

La gestione dell'emergenza sanitaria tra diritto e tecnica

Università di Roma Tre – Dipartimento di Giurisprudenza

IL POLICY ADVICE NELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

Sabrina Bandera, SNA - Scuola Nazionale dell'Amministrazione

Andrea Lippi, Università di Firenze

25 novembre 2021



SNA

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

Disegno di ricerca | obiettivi



Strutturare un corso di formazione SNA per la qualificazione degli esperti

Comprendere lo stato dell'arte del PAS (Policy Advisor System) nelle amministrazioni centrali italiane, ricostruendone modalità, significati e tendenze

Approfondire i cambiamenti nel PAS italiano innescati dalla crisi determinata da Covid-19

Disegno di ricerca | domande conoscitive



- Chi sono gli advisor nell'amministrazione centrale?
- Come interpretano il loro ruolo?
- Come svolgono il proprio operato, attraverso quali risorse e strategie?
- Come si relazionano con il contesto in cui operano?
- Quali sono le competenze distintive degli advisor del PAS italiano?

Disegno di ricerca | fasi e attività



Rassegna della
letteratura
internazionale
e sul PAS
italiano

Mappatura
degli advisor
e costruzione
di un Database
degli advisor
del PAS italiano

Campagna
di interviste
aperte
su un panel
rappresentativo
del Database

Mappatura advisor
Governo Conte II



Database degli advisor
del PAS italiano

712
casi

Soggetti qualificati come **consiglieri** negli Uffici di diretta collaborazione dei Ministri e della Presidenza del Consiglio dei ministri

Soggetti istituzionali che, a vario titolo, hanno formalmente il compito di fornire supporto all'esecutivo

Gruppi di esperti, comitati, commissioni ministeriali, *Task Force* stabili o creati ad hoc



Tipi di advisor (ufficiali e ufficiosi)

Advice individuale

Advice di consiglieri dei Ministro inquadrati come esperti e/o consiglieri dei vertici politici per mezzo degli Uffici di diretta collaborazione, inclusi i vertici degli organi istituiti per fornire supporto al Ministero di riferimento (sia in forma stabile sia occasionale)

390

Advice istituzionale

Advisor con incarichi istituzionali disciplinati normativamente e che, tra i propri compiti istituzionali, hanno (anche) quello di fornire supporto ad decisori pubblici (attraverso emanazione di pareri, raccolta di dati etc.)

