



SNA

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

RICERCA

IL POLICY ADVICE NELLE DECISIONI PUBBLICHE

Fase II

Rapporto di ricerca

Dicembre 2023

Il Policy Advice nelle decisioni pubbliche – Fase II

Roma: Copyright © 2023 SNA
ISBN: 978-88-6449-005-2

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

Servizio Ricerca innovazione e strategia SNA
ricerca.sna@governo.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
NELLE DECISIONI PUBBLICHE
Fase II**

Rapporto di ricerca

La ricerca “Il Policy Advice nelle decisioni pubbliche – Fase II” è stata realizzata nell’ambito delle attività di ricerca 2022-2023 della Scuola Nazionale dell’Amministrazione (SNA).

Gruppo di ricerca:

Sabrina Bandera, Coordinatrice Servizio Ricerca innovazione e strategia, Scuola Nazionale dell’Amministrazione (SNA)

Rosa Di Gioia, Incarico SNA di supporto alla ricerca

Maria Tullia Galanti, Professore associato di Scienza Politica, Università degli studi di Milano; Incarico SNA di supporto alla ricerca

Andrea Lippi, Professore ordinario di Scienza Politica, Università degli studi di Firenze e Coordinatore Dipartimento Politiche Pubbliche e Governance, Scuola Nazionale dell’Amministrazione (SNA) - Responsabile scientifico della ricerca

Andrea Terlizzi, Ricercatore di Scienza Politica, Università degli studi di Firenze; Incarico SNA di supporto alla ricerca

Hanno collaborato:

Ilaria Giardini, Tirocinante Corso di laurea magistrale Politica Istituzioni e Mercato, Scuola di scienze politiche Cesare Alfieri, Università degli studi di Firenze (supporto al popolamento del Dataset)

Maria Chiara Niglio, Tirocinante Corso di laurea magistrale International Relations LUISS (supporto al popolamento del Dataset)

Daniela Cinque, Funzionario Servizio Ricerca innovazione e strategia, Scuola Nazionale dell’Amministrazione (editing)

Vincenza Limongelli, Funzionario Servizio Ricerca innovazione e strategia, Scuola Nazionale dell’Amministrazione (grafica)

Indice

Executive Summary	9
Introduzione	13
Capitolo 1	17
<i>La letteratura sul policy advice: sviluppi recenti e indirizzi per la ricerca</i>	
1.1. Gli studi sui <i>policy advisory system</i>	17
1.2. La diversificazione e pluralizzazione dei policy advisor	18
1.3. L'influenza dei policy advisor	20
1.4. La dimensione organizzativa e il disegno degli organi di advice	20
1.5. Le competenze dei policy advisor	21
1.6. Indirizzi per la ricerca derivanti dalla letteratura	22
Capitolo 2	25
<i>La strategia di indagine e il disegno della ricerca</i>	
2.1. Fase I della ricerca (2020-2021): obiettivi e risultati	25
2.2. Fase II della ricerca (2022-2023): obiettivi e strategia di ricerca	26
2.3. La metodologia di ricerca	29
Capitolo 3	31
<i>L'ecologia del policy advisory system nei governi Conte II e Draghi</i>	
3.1. Il Dataset degli advisor del PAS italiano	32
3.2. Tipi di policy advice	32
3.3. La collocazione organizzativa, la funzione e i ruoli	39
3.4. L'analisi sociografica	42
3.5. Le professioni e i retroterra scientifico-professionali	47
3.5.1. Il settore di provenienza	47
3.5.2. Le professioni	49
3.5.3. Il retroterra disciplinare: gli accademici	51
3.6. I 'persistenti': i policy advisor che hanno operato in entrambi i Governi	54
3.7. I policy advisor del PNRR	55
Capitolo 4	59
<i>Selezione, competenze e reti degli advisor: l'analisi delle interviste</i>	
4.1. Definizioni e percezioni di ruoli e funzioni degli advisor	59
4.2. La selezione dei policy advisor	61
4.3. Il rapporto tra domanda e offerta di advice	62
4.4. La struttura del <i>milieu</i> del policy advice	64
4.5. L'efficacia degli advisor e la funzione di apprendimento	65

4.6. Criticità nell'utilizzo degli esperti	66
4.7. La differenziazione degli obiettivi formativi	67
4.8. Geometria variabile e andamento 'a fisarmonica' della rete: considerazioni di sintesi	68
Capitolo 5	71
<i>Il policy advice parlamentare</i>	
5.1. L'advice negli Organismi parlamentari: Indagini conoscitive e Ufficio Parlamentare di Bilancio	71
5.2. Le caratteristiche sociografiche dei policy advisor della Camera dei Deputati	72
5.3. Le caratteristiche sociografiche dei policy advisor del Senato della Repubblica	75
5.4. L'Ufficio Parlamentare di Bilancio come advisor parlamentare	78
Capitolo 6	83
<i>Il policy advice nelle Regioni</i>	
6.1. I Comitati tecnico-scientifici regionali per la gestione della pandemia da Covid-19	83
6.2. Tre casi di studio regionali	90
6.2.1. Regione Campania	91
6.2.2. Regione Emilia-Romagna	92
6.2.3. Regione Lombardia	93
Capitolo 7	103
<i>Le iniziative formative della SNA sul tema policy advice</i>	
7.1. Il corso "La conoscenza nelle decisioni pubbliche: il ruolo degli esperti"	103
7.2. La Comunità di Pratica "La conoscenza nelle decisioni per le politiche pubbliche"	105
7.3. Gli scenari evolutivi	106
Conclusioni	107
Policy Recommendation	115
Appendice - La metodologia della ricerca	119
Bibliografia	135

Indice Tabelle e Figure

Tabelle

Tabella 1. Tipi di advice nei due Governi

Tabella 2. Tipi di advice senza Task Force Covid-19 e PNRR nei due Governi

Tabella 3. Incarichi di advice nei due Governi in dettaglio

Tabella 4. Collocazione organizzativa degli advisor nei due Governi

Tabella 5. Presidenza del Consiglio dei Ministri: incarichi di advice nei due Governi - dettaglio

Tabella 6. Dipartimenti Presidenza del Consiglio dei Ministri: incarichi di advice nei due Governi - dettaglio

Tabella 7. Tipi di advice per genere nei due Governi

Tabella 8. Tipi di advice per coorti di età nei due Governi

Tabella 9. Tipi di advice per titolo di studio nei due Governi

Tabella 10. Tipi di advice e titolo di studio nei due Governi

Tabella 11. Provenienza degli advisor per tipi di advice nei due Governi

Tabella 12. Professioni secondo il tipo di advice Governo Conte II

Tabella 13. Professioni secondo il tipo di advice Governo Draghi

Tabella 14. Accademici: dettaglio delle discipline nei due Governi

Tabella 15. Accademici: atenei di provenienza nei due Governi

Tabella 16. Tipo di advice advisor con incarichi continuativi nei due Governi

Tabella 17. Policy advisor PNRR (Governo Draghi) per inquadramento

Tabella 18. Attività Ufficio Parlamentare di Bilancio presso le Commissioni parlamentari di Camera e Senato

Tabella 19. Comitati tecnico-scientifici Covid-19 Regioni

Tabella 20. Policy advice Regione Campania: strutture di advice ed esperti

Tabella 21. Policy advice Regione Emilia-Romagna: strutture di advice ed esperti

Tabella 22. Policy advice Regione Lombardia: strutture di advice ed esperti

Tabella A1. Codebook advisor Amministrazioni centrali

Tabella A2. Indagini conoscitive e Commissioni parlamentari

Tabella A3. Codebook advisor Organismi parlamentari

Tabella A4. Interviste qualitative: Testimoni Privilegiati

Tabella A5. Interviste qualitative: traccia intervista semi-strutturata

Figure

Figura 1. Domande di ricerca

Figura 2. Strategia di ricerca e obiettivi conoscitivi

Figura 3. Presidenza del Consiglio dei Ministri: tipi di advice nei due Governi

Figura 4. Distribuzione per genere e tipo di advice

Figura 5. Distribuzione per coorti di età nei due Governi

Figura 6. Professioni degli advisor nei due Governi

Figura 7. Accademici: ripartizione per macroaree CUN nei due Governi

- Figura 8. Policy advisor PNRR (Governo Draghi) per collocazione organizzativa
- Figura 9. Policy advisor PNRR (Governo Draghi) per provenienza
- Figura 10. Policy advisor PNRR per professione
- Figura 11. Indagini conoscitive Camera dei Deputati: advisor per genere
- Figura 12. Indagini conoscitive Camera dei Deputati: advisor per coorti di età
- Figura 13. Indagini conoscitive Camera dei Deputati: ambiti professionali degli advisor
- Figura 14. Indagini conoscitive Senato della Repubblica: advisor per genere
- Figura 15. Indagini conoscitive Senato della Repubblica: advisor per coorti di età
- Figura 16. Indagini conoscitive Senato della Repubblica: ambiti professionali degli advisor
- Figura 17. Genere: distribuzione per Regione e Comitato tecnico-scientifico
- Figura 18. Provenienza: distribuzione per Regione e Comitato tecnico-scientifico
- Figura 19. Competenza: distribuzione per Regione e Comitato tecnico-scientifico
- Figura 20. Specializzazione medica: distribuzione per Regione e Comitato tecnico-scientifico
- Figura 21. Corso “La conoscenza nelle decisioni pubbliche: il ruolo degli esperti”: obiettivi e metodologia

Executive Summary

La ricerca *Il Policy Advice nelle decisioni Pubbliche – Fase II* costituisce il *follow up* di una prima indagine realizzata dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione nel 2020-2021. Quel primo studio aveva svolto un ruolo esplorativo nell'analisi delle forme e nelle modalità di svolgimento delle 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).

La seconda fase di indagine ha come obiettivo un approfondimento dei risultati emersi nella prima fase con il duplice scopo di:

- i) indagare i meccanismi di reclutamento degli esperti, il tipo di saperi richiesto, la presenza di diversi gradi di centralità degli advisor nel sistema politico amministrativo;
- ii) cercare conferme rispetto a quanto osservato verificando, in particolare, se i dati emersi fossero dovuti alla congiuntura determinata dalla situazione di emergenza da Covid-19 o si trattasse invece di una tendenza più strutturale.

Tale obiettivo è legato alle motivazioni sottese alla ricerca: individuare le dimensioni sulle quali sviluppare le attività di formazione della SNA a supporto del policy making.

Il Rapporto fornisce un panorama di evidenze differenziate raccolte attraverso una strategia di ricerca di condotta con metodi misti che si fonda su dati sia quantitativi sia qualitativi e che si avvale di strumenti di ricerca eterogenei ed integrati, quali:

- una ricognizione sugli advisor dell'Amministrazione centrale italiana che integra le evidenze della prima fase, che aveva avuto quale unità di analisi gli esperti del Governo Conte II, con le evidenze riguardanti il Governo Draghi;
- una strategia di interviste a Testimoni Privilegiati che hanno operato o operano al vertice apicale degli Esecutivi Draghi e Meloni;
- un focus sull'advice parlamentare della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;
- un focus sulle pratiche di advice nelle Regioni italiane, con tre studi di caso inerenti Lombardia, Emilia-Romagna e Campania.

L'analisi ha il suo perno nel *Dataset degli advisor del PAS italiano*, un archivio di dati originale di proprietà della SNA, che si articola in tre matrici di dati: una per l'Amministrazione centrale, una per gli Organismi parlamentari e una per le Regioni.

Delle tre la prima matrice rappresenta il corpo centrale del *Dataset* e anche la fonte di dati iniziale dalla quale già nella prima fase della ricerca è scaturito il lavoro di raccolta sistematica di *records*. La matrice che presentiamo in questo secondo Rapporto di ricerca integra, pertanto, i casi registrati relativi al Governo Draghi, associati a quelli precedentemente raccolti ed elaborati per il Governo Conte II. Questa sezione del *Dataset*, che riguarda l'Amministrazione centrale italiana (Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri), è dunque costituita ora da una matrice di dati che comprende quasi 1.500 casi.

Il *Dataset* ha permesso di ricostruire, attraverso statistiche descrittive, le somiglianze e le differenze tra i sistemi di policy advice dei due esecutivi evidenziando come i punti di continuità nel ricorso alla conoscenza esperta siano maggiori delle discontinuità.

L'analisi che si è sviluppata a partire dai dati relativi ai due esecutivi evidenzia la complessiva trasformazione del cd. *sistema napoleonico di advice* che caratterizza la tradizione italiana. Tale trasformazione può essere sintetizzata in cinque evidenze principali:

1. Ibridazione del tradizionale approccio napoleonico fondato sulla nomina politica degli esperti a favore di un sistema fondato su rapporti fiduciari interpersonali;

2. la modalità di reclutamento e mantenimento di un esteso e interconnesso network di advisor (tra amministrazioni) in luogo dei semplici Uffici di diretta collaborazione;
3. la predominanza delle carriere pubbliche nelle posizioni di advice e in particolare delle carriere dell'Amministrazione centrale, che 'chiude' virtualmente l'accesso agli esterni, limitandolo a una cospicua, ma minoritaria, popolazione di accademici, soprattutto delle università di Roma e Milano;
4. il consolidamento della domanda di advice da parte dei policy maker non dovuta alle contingenze e non riconducibile solamente alle finestre di eccezionalità dei due esecutivi impegnati in situazioni straordinarie (pandemia per il Governo Conte e PNRR per il Governo Draghi);
5. l'esistenza di una cerchia ristretta di advisor, pari a quasi un quarto della popolazione indagata che si sono professionalizzati rimanendo in incarichi di advice anche al variare degli esecutivi.

Inoltre, al complessivo effetto di pluralizzazione ed eterogeneità, anche culturale, che caratterizza la pratica di policy advice in Italia oggi, fatto che testimonia trasformazione e dinamismo, fa da contraltare un elemento di conservazione caratterizzato dal baricentro pubblico predominante, dall'anzianità complessiva che contraddistingue gli advisor e dalla assoluta predominanza di genere maschile.

Questi elementi empirici riscontrati per l'Amministrazione centrale, emergono in misura analoga, ma tenendo conto delle differenze istituzionali, anche nel caso degli Organismi parlamentari, dove si mescolano fattori di innovazione e di continuità.

A questo si aggiunge il dato di rarefazione di forme, professionalità e strumenti di advice che concerne le Regioni dove, se da un lato si osserva un ampio, forse persino eccessivo, ricorso agli esperti; dall'altro, non si può non constatare l'eterogeneità delle forme, delle dizioni e della modalità dell'esercizio della conoscenza esperta al limite dell'entropia, unitamente al localismo del reclutamento di esperti nei territori di competenza e all'interno dell'amministrazione regionale.

Infine, l'approfondimento del caso di studio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), quale potenziale *milieu* ideale per il policy advice, rileva strutture gerarchiche, *élites* di cerchie concentriche di esperti reclutati principalmente secondo il criterio del prestigio posseduto.

L'analisi degli elementi emersi suggerisce una specifica *policy recommendation* orientata allo sviluppo e al potenziamento della formazione e alla messa a punto di politiche istituzionali dell'Amministrazione centrale ispirate a rafforzare l'attuale sistema.

La tendenza osservata, infatti, soprattutto dall'analisi degli esperti del Governo Draghi, ma presente anche nel Governo Conte II, è di fare ricorso ad ampi reticoli di esperti con all'interno degli *inner circle* di advisor di prestigio particolarmente vicini ai decisori, i quali operano al centro di sistemi densi, ma non particolarmente strutturati, cd. *loosely coupled*, cioè debolmente connessi, ribadendo allo stesso tempo la natura occasionale e situazionale dell'advice. Questo significa che il sistema italiano poggia su sistemi di relazioni informali che si attivano *ad hoc*, allargandosi e restringendosi secondo esigenze e necessità, dunque mostrando flessibilità e dinamismo, ma anche un certo grado di provvisorietà e diseconomia.

L'espressione internazionale *incidental advisor*, persone che fanno advice, lo cercano e lo offrono, in virtù di uno status di secondo livello, perché già hanno operato in una carriera (pubblica) e in virtù di questa sono in grado di accedere al prestigio dell'influenza, dà ben conto delle evidenze riscontrate nella ricerca delle potenzialità ed esigenze di sviluppo.

Parafrasando Max Weber nelle pagine della celebre conferenza del 1919 intitolata "La politica come professione", si può dire che i policy advisor dell'Amministrazione centrale vivono *per* l'advice, e non *di* advice: non sono professionisti della consulenza di policy, ma la esercitano in virtù di altre carriere pubbliche delle quali sono all'apice.

Queste evidenze suggeriscono di intensificare e coltivare la formazione verso chi offre e chi domanda advice, sia in termini di socializzazione e di pedagogia di questa pratica prevalentemente informale, di secondo livello, che coinvolge posizioni apicali di diversi tipi di carriere pubbliche, sia per sostenere l'*inner circle* di chi, invece, in modo più esclusivo, svolge questa funzione a stretto contatto con i decisori.

Gli uni e gli altri, chi sta vicino e chi sta nel network in posizione discosta, necessitano di formazione continua.

Il sistema di advice italiano che emerge dalla ricerca è pertanto ampio, plurale, lasco e in movimento e, per questo motivo, richiede attenzione e un costante monitoraggio. La leva della formazione continua rappresenta lo strumento principale di innovazione e di supervisione ma, probabilmente, come emerge dal Rapporto, ci possono essere anche altri strumenti di intervento di tipo istituzionale e contrattuale che possano garantire, accanto alla flessibilità di questo sistema di persone, anche una sua maggiore durata e una potenziale istituzionalizzazione, come una specifica regolazione delle forme dell'ingaggio e delle diverse modalità di collaborazione, i criteri di selezione e accreditamento, gestione della governance del sistema di advice nel suo complesso.

INTRODUZIONE

La ricerca *Il Policy Advice nelle decisioni Pubbliche – Fase II*, presentata in questo Rapporto, ha per oggetto il *policy advisory system* (PAS) italiano, ossia il contesto che supporta i decisori pubblici mediante la somministrazione di conoscenza da parte degli esperti. Lo studio rappresenta il follow up di una prima fase presentata nel Rapporto di ricerca *Il Policy Advice nell'amministrazione centrale italiana. Dall'emergenza Covid verso una progressiva istituzionalizzazione del supporto alla presa delle decisioni*, pubblicato a dicembre 2021 (SNA 2021).

La prima fase di analisi aveva avuto una funzione prevalentemente esplorativa permettendo di investigare forme e modalità di svolgimento dell'attività di sostegno cognitivo alle decisioni pubbliche (denominata *policy advice*, secondo la dizione internazionale) da parte degli esperti nel contesto dell'Amministrazione centrale italiana (Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri) e aveva svolto un ruolo guida nella progettazione e realizzazione delle attività formative della Scuola Nazionale dell'Amministrazione sul *policy advice*, con particolare riferimento al corso *La conoscenza nelle decisioni pubbliche: il ruolo degli esperti*, erogato in due edizioni nel 2022 e nel 2023.

La seconda fase della ricerca ha avuto la finalità di comprendere in profondità aspetti rimasti in ombra dalla prima esplorazione. La ricerca-intervento sul *policy advice* incide, infatti, su un tema di straordinaria rilevanza ed attualità: i sistemi di *advice* hanno assunto in questi ultimi anni una crescente attenzione scientifica a livello internazionale e una sempre maggiore rilevanza istituzionale data dal sempre più frequente ricorso ad esperti nella presa delle decisioni pubbliche.

La rilevanza della conoscenza esperta di tipo sia scientifico, sia tecnico, sia professionale (*epistème*, *technè* e *phronesis*) sembra essere divenuta un crocevia imprescindibile nel *policy making*: formulare, decidere e attuare politiche pubbliche richiede oggi un tasso di conoscenze specialistiche - a tutti e tre i livelli appena descritti - che in passato sicuramente non erano immaginabili. Da qui deriva il nuovo ruolo degli esperti che si inseriscono al vertice decisionale delle amministrazioni tra politici e tecnici con un ruolo innovativo e, allo stesso tempo, foriero di nuove sfide.

Sapere scegliere e collaborare con esperti esterni o sapere individuare competenze e *know how* all'interno del sistema amministrativo non è una prerogativa dei decisori politici, ma una competenza amministrativa propria di chi opera sia in posizioni apicali sia negli staff degli uffici di diretta collaborazione. Ugualmente il personale amministrativo e, in particolare, la dirigenza, può essere a sua volta portatore di saperi esperti che si rendono necessari nelle decisioni, facendo comprendere quanto sia importante e delicata la gestione dei rapporti tra chi domanda e chi offre *epistème*, *technè* e *phronesis*.

Le competenze inerenti forme, meccanismi e modalità di interazione tra esperti e decisori pubblici, finalizzate a risolvere problemi complessi nelle politiche pubbliche, sono diventate quindi sempre più sfidanti e attuali e pertanto impegnano non solamente coloro che ne esprimono un fabbisogno, ossia gli organi elettivi, ma tutto il vertice apicale dell'amministrazione, oltre a stakeholder esterni, imprese e accademie.

Non è un fatto esclusivamente italiano, ma coinvolge in modo acuto e simile anche altri paesi europei dotati di un ordinamento di *civil law*, come la Germania, il Belgio, i Paesi Bassi e la Francia. Ciò che emerge un po' ovunque nei cd. *Napoleonic policy advisory systems* è riassumibile in due tendenze:

- una crescita significativa della rilevanza e dell'attenzione verso gli esperti, il cui ruolo è quantitativamente e qualitativamente sempre più significativo;
- una diversificazione dell'approccio storico-istituzionale proprio dei sistemi amministrativi Napoleonici, tradizionalmente centrato sugli Uffici di diretta collaborazione e sulla nomina politica, verso approcci maggiormente plurali sia in termini di estensione organizzativa, sia in termini di competenze e apporti disciplinari richiesti.

La prima fase della ricerca SNA sul *policy advisory system* italiano, sviluppata a cavallo tra il 2020 e il 2021 in piena pandemia da Covid-19, aveva permesso di comprendere e svelare il sistema italiano e di scorgerne le affinità con quanto stava accadendo in altri Paesi. Tra le varie evidenze emerse, si

segnalano, in particolare, la crescente richiesta di esperti da parte dei decisori; il maggiore coinvolgimento di accademici e professionisti; la diversificazione delle competenze richieste oltre al tradizionale diritto amministrativo, includendo in modo preponderante le scienze economiche e aziendali, ma estendendosi fino alle scienze naturali, comportando anche un maggiore coinvolgimento dei vertici amministrativi e delle burocrazie nel loro complesso. Tutti questi aspetti hanno svolto una funzione essenziale nel progettare e dare corpo alle iniziative formative della SNA del 2022 e del 2023. Al termine della prima fase della ricerca sono rimasti ancora alcuni aspetti da approfondire, quali:

- la consistenza e la durata del fenomeno: se si sia trattato cioè di un'eccezione influenzata dalla pandemia o se invece si tratti di una trasformazione strutturale;
- la sua reale morfologia, ovvero se realmente si tratta di un'attività diffusa o se coinvolge alcune parti in modo maggiormente consistente;
- il grado e il tipo di cambiamento nelle competenze richieste, sia quelle tecniche istituzionalmente definite, sia quelle trasversali.

Questi aspetti incidono in maniera rilevante su come consolidare o sviluppare la formazione per il personale dell'Amministrazione centrale, indicando eventuali target privilegiati di approfondimento formativo (ad esempio, gli Uffici di diretta collaborazione o la dirigenza).

La seconda fase della ricerca, realizzata tra l'autunno 2022 e l'autunno 2023, si è svolta secondo un approccio che ha comportato due strategie di indagine.

La prima è una strategia estensiva di carattere ricognitivo, ossia il completamento del *Dataset degli advisor del PAS italiano* mediante l'integrazione dei dati sugli advisor del Governo Draghi (2021-2022), allargata alle strutture attivate per la gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in aggiunta ai dati già disponibili concernenti il Governo Conte II e le Task Force Covid-19. Questa operazione è stata finalizzata a fornire un elemento controfattuale sulla durata e stabilità del fenomeno, ovvero se si sia trattato o meno dell'effetto straordinario di una finestra emergenziale o di un fenomeno maggiormente consistente.

A fianco di questa analisi, che assicura continuità informativa e capacità complessiva di comprensione del *policy advisory system*, la strategia estensiva ha compreso anche una specifica ricognizione del sistema di policy advice al di fuori dell'Amministrazione centrale: le Regioni e gli Organismi parlamentari. Si tratta di due focus di approfondimento che hanno conferito spessore alla comprensione del fenomeno nel suo complesso e indicato nuovi target formativi. Il risultato di questa integrazione informativa ha pertanto comportato l'allargamento del *Dataset* e la sua strutturazione in tre sottosezioni: Amministrazione centrale, Organismi parlamentari e Regioni, di cui la prima rappresenta *magna pars* e il pilastro principale dello studio.

La seconda linea di indagine è una strategia intensiva che ha approfondito i meccanismi dell'advice del sistema *loosely coupled* del PAS italiano, osservato nella prima fase della ricerca, con particolare attenzione: alle modalità di attivazione dei meccanismi di ricerca e selezione degli advisor da parte di chi domanda advice (le figure dei committenti), quali Ministri e loro stretti collaboratori della segreteria politica, Capi di Gabinetto e Capi dell'Ufficio legislativo; e alle modalità di formazione del reticolo denso di advice individuato nella prima fase, ma non approfondito (*inner circle*). Questa seconda strategia di tipo qualitativo, realizzata prevalentemente attraverso interviste semi-strutturate, è stata volta a coinvolgere Testimoni Privilegiati.

Entrambe le strategie di intervento sono state pensate a supporto dell'obiettivo principale della ricerca: continuare a sviluppare o riprogettare la formazione SNA in materia di advice, grazie all'individuazione di domande di formazione differenziate e, conseguentemente, alla definizione di diversi tipi di corsi differenziati per target, secondo le esigenze riscontrate.

Il Rapporto è strutturato in sette capitoli più le conclusioni. Il Capitolo 1 riprende e sviluppa la letteratura scientifica sul policy advice con particolare attenzione al ruolo delle competenze che, come anticipato, costituiscono uno degli ambiti di crescente rilevanza, oltre che di specifico interesse per la SNA. La produzione scientifica in questo ambito è il punto di partenza dello studio perché ha aiutato a

indirizzare la domanda di ricerca tenendo sempre presente la dimensione internazionale del fenomeno advice.

Il Capitolo 2 presenta in modo sistematico e articolato la strategia di ricerca e le sue metodologie esplicitando le principali scelte e illustrando l'architettura del disegno dell'indagine.

Il Capitolo 3 è dedicato a presentare i dati raccolti nel *Dataset degli advisor del PAS italiano*, studiati mediante analisi statistiche monovariate e bivariate. Lo scopo del capitolo è descrivere la composizione del *policy advisory system* italiano mettendo a confronto il Governo Draghi e il Governo Conte II in modo da cogliere le differenze e, soprattutto, le continuità, al fine di comprendere se si è trattato di un effetto temporaneo dovuto a una finestra emergenziale oppure di un fatto strutturale. Il capitolo approfondisce, in particolare, alcuni aspetti essenziali contenuti nel *Dataset* originale sviluppato dalla SNA: i tipi di advice praticati, la collocazione organizzativa, il settore di provenienza degli advisor, le caratteristiche sociografiche degli esperti, le loro professioni e le loro competenze disciplinari. Un focus specifico è dedicato agli advisor del PNRR.

Il Capitolo 4 presenta i risultati della parte qualitativa della ricerca, attraverso l'analisi delle interviste semi strutturate rivolte a nove Testimoni Privilegiati.

I Capitoli 5 e 6 sono dedicati alla presentazione delle evidenze empiriche concernenti rispettivamente il *Dataset* dei policy advisor negli Organismi parlamentari e nelle Regioni con un focus specifico su un campione di Regioni (Campania, Emilia-Romagna e Lombardia) dove il fenomeno è stato osservato in profondità.

Il Capitolo 7 ricostruisce l'offerta formativa e i progetti di sviluppo delle competenze e delle pratiche di advice tra i dirigenti dell'Amministrazione centrale, realizzati dalla SNA negli ultimi due anni.

Le conclusioni si sviluppano su due piani con indirizzi e raccomandazioni per i policy maker sulla formazione e sul sistema di advice italiano nel suo complesso, con alcune indicazioni sui potenziali sviluppi successivi della ricerca inerenti l'estensione al Governo Meloni al fine di completare la base informativa del *Dataset degli advisor del PAS italiano*.

L'appendice illustra le metodologie delle singole operazioni di ricerca presentando in maniera analitica le caratteristiche e le specificità di ciascuna di esse: il Dataset dell'Amministrazione centrale, il Dataset degli Organismi parlamentari, il Dataset delle Regioni e, infine, il panel delle interviste qualitative.

Capitolo 1

LA LETTERATURA SUL POLICY ADVICE: SVILUPPI RECENTI E INDIRIZZI PER LA RICERCA

Il policy advice, traducibile in italiano come “consulenza esperta per il policy making”, comporta la trasmissione e l'utilizzo di conoscenza esperta sulle politiche pubbliche e implica la formulazione di raccomandazioni in merito alle diverse soluzioni, strumenti e opzioni di policy a disposizione del decisore.

Si tratta di una attività che si configura in maniera diversa a seconda dei contesti istituzionali. Essa è, infatti, un ruolo formalizzato e codificato nell'ambito di alcuni sistemi politico-amministrativi cd. Westminster. In altri contesti, cd. Napoleonici, questa attività è meno formalizzata e codificata, ma per questo non meno pervasiva.

Di seguito, viene offerta una rassegna dei più recenti studi di scienze sociali in materia di policy advice, orientata a evidenziare come questa attività viene svolta negli altri paesi e quali aspetti possono rilevare in termini di formazione delle burocrazie italiane.

1.1. Gli studi sui *policy advisory system*

La letteratura sul policy advice si sviluppa soprattutto in scienza politica, con particolare riferimento alla scienza dell'amministrazione e all'analisi delle politiche pubbliche. I paesi nei quali questi studi nascono e prosperano inizialmente sono soprattutto i paesi con sistemi amministrativi di tipo anglosassone, con particolare attenzione al tema dell'influenza sulle decisioni e a come l'advice possa contribuire al rafforzamento della capacità di fare politiche (cd. *policy capacity*) delle burocrazie ministeriali.

Nei paesi anglosassoni, le politiche pubbliche vengono disegnate e sviluppate grazie a una forte interazione tra Ministro responsabile e burocrazie (*civil service*). Tali burocrazie sono protagoniste del processo di produzione delle politiche e hanno alcune caratteristiche distintive: sono neutrali e tendenzialmente separate dalla politica; posseggono competenze specialistiche sui problemi di policy e alimentano il flusso di informazioni e conoscenze utili non solo alla esecuzione delle norme e all'implementazione delle politiche, ma anche alla loro formulazione (Halligan 1995). In questi contesti, la diffusione degli studi sul policy advice è stata favorita anche dalla disponibilità di dati in serie storica sulle capacità e le funzioni delle burocrazie (particolarmente sviluppati sono, ad esempio, gli studi sulle *policy capacity* delle burocrazie federali e statali in Canada).

Recenti studi hanno analizzato aspetti diversi. Un primo tema è legato alla comprensione delle dinamiche sistemiche dell'advice tramite lo studio dei cd. *policy advisory systems* (PAS). I primi studi in materia hanno ricostruito la configurazione formale del policy advice nei diversi paesi, evidenziando come esso possa venir svolto a livello delle burocrazie centrali e dell'esecutivo, ma anche a livello parlamentare e da enti pubblici di ricerca nonché all'esterno delle istituzioni politiche tramite le attività di think tank, istituti di ricerca e altri attori privati (sindacati, associazioni, partiti politici).

In un recente studio comparativo dei sistemi di advice nei paesi anglosassoni, Craft e Halligan sottolineano come l'advice sia oggi una attività non più istituzionalizzata in un numero limitato di sedi formali, ma si configuri come un assemblaggio di attori, strutture e pratiche che assume connotazioni diverse a seconda non solo del livello di governo considerato ma anche del settore di policy di intervento (Craft e Halligan 2020).

Simili dinamiche di cambiamento si riscontrano negli altri sistemi amministrativi. Per quanto riguarda i paesi con sistemi amministrativi di tipo continentale, è stata messa in evidenza una dinamica di ibridazione di diverse logiche di advice - orientate alla credibilità scientifica, alla salienza politica, alla rappresentatività rispetto agli stakeholder - per gli attori che lavorano a più stretto contatto con gli

esecutivi (Veit et al. 2017). Infine, i pochi studi disponibili sui sistemi politico-amministrativi dell'Europa orientale sottolineano come l'advice si sviluppi in maniera diversa a seconda del settore di policy e di come si configuri come pratica relazionale e per sua natura ibrida, al confine tra tecnica e politica (Marchevska e Steen 2022).

Per quanto riguarda i Paesi napoleonici, invece, la ricerca sul policy advice si è concentrata sui cd. *ministerial advisor* o anche sulle strutture dove questo particolare tipo di advisor si concentra, i cd. *ministerial cabinets*, corrispondenti agli Uffici di diretta collaborazione dei vertici ministeriali nel caso italiano. Nei contesti dei Paesi napoleonici, i Gabinetti dei Ministri contribuiscono non solo all'elaborazione delle politiche, ma anche a connettere il vertice politico con l'amministrazione (Hustedt and Salomonsens 2014).

Gli studiosi dei Paesi napoleonici quali Belgio, Italia, Spagna, Portogallo e Grecia, nonché gli studiosi della Commissione Europea, hanno anche recentemente avviato un'agenda di ricerca comparata rispetto alle caratteristiche dei cd. *executive advisory and support office* (EASO). Queste strutture si caratterizzano per essere numerose, tendenzialmente politicizzate rispetto ai criteri di selezione e protagoniste della fase di formulazione delle politiche in collaborazione con le strutture amministrative (Meert et al. 2023).

Gli studiosi dei Gabinetti ministeriali hanno invece osservato una tendenza al ridimensionamento della loro importanza in alcuni di questi Paesi, in considerazione dei crescenti limiti imposti per via legislativa a queste strutture, soprattutto in termini numerici (si tratta del cd. fenomeno della *decabinetisation* del policy advice).

Per quanto attiene al caso italiano, l'attenzione degli studiosi si è concentrata proprio sui gabinettisti, con particolare attenzione a ricostruirne la numerosità e la composizione (Di Mascio e Natalini 2013, 2016). Un recente studio ha ricostruito, con approccio storico e biografico, l'evoluzione delle funzioni e dei profili dei gabinettisti italiani che agiscono come cerniera tra la politica e l'amministrazione e rappresentano quindi sia la domanda che l'offerta di policy advice, soprattutto quando l'esperienza dei Ministri è minore e la dirigenza amministrativa mantiene un certo distacco dai processi di formulazione (Melis e Natalini 2023).

Mentre i Gabinetti ministeriali continuano ad attrarre la maggiore attenzione tra gli studiosi dei Paesi napoleonici (Meert et al. 2023), altri studi hanno sottolineato come anche in quei sistemi amministrativi stia crescendo la rilevanza delle attività di advice svolte dai vertici delle pubbliche amministrazioni (Squevin e Aubin 2022), sia pure in maniera tuttora descritta come "residuale" o "incidentale" (Aubin e Brans 2020).

Il tema delle capacità analitiche di policy dei vertici amministrativi è al centro del primo studio comparato sul contributo al *policy work* della dirigenza amministrativa in Italia, Spagna, Grecia e Portogallo – realizzato con la collaborazione della SNA per la parte italiana – dal quale emerge che i dirigenti italiani e spagnoli sono più attivi nelle fasi di formulazione e implementazione delle politiche. Mentre per i primi il tipo di *policy work* prevalente è relativo alla gestione delle risorse umane, i secondi sono più attivi nel diffondere dati e informazioni all'esterno e manifestano confidenza nell'utilizzo di un insieme più ampio di fonti informative e di tecniche analitiche (Capano, Cavaliere e Pritoni 2023).

1.2. La diversificazione e pluralizzazione dei policy advisor

Nel contesto di queste dinamiche di cambiamento, gli studi più recenti sottolineano anche una diversificazione e pluralizzazione degli attori che svolgono attività di advice, sia nei sistemi istituzionali nei quali la funzione di advice è maggiormente formalizzata, codificata e istituzionalizzata, come quelli anglosassoni, continentali o scandinavi (Hustedt e Veit 2017) sia nei sistemi dove tale funzione non è codificata e meno formalizzata, come quelli napoleonici (Christensen e Forato 2022).

Un primo gruppo di attori dei sistemi di advice che ha catturato l'attenzione degli studiosi è quello degli accademici e, più in generale, degli esperti scientifici (Pattyn et al. 2022). Gli accademici e gli esperti scientifici contribuiscono in vario modo allo sviluppo della produzione di politiche basate sulle evidenze scientifiche, il cd. *evidence-based policy making* (EBPM), al centro di alcune analisi comparative

che sottolineano sia la varietà dei contenuti e attività che questi attori possono veicolare sia l'importanza del rapporto con la committenza politica per il successo del trasferimento di conoscenze (Blum e Pattyn 2023; Capano e Malandrino 2022). Gli accademici e gli esperti scientifici sono molto attivi anche nel contesto dei lavori parlamentari, con intensità e influenza variabili (Syväterä et al. 2023).

I criteri principali per la selezione di questi attori attengono alla competenza tecnica a supporto della capacità delle amministrazioni (Marciano 2023), ma toccano anche elementi fiduciari, derivanti non solo da appartenenze partitiche ma anche dalla condivisione di altro tipo di esperienze (Manwaring 2019). I livelli di politicizzazione di questi esperti scientifici possono essere bassi anche nel contesto di sottosettori di policy dove è frequente lo scontro ideologico, come nel caso delle riforme sul lavoro in Italia (Vesan e Natali 2023).

Un secondo gruppo di attori rilevanti per gli studiosi di policy advice è rappresentato dalle organizzazioni internazionali (Herold et al. 2021), come ad esempio l'OCSE (Rautalin et al. 2023), che riuscirebbero ad influenzare direttamente i Ministri a livello nazionale in virtù della loro *expertise* e reputazione. In particolare, le organizzazioni internazionali tendono a calare le proprie idee e raccomandazioni sui contesti nazionali e vengono riconosciute dagli Stati membri come fonte di advice ed *expertise* autorevole, ad esempio nel campo della riforma della pubblica amministrazione (Di Mascio et al. 2023).

Un terzo gruppo di attori è rappresentato dagli enti pubblici di ricerca o dagli istituti di ricerca legati agli esecutivi nazionali o subnazionali. Nel contesto italiano, questi produttori di conoscenza esperta sono vigilati dai Ministeri e sono spesso chiamati a svolgere per l'esecutivo diverse attività, dalla produzione di evidenze a supporto della decisione, alla raccomandazione di soluzioni sulla base di evidenze, alla consulenza di policy, fino alla vera e propria assistenza tecnica nell'implementazione di specifici programmi (Galanti e Lippi 2023).

Un quarto gruppo di attori si concentra sulle arene esterne sia alle istituzioni politiche sia all'accademia, rilevando una crescita di importanza di attori quali le società di consulenza private e i professionisti di vario tipo, reclutati come consulenti o collaboratori dei governi, spesso attivi nel fornire competenze tecniche per la realizzazione di specifici interventi. Il ricorso a queste figure è più frequente nei paesi di tradizione anglosassone, dove questi attori sono reclutati a mezzo di contratti per fornire advice tecnico, ma anche per incrementare le capacità di policy delle strutture amministrative (Howlett e Migone 2014; Migone et al. 2022; Marciano 2023), anche fornendo assistenza tecnica e attivando reti di expertise a livello subnazionale (Marciano 2024).

Rispetto al caso italiano si nota da una parte, che non mancano studi sulle attività di consulenza nel settore della comunicazione politica e nel settore del lobbying e degli affari istituzionali (Lorenzi 2014): dall'altra, si deve constatare che non esistono studi sulla presenza e il contributo di società di consulenza all'elaborazione delle politiche.

Infine, un ultimo gruppo di attori recentemente studiato è quello che inquadra una varietà di commissioni di advice (*advisory councils* o *advisory committees*) che possono avere carattere temporaneo o permanente, e che coinvolgono in misura variabile esperti scientifici, burocrati e rappresentanti degli stakeholder. La letteratura si è recentemente interrogata rispetto al loro ruolo nell'ambito della gestione della crisi pandemica sottolineando come l'impatto di queste strutture sia stato molto variabile nei diversi sistemi istituzionali e nelle diverse fasi della crisi, e come sia stato comunque segnato da una stretta interazione con i policy maker (Christensen e Laegreid 2022).

Per quanto attiene al caso italiano, le commissioni di advice raramente sono state studiate in maniera sistematica. L'attenzione per questo tipo di advice è cresciuta a partire dal coinvolgimento di vari tipi di esperti in risposta alle prime fasi della pandemia da Covid-19 (Galanti e Saracino 2021), anche considerando il livello sub-nazionale (Capano et al. 2023), e in relazione al disegno di alcuni interventi o riforme, come nel caso del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, costituito nell'ambito dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e delle riforme relative alla semplificazione amministrativa (Di Mascio et al. 2024).

1.3. L'influenza dei policy advisor

A fronte di una moltiplicazione e diversificazione degli attori attivi nell'advice, gli studiosi si sono poi recentemente interrogati rispetto alla capacità degli esperti di influenzare i policy maker (Christensen 2023). I primi studi sui *policy advisory system* hanno teorizzato la necessità per gli advisor di essere vicini ai decisori per poter essere influenti, sottolineando come i rapporti che gli esperti esterni costruiscono con le burocrazie interne siano cruciali per l'influenza dell'advice (Seymour-Ure 1987; Halligan 1995).

Studi successivi hanno messo in relazione la capacità di influenza con il contenuto dell'advice e più in generale con la capacità degli advisor di produrre una conoscenza che sia davvero rilevante per il policy making (Hoppe 2005). In questa direzione, nel tempo gli studiosi hanno cominciato a interrogarsi su quanto l'influenza dell'advisor possa dipendere anche dalle caratteristiche dei settori di policy, evidenziando, ad esempio, come il funzionamento del *policy advisory system* dipenda dal grado di compatibilità ideologica con il sottosistema degli attori sociali e politici interessati, nonché dalla apertura o chiusura delle arene di settore (Craft e Wilder 2017).

Gli studi più recenti mettono al centro il problema della definizione dell'influenza dell'advice e degli esperti anche da un punto di vista metodologico (Christensen and Hesstvedt 2023). L'influenza degli advisor può essere, infatti, sia diretta (sui contenuti delle politiche, ovvero sulla individuazione di obiettivi e strumenti) sia indiretta (in relazione alle attività di inquadramento dei problemi, *sensemaking*, traduzione di saperi di tipo diverso) (Christensen 2023).

La letteratura sugli esperti inquadra inoltre il tema della loro influenza anche in relazione alle tensioni esistenti tra scienza e democrazia (Christensen et al. 2023), riflettendo sul fatto che gli esperti scientifici devono poter sviluppare una doppia legittimità: sia tecnica, rispetto alla propria comunità scientifica, sia politica, rispetto alla committenza e più in generale alla cittadinanza (Bandola-Gill 2021). In questo senso, per l'influenza dell'advice diviene necessario che gli esperti non solo siano indipendenti e credibili, ma anche che lavorino a stretto contatto con i policy maker per meglio comprendere come integrare i risultati scientifici all'interno delle decisioni di policy (Akerlorf et al. 2022).

È cresciuto anche l'interesse per le attività di commissioni di advice ed esperti scientifici durante la pandemia. Gli studiosi hanno sottolineato come l'elemento emergenziale e della contingenza abbia in alcuni casi favorito una maggior influenza degli advisor sulle decisioni, soprattutto nelle prime fasi della crisi (Bogner 2022; Eichenberger et al. 2023).

1.4. La dimensione organizzativa e il disegno degli organi di advice

Già prima dell'avvento della pandemia da Covid-19, gli studiosi al confine tra scienza politica, analisi delle politiche pubbliche e *public health* si sono spesso interrogati su quale organizzazione sia necessario dare ai comitati di esperti, talvolta distinguendo tra strutture di advice permanenti e strutture di advice temporanee (Krick 2015). Questo interrogativo ha aperto la strada a una serie di studi che indagano il disegno delle strutture di advice e la loro gestione (Marciano e Craft 2023).

In particolare, la pandemia ha riaperto l'interesse per lo studio delle *scientific advisory committees* (SAC) e per le condizioni che le rendono efficaci (Hoffmann et al. 2018; Cairney 2016; Parkhurst 2017). Tra gli elementi di maggiore interesse emergono alcune caratteristiche che favoriscono il buon funzionamento delle strutture di advice, quali la pluralità delle discipline rappresentate (con esperti provenienti dalle scienze naturali e fisiche, ma anche sociali e umane), la trasparenza nelle procedure di lavoro e la necessità, soprattutto in periodi di emergenza, che gli esperti scientifici si dotino di competenze che possano consentire loro una miglior traduzione delle loro conoscenze in evidenze facilmente utilizzabili per i policy maker.

Tali competenze attengono sia al piano tecnico, sia a quello relazionale e comunicativo, e consentono agli esperti di mettere in connessione le istituzioni con altre porzioni della comunità scientifica o con gli stessi cittadini (Aagaard et al. 2024; Atkinson et al. 2022; Hodges et al. 2022;

Kuhlmann et al. 2022; Haynes et al. 2012; Hadorn et al. 2022; Camporesi et al. 2022; Baker et al. 2022; Easton et al. 2022; Mitchell 2022; Bathia et al. 2023).

Un primo elemento di interesse in questa recente letteratura attiene alla discussione in merito all'efficacia di queste strutture di advice, intesa come la capacità di dare un contributo sostantivo alle decisioni dei policy maker e di produrre cambiamenti concreti nel loro comportamento. Secondo Hoffman et al. (2018), il buon funzionamento delle SAC dipende fortemente dal contesto – anche istituzionale e politico – nel quale sono chiamate a operare. Il contesto influisce anche sulle definizioni di efficacia delle SAC. L'efficacia è strettamente connessa alla qualità e all'accuratezza dell'advice, alla sua rilevanza e usabilità in relazione alle decisioni da prendere e alla sua legittimità, intesa come capacità del processo di advice di includere i diversi punti di vista. Tali aspetti sono a loro volta condizionati da altre variabili che attengono sia alle caratteristiche degli advisor, sia alle proprietà e alle procedure dei contesti organizzativi.

Gli studiosi si sono spesso concentrati sull'ampiezza del gruppo degli advisor. Raccomandabile è evitare sia la massima che la minima numerosità (tra 6 e 12 partecipanti costituirebbe l'ampiezza ideale per le SAC). Importante è anche garantire la diversità degli advisor, sia considerando le caratteristiche sociali sia la specializzazione disciplinare. L'eterogeneità dei saperi faciliterebbe, infatti, anche l'apprendimento tra gli stessi esperti.

Altre variabili rilevanti per il buon funzionamento delle SAC sono la trasparenza nelle procedure operative, la presenza di una leadership capace di favorire la collaborazione tra gli advisor e un buon collegamento verso l'esterno, la disponibilità di linee guida capaci di guidare nella sintesi degli input iniziali e nella produzione degli output finali dell'advice.

