SNA.

² Il *Dataset*, a seguito delle sottolineature proposte dai *discussant* in occasione della presentazione pubblica dei risultati preliminari della ricerca svoltasi *online* il 4 febbraio 2021, è stato rivisto e ampliato essenzialmente attraverso l'inclusione di coloro che, appartenendo ai ranghi della burocrazia, esercitano *de facto* un ruolo di advisor. Per

Sono stati conteggiati e raccolti i seguenti casi di incarichi di advice:

- i componenti qualificati come consiglieri negli Uffici di diretta collaborazione dei Ministri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- i componenti dei gruppi di esperti, comitati, commissioni ministeriali, Task Force creati *ad hoc* o stabilmente istituiti;
- i soggetti istituzionali che, a vario titolo, hanno formalmente il compito di fornire supporto all'esecutivo o di integrarne le funzioni.

I dati raccolti concernono sia coloro che specificatamente hanno un incarico di advisor come consigliere, componente di comitato o Task Force (ci si riferisce in particolare alle sette Task Force Covid), sia figure che svolgono una funzione di ricerca di conoscenza per conto del ruolo politico all'interno dell'Amministrazione centrale: questo sottogruppo comprende Capi di Gabinetto dei Ministeri e Capi Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Queste figure non costituiscono *la* domanda propriamente detta, che risale direttamente all'organo politico, ma svolgono una funzione di intermediazione verso gli esperti, riportando loro, appunto, la domanda del *policy maker*. Questa scelta permette di indagare con maggiore precisione una domanda, intesa come richiesta specifica di conoscenza, che è già stata decifrata ed elaborata da personale tecnico amministrativo e che dunque è più facilmente osservabile. Allo stesso tempo, il focus sulla domanda intermediata da Capi di Gabinetto e Capi Dipartimento permette di conoscere un *set* di destinatari della formazione sul lato della domanda (i centri decisionali, politici e amministrativi) e sulle esigenze e capacità di sostenerla. Così facendo, il *Dataset* investe una popolazione eterogenea che tiene insieme coloro che hanno espliciti incarichi di advice e che vengono chiamati dall'esterno per ricoprirli, sia a livello individuale, sia all'interno di commissioni, quindi in modo collegiale, e coloro che invece espletano questo compito in modo implicito, associando la missione istituzionale del loro compito, dall'interno del sistema amministrativo, con un ruolo di supporto esperto. Si può trattare di figure istituzionali apicali di agenzie o organi dello Stato, magistrature come il Consiglio di Stato o la Corte dei Conti, gli avvocati dello Stato e la stessa dirigenza apicale.

Per la compilazione è stata usata come fonte principale la sezione Amministrazione trasparente dei siti *web* della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri e delle Istituzioni analizzate.

Per completare la compilazione di tutti i campi, oltre ai siti web istituzionali, sono state consultate fonti online integrative³.

I campi di codifica comprendono:

- un *set* di informazioni relative alle caratteristiche degli individui (ove rilevante gli organi di vertice degli enti/istituzioni censite, tipicamente i Presidenti) che ricoprono la funzione di advisor: genere, età, titolo di studio, affiliazione politica, professione, organizzazione di riferimento;
- un *set* di informazioni relative alle caratteristiche dell'istituzione/ente presso il quale operano come advisor: descrizione del mandato dell'istituzione/ente, norma istitutiva, struttura e organizzazione, collocazione organizzativa;
- un *set* di informazioni relative all'advisor: ruolo assegnato, pubblicazione CV, conflitto di interessi, clausola di riservatezza, comunicati stampa, audizioni parlamentari, convocazioni governative;
- un *set* di informazioni specifiche e integrative rispetto a quelle sopra descritte circa l'offerta collegiale temporanea (Task Force): numero componenti, sottocommissioni, report prodotti;
- un *set* di informazioni relative al ruolo svolto da ciascun soggetto durante il governo Conte I e il governo Gentiloni.

verificare la correttezza dell'inserimento di ciascun soggetto, sono stati organizzati colloqui con Testimoni privilegiati appartenenti all'Amministrazione di riferimento.

³ I siti *web* di Camera e Senato, il sito *web* della Presidenza del Consiglio dei Ministri, LinkedIn e i siti *web* degli enti/università/organizzazioni di afferenza.