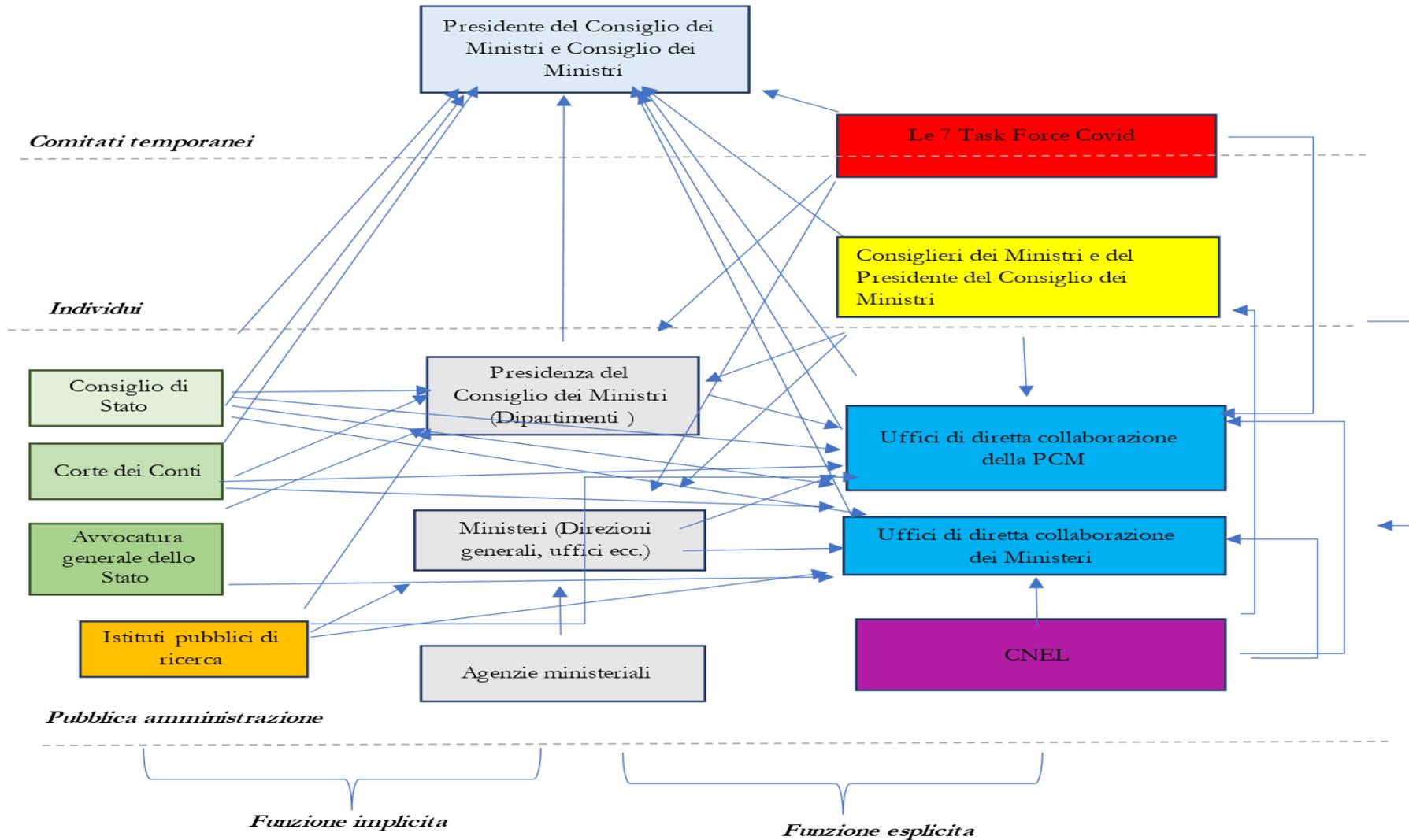
146

Advice collegiale temporaneo (task force)

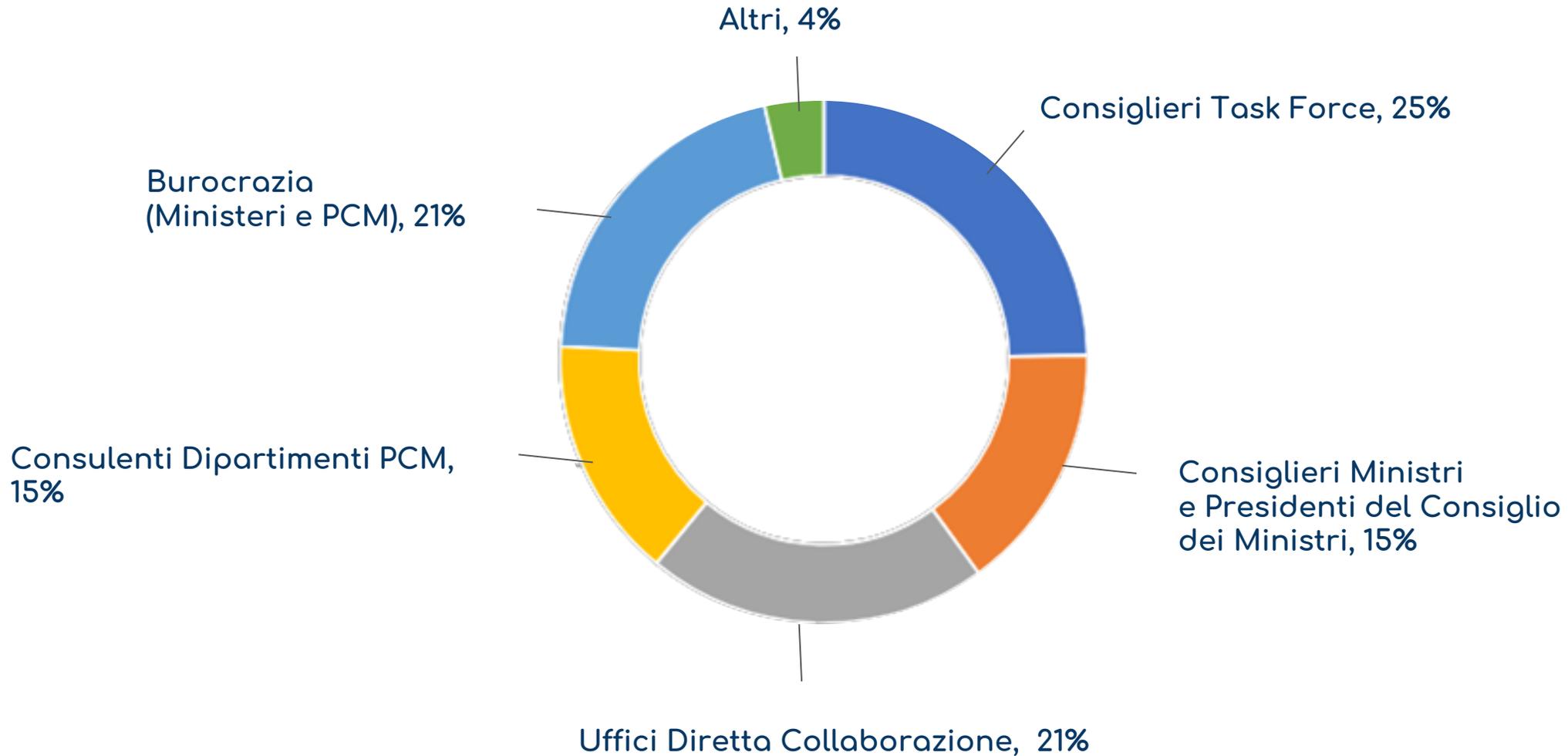
Componenti di Task Force (comitati o commissioni ad hoc) istituiti a seguito dell'emergenza da Covid-19 e formalmente nominati per questo scopo