Pur ribadendo l'importanza dell'utilizzo delle evidenze scientifiche, Hoffman et al. (2018) sottolineano anche l'utilità di strumenti di monitoraggio e valutazione del lavoro delle commissioni, nonché dei meccanismi che assicurano un feedback con gli altri attori protagonisti dei processi di policy (come, ad esempio, i legislatori o gli stakeholder rilevanti).

Inoltre, acquisiscono importanza temi trasversali quali l'*accountability* verso i cittadini, l'indipendenza degli advisor dai governi e il loro contributo alla capacità di gestire situazioni di rischio e incertezza. Sulla scia di questi studi, una recente analisi sulle task force sanitarie nelle Regioni italiane ha messo in luce la grande variabilità delle scelte dei policy maker durante la crisi Covid-19 (Capano et al. 2023; Casula et al. 2023).

1.5. Le competenze dei policy advisor

Il tema delle competenze necessarie per il policy advice non emerge in maniera esplicita nella letteratura, ma può essere estrapolato fornendo una lettura più approfondita delle condizioni che favoriscono l'efficacia dell'advice sia a livello individuale sia a livello organizzativo.

Behdinan et al. (2018) sottolineano come alcuni aspetti più specifici siano rilevanti in questo senso, quali:

- a) l'eterogeneità della provenienza degli advisor;
- b) la padronanza da parte degli advisor di metodi e tecniche per favorire il dialogo e il raggiungimento di accordi (*consensus development methods*);
- c) la presenza di specifiche attività di formazione e supervisione per gli advisor (*training and oversight*);
- d) lo sviluppo di capacità di comunicare sia all'esterno dell'organo di advice, e quindi a un pubblico non specializzato, sia all'interno, anche allo scopo di minimizzare la distanza tra le diverse discipline e conoscenze.

Il tema delle competenze di comunicazione si estende poi alle modalità di lavoro all'interno del gruppo. Gli elementi per facilitare la costruzione di queste capacità sono molto operativi: dall'attivazione di procedure per lo scambio di dati ed informazioni a un uso appropriato delle e-mail e delle comunicazioni telefoniche, passando per la presenza di una guida di coordinamento che sia capace di far lavorare bene il gruppo e di rappresentarlo all'esterno.

Le stesse ricerche hanno auspicato lo svolgimento di analisi su ambiti di advice diversi da quello scientifico in ambito medico, per poter valutare l'appropriatezza di queste indicazioni in contesti diversi. In questo senso, l'esperienza delle commissioni di esperti durante la pandemia ha sottolineato altri elementi rilevanti per l'efficacia degli esperti che possiamo ricondurre al tema delle competenze degli advisor, soprattutto in contesti di crisi dove i dati non sono disponibili e le evidenze sono contestabili. Una di queste competenze attiene alla capacità degli esperti di ben interpretare le regole del gioco e le caratteristiche (anche culturali e simboliche) dei contesti nei quali si trovano a operare, considerando anche il valore che i diversi sistemi politici attribuiscono all'utilizzo delle evidenze nella elaborazione delle politiche (Cairney 2021).

In altri termini, il buon advisor non deve solo essere credibile e riconosciuto nella comunità scientifica o professionale, ma deve sviluppare anche una serie di competenze relazionali per meglio comprendere le dinamiche di governance all'interno dei processi di produzione delle politiche (Akerlof et al. 2022).

Nella stessa direzione possono essere inseriti gli studi che si concentrano sul ruolo degli esperti nei processi di governance collaborativi, che sottolineano come sia necessario che gli esperti acquisiscano conoscenze e competenze specifiche, anche sul piano procedurale, da sviluppare a livello individuale e organizzativo. Molinengo et al. (2021) parlano esplicitamente della necessità per gli esperti scientifici di sviluppare all'interno dei processi collaborativi una *process expertise* che li renda in grado di far dialogare la conoscenza scientifica con il policy making anche in contesti debolmente istituzionalizzati. Per *process expertise* si intende appunto la conoscenza del disegno dei processi allo scopo di programmare assetti collaborativi con i policy maker, attraverso la facilitazione di pratiche di co-produzione della conoscenza con i diversi partecipanti al lavoro della commissione, inclusi i rappresentanti degli stakeholder. Lo scopo ultimo della *process expertise* è la creazione di uno spazio condiviso tra decisori, esperti e rappresentanti degli interessi per costruire politiche basate sia sull'evidenza sia sulla rappresentanza.

La letteratura sulla cd. interfaccia tra scienza e politica mette implicitamente in luce anche un altro gruppo di competenze importanti per l'efficacia del lavoro degli esperti, riferite ai policy maker. Althaus et al. (2021) sottolineano come anche i decisori politici nel momento in cui diventano committenti di un rapporto di advice devono prestare particolare attenzione alla definizione delle regole di ingaggio e di interazione, ma anche al monitoraggio del lavoro degli esperti, considerando anche la possibilità di adottare una definizione più ampia del successo e dell'efficacia delle attività di advice.

Questa letteratura è concorde nel ricordare come i criteri per la valutazione dell'operato degli esperti e per lo sviluppo di strumenti per migliorare il policy advice sia strettamente dipendente dalle tradizioni amministrative e dalle norme (anche sociali) che si sono affermate nei diversi contesti istituzionali (Kehl et al. 2021).

1.6. Indirizzi per la ricerca derivanti dalla letteratura

La rassegna della più recente letteratura sull'advice ha permesso di mettere in luce come i temi più classici degli studi sul policy advice (le configurazioni dei sistemi di advice, la pluralizzazione degli attori, le interazioni tra policy maker, burocrazie ed esperti) siano oggi riletti alla luce di un rinnovato interesse per la natura relazionale e contingente del policy advice.

Considerando le evidenze raccolte nella prima fase della ricerca SNA (SNA 2021) e quelle emerse dalla rassegna della letteratura, emergono domande di ricerca tese a indagare non solo chi sono gli advisor, ma anche come vengono selezionati, come lavorano e quanto riescono ad essere efficaci ed influenti.

Una prima direzione di ricerca per il caso italiano attiene dunque alla diversificazione del tipo di advisor, in termini di provenienza, di caratteristiche sociografiche, ma anche di conoscenze disciplinari e competenze.

Una seconda direzione di ricerca mette l'accento sulla relazione tra il policy maker come committente dell'advice e l'esperto come incaricato. Qui le dimensioni analitiche rilevanti attengono non solo al mandato ricevuto, ma anche ai criteri di selezione degli esperti e alle relative procedure.

Un terzo elemento di interesse attiene alle pratiche di advice, considerando anche gli aspetti organizzativi e di design delle commissioni temporanee. È, infatti, importante comprendere come si attiva e come lavora il policy advice nella pratica quotidiana, ma anche riflettere su quali elementi consentono di creare fiducia e riconoscimento dentro e fuori dalla cerchia più ristretta delle relazioni con il policy maker.

Un ulteriore elemento di interesse attiene alle condizioni che consentono all'advice di essere influente ed efficace. In questo senso, una direzione di ricerca da approfondire attiene sicuramente alla definizione di cosa si intenda per influenza e di quali siano le condizioni che sono percepite come necessarie per l'efficacia. In questo senso, l'attenzione deve essere diretta non solo agli aspetti individuali, ma anche a una serie di meccanismi che possano consentire di valutare l'advice e facilitare l'apprendimento.

Capitolo 2

LA STRATEGIA DI INDAGINE E IL DISEGNO DELLA RICERCA

La ricerca *Il Policy Advice nelle decisioni pubbliche - Fase II* è un'attività di analisi dei fabbisogni formativi che la SNA ha realizzato nella logica della cd. ricerca-intervento (*action-research*) elaborata già alla fine degli anni Sessanta (Somekh 2006; Costello 2011).

L'obiettivo dello studio è sviluppare e completare i risultati della prima fase della ricerca sul *policy advisory system* (PAS) italiano, con particolare attenzione, da un lato, alla comprensione delle modalità attraverso le quali l'advice si integra nel lavoro quotidiano dell'amministrazione e, dall'altro, allo sviluppo della sua *policy capacity*, al fine di meglio identificare obiettivi, target e metodologie della formazione SNA a supporto dello sviluppo del PAS italiano.

2.1. Fase I della ricerca (2020-2021): obiettivi e risultati

La prima fase della ricerca, intitolata *Il policy advice nell'Amministrazione centrale italiana. Dall'emergenza Covid verso una progressiva istituzionalizzazione del supporto alla presa delle decisioni*, era stata progettata e realizzata tra il 2020 e il 2021 in piena pandemia, con una logica squisitamente esplorativa. Lo studio aveva permesso di investigare 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) con l'idea di comprendere quali fossero i tratti emergenti e i fabbisogni formativi per il personale amministrativo. Lo scopo era cercare di descrivere il *policy advisory system* italiano e le sue eventuali trasformazioni alla luce di quanto accadeva in altri Paesi cd. Napoleonici, sulla scorta di una crescente letteratura che indicava alcune tendenze emergenti.

Adottando quale unità di analisi gli advisor che avevano operato nel Governo Conte II in piena fase di emergenza pandemica da Covid-19, durante la quale il ricorso agli esperti aveva avuto un tratto emergenziale e in forte crescita, la ricerca aveva rilevato due principali risultati.

Il primo era il marcato ricorso al *policy advice*, presumibilmente in crescita rispetto al passato, anche se non si possedevano dati comparativi certi, ma con buona evidenza che si trattasse, a partire dalle interviste svolte, di un fenomeno in vera e propria esplosione. Il secondo era la pluralizzazione delle fonti, delle competenze e del campo di relazioni che andava oltre ai tradizionali Uffici di diretta collaborazione e investiva adesso un più ampio contesto che includeva, in funzione di supporto cognitivo al *policy making*, un paniere di figure che ricadevano nella categoria scientifica dei cd. *incidental advisor*, vale a dire advisor che non sono professionalmente inquadrati come tali, ma che svolgono questa funzione grazie a posizioni e attività che li mettono in luce conferendo loro il prestigio sufficiente ad essere reclutati e coinvolti come advisor del governo centrale. È importante sottolineare che si trattava sempre, o quasi, di una seconda attività, un meta-lavoro.

Il Rapporto di ricerca, pubblicato a dicembre 2021 (SNA 2021), elencava diverse figure di advisor: 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 Generale dello Stato e il CNEL.

L'analisi ricostruiva conseguentemente un network di relazioni ampio e frastagliato, documentato sulla base di una mappatura realizzata attraverso un dataset originale – il *Dataset degli advisor del PAS italiano* – al quale aveva fatto seguito un panel rappresentativo di interviste in profondità a 21 advisor, intervistati con una tecnica etnografica, l'intervista al sosia, che ricostruiva il vissuto professionale del ruolo.

La conclusione di quella prima fase di ricerca era che ci trovavamo dinanzi a 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 veniva interpretata come situazionale, centrata sulla capacità di

costruire relazioni. Il *policy advisory system* italiano descritto nel Rapporto di ricerca risultava nel complesso ampio, elastico, flessibile, ma anche lasco, diseconomico, con ridotta capacità riproduttiva. Il termine concettuale proprio degli studi organizzativi con il quale veniva descritto era quello di un sistema *loosely coupled* (Orton e Weick 1990), debolmente connesso: contingente e intermittente.

A valle della ricerca erano state realizzate, nel 2022 e nel 2023, due edizioni del corso *La conoscenza nelle decisioni pubbliche: il ruolo degli esperti*, inserite nel catalogo nell'offerta formativa della SNA¹.

Dalle attività di ricerca e formazione della prima fase rimanevano inesplorati alcuni aspetti. Innanzitutto, vi era l'idea che la configurazione del sistema italiano di advice e i suoi fabbisogni potessero essere effetto di una finestra storica particolare, la pandemia da Covid-19, con il successivo effetto di trascinarsi di esperti cooptati per gestire un fenomeno ignoto. La configurazione osservata insomma poteva essere il frutto di una finestra di eccezionalità.

Il secondo aspetto concerneva le caratteristiche del network che era stato osservato, che era molto ampio e composto da figure diverse, ma probabilmente effetto di una precisa contingenza politica: quel tipo di network poteva essere considerato il risultato di un esecutivo che aveva un approccio inclusivo, ma era possibile che questo non fosse vero anche per altri esecutivi, con il rischio di assumere come un dato permanente quello che forse era solo una circostanza transeunte. Inoltre, il network ampio presentava zone dense e altre meno dense, e non era chiaro se esistessero delle cerchie concentriche più rilevanti di altre. Anche in questo caso si rendeva necessario un supplemento di indagine.

Infine, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresentava una sfida aggiuntiva che poneva un'ipoteca sul tipo di assetto riscontrato al fine di comprendere se ci fossero differenze e se ogni specifica emergenza, per quanto molto differente l'una dall'altra, avesse un ruolo nel valorizzare e determinare intensità e forma del *loosely coupled policy advisory system* italiano.

Tutti questi elementi non solo spingevano per una seconda fase della ricerca necessaria per ottenere delle conferme sui dati, ma anche in direzione della comprensione se esistessero strategie formative integrative o diverse a quelle già seguite che avevano un indirizzo abbastanza generalista e rivolto a tutto il personale apicale dell'amministrazione.

2.2. Fase II della ricerca (2022-2023): obiettivi e strategia di ricerca

La seconda fase di ricerca origina dalle dimensioni ancora da approfondire emerse nella prima fase ed è stata improntata alla realizzazione di un'indagine di tipo integrativo che partisse dai dati acquisiti al fine di studiare gli aspetti ancora ignoti. Lo scopo è stato quello di andare a capire meglio se la configurazione del *policy advisory system* italiano fosse contingente - e quindi dovuta a situazioni specifiche - oppure se vi fossero tendenze sottostanti più radicate.

A partire da questa prima domanda di ricerca di tipo confermativo, vi era una seconda domanda maggiormente esplorativa che concerneva le eventuali differenze tra esecutivi e le possibili diverse configurazioni dei *policy advisory system*, con le conseguenti diverse caratteristiche ed esigenze di competenze, utili da approfondire in chiave formativa.

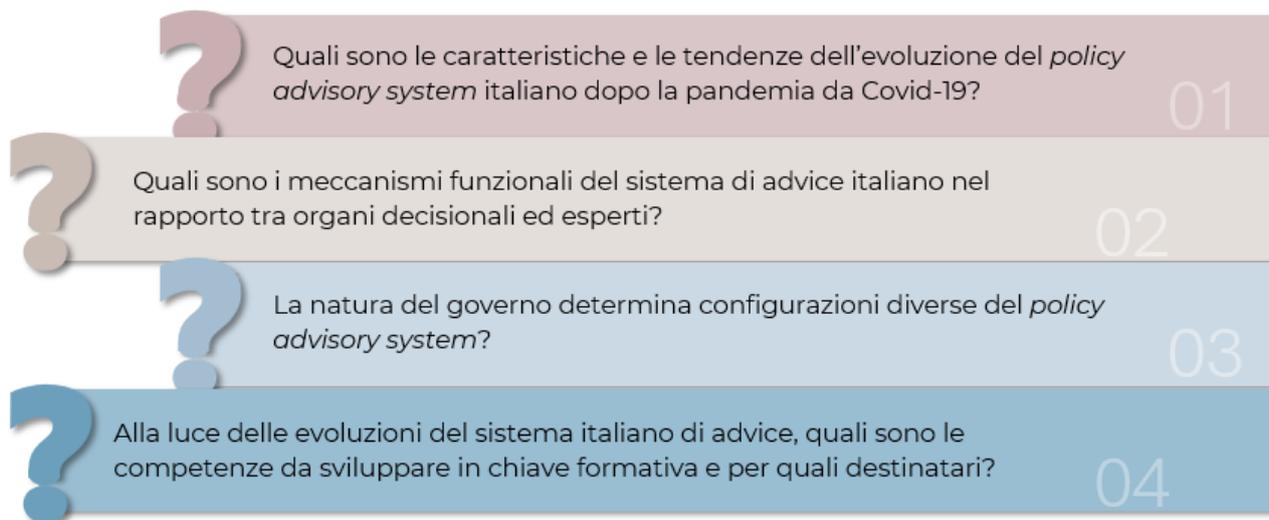
Un ulteriore quesito era legato a quali meccanismi funzionali permettessero il funzionamento del sistema di advice italiano nel rapporto tra domanda e offerta di conoscenza, tra organi decisionali ed esperti. Questo anche in relazione alle caratteristiche del Governo Draghi, il quale offriva alcune specifiche caratteristiche proprie di un governo che aveva quale leader un tecnico di carriera e non un politico.

¹ Corso SNA *La conoscenza nelle decisioni pubbliche: il ruolo degli esperti*. Edizione 2022 (cod. SNA 2022.104) realizzato tra il 26 aprile e 21 giugno 2022; Edizione 2023 (cod. SNA 2023.083) realizzata tra il 18 aprile e il 16 giugno 2023.

Inoltre, proprio il Governo Draghi offriva una peculiarità da esplorare che apriva a scenari di formazione nuovi e originali che concernevano la squadra di advisor del PNRR, che costituiva un bacino di informazioni assolutamente rilevante.

Le domande di ricerca che hanno orientato la seconda fase sono sintetizzate nella Figura 1.

Figura 1. Domande di ricerca



La seconda fase della ricerca è stata realizzata attraverso due linee di intervento (Figura 2), emerse come ambiti particolarmente utili di approfondimento al termine della prima fase.

La prima linea di ricerca corrisponde a una *strategia estensiva* ed è stata sviluppata secondo tre direttrici.

La prima direttrice è consistita nella realizzazione e completamento del *Dataset degli advisor del PAS italiano*. Il dataset originario era stato realizzato nella prima fase della ricerca e concerneva gli esperti del Governo Conte II (2019-2021). Il dataset nella seconda fase è stato esteso mediante la ricognizione e mappatura degli advisor del Governo Draghi (2021-2022) e delle strutture attivate per la gestione del PNRR. Per la realizzazione del *Dataset* sono stati utilizzati criteri e variabili identici a quelli usate in precedenza in modo da poter ottenere un unico *Dataset* allargato a due esecutivi con capienza longitudinale.

Il Governo Draghi è stato conseguentemente l'unità di analisi corrente della Fase II della ricerca attraverso un meticoloso lavoro di imputazione dei dati in un archivio su fogli Excel, integrato nel Dataset del Governo Conte II, secondo la metodologia del codebook riportata in Appendice.

La seconda fase di indagine quantitativa del PAS italiano ha anche permesso di correggere alcune distorsioni o incompletezze della prima fase, ripulire il dataset del Governo Conte II, integrare un minimo numero di casi non censiti originariamente (70) e creare in tal modo un archivio omogeneo di dati.

La mappatura dei sistemi di advice dei due governi uniti in un unico *Dataset degli advisor del PAS italiano* costituisce pertanto un'esclusiva fonte di dati della Scuola Nazionale dell'Amministrazione e una base per ulteriori analisi, a partire dagli esperti del Governo Meloni, e per la possibilità di sviluppo di serie storiche. Il *policy advisory system* italiano non era stato, infatti, sino ad ora, oggetto di una ricostruzione complessiva e dettagliata come quella realizzata nel Dataset SNA.

La seconda direttrice si è estrinsecata nella mappatura degli advisor degli Organismi parlamentari, quali unità di analisi istituzionale imprescindibile nello studio dell'advice e delle necessarie competenze da sviluppare, anche in considerazione della crescente attenzione istituzionale emersa in altre Assemblee rappresentative europee.

Infine, la terza direttrice di ricerca estensiva ha avuto ad oggetto la ricognizione del sistema di policy advice delle Regioni italiane, potenzialmente orientata a un campione ristretto costituito dalle sette Regioni a statuto ordinario più grandi e con bilanci maggiormente significativi (Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana e Veneto). Durante la ricerca il campione è stato ridotto a tre Regioni a causa della difficile comparabilità dei dati e del grado di dettaglio e approfondimento riscontrato.

La seconda linea di ricerca corrisponde a una *strategia intensiva* mediante l'approfondimento dei meccanismi di advice del *policy advisory system* italiano, osservato nella prima fase della ricerca, con particolare attenzione a due aspetti il cui approfondimento è stato esiziale alla luce dei *findings* della prima fase, ovvero:

- le modalità di attivazione dei meccanismi di ricerca e selezione degli advisor da parte di chi domanda advice (le figure dei committenti), quali Ministri e loro stretti collaboratori della segreteria politica, Capi di Gabinetto e Capi dell'Ufficio legislativo;
- la modalità di formazione del reticolo più denso delle relazioni, il cd. nucleo duro del più ampio e lasco sistema contingente di cui abbiamo parlato nelle pagine precedenti. Questo nucleo denso rappresenta l'ambiente dove l'advisor si esercita a diretto contatto con il decisore politico e rappresenta in qualche maniera la cerchia più ristretta di contatti (*inner circle*) dei quali il decisore politico si vale. Durante la prima fase era stato intuito che esistessero diverse densità, ovvero che il sistema *loosely coupled* non fosse omogeneamente distribuito, ma avesse intorno al vertice apicale una 'zona più densa'. In questa seconda fase si è ritenuto dedicare un'attenzione esplicita in questa direzione per saggiare se e come esista una domanda di formazione specifica.

Queste linee di intervento sono state progettate per comprendere, al di là della mappatura delle caratteristiche di un sistema allargato di advice, se esistessero cerchie concentriche di advisor dotati di diversa capacità di influenza e quali meccanismi le favorissero. In questa prospettiva, l'indagine è stata anche finalizzata a individuare e classificare le diverse strategie di successo attraverso le quali gli advisor riescono ad influenzare i policy maker.

Entrambe le linee di ricerca hanno permesso, infine, di approfondire le competenze necessarie all'esercizio efficace dell'advice con lo scopo di avere una ricaduta specifica sulla formazione SNA.

Figura 2. Strategia di ricerca e obiettivi conoscitivi



2.3. La metodologia di ricerca

La strategia di ricerca è stata sviluppata attraverso quattro macro-scelte metodologiche, che verranno illustrate in modo analitico nell'Appendice:

1. Analisi e aggiornamento della letteratura in materia di policy advice;
2. Mappatura degli advisor del Governo Draghi, dei componenti delle strutture PNRR, di un campione di Regioni e degli Organismi parlamentari e successiva integrazione degli stessi nel *Dataset degli advisor del PAS italiano*, contenente gli esperti del Governo Conte II, per ottenere serie storiche confrontabili;
3. Realizzazione di interviste qualitative e successiva analisi;
4. Analisi dei fabbisogni formativi e progettazione delle attività formative.

Queste macro-scelte metodologiche si sono sviluppate attraverso specifiche operazioni di ricerca di tipo qualitativo e quantitativo.

La *review* della letteratura, i cui risultati sono presentati nel Capitolo 1 del presente Rapporto, ha permesso di individuare i più recenti sviluppi teorici in materia di policy advice a livello internazionale e di approfondire gli indirizzi per la ricerca, individuati nelle domande di ricerca sopra riportate (Figura 1).

La ricerca qualitativa, focalizzata sulla domanda di advice, si è concretizzata in una campagna di interviste mirata ad approfondire i temi sopra elencati con un panel di Testimoni Privilegiati (ex Ministri, Capi di Gabinetto, Segretari generali), figure chiave dell'Amministrazione centrale, con particolare attenzione al ruolo di alcuni organismi che necessitavano di essere approfonditi.

Le interviste qualitative sono state disegnate con un approccio a 'palla di neve', *snowballing*, ossia in modo incrementale a partire da due-tre inneschi eterogenei e rappresentativi dell'universo (ex Ministro, Capo di Gabinetto, Consigliere di Stato). Sono state realizzate 9 interviste (a fronte delle 10 originariamente previste). La traccia di intervista utilizzata, riportata in Appendice, è stata standard per tutte le interviste secondo lo schema di intervista in profondità di tipo semi strutturato.

La parte quantitativa è consistita nella mappatura degli esperti, nell'inserimento degli stessi in un dataset originario - il *Dataset degli advisor del PAS italiano* - e nella successiva analisi mediante statistica descrittiva monovariata e bivariata. Come già anticipato, il *Dataset* risulta diviso in tre diverse sezioni. La sezione 1 è la più rilevante, e include la mappatura degli incarichi di advice del Governo Draghi e degli esperti delle strutture attivate per la gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e la successiva integrazione con quello preesistente del Governo Conte II. La sezione 2 del Dataset organizza una mappatura specifica degli esperti che offrono conoscenza agli organismi parlamentari, mentre la sezione 3 sviluppa una mappatura del sistema di advice delle Regioni a statuto ordinario con approfondimenti specifici su tre case study: Lombardia, Emilia-Romagna e Campania.

Capitolo 3

L'ECOLOGIA DEL *POLICY ADVISORY SYSTEM* NEI GOVERNI CONTE II E DRAGHI

La caratteristica istituzionale dei sistemi di consulenza a supporto delle decisioni nelle politiche pubbliche che distingue i Paesi anglosassoni da quelli napoleonici è la diversa ecologia, ovvero il diverso contesto umano di relazioni che si sviluppa intorno al decisore.

L'approccio Westminster, tipico dei Paesi anglosassoni, si fonda, come noto, su uffici specializzati dove personale reclutato appositamente esercita mansioni specialistiche sia *on demand* sia per iniziativa propria, producendo materiali di supporto in modo indipendente su materie diverse.

Diversamente, l'approccio napoleonico, proprio dei paesi europei continentali, si è fondato su rapporti fiduciari direttamente riconducibili all'organo elettivo mediante l'individuazione di staff (denominati Uffici di diretta collaborazione) che storicamente hanno fatto perno su un contributo di competenza di tipo procedurale, avendo il diritto amministrativo quale fonte conoscitiva predominante.

Nel Rapporto di ricerca SNA relativo alla prima fase dello studio sul sistema italiano di policy advice (SNA 2021) si era mostrato come questo assetto avesse evidenziato tendenze innovative in due direzioni. Entrambe riguardavano in modo evidente il caso italiano al pari di quanto stava accadendo in altri paesi europei con impianti napoleonici.

La prima direzione è quella dell'ampliamento del bacino di conoscenza esperta alla quale i decisori pubblici fanno riferimento e possono attingere, includendo un più ampio arco di advisor, oltre gli Uffici di diretta collaborazione, o grazie ad essi, dunque comprendendo ruoli dirigenziali, singoli esperti, accademici, nonché altre amministrazioni pubbliche e le magistrature amministrative. Questa tendenza è già stata segnalata nella letteratura come un fatto emergente in altri sistemi, come il Belgio e la Germania in termini di *pluralizzazione* (Pattyn et al. 2019).

La seconda direzione è quella della *diversificazione* delle conoscenze impiegate e del tipo di saperi utilizzati a supporto delle scelte dei decisori. Ciò è stato evidenziato dall'affiancamento del diritto amministrativo da parte di altri saperi, *in primis* le scienze economiche, ma anche le scienze sociali, le discipline STEM, le scienze tecnologiche e della vita. Questa seconda tendenza ha condotto ad abbracciare fonti della conoscenza, sia dall'esterno sia dall'interno dell'amministrazione, creando reti di contatto che privilegiavano di volta in volta le competenze richieste.

Entrambe le tendenze sembrano avere innescato un processo di *retificazione* dell'advice, maggiormente fondato sulla contingenza, sulle caratteristiche dei singoli esecutivi, sui loro bisogni, sulla loro agenda e sul clima politico circostante, con le finestre emergenziali relative.

La ricerca prendeva spunto da queste due evidenze emerse dall'analisi quantitativa degli advisor del Governo Conte II, realizzata nella prima fase, per cercare di cogliere se, e fino a che punto, queste tendenze fossero attualmente confermate nell'avvicendamento di governi e se si intravedesse una continuità che permetta di stabilire in quale misura il fenomeno si sta consolidando per ottenere orientamenti chiari e netti su come procedere in una eventuale policy nell'ambito della formazione.

A partire da questo dato, in questo capitolo si descrivono e si confrontano i dati sugli advisor che hanno operato nei Governi Conte II e Draghi con l'intento di comprendere come diversificazione e pluralizzazione abbiano una declinazione contingente secondo gli esecutivi e se, in caso affermativo, vi siano competenze formative generali accanto a quelle specifiche da valorizzare.

3.1. Il Dataset degli advisor del PAS italiano

Il Dataset sul *policy advisory system* (PAS) nell'Amministrazione centrale italiana che viene presentato in questo Rapporto include dati sul Governo Draghi (in carica dal 13 febbraio 2021 al 22 ottobre 2022), che sono stati raccolti con i medesimi criteri di quelli utilizzati per la mappatura degli advisor del Governo Conte II (in carica dal 5 settembre 2019 al 13 febbraio 2021) permettendo così una comparazione e la possibilità di osservare continuità e discontinuità. Copre pertanto un periodo complessivo di circa tre anni della XVIII Legislatura.

Il Dataset dal quale sono stati estratti i dati che si presentano nelle pagine successive comprende 1.497 casi, riconducibili rispettivamente a 782 casi di incarichi di advice nel Governo Conte II e 715 casi nel Governo Draghi.

Dal momento che l'unità di rilevazione 'incarico' non si identifica con le persone, poiché una persona può avere anche più incarichi, è bene ricordare la diversa numerosità che riguarda i due esecutivi osservati nella rilevazione: nel Governo Conte II abbiamo pertanto registrato 782 incarichi per un totale di 732 persone, nel Governo Draghi abbiamo invece registrato 715 incarichi per un totale di 671 persone.

È stata poi rilevata una quota significativa (pari al 14%) del totale dei casi di incarichi nei due governi che sono in continuità: incarichi di advice che si sono perpetuati continuativamente in entrambi i governi, sia tra i 782 del Governo Conte II sia tra i 715 del Governo Draghi. Questa popolazione, che verrà discussa in modo analitico nel paragrafo 3.6, ammonta a 211 casi di incarichi di advice 'persistenti', che cioè non variano al variare del tipo di esecutivo. Anche in questo caso non vi è coincidenza tra incarichi e persone: gli incarichi dei cd. 'persistenti' sono 211, le persone coinvolte 205.

L'ecologia della popolazione di advisor, censita secondo la metodologia indicata nel Capitolo 2 e in Appendice al presente Rapporto, viene di seguito descritta raggruppando le evidenze derivanti da statistiche descrittive eseguite con analisi monovariata e bivariata facendo riferimento a sei focus:

1. i tipi di advice;
2. la collocazione istituzionale, la funzione e i ruoli;
3. la matrice sociografica;
4. il background scientifico-professionale;
5. il sottogruppo degli advisor 'persistenti' che hanno operato in entrambi i governi;
6. gli advisor reclutati nell'ambito delle strutture PNRR durante il periodo del Governo Draghi.

3.2. Tipi di policy advice

Il *policy advisory system* nell'Amministrazione centrale italiana si concretizza in un'ecologia di attori e relazioni eterogenei e dinamici. Come già evidenziato nel precedente Rapporto (SNA 2021), si tratta di un network ampio e stratificato, dove si associano una funzione esplicita e una implicita.

La prima è manifesta e si estrinseca mediante incarichi formali. La seconda funzione è più latente e si traduce in un fitto reticolo di rapporti personali con attori che già operano nel sistema amministrativo e che svolgono *anche* una funzione di questo tipo secondo modalità informali. Questa popolazione viene definita dalla letteratura *incidental advisor* (Aubin e Brans, 2020; Hoppe e Jeliaskova, 2006; Veselý, 2017), ovvero advisor occasionali, i quali nei sistemi napoleonici costituiscono la reale novità e l'emergente categoria di portatori di conoscenza ricercati dai decisori politici.

La popolazione di *incidental advisor* non esclude né oscura la prima, la quale, composta per lo più da consiglieri dei Ministri, è sicuramente maggiormente visibile, ma anche ugualmente 'incidentale', dal momento che non si tratta comunque, anche in questo caso, pur in presenza di un incarico formale, talvolta retribuito, di collocazioni professionali definite e stabili. Anche nel primo caso, insomma, si tratta di *incidental advisor*, solo che maggiormente dotati di visibilità.

La risultante della convergenza di queste due categorie di *incidental advisor* più manifesti o più latenti genera un sistema di relazioni come una rete aperta, non una figura geometrica chiusa. Come risultava dalla prima fase di indagine, è evidente che si tratta di un *patchwork*, una rete tra più nodi nella quale le relazioni non sono necessariamente reciproche, dove vi sono alcune aree maggiormente dense e altre più rarefatte.

L'elemento distintivo è rappresentato dall'eterogeneità degli attori potenzialmente fornitori di conoscenza esperta: gli Uffici di diretta collaborazione, con la preminente influenza esercitata dalle figure del Capo Gabinetto e del Capo Ufficio legislativo; i Consiglieri personali dei Ministri; la dirigenza ministeriale, con un ruolo specifico giocato dai dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

A questo elenco dobbiamo aggiungere organi costituzionali come il CNEL, le magistrature amministrative (Corte dei Conti e Consiglio di Stato) e l'Avvocatura Generale dello Stato, le quali hanno tra i diversi compiti loro affidati anche un compito formale di supporto al processo decisionale, e nella pratica anche un cruciale ruolo informale di supporto e orientamento procedurale.

Tra le burocrazie centrali dobbiamo anche annoverare i 20 Enti pubblici di ricerca vigilati dai Ministeri. Questi svolgono da alcuni anni un ruolo di supporto cognitivo legittimato anche dagli statuti di molti di essi ma, come emerso anche da recenti studi, la loro rilevanza e influenza sulle decisioni va ben al di là dell'aspetto statutario (Galanti e Lippi 2023).

Nell'insieme, tra quelli elencati solamente i consiglieri del Ministro sono advisor che possono a qualche titolo definirsi espressamente tali, anche se temporanei e legati al decisore da un vincolo fiduciario che ne stabilisce la politicizzazione, dunque in una posizione assolutamente antitetica rispetto all'advisor classico del modello Westminster, il quale è un dipendente pubblico inquadrato in un ufficio separato dalla politica.

Tutti gli altri sono senz'altro *incidental advisor* poiché svolgono anche un'altra attività. Tra questi i Capi di Gabinetto e i Capi Ufficio legislativo sono anch'essi 'incidentali', ossia occasionali, poiché l'advice non costituisce né l'unica fonte del loro lavoro, né la più importante. Lo stesso ovviamente dicasi per i dirigenti, gli Enti pubblici di ricerca e le magistrature.

Come emergeva nel primo Rapporto SNA, il *policy advisory system* dell'Amministrazione centrale italiana che emerge dalla mappatura non ricostruisce delle burocrazie, ma contesti situazionali di relazioni: si tratta di un vero e proprio *milieu*, un ambiente sociale, un network dove le relazioni possono attivarsi in modo autonomo ed essere più o meno influenti e più o meno incisive a seconda della contingenza.

Non si tratta di una struttura di 'connessioni forti' ma di 'connessioni deboli', dove debole non significa di minor efficacia o importanza, ma indica la prevalenza di rapporti intermittenti, informali, laschi, fluidi, negoziali, e non l'esclusiva predominanza di un rapporto di dipendenza di tipo gerarchico e formalizzato, come accade nei sistemi Westminster, dove alcuni funzionari pubblici rispondono secondo le procedure. La connessione debole (*loose coupling*) identifica sistemi 'intelligenti e occasionali', 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 indipendente.

Questa rappresentazione vale come ipotesi anche per i dati raccolti nella seconda fase della ricerca. Le evidenze empiriche comprendono, infatti, attività diversificate secondo il tipo di fonte dalla quale provengono, associando sia incarichi di advisor che già si trovavano all'interno dell'amministrazione sia di altri che invece sono stati cooptati e che vengono dall'esterno: dal mondo delle imprese e delle professioni, dalle università, dalla stampa o dai gruppi di interesse. Gli advisor che provengono dall'esterno 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.

In entrambi i casi, seguendo una distinzione accettata in tutta la letteratura internazionale, si tratta comunque di *internal advisor*, ossia di advisor interni all'apparato, anche quando sono stati cooptati dall'esterno (Hustedt e Veit, 2017; Veit et al., 2017). Sarebbero *external advisor*, invece, eventuali casi - che in questa ricerca non sono stati studiati - che concernono quegli attori privati e pubblici che

vengono direttamente cooptati dai Ministri scavalcando l'Amministrazione centrale: gruppi di interesse, imprese, think tanks etc.

Gli *external advisor* nel caso italiano, così come in quelli napoleonici in generale, non costituiscono attualmente un fronte di cambiamento significativo, mentre lo sono sempre più nell'approccio Westminster, ragione per cui la ricerca non ha approfondito questa categoria, privilegiando un dataset che ricostruisse invece l'eterogeneo e composito mondo degli *internal advisor*.

L'insieme degli incarichi di advice che sono stati censiti nel *Dataset degli advisor del PAS italiano* possono essere pertanto classificati in tre macro-tipi:

- *Advice Burocratico-istituzionale*, vale a dire *incidental advisor* interni al sistema istituzionale e amministrativo perché operanti in vari tipi di organizzazioni pubbliche;
- *Advice degli Uffici di diretta collaborazione* (inclusi gli Osservatori che vengono associati agli Uffici di diretta collaborazione perché in qualche modo collegati o dipendenti da questi o direttamente consultati da essi), ovvero *internal advisor* di nomina politica collocati in staff al Ministro e operanti come intermediari della conoscenza per vocazione, anche se non esclusiva;
- *Advice Individuale*, vale a dire i consiglieri dei Ministri nominati *ad hoc* in virtù di una relazione fiduciaria.

L'*Advice Burocratico-istituzionale* comprende il contributo di specifiche istituzioni esplicitamente o implicitamente vocate a questo ruolo, come il CNEL, gli Enti pubblici di ricerca dello Stato, 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 pubbliche¹.

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 realizzata nella prima fase della ricerca² si è riscontrato che ciò accadesse effettivamente. Si tratta di direttori generali, capi dipartimento, segretari generali, dirigenti, capi dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM): figure dirigenziali (*top civil servant*) 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, e quindi presumibilmente di tipo normativo-legislativo, ma anche di fonte esperienziale, entrando nel merito del disegno delle politiche pubbliche in via di progettazione e di adozione.

L'*Advice degli Uffici di diretta collaborazione* costituisce la forma più consolidata e intuitiva di sostegno dei decisori. Tuttavia, è noto che gli Uffici di diretta collaborazione svolgono un'attività che va ben al di là del policy advice.

Storicamente, questo tipo di compito è sempre stato svolto soprattutto dal punto di vista tecnico-procedurale. Gli Uffici di diretta collaborazione 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 e in modo consolidato hanno svolto una funzione legalistica di supporto ai decisori, che non sempre è advice sulle politiche pubbliche in senso stretto, ma solamente supervisione legale. Essi comprendono, inoltre, anche 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. Si tratta di posizioni tutte quante direttamente o indirettamente coinvolte in una funzione di advice.

A questo novero di incarichi dobbiamo aggiungere un secondo, minoritario, gruppo di incarichi che viene associato concettualmente al primo per via della medesima posizione organizzativa di staff. Si

¹ Analogamente al Rapporto relativo alla prima fase della ricerca (SNA 2021), anche in questa analisi nei casi di istituzioni come le magistrature, l'Avvocatura Generale 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.

² Si veda in particolare il Capitolo 3 del Rapporto relativo alla prima fase di ricerca (SNA 2021).

tratta degli Osservatori ministeriali *latu sensu*, inclusi comitati, commissioni, commissari, ovvero quei contesti più o meno istituzionalizzati, di nomina politica, spesso in stretto contatto con gli Uffici di diretta collaborazione, che in forma collegiale esprimono pareri, suggeriscono indirizzi, formulano progetti e si pongono come consulenti del decisore chiamati da questo ad esprimersi su richiesta o a proporre sulla base della loro competenza esperta.

Tali organi 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 stati associati nella medesima categoria, in quanto assimilabili.

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

In questa categoria rientrano anche i *policy worker*, ovvero consulenti che, a vario titolo, sono coinvolti più o meno direttamente e a titolo individuale contribuendo alle decisioni degli organi con la loro conoscenza esperta.

Accanto a queste tre categorie di tipo incidentale, che contraddistinguono la quotidiana ordinarietà decisionale dei governi, vi sono anche *Advisor 'straordinari'*, reclutati in situazioni di eccezionalità, e quindi esplicitamente coinvolti in questo ruolo a causa di una motivazione specifica. Si tratta da una parte, degli advisor reclutati per far fronte all'emergenza Covid-19, nel caso del Governo Conte II, cooptati all'interno di strutture collegiali, comitati, gruppi di lavoro, task force; dall'altra, degli advisor impiegati dal Governo Draghi nella gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Come vedremo, si tratta di una popolazione rilevante e incisiva, sia pure eterogenea e non confrontabile, sia perché nel secondo caso si tratta di coinvolgimenti prevalentemente individuali, sia perché la *ratio* del loro coinvolgimento è molto diversa.

L'ecologia complessiva del *policy advisory system* italiano è composta quindi da soggetti coinvolti in attività di *advice* ordinario (burocratico-istituzionale, di diretta collaborazione e individuale) sia di *advice* 'straordinario', legato ad eccezionalità (Covid-19 e PNRR).

La Tabella 1 mostra la diversa distribuzione dei quattro tipi di *advice* a confronto tra i due governi analizzati.

Tabella 1. Tipi di *advice* nei due Governi (%)

	Governo Conte II	Governo Draghi
Burocratico-istituzionale	31,7	31,1
Diretta collaborazione*	15,9	15,7
Individuale	29,9	16,9
Task Force Covid-19	22,5	
PNRR		36,3
Totale	100,0	100,0
(N)	(782)	(715)

*Compresi componenti degli Osservatori
Elaborazione SNA, 2023

Tenendo conto degli Advisor ‘straordinari’, quello che emerge è la sostanziale continuità tra le quantità di advisor burocratico-istituzionale e Uffici di diretta collaborazione, da un lato, e il differente coinvolgimento di Advisor individuali e Advisor ‘straordinari’, dall’altro. L’Advice individuale quasi si dimezza nel passaggio dal Governo Conte II al Governo Draghi, mentre gli advisor ‘straordinari’ crescono passando dal 22,5% del Governo Conte II al 36,2% di quello Draghi.

Gli Advisor ‘straordinari’ del Governo Draghi legati al PNRR, pari al 36,2% del totale degli advisor censiti, sono stati suddivisi in due sotto-categorie:

- la prima categoria - *PNRR statutario* - comprende i componenti di tutte le strutture di governance del PNRR previste nei rispettivi decreti istitutivi³, a partire dalla Segreteria tecnica e includendo le Unità di missione dei Ministeri, l’Unità di razionalizzazione e miglioramento della regolazione, il Servizio centrale del Ministero dell’Economia e della Finanze;
- la seconda categoria - che chiameremo *PNRR volontario* - è composta dai comitati, gruppi di lavoro e cabine di regia costituiti discrezionalmente dai singoli Ministeri come supporto alla implementazione del PNRR.

Il totale del 36% circa di Advisor ‘straordinari’ del Governo Draghi è composto dal 6% circa di advisor di tipo PNRR statutario, e dal 30% circa di advisor della categoria PNRR volontari che è, quindi, largamente predominante. Per il Governo Draghi il reclutamento di advisor per gestire il PNRR, missione fondamentale di quell’esecutivo, rappresenta una quota molto significativa degli advisor totali censiti, rappresentando una sotto-popolazione assolutamente rilevante.

L’analisi dei soli advisor ‘ordinari’ dei due esecutivi (Tabella 2) - senza cioè includere gli advisor ‘straordinari’ dei due governi, evidenzia come il Governo Draghi sia stato assai più snello in termini di advice ordinario, coinvolgendo 455 advisor contro i 606 del Governo Conte II. L’incidenza percentuale degli advisor ‘straordinari’ comprensibilmente ha pesato di più e ci costringe a prestare particolare attenzione a questa sotto-popolazione.

In sostanza, il Governo Draghi si è dotato di una squadra di esperti che permettessero di affrontare le complessità del PNRR, a fronte di una mobilitazione di esperti ‘incidental’ di tipo ‘ordinario’, decisamente più contenuta rispetto al Governo Conte II, dove gli esperti ‘straordinari’ impiegati per fronteggiare il Covid-19 avevano pesato per il 22% del totale, ma dove si vede prevalere la quota di advisor dedicati all’attività ordinaria. Se, infatti, il coinvolgimento degli advisor di tipo burocratico-istituzionale (Tabelle 1 e 2) è stato abbastanza equivalente tra i due esecutivi, e quello degli Uffici di diretta collaborazione leggermente a favore del Governo Draghi, entrambe le tabelle, con o senza gli advisor ‘straordinari’, mostrano una netta preponderanza di advisor individuali reclutati nel Governo Conte II.

Tabella 2. Tipi di advice senza Task Force Covid-19 e PNRR nei due Governi (%)

	Governo Conte II	Governo Draghi
Burocratico-istituzionale	41,0	48,8
Diretta collaborazione	20,4	24,6
Individuale	38,6	26,6
Totale	100	100
(N)	(606)	(455)

Elaborazione SNA, 2023

³ Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, recante “Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune.

Il Governo Conte II ha, quindi, fatto maggiormente ricorso ad advisor in valore assoluto, maggiore ricorso ad advisor di tipo ‘ordinario’, mentre il Governo Draghi si è avvalso per oltre un terzo degli incarichi di advice assegnati facendo ricorso a esperti reperiti per gestire il PNRR. Il Governo Conte II, inoltre, ha impiegato consiglieri individuali più del Governo Draghi, mentre quest’ultimo ha fatto prevalere maggiormente, ma in modo abbastanza contenuto, il ricorso agli Uffici di diretta collaborazione. Questo dato deve essere integrato con un altro che permette di acquisire un’informazione importante rimanendo sui valori assoluti. Ciascuno dei due esecutivi ha fatto ricorso a 211 casi di incarichi di advice a persone che hanno esercitato la funzione anche nell’altro esecutivo: si tratta di un’intersezione di advisor che hanno esercitato la funzione in modo continuativo tra i due governi. Questo aspetto permette di individuare un ceto di esperti che si è istituzionalizzato nel ruolo, al variare dell’esecutivo, parzialmente contraddicendo uno degli assunti teorici e storici dell’approccio napoleonico: la nomina politica fiduciaria degli advisor.

Dalla mappatura degli advisor dei due esecutivi emerge, al contrario, che esiste una frazione della popolazione indagata che non risente della politicizzazione. Questa frazione incide per il 27% degli advisor censiti nel Governo Conte II e per il 29,5% nel Governo Draghi. In entrambi i casi sono percentuali che fanno riflettere, essendo entrambe di poco superiori a un quarto del totale degli incarichi di ciascun governo.

È forse questo l’embrione di un potenziale ceto professionale (cd. ‘persistenti’) di specialisti dediti all’advice che si consolida nel ruolo a causa di fattori come il prestigio, l’esperienza o altri aspetti che fanno sì che al variare del personale politico essi persistano nella funzione? Non abbiamo elementi sufficienti per rispondere, poiché servirebbe un supplemento di indagine, ma questi advisor ‘persistenti’ evidenziano una tendenza da monitorare con attenzione perché potrebbero essere la traccia di una tendenza alla professionalizzazione. Tali figure saranno ulteriormente analizzate nel paragrafo 3.6 per indagare meglio la loro identità.