Per la selezione delle informazioni dai CV sono stati impiegati due criteri. Il primo criterio utilizzato per delimitare il perimetro dell'indagine è *formale*. Esso descrive il caso di advice sotto il profilo del mandato che è identificato sulla base dell'analisi del contenuto dello statuto/norme che regolano l'istituzione/ente. Il dataset ricomprende la descrizione sintetica del mandato in forma di testo (stralci degli atti normativi istitutivi). Il secondo criterio utilizzato è di carattere sostanziale e si basa sulla verifica puntuale e sistematica dell'esercizio di una funzione di policy advice individuata dalla letteratura come attività di consulenza in cui esiste un rapporto di committenza tra una domanda e una offerta di advice, con l'obiettivo di produrre raccomandazioni anche rispetto alle soluzioni di policy da preferire⁴ e verificata attraverso singole interviste (Appendice 4) che hanno contribuito a individuare le figure apicali che, sostanzialmente all'interno delle rispettive Amministrazioni centrali, oltre al proprio ruolo istituzionale, svolgevano anche un ruolo di advice, anche informale, ma influente, che li collocava nell'*inner circle* del PAS. Queste interviste sono risultate fondamentali per identificare nell'Amministrazione centrale chi "fa advice" su base informale, con mandati sostanziali, identificando una popolazione folta e qualificata, mostrando come i Ministeri siano fattivamente fonte di continuo sostegno conoscitivo. È un'operazione che non sarebbe stata possibile senza le interviste ai sedici testimoni privilegiati, le quali sono avvenute partendo dall'organigramma di ciascun Ministero.

2. La rilevazione qualitativa: le interviste

2.1. La selezione del panel e la conduzione delle interviste

La ricerca qualitativa si è valsa invece di un *panel* di interviste cosiddette aperte. Queste interviste non sono collegate con quelle sopra descritte e sono state condotte non solo separatamente, ma anche con un diverso grado di approfondimento. Ogni intervista ha avuto almeno una durata di un'ora e ha permesso a ciascun intervistato di esporre in profondità la propria esperienza e la propria visione del problema.

Le interviste, realizzate tra il 31 luglio e il 19 novembre 2020, sono riconducibili alla tipologia dell'intervista *aperta* e sono realizzate secondo la tecnica della cd. intervista al sosia (Appendice 2), secondo la quale l'intervistatore chiede all'intervistato di immaginare di potersi sostituire nel suo ruolo e di dover apprendere come svolgerlo, mettendosi al suo posto e quindi sviluppando nel corso dell'intervista domande che cerchino di fargli 'insegnare' modalità, stili, compiti etc.

Il panel degli intervistati è stato selezionato a partire dai casi campionati nel *Dataset degli advisor del PAS italiano*. Dei 25 casi del *panel* inizialmente selezionati (5 per la domanda, 7 rispettivamente per i due *cluster* dell'offerta istituzionale e individuale, 6 per le Task Force), 21 hanno accettato di rilasciare l'intervista (Appendice 3). Essi costituiscono approssimativamente una frazione poco inferiore al 5% del presunto universo.

All'interno di ciascun *cluster*, i soggetti da contattare sono stati selezionati in base al criterio di rappresentatività, seguendo come parametri disponibili anzitutto: a) enti/organi/uffici di riferimento, b) funzioni assegnate, c) genere, d) professione, e) esperienza maturata come advisor valutata sulla base dei CV. La selezione è avvenuta in due fasi: un primo *panel* è stato costruito sulla base dei criteri dalla a) alla d); la selezione definitiva è poi avvenuta sulla base del criterio e), che ha permesso di privilegiare i casi che riferivano una più lunga esperienza nel settore dell'advice. Ciò ha permesso da un lato di indagare in modo approfondito il ruolo svolto dagli advisor e, dall'altro, di essere coerente con un'importante evidenza emersa dalla costruzione del *Dataset degli advisor del PAS italiano*, ovvero che gli advisor sono una comunità di ruolo in cui si registra una significativa circolazione di soggetti tra i diversi *cluster*.

⁴ J. Craft, M. Howlett (2012), *Policy Formulation, Governance Shifts and Policy Influence*, cit., pp. 79-98; S. Veit, T. Hustedt, T. Bach (2017), *Dynamics of change in internal policy advisory systems*, cit., pp. 85-103.

L'intervista mirava a raccogliere informazioni circa le prassi, modalità, stili, competenze, requisiti e caratteristiche del successo della somministrazione della conoscenza a partire da una situazione tipo identificata dall'intervistato stesso.

2.2. L'analisi delle trascrizioni delle interviste

Il percorso di studio delle interviste si è sviluppato anzitutto a partire da un'analisi qualitativa delle trascrizioni che ha previsto la lettura analogica dei testi, l'individuazione degli argomenti principali e la schematizzazione in parole chiave. Si è così operato un primo lavoro di concettualizzazione, un'analisi dettagliata di segmenti, parole, paragrafi, porzioni di testo.