176

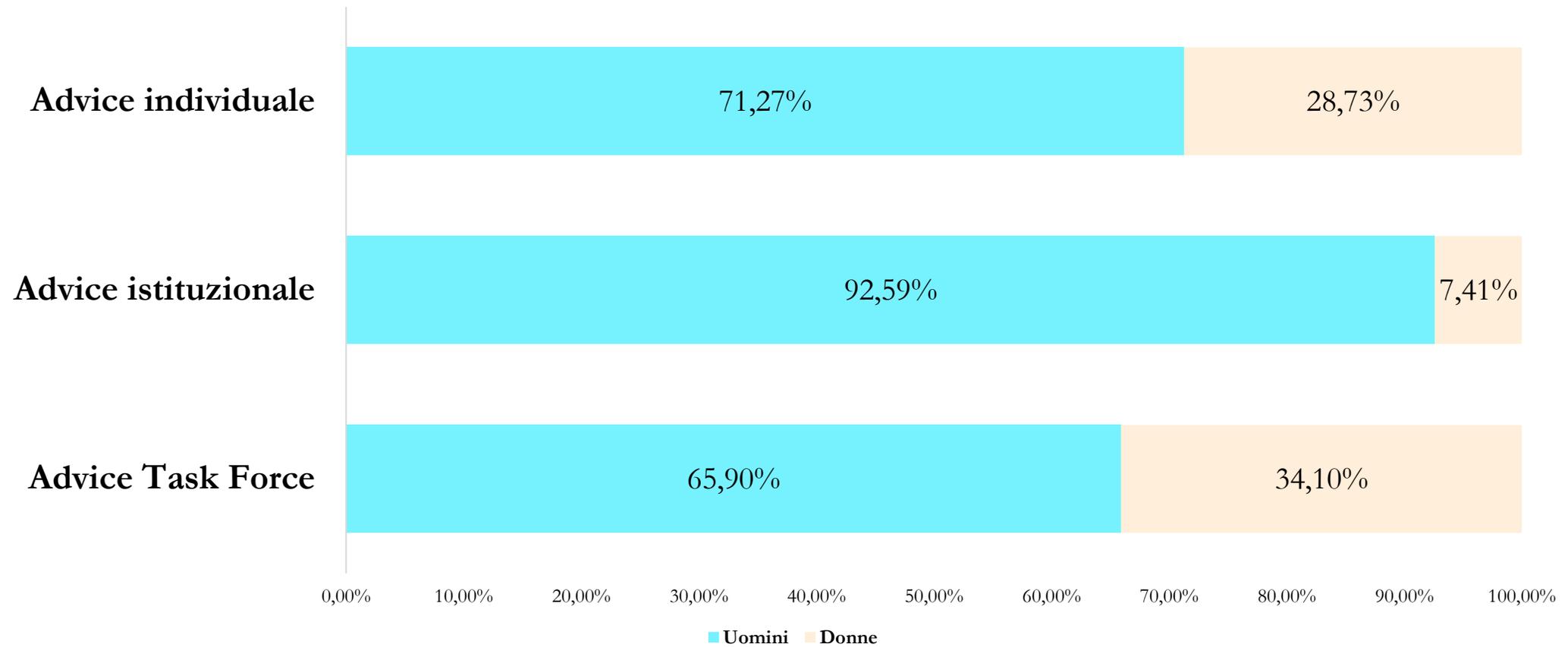
Policy Advice System (PAS) Governo Conte II