La Tabella 3 permette un approfondimento analitico di dettaglio sulle categorie dei diversi tipi di advice. Oltre a vedere la differente propensione a reclutare consiglieri del Governo Conte II, si osserva da parte di quest’ultimo anche una maggiore attenzione alla figura degli esperti *tout court* e al coinvolgimento di *policy worker* (altri collaboratori e consulenti) e vertici amministrativi.

Il Governo Draghi, di converso, si concentra maggiormente su poche fonti: oltre agli esperti PNRR, i componenti di organi ministeriali e gli Uffici di diretta collaborazione.

In sintesi, il Governo Conte II ‘si spalma’ su una maggiore varietà di categorie, mentre il Governo Draghi rimane concentrato su un numero limitato di figure funzionali alla missione da assolvere.

Tabella 3. Incarichi di advice nei due Governi in dettaglio (%)

	Governo Conte II	Governo Draghi
Componenti Organi ministeriali	7,5	19,1
Consiglieri	11,1	5,6
Esperti	11,5	8,7
Vertici amministrativi	13,2	3,9
Vertici istituzionali	3,1	3,5
Vertici ministeriali	8,1	4,3
Vertici Uffici diretta collaborazione	15,7	15,7
Altri consulenti e collaboratori	7,3	2,8
Componenti Covid-19	22,5	-
Componenti PNRR	-	36,4
Totale	100	100
(N)	(782)	(715)

Elaborazione SNA, 2023

In conclusione, possiamo avanzare alcune considerazioni preliminari sull'ecosistema del PAS italiano.

La prima è che al variare degli esecutivi la quantità totale degli advisor rimane sostanzialmente equivalente, con una leggera prevalenza per il Governo Conte II. Il fenomeno, però, non è stato solo effetto di un esecutivo maggiormente propenso a circondarsi di conoscenza esperta, si tratta di un fatto consolidato. I dati mostrano continuità, non si tratta di episodi, ma di una tendenza, anche se riscontrata in soli due esecutivi consecutivi in un lasso di tempo delimitato.

In secondo luogo, entrambi gli esecutivi hanno nutrito questa popolazione mediante l'innesto di advisor legati a esigenze contingenti (la gestione della pandemia da Covid-19 per il Governo Conte II e la gestione del PNRR per il Governo Draghi), non comparabili tra loro per importanza e urgenza, facendo ricorso a una schiera di esperti aggiuntivi che permettessero di fronteggiare problemi nuovi. Dunque, dinanzi a politiche pubbliche sfidanti o emergenziali si conferma, nella loro diversità, il ricorso a squadre di advisor supplementari, che nel caso del Governo Draghi pesano sul totale per ben oltre un terzo dei casi. La ricerca di advisor per fronteggiare le emergenze è un fatto da tenere in considerazione e merita un'attenzione particolare anche in prospettiva di fabbisogni formativi specifici, laddove riscontrati.

Infine, guardando agli advisor 'ordinari', emerge una sostanziale equiparazione numerica per quanto concerne il coinvolgimento delle strutture e un maggiore ricorso a consiglieri ed esperti individuali reclutati dai decisori politici nel Governo Conte II. Trattandosi di un esecutivo che aveva un contingente di Ministri di carriera politica superiore al Governo Draghi, dove, invece emergeva un numero maggiore di Ministri di carriera tecnica, si può capire la ragione di questa differenza: policy maker sembrano propensi ad integrare le competenze che non hanno potuto sviluppare adeguatamente nella loro carriera.

3.3. La collocazione organizzativa, la funzione e i ruoli

Un elemento di primario interesse nell'analisi del *Dataset degli advisor del PAS italiano* è la collocazione organizzativa degli advisor. Ciò permette di apprezzare la configurazione 'debolmente connessa' (*loosely coupled*) del sistema di advice individuando 'chi sta dove' attraverso la disamina delle scelte organizzative compiute nei due esecutivi, rivelando il tipo di approccio che emerge in Italia e il diverso fabbisogno di sviluppo, soprattutto in termini di formazione.

La natura contingente, situazionale, politicizzata, dei sistemi napoleonici, infatti, lascia intravedere una dipendenza marcata del tipo di configurazione organizzativa rispetto al tipo di esecutivo. È presumibile che vi sia un forte rimodellamento degli assetti nel passaggio da un governo all'altro a causa da un lato, del meccanismo fiduciario di selezione e reclutamento; dall'altro, del diverso indirizzo politico.

La Tabella 4 evidenzia questo aspetto mostrando la differente collocazione organizzativa degli advisor dei due esecutivi. Emergono in particolare due evidenze: la prima è relativa al fatto che il 68% circa di advisor del Governo Draghi sono collocati nei Ministeri a fronte di quasi il 41% del Governo Conte II; in secondo luogo, e all'opposto, il 33,6% di advisor collocati nella Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM) nel Governo Conte II a fronte di un quasi 11% del Governo Draghi. Questa relazione inversa così marcata rivela logiche e approcci quasi diametralmente opposti.

Tabella 4. Collocazione organizzativa degli advisor nei due Governi (%)

	Governo Conte II	Governo Draghi
Ministeri	40,9	68,1
PCM	33,6	10,9
Dipartimenti PCM	22,1	17,2
Enti pubblici di ricerca	2,6	2,8
Altre istituzioni e agenzie	0,8	1,0
Totale	100	100
N	(782)	(715)

Elaborazione SNA, 2023

A parte questo elemento di spiccata differenza, non si rilevano altre significative differenze per quanto concerne l'utilizzo dei singoli Dipartimenti PCM e il tipo di coinvolgimento degli Enti pubblici di ricerca.

Pertanto, questo dato solleva due osservazioni. La prima è il fatto che il Governo Conte II faccia affidamento in una proporzione rilevante sull'advice inquadrato sulla PCM (mentre il ricorso ai singoli Dipartimenti PCM, dove vi sono saperi specialistici è sostanzialmente analogo). Ciò svela un approccio che intende la PCM quale tecnostruttura del Primo Ministro, il contenitore, come un *board* anglosassone, dei potenziali consiglieri. Al contrario, infatti, il Governo Draghi fa affidamento soprattutto sul supporto dei Ministeri e dei loro vertici dirigenziali, quindi trasmettendoci un'immagine più globale e diffusa. La seconda osservazione è che, a parte questo indirizzo così marcatamente diverso, i due governi adottano una medesima logica: una versione situazionale e fiduciaria di network di supporto che ha diversi baricentri, ma che è allo stesso modo debolmente connessa.

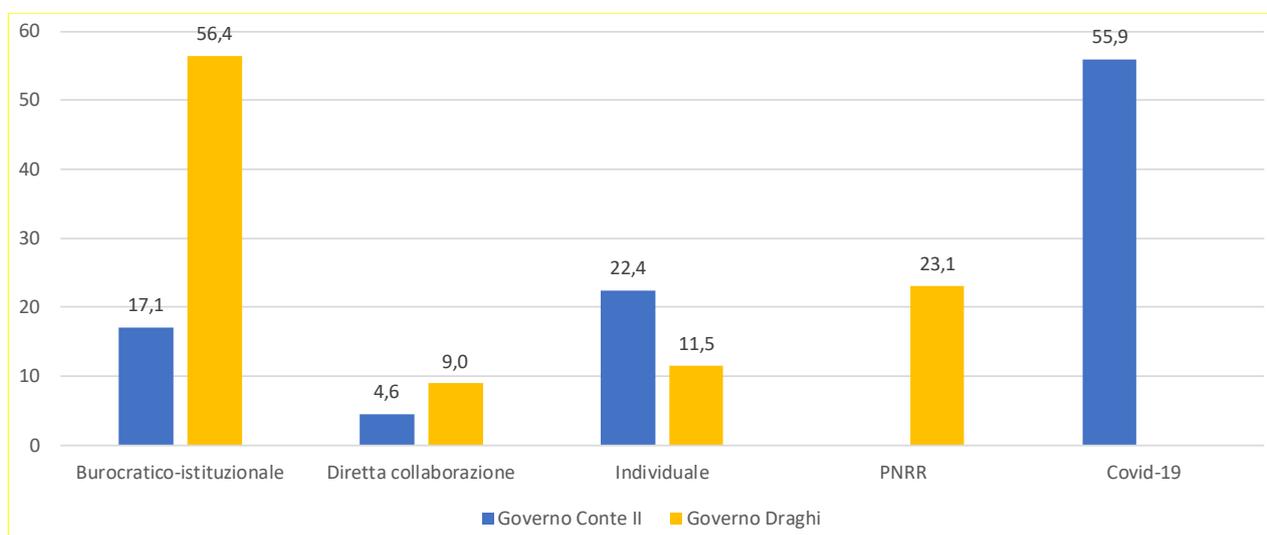
L'aspetto che differenzia maggiormente i due esecutivi, invece, è il diverso coinvolgimento degli *incidental advisor* dentro l'apparato amministrativo, ossia il differente modo di utilizzare i saperi amministrativi configurando due network differenti: da una parte, nel caso del Governo Conte II

vediamo un network che ha un nodo forte nella Presidenza del Consiglio dei Ministri; dall'altra, nel caso del Governo Draghi, vediamo un network diffuso che abbraccia tutti i Ministeri.

Da una parte vi è la propensione ad appoggiarsi sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri e sul suo potenziale di tecnostruttura portatrice di saperi strategico-specialistici; dall'altra, sembra emergere una visione dell'Amministrazione centrale nel suo complesso. Si tratta di due scelte diverse all'interno della stessa logica: la componente organizzativa interna all'apparato centrale è predominante, la stragrande maggioranza delle fonti di advice provengono dall'Amministrazione centrale, anche se in un caso si privilegia la tecnostruttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri e nell'altro i vertici apicali dei Ministeri.

Come si può evincere dalla descrizione, tuttavia, il ruolo della PCM, sia nel suo complesso, sia come specifici dipartimenti con i loro saperi specialistici, rimane incisivo. Questo dato può essere compreso in modo più dettagliato grazie alla Figura 3 e alle successive Tabelle 5 e 6.

Figura 3. Presidenza del Consiglio dei Ministri: tipi di advice nei due Governi (%)



Elaborazione SNA, 2023

L'istogramma della Figura 3 evidenzia la diversa missione dei due governi e il diverso fabbisogno di conoscenza al quale si trovavano a dover rispondere, il quale conduce a scelte solo apparentemente opposte. Oltre la metà degli advisor del Governo Conte II collocati in PCM sono in realtà esperti delle Task Force Covid-19, aspetto che integra il dato della Tabella 4. La scelta di incardinare presso la PCM la gran parte delle Task Force riflette l'idea di un advice tipicamente in staff al decisore analogamente a quanto potrebbe accadere, *mutatis mutandis*, all'interno dei *board* in stile Westminster. La Presidenza del Consiglio dei Ministri viene interpretata, quindi, come il luogo organizzativo 'naturale' per accogliere advisor 'straordinari'. Infatti, gli altri tipi di advice sembrano svolgere nel Governo Conte II un ruolo secondario, statisticamente schiacciati dalla numerosità degli esperti Covid-19. Tra questi emerge l'advice individuale sugli altri due. Gli Uffici di diretta collaborazione all'interno della PCM, sembrano avere giocato un ruolo contenuto, mentre l'Advice burocratico-istituzionale sembra avere avuto un ruolo complementare nel network del governo.

Al contrario, vediamo che la percentuale di esperti PNRR - dunque 'straordinari' - collocati dal Governo Draghi all'interno della PCM non coincide con quella del Governo Conte II. Si tratta di una frazione interessante, ma decisamente secondaria, perché è un dato che si assesta 'solo' al 23%. Certo, si tratta di fenomeni non comparabili: le Task Force Covid-19 e le diverse strutture PNRR non sono confrontabili, ma questo dato ha un valore in sé se si pensa che siamo dinanzi a network contingenti e che questo gruppo di advisor viene reclutato per fronteggiare una contingenza.

Un governo valorizza l'aspetto congiunturale dando un ruolo organizzativo cruciale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'altro meno. Al di sotto vi è l'idea di una modularità situazionale: quella di selezionare le conoscenze che servono via via in modo organizzativamente strategico anche rivelando una certa creatività che va oltre il rigido e tradizionale impianto napoleonico e guarda a soluzioni contingenti secondo esigenze, emergenze e capacità; si tratta di una sorta di advice funzionale che adatta persone e uffici. Infatti, nel Governo Draghi l'advice più frequente nella PCM è proprio quello burocratico istituzionale, ancor più di quello collocato all'interno degli Uffici di diretta collaborazione, che supera il 56%. Insomma, a parte pochi e scelti consiglieri e i Gabinetti, il Governo Draghi si è appoggiato soprattutto sulle strutture esistenti della Presidenza del Consiglio, sui suoi dirigenti e i suoi esperti interni, mentre il Governo Conte II utilizza la PCM quale terreno fertile per innestare esperti dall'esterno. Quest'ultimo interpreta la PCM come tecnostruttura del Presidente, l'altro come apparato amministrativo.

La Tabella 5 va ancora più nel dettaglio evidenziando la distribuzione delle diverse figure di advisor. Ciò permette di distinguere bene i due 'zoccoli duri' di advisor della PCM nei due governi (le Task Force Covid-19 da una parte; i componenti degli organi ministeriali, dall'altra), ma anche di osservare l'assortimento di figure in PCM che hanno supportato il Governo Conte II in modo più variegato del Governo Draghi: esperti, consiglieri, *policy worker* e consulenti. Un 'pacchetto' di innesti esterni che, sia pure non particolarmente incisivo sul profilo quantitativo, dà comunque l'idea del tipo di approccio, soprattutto se confrontato con il ricorso a vertici amministrativi e ministeriali da parte del Governo Draghi, che è praticamente il triplo. Un governo, l'Esecutivo Conte II, predilige micro-collaborazioni; l'altro, l'Esecutivo Draghi, si appoggia sulla dirigenza; entrambi però riflettono un indirizzo comune facendo ampio ricorso al ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Tabella 5. Presidenza del Consiglio dei Ministri: incarichi di advice nei due Governi - dettaglio (%)

	Governo Conte II	Governo Draghi
Componenti organi ministeriali	14,1	47,4
Consiglieri	4,2	9,0
Esperti	11,4	1,3
PNRR	0	23,1
Covid-19	55,9	0
Vertici amministrativi	1,5	2,6
Vertici ministeriali	1,9	6,4
Vertici Uffici diretta collaborazione	4,2	9,0
Altri consulenti e collaboratori	6,8	1,2
Totale	100	100
(N)	(263)	(78)

Elaborazione SNA, 2023

Guardando gli incarichi all'interno dei dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Tabella 6), troviamo parziale conferma di quanto evidenziato sopra. La tabella non riporta i dati sulle Task Force Covid-19, che di fatto scompaiono non essendo incardinate nei dipartimenti, bensì sulla PCM in generale, ma mostra continuità sul resto: ancora consiglieri (19,7%) ed esperti (12,7%), più consulenti e *policy worker* (15,6%) per il Governo Conte II, in una misura totale più che doppia rispetto al Governo

Draghi: anche nei dipartimenti PCM prosegue questa linea di costruzione di gruppi di lavoro misti con inneschi esterni.

Tabella 6. Dipartimenti Presidenza del Consiglio dei Ministri: incarichi di advice nei due Governi - dettaglio (%)

	Governo Conte II	Governo Draghi
Consiglieri	19,7	4,9
Esperti	12,7	14,6
Altri consulenti e collaboratori	15,6	0,8
componenti organi ministeriali	20,2	40,7
Vertici amministrativi	6,4	8,1
Vertici ministeriali	0,6	4,9
Vertici uffici diretta collaborazione	4,0	18,7
PNRR	0	7,3
Collegiale Covid-19	20,8	0
Totale	100	100
(N)	(173)	(123)

Elaborazione SNA, 2023

Analogamente a quanto già descritto in precedenza, nel Governo Draghi il ruolo centrale è svolto da parte dei componenti degli organi ministeriali (tutti coloro che fanno parte di comitati comprese le strutture del Dipartimento per la Programmazione Economica (DIPE), quali NARS, NUVV⁴ etc.) e da parte degli Uffici di diretta collaborazione. Si tratta di un dato che distingue molto la logica seguita da questo esecutivo, che quindi conferma la scelta di appoggiarsi molto di più su Gabinetti e organi collegiali che sono in staff a singoli dipartimenti.

Si noti anche la decrescita di esperti PNRR nei dipartimenti. Similmente a quanto avvenuto nel Governo Conte II, ma in misura minore, nei dipartimenti PCM vi è una percentuale di esperti PNRR davvero residuale. Anche in questo caso si tratta, probabilmente, semplicemente di *policy worker* che operano a supporto del PNRR, ma in una posizione decisamente più defilata e con minor incisività sulle scelte da assumere: ancora una volta siamo dinanzi quindi a consulenti per l'amministrazione, più che per il decisore politico. Questo elemento non sminuisce la loro importanza, ma conferisce spessore al ruolo di advice che stiamo analizzando mettendo in luce una popolazione eterogenea che risponde ad esigenze variegata poste a più livelli. Ciò dà spessore al fenomeno e al conseguente fabbisogno formativo, non lo ridimensiona.

3.4. L'analisi sociografica

Un elemento informativo costitutivo dell'analisi dei fabbisogni formativi comprende in questo Rapporto, così come nel precedente, un approfondimento sulla matrice sociografica degli esperti.

⁴ NARS - Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità; NUVV- Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

Gli advisor dell'Amministrazione centrale costituiscono una popolazione eterogenea che presenta alcune significative regolarità che testimoniano una matrice strutturale, cioè radicata nella società italiana, che va al di là dei meccanismi del reclutamento e dell'istituzionalizzazione del personale.

I dati sullo status ascritto (genere, età) e acquisito (titolo di studio) degli advisor indagati in entrambi i governi sono in grande continuità tra i due esecutivi: la variabile politico-istituzionale non influisce su reclutamento e natura degli advisor. Sembrano piuttosto altri fattori riferiti a condizioni strutturali del pubblico impiego, quale campione rappresentativo della società italiana, a determinare gli andamenti numerici che presentiamo di seguito.

Le tavole di contingenza che incrociano i dati sociografici dello status ascritto offrono un quadro statistico di quasi-indipendenza. Significa che ciò che spiega il dato non è tanto determinato dalle scelte politico-istituzionali o organizzative, bensì dalle strutturali differenze del paese per quanto riguarda diseguaglianze di genere e del ciclo di vita.

Per quanto concerne il genere, i due governi mostrano una continuità sostanziale. La Tabella 7 conferma quanto emerso nel primo Rapporto SNA (2021). Si tratta di una popolazione largamente maschile a fronte di un dato complessivo sul pubblico impiego che, quantitativamente, mostra uno squilibrio di genere leggermente a favore del genere femminile, riproducendo così una distorsione di rappresentatività di genere dell'amministrazione pubblica italiana che è ben nota e che, nel caso degli advisor, assume proporzioni molto significative. Come noto, nel pubblico impiego in Italia le donne sono in maggioranza, ma collocate in larga prevalenza nelle posizioni esecutive, mentre gli uomini si concentrano in quelle apicali. La pubblica amministrazione è in maggioranza formata da donne, le quali rappresentano il 58,8% del totale dei 3,2 milioni di dipendenti pubblici italiani. Se si guarda, però, alle posizioni apicali, la situazione cambia sensibilmente, perché le donne scendono a poco meno di un terzo (30,8%) (Openpolis 2023).

Gli advisor, pur non essendo gerarchicamente posizionati al vertice, ma in staff a quest'ultimo, non fanno eccezione e riproducono questa diseguaglianza. In qualche misura riflettono la logica verticistica, come se si trattasse comunque di figure dell'*élite* dell'amministrazione. Lo sbilanciamento a favore degli uomini è nettamente superiore alla media del pubblico impiego: nel Governo Conte II gli uomini sono il 71,2%, nel Governo Draghi il 66%, ovvero due terzi della popolazione totale. Siamo ben al di sopra dello sbilancio di genere delle carriere direttive sopra descritto a livello nazionale: un vero e proprio predominio maschile.

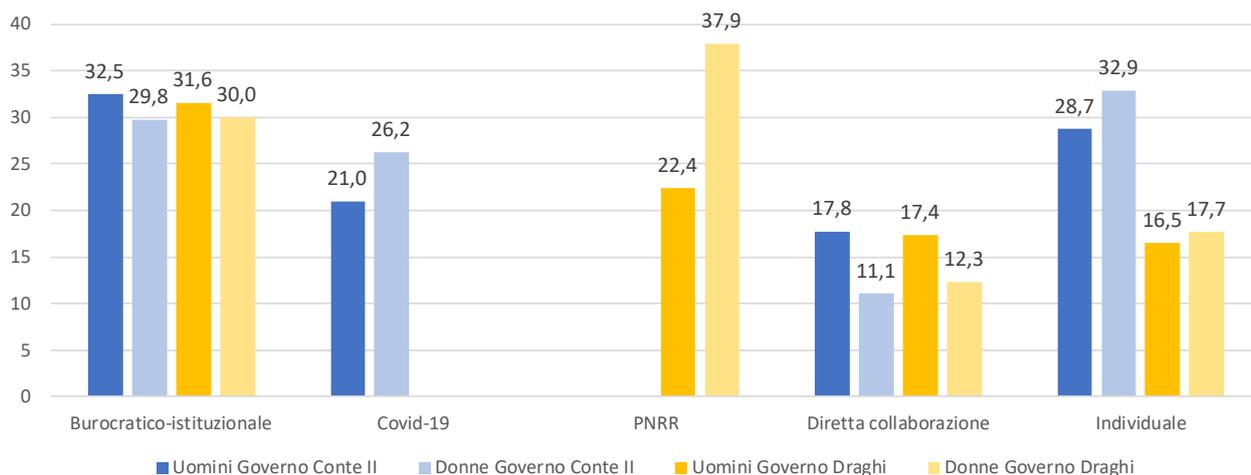
Tabella 7. Tipi di advice per genere nei due Governi (%)

	Uomini Governo Conte II	Donne Governo Conte II	Uomini Governo Draghi	Donne Governo Draghi
Burocratico istituzionale	32,5	29,8	31,6	30,0
Covid-19	21,0	26,2	-	-
PNRR	-	-	34,5	39,9
Diretta collaborazione	17,8	11,1	17,4	12,4
Individuale	28,7	32,9	16,5	17,7
Totale	100	100	100	100
(N)	(557)	(225)	(472)	(243)
%	71,2	28,8	66,0	34,0

Elaborazione SNA, 2023

La Figura 4 evidenzia la diversa distribuzione per tipo di advice per uomini e donne in entrambi i governi. Le donne si concentrano soprattutto negli incarichi ‘straordinari’: PNRR (per il Governo Draghi) e Covid-19 (per il Governo Conte II). Uomini e donne in entrambi gli esecutivi si equivalgono praticamente per quanto concerne l’Advice burocratico-istituzionale, mentre gli uomini prevalgono in modo omogeneo nell’Advice degli Uffici di diretta collaborazione in entrambi i Governi. La differenza più rilevante emerge invece per l’advice individuale, ossia i consiglieri. Come interpretare dati così omogenei tra i due esecutivi?

Figura 4. Distribuzione per genere e tipo di advice (%)

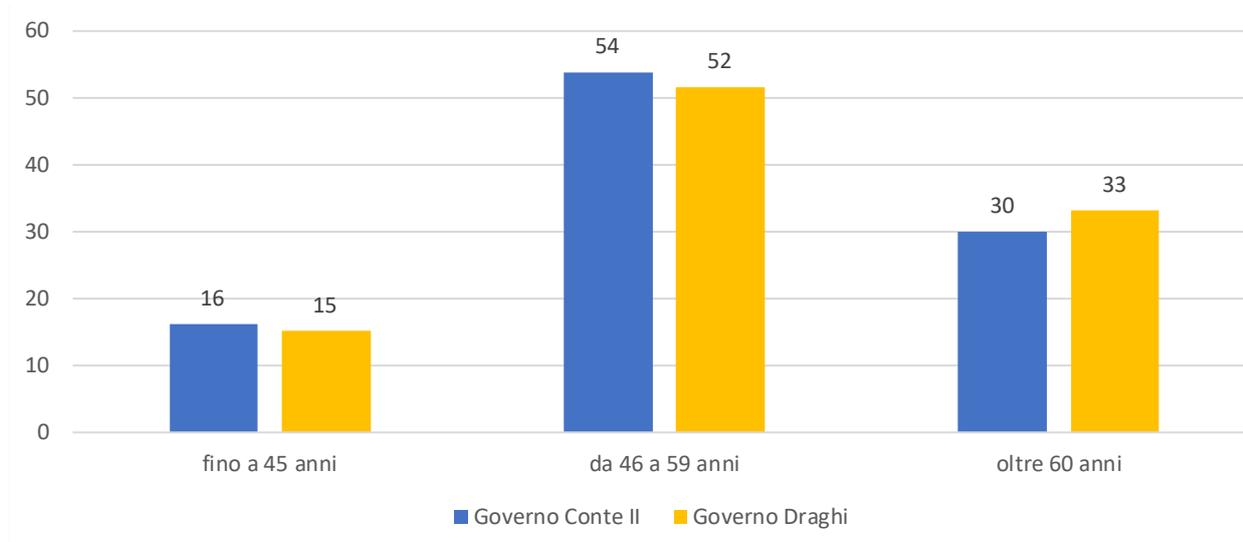


Elaborazione SNA, 2023

Una parziale risposta proviene dall’età. Qui i dati si concentrano su tre coorti: fino a 45 anni, da 46 a 59 anni, oltre i 60 anni. La Figura 5 mostra una certa continuità tra i due esecutivi evidenziando che non è la variabile politico-istituzionale a determinare questo andamento. Oltre la metà degli advisor è concentrata nella coorte centrale con differenze minime tra i due governi.

Ugualmente poco meno di un terzo degli advisor ha più di 60 anni; nel Governo Draghi questa cifra sale al 33%, mentre nella coorte fino a 45 anni vi è una percentuale davvero minoritaria. Abbiamo quindi conferma che questa tendenza è stabile e radicata: la stragrande maggioranza dei ruoli di advice è svolta da ultra-quarantacinquenni e gli over 60 hanno una rilevanza ancora determinante.

Figura 5. Distribuzione per coorti di età nei due Governi (%)



Elaborazione SNA, 2023

Occorre sottolineare (Tabella 8) che gli ultrasessantenni emergono nel Governo Conte II in modo particolare (47,4%) nell'Advice burocratico-istituzionale, segno di una correlazione con la gerarchia e la carriera per anzianità: si tratta per lo più di cariche istituzionali e di dirigenti che giungono a divenire advisor a coronamento della loro carriera. Viceversa, tra gli advisor sotto i 45 anni prevalgono i consiglieri, ossia l'advice individuale (46,4%).

Nel Governo Draghi il dato è confermato: tra gli advisor sotto i 45 anni predomina anche qui l'Advice individuale con il 39,6%, mentre l'Advice burocratico-istituzionale predomina tra i post laureati a conferma della tendenza appena descritta. Tuttavia, e questa è una differenza importante, il 36,4% della coorte centrale 46-59 anni è coinvolto come advisor PNRR. Quest'ultimo assorbe una popolazione esperta, matura, quasi anziana, mentre le Task Force Covid-19 del Governo Conte II presentavano una popolazione più giovane.

Tabella 8. Tipi di advice per coorti di età nei due Governi (%)

	Governo Conte II			Governo Draghi		
	fino a 45 anni	46-59 anni	oltre 60 anni	fino a 45 anni	46-59 anni	oltre 60 anni
Burocratico-istituzionale	6,4	30,3	47,5	12,9	29,4	45,1
Covid-19/PNRR	21,6	23,1	22,8	18,8	36,4	34,9
Diretta collaborazione	25,6	16,6	9,9	28,7	17,3	10,0
Individuale	46,4	30,0	19,8	39,6	16,9	10,0
Totale	100	100	100	100	100	100
(N)	(125)	(416)	(232)	(101)	(343)	(221)

Elaborazione SNA, 2023

Se si incrocia l'età con il genere emergono le differenze: le donne nella coorte fino a 45 anni sono il 20% contro il 13% di uomini, i quali predominano oltre i 60 anni (32% contro 23%). Questo sbilanciamento non varia significativamente tra i due governi: le donne che esercitano *advice* sono più giovani degli uomini, fatto che ci conferma che la variabile che spiega lo sbilancio di genere non è l'età, né come vedremo sotto, il titolo di studio, bensì una variabile latente non rilevata dalla ricerca, che è la carriera.

Poiché le donne hanno carriere più limitate e più lente, numericamente si concentrano di conseguenza nelle coorti di età più giovani, mentre gli uomini, analogamente, si concentrano nelle coorti più anziane, perché si trovano in posizioni di comando.

Questo dato è confermato da un netto predominio degli uomini nell'*Advice* burocratico-istituzionale e, in misura minore, nell'*Advice* individuale: il prestigio di trovarsi in posizioni di comando o di apice gerarchico offre la possibilità di divenire *advisor*, ma per divenire tale è necessario avere svolto una carriera interna al settore di provenienza, amministrazione o università, dove invece permane forte il soffitto di cristallo.

Gli *advisor* italiani sono dunque figure 'di carriera', e quindi prevalentemente uomini maturi. Ciò spiega la rilevanza degli ultrasessantenni e il loro genere. Possiamo dedurre la conclusione che l'*incidental advice* italiano è fortemente legato alla carriera svolta da ciascuno nei propri settori istituzionali, amministrativi o accademici. Questa è la variabile che conduce obbligatoriamente, stanti le disuguaglianze strutturali della società italiana, a privilegiare chi è collocato al vertice: ovvero uomini ultrasessantenni.

I dati sul titolo di studio confermano la tendenza osservata per genere ed età. Non vi sono sostanziali differenze tra i tipi di esecutivi, le variazioni sono abbastanza contenute (Tabella 9). L'unico elemento di rilievo è che il Governo Draghi ha coinvolto una quota di esperti con un livello di istruzione superiore alla laurea rispetto a quello precedente (52% contro 40%), mentre il Governo Conte II di converso presenta più laureati.

Tabella 9. Tipi di *advice* per titolo di studio nei due Governi (%)

	Governo Conte II	Governo Draghi
Diploma	4	1
Laurea	56	47
Post-laurea	40	52
Totale	100	100
(N)	(779)	(704)

Elaborazione SNA, 2023

Questo aspetto in sé non è stupefacente: dato che il Governo Draghi è un esecutivo ad alto tasso tecnico, si potrebbe trattare di reclutamento ad alta specializzazione per affrontare il PNRR. In realtà non è proprio così, perché la Tabella 9 mostra chiaramente che nel caso del Governo Draghi il personale addetto al PNRR con un post-laurea (dottorato, master o corso di perfezionamento) è il 31,7% dei possessori di un titolo post-laurea, mentre il 35,5% di loro proviene dalla categoria dell'*Advice* burocratico-istituzionale, cioè da personale di carriera amministrativa. Curiosamente, i consiglieri (*Advice* individuale) con post-laurea sono solo il 20,7% del totale dei post-laureati.

Nel Governo Conte II si ripropone una situazione analoga: il 38,9% degli aventi un titolo post-laurea appartiene all'*Advice* burocratico-istituzionale, il 28,3% all'*Advice* individuale (consiglieri) e solo il 24,4% appartiene alla categoria degli esperti specialisti delle Task Force Covid-19. Anche in questo

caso si vede che il titolo post-laurea (dottorato, master o corso di perfezionamento) non è una prerogativa degli specialisti chiamati ad affrontare problemi ad alta complessità, per i quali è richiesto un grado di preparazione superiore, mentre anche nel Governo Conte II sono gli advisor burocratico-istituzionali a presentare un più alto tasso di post-laureati.

Tabella 10. Tipi di advice e titolo di studio nei due Governi (%)

	Governo Conte II			Governo Draghi		
	Diploma	Laurea	Post-laurea	Diploma	Laurea	Post-laurea
Burocratico-istituzionale	6,7	28,3	38,9	15,4	26,5	35,5
Covid-19/PNRR	33,3	20,4	24,4	15,4	41,8	31,7
Diretta collaborazione	26,7	20,5	8,4	46,2	18,6	12,1
Individuale	33,3	30,8	28,3	23,2	13,1	20,7
Totale	100	100	100	100	100	100
(N)	(30)	(438)	(311)	(13)	(328)	(363)

Elaborazione SNA, 2023

3.5. Le professioni e i retroterra scientifico-professionali

Il retroterra scientifico professionale degli advisor costituisce una dimensione analitica imprescindibile che assume una particolare rilevanza nel quadro dei rapporti che sono stati descritti sopra. Se, come abbiamo visto, infatti, l'advice nell'Amministrazione centrale italiana pare essere contraddistinto da forme organizzative fluide sotto forma di reti che danno vita a solidi rapporti fondati sulla personalizzazione e sulla fiducia, ne consegue che l'identità culturale e la matrice professionale di ciascun advisor può connotare in modo significativo il tipo di contesto e di influenza.

Nel presente paragrafo questo aspetto viene indagato lungo tre dimensioni:

1. la provenienza degli advisor (pubblico o privato);
2. la professione esercitata che permette loro di essere reclutati quali advisor;
3. il retroterra disciplinare, ossia l'area di competenze possedute.

Questo ultimo aspetto assume un particolare rilievo quando si tratta di accademici, i quali rappresentano una frazione rilevante della popolazione investigata sia quantitativamente sia qualitativamente.

3.5.1. Il settore di provenienza

L'analisi della diversa provenienza degli advisor in termini di "mondi professionali" di origine in virtù dei quali essi vengono cooptati avviene per comodità di analisi classificando l'universo delle provenienze in due macro categorie, settore pubblico e settore privato, introducendo però un'ulteriore specificazione nella prima categoria, ossia distinguendo all'interno di tale categoria un ulteriore discrimine tra settore pubblico dell'Amministrazione centrale e settore pubblico generico.

In linea generale tra i due governi non vi sono sostanziali differenze: la frazione di coloro che provengono dal settore privato è più o meno la stessa (29%), mentre coloro che provengono dall'Amministrazione centrale prevalgono leggermente nel Governo Conte II (24% contro 20% del Governo Draghi) e chi proviene dal settore pubblico in generale prevale nel Governo Draghi (51% contro 47% del Governo Conte II) (Tabella 11).

Tabella 11. Provenienza degli advisor per tipi di advice nei due Governi

	Settore privato Governò Conte II	Amministrazione centrale Governò Conte II	Settore pubblico generale Governò Conte II	Settore privato Governò Draghi	Amministrazione centrale Governò Draghi	Settore pubblico generale Governò Draghi
Burocratico- istituzionale	13,0	55,9	31,1	27,4	28,5	34,2
Covid-19/PNRR	22,2	13,8	27,2	21,6	44,4	41,6
Diretta collaborazione	17,4	18,1	13,7	18,3	20,2	12,4
Individuale	47,4	12,2	28,0	32,7	6,9	11,8
Totale	100	100	100	100	100	100
(N)	(230)	(188)	(364)	(208)	(144)	(363)

Elaborazione SNA, 2023

Questi dati sono abbastanza in linea con quanto descritto in precedenza e ci informano di un elemento sostantivo che era stato oggetto anche del Rapporto della prima fase della ricerca (SNA 2021) e degli interventi formativi promossi dalla SNA nel 2022 e nel 2023: gli advisor italiani sono persone che provengono in larghissima parte dal settore pubblico.

Il totale non varia tra i due governi, cambia solo la composizione, la somma delle due voci appartenenti al settore pubblico ammonta al 71% degli advisor coinvolti, quasi tre quarti del totale: l'advice è insomma un meta-ruolo che è prerogativa dei dipendenti pubblici.

È un dato che evidenzia un *advisory system* omogeneo e monotematico, pertanto scarsamente permeabile verso competenze che provengono dall'esterno di tipo innovativo ed eterogenee alla cultura amministrativa preesistente. Tutta questa compattezza nella matrice di origine rivela una popolazione che potrebbe divenire autoreferenziale e che, per questo, solleva una riflessione sul conseguente fabbisogno formativo che ne discende.

Riprendendo un celebre aforisma di Max Weber che distingueva tra chi vive *di* politica o *per* la politica, ovvero tra chi ne fa una professione e chi la pratica nel *leisure time*, qui siamo dinanzi a una situazione analoga, dove al posto del *leisure time* esistono due diverse attività all'interno del settore pubblico: si tratta di persone che vivono *per* l'advice, non *di* advice, lo fanno come seconda attività, *dopo* (in aggiunta a) le loro professioni nelle quali sono incardinati nei ruoli (prevalentemente pubblici), dopo la loro attività accademica o amministrativa o giurisdizionale.

L'advice è un *meta livello professionale*, non un'attività prioritaria. Si è advisor perché si esercita un ruolo grazie e attraverso uno status già posseduto che riferisce a una posizione professionale definita, che non connota necessariamente la titolarità di essere advisor, ma mette colei o colui che la detengono nelle condizioni di potere essere reclutato come tale. Chi può permettersi questa condizione è solo il dipendente pubblico, non certo il dipendente del privato o il lavoratore autonomo, anche solo per via del tempo che può dedicarsi e le tutele e le garanzie proprie dei meccanismi contrattuali pubblici che permettono istituti quali il comando o il distacco.

In secundis, proprio il fatto di occupare posizioni di rilievo all'interno del sistema amministrativo accredita i dipendenti pubblici quali attraenti advisor: essi sono portatori di saperi, si trovano al centro di relazioni privilegiate, possiedono una capacità osservativa e possono acquisire *skills* di relazione con altre amministrazioni.

È questa la natura più propria dei cd. *incidental advisor* che stanno crescendo nei sistemi napoleonici in questi ultimi anni e che vengono descritti in Paesi come il Belgio, la Germania e i Paesi Bassi.

3.5.2. Le professioni

La seconda dimensione analizzata in questo paragrafo riguarda le professioni. Si tratta di un aspetto cruciale dell'analisi che dà piena conferma di quanto già descritto, evidenziandolo in modo dettagliato e offrendo alcune informazioni strategiche.

La Figura 6 descrive una composizione professionale della popolazione degli advisor priva di sostanziali discontinuità tra i due esecutivi: la matrice pubblicitica degli advisor premia e privilegia alcune professioni rispetto ad altre.

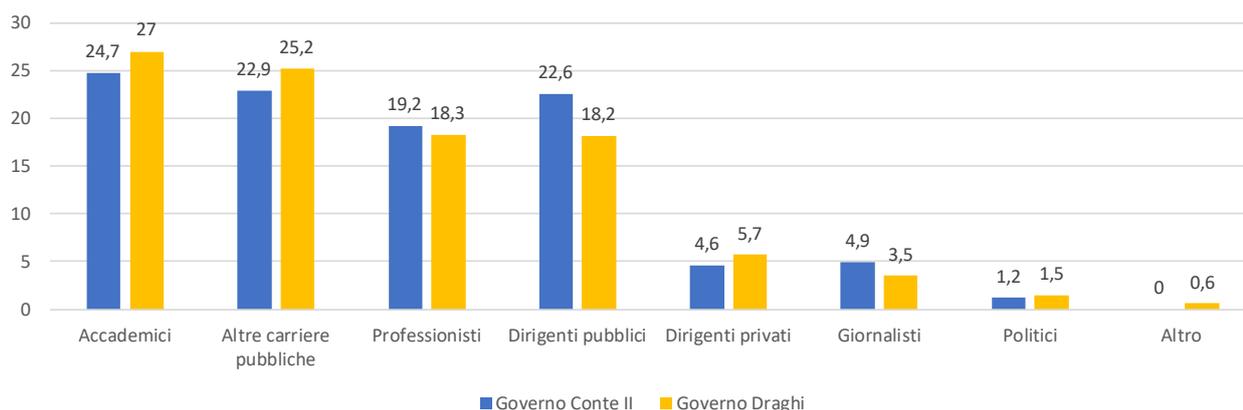
Il settore pubblico, come già anticipato, è assolutamente egemone: i dirigenti provenienti dal settore privato si attestano sul 5% del totale, i giornalisti sul 4% circa e i professionisti tra il 18% e il 19%. Una popolazione residuale, che vede i professionisti crescere leggermente nel Governo Conte II rispetto al Governo Draghi, ma con un incremento dell'1%, a fronte di una quasi sostanziale parità, quindi con una deviazione standard mediamente dello 0,5% per le altre due categorie. Quello delle professioni è, quindi, un dato consolidato.

Più interessante è invece andare a vedere le differenze interne, dove si confermano le tendenze sopra descritte. Nel Governo Conte II i dirigenti pubblici e altre carriere pubbliche (di vertice) costituiscono rispettivamente il 22,6% e il 22,9% degli advisor totali della popolazione. Questa frazione decresce leggermente nel Governo Draghi: 18,2% di dirigenti pubblici e 22,2% di altre carriere pubbliche. Oscilliamo tra i due governi tra il 44% circa e il 40% circa.

Poco meno della metà degli advisor sono quindi interni alle Amministrazioni, e in particolare alle Amministrazioni centrali, sono attori che transitano tra strutture diverse, da un Ministero a un Ufficio di diretta collaborazione, ad esempio, o che si 'affacciano' da un'amministrazione all'altra scambiando sapere.

Gli accademici rappresentano circa un quarto della popolazione indagata: il 27% nel Governo Draghi e il 24,7% nel Governo Conte II attestandosi a un quarto della popolazione. Emergono leggermente, nell'esecutivo guidato da un tecnico e lasciano un poco più spazio ai dirigenti amministrativi in un esecutivo con personale più politico che tecnico. In generale rappresentano una fetta importante, ma non egemone. La loro influenza è più qualitativa, probabilmente, che quantitativa.

Figura 6. Professioni degli advisor nei due Governi



Elaborazione SNA, 2023

Confrontando i due esecutivi notiamo una varianza abbastanza significativa rispetto al tipo di advice offerto (Tabelle 12 e 13). Infatti, gli accademici sono maggiormente presenti nell'Advice individuale del Governo Conte II che di quello Draghi (26,4% contro 14,5%), dove invece esercitano in maggiore misura un Advice burocratico-istituzionale (46% contro 36%).

La Tabella 12 illustra il dato della prevalente appartenenza al settore pubblico, evidenziando come nel Governo Conte II la stragrande maggioranza (47%) di coloro che provengono dal settore privato si collocano nell'Advice individuale: sono i consiglieri che in questo esecutivo hanno avuto un ruolo cruciale. Inoltre, oltre la metà (55,6%) dei casi di advice che provengono dall'Amministrazione centrale si collocano proprio nell'Advice burocratico-istituzionale. La stessa cosa si ripete anche per chi proviene genericamente dal settore pubblico, ma in modo maggiormente sfumato, poiché la quota decresce al 31% e gli altri casi si distribuiscono sugli altri tipi di advice.

Tabella 12. Professioni secondo il tipo di advice Governo Conte II (%)

	Accademici	Altre carriere pubbliche	Dirigenti privati	Dirigenti pubblici	Giornalisti	Politici	Professionisti	Totale
Burocratico istituzionale	36,8	20,7	13,9	61,6	0,0	11,1	16,7	31,7
Covid-19	33,7	17,9	66,7	15,8	23,7	0,0	12,0	22,5
Diretta collaborazione	3,1	30,7	0,0	12,4	44,7	11,1	15,3	15,9
Individuale	26,4	30,7	19,4	10,2	31,6	77,8	56,0	29,9
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100
(N)	(193)	(179)	(36)	(177)	(38)	(9)	(150)	(782)

Elaborazione SNA, 2023

Al contrario, nel Governo Draghi osserviamo andamenti differenti (Tabella 13). Non ritroviamo quella concentrazione di casi dal settore privato nell'Advice individuale, ma una distribuzione omogenea sia nell'Advice individuale sia nell'Advice burocratico-istituzionale e coloro che prestano servizio per il PNRR. Proprio gli advisor PNRR sono la percentuale più elevata tra gli advisor provenienti dall'Amministrazione centrale e dal settore pubblico in generale (rispettivamente 44% e 41%). In sintesi, nel Governo Draghi il PNRR ha coinvolto advisor dal settore pubblico e dall'Amministrazione centrale facendone una categoria emergente.

Tabella 13. Professioni secondo il tipo di advice Governo Draghi (%)

	Accademici	Altre carriere pubbliche	Dirigenti privati	Dirigenti pubblici	Giornalisti	Politici	Professionisti	Totale
Burocratico istituzionale	46,2	13,9	70,7	38,5	0,0	27,3	19,8	31,5
PNRR	35,7	53,4	9,8	38,5	0,0	0,0	28,3	36,3
Diretta collaborazione	3,6	25,0	2,4	16,1	72,0	18,2	13,7	15,7
Individuale	14,5	7,7	17,1	6,9	28,0	54,5	38,2	16,5
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100
(N)	(193)	(180)	(41)	(130)	(25)	(11)	(131)	(711)

Elaborazione SNA, 2023

Gli advisor PNRR costituiscono oltre la metà (53,9%) degli advisor delle altre carriere pubbliche del Governo Draghi, evidenziando quale sia la composizione prevalente di coloro che hanno prestato la loro opera intellettuale nel PNRR, mentre nel Governo Conte II non accade altrettanto per l'advice collegiale riferito alle Task Force Covid-19, e non ci sarebbe stata nemmeno alcuna ragione per presumerlo, data la grande differenza tra i due tipi di Advisor 'straordinari', ma non emerge nemmeno un dato netto, essendo questa categoria di dipendenti pubblici distribuita in modo maggiormente omogeneo, senza informazioni di rilievo.

Al contrario, è proprio la popolazione delle Task Force Covid-19 che emergeva in modo assolutamente preponderante (66,7%) tra i dirigenti privati. Per quanto concerne questi ultimi, infatti, essi si concentrano per quasi tre quarti nel Governo Draghi nell'Advice burocratico-istituzionale e nell'Advice collegiale Covid-19 nel Governo Conte II. I dirigenti pubblici sono invece concentrati nell'Advice burocratico-istituzionale nel Governo Conte II (61,6%), mentre nel Governo Draghi si distribuiscono tra questo tipo e l'advice PNRR.

I (pochi) giornalisti presenti tra gli advisor del Governo Draghi si concentrano negli Uffici di diretta collaborazione per il 70%, mentre nel Governo Conte II esercitano anche un ruolo nell'Advice individuale. Qualcosa del genere accade per i (pochi) politici di entrambi i governi a parti invertite: nel Governo Draghi li troviamo sia nell'Advice individuale sia nella diretta collaborazione, mentre nel Governo Conte II prevalentemente nell'Advice individuale, confermando la quasi inesistente politicizzazione dell'advice già evidenziata nel primo Rapporto SNA (SNA 2021).

Infine, i professionisti nel Governo Conte II si concentrano per oltre la metà nell'Advice individuale (56% circa), mentre nel Governo Draghi si distribuiscono tra le diverse categorie di advice emergendo con il picco del 28% nell'advice PNRR.