Successivamente, questa ricerca qualitativa è stata integrata mediante l'utilizzo del *software NVivo*, il quale ha permesso la realizzazione di un'analisi semi-automatica del contenuto delle interviste. Così facendo è stato possibile realizzare un'interpretazione dei testi più approfondita esplorando, mettendo in risalto associazioni e relazioni, ricostruendo caratteristiche e dimensioni, estrapolando così informazioni e significati.

Le interviste sono state analizzate con un software dedicato (*NVivo*) il quale, adottando la prospettiva metodologica etnografica della cosiddetta *grounded theory*, ossia la ricostruzione di un pensiero sottostante a ciascun parlante che viene condiviso anche nei discorsi degli altri, ha permesso di andare oltre le informazioni e identificare in modo più chiaro (cioè quantitativamente documentabile) l'esistenza di una regolarità nella percezione dell'attività da parte degli intervistati.

Il lavoro di analisi testuale con il software *NVivo* si è composto di due fasi principali, seguite da una fase di approfondimento con funzione di integrazione e verifica.

In primis, la realizzazione di un'analisi statistico-descrittiva degli elementi lessicali raccolti, provando a ricostruire i vocabolari utilizzati dagli intervistati, individuando i termini di frequenza all'interno del testo e le ricorrenze testuali (le 50 parole significative di almeno cinque lettere maggiormente utilizzate), tentando anche di definire sovrapposizioni ed eventuali relazioni tra i *set* di vocaboli. Una fase utile a ricostruire la morfologia del testo ed eventualmente propedeutica per analisi semantiche successive.

Quindi il lavoro è proseguito con una fase dedicata all'organizzazione del testo in macro-nodi, etichette che hanno permesso di scandagliare i testi e di affinare il processo di codifica iniziato nella fase di lettura analogica. Il *software NVivo* ha agevolato l'organizzazione delle informazioni contenute nelle interviste. Seguendo una prospettiva *theoretical oriented* è stato sviluppato un processo di codifica aperto, con l'obiettivo di fare emergere aspetti, caratteristiche e relazioni, isolare i concetti principali e analizzarne le dimensioni. Per questo sono state eseguite due fasi di codifica: la prima ha permesso l'individuazione di macro-nodi (o genitori), mentre la seconda ha permesso l'individuazione di micro-nodi (o figli).

Grazie alla prima fase è stato possibile concentrare l'analisi su quelle porzioni di intervista che contengono o rappresentano le variabili considerate maggiormente rilevanti ai fini dell'analisi. Il punto di arrivo del primo processo di codifica, tre macronodi:

1. Advisor - attore
2. Advice - oggetto-azione
3. Relazione - dimensione relazionale

Nella seconda fase di codifica sono stati individuati 18 micronodi.

Gli esiti del lavoro di codifica sono stati discussi dal gruppo di ricerca e hanno portato a una terza fase di codifica, volta a verificare alcuni ulteriori *input* relativi alle caratteristiche del ruolo e delle relazioni tra gli advisor, ai cambiamenti delle pratiche di advice durante l'emergenza Covid, i riferimenti all'efficacia dell'advice, le definizioni di specifici ruoli. Al termine del lavoro di codificazione, è stata fatta un'ulteriore clusterizzazione, questa volta prendendo in considerazione la somiglianza in termini di parole nelle porzioni di testo codificate.

In conclusione, l'analisi effettuata a mezzo del *software NVivo* ha avuto lo scopo di approfondire, analizzare e talvolta verificare (o falsificare) le risultanze precedentemente emerse nel corso dell'analisi analogica.

Appendice 3

TESTIMONI PRIVILEGIATI PANEL DELLE INTERVISTE*

Luca Attias, Capo Dipartimento per la Trasformazione Digitale, Presidenza del Consiglio dei Ministri

Patrizio Bianchi, Coordinatore del Comitato di esperti (Task Force MIUR)

Giancarlo Blangiardo, Presidente di ISTAT

Nicola Bonaccini, Consigliere del Ministro della Difesa

Angelo Borrelli, Capo Dipartimento Protezione Civile, Presidenza del Consiglio dei Ministri

Valeria Capone, Capo di Gabinetto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali

Lorenzo Casini, Capo di Gabinetto del Ministro dei Beni e attività culturali e del Turismo