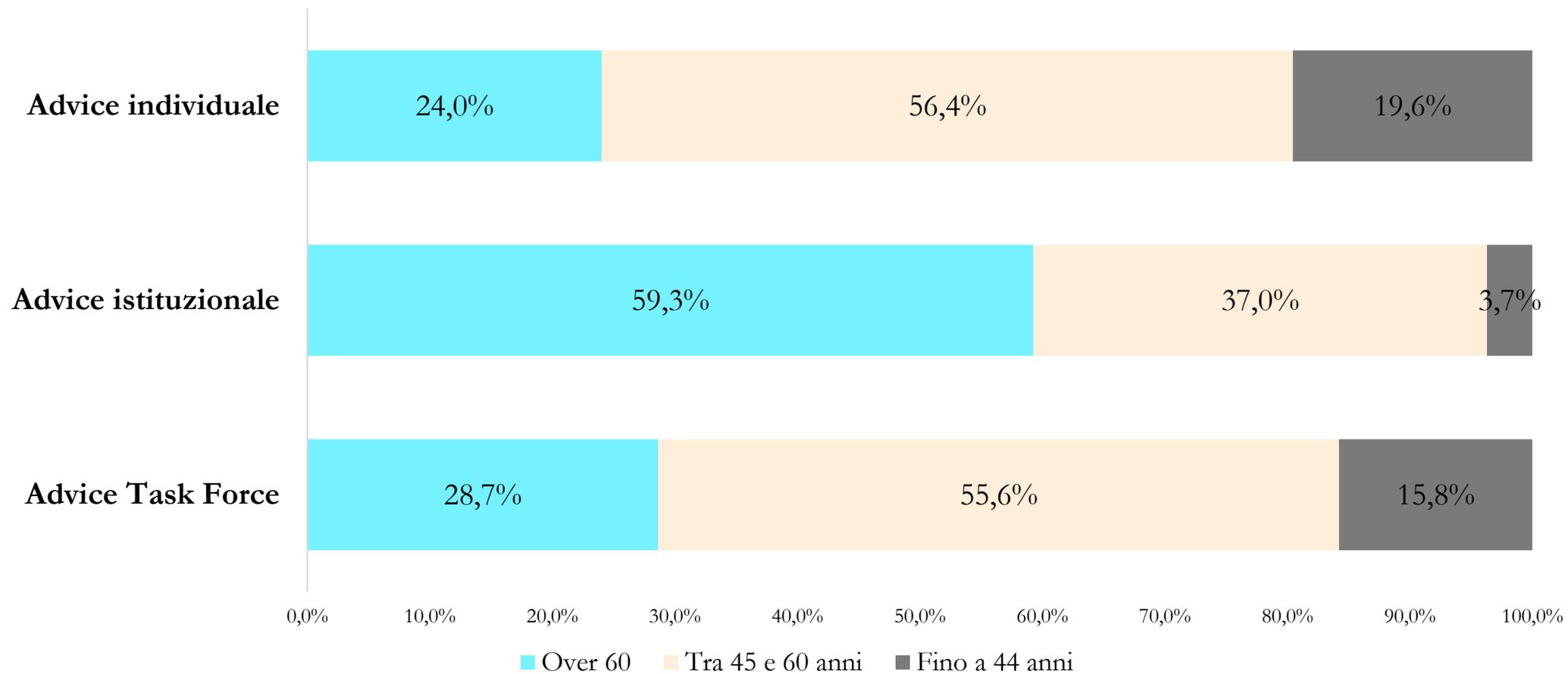
Advisor italiani | collocazione organizzativa