In sintesi, tra i due governi si notano differenze, indotte senz'altro dalla natura diversa delle due contingenze di Advice 'straordinario' relative alla pandemia da Covid-19 e alla gestione del PNRR, nonché da un diverso modo di intendere l'Advice individuale (più rilevante nel Governo Conte II dove i Ministri necessitano evidentemente di maggiori sostegni *ad personam*) e l'Advice degli Uffici di diretta collaborazione (più rilevante nel Governo Draghi, che concentra il proprio sostegno su questi Uffici).

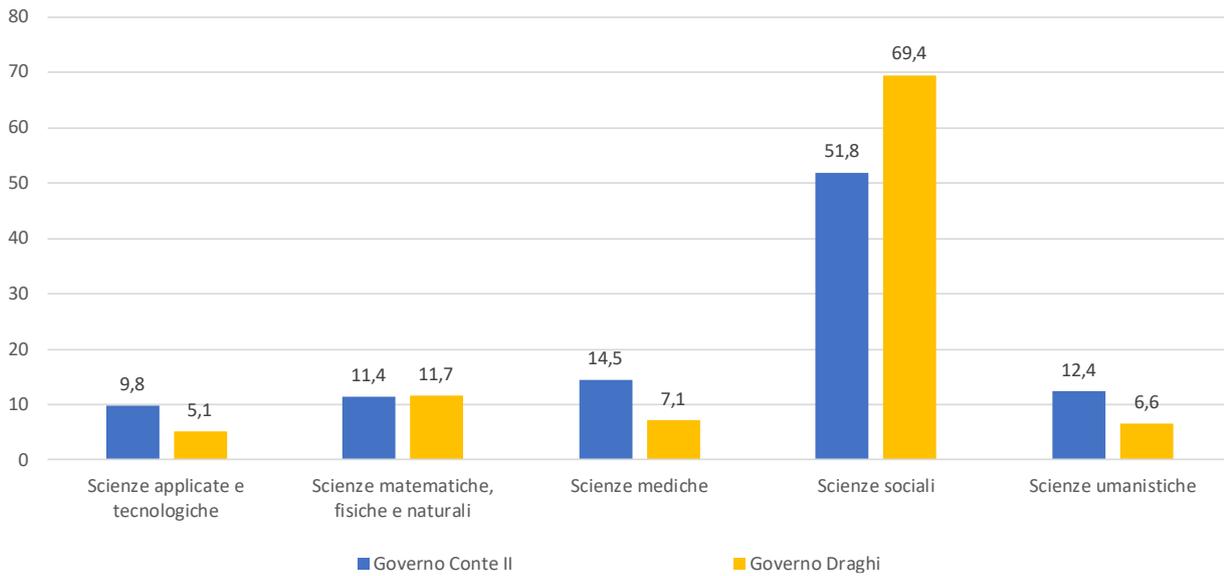
3.5.3. Il retroterra disciplinare: gli accademici

Gli accademici, che ammontano in valore assoluto a 193 casi in entrambi i governi, andando a rappresentare, come visto sopra, circa un quarto degli advisor (per l'esattezza il 27% nel Governo Draghi e il 24,7% nel Governo Conte II), hanno un accesso importante alle decisioni assumendo un ruolo cruciale nel sistema italiano di advice.

È possibile approfondire il loro ruolo osservando (Figura 7) innanzitutto la loro ripartizione secondo le cinque macroaree CUN (Consiglio Universitario Nazionale) e prendere atto che si conferma il dato già emerso in precedenza (SNA 2021): la diversificazione delle fonti del sapere vede sempre e comunque un monopolio delle scienze sociali in senso lato, anche se la pluralizzazione delle discipline coinvolte pare essere un processo ormai avviato, ma con una differenza molto significativa tra il Governo Conte II e il Governo Draghi. In quest'ultimo, infatti, le scienze sociali *latu sensu* superano il 69% del totale, mentre nel Governo Conte II erano poco più della metà (51,4%).

Le altre aree disciplinari svolgono un ruolo da comprimario, anche se in modo conseguentemente più contenuto nel Governo Conte II, dove la pluralizzazione disciplinare era sembrata maggiore.

Figura 7. Accademici: ripartizione per macroaree CUN nei due Governi (%)



Elaborazione SNA, 2023

Le reali differenze emergono analizzando nel dettaglio la categoria Scienze sociali (Tabella 14). Nel Governo Conte II vediamo come sul totale disaggregato delle discipline, nel 25,9% dei casi (dunque un quarto del totale) l'advice è svolto da advisor con formazione giuridica e nel 23,8% da advisor provenienti dalle Scienze economiche, mentre le Scienze politico-sociali sono assolutamente residuali con il 2% circa. Viceversa, nel Governo Draghi le competenze giuridiche salgono al 48,2%, quelle economiche decrescono al 16% e quelle politico-sociali salgono al 5,1%.

Non abbiamo un'interpretazione univoca di questa evidenza, ma notiamo una tendenza inversa tra i due esecutivi: in un esecutivo guidato da un giurista le competenze di tipo economico quasi equivalgono a quelle giuridiche in termini di advisor selezionati, mentre in un esecutivo guidato da un economista le competenze giuridiche diventano strategiche e ricercate.

Tabella 14. Accademici: dettaglio delle discipline nei due Governi (%)

	Governo Conte II	Governo Draghi
Ingegneria civile e architettura	3,1	-(*)
Ingegneria industriale e dell'informazione	6,7	5,1
Scienze biologiche	3,6	4,1
Scienze chimiche	0,5	0,5
Scienze dell'antichità, filologico-letterarie e storico-artistiche	2,2	0,5
Scienze della terra	1,0	1,0
Scienze economiche e statistiche	23,8	16,0
Scienze fisiche	4,1	5,1
Scienze giuridiche	25,9	48,2
Scienze matematiche e informatiche	2,1	1,0
Scienze mediche	15,0	7,2
Scienze politiche e sociali	2,2	5,1
Scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche	9,8	6,2
Totale	100	100
(N)	(193)	(193)

Elaborazione SNA, 2023

(*) Non presente come categoria omogenea

I professori universitari reclutati nel policy advice variano anche secondo la loro provenienza. Si tratta di un dato che già nel precedente Rapporto aveva evidenziato un'egemonia delle università romane e milanesi proprio sul piano dei numeri. La Tabella 15 confronta i due dati e mostra una moderata variazione incorsa nel Governo Draghi: la totalità degli advisor che provengono da atenei romani, milanesi e napoletani è ancora preponderante, ma in lieve flessione.

Tabella 15. Accademici: atenei di provenienza nei due Governi (%)

Collocazione geografica dell'Ateneo	Governo Conte II	Governo Draghi
Roma	31,2	25,9
Milano	15,5	18,2
Napoli	6,7	4,1
Altri atenei	40,4	48,2
Altri atenei all'estero	6,2	3,6
Totale	100	100
(N)	(193)	(193)

Elaborazione SNA, 2023

I professori universitari romani che operano come advisor sono quasi il 26% nel Governo Draghi, mentre erano il 31% circa nel Governo Conte II. I loro colleghi milanesi il 18% circa, mentre erano il 15% circa. Infine, i professori napoletani erano il 6,7% nel Governo Conte II, mentre nel Governo Draghi sono solamente il 4% circa.

Complessivamente questi atenei costituiscono oltre la metà dei professori reclutati su un campione di oltre 100 università: 53,3% nel Governo Conte II, 48,1% nel Governo Draghi. Nel secondo esecutivo la frazione dei docenti universitari che operano come advisor in altre università italiane sale dal 40% al 48% circa, mentre quelli che provengono da altre università straniere decresce leggermente, pur rimanendo pesantemente residuale, dal 6,2% al 3,6%.

Come emerso per il dato generale, anche la distribuzione geografica delle aree disciplinari conferma la tendenza: il 68% circa dei docenti di altri atenei del Governo Draghi opera nel campo del diritto e dell'economia. Questa cifra decresce a 62% per gli atenei milanesi e a 58% per gli atenei romani. Una decrescita che conferma comunque un'egemonia culturale diffusa in modo abbastanza compatto tra i diversi atenei.

Nel Governo Conte II la tendenza era leggermente diversa: le discipline giuridiche ed economiche erano presenti soprattutto negli advisor provenienti dagli atenei romani (57%) e decrescevano al 48% e al 45% rispettivamente per gli atenei milanesi e per tutti gli altri. Si tratta di differenze comunque poco rilevanti, poiché confermano una diffusione nazionale delle discipline, poiché non emergono concentrazioni disciplinari specifiche in nessun tipo di ateneo: l'egemonia, minore nel Governo Conte II, non è un fatto geografico, ma accademico e culturale.

3.6.I 'persistenti': i policy advisor che hanno operato in entrambi i Governi

Come accennato nel paragrafo 3.2, l'ecologia degli advisor analizzati dei Governi Conte II e Draghi presenta la particolarità di 211 casi di incarichi che potremmo definire 'persistenti', ossia advisor che hanno operato in entrambi i governi.

Abbiamo già anticipato che possiamo interpretare questo dato come un indebolimento della politicizzazione: se quest'ultima si esplica, o si presume debba esplicarsi, mediante uno *spoil system* che influisce a ogni cambio di governo sui consiglieri, in particolare degli Uffici di diretta collaborazione, questa quota di advisor che continuano a rimanere in incarichi a supporto delle decisioni a dispetto del *turn over* politico può essere intesa come un indicatore di professionalizzazione *in nuce* o per lo meno di forza della competenza tecnica sulla nomina politica.

La Tabella 16 evidenzia questa sottopopolazione a cavallo dei due esecutivi evidenziando il dinamismo, per la verità, molto basso dei 211 'persistenti', i quali rivestono incarichi grossomodo nelle medesime posizioni di advice, con minimi aggiustamenti.

Tabella 16. Tipo di advice advisor con incarichi continuativi nei due Governi (%)

	Governo Conte II	Governo Draghi
Burocratico-istituzionale	56,9	55,9
Covid-19/PNRR	1,9	2,3
Diretta collaborazione	25,6	27,1
Individuale	15,6	14,7
Totale	100	100
(N)	(211)	(211)

Elaborazione SNA, 2023

Si tratta di un ‘normale mercato interno’ all’Amministrazione centrale che dà spessore al fatto che questa popolazione svolge un ruolo di prestigio e di influenza al vertice dell’amministrazione costituendo un’*élite* rilevante e appunto persistente.

Sempre analizzando come si sono spostati in posizioni diverse da un esecutivo all’altro, segnaliamo che le donne sono migrate da posizioni di *policy worker*, da organi collegiali Covid-19 e da vertici amministrativi del Governo Conte II verso componenti degli organi ministeriali e Uffici di diretta collaborazione nel Governo Draghi; gli uomini invece si presentano con percentuali molto simili e non mostrano un significativo incremento, se non leggerissimamente a favore degli Uffici di diretta collaborazione nel Governo Draghi.

Questo dinamismo non è apprezzabile con altrettanta nettezza per quanto riguarda l’età dei ‘persistenti’, poiché tra i due governi non emergono variabilità significative se non per un incremento dal 45% al 48% degli ultrasessantenni nella categoria di incarichi degli organi ministeriali e dal 10% al 14% per gli Uffici di diretta collaborazione.

Analogamente a quanto detto prima dove si vede un ampliamento degli Uffici di diretta collaborazione, guardando i titoli di studio osserviamo una sostanziale identità delle figure che permangono al loro posto nel tempo, se non per un decremento dei possessori di laurea nelle posizioni di esperti e vertici amministrativi nel Governo Conte II a favore degli Uffici di diretta collaborazione nel Governo Draghi e un analogo decremento dei possessori di titoli post laurea come consiglieri e vertici amministrativi ancora a favore degli Uffici di diretta collaborazione.

Queste osservazioni non mutano il quadro complessivo, il nucleo duro dei 211 ‘persistenti’ non fanno eccezione rispetto alla popolazione globale, evidenziano un più forte ruolo attrattivo degli Uffici di diretta collaborazione nel Governo Draghi e confermano che nella stragrande maggioranza dei casi chi ha avuto un ruolo di *advice* nel Governo Conte II continua ad averlo quasi uguale anche nel Governo Draghi.

3.7. I policy advisor del PNRR

Analogamente a quanto operato nel precedente Rapporto di ricerca (SNA 2021) dove si dedicava un approfondimento agli Advisor ‘straordinari’ delle Task Force Covid-19, in questo Rapporto si dedica un focus specifico sugli advisor del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), per osservarne caratteristiche ed eventuali discontinuità con il resto della popolazione indagata, al fine di capire se esiste una differenza tra advisor ‘ordinari’ e advisor ‘straordinari’ con diverse e specifiche esigenze di formazione. Si tratta di una sottopopolazione di 221 casi che, come anticipato, costituiscono una frazione rilevante, circa il 31%, della popolazione di advisor che hanno operato nel Governo Draghi.

Questa popolazione ‘straordinaria’ deve essere suddivisa al proprio interno secondo gli inquadramenti prevalenti assegnati a ciascun ruolo, distinguendo tra: (i) figure con ruoli apicali (capo dipartimento, presidente di organismo, soprintendenti); (ii) posizioni dirigenziali (dirigenti e direttori generali), (iii) coordinatori di Unità di Missione (i quali sono equiparati ai dirigenti, ma che teniamo separati per mettere in evidenza la loro collocazione); (iv) personale contrattualizzato assunto come esperto; (v) *policy worker*: personale contrattualizzato assunto come collaboratore, consulente, componente a vario titolo dei team PNRR.

Guardando la Tabella 17 si osserva come i *policy worker* (81,5%) siano maggioritari. Essi costituiscono il nucleo operativo degli esperti PNRR, intesi come operatori della conoscenza che producono sapere e informazioni anche in modo indiretto. Ad essi possiamo assimilare il personale classificato come esperto, che ammonta a poco meno del 2%. Nelle figure di vertice possiamo distinguere tra gli apicali (1,9%) e i dirigenti e i coordinatori di Unità di Missione, i quali insieme costituiscono poco più del 14%.

Tabella 17. Policy advisor PNRR (Governo Draghi) per inquadramento (%)

Inquadramento	
Posizione apicale	1,9
Posizione dirigenziale	8,1
Coordinatori Unità di Missione	6,6
Policy worker	81,5
Esperti	1,9
Totale	100
(N)	(260)

Elaborazione SNA, 2023

Questa popolazione è in prevalenza maschile, coerentemente con il dato generale, ma con una presenza femminile più marcata (37%) a fronte del 34% del dato generale nel Governo Draghi e il 29% scarso del Governo Conte II. Anche se il confronto non ha molto senso, perché si tratta di esperienze molto differenti e di popolazioni conseguentemente incomparabili, va rilevato che le donne nei 176 casi di incarichi di Advice ‘straordinario’ censiti nel Governo Conte II erano il 33%. Dunque, si tratta del caso con la maggiore femminilizzazione della posizione di advisor tra i dati raccolti nel Dataset.

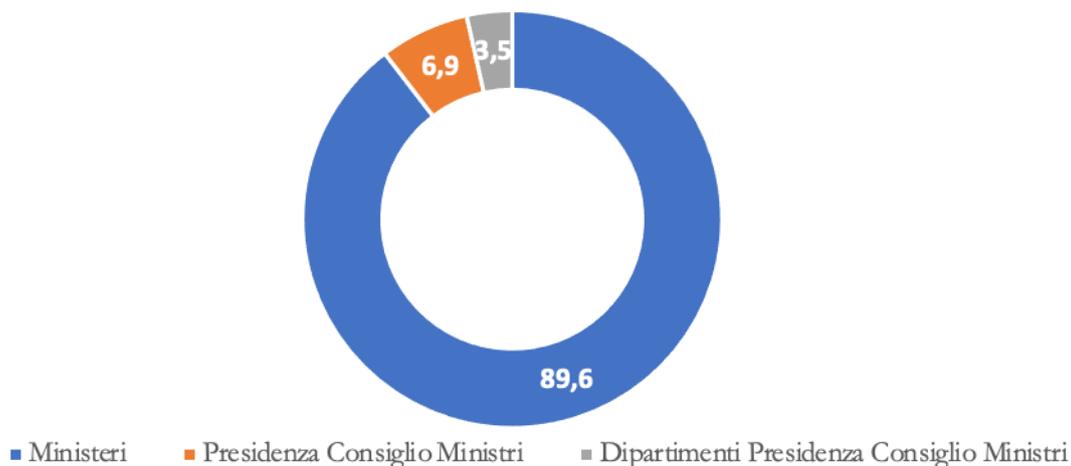
Allo stesso tempo, però, è anche una popolazione più anziana. Infatti, la frazione di coloro i quali hanno meno di 45 anni decresce addirittura al 9%. Il valore medio dei due governi era del 15%, il sottogruppo dei ‘persistenti’, coloro che hanno proseguito la loro esperienza di advice tra i governi era del 15,3% e, sempre con i *caveat* segnalati, la percentuale dei membri delle Task Force Covid-19 era del 14%. L’età rappresenta quindi un record negativo dopo quello positivo concernente il genere sopra descritto.

La popolazione di advisor PNRR è in assoluto la più anziana anche perché annovera un 35% di ultrasessantenni, contro il 30% medio dei due governi, e il 30% delle Task Force Covid-19 del Governo Conte II. Solo i ‘persistenti’, i 211 che hanno attraversato i due esecutivi, hanno una media di età leggermente più alta degli advisor PNRR (36%).

Sempre rispetto al dato più generale del Governo Draghi, gli advisor PNRR con un titolo di studio post-laurea decrescono dal 50% al 45% circa, mentre crescono di conseguenza i laureati. Un dato questo che avvicina, quasi allinea, gli advisor PNRR a quelli delle Task Force Covid-19.

Infine, elementi di estremo interesse concernono la loro collocazione, la provenienza e la professione. Per quanto riguarda il primo aspetto relativo alla collocazione, a conferma di quanto già descritto in precedenza, ma in forma ancora più evidente, e coerentemente con la struttura del PNRR e delle sue Unità di Missione, l’89,6% di questa popolazione è dislocata nei Ministeri. La Presidenza del Consiglio dei Ministri aggrega poco meno del 7%, mentre un altro 3,5% è dislocato nei dipartimenti della Presidenza del Consiglio (Figura 8).

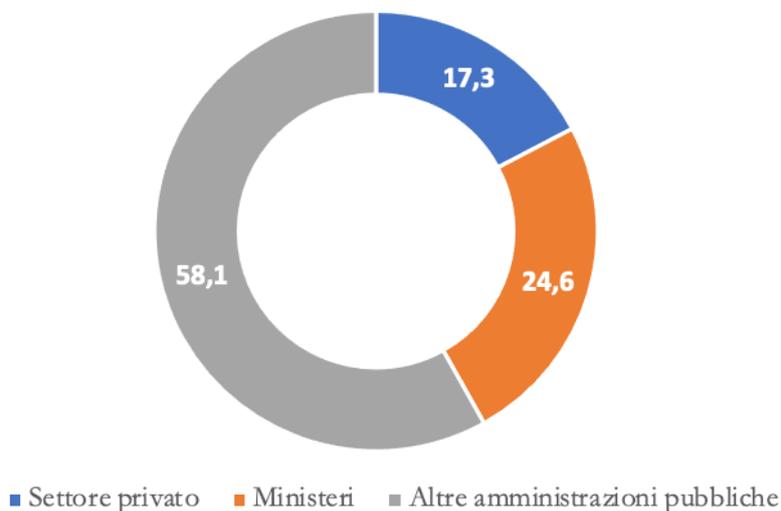
Figura 8. Policy advisor PNRR (Governo Draghi) per collocazione organizzativa (%)



Elaborazione SNA, 2023

Nell'analisi della provenienza troviamo nuovamente un elemento di continuità con il Governo Draghi poiché si rileva il 58% di persone che provengono dal settore pubblico e il 24,6% di personale che proviene dall'Amministrazione centrale. Chi viene dall'esterno è ancora una quota residuale: nel Governo Draghi in generale era il 29%, nel caso del PNRR è solamente il 17% (Figura 9).

Figura 9. Policy advisor PNRR (Governo Draghi) per provenienza (%)

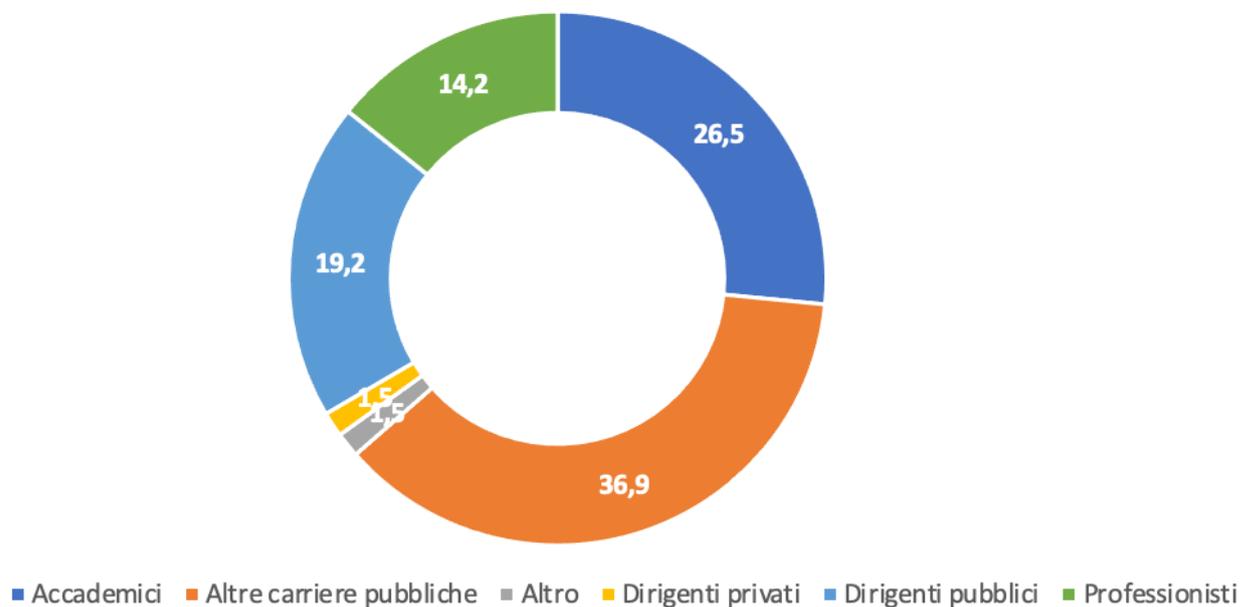


Elaborazione SNA, 2023

Infine, per quanto riguarda la professione, notiamo un dato differente che distanzia sensibilmente questo sottogruppo da tutto il resto della popolazione: la frazione di accademici passa dal 27% circa a oltre il 36%, a fronte di una diminuzione significativa di professionisti, dirigenti privati e altro che scendono significativamente, e una quota di dirigenti e altre carriere pubbliche che addirittura sale oltre il 56% (Figura 10).

Gli advisor PNRR provengono quindi prevalentemente da personale amministrativo di carriera in mobilità e da professori reclutati *ad hoc*. Un dato che conferma ed esalta il dato generale che emerge dalla ricerca: anche nel caso degli advisor ‘straordinari’ PNRR siamo in presenza di una popolazione che opera a un secondo livello del settore pubblico, reclutati in modo selettivo tra dipendenti pubblici che hanno tempo, modo e possibilità di sdoppiarsi, o perché in comando, o perché autonomi nell’orario, e di poter partecipare a una adhocrazia come quella del PNRR.

Figura 10. Policy advisor PNRR per professione (%)



Elaborazione SNA, 2023

Capitolo 4

SELEZIONE, COMPETENZE E RETI DEGLI ADVISOR: L'ANALISI DELLE INTERVISTE

Nel presente capitolo vengono presentati e analizzati i dati emersi dalle interviste a un panel di nove Testimoni Privilegiati (TP), selezionati sulla base della cd. tecnica *snowballing*, realizzate nell'ambito del progetto di ricerca⁵. La strategia di ricerca qualitativa si è valsa di una campagna di interviste in profondità di tipo semi strutturato finalizzate al reperimento di elementi conoscitivi non disponibili attraverso altre fonti, e quindi ad integrazione dei dati quantitativi e dei documenti acquisibili.

L'analisi qui presentata si basa sulle trascrizioni delle interviste e individua quali dimensioni analitiche gli spunti di riflessione emersi dalle interviste effettuate a partire dalla traccia sottoposta agli intervistati e riportata in Appendice. Tali spunti fanno riferimento a: i diversi ruoli dei policy advisor, le modalità di selezione degli advisor, il rapporto tra domanda e offerta di advice, la struttura del *milieu* del policy advice system italiano, l'efficacia degli advisor e, infine, agli aspetti formativi.

L'analisi delle interviste ai Testimoni Privilegiati ha mirato ad approfondire la natura e il funzionamento della rete di advisor debolmente connessa (*loosely coupled*) emersa dalle interviste della prima fase della ricerca (SNA 2021), che aveva esplorato con la tecnica etnografica dell'intervista 'al sosia' le relazioni di advice durante il Governo Conte II.

4.1. Definizioni e percezioni di ruoli e funzioni degli advisor

Mentre nel Capitolo 3 del Rapporto gli advisor sono stati definiti in base alla loro posizione formale all'interno dell'amministrazione (individuando dunque quattro tipi di advisor con diverse provenienze: Burocratico-istituzionale, Diretta collaborazione, Individuale, Temporaneo Covid e PNRR), le interviste qualitative hanno indagato in che modo viene definito il ruolo dell'advice e quale lettura viene data da parte dei protagonisti, considerando sia le principali attività svolte che il diverso posizionamento rispetto alla domanda dell'advice.

È interessante notare come all'avvio di ogni intervista tutti i Testimoni Privilegiati abbiano sviluppato una propria descrizione di chi fossero gli advisor e gli esperti, descrivendo poi diversi ruoli potenzialmente giocati dai singoli advisor.

Tramite queste riflessioni sul ruolo, sono emerse diverse modalità di interpretare l'attività e di rispondere alle richieste, svolgendo funzioni di produzione, trasmissione o mediazione di conoscenza esperta, nel corso delle varie fasi del policy making (come ad esempio la tematizzazione, disegno, attuazione e implementazione delle politiche).

Secondo i Testimoni Privilegiati esistono quindi diverse figure di advisor, per lo più corrispondenti alla classificazione dei tipi di advisor utilizzata per la mappatura degli esperti nel Capitolo 3. I testimoni identificano, infatti, come advisor principalmente i vertici degli Uffici di diretta collaborazione, i vertici di strutture temporanee (task force, commissioni di esperti, cabine di regia e strutture di missione), i consiglieri (prevalentemente economici e giuridici), nonché figure di "esperti" reclutati dagli uffici di diretta collaborazione e chiamati a svolgere attività consulenziali specialistiche e circoscritte (TP1; TP3; TP9).

Per i Testimoni Privilegiati anche la prossimità ai decisori politici (Presidente del Consiglio, Sottosegretario, Ministro) rappresenta un elemento importante per caratterizzarne la figura. Nel caso

⁵ Le interviste sono state processate ed analizzate nel rispetto delle regole sul trattamento dei dati e archiviati su archivi riservati della SNA.

del Governo Draghi, vengono identificati diversi esperti di tipo “senior” e di tipo “junior”. Gli advisor “senior” corrispondono ai consiglieri selezionati direttamente dal Presidente del Consiglio che si trovano a interloquire direttamente con il Presidente o con l’Ufficio di Gabinetto, e sono definiti “senior” in relazione alla maggiore esperienza in ambito accademico e consulenziale, oltre che per un dato anagrafico.

Gli advisor “junior” hanno provenienze diverse (non esclusivamente dall’accademia), solidi curricula accademici o professionali e variabili esperienze di advice precedenti. Sono stati reclutati attraverso una iniziale istruttoria da parte del Capo dell’Ufficio di Gabinetto e poi selezionati dal Presidente del Consiglio a seguito di un colloquio conoscitivo. A questi advisor “junior” vengono informalmente attribuite tematiche specifiche, anche se sono frequenti gli scambi e le collaborazioni con gli altri advisor “senior”. Anche gli advisor “junior” sono coinvolti in momenti di interazione e restituzione diretta ai decisori politici.

Nel Governo Draghi la collaborazione tra un gruppo relativamente piccolo di advisor “senior” e “junior” (circa 10-12 persone, includendo anche il capo dell’Ufficio del Presidente, il Segretario generale e il Sottosegretario di Stato) ha portato all’elaborazione di un pensiero “strategico” per le politiche, alla definizione di risposte ai problemi identificati come emergenze (l’organizzazione della campagna di vaccinazione Covid-19; la negoziazione del PNRR; lo scoppio della guerra in Ucraina).

Lo stesso gruppo, con conformazione a geometria variabile, secondo il tipo di emergenza, è stato anche attivamente coinvolto nella comunicazione istituzionale del Presidente del Consiglio e nella preparazione di conferenze stampa e impegni internazionali (TP1; TP2; TP3; TP4; TP9).

Questi advisor hanno svolto le loro attività in virtù di differenziati e molto variabili incarichi in termini di formalizzazione e proceduralizzazione. I Testimoni Privilegiati hanno sottolineato che, mentre gli advisor – sia “senior” che “junior” – che collaborano più strettamente con il Presidente del Consiglio e gli Uffici di diretta collaborazione svolgono le loro attività in base ad incarichi definiti, esiste una ampia fascia di “esperti” coinvolti su questioni puntuali e che prestano talvolta la loro opera di trasmissione di conoscenza su base prevalentemente informale (TP1; TP2).

Tale variabilità di attività e proceduralizzazione si ritrova anche tra gli esperti esterni coinvolti nell’ambito dei governi Conte II e Meloni (TP1; TP6; TP7; TP8), confermando un tratto distintivo del *policy advisory system* italiano emerso già nella letteratura (Di Mascio et al. 2023; Galanti e Lippi 2023).

Il risultato complessivo è un ampio spettro di attività consulenziali, che gli intervistati identificano con funzioni anche molto diverse, svolte talvolta in contemporanea da uno stesso individuo o struttura di advice (TP1; TP2; TP3; TP4; TP6; TP8; TP9). Tali funzioni sono state così descritte dai Testimoni Privilegiati:

- produzione di dati ed evidenze scientifiche;
- trasferimento di esperienze e competenze professionali;
- contributo alla scrittura delle norme, con trasferimento di elementi sostantivi specifici del problema da trattare;
- mediazione tra saperi diversi;
- organizzazione e distribuzione di contatti e informazioni finalizzati a filtrare al decisore gli elementi fondamentali per la decisione;
- traduzione tra registri e linguaggi specialistici diversi;
- contributo attivo nell’interlocuzione con i portatori di interesse, talvolta in sostituzione degli interlocutori più politici come Ministri e Sottosegretari, per anticipare i problemi che potrebbero emergere nella fase attuativa;
- mediazione e trasmissione di conoscenze e relazioni, anche come potenziamento delle funzioni di intermediazione e brokeraggio operate solitamente dagli Uffici di diretta collaborazione;
- relazione con le strutture tecniche di altre amministrazioni (in particolare con la Commissione Europea nel caso del PNRR).

Le interviste confermano quanto emerso dalla letteratura rispetto alla grande variabilità nei modi di interpretare l’attività di consulenza e trasmissione di conoscenza esperta al policy maker (Craft e

Howlett 2012; Craft e Halligan 2020; Aubin e Brans 2020) e il dato relativo alla scarsa formalizzazione dei diversi ruoli emerso nella prima fase della ricerca SNA (SNA 2021).

Allo stesso tempo, le interviste confermano che sia gli advisor che i committenti intervistati interpretano le attività consulenziali come attività non solo cognitive, ma anche fortemente relazionali, nelle quali la comprensione del contesto e la conoscenza del processo decisionale si rivelano risorse necessarie e imprescindibili per l'esperto (TP3; TP8; TP9).

4.2. La selezione dei policy advisor

Le interviste hanno cercato di indagare secondo quali criteri si individuano gli advisor, a quali esigenze di conoscenza rispondono e come si selezionano. Gli intervistati sono concordi nel sottolineare come la ricerca degli advisor parta solitamente dal bisogno di colmare uno scarto conoscitivo che si presenta in forme diverse a seconda delle contingenze. Inoltre, sono tutti concordi nel sottolineare come la ricerca e la selezione degli advisor sia una attività cruciale per ognuno dei governi analizzati, ma più in generale per ogni esecutivo nel momento del suo insediamento.

La ricerca degli advisor richiede molto tempo per essere espletata in maniera soddisfacente, anche per l'assenza di una memoria istituzionale in merito al lavoro degli esperti e per la considerevole numerosità di soggetti che si candida a ricoprire questo ruolo (TP1; TP8; TP9). Nel caso del Governo Draghi, ad esempio, la ricerca degli advisor è stata guidata dalla necessità di rispondere alle esigenze legate a momenti di crisi come l'organizzazione della campagna vaccinale, la negoziazione del PNRR e la guerra in Ucraina (TP1; TP3).

Nel caso di altri governi, il ruolo delle contingenze viene ritenuto comunque determinante. In particolare, anche nell'esperienza del Governo Meloni gli advisor vengono ricercati soprattutto a complemento di conoscenze su nuove deleghe o per tematiche sulle quali non esiste una precedente esperienza amministrativa, o ancora per fornire un supporto tecnico o metodologico specifico e settoriale, maturato da soggetti esterni in precedenti esperienze anche a livello europeo o nel privato (TP7; TP9).

Un altro elemento che emerge in maniera uniforme dalle interviste per tutti i governi analizzati è l'importanza della fiducia, sia come criterio che può orientare la selezione degli esperti, sia come aspetto fondamentale per lo sviluppo di relazioni di *advice* positive e produttive (TP1; TP2; TP3; TP4; TP8; TP9).

La fiducia è dunque una *conditio sine qua non* per la selezione degli esperti - non solo nel contesto italiano - e che acquisisce un'importanza cruciale nel nostro paese, anche in considerazione della scarsa strutturazione del policy making e dell'incertezza in relazione alla durata degli esecutivi (TP1; TP3; TP9).

Accanto al criterio fiduciario, gli intervistati sottolineano come le scelte possano essere ispirate a criteri reputazionali, determinati dal possesso di specifiche competenze e saperi, o a criteri relazionali, legati non tanto a logiche di appartenenza partitica, quanto all'instaurarsi di "logiche di cordata" che portano a selezionare "a cascata" come ulteriori esperti individui che hanno consolidate relazioni professionali o personali con gli advisor inizialmente individuati (TP1; TP9).

Gli intervistati mettono in luce come la selezione ispirata a criteri prevalentemente reputazionali e di competenza, unita a una esplicita scelta di differenziare l'apporto di saperi ed esperienze, sia stata la strategia adottata per la selezione degli esperti dal Presidente del Consiglio Mario Draghi e dal suo Ufficio di Gabinetto, con l'obiettivo esplicito di favorire il pluralismo di punti di vista e la contaminazione tra saperi diversi (TP1; TP2; TP3; TP4). Questa diversità di provenienze e di prospettive analitiche è stata vissuta come una ricchezza da parte degli intervistati (TP4; TP6), che hanno anche rimarcato come in quel contesto l'integrazione di saperi disciplinari diversi (come quelli economico e giuridico) sia stata resa possibile da un approccio "non ideologico" alla soluzione dei problemi e dalla concreta necessità di trasporre l'attività di consulenza nella scrittura di norme o regolamenti (TP2; TP6).

Nel caso del Governo Draghi, un ulteriore criterio per la selezione è stato quello della conoscenza del processo decisionale e del sapere procedurale necessario a far progredire il policy making, in particolare in considerazione delle procedure necessarie per lo sviluppo del PNRR, nelle quali è stato necessario il coinvolgimento di attori istituzionali quali la Conferenza Stato Regioni o le associazioni di rappresentanza degli Enti locali, nonché le strutture amministrative dei Ministeri più coinvolti nelle risposte alla sfida pandemica (TP1; TP3; TP4).

Un ultimo elemento analitico significativo rispetto al tema della selezione degli advisor, emerso da tutte le testimonianze, riguarda il numero delle posizioni di advice da assegnare. Più di un intervistato ha teso a rimarcare la numerosità di posizioni che vengono distribuite nei mesi successivi all'insediamento di ogni nuovo governo. Tale numerosità scaturisce in alcuni casi anche da meccanismi di autopromozione, ma trova comunque un limite nell'ambito del budget massimo assegnato, e mantenendo comunque la possibilità di selezionare advisor con incarichi a titolo gratuito (TP1; TP6; TP7; TP8).

Secondo gli intervistati, le difficoltà che tutti i governi si trovano ad affrontare in questa fase di selezione riguardano soprattutto le figure che vengono coinvolte nel processo di policy making in maniera puntuale o accessoria, ai quali viene richiesto di fornire informazioni specifiche o consulenze una tantum, prevalentemente a titolo gratuito (TP2; TP3; TP9).

Nondimeno, il numero delle posizioni che devono essere ricoperte negli Uffici di diretta collaborazione (sia della Presidenza del Consiglio che dei Ministeri) rende i momenti di composizione dei nuovi esecutivi lunghi, caotici e sostanzialmente diseconomici.

Discorso diverso vale per i più stretti collaboratori dei vertici politici, e della Presidenza del Consiglio in particolare. Nel caso del Governo Draghi le posizioni di maggior prossimità al decisore sono state numericamente piuttosto contenute, nell'ordine di una decina di posizioni, considerando i consiglieri del Presidente e dell'Ufficio del Presidente, il capo dell'Ufficio di Gabinetto e dell'Ufficio stampa. Queste posizioni sono state individuate attraverso un processo di selezione che si è svolto per fasi successive, istruito dal capo dell'Ufficio del Presidente e basato su interviste conoscitive e valutazioni comparative dei *curriculum vitae* degli esperti da reclutare (TP3; TP4). Alcuni degli intervistati hanno sottolineato come questo abbia rappresentato un esempio di maggiore proceduralizzazione dell'attribuzione degli incarichi di advice, insolito per il contesto italiano, verificatosi anche in merito alla selezione degli esperti reclutati per la realizzazione di alcune delle missioni del PNRR.

Nell'esperienza del Governo Meloni, la selezione di esperti ed advisor è stata organizzata nel contesto degli Uffici di diretta collaborazione, con una attenta ricerca di esperti che potessero potenziare le competenze e i saperi delle strutture esistenti e supportare i decisori (TP6; TP7; TP8).

Più in generale, i Testimoni Privilegiati intervistati hanno notato che i Ministri con precedenti esperienze amministrative hanno maggiore facilità a selezionare rapidamente gli advisor e i più stretti collaboratori, attingendo anche dai "serbatoi tradizionali" di Consiglio di Stato, Corte dei Conti, Avvocatura Generale dello Stato (TP1; TP3; TP8).

4.3. Il rapporto tra domanda e offerta di advice

Le interviste hanno poi sviluppato il tema delle ragioni che portano i decisori e i loro Uffici di diretta collaborazione a individuare esperti e advisor, caratterizzando dunque gli aspetti relativi alla domanda di conoscenza esperta.

Facendo riferimento ad esperienze diverse da quella del Governo Draghi, la maggior parte degli intervistati sottolinea come i decisori tendano a ricercare gli advisor per colmare carenze conoscitive, rispondendo quindi a bisogni sostantivi, precedenti alla presa di una decisione. Allo stesso modo sottolineano, però, come la scelta degli esperti possa esser funzionale anche alla legittimazione di decisioni già prese o in qualche modo maturate in ambito amministrativo. Questa evidenza è in linea con la letteratura sull'utilizzo degli esperti e sul disegno delle commissioni temporanee (Hoffman 2018; Di Mascio et al. 2023)

Da alcune interviste è emerso che talvolta è necessario che il decisore sia reso più consapevole dei rischi legati allo svolgimento di una certa delega o alla realizzazione di una certa iniziativa. I decisori possono essere supportati fin dall'inizio del processo decisionale, riorientando i criteri di selezione degli esperti da elementi prevalentemente relazionali o fiduciari ("chi conosciamo") ad elementi più reputazionali ("chi è bravo su quel tema").

Al di là del momento dell'individuazione degli esperti, alcuni degli intervistati notano differenze nei profili dei committenti, distinguendo talvolta tra committenti di provenienza partitica, maggiormente condizionati dalla ricerca del consenso, e committenti di provenienza non partitica, tendenzialmente più autonomi dalle dinamiche di ricerca del consenso (TP1; TP2; TP3; TP6; TP8).

Advisor più autonomi e professionalmente già affermati (come accademici o professionisti) possono supportare il policy maker anche nell'individuazione delle criticità e dei rischi connessi alle diverse soluzioni di policy. Allo stesso tempo, gli advisor di origine non partitica sfruttano le proprie reti e agiscono con facilità come interlocutori verso l'esterno, consentendo anche all'amministrazione di raccogliere importanti elementi informativi sulle reazioni dei principali stakeholder coinvolti nelle decisioni senza passare da una consultazione formale.

Le interviste restituiscono una immagine piuttosto chiara anche dei contenuti veicolati con l'advice, e del tipo di funzione specifica che i consiglieri hanno ricoperto. Tutti gli intervistati hanno teso a sottolineare come il "buon" advice sia quello che viene in qualche modo espressamente sollecitato e richiesto dal decisore, che è comunque responsabile dell'indirizzo politico del governo e ne risponde di fronte alla maggioranza di governo e in Parlamento, senza distinzione tra Ministri o governi cd. tecnici o cd. politici (TP3; TP4; TP8).

Allo stesso tempo, i Testimoni Privilegiati che sono stati coinvolti in qualità di advisor durante il Governo Draghi hanno descritto la propria attività con una caratterizzazione di ruoli peculiare, in parte legata alle caratteristiche della figura di Mario Draghi quale Presidente del Consiglio dei Ministri e del metodo di lavoro che egli aveva consolidato negli anni di Presidenza della Banca Centrale Europea, con particolare riferimento alla cura dei momenti della comunicazione istituzionale.

Una parte preponderante degli intervistati ha descritto il contenuto della propria attività consulenziale non solo come apporto di conoscenze specialistiche e tecniche, ma anche come attività tesa a tutelare il decisore (anche da attacchi politici e potenziali conflitti istituzionali), come pratica finalizzata ad evitare errori sia sul piano sostantivo, delle scelte di policy, che comunicativo, della loro giustificazione (in particolare si veda TP3; TP4; TP7).

Alcuni intervistati hanno anche accennato al supporto ai Ministeri, in funzione di sussidiarietà e anticipazione delle potenziali criticità, tramite "un canale sempre aperto" per fornire non solo conoscenze ma anche ascolto a decisori e Ministeri sottoposti a un sovraccarico di domande. Il consigliere diviene quindi un punto di riferimento fondamentale sia per il decisore politico ed il suo staff, che per le strutture amministrative e gli altri Ministeri, che per le relazioni verso l'esterno.

Rispetto al decisore, il consigliere filtra informazioni e soluzioni, facendo arrivare al decisore solo gli elementi dei quali sia stata verificata la fattibilità tecnica, con attenzione anche al piano della accettabilità politica. L'esperto agisce quindi a tutela del decisore, tenendolo al riparo dai problemi e da potenziali errori. Allo stesso tempo, l'esperto può diventare un punto di riferimento per i vertici delle strutture amministrative che si relazionano con la Presidenza del Consiglio dei Ministri. In questo caso, il "canale aperto" si sostanzia a partire da una esplicita richiesta di supporto da parte degli altri Ministeri, ma anche in ragione di un'opera di sensibilizzazione rispetto a questioni ritenute di primaria importanza. L'esperto diviene dunque complementare rispetto alle strutture amministrative, senza mai sostituirsi a queste, ma tessendo un attento lavoro di ascolto e coordinamento dei diversi attori che si attivano in momenti diversi rispetto alla Presidenza.

Allo stesso tempo, l'esperto ha bisogno del riconoscimento da parte della "macchina" amministrativa, per far sì che anche nuove prospettive, soluzioni o idee vengano recepite anche dai vertici amministrativi. Tale riconoscimento viene tributato all'esperto non solo quando è capace di portare un valore aggiunto in termini di conoscenza dei problemi, ma anche quando è presentato come un interlocutore autorevole da personaggi che godono di un particolare riconoscimento e di stima da

parte della dirigenza. Infine, il ruolo della “cerniera” può essere apprezzato anche in relazione al rapporto con l'esterno.

L'esperto può rappresentare un nodo fondamentale per creare una proficua comunicazione con l'esterno, facilitando lo scambio di informazioni e aggirando il rischio di autoreferenzialità o di sottovalutazione di aspetti potenzialmente rilevanti. Questo vale sia nella relazione con gli stakeholder esterni che nei rapporti con altri attori non governativi ma pur sempre istituzionali, come nel caso delle Regioni e degli Enti locali (TP1; TP3; TP4).

Queste evidenze confermano l'esistenza di uno spettro variabile di attività, che tutte contribuiscono allo svolgimento di un *policy work* nel quale produzione di conoscenza, redazione di norme e realizzazione di politiche vengono a combinarsi.

L'esperto reclutato all'interno della cerchia più stretta dei collaboratori del Presidente del Consiglio dei Ministri non è chiamato quindi solo a fornire un contributo tecnico sulla base sia delle evidenze scientifiche o delle esperienze professionali consolidate. L'esperto funge da traduttore di saperi disciplinari diversi, svolgendo dunque un ruolo fondamentale nel supportare gli esperti giuridici e gli uffici legislativi nella scrittura delle norme, tenendo conto delle conseguenze anche sul piano non solo della legittimità, ma anche delle conseguenze in termini di reazioni degli stakeholder.

L'esperto contribuisce dunque anche all'anticipazione degli eventuali problemi in fase di implementazione e può essere chiamato a negoziare per conto del decisore politico anche nei confronti di strutture tecniche di altre istituzioni, come nel caso delle istituzioni territoriali o europee. L'esperto svolge anche un ruolo fondamentale di protezione nei confronti del decisore, agendo da filtro rispetto a una serie di informazioni o contatti. Infine, l'esperto diviene una componente fondamentale della squadra che cura la comunicazione istituzionale del Presidente, soprattutto in occasione della preparazione di conferenze stampa o missioni istituzionali all'estero.

In sintesi, l'offerta di advice viene necessariamente a configurarsi come un'attività che deve essere svolta continuamente, e che ha al centro sia contenuti sulla sostanza della policy, dal forte portato tecnico, sia contenuti procedurali e più marcatamente politici, relativi ai codici relazionali delle diverse arene decisionali, al posizionamento degli attori rispetto alle poste in gioco e alla comunicazione ai cittadini sulla ratio delle scelte (TP1; TP2; TP3; TP4; TP8; TP9).

4.4. La struttura del *milieu* del policy advice

La prima fase della ricerca SNA aveva messo in evidenza la varietà dei ruoli giocati dagli advisor nell'ambito dell'esperienza del Governo Conte II, lasciando aperte alcune domande in relazione alla struttura del network di relazioni all'interno del quale maturano gli scambi di conoscenze esperte e di contenuti sostantivi e procedurali sulle politiche. Le interviste qualitative hanno investigato le caratteristiche di questo network, descritto agli intervistati come un *milieu* di relazioni a geometria e intensità variabili.