Alfredo D'Attorre, Esperto del Ministro della Salute per le questioni relative all'etica e alla bioetica

Luigi Fiorentino, Capo di Gabinetto del Ministro dell'Istruzione

Enrico Giovannini, Componente del Comitato di esperti in materia economica e sociale (Task Force Colao)

Ermanno Granelli, Presidente delle Sezioni Riunite in Sede di Controllo Corte dei Conti

Marco Leonardi, Consigliere del Ministro dell'Economia e delle Finanze

Filomena Maggino, Presidente della Cabina di Regia Benessere Italia, Presidenza del Consiglio dei Ministri e Componente del Comitato di esperti in materia economica e sociale (Task Force Colao)

Massimo Massella Ducci Teri, già Avvocato Generale dello Stato

Gaetana Natale, Consigliere giuridico del Ministro del Lavoro e politiche sociali

Daria Perrotta, Consigliere economico del Ministro dei Beni e attività culturali e turismo

Anna Paola Porzio, Commissario straordinario di Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura

Paola Profeta, Componente della Task Force Donne per un Nuovo Rinascimento

Carla Ramella, Componente della Task Force Dati per l'emergenza Covid

Marino Regini, Componente del Comitato di esperti in materia economica e sociale (Task Force Colao)

Tiziano Treu, Presidente del CNEL

* I ruoli indicati accanto a ciascun Testimone privilegiato si riferiscono al ruolo ricoperto al momento dell'intervista.

Appendice 4

INTERVISTE FUNZIONALI ALL'INDIVIDUAZIONE DEI CASI DEL DATASET DEGLI ADVISOR DEL PAS ITALIANO

Nicola Bonaccini, Ministero della Difesa

Lorenzo Casini, Ministero dei Beni e attività culturali e del Turismo

Gabriella D'Andrea, Ministero della Giustizia

Alfredo D'Atorre, Ministero della Salute

Nunzio Di Martino, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Davide Galli, Università Cattolica del Sacro Cuore

Ehira Gaeta, Ministero dell'Economia e Finanze

Ilda Gaudiello, Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare

Maura Gentili, Ministero dello Sviluppo Economico

Anna Maria Manzone e *Maria Lodovica Decaro*, Ministero dell'Interno

Bernardo Mattarella, LUISS Guido Carli

Elisa Pintus, Ministero dell'Istruzione

Raffaele Tangorra, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

Lorenzo Trapassi, Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale

Appendice 5

PROGRAMMA CORSO FORMAZIONE SNA “LA CONOSCENZA NELLE DECISIONI PUBBLICHE: IL RUOLO DEGLI ESPERTI”

Obiettivi e metodologia

L'impiego di conoscenze specializzate e saperi esperti nelle decisioni pubbliche (policy advice) è cresciuto enormemente negli ultimi dieci anni favorendo il coinvolgimento di profili e di contributi professionali nuovi ed eterogenei a supporto della formulazione e della valutazione delle politiche pubbliche.

Accanto ai consueti ruoli istituzionali, Uffici di diretta collaborazione e Comitati di esperti, si è sviluppata una platea sempre più ricca e diversificata composta da soggetti pubblici e privati (istituti di ricerca, osservatori, agenzie) e che include anche la dirigenza apicale delle Amministrazioni centrali.

Il corso è rivolto sia a chi opera dal lato della domanda sia a chi opera su quello dell'offerta di conoscenza esperta ed è finalizzato a sviluppare le diverse tipologie di skills che rendono efficace e dinamico il rapporto e che non fanno parte del patrimonio curriculare individuale. L'obiettivo è sviluppare e rafforzare le competenze comunicative, relazionali e strategiche del policy advice.

Il corso ha come destinatari dirigenti e componenti degli Uffici di diretta collaborazione e a quanti praticano, o intendono praticare, un ruolo di advisor individualmente o come istituzione.

L'impostazione didattica propone un mix di lezioni frontali, testimonianze, laboratori e l'elaborazione di un project work finale.

Programma

Lezione	Argomento	Durata
1	Introduzione al corso - Il tema e il problema - Presentazione della ricerca SNA - I Policy Advice System	6h
2	L'arena del policy advice	6h
3	Laboratorio advisor	6h
4	Laboratorio contesti	6h
5	Competenze 1 Comunicazione	6h
6	Competenze 2 Cognitive e relazionali	6h
7	Competenze 3 Laboratorio sulle competenze	6h
8	Stile ed etica dell'advice	6h
9	Presentazione project work	6h



SNA

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Scuola Nazionale dell'Amministrazione