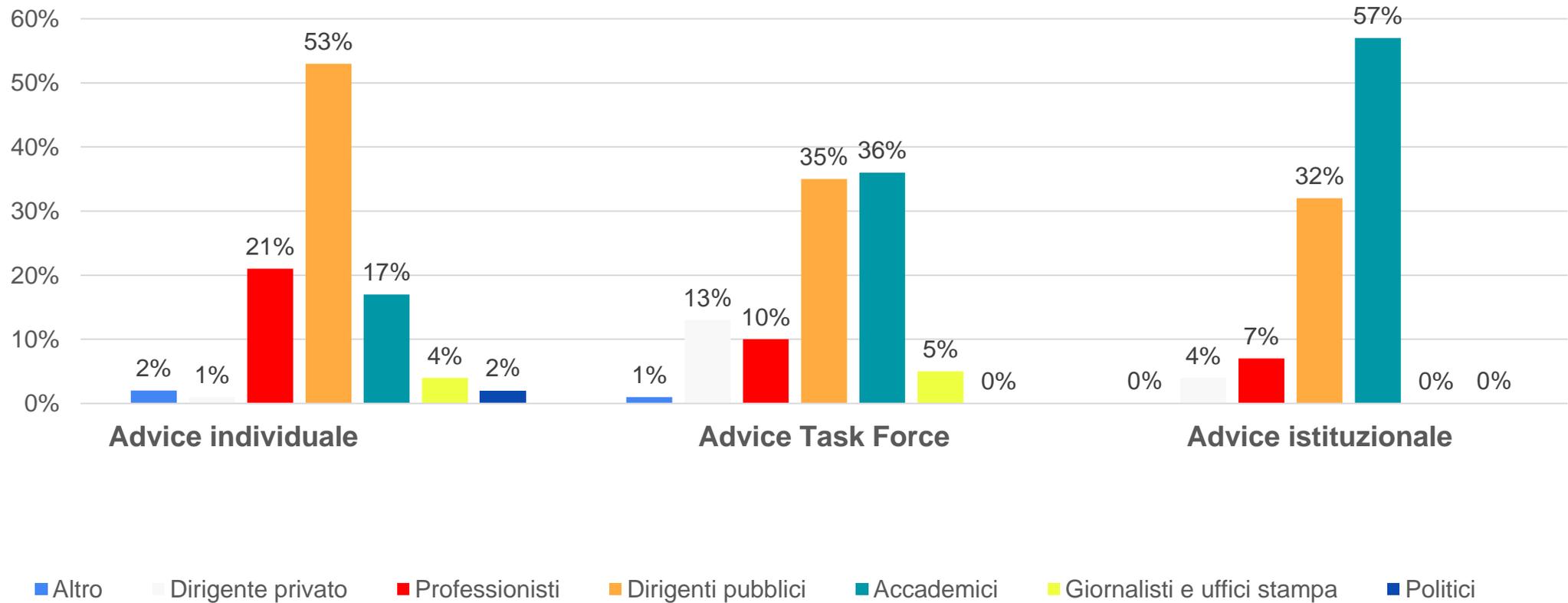
Advisor italiani | genere



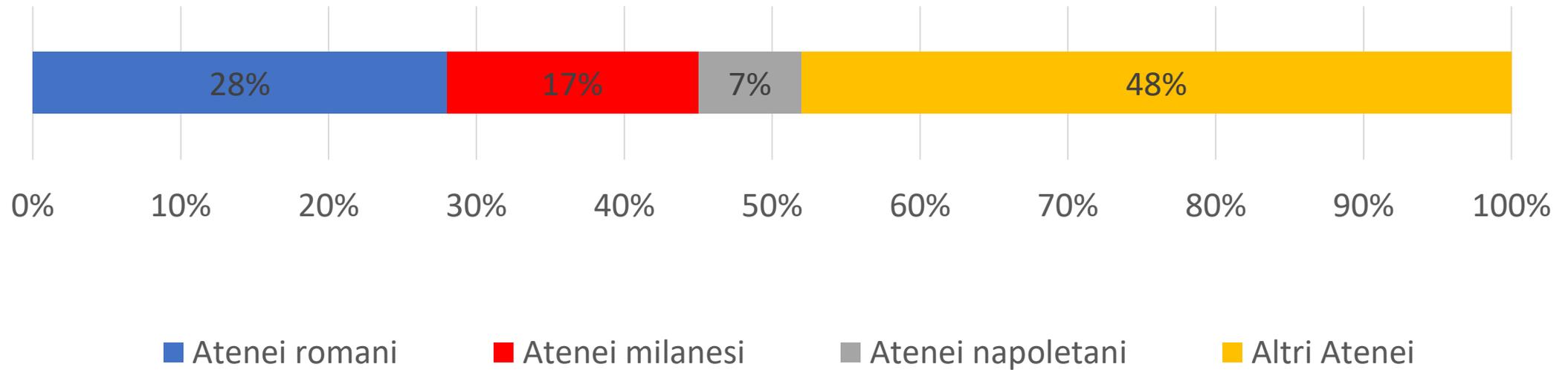
Advisor italiani | età



Advisor italiani | provenienza professionale



Advisor italiani | docenti universitari





Panel di interviste aperte con tecnica etnografica dell' «intervista al sosia»

21 interviste aperte

secondo la tecnica di intervista al sosia
realizzate on line tra il 31 luglio e il 19 novembre 2020

Soggetti selezionati nel Database secondo un **criterio di rappresentatività**:

- a) enti/organi/uffici di riferimento
- b) ruolo/ funzioni assegnate
- c) genere
- d) professione
- e) esperienza di *advice*

Analisi qualitativa e quantitativa,
nelle strutture di pensiero e nel lessico (grounded theory), *software Nvivo*

1. Policy advice come pratica inter-organizzativa

1. Policy advice vissuto non come una professione o una missione, ma come una **pratica**, un **comportamento diffuso, condiviso e tacitamente inteso** dai partecipanti come dotato di comuni caratteristiche che tengono insieme conoscenze e stile
2. **Pratica relazionale tra domanda e offerta** costruita su base sia personale sia istituzionale
3. Una **più ampia rete di relazioni** che interseca istituzioni e uffici, funzioni e mansioni, costituendo un vero e proprio 'meta-livello' organizzativo rispetto a quello primario degli uffici. non si identifica unicamente con la struttura amministrativa o con l'organo di governo. È un sistema di ampio e articolato, del quale l'advisor deve avere contezza per poter svolgere al meglio il proprio compito
4. «**Funzione di collegamento**», il nodo in un network che svolge un compito specializzato
5. **Contenuto di tipo specialistico**, una risposta a una domanda specifica, l'esperto si attiva on demand per circoscrivere un problema e darvi risposta VS. contenuto di tipo riflessivo, una domanda che è formulata o ridefinita nel rapporto tra domanda e offerta, sotto forma di consiglio, pensiero elaborato, suggerimento, stimolo.

2. Advice come relazione privilegiata

Relazione principale e relazioni complementari

- La relazione principale è tra committente (Ministro) e advisor.
- Le relazioni complementari concernono :
 1. una relazione interna con l'apparato burocratico, che è fonte di informazioni, occasione di verifiche e di approfondimenti
 2. una relazione esterna con stakeholder, cittadini, altri esperti e la società civile
 3. una relazione interna al gruppo di lavoro, tipica in particolare dell'advice collegiale