Concentrando l'attenzione sull'esperienza del Governo Draghi, diversi intervistati hanno chiaramente identificato una struttura di advice a cerchi concentrici, con almeno due cerchi di advisor ben identificabili. La prima è la cerchia dei più stretti collaboratori del Presidente del Consiglio dei Ministri, corrispondente ai vertici amministrativi della Presidenza del Consiglio e ai consiglieri economico e giuridico e la seconda è la cerchia di consiglieri altrettanto vicina all'Ufficio del Presidente, ma relativamente più distante, anch'essa composta da un esiguo numero di persone.

Nel Governo Draghi le due cerchi hanno lavorato a contatto stretto e continuo, configurando una situazione in base alla quale un piccolo gruppo di esperti altamente competenti per materia arrivava a lavorare con intensità e durata sui diversi dossier, per poi restituire al decisore (in questo caso il Presidente del Consiglio) una nota sintetica che proponeva soluzioni ai problemi.

Al di fuori di questo *inner circle*, piccolo e molto coeso, si è sviluppata una rete di esperti e collaboratori più distante dal cuore della decisione, sollecitata solo nel caso di richieste specifiche. L'estensione dei contatti al di fuori dell'*inner circle* avveniva solitamente grazie alla rete di relazione e contatti diretti e di assoluta fiducia dei partecipanti alle prime due cerchi.

Tale rete si estende a comprendere sia altre strutture amministrative (in particolare, quelle della Ragioneria Generale dello Stato e più in generale del Ministero dell'Economia e delle Finanze), sia strutture esterne all'esecutivo, come il Parlamento, o esterne alle Istituzioni nazionali, come nel caso dei rapporti con i funzionari della Commissione Europea (TP6; TP9).

Gli intervistati hanno anche richiamato le relazioni informali intrattenute con esponenti di alcune Istituzioni, come le magistrature amministrative e contabili (TP1; TP2) e la facilità di relazioni con esponenti del mondo accademico e della ricerca, nonché con alcuni professionisti, evocando l'ipotesi dell'esistenza di *policy community* di esperti attivi su uno specifico tema e capaci di "riconoscersi reciprocamente" anche in base a comuni "riferimenti culturali" e "non ideologici" (TP1; TP9).

Più di un intervistato ha riconosciuto come questo network composto da un numero limitato di cerchie in stretta relazione tra loro sia capace di "accendersi e spegnersi" in base alle diverse contingenze e necessità, e come allo stesso tempo riesca a coinvolgere in maniera continua sia gli esperti esterni che forniscono saperi specialistici, sia la folta schiera di collaboratori sollecitata dagli Uffici di diretta collaborazione e dai dipartimenti ministeriali stessi su compiti più delimitati (TP2; TP3; TP6).

Sollecitati rispetto al tema delle differenze tra governi nelle modalità di selezione, utilizzazione e strutturazione degli esperti, gli intervistati che hanno svolto un ruolo di advice nel Governo Draghi hanno sottolineato l'eccezionalità e per alcuni versi l'irripetibilità delle condizioni e delle contingenze che hanno caratterizzato l'impiego degli esperti durante il Governo Draghi, soprattutto in considerazione della pressione delle diverse crisi e della necessità di agire con tempi certi che hanno fortemente caratterizzato quella esperienza di governo.

Inoltre, anche la possibilità, almeno nei primi mesi dell'azione di governo, di tenere sopite le tensioni tra gli esponenti partitici del governo ha consentito agli esperti di lavorare al riparo da pressioni di tipo elettorale o di consenso (TP4; TP7).

Un ulteriore elemento emerso nelle interviste è che il carattere "a geometria variabile" della configurazione degli esperti dipende anche dalla natura dei governi di coalizione e dalla composizione dei conflitti politici al loro interno (TP3; TP4; TP7; TP8). Nel caso del Governo Draghi, ad esempio, la scelta di affidare l'incarico di Sottosegretario di Stato a un esponente non partitico, dalla forte connotazione tecnica, ha comportato l'assenza di conflitti politici con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, situazione invece frequente nelle precedenti esperienze di governo. Nel caso del Governo Meloni, la selezione degli esperti è stata guidata dalla necessità di dotare l'amministrazione di competenze aggiuntive per poter gestire le sfide del PNRR (TP7; TP8).

In particolare, è emersa una riflessione sul fatto che le esigenze dei governi di rafforzarsi sul piano delle competenze tecniche in realtà non sarebbe diversa nel caso dei governi cd. tecnici e dei governi cd. politici, poiché entrambi poi vengono valutati sulla base della loro capacità di ottenere la fiducia del Parlamento e di rispondere ai problemi dei cittadini.

4.5. L'efficacia degli advisor e la funzione di apprendimento

Una parte della traccia di intervista mirava a identificare le percezioni degli intervistati rispetto a indicatori di efficacia del lavoro degli esperti, introducendo anche una valutazione soggettiva rispetto alle percezioni di influenza degli advisor sulle decisioni. Le risposte degli intervistati hanno sottolineato come un esperto riesca a essere efficace innanzitutto quando riesce a "colmare delle caselle informative".

Un'efficacia maggiore si ottiene quando, oltre a soddisfare esigenze conoscitive, il suo lavoro di produzione di conoscenza e intessitura di relazioni conduce a risultati concreti, in termini sia di scrittura di norme o regolamenti (TP2; TP6; TP9) sia di raggiungimento di risultati in sede di negoziazione o di interlocuzione con altre istituzioni, in *primis* con la Commissione Europea (TP6; TP7; TP9).

È efficace l'esperto che istruisce il lavoro preparatorio sui provvedimenti in accordo con il decisore (TP3; TP6), che grazie a una ricca istruttoria riesce a dare efficienza al processo decisionale e che ha una fitta rete di relazioni con la macchina amministrativa (TP8; TP9).

Allo stesso tempo è efficace l'advisor che riesce ad accrescere la consapevolezza del decisore rispetto ai rischi potenziali di una certa soluzione (TP3; TP6). L'efficacia si palesa anche nei (rari) casi in cui l'esperto dimostra nella pratica la correttezza delle proprie tesi, convincendo il decisore a modificare il contenuto della decisione.

Le interviste hanno anche fatto emergere alcuni elementi organizzativi che favoriscono l'efficacia del lavoro dell'esperto. Un elemento chiave è stato identificato nella creazione di un piccolo gruppo di esperti, con competenze diverse e nessuna conoscenza pregressa, che lavora insieme ogni giorno e con continuità, capaci di costruire e alimentare una fiducia reciproca (TP2; TP4).

L'efficacia è anche ricollegata a una capacità di programmazione che consente di organizzare il lavoro intorno a un provvedimento, anticipando i problemi e facendo tesoro della risorsa tempo.

Un elemento cruciale per l'efficacia dell'esperto è la sua relazione con la struttura amministrativa. In particolare, l'esperto efficace è colui che sa collaborare con la macchina amministrativa, apportando un contributo conoscitivo che viene riconosciuto come "superiore" rispetto alle competenze interne disponibili, e che è capace di prospettare soluzioni e interventi che siano "fattibili e concretamente realizzabili".

Alcuni intervistati hanno sottolineato, invece, come il rapporto con le strutture amministrative sia spesso assai complesso anche per routine radicate, che difficilmente possono venire intaccate solo sulla base di consigli di individui percepiti come "estranei" rispetto all'amministrazione. In quei casi è importante che la posizione dell'esperto venga sostenuta da vertici amministrativi considerati come particolarmente autorevoli

4.6. Criticità nell'utilizzo degli esperti

La riflessione su efficacia e influenza ha portato alcuni intervistati anche a sottolineare alcuni elementi descritti come problematici nell'utilizzo degli esperti (TP1; TP2; TP7; TP9). Una delle principali criticità sollevate ha riguardato proprio l'estensione del sistema dello *spoils system* anche a tutti gli incarichi con valenza consulenziale. Questa criticità è aggravata dall'assenza di meccanismi di valutazione del lavoro degli esperti, che impediscono la formazione di una sorta di memoria istituzionale rispetto al lavoro degli esperti e al trasferimento delle loro competenze.

Un'altra modalità di utilizzo insoddisfacente degli esperti è quella che prevede un coinvolgimento sporadico e discontinuo di accademici o esperti di alta qualificazione, che possono dare spunti su dati e tematizzazione dei problemi, ma che rischiano di risultare poco incisivi per l'incapacità di contribuire a scrivere le norme, o per la mancata considerazione dell'accettabilità politica di certe soluzioni anche all'interno delle coalizioni di governo.

Un'ulteriore criticità può provenire dall'intenzione dell'esperto di mantenere una posizione distaccata rispetto alle reali esigenze (non solo conoscitive) del policy maker. In questo senso, un buon advice comporta una capacità di ascolto che si traduce anche nell'abbandono degli *anchoring bias* che l'esperto sviluppa nella propria professione o comunità di riferimento.

A queste difficoltà si affianca la mancanza di un'organizzazione del lavoro che possa consentire di lavorare in parallelo a provvedimenti legislativi diversi ma comunque necessariamente coordinati, anche nell'ambito della discussione parlamentare. Non solo è importante che gli advisor condividano una tabella di marcia delle principali scadenze e che possano monitorare i progressi fatti sui vari fronti, è anche fondamentale che il lavoro sia organizzato in modo da preparare con anticipo i singoli provvedimenti previsti dalla fase di attuazione. Questi aspetti diventano particolarmente rilevanti in relazione ai processi di disegno e implementazione delle riforme del PNRR, proprio per il meccanismo che lega l'ottenimento delle risorse alla realizzazione delle *milestone* e dei target specifici.

Altre criticità sono identificate nell'impossibilità sostanziale di ricercare con frequenza alcuni tipi di advisor, e in particolare di potersi avvalere del supporto di società di consulenza private, una pratica molto diffusa a livello internazionale, soprattutto per il supporto all'implementazione di programmi specifici (Marciano 2023). Il reclutamento delle società di consulenza, infatti, trova difficilmente un inquadramento nelle norme esistenti ed è limitato dai vincoli di budget delle strutture amministrative e

degli Uffici di diretta collaborazione. La limitazione è peraltro dovuta anche a una certa resistenza culturale, radicata nell'amministrazione rispetto all'esternalizzazione di questo tipo di funzioni, considerata come una pratica non appropriata rispetto al modello amministrativo italiano, soprattutto in alcuni settori di policy.

Allo stesso tempo, sembra emergere una disponibilità a ricercare la consulenza (anche informale) di attori più prossimi all'esecutivo, come ad esempio nel caso di centri studi, agenzie di regolazione e aziende partecipate dallo Stato (Banca d'Italia, Inps e Cassa Depositi e Prestiti, ad esempio).

4.7. La differenziazione degli obiettivi formativi

Proseguendo il ragionamento in merito alle possibilità di miglioramento nel coinvolgimento degli esperti nel lavoro di advice, gli intervistati sono stati sollecitati rispetto al tema delle potenziali necessità di formazione dei diversi tipi di advisor.

Per tutti gli intervistati, un elemento fondamentale attiene alla padronanza non solo delle competenze tecniche, ma anche delle competenze procedurali, relative ai diversi passaggi di sviluppo del processo legislativo (TP2; TP3; TP4; TP8; TP9).

Questo tipo di competenze attiene anche alla conoscenza dei diversi attori rilevanti non solo per la presa delle decisioni, ma anche per la fase di implementazione delle norme, che è la fase del ciclo di policy sulla quale il nostro paese registra i problemi più evidenti.

I testimoni poi hanno teso a differenziare le necessità di formazione a seconda del ruolo dell'advisor e della sua posizione all'interno del network. Per gli advisor appartenenti alla cerchia più prossima ai decisori, descritti come "senior", è apparso più problematico identificare delle competenze specifiche sulle quali orientare una formazione *ad hoc*. L'unica eccezione in questo senso è rappresentata dalla domanda esplicita di dotare anche i consiglieri della Presidenza del Consiglio dei Ministri di una serie di conoscenze e competenze comunicative, sia in termini di comunicazione istituzionale (verso i cittadini) sia in termini di comunicazione interna (verso le strutture amministrative).

Sono emerse in maniera più chiara le esigenze formative per gli esperti relativamente più periferici. Costoro beneficerebbero di una conoscenza maggiormente approfondita delle strutture amministrative e delle dinamiche relazionali al loro interno.

Sono inoltre ritenute fondamentali le competenze in relazione ai registri comportamentali e lessicali ritenuti appropriati nelle diverse arene istituzionali e di negoziazione (dall'Unione Europea ai tavoli sindacali). Rispetto a questo tema, la maggioranza dei Testimoni Privilegiati ha però sottolineato come le competenze relazionali necessarie a navigare con sicurezza in questi diversi ambienti possano essere acquisite prevalentemente grazie a precedenti esperienze di lavoro e di studio proprio in quelle sedi, con una presenza anche fisica che consenta al singolo individuo o esperto di acquisire credibilità rispetto ai funzionari delle diverse Istituzioni, favorendo dunque una rete di relazioni personali e di altissima fiducia.

Indirettamente, questo tema ha consentito di identificare uno specifico bisogno di competenze, relativo alle risorse necessarie per il buon andamento dei processi di riforma e investimento legati al PNRR. La gran parte dei testimoni intervistati ha messo, infatti, in luce la necessità che gli esperti conoscano il funzionamento delle istituzioni amministrative dell'Unione Europea, con particolare riferimento alle arene e agli attori protagonisti del lavoro della Commissione Europea, e che siano capaci di integrare questo particolare tipo di sapere procedurale, rendendone consapevole sia la parte politica sia le strutture amministrative.

La conoscenza dei processi decisionali comunitari e dei registri (anche comunicativi) dell'Unione Europea si rivela, infatti, una risorsa cruciale per l'esperto che viene integrato nel lavoro delle strutture amministrative domestiche, che hanno spesso poche opportunità di scambio con i livelli sovranazionali. L'esperto che conosce le Istituzioni europee e ha una visione comparata dei problemi, infatti, potrà lavorare anche per far emergere la consapevolezza nei decisori politici della preminenza di alcune scelte apparentemente tecniche, che però di fatto sono non negoziabili sul piano politico.

Il rispetto di alcuni vincoli tecnici appare quindi una *conditio sine qua non* per lo sviluppo dei processi legati al PNRR, che si riflette anche nella traduzione in termini misurabili degli obiettivi da raggiungere e delle tempistiche da rispettare.

4.8. Geometria variabile e andamento ‘a fisarmonica’ della rete: considerazioni di sintesi

Il quadro che emerge dalle interviste qualitative ai Testimoni Privilegiati consente di approfondire la conformazione e il funzionamento del network debolmente connesso del sistema italiano di advice.

Questo network si compone in forme diverse al momento in cui ogni nuovo governo si insedia ed è capace di espandersi in modo variabile a seconda delle diverse contingenze che l'esecutivo si trova a dover affrontare.

Questo spiegherebbe due evidenze emerse dalla mappatura degli incarichi di advice, e in particolare la relativa, ma costante, numerosità degli incarichi, e la differenziazione in base alle principali emergenze, ma anche la persistenza di un gruppo di soggetti che, per la loro esperienza nelle magistrature amministrative, persistono anche all'interno degli Uffici di diretta collaborazione.

La conformazione a geometria variabile e l'andamento ‘a fisarmonica’ della rete dell'advisor è confermato da tutti i testimoni intervistati, così come l'idea che esistano diverse cerchie di advisor e di esperti che diventano sempre più ristrette e selettive man mano che ci si avvicina al decisore.

In questo contesto, esiste un *inner circle* di consiglieri più ristretto, che si relaziona con il vertice politico portando soluzioni e scenari che sono il frutto di un lavoro di istruttoria tecnica, ma anche di ponderazione politica, relativo ai potenziali ostacoli da affrontare non solo a livello politico-istituzionale, ma anche nel rapporto con gli stakeholder nella successiva fase di implementazione.

L'*inner circle* degli advisor è composto non solo da esperti esterni inquadrati come consiglieri, ma anche dai vertici degli Uffici di diretta collaborazione e dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e può estendersi fino a comprendere i Sottosegretari, che possono interpretare il loro ruolo in senso più politico o in senso più amministrativo, agendo da cerniera con la più ampia struttura amministrativa.

A questa cerchia ristretta si affianca una cerchia più ramificata di soggetti, con estensione e geometria variabile a seconda dei problemi e delle emergenze che impegnano l'agenda della Presidenza del Consiglio, e che può diventare anche particolarmente numerosa a seconda del tipo di interventi da realizzare e delle risorse a disposizione.

Nella selezione dei componenti di questo network debolmente connesso, i decisori hanno libertà di azione e il livello di formalizzazione delle procedure di selezione è scarso. I decisori tendono comunque a selezionare gli advisor in considerazione sia di criteri fiduciari che di criteri di competenza e reputazione, attingendo anche da alcuni tradizionali serbatoi istituzionali per selezionare i vertici degli Uffici di diretta collaborazione (Consiglio di Stato, Corte dei Conti, Avvocatura Generale dello Stato).

Ciò aiuta a spiegare anche il dato rispetto alle caratteristiche sociografiche degli advisor emerso nel Capitolo 3, in base al quale gli incarichi vengono per lo più affidati a figure già affermate nei rispettivi ambienti professionali, e che solitamente tornano a svolgere la loro professione con l'avvicinarsi dei governi.

Gli advisor svolgono attività anche molto differenti dalla sola produzione di evidenze a supporto del decisore, spaziando da attività nella traduzione e combinazione di saperi diversi, ad attività di interpretazione dei problemi, ad attività di coordinamento interistituzionale, fino alle fondamentali attività relazionali che consentono di gestire le negoziazioni anche in sedi istituzionali sovranazionali.

Agendo per tutelare e proteggere il decisore da insidie sia interne che esterne, gli advisor utilizzano la propria rete di conoscenze per raccogliere informazioni e anticipare potenziali problemi.

Questo dato spiega la diversificazione delle competenze osservata grazie alla mappatura degli advisor analizzata nel Capitolo 3 del Rapporto, che evidenzia come il sistema dell'advice interno al governo italiano sia oggi aperto a una pluralità di discipline, ben oltre la competenza giuridica, che resta però fondamentale per governare i processi legislativi, anche nel momento in cui questi coinvolgono diversi livelli istituzionali.

Le interviste confermano, infine, l'evidenza che l'advice sia un ruolo fatto sia di competenze sia di relazioni, e che sia necessario differenziare i bisogni formativi in base alle domande conoscitive alle quali deve contribuire a rispondere, ma anche in base alla posizione che l'advisor occupa all'interno del network.

Analogamente, si è anche osservato come la natura contingente e personalizzata dei rapporti fiduciari, che dà vita a un sistema debolmente connesso, lo renda proprio per questo estremamente adattabile e flessibile, in risposta alle esigenze del policy making in tempi di crisi.

Capitolo 5

IL POLICY ADVICE PARLAMENTARE

Il capitolo esamina le principali caratteristiche del policy advice nel contesto degli Organismi parlamentari, un tema che ha finora ricevuto scarsa attenzione nella letteratura scientifica (Aula 2023) e che rappresenta, invece, un complemento rilevante dell'indagine, poiché il supporto cognitivo offerto all'esecutivo e al legislativo rappresentano due facce della medesima medaglia. Inoltre, sovente chi ha operato per l'esecutivo o ha dato anche episodicamente un contributo per i Ministeri ha anche svolto una funzione di supporto per la Camera dei Deputati e/o per il Senato della Repubblica. Questi due aspetti da soli fanno capire che il policy advice parlamentare non sia estraneo e differente da quello dell'Amministrazione centrale, bensì una dimensione di un fenomeno più grande che li comprende entrambi.

5.1. L'advice negli Organismi parlamentari: Indagini conoscitive e Ufficio Parlamentare di Bilancio

La domanda conoscitiva sottostante l'approfondimento sul sistema di advice degli Organismi parlamentari è relativa all'ipotesi di una presunta contiguità tra policy advice esercitato nelle assemblee rappresentative e presso l'esecutivo. L'ipotesi scaturisce dal fatto che si tratta di un sistema istituzionale unico, della medesima cultura politico-amministrativa e delle stesse politiche pubbliche. Ciò non è solamente ascrivibile al fatto che esiste una sequenzialità istituzionale tra i poteri del legislativo e dell'esecutivo, ma anche perché entrambi scontano un medesimo cambiamento, ossia la riduzione di capacità di produzione di conoscenza esperta nelle organizzazioni della rappresentanza.

Il fatto che negli ultimi trent'anni i partiti siano stati sempre meno formulatori di politiche pubbliche, e sempre più prevalentemente solo vettori o contenitori di idee che provengono da altri ambienti, ha delegato Parlamento e Governo a dover integrare con competenze esterne (Lippi 2012). A partire dalla diversa funzione istituzionale e dal diverso ruolo nella formulazione delle policy, Parlamento e Governo stanno scontando una comune necessità e si confrontano con una simile ricerca di soluzioni.

Analizzare le forme del policy advice in istituzioni così diverse a partire da problemi comuni permette di andare oltre le evidenti e indiscutibili differenze istituzionali per guardare alla sostanza della funzione. Pertanto, analizzare se esiste un policy advice differente tra supporto conoscitivo all'esecutivo e supporto conoscitivo al legislativo permette di sviluppare una riflessione sulla domanda formativa e sul tipo di offerta di policy advice che viene fornita. In presenza di comuni evidenze, infatti, varrebbe la pena sviluppare strategie di formazione che, pur tenendo conto delle differenze istituzionali e delle dovute separazioni di funzioni, possano creare sinergie utili per facilitare l'utilizzo della conoscenza nelle diverse sedi istituzionali.

Partendo da questo approccio la mappatura degli advisor degli Organismi parlamentari ha avuto ad oggetto:

- gli esperti coinvolti nelle Indagini conoscitive del Parlamento (Camera dei Deputati e Senato della Repubblica);
- il ruolo di advice svolto dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB).

Le Indagini conoscitive rappresentano una delle attività cruciali svolte dalle Commissioni di Camera e Senato. Durante le sessioni delle Commissioni, infatti, vengono ascoltati esperti di diversi settori di policy e raccolti elementi utili per il lavoro delle Commissioni stesse. Le audizioni costituiscono, per questa ragione, l'elemento essenziale da cui partire per studiare dinamiche di *evidence-based policy-making*

nelle Assemblee legislative: “la via più importante per ottenere prove empiriche nelle commissioni parlamentari è rappresentata proprio dalle audizioni di esperti, che hanno una serie di scopi, da quello partecipativo e coordinativo a quello epistemico” (Aula 2023, p. 4).

L’Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB)¹ è un organismo indipendente costituito nel 2014 con il compito di svolgere analisi e verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo e di valutare il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee, contribuendo ad assicurare la trasparenza e l’affidabilità dei conti pubblici. L’Ufficio predispone analisi e rapporti anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica.

La mappatura degli advisor degli Organismi parlamentari ha permesso di analizzare dati inerenti l’identità e le attività dell’advice parlamentare attingendo alle fonti disponibili sui siti web della Camera dei Deputati, del Senato della Repubblica e dell’UPB, su un arco temporale che concerne i Governi Conte II e Draghi (XVIII Legislatura).

I dati sono stati raccolti in una sezione apposita del *Dataset degli advisor del PAS italiano* (sezione 2). In questa sezione è stato analizzato un insieme di variabili inerente le persone audite dalle Commissioni Parlamentari presso la Camera e il Senato².

Sulla base di questo criterio, nell’analisi sono state analizzate 464 audizioni, il totale nel periodo osservato, suddivise come segue:

- 300 audizioni (64,65% del totale) tenutesi nell’ambito di 43 Indagini conoscitive della Camera³: 184 durante il Governo Conte II e 116 durante il Governo Draghi;
- 132 audizioni (28,44% del totale) tenutesi nell’ambito di 12 Indagini conoscitive del Senato: 43 durante il Governo Conte II e 89 durante il Governo Draghi;
- 32 audizioni (6,89% del totale) tenute da Presidenti e Consiglieri dell’UPB.

Rispetto a queste unità di analisi le evidenze osservate vengono illustrate di seguito per Camera e Senato, presentando caratteristiche sociografiche e provenienza professionale. Le persone audite in entrambe i rami del Parlamento sono state rispettivamente 273 per la Camera dei Deputati e 127 per il Senato della Repubblica, tenendo presente che vi sono persone che sono state audite più volte anche nella medesima Commissione⁴.

5.2. Le caratteristiche sociografiche dei policy advisor della Camera dei Deputati

L’evidenza empirica rivela un marcato squilibrio di genere nella composizione degli attori coinvolti nelle Indagini conoscitive della Camera dei Deputati condotte durante i Governi Conte II e Draghi. La percentuale di donne audite è del 18% durante il Governo Conte II e del 14% nel periodo del Governo Draghi (Figura 11), mentre esperti uomini sono stati coinvolti per l’82% nel periodo del Governo Conte II e per l’86% nel periodo del Governo Draghi.

L’ampia prevalenza di uomini, riscontrata anche nella mappatura degli esperti del Governo Draghi (Capitolo 3), richiama l’attenzione sulle disparità di genere presente nei processi di policy advice in ambito parlamentare.

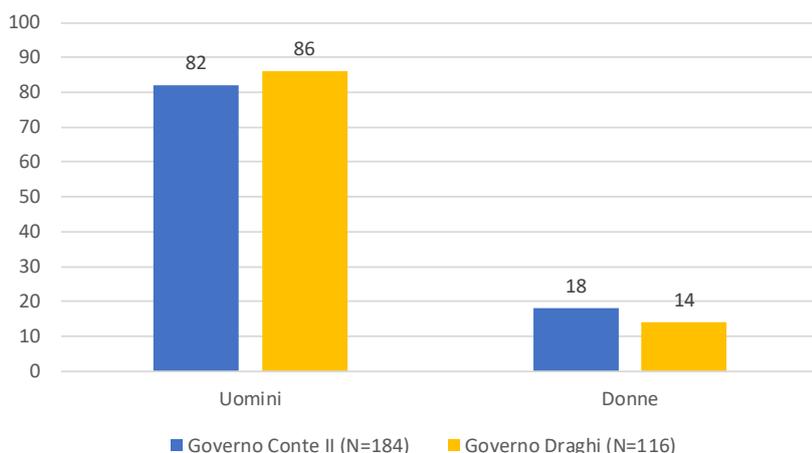
¹ L’articolo 5, comma 1, lettera j), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (“Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”), prevedeva «l’istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell’osservanza delle regole di bilancio». L’istituzione dell’UPB viene prevista dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243 (“Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione”).

² È più corretto parlare di numero di audizioni che di numero di esperti poiché uno stesso soggetto può essere ascoltato nell’ambito di diverse Indagini conoscitive o più volte nell’ambito della stessa indagine.

³ In questo campione sono comprese le audizioni a Commissioni congiunte Camera e Senato.

⁴ Uno stesso soggetto può essere, infatti, ascoltato nell’ambito di diverse Indagini conoscitive o più volte nell’ambito della stessa indagine.

Figura 11. Indagini conoscitive Camera dei Deputati: advisor per genere (%)



Elaborazione SNA, 2023
Note: N=Numero di audizioni

Per quanto riguarda i temi delle politiche pubbliche oggetto di advice, durante il periodo del Governo Conte II la partecipazione delle esperte donne si è manifestata nell'ambito di Indagini conoscitive della Camera relative alla gestione del fenomeno migratorio (identificativo indagine C2), digitalizzazione e innovazione didattica (C3), prevenzione sanitaria e accesso ai servizi sanitari (C6; C7), federalismo fiscale e autonomia differenziata (C14), lavoro irregolare (C16), sistema tributario (C22), politica estera (C21), Agenda ONU 2030 (C26; C38; C39), sicurezza interna (C27), dipendenze tra i giovani e violenza sui minori (C29; C33).⁵

Per quanto riguarda le Indagini conoscitive tenutesi nell'ambito del processo legislativo le esperte donne sono state coinvolte principalmente in questioni relative al processo penale (C8) e alla salvaguardia ambientale (C9).

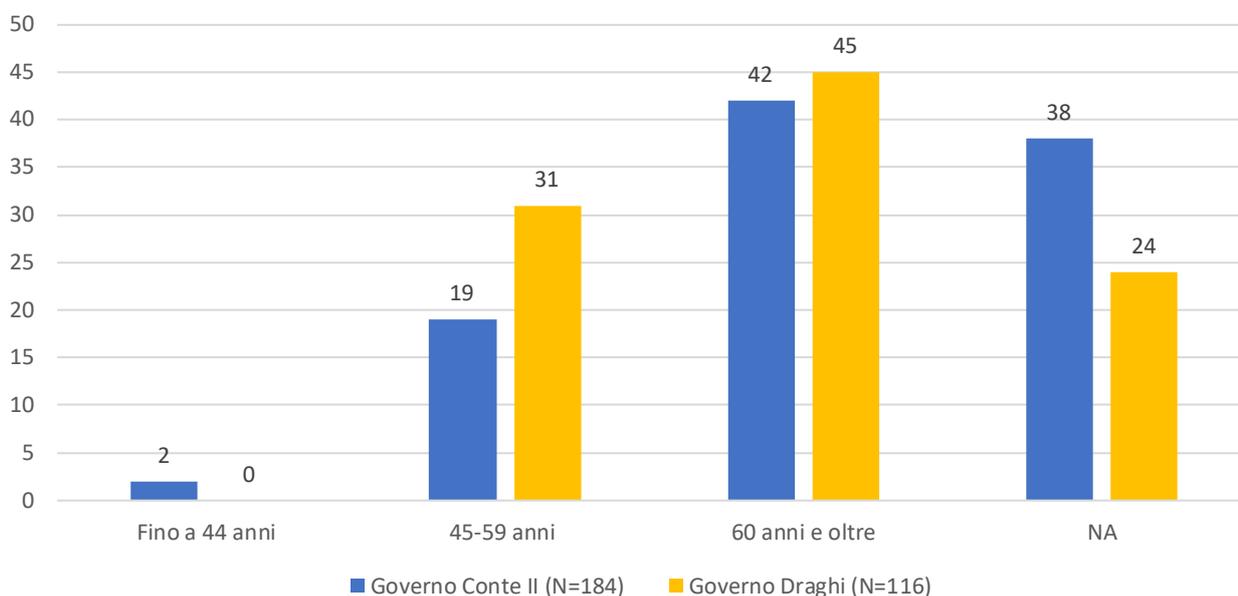
Lo squilibrio nella rappresentanza è ulteriormente accentuato durante il periodo del Governo Draghi, dove esperte donne sono intervenute in misura limitata su questioni quali la digitalizzazione (C1; C12), il sistema tributario (C22), il sistema penitenziario (C25), la gestione del fenomeno migratorio (C5), la salvaguardia ambientale (C9), la tutela dei diritti umani (C41), le disuguaglianze nel mondo del lavoro e i servizi sociali (C15; C36).

Inoltre, va evidenziato che in alcune Indagini conoscitive - relative al sistema elettorale (C10), procedure di infrazione (C11), previdenza sociale (C19), sistemi di difesa (C20), commercio internazionale (C28), relazioni internazionali (C30), voto degli italiani all'estero (C34), telecomunicazioni (C37) e servizi di intelligence (C40) - l'intero panel di auditi è composto esclusivamente da esperti di genere maschile.

Per quanto concerne l'età delle persone audite, le fonti documentali disponibili non hanno permesso di poter raccogliere in modo sistematico il dato per il 24% dei casi del Governo Draghi e per il 38% dei casi del Governo Conte II (Figura 12). Dai dati che è stato possibile raccogliere emerge la sottorappresentazione significativa di individui con meno di 45 anni, elemento che conferma una tendenza già osservata nel Dataset degli advisor dell'esecutivo, ovvero la predominanza di advisor che si trovano nelle coorti di età della seconda parte della carriera o della quiescenza. La coorte degli advisor ultrasessantenni costituisce il 45% dei casi per quanto riguarda il Governo Draghi e oltre il 42% per il Governo Conte II.

⁵ Per l'elenco completo della Indagini conoscitive della Camera dei Deputati si veda la Tabella A2 in appendice al presente Rapporto.

Figura 12. Indagini conoscitive Camera dei Deputati: advisor per coorti di età (%)



Elaborazione SNA, 2023

Note: N=Numero di audizioni. NA=Dato non disponibile.

Il dato inerente genere ed età trova un'interessante relazione con lo status acquisito di tipo professionale. Nel corso dei Governi Conte II e Draghi, alla Camera dei Deputati si osserva il coinvolgimento di esperti provenienti da diversi ambiti professionali.

La Figura 13 descrive una situazione di grande variabilità poiché mostra la presenza di ben 18 categorie professionali istituzionali diverse (Tabella A3 in Appendice), confermando la tendenza pluralistica del policy advice italiano, ampiamente descritta nel Capitolo 3. Una categoria frequente è rappresentata dall'università e dal mondo della ricerca più in generale, che comprende docenti universitari nonché ricercatori presso istituti di analisi e think tank.

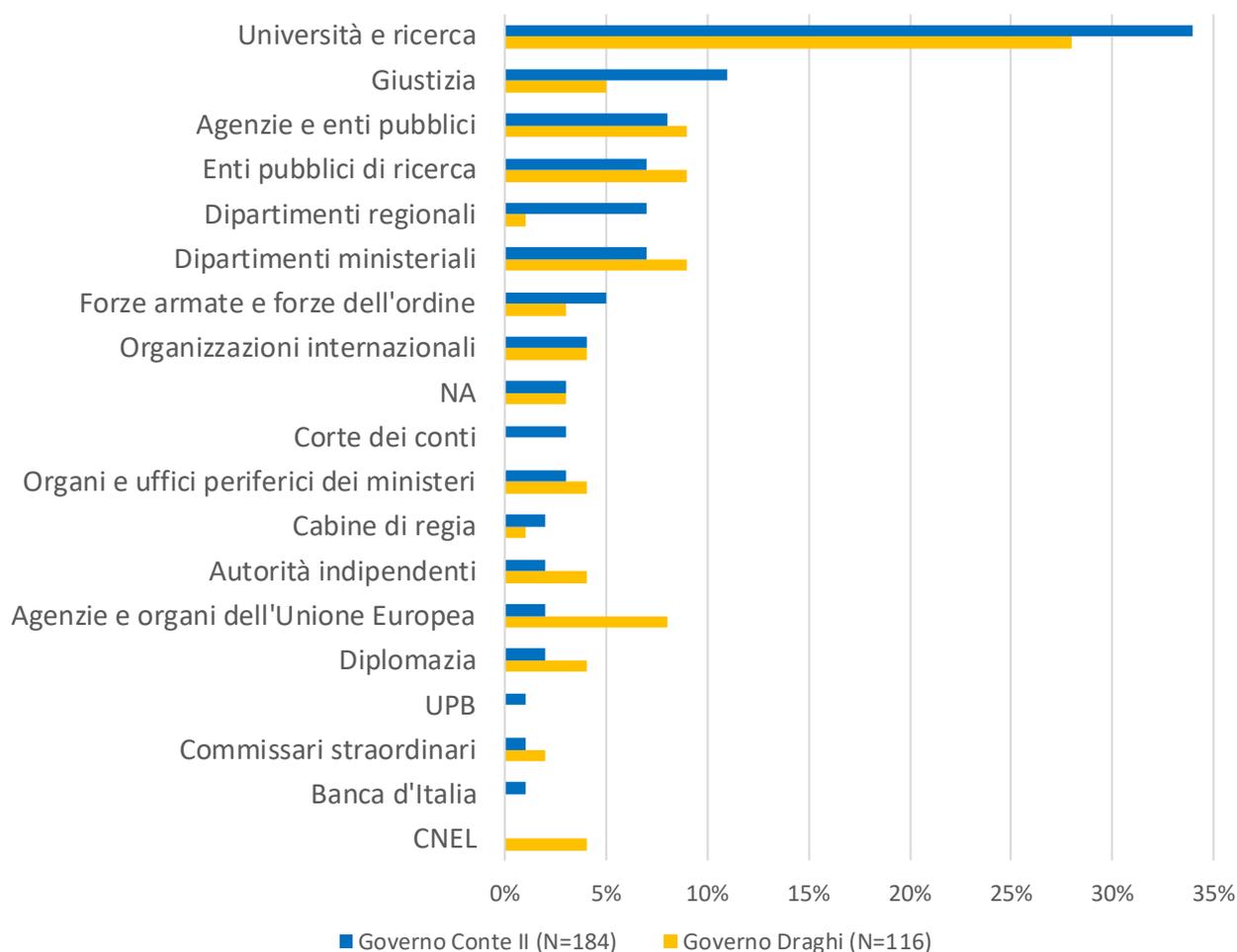
Gli accademici sono stati consultati in modo superiore alle altre categorie: la percentuale di auditi appartenenti al mondo accademico è pari al 35% nel periodo del Governo Conte II ed è leggermente inferiore nel periodo del Governo Draghi (28%). È una percentuale coerente con i dati commentati nel Capitolo 3 a proposito degli advisor dell'esecutivo, ma soprattutto conferma quanto già osservato in quel caso: gli universitari sono esperti ai quali si fa riferimento in modo esplicito e frequente, ma non sono dominanti.

La maggioranza degli advisor consultati proviene dal mondo dal sistema amministrativo: a parte la cospicua presenza di magistrati ordinari, 11% durante il Governo Conte II e 5% durante il Governo Draghi; alcune limitate presenze di personalità provenienti dalla Corte dei Conti (3% per il Governo Conte II) e da organizzazioni internazionali (4% per entrambe i governi), ed escludendo il ruolo comunque qualitativamente rilevante, ma quantitativamente minimo, della Banca d'Italia (1% per il Governo Conte II), si tratta quasi sempre di vertici apicali di amministrazioni pubbliche. La tendenza è quindi confermata: il policy advice pertiene in larga misura a esponenti del sistema amministrativo con variazioni tra i due esecutivi concernenti attività parlamentari non necessariamente dipendenti dal tipo di esecutivo in carica.

Come detto, si osserva un significativo e variabile ricorso all'*expertise* proveniente dal settore della giustizia e della Magistratura, che coinvolge magistrati e procuratori, soprattutto nel periodo del Governo Conte II, mentre soprattutto durante il periodo del Governo Draghi si assiste al ricorso di

policy advice da parte di personalità provenienti da Istituzioni europee come Europol, Frontex e l'Agencia Europea per la Difesa. Inoltre, è emerso un coinvolgimento di esperti provenienti dai dipartimenti ministeriali e da agenzie e enti pubblici di ricerca quali Istat, ISS, CNR, Enea, Inps, Inail e INL.

Figura 13. Indagini conoscitive Camera dei Deputati: ambiti professionali degli advisor (%)



Elaborazione SNA, 2023
 Note: N=Numero di audizioni

5.3. Le caratteristiche sociografiche dei policy advisor del Senato della Repubblica

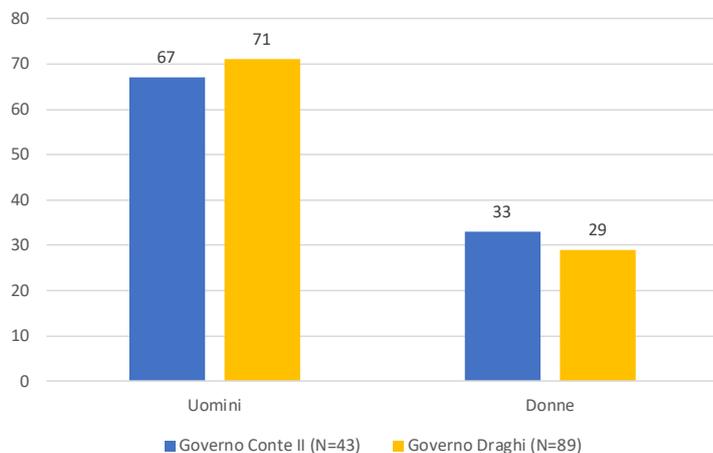
L'analisi degli advisor coinvolti nelle Indagini conoscitive del Senato della Repubblica evidenzia un lieve incremento nella percentuale di donne: 33% nel periodo del Governo Conte II e 29% nel Governo Draghi (Figura 14), confermando una tendenza già osservata per la Camera e per gli esperti dell'esecutivo.

Per quanto concerne le politiche pubbliche per le quali gli advisor vengono coinvolti, si nota come durante il Governo Conte II le donne sono state coinvolte in Indagini concernenti *issues* quali: la tutela dei diritti umani (identificativo indagine S2), il fenomeno della prostituzione (S3), le concessioni autostradali (S8), la digitalizzazione e l'apprendimento scolastico (S11), nonché l'intelligenza artificiale (S12).

Invece, nel corso del Governo Draghi, si osserva un coinvolgimento delle donne nel fornire advice su questioni quali: la formazione professionale dei giovani (S1), la tutela dei diritti umani (S2), la

condizione studentesca e il precariato nella ricerca universitaria (S5), la legge di bilancio (S6), *hate speech* (S7) e nel settore dell'aeronautica (S10)⁶.

Figura 14. Indagini conoscitive Senato della Repubblica: advisor per genere (%)



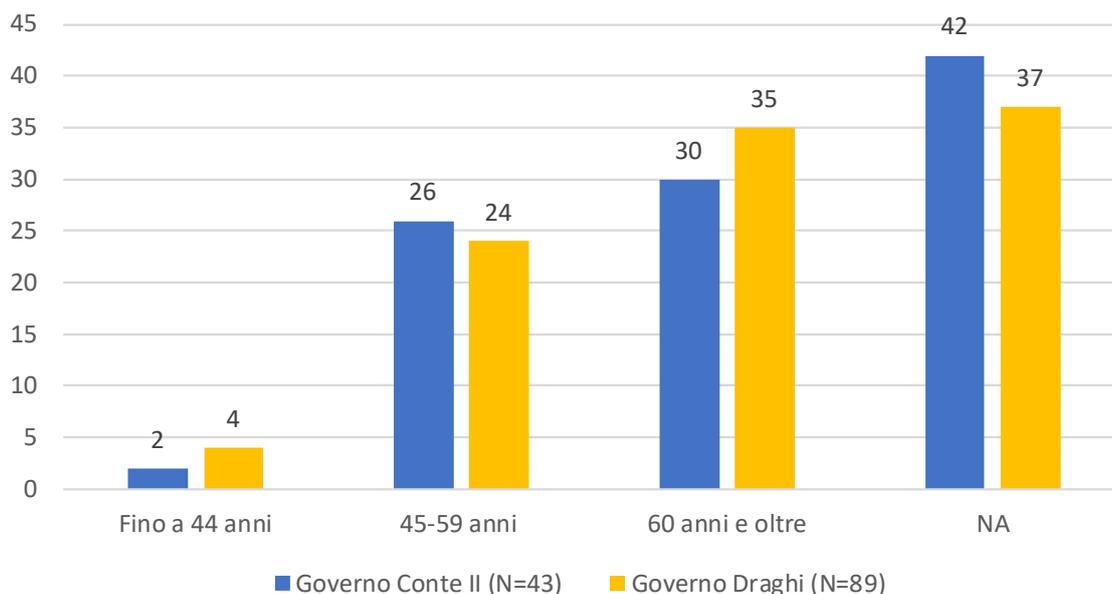
Elaborazione SNA, 2023
Note: N=Numero di audizioni

Dal punto di vista anagrafico, analogamente a quanto segnalato per la Camera, le fonti documentali disponibili non hanno permesso di poter raccogliere in modo sistematico il dato dell'età per il 37 % dei casi del Governo Draghi e per il 42% dei casi del Governo Conte II.

Anche nel caso del Senato ciò che emerge chiaramente è una sottorappresentazione significativa dei soggetti con un'età inferiore ai 45 anni, mentre la quota degli ultrasessantenni è decisamente preponderante, ben superiore alla fascia intermedia 26-59 anni che era la coorte di età predominante negli advisor dell'esecutivo (Capitolo 3).

⁶ Per l'elenco completo della Indagini conoscitive del Senato della Repubblica si veda la Tabella A2 in Appendice al presente Rapporto.

Figura 15. Indagini conoscitive Senato della Repubblica: advisor per coorti di età (%)



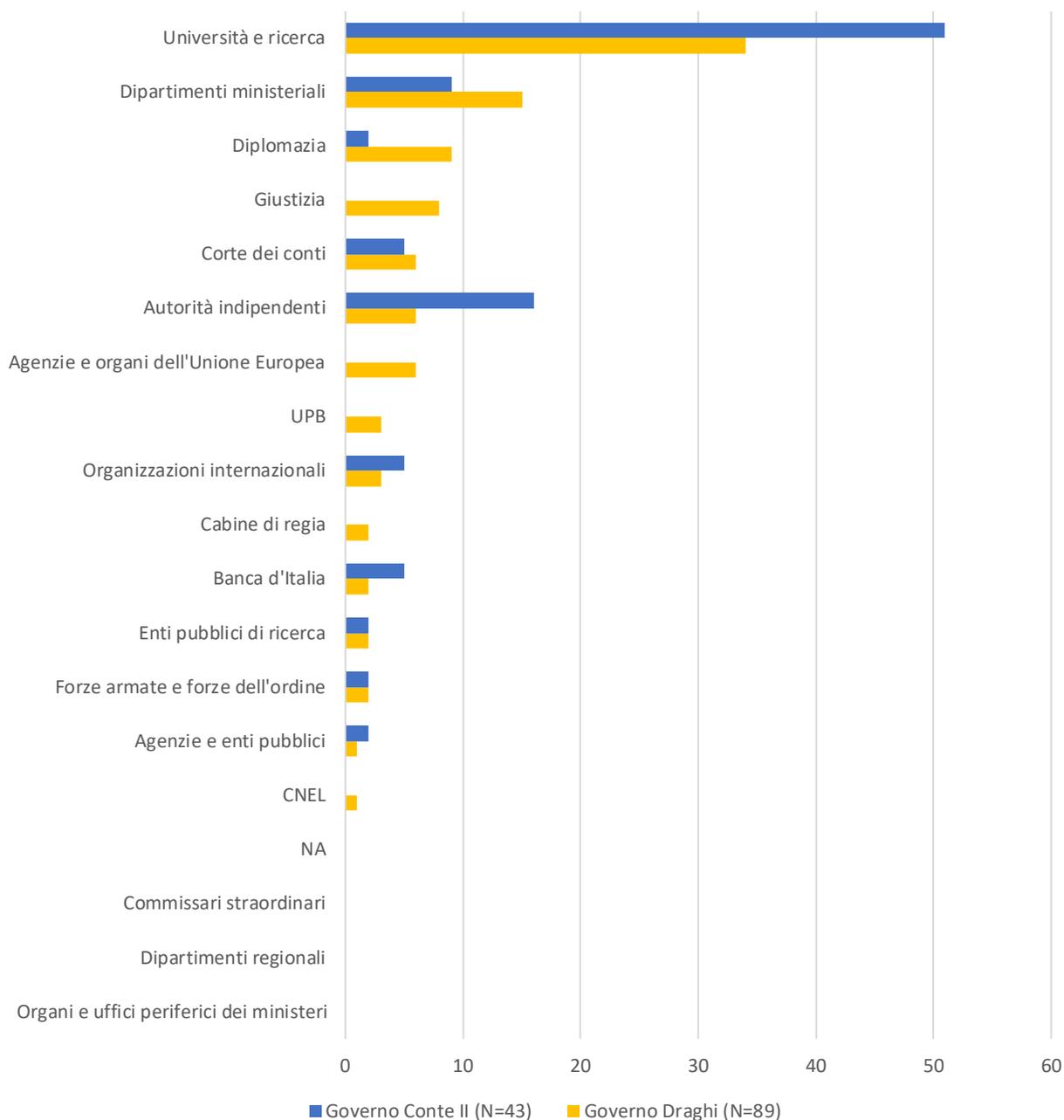
Elaborazione SNA, 2023

Note: N=Numero di audizioni. NA=Dato non disponibile

La tendenza a far ricorso all'ambito dell'università e della ricerca è confermata al Senato della Repubblica (Figura 16). In tale contesto si evidenzia anche una partecipazione significativa di esperti provenienti dai dipartimenti ministeriali - come la Ragioneria Generale dello Stato e il Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia, il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia - con una maggiore incidenza durante il Governo Draghi.