3. Advice come forma di intermediazione

COLLOCAZIONE ORGANIZZATIVA

$\frac{3}{4}$ IN STAFF ALL'ORGANO POLITICO
 $\frac{1}{4}$ IN STAFF A VERTICI AMMINISTRATIVI

INTERMEDIAZIONE DEI GABINETTI E SISTEMA PLURALE CON DIRIGENZA, ISTITUTI E AGENZIE

CAPACITÀ DI SAPERE STARE IN UN NETWORK A GEOMETRIA VARIABILE

CONTESTO

RELAZIONE PRINCIPALE CON IL/LA COMMITTENTE

RELAZIONE SECONDARIA CON IL SISTEMA AMMINISTRATIVO

RELAZIONE TERZIARIA CON LA SOCIETÀ CIVILE, ALTRI ESPERTI, STAKEHOLDER E CITTADINI

RUOLO

AUTONOMO, NON RETRIBUITO, PREVALENTEMENTE

DIVERSO DAL PASSATO, CAMBIA LA DOMANDA, AUMENTA IL RICORDO

FINALIZZATO A PROPORRE, SUGGERIRE, CRITICARE, DARE PARERI

4. Advice e competenze costruite «sul campo»

SOFT SKILLS

SAPERE CONTESTUALE E
STRATEGICO

COMUNICAZIONE

STILE

LAVORO DI DECLINAZIONE DEL SAPERE CHE L'ESPERTO DEVE ESSERE IN GRADO DI OPERARE E CHE RICHIEDE CAPACITÀ DI NEGOZIAZIONE, SINTESI, BILANCIAMENTO TRA PROBLEMA E CONOSCENZE

COMPETENZA COSTRUITA SUL CAMPO CRUCIALE NELLA RELAZIONE DI POLICY ADVICE
NON È IL SAPERE, NÉ IL SAPER FARE O IL SAPER ESSERE,
MA LA CAPACITÀ DI ADATTARE ALLE SITUAZIONI PER RISOLVERE PROBLEMI

PRODOTTI DIVERSIFICATI, PREVALENTEMENTE SCRITTI, IN FORMA AGILE E SINTETICA,
CON LINGUAGGIO NON TECNICO



5. Policy advice come role playing

- Advisor come **stakeholder delle politiche pubbliche**, a prescindere dalla mansione e dall'inquadramento, il quale agisce sulla base delle conoscenze esperte di matrice scientifica e professionale, interviene per dare un contributo al servizio di una decisione con ruoli diversi (esperto vs consigliere)
- **Advisor si diventa, non si nasce**, non si acquisisce nemmeno per qualifica funzionale né per mansione o contratto. Ciò che rende efficace un advice è la capacità dell'esperto di comprendere e interpretare il suo ruolo situazionale
- **Ruolo di intermediazione** che sostiene la formulazione e la decisione delle politiche pubbliche, e che talvolta ne alimenta e presidia anche l'attuazione
- **«Giochi di ruolo» (role playing)**, che avvengono grazie ai gradi di libertà e alle competenze specifiche che concernono la comunicazione, l'adattamento, la capacità di lettura dei contesti e il saper prendere decisioni rapide nei confronti delle esigenze
- 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

Prospettive di ricerca

- Corso di formazione SNA
«La conoscenza nelle decisioni pubbliche: il ruolo degli esperti»
- Comunità di pratica degli advisor dell'Amministrazione centrale
- Database degli advisor del PAS italiano:
 - sistema di monitoraggio costante, che segua i Governi in carica e le relative specificità di contesto
 - estensione del monitoraggio agli *advisor* delle Regioni e di altri organismi non pubblici che possono esercitare un ruolo nel *policy making*

Il policy advice nelle amministrazioni centrali

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

Gruppo di ricerca

Andrea Lippi, Università di Firenze e SNA - Responsabile scientifico

Sabrina Bandera, SNA

Maria Chiara Cattaneo, SNA

Maria Tullia Galanti, Università di Milano

Edoardo Amato, PhD (analisi NVivo)

La Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), creata nel 1957, è l'istituzione della Repubblica Italiana che si occupa della selezione e formazione dei dirigenti e funzionari della Pubblica Amministrazione. La SNA ha come attività principali il reclutamento e la formazione iniziale e continua di dirigenti e funzionari pubblici. Sviluppa inoltre attività di ricerca, analisi e documentazione sui temi della formazione e dell'innovazione della PA.



Sabrina Bandera
s.bandera@sna.gov.it



Andrea Lippi
andrea.lippi@unifi.it