Inoltre, soprattutto nel corso del Governo Conte II, si rileva un ricorso significativo alle autorità indipendenti come l'Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza.

Figura 16. Indagini conoscitive Senato della Repubblica: ambiti professionali degli advisor (%)



Elaborazione SNA, 2023
 Note: N=Numero di audizioni

5.4. L'Ufficio Parlamentare di Bilancio come advisor parlamentare

Un'ulteriore analisi del sistema di advice parlamentare è relativa alle attività dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) presso le Commissioni parlamentari. Il dato è rilevante perché riguarda un'unità preposta ad agire quale consigliere interno, una sorta di 'advisor naturale' del Parlamento. L'UPB predispose, infatti, analisi e rapporti su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti per tutto ciò che riguarda la finanza pubblica.

La Tabella 18 elenca le 32 audizioni effettuate dall'UPB⁷. La maggior parte delle audizioni ha coinvolto il Presidente Giuseppe Pisauro nel periodo da ottobre 2019 a settembre 2022, 17 effettuate durante il Governo Conte II (per una durata di circa 17 mesi dell'esecutivo in carica) e 15 durante il Governo Draghi (per una durata analoga di circa 16 mesi). Si tratta di una cifra quasi equivalente, per un totale di 35 mesi complessivi che costituiscono la durata temporale della nostra osservazione, con una cadenza media di oltre 0,9 audizioni al mese, ovvero una cadenza regolare approssimativamente riconducibile a un appuntamento mensile.

Gli interventi, che si dividono in Audizioni (22) e Memorie (10), hanno visto nella maggior parte dei casi quale speaker il Presidente Giuseppe Pisauro (22 volte) nel periodo da ottobre 2019 a novembre 2021 e la Presidente Lilia Cavallari (6 volte) nel periodo da marzo a settembre 2022. Altri quattro interventi come speaker sono stati svolti dal Consigliere Alberto Zanardi e uno dalla Consigliera Chiara Goretti.

Le audizioni sono state focalizzate su politiche pubbliche legate alle funzioni stesse dell'UPB: economia, finanza e leggi di bilancio. Si tratta di quattro Relazioni al Parlamento predisposte ai sensi della legge 243/2012 sotto forma di Memoria, tre audizioni sul Documento di Economia e Finanza (DEF) e tre relative alle Note di aggiornamento al DEF, sei su disegni di legge, due specifiche audizioni inerenti il PNRR e altri interventi che riguardano decreti (ad esempio, decreto sostegni), riforme e misure del governo.

In sintesi, il coinvolgimento dei componenti dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio si divide tra atti di tipo istituzionale dove relaziona in generale su questioni di economia e finanza e interventi mirati su specifici strumenti di policy.

⁷ Componenti del Consiglio (2014-2022): Giuseppe Pisauro (Presidente), Chiara Goretti (Consigliera), Alberto Zanardi (Consigliere). Componenti del Consiglio (2022-oggi): Lilia Cavallari (Presidente), Giampaolo Arachi (Consigliere), Valeria de Bonis (Consigliera). Per maggiori dettagli sulla struttura dell'UPB si veda <https://www.upbilancio.it/organigramma/>.

Tabella 18. Attività Ufficio Parlamentare di Bilancio presso le Commissioni parlamentari di Camera e Senato

Componente UPB	Governo	Posizione	Audizione/Relazione/Memoria	Commissione
Pisauro Giuseppe	Conte II	Presidente	Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (Audizione)	Commissioni congiunte bilancio
Zanardi Alberto	Conte II	Consigliere	Misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e la dote unica per i servizi (Audizione)	Commissione Affari sociali della Camera
Pisauro Giuseppe	Conte II	Presidente	Disegno di legge di bilancio 2020 (Audizione)	Commissioni congiunte bilancio
Pisauro Giuseppe	Conte II	Presidente	Misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente (Audizione)	Ufficio di Presidenza della Commissione 6 ^a (Finanze e tesoro) del Senato
Pisauro Giuseppe	Conte II	Presidente	Relazione al Parlamento predisposta ai sensi della L. 243/2012 (Memoria)	Commissioni riunite bilancio
Pisauro Giuseppe	Conte II	Presidente	AS 1766 di conversione del DL 17 marzo 2020, n. 18 (Cura Italia) (Memoria)	Commissione bilancio del Senato
Pisauro Giuseppe	Conte II	Presidente	Documento di economia e finanza 2020 (Audizione)	Uffici di presidenza riuniti
Pisauro Giuseppe	Conte II	Presidente	AC 2461 di conversione del DL 8 aprile 2020, n. 23 (Decreto "Liquidità") (Memoria)	Commissione riunite Finanze e Attività produttive, Commercio e Turismo della Camera
Pisauro Giuseppe	Conte II	Presidente	DDL di conversione del DL 19 maggio 2020, n. 34 (Decreto "Rilancio") (Audizione)	Commissione Bilancio della Camera dei deputati
Pisauro Giuseppe	Conte II	Presidente	Programma Nazionale di Riforma per il 2020 e Relazione al Parlamento sullo scostamento di bilancio (Audizione)	Uffici di presidenza riuniti
Pisauro Giuseppe	Conte II	Presidente	DDL n. 1925 di conversione del DL 104/2020 (Memoria)	Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, della Commissione Bilancio del Senato
Pisauro Giuseppe	Conte II	Presidente	Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2020 (Audizione)	Commissioni riunite bilancio
Pisauro Giuseppe	Conte II	Presidente	DDL n. 1994 di conversione del DL 137/2020 (Memoria)	Commissioni riunite Bilancio e Finanze del Senato
Pisauro Giuseppe	Conte II	Presidente	Disegno di legge di bilancio 2021 e Relazione al Parlamento sullo scostamento di bilancio (Audizione)	Commissioni riunite bilancio
Pisauro Giuseppe	Conte II	Presidente	Relazione al Parlamento predisposta ai sensi della L. 243/2012 (Memoria)	Commissioni riunite bilancio
Pisauro Giuseppe	Conte II	Presidente	Riforma dell'Irpef e altri aspetti del sistema tributario (Audizione)	Commissioni Finanze riunite
Goretti Chiara	Conte II	Consigliere	Piano nazionale di ripresa e resilienza (Audizione)	Commissioni bilancio riunite
Zanardi Alberto	Draghi	Consigliere	DDL Famiglia (Audizione)	Commissione Affari sociali della Camera

Pisauro Giuseppe	Draghi	Presidente	Decreto Sostegni (Memoria)	Commissioni riunite bilancio e finanze del Senato
Pisauro Giuseppe	Draghi	Presidente	Documento di economia e finanza 2021 (Audizione)	Commissioni congiunte bilancio
Pisauro Giuseppe	Draghi	Presidente	Decreto Sostegni bis (Memoria)	Commissione bilancio della Camera
Pisauro Giuseppe	Draghi	Presidente	Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2021 (Audizione)	Commissioni congiunte bilancio
Zanardi Alberto	Draghi	Consigliere	Stato di attuazione e prospettive del federalismo fiscale anche con riferimento al PNRR (Audizione)	Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale
Pisauro Giuseppe	Draghi	Presidente	Disegno di legge di bilancio 2022 (Audizione)	Commissioni congiunte bilancio
Pisauro Giuseppe	Draghi	Presidente	Disegno di legge AC 3343 recante "Delega al Governo per la riforma fiscale" (Memoria)	Commissione finanze della Camera
Zanardi Alberto	Draghi	Consigliere	Schema di decreto legislativo recante istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico (Audizione)	Commissione Affari sociali della Camera
Cavallari Lilia	Draghi	Presidente	Comunicazione della Commissione europea "L'economia dell'UE dopo la Covid-19: implicazioni per la governance economica" (Audizione)	Commissione bilancio della Camera
Cavallari Lilia	Draghi	Presidente	Documento di economia e finanza 2022 (Audizione)	Commissioni bilancio congiunte
Cavallari Lilia	Draghi	Presidente	Assetto della finanza territoriale e linee di sviluppo del federalismo fiscale (Audizione)	Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale
Cavallari Lilia	Draghi	Presidente	DDL C. 3614 di conversione del DL 50/2022 ("Decreto Aiuti") (Audizione)	Commissioni riunite Bilancio e Finanze della Camera
Cavallari Lilia	Draghi	Presidente	Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'articolo 6 della L. 243/2012 (Audizione)	Commissioni riunite Bilancio
Cavallari Lilia	Draghi	Presidente	Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'articolo 6 della L. 243/2012 (Doc. LVII-bis, n. 6) (Memoria)	Commissione bilancio del Senato

Elaborazione SNA, 2023

Capitolo 6

IL POLICY ADVICE NELLE REGIONI

Il capitolo sviluppa un'analisi complementare del sistema di advice rispetto a quella sulle Amministrazioni centrali interamente dedicata alle Amministrazioni locali che potrebbero essere maggiormente committenti di conoscenza esperta nella produzione delle politiche pubbliche: le Regioni.

Una specifica sezione del *Dataset degli advisor del PAS italiano* (sezione 3) supporta questa analisi, che è stata sviluppata secondo due direttrici:

- un'analisi dei Comitati tecnico-scientifici istituiti nelle 20 Regioni in risposta all'emergenza legata alla pandemia da Covid-19, esplorando le dinamiche di formazione di tali comitati, nonché la provenienza e le competenze dei componenti;
- un'analisi in profondità delle strutture e individui riconducibili ad attività di policy advice in un campione di tre casi regionali: Campania, Emilia-Romagna e Lombardia.

Nei paragrafi che seguono si presenta dapprima la ricognizione sui Comitati tecnico-scientifici impiegati durante la fase pandemica e in seguito l'analisi dei tre casi di studio.

6.1. I Comitati tecnico-scientifici regionali per la gestione della pandemia da Covid-19

I Comitati tecnico-scientifici istituiti nelle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale rappresentano un'unità di analisi privilegiata per comprendere il ruolo del policy advice nelle Regioni osservandole in una fase straordinaria quale quella della pandemia. Il Covid-19 aveva, infatti, messo a dura prova gli esecutivi e le Amministrazioni regionali sottoponendoli a uno stress organizzativo e cognitivo che li aveva costretti a dotarsi di strutture di supporto esperto necessario a fronteggiare il problema. Questa sezione del Rapporto intende fornire pertanto una finestra conoscitiva specifica sul sistema di advice settoriale di tipo sanitario, assumendo quest'ultimo come rappresentativo di una tendenza più generale.

L'analisi dei Comitati tecnico-scientifici istituiti nelle 20 Regioni italiane per far fronte alla pandemia di Covid-19 si fonda su una base di dati raccolti nell'ambito del progetto di ricerca PRIN *Who advises what, when and how? Policy Analysis Capacity and its impact on Italian Policy-Making*¹. Per ciascun comitato scientifico regionale selezionato sono stati individuati i componenti in base al provvedimento di nomina regionale ottenendo così un campione di 508 membri di cui sono stati esaminati i rispettivi *curricula vitae*.

Nelle 20 Regioni, tra febbraio e aprile del 2020, sono stati costituiti complessivamente 31 Comitati tecnico-scientifici differentemente denominati (Tabella 19). Alcune Regioni hanno costituito più di un organo: 4 il Piemonte, 3 Emilia-Romagna e Veneto, 2 Abruzzo, Liguria, Sardegna e Trentino Alto-Adige.

Spiccano casi come quelli del Veneto e dell'Emilia-Romagna che, complessivamente, riuniscono 35 esperti in tre diversi organi; la Calabria che in un solo board ha previsto 41 persone; l'Abruzzo che ne annovera 42 divisi in due organi e la Liguria che ha coinvolto 68 componenti in due organi. All'opposto abbiamo casi come il Molise, che ha nominato solamente tre esperti, il Friuli-Venezia Giulia sette, il Lazio otto e la Puglia dieci.

¹ Progetto finanziato dal Ministero dell'Università e della Ricerca nel quadro dei Progetti di ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) 2020, promosso dall'Università di Bologna, dall'Università di Torino, dall'Università Statale di Milano e dalla Libera Università Maria SS Assunta, e realizzato in collaborazione con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA).

Il dato del numero di componenti per comitato evidenzia sia l'alta variabilità e la dispersione della composizione sia le scelte organizzative e politiche operate, in relazione in particolare alla rilevanza che la funzione di supporto alla decisione ha assunto presso ciascuna Giunta regionale.

Tabella 19. Comitati tecnico-scientifici Covid-19 Regioni

Regione	Nr. Comitati	Denominazione	Nr. componenti	ID
Abruzzo	2	Task force sanitaria	15	ABR1
		Gruppo tecnico- scientifico (GTSR)	27	ABR2
Basilicata	1	Task force Coronavirus	18	BAS1
Calabria	1	Task force	41	CAL1
Campania	1	Task Force/Unità di crisi regionale Covid-19	20	CAM1
Emilia-Romagna	3	Unità di crisi	9	ER1
		Cabina di regia regionale SARS-CoV-19	19	ER2
		Cabina di coordinamento	7	ER3
Friuli-Venezia Giulia	1	Task force	7	FVG1
Lazio	1	Task force	8	LAZ1
Liguria	2	Task force regionale per la sorveglianza, il controllo e la gestione clinica dei casi di infezione da nCoV	41	LIG1
		Comitato tecnico per la fase 2	27	LIG2
Lombardia	1	Comitato tecnico scientifico	26	LOMB1
Marche	1	GORES (Gruppo Operativo Regionale Emergenza Sanitaria) - Gruppo di esperti per il supporto tecnico	15	MAR1
Molise	1	Comitato Scientifico	3	MOL1
Piemonte	4	Unità di crisi	18	PIE1
		Gruppo di lavoro sulla riorganizzazione ospedaliera	11	PIE2

		Gruppo di lavoro per la gestione della fase 2	8	PIE3
		Comitato tecnico scientifico	19	PIE4
Puglia	1	Unità di crisi	10	PUG1
Sardegna	2	Unità di Crisi Regionale	21	SAR1
		Comitato Tecnico Scientifico	5	SAR2
Sicilia	1	Comitato Tecnico Scientifico	19	SIC1
Toscana	1	Task force sanitaria	17	TOS1
Trentino Alto-Adige	2	Task force per l'emergenza Coronavirus	14	TAA1
		Commissione di Esperti Coronavirus	11	TAA2
Umbria	1	Unità Strategica Emergenza Coronavirus	22	UMB1
Valle d'Aosta	1	Cabina tecnica di regia	15	VDA1
		Task Force	14	VEN1
Veneto	3	Comitato di crisi Coronavirus	10	VEN2
		Comitato Scientifico Covid-19	11	VEN3

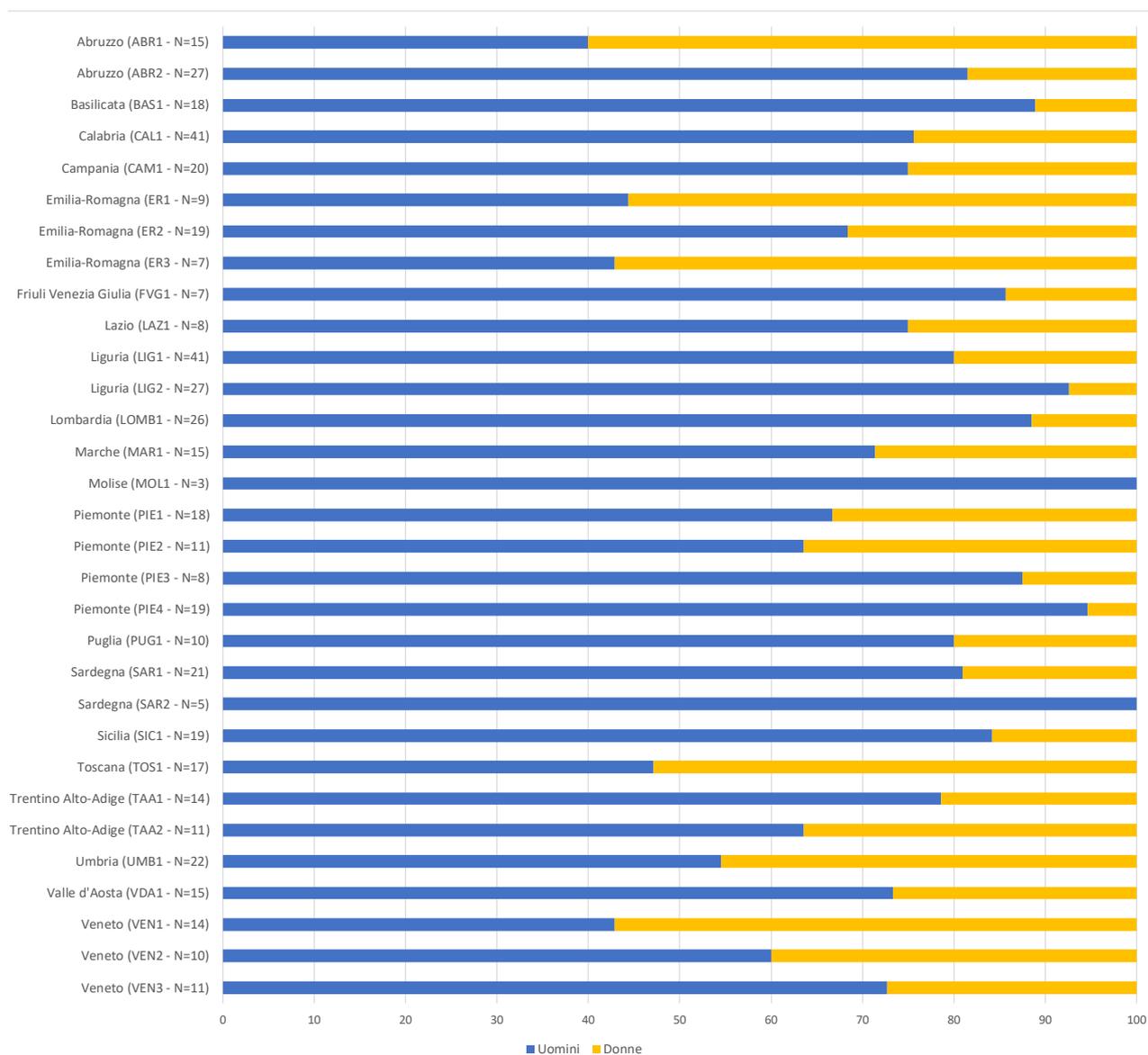
Elaborazione SNA, 2023

Fonte: Progetto PRIN *Who advises what, when and how? Policy Analysis Capacity and its impact on Italian Policy-Making*

L'analisi della composizione per genere dei comitati evidenzia una netta prevalenza di uomini (Figura 17). Lo sbilancio di genere è particolarmente evidente in alcune Regioni come Basilicata (88,9% di uomini), Friuli-Venezia Giulia (85,7%), Liguria (LIG1: 80%; LIG2: 92,6%), Lombardia (88,5%) e Sicilia (84,2%). In Sardegna e Molise sono stati istituiti due comitati scientifici regionali composti esclusivamente da uomini.

Solo quattro Regioni hanno istituito comitati in cui le donne sono rappresentate in percentuale superiore agli uomini, anche se in tutti i casi la loro presenza non supera il 60% del totale dei membri. Si tratta di: Abruzzo (ABR1: 60% di donne), Emilia-Romagna (ER1: 55,6%; ER3: 57,1%), Toscana (52,9%) e Veneto (VEN1: 57,1%).

Figura 17. Genere: distribuzione per Regione e Comitato tecnico-scientifico (%)



Elaborazione SNA, 2023

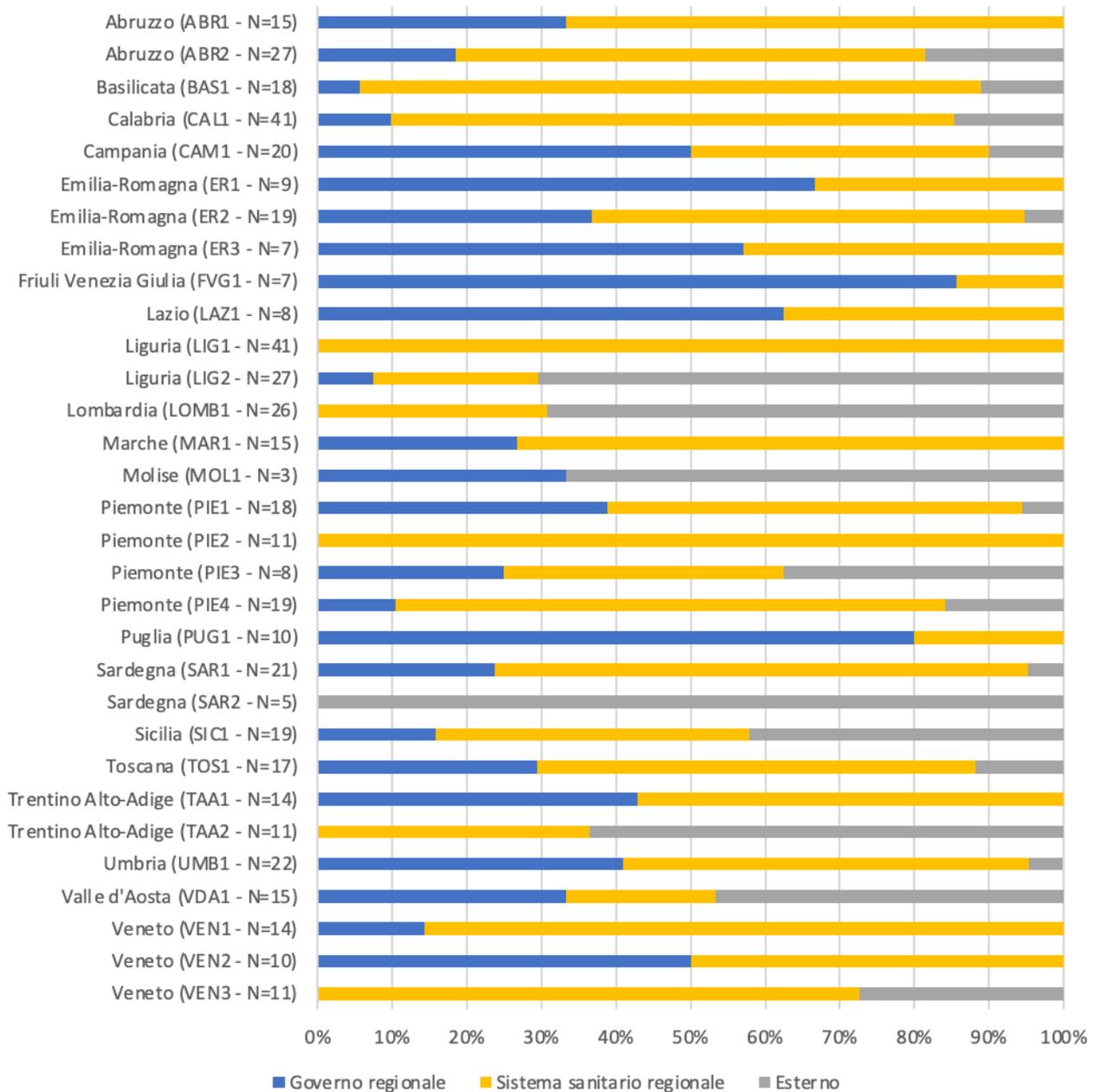
Fonte: Progetto PRIN *Who advises what, when and how? Policy Analysis Capacity and its impact on Italian Policy-Making*

Riguardo alla provenienza professionale dei componenti dei Comitati tecnico-scientifici (Figura 18), la maggior parte degli organi è composta principalmente da esperti provenienti dai Governi regionali o dai Sistemi Sanitari Regionali. Anche a livello territoriale emerge l'evidenza riscontrata per gli advisor del governo nazionale (Capitolo 3): la gran parte degli advisor proviene dal sistema amministrativo di riferimento, nella fattispecie dal Sistema Sanitario Regionale.

Questo dato evidenzia, nel caso specifico dei Comitati tecnico-scientifici istituiti per la gestione della pandemia da Covid-19, il rischio di una certa autoreferenzialità delle modalità di reclutamento degli advisor. Tuttavia, in cinque comitati regionali, istituiti in Liguria, Lombardia, Molise, Sardegna e Trentino Alto-Adige, la provenienza esterna dei membri è più numerosa. Il comitato della Sardegna (SAR2 - *Comitato Tecnico Scientifico*) è composto esclusivamente da componenti esterni. È, infine, degno di nota che vi siano comitati scientifici in cui il governo regionale non è rappresentato, come in Liguria (LIG1 - *Task force regionale per la sorveglianza, il controllo e la gestione clinica dei casi di infezione da nCoV*),

Lombardia, Piemonte (PIE2 - Gruppo di lavoro sulla riorganizzazione ospedaliera), Trentino Alto-Adige (TAA2 - Commissione di Esperti Coronavirus) e Veneto (VEN3 - Comitato Scientifico Covid-19).

Figura 18. Provenienza: distribuzione per Regione e Comitato tecnico-scientifico (%)



Elaborazione SNA, 2023

Fonte: Progetto PRIN "Who advises what, when and how? Policy Analysis Capacity and its impact on Italian Policy-Making"

Riguardo alle competenze dei componenti dei comitati è evidente che tutti i Comitati scientifici regionali possiedono competenze nell'area delle scienze mediche (Figura 19). Tuttavia, in 14 su 31 comitati la competenza medica non rappresenta la specializzazione principale, ma viene associata anche ad altre specializzazioni quali: management sanitario, diritto amministrativo ed economia/statistica. In particolare, in Puglia solo una ridotta percentuale (20%) di componenti ha una formazione dell'area Medicina. In Liguria (LIG2 - *Comitato tecnico per la fase 2*) la percentuale si riduce al 18,5%.

Guardando alle specializzazioni mediche si nota come la maggioranza dei membri dei comitati scientifici regionali sorti per fronteggiare la pandemia da Covid-19 abbia avuto una specializzazione in cure primarie o igiene e medicina preventiva (Figura 20). Inoltre, sono state rilevate in modo omogeneo anche specializzazioni nelle branche della medicina d'urgenza, dell'anestesia e della rianimazione.

Alcuni comitati presentano una significativa presenza di componenti esperti in management sanitario (come Calabria, Campania, Piemonte e Veneto) e in diritto e amministrazione pubblica (come Abruzzo, Liguria, Umbria e Valle D'Aosta). Altri comitati scientifici sembrano distinguersi per la grande diversità delle competenze presenti, come ad esempio in Abruzzo e Puglia (Figura 16).

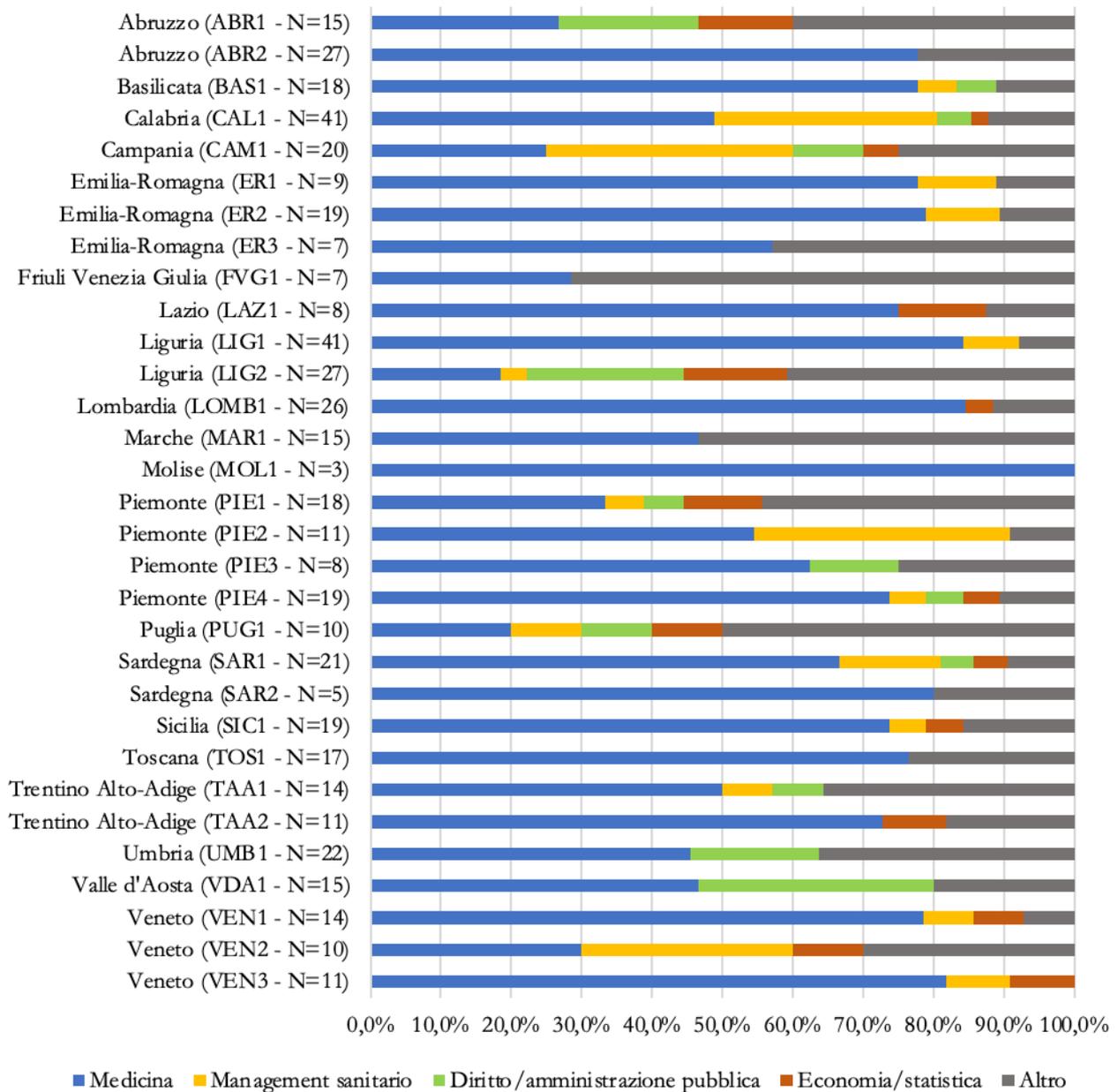
Come mostrato da Casula et al. (2023) la presenza di competenze extra-mediche rappresenta una significativa divergenza rispetto alle caratteristiche del Comitato tecnico-scientifico istituito a livello nazionale.

In sintesi, per quanto riguarda gli ambiti di competenza dei componenti dei comitati, si osserva come accanto alla dominanza di competenze provenienti dalle cure primarie - in taluni casi addirittura egemoni - e dalla medicina di urgenza, anestesia e rianimazione, vi sia anche un significativo ruolo di altre specializzazioni. La categoria 'altro' è, infatti, presente in modo uguale o addirittura superiore alle specializzazioni già menzionate.

Stante alcune specializzazioni prevalenti, le Regioni hanno dato vita a combinazioni di competenze assortite secondo disponibilità e contingenze tipiche di ciascuna Regione: competenze, specializzazioni e professioni sono tutte variabili che esaltano la contingenza locale dei comitati, costruiti secondo disponibilità e caratteristiche del sistema sanitario locale.

In conclusione, si evidenzia dunque il dato preminente dell'assenza di un comune denominatore riguardo la composizione dei comitati scientifici regionali e la tendenza a reperire competenze e risorse secondo la disponibilità del proprio sistema amministrativo.

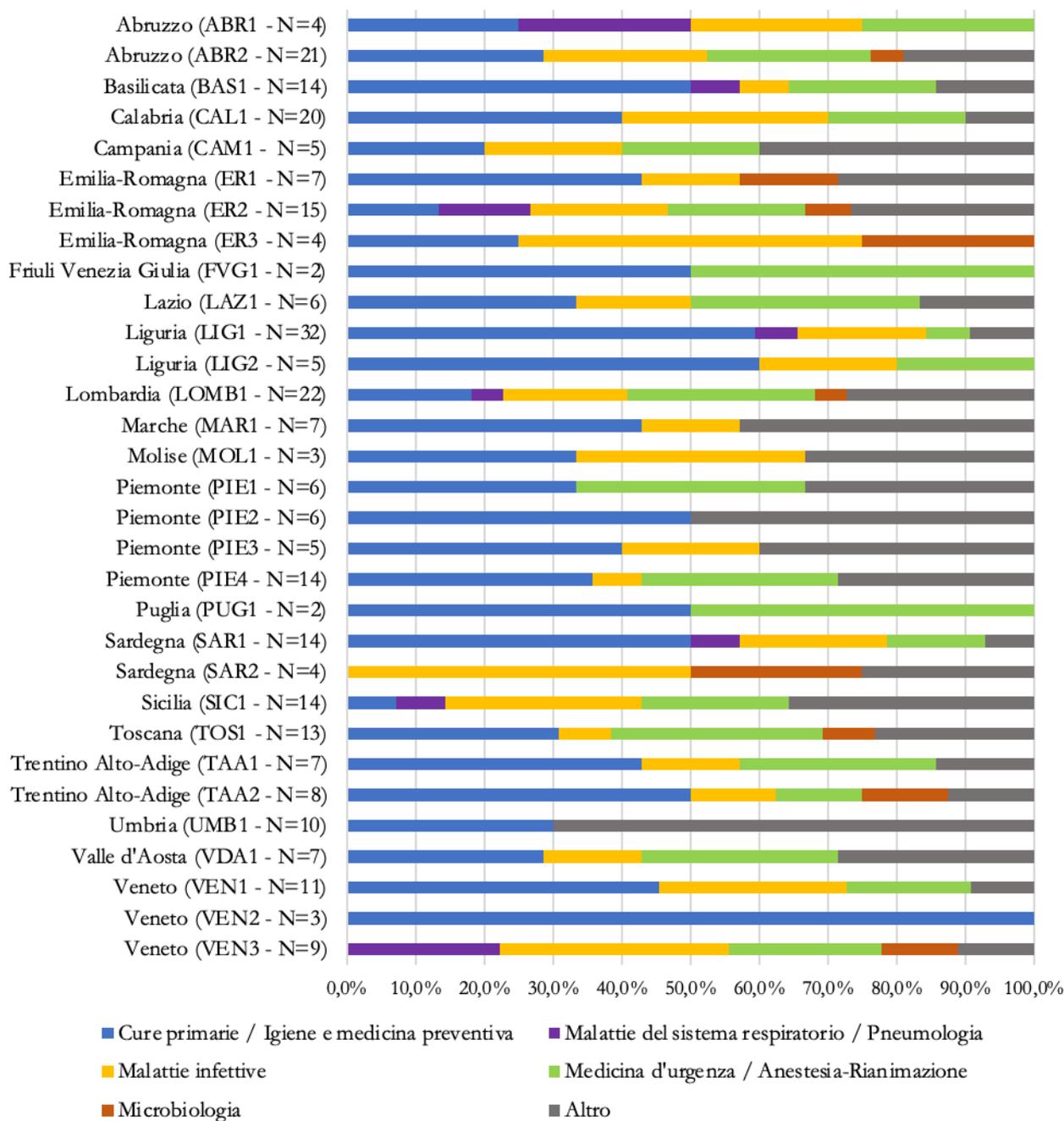
Figura 19. Competenza: distribuzione per Regione e Comitato tecnico-scientifico (%)



Elaborazione SNA, 2023

Fonte: Progetto PRIN "Who advises what, when and how? Policy Analysis Capacity and its impact on Italian Policy-Making"

Figura 20. Specializzazione medica: distribuzione per Regione e Comitato tecnico-scientifico (%)



Elaborazione SNA, 2023

Fonte: Progetto PRIN “Who advises what, when and how? Policy Analysis Capacity and its impact on Italian Policy-Making”

6.2. Tre casi di studio regionali

La selezione dei tre casi di studio regionali si è resa necessaria, come già anticipato nel Capitolo 2, in seguito ai riscontri emersi da una prima mappatura dei sistemi di policy advice presso le Giunte regionali, da cui emergeva una significativa e sistematica disomogeneità, accompagnata da una polisemia terminologica che rendeva difficilmente aggregabili i dati e comparabili i risultati.

Una prima ricognizione effettuata attraverso le analoghe modalità utilizzate per la mappatura degli advisor dell'Amministrazione centrale – attraverso le sezioni “Amministrazione trasparente” dei siti web delle Regioni – aveva, infatti, evidenziato la natura estremamente eterogenea del policy advice.

Sia nelle Regioni a statuto ordinario sia in quelle a statuto speciale vi è un ampio ricorso a funzioni di advice, ma con codifiche, forme organizzative e modalità di reclutamento fluide, sia formali sia informali, che si cristallizzano in organi, uffici, osservatori e comitati denominati in modo diverso e con significati distanti. Si rileva pertanto una differenza rispetto all'Amministrazione centrale dove emerge, in materia di conoscenza a supporto delle decisioni pubbliche, un linguaggio comune che riflette una condivisa idea della funzione che il policy advice assolve. Nelle Regioni, al contrario, la disomogeneità, anche terminologica, in tema di advice è ricollegabile alle scelte programmatiche di ciascun esecutivo, alla tradizione amministrativa di ciascun Ente regionale e a situazioni di contingenza.

Questi aspetti hanno impedito un'analisi sistematica e comparata sull'intero campione di Regioni originariamente previste, ma rappresenta comunque un dato di rilievo rispetto al *policy advisory system* italiano: non esiste una definizione univoca di policy advice a livello regionale, fatto che riflette l'assenza di una pratica condivisa, con tutto ciò che ne consegue, sia sul piano formale, sia su quello sostanziale.

La ricerca si è dunque concentrata sullo studio approfondito di tre Regioni selezionate sulla base di un criterio di rappresentatività geografica: Campania, Emilia-Romagna e Lombardia.

Per questo campione di Regioni, assunte quali studi di caso pilota, è stata realizzata una mappatura di strutture e singoli esperti considerando:

- i Gabinetti e/o Uffici di diretta collaborazione del Presidente della Giunta regionale;
- i consiglieri e consulenti del Presidente della Regione;
- Osservatori, enti e agenzie in qualche modo riconducibili in modo esplicito o implicito a una funzione di policy advice.

6.2.1. Regione Campania

Il *Gabinetto* del Presidente della Regione ha una Capo di Gabinetto e Responsabile della Programmazione Unitaria, che sovrintende all'Ufficio di Gabinetto². La Capo di Gabinetto coadiuva il Presidente della Regione, coordina l'attività degli Uffici di diretta collaborazione, collabora attivamente con il Presidente alla predisposizione e all'aggiornamento del programma e delle direttive ed esercita tutte le altre funzioni che le vengono delegate dal Presidente.

Accanto a questa figura vi sono due posizioni di Vice Capo di Gabinetto: una con competenze generiche, la seconda con un focus specifico sulla Programmazione Unitaria.

È inoltre previsto un *Ufficio Analisi, Studi e Ricerche*, che agisce quale Ufficio di diretta collaborazione della Presidenza, nell'ambito del quale vi è una posizione dirigenziale responsabile di atti di sindacato ispettivo, semplificazione legislativa e semplificazione amministrativa.

Per quanto riguarda i *Consulenti del Presidente*, ne sono previsti tre:

- l'esperto del Presidente in materia di analisi e programmazione economica degli interventi relativi alle Reti ed Infrastrutture di interesse strategico regionale;
- l'esperta sui temi legati ai beni culturali;
- la Consigliera del Presidente per le Pari Opportunità.

Nella struttura organizzativa della Giunta regionale sono inoltre previsti tre *Osservatori*:

- Osservatorio Regionale sulla Gestione dei Rifiuti, focalizzato sull'acquisizione, controllo ed elaborazione dei dati relativi alla gestione dei rifiuti e sull'assistenza tecnico-amministrativa a Comuni e impianti di gestione, nonché sull'organizzazione di corsi di formazione;

² Rilevazione dal 15 marzo al 15 settembre 2023.

- Osservatorio sulla Biodiversità, che funge da vetrina istituzionale che aggrega dati provenienti dai diversi uffici ed enti;
- Osservatorio Regionale sul Mercato del Lavoro in Campania, focalizzato sulla ricerca, raccolta, analisi e approfondimento dei dati sul mercato del lavoro per la definizione di linee programmatiche a supporto delle politiche regionali per il lavoro e del sistema educativo di istruzione e formazione professionale.

Tra gli *Enti ed Agenzie* regionali che svolgono funzioni di advice vi sono:

- ARETUR - Agenzia Regionale Campania Turismo, responsabile di attività di interesse regionale in materia di promozione del turismo;
- ARPAC - Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Campania, incaricata di vigilanza e controllo del rispetto delle normative vigenti e supporto tecnico-scientifico agli Enti locali;
- ACaMIR - Agenzia Campana Mobilità Infrastrutture e Reti, che supporta l'Amministrazione regionale nella gestione e amministrazione dei processi di pianificazione degli investimenti in infrastrutture e veicoli per il trasporto di persone e merci;
- Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Mezzogiorno, ente di diritto pubblico che opera nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale in materia di igiene e sanità pubblica veterinaria.

La mappatura delle strutture di advice e degli esperti della Giunta regionale della Regione Campania è riportata nella Tabella 20 in coda al presente capitolo.

6.2.2. Regione Emilia-Romagna

Il *Gabinetto* del Presidente della Regione Emilia-Romagna è formato da un Responsabile del Gabinetto, da un Responsabile dell'Area Politiche per la Sicurezza Urbana e Integrata e da una Responsabile per le Politiche di Sviluppo Regionale³.

A queste figure si aggiungono altri tre coordinatori di funzioni di advice come responsabili per le Politiche dell'Agenda Digitale.

L'Emilia-Romagna annovera quattro *Osservatori*:

- Osservatorio Energia, che si occupa della raccolta, elaborazione e diffusione di informazioni su infrastrutture energetiche e consumi energetici;
- Osservatorio del Sistema Abitativo, che analizza i fabbisogni abitativi, monitorando e valutando gli interventi e la programmazione delle politiche abitative;
- Osservatorio del Sistema Sportivo Regionale, che conduce studi e ricerche sulla domanda sportiva nel territorio;
- Osservatorio per la Qualità del Paesaggio, che monitora gli effetti sul paesaggio delle trasformazioni territoriali, raccogliendo informazioni e dati a supporto delle politiche di sviluppo territoriale.

Per quanto riguarda gli *Enti e le Agenzie* che svolgono anche funzioni di advice possono essere indicate:

- l'Agenzia Regionale per la Sicurezza Territoriale e la Protezione Civile, che si occupa della pianificazione di attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi;
- l'Agenzia Regionale per il Lavoro, che svolge attività di analisi del mercato del lavoro, producendo statistiche, analisi e indagini conoscitive a supporto della Regione;
- l'Agenzia Regionale per la Prevenzione, l'Ambiente e l'Energia dell'Emilia-Romagna (ARPAE), che si occupa di attività di monitoraggio dei sistemi ambientali e dei fattori che su di essi incidono.

³ Rilevazione dal 15 marzo al 15 settembre 2023.

La mappatura delle strutture di advice e degli esperti della Giunta regionale della Regione Emilia-Romagna è riportata nella Tabella 21 in coda al presente capitolo.

6.2.3. Regione Lombardia

In assenza di un Gabinetto specifico a servizio della Presidenza, l'analisi delle strutture a supporto della Giunta della Regione Lombardia si è concentrata sulla presenza di tre *Consulenti del Presidente* con competenze in ambito sanitario e di strategie di comunicazione⁴. Tra questi vi è la figura di Guido Bertolaso, con un ruolo cruciale nel supportare il Presidente della Regione nelle politiche di risposta alla pandemia da Covid-19, con particolare riferimento al piano vaccinale della Regione.

Anche la Lombardia annovera *Enti* ed *Agenzie* che svolgono anche funzioni di advice:

- ARPA Lombardia - Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente, che si dedica alla raccolta e all'elaborazione di dati a supporto delle politiche ambientali regionali;
- ERSAF - Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste, che si focalizza su attività tecniche e promozionali per lo sviluppo e l'innovazione nei settori agricolo e forestale;
- l'Agenzia per la Prevenzione e il Controllo delle Malattie Infettive, che fornisce un importante supporto tecnico-scientifico al sistema sanitario regionale;
- FLA - Fondazione Lombardia per l'Ambiente.

Inoltre, PoliS-Lombardia (Istituto regionale per il supporto alle politiche della Lombardia) conduce studi e ricerche per offrire alla Giunta e al Consiglio regionale un supporto tecnico-scientifico alle attività di definizione, programmazione, valutazione, attuazione e monitoraggio delle politiche regionali.

Nell'ambito di PoliS-Lombardia operano diversi Osservatori, tra cui:

- Osservatorio Culturale, che analizza le tendenze della domanda e dell'offerta culturale nella regione, elaborando statistiche e indicatori specifici;
- Osservatorio Regionale del Commercio, che si focalizza sul monitoraggio della consistenza della rete commerciale;
- Osservatorio Regionale del Mercato del Lavoro e della Formazione, che monitora l'evoluzione del mercato del lavoro lombardo e pubblica rapporti annuali utili per l'aggiornamento del piano d'azione regionale.

Infine, altri Osservatori si dedicano a temi cruciali come l'integrazione sociale dei migranti (*Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità* – ORIM), le dipendenze (*Osservatorio regionale sulle dipendenze* – ORED), l'esclusione sociale (*Osservatorio regionale sull'esclusione sociale* – ORES) e la qualità del paesaggio, supportando la regione nella formulazione e implementazione delle politiche regionali in questi ambiti.

La mappatura delle strutture di advice e degli esperti della Giunta regionale della Regione Lombardia è riportata nella Tabella 22 in coda al presente capitolo.

⁴ Rilevazione dal 15 marzo al 15 settembre 2023.

Tabella 20. Policy advice Regione Campania: strutture di advice ed esperti

	Nominativo	Posizione	Attività
Gabinetto del Presidente	Bove Almerina	Capo di Gabinetto e Responsabile della Programmazione Unitaria	Il Capo di Gabinetto sovrintende all'Ufficio di Gabinetto, coadiuva il Presidente della Regione supportandone l'azione, coordinando l'attività degli uffici di diretta collaborazione. Collabora con il Presidente alla predisposizione e all'aggiornamento del programma e delle direttive. Esercita ogni altra funzione che il Presidente gli delega.
	Somma Maria	Vice Capo di Gabinetto relativamente alla Programmazione Unitaria	
	Mandato Graziella	Vice Capo di Gabinetto	
Ufficio analisi, studi e ricerche	Imperatore Rossella	Dirigente	Atti di Sindacato Ispettivo, atti di indirizzo politico e partecipazione popolare; atti di indirizzo politico e partecipazione popolare; semplificazione legislativa, studi e ricerche comparate; semplificazione amministrativa
Consulenti del Presidente	Graziano Stefano	Esperto del Presidente in materia di Analisi e programmazione economica degli interventi inerenti alle Reti ed Infrastrutture di interesse strategico regionale	
	Boldoni Patrizia	Temi inerenti ai beni culturali	
	D'Amelio Rosa	Consigliere del Presidente per le Pari Opportunità	
Osservatori	Osservatorio Regionale sulla Gestione dei Rifiuti		Acquisizione, controllo e elaborazione dei dati relativi alla gestione dei rifiuti; assistenza tecnico/amministrativa ai soggetti obbligati (Comuni e Impianti di Gestione); organizzazione di corsi di formazione
	Osservatorio biodiversità		Vetrina istituzionale che funge da aggregatore di dati provenienti dai diversi uffici ed enti
	Osservatorio regionale sul mercato del lavoro in Campania		Ricerca, raccolta, analisi e approfondimento utile alla definizione di linee programmatiche a supporto delle politiche regionali per il lavoro, e del sistema educativo di istruzione e formazione professionale.

Enti ed agenzie	ARETUR - Agenzia Regionale Campania Turismo	Attività di interesse regionale in materia di promozione del turismo della Regione
	ARPAC - Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Campania	Vigilanza e controllo del rispetto delle normative vigenti, supporto tecnico-scientifico agli Enti Locali, erogazione di prestazioni analitiche di rilievo sia ambientale che sanitario, realizzazione di un sistema informativo ambientale, e, inoltre, compiti di ricerca e informazione
	ACaMIR - Agenzia Campana Mobilità Infrastrutture e Reti	Supporta l'amministrazione regionale nella gestione e amministrazione dei processi di pianificazione degli investimenti in infrastrutture e veicoli per il trasporto di persone e merci, di programmazione dei servizi per la mobilità di competenza regionale, di gestione delle procedure di affidamento concorsuale, di controllo dell'erogazione e della qualità di tali servizi
	Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Mezzogiorno	Ente di diritto pubblico che opera nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale in materia di igiene e sanità pubblica veterinaria, quale strumento tecnico-scientifico dello Stato e delle Regioni Campania e Calabria
Altro	Giorgi Rossi Annia	Dirigente Autorità di Audit
	Crescitelli Maria Pia	Dirigente UOD Controllo di II livello FESR
		Organizza l'attività istruttoria funzionale alle attività di valutazione e controllo esercitata dagli auditor preposti. Cura la predisposizione atti propedeutici alla fase di campionamento delle operazioni e ne propone revisioni e approfondimenti. Dirige gli auditor nella fase di controllo delle operazioni (la valutazione amministrativa dei progetti, la valutazione in loco, la compilazione dei documenti). Istruisce e firma, anche ai fini della regolarità contabile amministrativa, i rapporti provvisori e definitivi necessari alla valutazione annuale delle attività. Istruisce e attesta la validità della documentazione riguardante il programma di propria

		competenza da presentare alla Commissione per la domanda di pagamento del saldo finale e la legittimità e la regolarità delle transazioni soggiacenti e per il Rapporto di Controllo Finale.
Delle Cave Ottavia	Dirigente UOD Controllo di II livello FSE	Organizza l'attività istruttoria funzionale alle attività di valutazione e controllo esercitata dagli auditor preposti. Cura la predisposizione atti propedeutici alla fase di campionamento delle operazioni e ne propone revisioni e approfondimenti. Dirige gli auditor nella fase di controllo delle operazioni (la valutazione amministrativa dei progetti, la valutazione in loco, la compilazione dei documenti). Istruisce e firma, anche ai fini della regolarità contabile amministrativa, i rapporti provvisori e definitivi necessari alla valutazione annuale delle attività. Istruisce e attesta la validità della documentazione che si riferisce al programma di propria competenza da presentare alla Commissione per la domanda di pagamento del saldo finale e la legittimità e la regolarità delle transazioni soggiacenti e per il Rapporto di Controllo Finale.
De Mita Giuseppe	Dirigente Nucleo per la valutazione e la verifica degli investimenti pubblici	Cura la valutazione di programmi e progetti di intervento ordinario e straordinario elaborati dalla Regione; svolge funzioni valutative di supporto al responsabile della programmazione regionale unitaria, nonché all'attività degli uffici di diretta collaborazione.

Elaborazione SNA, 2023

Tabella 21. Policy advice Regione Emilia-Romagna: strutture di advice ed esperti

	Nominativo	Posizione	Attività
Gabinetto del Presidente	Orlando Andrea	Responsabile Gabinetto del Presidente	
	Nobili Gian Guido	Responsabile area politiche per la sicurezza urbana e integrata, cultura della legalità e polizia locale	
	Tartari Dimitri	Responsabile area presidio delle politiche dell'agenda digitale (ADER)	
	Rossi Elena	Responsabile specialista in attività di integrazione e promozione delle politiche di sviluppo regionale, con particolare riferimento al patto per il lavoro	
	Bernabè Annamaria	Responsabile specialista in programmazione e organizzazione di attività di marketing e comunicazione correlate alle relazioni istituzionali	
	Busetto Antonella	Responsabile studio e ricerca in materia di attività istituzionali della presidenza	
	Scheda Alberto	Responsabile studio e ricerca in materia di finanza locale e di monitoraggio delle spese della p.a.	
	Paron Francesca	Responsabile studio e ricerca nell'ambito delle attività inerenti la semplificazione amministrativa e processi di democrazia partecipativa	
	Orlandi Annalisa	Responsabile attività amministrative e di bilancio legate alle politiche per la sicurezza e la polizia locale	
	Fustini Massimo	Responsabile programmi dell'agenda digitale (ADER)	
Santi Barbara	Responsabile sfide dell'agenda digitale (ADER) e in particolare di quelle in ambito competenze digitali, connettività e divari territoriali e di genere		
Arsani Samanta	Responsabile sicurezza e polizia locale		

Osservatori	Osservatorio energia	Raccolta, elaborazione e diffusione di informazioni su infrastrutture ed impianti energetici, consumi energetici, procedure di autorizzazione, quadro normativo, strumenti di pianificazione, bilanci energetici
	Osservatorio del sistema abitativo	Analizzare i fabbisogni abitativi; monitorare e valutare gli interventi e le programmazioni nel settore abitativo; supportare l'elaborazione delle politiche abitative, nello specifico, e di welfare, in generale
	Osservatorio del sistema sportivo regionale	Studi e ricerche sulla domanda sportiva nel territorio, con l'obiettivo di analizzare aspetti legati all'esercizio della pratica motoria e sportiva e i motivi di abbandono i cui risultati sono inseriti nel Programma statistico regionale.
	Osservatorio per la qualità del paesaggio	Monitoraggio degli effetti sul paesaggio delle trasformazioni territoriali e nell'attuazione della pianificazione paesaggistica.
Enti ed agenzie	Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile	L'Agenzia, in accordo con le strutture regionali competenti, ha il compito di: - proporre gli atti di competenza della Regione nel settore; scrivere, a livello tecnico, il programma di previsione e prevenzione dei rischi; preparare, a livello tecnico, il piano per la gestione delle emergenze; programmare le attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi; curare l'istruttoria tecnica dei piani degli interventi urgenti di protezione civile; seguire tutte le attività legate all'organizzazione, all'impiego, alla formazione e all'addestramento del volontariato di protezione civile. In raccordo con tutte le strutture tecniche preposte alla sicurezza territoriale, l'Agenzia emette gli avvisi di attenzione, preallarme e allarme per situazioni di emergenza ambientale in base agli avvisi di criticità diffusi dal Centro funzionale regionale e realizza attività e progetti specifici che la Regione e altri enti pubblici le hanno affidato.
	Agenzia regionale per il lavoro	L'Agenzia regionale per il lavoro svolge un'attività di analisi del mercato del lavoro, che si sviluppa lungo due direttrici: da un lato la realizzazione di statistiche, dall'altro la produzione di analisi ed indagini conoscitive.

	Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna		Arpaè esercita attività di autorizzazione, concessione, monitoraggio dello stato ambientale, vigilanza e controllo e analisi analitiche e aggiunge, alle attività di tutela ambientale, quelle rivolte al campo dell'energia, la "e" nel suo acronimo. Il nostro impegno è anche nello sviluppo di sistemi e modelli di previsione per migliorare il monitoraggio e la conoscenza dei sistemi ambientali e dei fattori sia antropici che naturali che su di essi incidono, monitorando le nuove forme di inquinamento e di degrado degli ecosistemi.
Altro	Mengozzi Maria Giovanna	Nucleo di supporto giuridico-legale	

Elaborazione SNA, 2023

Tabella 22. Policy advice Regione Lombardia: strutture di advice ed esperti

	Nominativo	Posizione	Attività
Consulenti del Presidente	Baio Emanuela		Ambito sanitario
	Bertolaso Guido		Supporto al Presidente della Giunta regionale in merito alla realizzazione del nuovo ospedale in un sito di Fiera Milano alla luce dell'evolversi dell'emergenza epidemiologica collegata al Covid-19, al carattere diffusivo dell'epidemia e all'incremento dei casi sul territorio regionale
			Coordinamento e Attuazione Piano Vaccinale Covid-19 per la Lombardia
Enti ed agenzie	Giusto Mauro		Strategie di comunicazione
	Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Lombardia		Grazie alla consolidata competenza tecnico-scientifica svolge attività di raccolta ed elaborazione di dati necessari a supportare le scelte politiche ambientali di Regione Lombardia, Province, Comuni, Comunità montane, ATS (ex Asl) e di altri enti pubblici del territorio regionale.
	Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste		Attività tecniche e promozionali per lo sviluppo e l'innovazione dei settori agricolo e forestale e per il territorio rurale, privilegiando trasversalità, multifunzionalità e integrazione.
	Istituto regionale per il supporto alle politiche della Lombardia (PoliS-Lombardia)		Studi e ricerche inerenti agli assetti e ai processi istituzionali, territoriali, economici e sociali con finalità di supporto tecnico-scientifico all'attività di definizione, programmazione, valutazione, attuazione e monitoraggio delle politiche regionali; gestione della funzione statistica regionale, anche in raccordo con l'ISTAT; gestione degli osservatori istituiti dalla Giunta regionale e coordinamento di quelli istituiti dagli enti del sistema regionale, esclusi gli osservatori istituiti in base a leggi statali e finanziati dallo Stato; formazione del personale della Regione e degli enti del sistema regionale, nonché del personale di altri enti e aziende pubbliche o di enti operanti in rapporto con il pubblico.
	Agenzia per la prevenzione e il controllo delle malattie infettive		Supporto tecnico-scientifico del sistema sanitario

	Osservatorio culturale	Analizzare le tendenze della domanda e dell'offerta culturale in Lombardia; elaborare statistiche e indicatori specifici per la migliore conoscenza del settore ed una migliore definizione delle strategie per la politica culturale; aggiornare i pubblici amministratori.
	Osservatorio regionale del commercio	Monitoraggio della consistenza della rete commerciale
	Osservatorio regionale del mercato del lavoro e della formazione	Monitoraggio dell'evoluzione del mercato del lavoro lombardo; analisi del sistema di istruzione e formazione professionale; analisi degli apprendimenti nella formazione professionale regionale; pubblicazione annuale di un rapporto sul mercato del lavoro in Lombardia, che supporterà l'aggiornamento annuale del piano d'azione regionale; la predisposizione, per la Consigliera regionale di Parità, della relazione biennale sull'occupazione femminile e maschile in Lombardia
	Osservatorio regionale del turismo e dell'attrattività	Studiare l'andamento e l'evoluzione della domanda e dell'offerta nell'ambito dei mercati turistici e monitorare le attività di promozione, informazione ed accoglienza turistica in Lombardia
(gestiti da PoliS-Lombardia)	Osservatorio sulle persone con disabilità e lavoro	<p>Predisporre un rapporto annuale sull'applicazione della legge 68/1999 e della stessa legge regionale 13/2003, da presentare al Consiglio regionale.</p> <p>Promuovere iniziative informative funzionali alla conoscenza delle opportunità previste dalla normativa nazionale e regionale, relativamente all'inserimento lavorativo mirato delle persone disabili.</p> <p>Attivare analoghi osservatori provinciali che operino in sinergia e integrazione con l'Osservatorio regionale.</p>
	Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità – ORIM	<p>Ulteriori ambiti di osservazione sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la conoscenza del fenomeno della disabilità in tutti i suoi aspetti; - la valutazione delle politiche messe in atto a favore dei disabili ed il loro impatto; - l'innovazione delle politiche e della gestione del "sistema disabilità"; - l'informazione ai diversi stakeholder sui diritti, le politiche e le opportunità. <p>Promuovere e diffondere una conoscenza sistematica sull'evoluzione del fenomeno migratorio in Lombardia e sui temi dell'integrazione sociale dei migranti, approfondendo aspetti quali la popolazione, il lavoro, la scuola, la salute, l'accoglienza, non solo a livello regionale, ma anche per i singoli territori provinciali.</p>
	Osservatorio regionale sulle dipendenze – ORED	Lettura e l'interpretazione dei dati e delle informazioni sui fenomeni di abuso e dipendenza da droghe, alcol e tabacco, così da supportare l'elaborazione delle politiche regionali di intervento e da fornire elementi di conoscenza utili a orientare al meglio e tempestivamente gli interventi sociali, sanitari, educativi messi in campo in Lombardia.

Osservatorio regionale sull'esclusione sociale – ORES	<p>Studiare e monitorare le caratteristiche del fenomeno dell'esclusione sociale, delle politiche e delle azioni intraprese per contrastarlo.</p> <p>Supporta Regione Lombardia nelle politiche sociali, con particolare riferimento alle iniziative del “Reddito di Autonomia”, ed effettua una rilevazione censuaria ed un approfondimento campionario sugli enti del terzo settore lombardi che si occupano di “povertà materiale”.</p>
Osservatorio regionale sui minori	<p>Favorire il processo di affermazione dei diritti dei minori e delle loro famiglie, promuovere la sensibilizzazione delle istituzioni e della società civile verso la tutela del minore quale soggetto di diritto e di cittadinanza</p> <p>supportare la Regione nella promozione e definizione delle politiche integrate di intervento a favore del minore.</p>
Osservatorio regionale per la qualità del paesaggio	<p>Conservazione dei caratteri che definiscono l'identità e la leggibilità dei paesaggi della Lombardia, attraverso il controllo dei processi di trasformazione, finalizzato alla tutela delle preesistenze e dei relativi contesti miglioramento della qualità paesaggistica e architettonica degli interventi di trasformazione del territorio; diffusione della consapevolezza dei valori del paesaggio e la loro fruizione da parte dei cittadini.</p>
Osservatorio permanente della programmazione territoriale	<p>monitoraggio delle dinamiche territoriali; valutazione degli effetti derivanti dall'attuazione degli strumenti di pianificazione; redazione della relazione annuale, strutturata intorno al monitoraggio della programmazione e pianificazione territoriale, uso e consumo del suolo e eventuali inserti monografici.</p>

Elaborazione SNA, 2

Capitolo 7

LE INIZIATIVE FORMATIVE DELLA SNA SUL TEMA POLICY ADVICE

A partire dalle evidenze maturate nella prima fase della ricerca, la Scuola Nazionale dell'Amministrazione ha dato corso a una serie di attività volte a rafforzare il profilo professionale e le competenze nel campo del policy advice. In questo capitolo si presentano in modo sintetico le principali azioni già realizzate dalla SNA con particolare attenzione a:

- il corso di formazione *La conoscenza nelle decisioni pubbliche: il ruolo degli esperti*;
- le iniziative di continuità formativa *Comunità di Pratica*;
- gli scenari evolutivi.

7.1. Il corso “La conoscenza nelle decisioni pubbliche: il ruolo degli esperti”

I risultati della prima fase della ricerca avevano permesso di progettare un'attività formativa nell'ambito della formazione continua della SNA (Programma Attività Formative 2022 e 2023) messa a punto proprio per sviluppare le competenze del policy advice nell'Amministrazione centrale. Il corso denominato *La conoscenza nelle decisioni pubbliche: il ruolo degli esperti* è stato sviluppato e realizzato interamente sulla base dei risultati della prima fase della ricerca avendo come riferimento le competenze emerse dalle interviste agli advisor realizzate con la tecnica dell'intervista al sosia (SNA 2021).

Queste competenze focalizzavano soprattutto soft skills di tipo cognitivo e relazionale e, in particolare, la capacità di leggere e interpretare i contesti organizzativi, la capacità di adattare i contenuti e le conoscenze alle esigenze della domanda e la capacità di comunicare in modo efficace detti contenuti. Inoltre, un ruolo specifico nel campo dei contenuti da veicolare avevano avuto gli aspetti etici del ruolo dell'advice e le modalità di relazione rispetto agli organi rappresentativi e al ruolo pubblico: il mandato del decisore pubblico e le forme dell'ingaggio, anche economico.

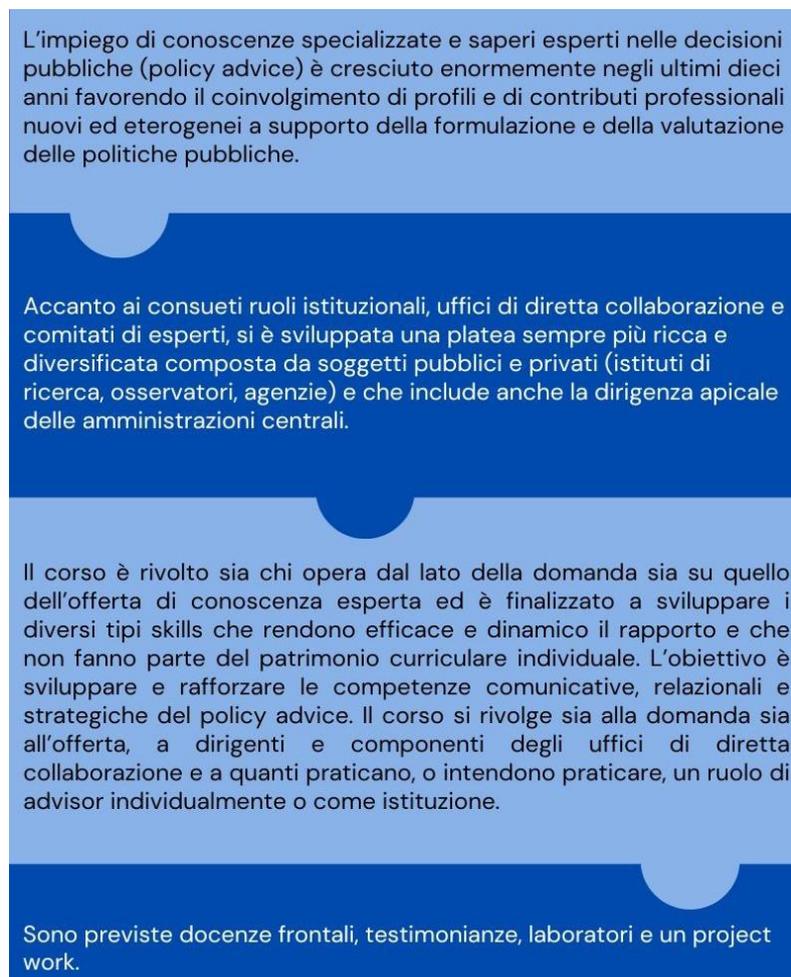
Sulla base delle risultanze emerse nell'indagine si era, infatti, puntato su un corso che investisse sia la domanda sia l'offerta di policy advice mirando soprattutto a preparare il contesto di coloro i quali accolgono e collaborando con gli esperti sia interni sia esterni all'amministrazione, con particolare attenzione ai consiglieri. Per questa ragione la platea dei partecipanti era stata pensata, e poi selezionata, tra diversi tipi di funzioni e di amministrazioni, con un criterio di composizione che ha ricompreso:

- Dirigenti delle Amministrazioni centrali, con specifica attenzione al personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Personale degli Uffici di diretta collaborazione;
- Personale degli Enti pubblici di ricerca;
- Personale del CNEL.

La contaminazione tra le esperienze e la possibilità di costruire un sapere comune a cavallo di amministrazioni con missioni diverse, soprattutto mettendo insieme realtà differenziate come gli Uffici di diretta collaborazione e il personale di Enti di ricerca governativi, è stato fin dal principio un criterio ordinatore del corso, con l'idea di poter lavorare soprattutto sul rapporto tra domanda e offerta di conoscenza agendo sul *milieu* organizzativo che contraddistingue i network della conoscenza, i quali hanno come nodi principalmente i quattro soggetti elencati sopra.

La Figura 21 sintetizza gli obiettivi formativi del corso degli anni 2022 e 2023.

Figura 21. Corso “La conoscenza nelle decisioni pubbliche: il ruolo degli esperti”: obiettivi e metodologia



Le due edizioni del corso si sono tenute rispettivamente nella primavera del 2022 e del 2023. L'Edizione 2022¹ è stata realizzata tra il 26 aprile e il 21 giugno 2022 con 22 partecipanti, selezionati tra le 27 candidature pervenute. L'Edizione 2023² è stata realizzata tra il 18 aprile e il 7 luglio 2023: aveva ricevuto 50 candidature dalle quali furono selezionati 25 partecipanti. L'Edizione 2024 del corso è stata progettata per essere erogata tra il 4 aprile e il 20 giugno 2024.

Il target di partecipanti selezionato per le edizioni 2022 e 2023 accoglieva figure diversificate di tipo sia dirigenziale sia non dirigenziale, volte soprattutto a mettere assieme esperienze e competenze differenziate per farle dialogare e creare un linguaggio professionale comune che prelude a un comune modo di vedere l'azione amministrativa dell'advice a livello centrale. La selezione delle candidature è sempre stata mirata a scegliere persone con forte attinenza e radicata motivazione in questo ambito, avendo alle spalle già un'esperienza e una cognizione dei principali contenuti.

¹ Cod. SNA 2022.104.

² Cod. SNA 2023.083.

Il programma del corso è stato articolato su un totale complessivo di 54 ore in presenza attraverso un lavoro di aula che tenesse insieme tre diversi tipi di contributi formativi:

1. didattica frontale;
2. testimonianze di esperti provenienti dalle diverse esperienze e aderenti ai quattro diversi tipi di advice analizzati nella ricerca;
3. momenti laboratoriali e di interazione con i docenti e tra i partecipanti.

Lo scopo delle lezioni frontali è stato quello di informare i discenti sui contenuti e i significati dell'advice e di dare loro una cornice analitica generale necessaria per contestualizzare testimonianze ed esperienze pratiche. Tali lezioni sono state pertanto sviluppate sul *background* dell'analisi delle politiche pubbliche con particolare riferimento a due ambiti: a) la formulazione delle politiche pubbliche e il ruolo dei disegni di policy e b) l'agenda setting nel ciclo di policy. In quest'ambito ai partecipanti è stato dato un corredo minimo di concetti in grado di utilizzare definizioni e significati del concetto di policy advice in prospettiva operativa.

Le testimonianze sono state il fulcro dell'attività formativa, intese come momenti di trasferimento di sapere pratico e di esperienza, ma anche di dialogo con la classe e di interazione con i discenti e i docenti che moderavano gli interventi attraverso 'interviste pubbliche'. I testimoni sono stati selezionati in modo rappresentativo tra: Advice burocratico-istituzionale, Uffici di diretta collaborazione, Advice collegiale e enti pubblici di ricerca.

I tre laboratori sono stati orientati alla: (i) capacità di leggere i contesti; (ii) capacità di gestire le relazioni; (iii) capacità di comunicare le conoscenze in modo rapido ed efficace.

L'ultima lezione di ciascuna edizione del corso è stata dedicata alla presentazione di *project work* elaborati dai partecipanti e discussi con il team dei docenti. Le presentazioni dei partecipanti hanno avuto tutte quante un profilo marcatamente progettuale volte ad impegnare i discenti in un'attività di progettazione di un sistema di advice che tenesse insieme competenze, professionalità e unità organizzative diverse.

7.2. La Comunità di Pratica “La conoscenza nelle decisioni per le politiche pubbliche”

Nel quadro delle attività progettuali di attuazione del PNRR è prevista la realizzazione di comunità di pratiche che contribuiscono a mettere in rete comunità di dirigenti dell'Amministrazione centrale e delle Amministrazioni locali. La SNA ha proposto l'attivazione della Comunità di Pratica *La conoscenza per le decisioni pubbliche* che include, oltre ad esperti di valutazione ed esperti di *strategic foresight*, dirigenti ed esperti che operano nel campo del policy advice in ruoli di domanda e offerta. La Comunità di Pratica raccoglie quindi professionalità diversificate nel campo degli staff cognitivi dei decisori pubblici e promuove l'Evidence-based policy-making (EBPM).

Gli obiettivi della Comunità di Pratica sono riassumibili in cinque punti:

1. valorizzare le competenze dirigenziali nell'Amministrazione centrale e locale attraverso la costruzione di reti di relazione tra pari orientate alla diffusione e al consolidamento di competenze innovative e qualificanti di tipo specialistico orientate al supporto delle decisioni pubbliche e afferenti al dominio professionale degli analisti di politiche pubbliche;
2. promuovere lo scambio e l'apprendimento di pratiche professionali inerenti competenze derivanti dall'analisi delle politiche pubbliche all'interno di specifici ambiti di attività connessi alle decisioni degli organi rappresentativi e della dirigenza, sia in forma monocratica sia collegiale;
3. favorire modelli orientati alla formazione, attraverso il *learning by doing*, di profili innovativi ancora scarsamente diffusi;

4. contribuire al rafforzamento di figure specialistiche nell'amministrazione ispirate dalle competenze di *policy analysis*;
5. permettere la socializzazione e il consolidamento del ruolo di *policy analyst* nel settore pubblico italiano attraverso l'identificazione di comunità fondate su pratiche analoghe e aventi un comune riferimento di competenza.

La Comunità di Pratica è stata pensata per operare in gruppi distinti che poi condividono risultati ed esperienze al fine di rafforzare un comune approccio al ruolo dell'utilizzo della conoscenza nelle decisioni pubbliche; quindi, unendo coloro i quali hanno seguito un percorso specifico di policy advice con gli esperti di valutazione e di *strategic foresight*.

7.3. Gli scenari evolutivi

Gli scenari evolutivi della formazione in ambito di policy advice all'interno della SNA prevedono una differenziazione delle attività formative in due tipi di offerta:

- un'attività formativa di socializzazione di base, che prosegua l'esperienza del corso *La conoscenza nelle decisioni pubbliche: il ruolo degli esperti*, destinata a sviluppare la funzione di integrazione e diffusione di competenze e un linguaggio comune del policy advice;
- un'attività formativa avanzata per advisor e collaboratori che operano nell'*inner circle* dei decisori, come emerso nel Capitolo 4 di questo Rapporto, dunque privilegiando un tipo di formazione maggiormente interattiva e selettiva per coloro i quali già operano nel campo dell'advice sia in veste di committenti sia in veste di fornitori di conoscenza, anche coinvolgendo i consiglieri dei Ministri e i vertici apicali di agenzie ed enti che forniscono conoscenza esperte.

A fianco di queste due attività, e sulla scorta dello sviluppo della Comunità di Pratica, è in progetto di proseguire l'attività di eventi che contribuiscano a creare una community di personale pubblico attento al tema del policy advice. In questa direzione, nel periodo tra le prime due edizioni del corso, è stato organizzato un evento pubblico che ha coinvolto il prof. Patrizio Bianchi nel doppio ruolo di committente (ex Ministro) e di fornitore (advisor con esperienza trentennale) nel seminario *Il ruolo del policy advice nelle decisioni pubbliche*, realizzato il 7 marzo 2023.

CONCLUSIONI

La seconda fase della ricerca SNA sul *policy advisory system* (PAS) italiano ha permesso di raccogliere e discutere alcune evidenze di carattere generale esplorate nella prima fase e di aggiungere alcune conoscenze specifiche che integrano e arricchiscono il quadro già noto, conferendogli profondità e consapevolezza.

Nei paragrafi che seguono vengono presentate le evidenze generali emerse sull'advisory system nell'Amministrazione centrale italiana e le evidenze specifiche relative agli advisor PNRR e al ruolo degli esperti negli Organismi parlamentari e nelle Regioni.

1. Cinque evidenze generali sul *policy advisory system* italiano

1.1. Un *policy advisory system* di natura contingente, basato sulle persone

La seconda fase della ricerca conferma innanzitutto la *natura contingente* del *policy advisory system* dell'Amministrazione centrale: un PAS, cioè, che si adatta alle situazioni sulla base del criterio fondativo degli approcci napoleonici rappresentato dalla politicizzazione.

Il fatto che la nomina di advisor sia strettamente fiduciaria e legata alle contingenze di singoli esecutivi rafforza il fatto che ogni esecutivo plasmò sistemi specifici a propria immagine e secondo i propri bisogni.

Tuttavia, non si tratta solamente di un presunto *spoils system* che imita quello dirigenziale: il meccanismo di selezione e cooptazione si è ormai spinto oltre l'affiliazione politica divenendo una modalità funzionale con la quale vengono costruiti sistemi di advice fondati prevalentemente su rapporti personali e non su affiliazioni partitiche.

La *personalizzazione* sembra un'evidenza più forte della politicizzazione ed è quindi sulla qualità delle persone e sulle loro competenze (capacità, conoscenze, abilità ed etica) che sembra fondarsi attualmente la funzionalità complessiva del sistema. Da qui deriva in prima istanza la rilevanza dello strumento formativo quale leva di qualificazione e cambiamento del sistema. I sistemi di persone devono essere trattati e governati mediante strumenti che operano appunto su di esse e, soprattutto, sulle loro competenze.

Il *policy advisory system* osservato nei Governi Conte II e Draghi è una conferma di questo fatto: è un sistema di persone, non solo di amministrazioni, istituzioni, categorie professionali o addirittura partiti. Si tratta di *reti di solidarietà* tra esponenti di diverse categorie (amministrazioni, Uffici di diretta collaborazione, istituzioni, enti di ricerca, professioni, accademie) che entrano in interazione e costruiscono situazionalmente gruppi di lavoro orientati al problem solving. Più che a un network di organizzazioni o unità organizzative siamo dinanzi a una rete tra persone che appartengono ad unità organizzative e/o organizzazioni. In questa prospettiva le esperienze e le traiettorie personali contano molto, alimentano il sistema, ne tengono in piedi la funzionalità complessiva.

Si potrebbe arrivare ad affermare, forzando un po', che la trasformazione dell'approccio napoleonico vada più in direzione di una *de-istituzionalizzazione* del suo impianto tradizionale e delle sue condizioni classiche, che in direzione di qualcosa di nuovo e diverso.

Non abbiamo elementi sufficienti, alla luce dei dati acquisiti, per affermare se l'approccio napoleonico italiano fondato su *political appointment* e sapere procedurale centrato sui Gabinetti stia transitando verso un modello Westminster o verso una sua versione differente, quello che però possiamo affermare è che si sta de-istituzionalizzando in direzione di una manifestazione maggiormente

ibrida in cui la dimensione personale, ossia delle persone coinvolte e delle loro competenze, assume una rilevanza maggiore delle dimensioni che caratterizzavano l'approccio napoleonico nella sua versione per così dire 'pura', ossia la politica, il diritto, l'organizzazione gerarchico-funzionale della burocrazia coi suoi staff (gabinetti).

1.2. Un *policy advisory system* plurale e a rete

La seconda fase della ricerca conferma, sia attraverso i dati quantitativi che quelli qualitativi, il dato più importante emerso durante la prima fase: la *pluralizzazione* dei saperi e *l'ibridazione* di funzioni.

Si tratta di una conferma importante per chi si occupa di formazione: il tradizionale monopolio degli Uffici di diretta collaborazione ha lasciato spazio a una rete di esperti molto ampia che travalica il diritto amministrativo e affonda la sua ragione d'essere nelle professionalità e nelle competenze esperienziali.

L'aspetto che è stato osservato in modo più stringente rispetto alla prima fase della ricerca è il processo di *retificazione* delle fonti di advice attraverso meccanismi di coinvolgimento molto ampi e intermittenti, talvolta addirittura episodici, dove le appartenenze, la fiducia, le comunità professionali e il prestigio acquisito nelle organizzazioni di appartenenza paiono il criterio che fa funzionare il tutto. Stanti le osservazioni e le valutazioni degli intervistati, questi meccanismi fanno funzionare il *policy advisory system* italiano in modo che viene ritenuto tutto sommato soddisfacente e apprezzabile dai diretti interessati.

I network, come emerge chiaramente dalle interviste ai Testimoni Privilegiati, non sono omogenei, hanno cerchie concentriche differenziate e variabili e meccanismi di accesso diversi. Il riconoscersi come appartenenti a una comunità di prescelti e di condividere affiatamento e un comune intendimento di gioco di squadra sostiene gli advisor e garantisce ai committenti politici l'affidabilità di un gruppo leale e orientato alla missione, che è quella di rispondere alla domanda politica nella risoluzione dei problemi.

In questa direzione le interviste confermano la centralità della committenza e la chiarezza dei suoi quesiti che sono in grado di modellare team efficaci nel rispondere ad essi, sia nel rapporto uno a uno, sia nella costruzione di squadre di esperti e collaboratori di esperti che danno vita ad altre reti di contatti, nelle relazioni tra questi e il resto dell'amministrazione, nei rapporti tra *board* e ambienti esterni (accademie, centri di ricerca, fondazioni, think tank, gruppi di interesse etc.).

Tutti questi elementi giocano in modo da risultare funzionali alla ricerca di dati e informazioni e alla soluzione del problema nella formulazione della policy.

1.3. Un *policy advisory system* basato sull'appartenenza al settore pubblico

Dalla seconda fase della ricerca emerge la conferma che l'advice è soprattutto un *ruolo*. Questa evidenza, già emersa in modo approfondito nel primo rapporto di ricerca, è ora arricchita da un elemento nuovo rappresentato dal settore di provenienza degli advisor.

Quello dell'advisor non è una professione né una mansione, ma un ruolo che si gioca in un ambiente istituzionale e che è fondato principalmente su competenze soft. Inoltre, fa perno sulla *moral suasion* e sulla capacità di esercizio dell'influenza, ed è esercitabile grazie ad alcune prerogative accumulate dall'esperienza (*phronesis*) derivanti dalla posizione che si ricopre.

Tra queste prerogative la più rilevante, alla luce dei dati, sembra essere soprattutto l'appartenenza al settore pubblico. Il policy advice è appannaggio di chi può vivere *per* l'advice e *non* di advice, parafrasando l'espressione che Max Weber impiegò nella celebre conferenza del 1919 "La politica come professione" (Weber 2006). È l'influenza esercitata da chi può permettersi di svolgere una funzione di conoscenza come 'seconda attività', *dopo* avere svolto anche il proprio lavoro pubblico che gli/le

permette di essere visto e reclutato nel sistema delle decisioni. È anche però l'influenza qualitativamente rilevante di chi esercita questa funzione grazie a una maturazione esperienziale acquisita nella carriera pubblica, elemento che diviene il requisito qualificante l'attrattività del potenziale advisor.

Quindi, si diventa advisor principalmente dopo aver acquisito posizioni di spicco (prevalentemente) nel settore pubblico (dirigenza, accademia, vertici apicali di istituzioni o di magistrature) e ivi aver compiuto una carriera.

È grazie a questa posizione, che non è meramente tecnica (*technè*), e che non è nemmeno puramente e meramente scientifica (*epistème*), ma esperienziale (*phrónesis*) che gli advisor divengono attrattivi e possono essere percepiti dalla domanda come potenziali efficaci advisor. Questo accreditamento è anche conforme ai tradizionali *bias* sociali italiani relativi ai rapporti intergenerazionali e di genere: l'accreditamento privilegia soprattutto maschi in coorti di età avanzate con alle spalle curricula dirigenziali.

Questo policy advice 'del posto fisso' che emerge dal *Dataset degli advisor del PAS italiano* è, di conseguenza, autoreferenziale, tendenzialmente conservatore, eccessivamente centrato sul sistema pubblico, ma anche e soprattutto un sistema potenzialmente chiuso.

La stragrande maggioranza dell'afflusso di advice proviene soprattutto dal corpo dell'Amministrazione centrale e dalle accademie romane e milanesi. Dall'esterno, inteso sia metaforicamente sia geograficamente, nel *milieu* dell'advice filtra una porzione abbastanza rilevante, ma assolutamente minoritaria, di idee, persone e competenze.

Il sistema italiano di advice rimane pertanto un contesto delimitato da reti personali, dove il ricambio, la contaminazione, l'innovazione dall'esterno sono affidate alla sensibilità e alle esigenze di singoli che allargano le maglie della cooptazione perché ne intravedono i benefici grazie alle loro competenze, visioni del mondo e alla loro leadership politica o amministrativa.

1.4. Un *policy advisory system* basato su una stabile domanda di conoscenza

A livello generale emerge anche un quarto e, forse apparentemente più scontato, elemento empirico che proviene dalla comparazione tra governi: la *domanda di conoscenza* continua ad essere attuale e, se non in crescita, comunque permanentemente alta.

Due esecutivi molto differenti mostrano ecologie di policy advice che ripetono caratteristiche analoghe. Trattandosi di un campione di quasi 1.500 casi di incarichi in tre anni, ciò rappresenta un dato che comincia ad essere consistente e persistente, oltre che abbastanza omogeneo tra i due esecutivi, nonostante la diversa compagine e stagione politica che li hanno caratterizzati.

La domanda di conoscenza esperta rimane alta al variare degli esecutivi, parzialmente influenzata dal *driver* della crisi, che è diversa per i due governi – pandemia per il Governo Conte II e adozione del PNRR per il Governo Draghi –, ma comunque incisiva nel favorire il reclutamento massiccio di advisor sia ordinari sia straordinari, sia vocati alle funzioni (consiglieri) sia assolutamente incidentali.

In linea di massima, però, la popolazione di advisor, come abbiamo ampiamente descritto nel Rapporto, continua ad essere "incidentale", composta cioè da persone che fanno advice, lo cercano e lo offrono, in virtù di uno status di secondo livello, perché già hanno operato in una carriera (pubblica) e in virtù di questa sono in grado di accedere a un ruolo di questo tipo. Anche se nel Governo Draghi il numero di advisor 'straordinari' è superiore a quello degli advisor 'ordinari', ma non in modo soverchiante, la cifra di incarichi 'ordinari' rimane alta e costante. I *policy advisory system* italiani non sono quindi effetto di una finestra emergenziale o di una specifica casualità, rappresentano al contrario un fatto che attraversa le contingenze e gli esecutivi e assume rilevanza e stabilità.

Benché si tenda ad esercitare il policy advice costruendo sistemi contingenti e modellati sui diversi esecutivi, sui loro bisogni e sul clima di policy making che determina le politiche di quel governo, il modo di procedere è il medesimo: costruire reti di persone *ad hoc* che rispondano a un'esigenza

contingente per risolvere un problema basandosi su reputazione, fiducia e buona volontà nei rapporti personali.

1.5. Un *policy advisory system* con un potenziale embrione di professionalizzazione

Una quinta evidenza di carattere generale che è stato possibile acquisire, proprio comparando i due governi e costruendo una serie storica di dati, ha permesso di evidenziare che il turnover dovuto alla politicizzazione è in realtà più parziale di quanto si potesse immaginare.

Una significativa parte di coloro i quali hanno ricevuto incarichi di *advice* è stata sostituita secondo meccanismi di cooptazione, passando da un esecutivo all'altro rispondendo alla logica fiduciaria della politicizzazione. Tuttavia, una frazione importante, oscillante tra un terzo e un quarto della popolazione guardando ad entrambi i governi, è rimasta nelle medesime posizioni di prima, o si è spostata tra ruoli diversi, ma continuando ad esercitare un ruolo di questo tipo.

L'esistenza di questa *popolazione di 'persistenti'* è un dato straordinariamente importante per chi vuole disegnare politiche della formazione e politiche della conoscenza nell'Amministrazione centrale: questi esperti potrebbero essere considerati come un embrione di un'*élite* di *advisor* che è ormai entrata nell'*inner circle* grazie ai criteri sopra descritti e vive in una condizione di rendita, o di acclarato prestigio, continuando ad essere scelti e apprezzati dai decisori per le loro professionalità.

È significativo sottolineare che non esistono mansioni, posizioni, professioni pubbliche più inamovibili: non sono i gabinettisti che rimangono e gli altri vengono sostituiti. È un fatto più generale, che dipende dal fatto che il tipo di *Advice* burocratico-istituzionale è predominante, e quindi sono la burocrazia e le Istituzioni in senso lato che offrono opportunità di stabilità e ricambio al tempo stesso.

Non sappiamo se si tratta di una tendenza verso una possibile o presunta professionalizzazione "dal basso" della figura dell'*advisor*, perché sarebbe azzardato avanzare questa interpretazione sulla base delle risultanze emerse su soli due esecutivi, ma di sicuro è un segno di consolidamento che indebolisce l'idea della politicizzazione napoleonica: le competenze dei burocrati sono ritenute affidabili e forti e ciò li accredita a divenire 'esperti' in ruoli professionali dove la competenza, la discrezionalità, la creatività intellettuale sono valutate come utili e necessarie. Non è la forza della competenza tecnica in sé o della scienza, ma la forza dell'esperienza, la reputazione delle persone che esercitano questa competenza.

Inoltre, questa sotto-popolazione di 'persistenti' è più anziana e più inserita nel sistema, sta al centro del network ed è quindi meno sostituibile, in qualche maniera appartiene maggiormente all'*inner circle*, senza identificarvisi. È un segnale di continuità: il decisore politico sembra avere bisogno di loro e ciò spiega la riconferma, magari in collocazioni differenti. Si tratta di un dato importante che orienta le scelte sulla formazione perché mostra *in rebus* l'esistenza di cerchie differenti di *advisor*, più occasionali o più continui.

Questi cinque risultati di ricerca, ossia: (i) la contingenza che conduce a personalizzazione e de-istituzionalizzazione ibridante; (ii) la retificazione; (iii) il ruolo appannaggio dell'*advisor* dipendente pubblico; (iv) la stabile domanda di *advice* e (v) l'esistenza di una cerchia ristretta di 'persistenti', sono evidenze di carattere generale che hanno attraversato gli esecutivi analizzati e ci permettono, comparando casi dissimili, di poter trarre indicazioni generalizzanti su come procedere e in quale direzione andare.

2. Evidenze specifiche sul sistema di advice del PNRR

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha innescato un networking diverso rispetto a quanto accadeva per le Task Force Covid-19. Si tratta di advisory board con livelli più elevati di anzianità, istruzione e maggiormente maschili.

Si tratta anche di una struttura maggiormente gerarchica, con molti *policy worker*, e tutta costruita selezionando dal settore pubblico per cooptazione unità di personale assemblate in un team profilato per rispondere a uno stimolo dall'alto e supportare il decisore. Molti *policy worker* sostengono un ristretto e selezionatissimo club di consiglieri di fiducia e di advisor di altissimo profilo appartenenti a *policy communities* di indubbio credito. Il PNRR ci svela, infatti, una struttura gerarchica dell'advice, un vero e proprio *policy advisory board* in embrione, che risponde a una logica di cerchi concentrici di esperti reclutati secondo il prestigio posseduto.

Un altro elemento di differenziazione dell'advice legato alla gestione dell'emergenza Covid-19 è dato dal diverso approccio dei due governi. Sono state osservate due strategie differenti, e questo è un reale effetto della contingenza: il Governo Conte II aveva configurato un network che aveva un baricentro forte nella Presidenza del Consiglio dei Ministri adottandola quale tecnostruttura di accoglienza di advisor straordinari e baricentro di quelli ordinari; il Governo Draghi ha invece configurato un sistema più diffuso tra Ministeri (Unità di missione) con una tecnostruttura *ad hoc* istituita parallelamente e fuori dalla Presidenza del Consiglio in quanto struttura amministrativa. Il Governo Meloni sembra avere proseguito su questo indirizzo rafforzando il nucleo centrale di questo *board*.

Il Governo Draghi, inoltre, si è valso di consiglieri maggiormente selezionati e numericamente inferiori, si è appoggiato maggiormente sui dirigenti e ha fatto perno sugli Uffici di diretta collaborazione, mentre il Governo Conte II aveva valorizzato soprattutto consiglieri e Task Force.

Vi sono ulteriori differenze che distanziano i due governi per quanto riguarda l'uso della conoscenza esperta, che riguardano il tipo di discipline, l'età, la provenienza degli advisor e l'incremento di advisor con competenze post-laurea, ma si tratta di variabilità al margine che connotano situazioni diverse di esecutivi diversi, perché al di là di una diversa declinazione assolutamente circostanziale, gli approcci sono tutto sommato condizionati da logiche abbastanza simili. Le interviste ai Testimoni Privilegiati hanno sottolineato le problematiche relative a questo fatto e le differenti visioni del problema, soprattutto il diverso significato che viene attribuito ai ruoli e il modo molto personale e situazionale di intendere il rapporto tra domanda e offerta.

Questi elementi confermano che le situazioni 'straordinarie', come la finestra indotta dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, costituiscono opportunità di apprendimento e di ristrutturazione del sistema amministrativo, il quale si adatta in modo geometricamente variabile, come una 'fisarmonica' attingendo a risorse prevalentemente interne contaminandole con quelle esterne.

Non esiste una ricetta, un modello, che emerge da questa esperienza: ogni decisore pubblico modella in maniera lievemente differente il network degli advisor configurando degli *inner circle* diversi e ribadendo, in questo caso in modo evidente, la logica fiduciaria della politicizzazione napoleonica.

Il risultato finale è che nascono 'squadre di advisor' temporanei come degli abiti di sartoria che vengono installate e dismesse secondo la durata degli esecutivi e delle emergenze. Si tratta di un punto di forza e di debolezza al tempo stesso, la forza di reti tra persone è in grado di affrontare anche le sfide più difficili, ma non dura nel tempo, e questa è la forza delle istituzioni, che invece è la sfida che deve affrontare il sistema italiano: transitare da un sistema di persone verso una forma istituzionalizzata.

3. Evidenze specifiche sul sistema di advice degli Organismi parlamentari e delle Regioni

Le evidenze generali sul sistema italiano di advice sono corroborate anche dai focus aperti su due casi di studio *ad hoc* - Parlamento e Regioni - che erano stati selezionati appositamente per vedere se esistevano dei controfattuali in grado di confermare e smentire la tendenza generale.

3.1. L'advice in Parlamento

Per quanto riguarda il Parlamento, vi sono numerosi elementi di continuità rispetto a quanto osservato nell'advice dell'Amministrazione centrale. L'impianto, le logiche, la selezione degli advisor replica le caratteristiche osservate nel contesto dell'Amministrazione centrale accentuandone forse addirittura ancor più il tratto di elitismo: prevale la selezione di advisor di indubbia reputazione, per lo più senior, al vertice di strutture pubbliche, dotati di prestigio personale e di conclamata visibilità. Ci si affida al contributo esperto ben selezionato e molto accreditato, soprattutto ricorrendo a figure dotate di alta legittimazione, indubbio prestigio, consolidate carriere.

L'elemento di conferma che l'advice parlamentare sembra conferire a questa ricerca è l'importanza del ruolo che svolge l'advice in termini di legittimazione verso i decisori. Leggendo tra le righe i dati delle audizioni e dei contenuti, soprattutto tenendo conto del tipo di advisor coinvolto, si vede bene la funzione legittimante che il policy advice gioca nei confronti del decisore parlamentare che necessita di essere corroborato dall'apporto conoscitivo degli esperti.

Nel lungo e dialettico rapporto tra conoscenza e politica che ha visto nel corso del tempo modalità e combinazioni diversificate e non sempre armoniche, la stagione attuale conferma la rilevanza dell'apporto degli esperti, anche proprio per la legittimazione che gli advisor possono offrire al decisore parlamentare, ancor più che a quello governativo, e tecnico-amministrativo, dove questo apporto è egualmente visibile, ma in misura meno evidente.

Il sistema di advice che risulta è un insieme di saggi e reputati esperti dotati di visibilità che orbitano intorno ai decisori, talvolta esplicitamente orientati a trasmettere conoscenze e favorire l'apprendimento ai decisori, mentre sembra meno rilevante la possibilità di apportare idee realmente nuove che permettano di orientare le decisioni verso visioni e soluzioni innovative presentando scenari, problematizzando e prefigurando soluzioni e problemi nuovi.

3.2. L'advice nelle Regioni

Il caso delle Regioni presenta evidenze che vanno in una direzione differente, ma conferma per esse la medesima natura *loosely coupled* del sistema italiano osservato per l'Amministrazione centrale. Addirittura, come descritto nella sezione del Rapporto dedicata a questo tema, il dato è ancora più estremizzato.

Ciò che si osserva nelle Regioni non è confrontabile con quanto accade nell'Amministrazione centrale. Nelle Regioni, infatti, la natura e le funzioni dell'advice sembrano assumere toni decisamente centrifughi: il caso dei Comitati tecnico-scientifici costituiti durante la pandemia da Covid-19 risponde, ad esempio, a logiche estremamente eterodosse e localistiche. Si tratta di strumenti di supporto costruiti per cooptazione sulla base di logiche fiduciarie che premiano la struttura del notabilato intellettuale, accademico e professionale del territorio conferendogli rappresentatività e visibilità.

Ciò che alla luce dei dati raccolti, e stante la grande disomogeneità e conseguente difficile trattabilità del dato stesso, sembra davvero arduo in questo quadro è intravedere una logica comune e una comune visione di che cosa sia l'advice all'interno delle Regioni, constatazione che ha costretto il gruppo di

ricerca a circoscrivere a un certo punto l'indagine a tre studi di caso, dato il grado di dettaglio delle informazioni e la scarsa comparabilità dei dati.

L'analisi dei tre casi – Campania, Emilia-Romagna e Lombardia – peraltro evidenzia ancora localismo e autoreferenzialità. Una comparazione sistematica e analitica con questi elementi è quasi impossibile data la polisemia delle funzioni e la dispersione di esperienze e uffici.

L'inquadramento giuridico, le etichette, la funzione stessa di *advice* viene intesa in modo diverso tra una Regione e l'altra e non si tratta solo di contingenze, quanto dell'assenza di una visione comune di che cosa si debba intendere per *advice*, anche se il senso e la funzione sottostanti mostrano che c'è e viene praticato, ma manca un linguaggio comune, una terminologia di base e una comprensione univoca del significato e del ruolo

La funzione non è consolidata, i fabbisogni sono diversi e, come in Parlamento, ma in misura molto più evidente, pare che la funzione di legittimazione sia estremamente più incisiva rispetto all'Amministrazione centrale. Inoltre, i rapporti fiduciari paiono così rilevanti da assorbire anche le funzioni: è significativo che etichette, nomi, uffici, mansioni etc. non solo generano una babele linguistica, ma danno anche l'idea che non esista un confine netto tra diversi tipi di ruolo.

Alla luce delle evidenze riscontrate non è definibile con certezza dove inizi il *policy advice* e dove finisca il *political advice*, ossia il lavoro di segreteria a supporto del politico nella sua attività di confronto con le forze politiche, il quale include esperti di comunicazione e *ghost writer*, oltre ovviamente alla segreteria particolare; dove a sua volta cominci la funzione delle relazioni istituzionali e delle pubbliche relazioni, la comunicazione o il lobbying, la consulenza o il *policy work*.

In conclusione, anche i due focus sull'*advice* in Parlamento e nelle Regioni forniscono un quadro aggiuntivo che integra e rafforza le evidenze apprese per l'Amministrazione centrale mostrando continuità e discontinuità, ma sottolineando anche alcuni indirizzi congiunti per quanto riguarda il da farsi nel passaggio dalla ricerca alla policy, soprattutto per quanto concerne la policy della formazione nel settore pubblico.

POLICY RECOMMENDATION

1. Il sistema italiano di advice: indirizzi per i decisori

Le cinque evidenze generali esposte nelle conclusioni sollevano alcune possibili riflessioni per il decisore pubblico sullo sviluppo e sui destini del sistema italiano.

Gli elementi emersi dalla seconda fase della ricerca SNA hanno confermato che l'analisi compiuta nella prima fase della ricerca nel 2021 non era frutto di una finestra di eccezionalità. Il policy making contemporaneo risente effettivamente della necessità di dotarsi di conoscenze approfondite finalizzate a sostenere decisioni molto complesse e politiche pubbliche interconnesse a più livelli di governo.

La complessità delle politiche unitamente con le sfide del cambiamento imposto da alcune di esse, mettono i decisori nelle necessarie condizioni di circondarsi di squadre di esperti, all'esterno e all'interno dell'amministrazione, facendo aggio sulle risorse disponibili, al fine di poter sostenere la capacità cognitiva del decisore, messa a repentaglio dalla complessità, dall'impossibilità di sapere tutto e dal susseguirsi delle crisi.

La trasformazione delle organizzazioni della rappresentanza, i diversi meccanismi di reclutamento del personale politico e la responsabilità decisionali degli organi elettivi nelle congiunture decisionali contemporanee aumentano la criticità di quanto sopra descritto e ribadiscono quanto sia importante dotare l'Amministrazione centrale di una *capacità sistemica di sostegno alle decisioni pubbliche*.

Alcune proprietà specifiche del sistema, come la natura *loosely coupled*, la personalizzazione, l'autoreferenzialità pubblica, i 'mercati interni' e gli advisor 'persistenti', sono evidenze che mostrano anche l'importanza di quanto detto e la necessità di avviare opere di manutenzione del sistema agendo su meccanismi che comprendono azioni come: (i) l'individuazione più circoscritta di che cosa si intenda per advice; (ii) le forme dell'ingaggio; (iii) l'eventuale retribuzione degli esperti; (iv) la predisposizione di codici etici per gli advisor sia ordinari sia straordinari, sia incidentali, sia collocati in posizioni esplicitamente orientate a questo scopo.

L'*incidental advice* richiede, come sta accadendo in altri paesi, attenzione pubblica perché il mondo cambia ed è necessario conseguentemente dotarsi di una capacità di adattare le strutture alle innovazioni.

Le evidenze emerse dalla ricerca sottolineano soprattutto la rilevanza della cd. Area cognitiva (si veda il "Modello di competenze dei dirigenti della PA italiana" previsto nelle Linee guida di accesso alla dirigenza pubblica del Dipartimento della Funzione Pubblica) che richiede:

1. lo sviluppo di capacità sistemica e di visione strategica da parte delle posizioni dirigenziali dell'Amministrazione centrale;
2. che le funzioni di conoscenza abbiano un'attenzione speciale e una policy dedicata che valorizzi strumenti quali banche dati, osservatori, analisi e legittimazione dell'importanza della conoscenza.

Sotto questo profilo la SNA sta già svolgendo un ruolo importante: in primo luogo, il *Dataset sugli advisor del PAS italiano*, che è un *unicum* nel suo genere, ha una funzione di osservatorio permanente, che potrebbe essere valorizzata e legittimata ulteriormente.

Inoltre, il progetto di una Comunità di Pratica sugli esperti che supportano le decisioni pubbliche che comprende ruoli diversi, includendo ovviamente i policy advisor, ma anche i valutatori e gli esperti di *strategic foresight*, può costituire una leva che permette di evidenziare che esiste una funzione cognitiva di tipo strategico e sistemico che non è fatta di episodi, ma di permanenti necessità.

Per questa ragione, il ruolo della Comunità di Pratica e delle forme di istituzionalizzazione della conoscenza mediante strategie permanenti di alimentazione e sostegno, anche motivazionale, oltre che cognitivo, può risultare decisivo in questo processo.

2. L'analisi delle competenze: indirizzi per la formazione

I dati presentati nel Rapporto confermano che l'*action research* riveste una funzione importante per progettare la formazione: la formulazione degli interventi formativi deve valorizzare i punti di forza e arginare le debolezze di un sistema fortemente centrato sulle persone, fatto che da una parte lo rende elastico e flessibile, ma allo stesso tempo anche temporaneo e diseconomico.

La formazione permanente, in un quadro del genere, è più che una politica di cambiamento e di emancipazione, è una necessità di supporto continuo e di sostegno. Occorre, infatti, che l'impianto esistente di advice si consolidi e assuma una valenza sistemica, e non si riduca solo a una questione di rapporti personali, perché la personalizzazione è una strada solo apparentemente promettente nel breve periodo, ma un boomerang nel medio e lungo periodo, giungendo, invece, alla costruzione di saperi, pratiche, modalità comportamentali comuni e a un'etica condivisa.

2.1. Formare le persone sull'advice

La prima azione formativa ha come focus la *socializzazione di base*, come già fatto nell'ambito del corso SNA *La conoscenza nelle decisioni pubbliche: il ruolo degli esperti* nel 2022 e nel 2023. Si tratta di apprendere a capire e decodificare il sistema italiano di advice e le sue peculiarità, investendo su una formazione orientata a valorizzare le competenze relazionali: capacità di costruire relazioni dopo aver appreso a leggere i contesti. In altre parole, capire i network e imparare a operare al loro interno.

Questo primo target è abbastanza massivo, poiché coinvolge una buona parte dei *policy worker* sia del PNRR sia degli Uffici di diretta collaborazione, ossia consulenti che, a vario titolo, sono coinvolti più o meno direttamente e a titolo individuale contribuendo alle decisioni degli organi con la loro conoscenza esperta, ma anche segreterie tecniche, e soprattutto, la dirigenza, non solo apicale, e i vertici di enti ed agenzie del sistema amministrativo centrale, a partire dagli enti pubblici di ricerca.

Partendo dai corsi realizzati si conferma la necessità di favorire il sistema pubblico ad agire su sé stesso in senso riflessivo, apprendendo a capirsi, a divenire meno autoreferenziale, agendo sulla leva della qualificazione delle persone per rendere qualitativo il sistema intero.

2.2. Formare gli advisor dell'inner circle

La seconda azione di intervento è una *formazione mirata al target di chi opera nell'inner circle*, o nei suoi pressi, in senso allargato, che includa gli advisor cd. persistenti in attività laboratoriali di riflessione, condivisione e sviluppo.

Costoro sono driver del sistema, rappresentano un target formativo di privilegio per l'emancipazione del sistema, sono portatori di conoscenza, formatori gli uni per gli altri, ma sono anche una popolazione bisognosa di elementi informativi. Sarebbe un grave errore ritenere costoro già definitivamente formati.

Questa categoria di advisor potrebbe essere destinataria di una strategia formativa specialistica e dedicata, totalmente diversa da quelle già in essere, con temi e contenuti più mirati e maggiormente selettivi e con modalità assolutamente diverse, non di tipo frontale, ma prevalentemente interattive, discorsive, laboratoriali.

Il target dell'*inner circle* richiede formazione tematica e di approfondimento, confronto con casi internazionali e sviluppo di strategie di comunicazione, influenza e relazioni nel sistema amministrativo di tipo più avanzato. La prospettiva dell'*anticipatory governance* potrebbe andare in questa direzione come esempio pilota di approfondimento avanzato proprio per chi opera nell'*inner circle*.

2.3. Formare ai (nuovi) temi dell'advice

Un terzo tipo di intervento formativo riguarda i contenuti. Il limite maggiore che emerge dalla ricerca è l'autoreferenzialità del sistema descritto, la sua chiusura, l'eccessiva matrice pubblica, la dominanza della cultura giuridica, anche se molto diminuita rispetto al passato, e anche l'assenza di advisor nelle corti inferiori a 45 anni, che significa un limitato apporto di idee innovative.

In questa direzione potrebbero essere necessarie iniziative formative orientate a idee nuove, testimonianze di rottura, nuove competenze, anche mediante afflusso di idee e competenze dalle discipline STEM, maggiore affidamento alle tecnologie, esempi ed esperienze di successo di altri Stati membri dell'Unione europea o al di fuori di essa e una maggiore contaminazione dal mondo delle imprese e della ricerca. L'internazionalizzazione dei contenuti e delle esperienze sembra davvero un'urgenza formativa volta a sprovvincializzare un sistema che pare localistico e avvitato su alcuni centri organizzativi e geografici (Roma e Milano). Pare, pertanto, necessario che il sistema italiano di advice inizi un processo di apertura verso l'esterno in cerca di soluzioni maggiormente innovative, sia attraverso il reclutamento, che favorisca diversificazione di genere e un abbassamento dell'età, sia mediante la formazione che è lo strumento che agisce sulle persone.

Tra le possibili strade da seguire vi è un ringiovanimento di idee e persone, anche tra i formatori, al fine di portare discontinuità con una discreta forza d'urto dell'innovazione. Vi sono, infatti, politiche e *issues* da far affrontare a entrambi i pubblici - base e *inner circle* - che sono determinanti, a partire dall'Intelligenza Artificiale, dalla digitalizzazione, dalla transizione ecologica, dalle politiche del cibo, dalla sfida demografica per fare solo alcuni esempi che avrebbero la funzione di 'scuotere' una formazione adagiata su procedure e argomenti abituali. Il sistema di advice italiano "si parla un po' addosso": appare quindi necessario usare la formazione per contaminarlo con argomenti e idee nuove.

2.4. Sviluppare una strategia formativa di approccio all'advice per le Regioni

Le evidenze emerse sul sistema di advice nelle Regioni offrono un primo target formativo importante, in considerazione della situazione confusa e sfrangiata che è stata osservata la formazione potrebbe avere una funzione pedagogica nel compito di uniformare conoscenze e socializzare significati, buone pratiche e funzioni lasciando agli organi politici la discrezionalità su cosa fare e come agire, ma consegnando loro anche chiarezza su ruoli e funzioni.

Il fabbisogno formativo sottostante che emerge dall'indagine è sufficientemente indicativo: si tratta di favorire la condivisione di significati e funzioni generali dell'advice, trasmettere un lessico di base e insegnare a distinguere i confini tra le funzioni, sia sul piano giuridico-formale, sia su quello sostanziale di tipo conoscitivo, sia su quello delle competenze necessarie per creare una cultura omogenea e funzionale: sapere, saper fare e saper essere.

Si tratta di interventi formativi di base che potrebbero rispondere a una logica aderente ai Poli formativi territoriali della SNA.

Nel caso dell'Amministrazione centrale il *soft power*, come emerso chiaramente dalla ricerca, costituito da un sistema di persone, richiede da un lato, di lavorare sulle persone attraverso due tipologie di intervento; dall'altro, di investire su nuovi strumenti e modalità di sviluppo delle policy.

Non si tratta di trasmettere conoscenze o procedure, ma di far apprendere alle persone a gestire al meglio le relazioni, saper leggere e affrontare i contesti, gestire il cambiamento, farsi promotori della qualità anche attraverso una specifica etica dell'advice.

2.5. Sviluppare le competenze dell'Area cognitiva

Il “Modello di competenze dei dirigenti della PA italiana”, elaborato dalla SNA nell'ambito delle Linee guida di accesso alla dirigenza pubblica, e adottato con un decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione, ribadisce l'importanza e la centralità della cd. Area cognitiva, che raggruppa le competenze: Soluzione dei problemi, Visione strategica, Pensiero sistemico.

I dati di questa ricerca e i suoi risultati danno piena conferma dell'adeguatezza del Modello di competenze rispetto ai bisogni contemporanei e soprattutto confermano la loro rilevanza rispetto alle evidenze. È necessario quindi contribuire a istituzionalizzare il ruolo agendo sulle competenze dell'Area cognitiva per tutti i target individuati: formazione massiva, formazione dell'*inner circle* e formazione decentrata ad Amministrazioni singole e/o alle Regioni.

3. Lo sviluppo della conoscenza sul *policy advisory system* italiano: indirizzi per la ricerca

La ricerca SNA sul sistema italiano di policy advice ha sviluppato uno strumento originale di ricerca e analisi – il *Dataset degli advisor del PAS italiano* – che ha permesso per la prima volta di mappare in maniera compiuta gli esperti coinvolti dai governi nel processo decisionale a supporto del policy making.

Dal punto di vista delle attività di ricerca è adesso opportuno estendere e completare il *Dataset degli advisor del PAS italiano*, che copre attualmente il Governo Conte II e il Governo Draghi, mappando gli advisor del Governo Meloni per capire fino a che punto le continuità tra esecutivi sono realmente tali e quali discontinuità invece devono essere conteggiate per soppesare e dare valore generalizzante alle conclusioni emerse nelle prime due fasi della ricerca.

La strategia delle interviste qualitative ha cercato di andare incontro a questa lacuna con due Testimoni Privilegiati del Governo Meloni, al fine proprio di integrare e aggiornare i dati, ma questi elementi non sono sufficienti a corroborare la capacità di generalizzazione dei dati.

Si auspica, pertanto, la possibilità di completare il Dataset con gli esperti del Governo Meloni al fine di poter acquisire una più ampia generalizzazione nei risultati già individuati e fornire un indirizzo sulla formazione e sulla policy della conoscenza maggiormente robusta.

Appendice

LA METODOLOGIA DELLA RICERCA

In questa Appendice del Rapporto viene esposta in maniera dettagliata la metodologia della ricerca presentata sinteticamente nel Capitolo 2. La sezione è strutturata nel modo seguente: i primi tre paragrafi sono dedicati alla descrizione dettagliata del *Dataset degli advisor del PAS italiano*, nelle sue tre sezioni: Dataset Amministrazioni centrali (sezione 1), Dataset Organismi parlamentari (sezione 2) e Dataset Regioni (sezione 3). L'ultimo paragrafo è dedicato alla presentazione della metodologia delle interviste qualitative semi strutturate.

1. Dataset Amministrazioni centrali

Nei seguenti paragrafi sono presentate le principali operazioni metodologiche inerenti alla costruzione del Dataset degli advisor del Governo Draghi, in coerenza con quanto già realizzato per gli advisor del Governo Conte II nella prima fase della ricerca (SNA 2021), e nella logica della creazione di un unico dataset omogeneo che, tenendo conto delle diversità, favorisca una trattabilità coerente dei dati raccolti.

1.1. La mappatura degli advisor del Governo Draghi

Prima di indicare quali operazioni specifiche sono state necessarie per accorpate i Dataset di due diversi governi, è opportuno indicare il tipo di operazione di codifica originale che contraddistingue la mappatura degli advisor nell'ambito delle due fasi della ricerca. Le evidenze del dataset sono state, infatti, raccolte attraverso tre step.

Il primo step ha previsto una mappatura di tipo induttivo, operazione necessaria in assenza di un universo già definito di casi e di una definizione normativa uniforme di che cosa si debba intendere per policy advisor in un contesto napoleonico. La mappatura è avvenuta pertanto per approssimazione cercando di esaurire la casistica riconducibile alla definizione di advisor discussa nel Capitolo 3.

Ciò che è stato rilevato sono quindi i ruoli di advice esercitati dai casi osservati e rilevati a partire da incarichi espliciti, contenuti in documenti formali come la Costituzione, gli statuti degli istituti di ricerca e di altre istituzioni coinvolte nel policy making, gli atti di nomina. Un precedente set di interviste a Testimoni Privilegiati all'interno dei singoli Ministeri, realizzato nella prima fase della ricerca, aveva anche permesso di individuare i ruoli organizzativi che sostanzialmente svolgevano attività di policy advice dall'interno dell'organizzazione.

Questa doppia operazione ha permesso di combinare un *approccio posizionale*, basato sull'individuazione di incarichi espliciti, con un *approccio reputazionale*, basato sulla conoscenza dei contesti da parte degli attori del policy making.

Il secondo step è stato rappresentato dalla raccolta dei dati attraverso un'analisi documentale condotta sulle sezioni "Amministrazione Trasparente" di ciascuna Amministrazione, che ha permesso di avere a disposizione un primo elenco di nomi e informazioni di base sull'incarico di consulenza.

Infine, sono stati raccolti dai siti web dei Ministeri (o, in mancanza di questi, da Internet) tutti i CV delle persone responsabili degli incarichi di advice individuati e si è utilizzato il contenuto dei CV per registrare nel Dataset le caratteristiche principali di ciascun incarico. Questa strategia induttiva ha permesso di individuare chi svolge realmente il ruolo di advisor.

Per mappare anche i ruoli di advice impliciti di dirigenti apicali si è sviluppata una strategia aggiuntiva studiando gli organigrammi del Governo Draghi, al fine di selezionare i Capi di gabinetto e dei dipartimenti ministeriali coinvolti nella formulazione delle politiche. Tale selezione era stata verificata, tramite un panel di interviste qualitative mirate durante la prima fase della ricerca (SNA 2021). Le interviste avevano permesso di identificare gli incarichi di policy advice impliciti e aggiuntivi degli alti funzionari che ricoprono posizioni ministeriali. Nella seconda fase della ricerca si è pertanto replicato per il Governo Draghi quanto era stato fatto, grazie alle interviste per il Governo Conte II, e sono stati quindi selezionati i casi con il medesimo criterio.

Gli incarichi identificano una popolazione di advisor governativi, ovvero persone che forniscono consulenza conoscitiva diretta al Ministro, escludendo quindi coloro che svolgono attività di consulenza a livello gerarchico inferiore (ad esempio, dirigenti intermedi o altre figure).

Gli advisor individuati comprendono sia componenti interni sia esterni alla Pubblica amministrazione, come singoli esperti e consulenti, membri di comitati, alti funzionari dei dipartimenti ministeriali coinvolti nella formulazione delle politiche, capi di alcuni specifici organismi pubblici che forniscono consulenza nell'ambito dei loro compiti istituzionali, sia per statuto (come il CNEL e i 20 Enti pubblici di ricerca statali, ma anche alcune agenzie pubbliche), sia per prassi (come i vertici dell'Avvocatura Generale dello Stato, della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato).

1.2. L'integrazione delle matrici di dati del Governo Conte II e del Governo Draghi

La mappatura degli esperti del Governo Draghi ha adottato, come descritto nel Capitolo 3, le medesime fonti del Governo Conte II. L'associazione tra i due dataset e la conseguente costruzione di un unico dataset ha reso necessarie alcune operazioni di interoperabilità dei dati necessarie a “far comunicare tra loro” le due matrici di dati che contengono complessivamente 1.497 casi. Come già anticipato in quel capitolo, si distingue tra incarichi e persone, dacché una persona può avere durante un esecutivo anche più di un incarico (in larga parte due, raramente tre):

- il Governo Conte II ha registrato 782 incarichi (di cui 176 casi di advisor collegiali Covid-19) per un totale di 732 persone;
- il Governo Draghi ha registrato 715 incarichi (di cui 260 casi di advisor collegiali PNRR) per un totale di 671 persone.

Per quanto riguarda, infine, il sottogruppo dei cd. persistenti, che hanno partecipato ad entrambi i governi, si tratta di 211 incarichi per un totale di 205 persone.

Il Dataset è stato analizzato mediante statistiche descrittive monovariate e bivariate sintetizzate attraverso tavole di contingenza e rappresentazioni grafiche (istogrammi e diagrammi a torta).

La prima analisi monovariata di controllo ha evidenziato alcune difformità tra i dati, dovute principalmente a errori materiali di imputazione, con la conseguente modifica delle informazioni in seguito a ulteriori ricerche. Ciò ha reso indispensabile un'operazione di verifica puntuale e omogeneizzazione delle codifiche, come riportato nel codebook (Tabella A1).

L'individuazione (e il successivo inserimento) degli advisor del Governo Draghi ha richiesto in alcuni casi un approfondimento in merito all'opportunità di riclassificare alcuni incarichi di advice affidati nel Governo Conte II con l'obiettivo di un maggior rigore metodologico in sede di comparazione dei dati.

Inoltre, nella costruzione del Dataset si è adottato come criterio l'inserimento di tutti i componenti di comitati e organi ministeriali, e non solamente dei vertici (come era avvenuto nella prima fase della ricerca). Tali operazioni hanno comportato l'ampliamento – rispetto alla prima fase della ricerca – della platea di advisor del Governo Conte II inseriti nella sezione 1 del *Dataset degli advisor del PAS italiano*.

Tale ampliamento è consistito nell'integrazione di 70 casi di incarichi inizialmente non registrati. Tale integrazione ha richiesto una attenta rilettura di tutti i *record* di casi registrati nel dataset relativi al Governo Conte II, presentati nel Rapporto della prima fase della ricerca (SNA 2021).

Infine, un'attenzione specifica è stata dedicata a casi di incarichi relativi ad alcune commissioni e comitati di studio, che ha comportato una ulteriore integrazione degli incarichi inseriti.

1.3. Ricodifica e analisi dei dati

Prima di procedere all'analisi dei dati è stato anche necessario costruire - e quindi ricodificare - alcune variabili particolarmente rilevanti. Si tratta principalmente di tre variabili dedotte dalle informazioni presenti nelle sezioni "Amministrazione Trasparente" dei siti istituzionali relativi a:

- a) Incarico assegnato;
- b) Tipo di advice;
- c) Collocazione organizzativa.

Su queste tre variabili sono state effettuate operazioni di pulizia e ricodifica sulla base dei criteri di seguito indicati.

Incarico assegnato: variabile costruita utilizzando informazioni relative alla collocazione organizzativa e alla descrizione del ruolo assegnato.

Questa variabile è stata poi riaggregata in un numero ridotto di categorie assemblando: vertici istituzionali; consiglieri; esperti; altri consulenti o collaboratori; vertici Uffici di diretta collaborazione; vertici organi ministeriali; componenti organi ministeriali; vertici amministrativi.

Occorre precisare che la categoria "componenti organi ministeriali" è stata adottata quasi esclusivamente per il Governo Draghi poiché solo in questa fase della ricerca si è deciso di includere, tra gli incarichi assegnati, non solo i vertici, ma anche i componenti di comitati e strutture ministeriali. Gli unici incarichi di questo tipo riferiti al Governo Conte II sono relativi a quelli in continuità tra i due Governi oppure agli incarichi che sono stati riclassificati da "esperti" a "componenti".

Tipo di advice: variabile che identifica il tipo di offerta di advice.

Si tratta di una variabile che è stata costruita partendo dall'incarico assegnato, suddivisa in tre tipi di advice: Individuale; Burocratico-istituzionale (che include anche gli Osservatori); Uffici di diretta collaborazione.

A queste tre categorie, come segnalato nel Capitolo 3 del Rapporto, viene aggiunta una variabile ibrida che comprende gli advisor incaricati come componenti di commissioni e Task Force Covid-19 (advice Collegiale Covid-19) per il Governo Conte II e componenti di team di advice relativi alla gestione del PNRR per il Governo Draghi.

La rilevazione analitica ha comportato l'ulteriore suddivisione della categoria PNRR in due sotto-tipi: (i) PNRR statutario e (ii) PNRR volontario. Nel primo caso sono stati classificati come PNRR statuari le strutture di governance del PNRR: Segreteria tecnica, Unità di missione dei Ministeri, Unità di razionalizzazione e miglioramento della regolazione, Servizio centrale del Ministero dell'Economia e delle Finanze e gli annessi uffici. Sono stati classificati come PNRR volontario i gruppi, i comitati, le commissioni a supporto del PNRR non previsti tra gli organi di governance.

Collocazione organizzativa ricodificata: variabile che identifica il luogo dove l'incarico viene svolto.

Questa variabile è stata costruita attraverso la definizione di quattro diverse categorie: (i) Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM); (ii) Dipartimenti PCM; (iii) Ministeri; Enti pubblici di ricerca; iv) Altre istituzioni e agenzie.

Nella fase di accorpamento dei dataset del Governo Conte II e del Governo Draghi è stata costruita una variabile *ad hoc* che permettesse di registrare la codifica secondo il Dataset di ciascun caso. La nuova variabile, denominata *Governo*, prevede la rilevazione della presenza del caso indagato secondo il tipo di esecutivo, quindi attraverso tre categorie: (i) presenza nel solo Governo Conte II; (ii) presenza nel solo Governo Draghi; (iii) presenza in entrambi i governi. Ciò ha permesso di compiere il confronto tra ruoli di advisor tenendo conto della continuità tra i due governi e della continuità/discontinuità degli incarichi ad essi attribuiti.

Infine, è stata creata *ex novo* la variabile *Provenienza*, aggregando l'istituzione di riferimento in: (i) enti pubblici, ossia gli advisor dipendenti/collaboratori di altre amministrazioni pubbliche; (ii) organizzazioni private, ossia gli advisor dipendenti/collaboratori di aziende o liberi professionisti/imprenditori; (iii) interni all'Amministrazione centrale, ossia gli advisor dipendenti di Ministeri o della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

1.4. Il codebook

La costruzione delle variabili è avvenuta secondo criteri di codifica specifici.

La Tabella A1 illustra in modo semplificato il codebook, ossia la lista delle variabili con i rispettivi criteri di ricodifica.

Tabella A1. Codebook advisor Amministrazioni centrali

Nr. Variabile	Nome Variabile	Descrizione Variabile
1	Cognome nome	
2	Governo	Conte II o Draghi
3	Tipo di advice Conte II	Tipo di offerta - Individuale; Burocratico-istituzionale; Diretta collaborazione e osservatori; Collegiale Covid
4	Tipo advice Draghi	Individuale; Burocratico-istituzionale; Diretta collaborazione e osservatori; PNRR_statutario; PNRR_volontario
5	Genere	
6	Fascia di età	Coorte di età: <45; 46-59; <60 anni
7	Titolo di studio	Diploma; Laurea; Post-Laurea
8	Politicizzazione	Eventuale affiliazione degli advisor a partiti
9	Affiliazione	Partito politico col quale si è avuta una esperienza politica
10	Gruppi di interesse	Eventuale affiliazione degli advisor a un gruppo di interesse
11	Professione	Incarico esercitato dall'individuo in analisi: Dirigente Privato (compresi imprenditori e dirigenti di società controllate); Professionisti (Professione intellettuale; consulente); Dirigenti pubblici (Dirigenti I II fascia; Direttori generali; Vertici apicali ministeriali; Capi Gabinetto; Prefetti; Carriere diplomatica e militare; Polizia; Esercito; Carabinieri; Magistrati; Avvocati dello Stato); Accademici; Giornalisti e Uffici Stampa; Politici

12	CUN	SSD degli accademici incaricati di advice
13	Aree CUN	Appartenenza degli accademici ad una delle seguenti aree CUN: Ingegneria civile e architettura; Ingegneria industriale e dell'informazione; Scienze biologiche; Scienze chimiche; Scienze della terra; Scienze dell'antichità, filologico-letterarie e storico-artistiche; Scienze economiche e statistiche; Scienze fisiche; Scienze giuridiche; Scienze matematiche e informatiche; Scienze mediche; Scienze politiche e sociali; Scienze sociali; Scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche
14	Branche conoscenza	Scienze applicate e tecnologiche; Scienze matematiche, fisiche e naturali; Scienze mediche; Scienze sociali; Scienze umanistiche
15	Localizzazione Atenei	Collocazione geografica degli atenei
16	Istituzione di riferimento	nome dell'Istituzione/ente presso cui l'individuo in analisi presta servizio
17	Provenienza	Provenienti da enti pubblici; provenienti da enti privati o autonomi, provenienti da amministrazioni centrali, inclusa PCM
18	Atto del decreto	Nome, numero, data dell'atto
19	Task force Covid-19	Nome della task force: Comitato di esperti (Task Force MIUR); Comitato di esperti in materia economica e sociale; Comitato Tecnico Scientifico; Gruppo di lavoro data-driven per l'emergenza Covid-19 (Task Force Dati); Task Force Donne per un Nuovo Rinascimento; Task Force per l'efficiente e rapido utilizzo delle misure di supporto alla liquidità; Unità di monitoraggio per il contrasto della diffusione di fake news relative al Covid-19 sul web e sui social network
20	Descrizione del mandato	Integrazione (per previsione di legge o costituzionale: Consiglio di Stato, CNEL, Commissari Straordinari ecc.) a una funzione di Governo; alla presa della decisione (tramite un supporto: ad es. pareri); Integrazione (ex lege) a una funzione di governo per emanazione di delibere o atti attuativi: Dipartimenti PCM; Supporto: pareri non obbligatori e non vincolanti su materie identificate nel mandato; Supporto: Drafting legislativo; Attività di ricerca occasionalmente prestata al policy advice; Coordinamento: tavoli di confronto
21	Organizzazione presso la quale si offre la propria prestazione	Ente pubblico o privato presso il quale l'advisor presta la propria attività principale: Ministero della Difesa; Ministero per gli Affari Europei; Ministero per le Politiche giovanili e lo Sport; Ministero della Giustizia; Ministero dell'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione; Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale; Ministero dell'Interno; Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo; Ministero dell'Economia e delle Finanze; Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali; Ministero dello Sviluppo economico; Ministero dell'Istruzione; Ministero della Ricerca; Ministero del Lavoro e Politiche sociali; Ministro per la Pubblica Amministrazione; Ministro per le Pari Opportunità e la Famiglia; Ministro per i Rapporti con il Parlamento; Presidenza del Consiglio dei Ministri; Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie; Ministero della Salute; Ministero per il Sud e la Coesione territoriale; Ministero delle Infrastrutture e trasporti
22	Organizzazione riaggregata	PCM; Dipartimenti PCM; Ministeri; Enti pubblici di ricerca; Altre istituzioni e agenzie
23	Collocazione organizzativa	Posizione dell'advisor: in staff al vertice politico oppure nell'ambito di qualche dipartimento o struttura
24	Incarico assegnato	Incarico assegnato utilizzando informazioni collocazione organizzativa e descrizione ruolo assegnato - riaggregato per Uffici di diretta collaborazione

25	Ruolo assegnato	Ruolo effettivamente svolto in forma discorsiva
26	Trasparenza	Presenza o meno dei CV sito web

Elaborazione SNA, 2023

Le variabili “ruolo assegnato” (25), “organizzazione presso la quale si offre la propria prestazione” (21) e “collocazione organizzativa” (23) si ripetono per i Governi Conte I, Conte II e Gentiloni. Le variabili “tipo advice” (3 e 4), “organizzazione riaggregata” (22), “incarico assegnato” (24) con le rispettive riaggregazioni si ripetono per gli incarichi svolti dagli advisor nel Governo Conte II e nel Governo Draghi.

1.5. L’analisi descrittiva

L’analisi descrittiva presentata nel Capitolo 3 del Rapporto è stata sviluppata secondo modalità di analisi statistica monovariata e bivariata.

L’analisi monovariata ha avuto ad oggetto tutte le principali variabili: Genere; Fascia di età; Titolo di studio; Professione; Branche della conoscenza; Localizzazione degli atenei; Organizzazione; Advice; Provenienza e Incarico.

L’analisi bivariata per tavole di contingenza si è soffermata in particolare su: Incarichi; Variabili socio-anagrafiche per Incarico; Variabili socio-anagrafiche per Tipo di advice.

Le elaborazioni sono state condotte confrontando sistematicamente i due governi (Conte II e Draghi).

Infine, sono stati condotti focus specifici su: (i) 211 incarichi relativi alle persone in continuità tra i due Governi; (ii) provenienza per individuare le caratteristiche degli advisor interni; (iii) accademici; (iv) incarichi relativi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e ai relativi dipartimenti.

2. Il Dataset degli Organismi parlamentari

L’analisi dell’advice parlamentare è stata realizzata mediante una sezione specifica del *Dataset degli advisor del PAS italiano*, separata da quella dell’Amministrazione centrale e ha seguito criteri di codifica analoghi nel metodo a quelli dell’advice dell’esecutivo, ma diversi, coerentemente con le specificità istituzionali del Parlamento.

Le principali fonti considerate per la raccolta e l’analisi sono state: i siti web della Camera dei Deputati, del Senato della Repubblica e dell’Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB). L’arco temporale copre i periodi dei Governi Conte II e Draghi della XVIII Legislatura, complessivamente dal 5 settembre 2019 al 22 ottobre 2022.

La mappatura si è concentrata sulle attività di natura conoscitiva e sulle procedure informative svolte dalle Commissioni Parlamentari, che costituiscono l’unità di analisi dell’indagine. Infatti, dal momento che le Commissioni ascoltano frequentemente i membri del Governo, i dirigenti preposti a settori delle amministrazioni pubbliche, nonché altri soggetti rilevanti per chiedere chiarimenti sulle materie di propria competenza, gli esperti da esse consultati possono considerarsi cruciali per comprendere il ruolo del policy advice nel contesto degli organismi parlamentari.

L’attenzione è stata particolarmente rivolta a un sottoinsieme di tali attività: le Indagini conoscitive. Così come stabilito dal Capo XXXIII del Regolamento della Camera dei Deputati (si veda in particolare l’art. 144) è nel corso di tali indagini che le Commissioni acquisiscono elementi utili al proprio lavoro e

a quello della Camera in generale, ascoltando persone rilevanti ai fini dell'indagine (per le Indagini conoscitive che si tengono nell'ambito del processo legislativo si veda l'art. 79).

Riguardo al Senato della Repubblica, gli articoli 48 e 48bis del Regolamento del Senato stabiliscono che, nelle materie di loro competenza, le Commissioni possono disporre Indagini conoscitive intese ad acquisire notizie, informazioni e documentazioni.

Per quanto riguarda l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), organismo indipendente che dal 2014 svolge analisi e verifiche sulle previsioni macro-economiche e di finanza pubblica del governo, la ricerca si è concentrata sull'intero universo di audizioni parlamentari in cui ha partecipato l'UPB, non quindi alle sole Indagini conoscitive.

La raccolta dei dati (16 febbraio 2023 - 15 marzo 2023) è stata sviluppata in due fasi.

Nella prima fase sono stati individuati e selezionati i profili che hanno partecipato alle Indagini conoscitive della Camera e del Senato. Gli attori provenienti dalla rappresentanza di interessi, dall'associazionismo (*advocacy*) e dal governo (Ministri) sono stati esclusi, mentre sono stati inclusi profili di accademici, rappresentanti di forze armate, forze dell'ordine, magistratura, diplomazia, agenzie di governo, agenzie dell'Unione Europea, direttori e dirigenti di Ministeri, direttori e dirigenti di dipartimenti regionali, componenti di organismi di rilievo costituzionale, organizzazioni internazionali, istituti di ricerca ed enti pubblici.

Nella seconda fase è stata raccolta una dettagliata serie di informazioni riguardanti il nominativo del profilo audito (e il relativo genere ed età), il titolo dell'Indagine conoscitiva, la Commissione parlamentare e la data di svolgimento dell'audizione.

Da questa iniziale ricognizione è scaturito un totale di 300 persone audite³ nell'ambito di 43 Indagini conoscitive della Camera⁴ e di 132 persone audite nell'ambito di 12 Indagini conoscitive del Senato (Tabella A2).

Per quanto riguarda l'Ufficio Parlamentare di Bilancio, sono state individuate 32 audizioni tenute da Presidenti e Consiglieri dell'UPB.

Tabella A2. Indagini conoscitive e Commissioni parlamentari

Indagine conoscitiva	Commissione parlamentare	Nr. audizioni	ID
Camera dei Deputati			
Indagine conoscitiva «Digitalizzazione e interoperabilità delle banche dati fiscali».	Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria	9	C1
Indagine conoscitiva «Gestione del fenomeno migratorio nell'area Schengen, con particolare riferimento all'attualità dell'Accordo di Schengen, nonché al controllo e alla prevenzione delle attività transnazionali legate al traffico di migranti e alla tratta di persone».	Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione	18	C2
Indagine conoscitiva in materia di innovazione didattica, anche legata all'uso di nuove tecnologie.	Cultura, scienza e istruzione (VII)	9	C3

³ Uno stesso soggetto può essere ascoltato nell'ambito di diverse Indagini conoscitive o più volte nell'ambito della medesima Indagine: si tratta di 400 persone in totale, di cui 273 alla Camera dei deputati e 127 al Senato della Repubblica.

⁴ In questo campione sono comprese le audizioni a Commissioni congiunte Camera e Senato.

Indagine conoscitiva in materia di lavoro e previdenza nel settore dello spettacolo.	Commissioni Riunite (VII e XI)	1	C4
Indagine conoscitiva in materia di politiche dell'immigrazione, diritto d'asilo e gestione dei flussi migratori.	Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I)	1	C5
Indagine conoscitiva in materia di politiche di prevenzione ed eliminazione dell'epatite C.	Affari sociali (XII)	8	C6
Indagine conoscitiva in materia di semplificazione dell'accesso dei cittadini ai servizi erogati dal Servizio sanitario nazionale.	Commissione parlamentare per la semplificazione	13	C7
Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 2435 Governo, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello.	Giustizia (II)	28	C8
Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 1428 Pellicani, C. 2358 Brunetta e C. 2907 Bazzaro recanti «Modifiche e integrazioni alla legislazione speciale per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna».	Ambiente, territorio e lavori pubblici (VIII)	10	C9
Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 2329 Brescia, recante «Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali».	Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I)	14	C10
Indagine conoscitiva sugli strumenti per la prevenzione e la riduzione delle procedure di infrazione a carico dell'Italia.	Politiche dell'Unione europea (XIV)	2	C11
Indagine conoscitiva sui lavoratori che svolgono attività di creazione di contenuti digitali.	Lavoro pubblico e privato (XI)	6	C12
Indagine conoscitiva sui modelli di governance e sul ruolo del Servizio pubblico radiotelevisivo, anche con riferimento al quadro europeo e agli scenari del mercato audiovisivo.	Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi	1	C13
Indagine conoscitiva sui sistemi tributari delle regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata.	Finanze (VI)	7	C14

Indagine conoscitiva sul funzionamento e la gestione dei servizi sociali con particolare riferimento all'emergenza epidemiologica da Covid-19.	Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza	2	C15
Indagine conoscitiva sul riordino del sistema della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, nella prospettiva di una maggiore efficacia delle azioni di contrasto al lavoro irregolare e all'evasione contributiva.	Lavoro pubblico e privato (XI)	6	C16
Indagine conoscitiva sulla Conferenza per il futuro dell'Europa.	Commissioni Riunite (III-XIV Camera e 3a-14a Senato)	1	C17
Indagine conoscitiva sulla digitalizzazione del procedimento elettorale ai fini delle attività della Giunta per la verifica dei poteri.	Giunta delle elezioni	1	C18
Indagine conoscitiva sulla funzionalità del sistema previdenziale obbligatorio e complementare, nonché del settore assistenziale, con particolare riferimento all'efficienza del servizio, alle prestazioni fornite e all'equilibrio delle gestioni.	Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale	7	C19
Indagine conoscitiva sulla pianificazione dei sistemi di difesa e sulle prospettive della ricerca tecnologica, della produzione e degli investimenti funzionali alle esigenze del comparto difesa.	Difesa (IV)	5	C20
Indagine conoscitiva sulla politica estera dell'Italia per la pace e la stabilità nel Mediterraneo.	Affari esteri e comunitari (III)	12	C21
Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario.	Commissioni Riunite (VI Camera e 6a Senato)	34	C22
Indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa.	Commissione parlamentare per la semplificazione	1	C23
Indagine conoscitiva sulla sicurezza energetica nell'attuale fase di transizione ecologica.	Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica	1	C24
Indagine conoscitiva sull'attuazione della disciplina dell'esecuzione della pena nei confronti dei condannati minorenni, nonché sulla situazione delle detenute madri.	Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza	2	C25
Indagine conoscitiva sull'azione internazionale dell'Italia per l'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile: l'efficacia del quadro normativo nazionale e	Affari esteri e comunitari (III)	13	C26

del sistema italiano di cooperazione.			
Indagine conoscitiva sulle condizioni del personale militare impiegato nell'operazione «Strade sicure».	Difesa (IV)	8	C27
Indagine conoscitiva sulle dinamiche del commercio internazionale e l'interesse nazionale.	Affari esteri e comunitari (III)	3	C28
Indagine conoscitiva sulle dipendenze patologiche diffuse tra i giovani.	Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza	11	C29
Indagine conoscitiva sulle eventuali interferenze straniere sul sistema delle relazioni internazionali della Repubblica Italiana.	Affari esteri e comunitari (III)	3	C30
Indagine conoscitiva sulle fondazioni lirico-sinfoniche.	Cultura, scienza e istruzione (VII)	2	C31
Indagine conoscitiva sulle forme di disinformazione e di ingerenza straniera, anche con riferimento alle minacce ibride e di natura cibernetica.	Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica	1	C32
Indagine conoscitiva sulle forme di violenza fra i minori e ai danni di bambini e adolescenti.	Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza	11	C33
Indagine conoscitiva sulle modalità applicative, ai fini della verifica elettorale, della legge 27 dicembre 2001, n. 459.	Giunta delle elezioni	11	C34
Indagine conoscitiva sulle modalità di attuazione della desecretazione degli atti per una migliore conservazione e accessibilità dei documenti.	Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica	1	C35
Indagine conoscitiva sulle nuove disuguaglianze prodotte dalla pandemia nel mondo del lavoro.	Lavoro pubblico e privato (XI)	12	C36
Indagine conoscitiva sulle nuove tecnologie delle telecomunicazioni, con particolare riguardo alla transizione verso il 5G ed alla gestione dei big data.	Trasporti, poste e telecomunicazioni (IX)	4	C37
Indagine conoscitiva sulle politiche dell'Unione europea per l'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.	Politiche dell'Unione europea (XIV)	3	C38
Indagine conoscitiva sulle prospettive di attuazione e di adeguamento della Strategia Energetica Nazionale al Piano Nazionale Energia e Clima per il 2030.	Attività produttive, commercio e turismo (X)	6	C39
Indagine conoscitiva sulle prospettive di sviluppo della difesa comune europea e della cooperazione tra i Servizi di intelligence.	Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica	3	C40
Indagine conoscitiva sull'impegno dell'Italia nella Comunità internazionale per la promozione e tutela dei diritti umani e contro le discriminazioni.	Affari esteri e comunitari (III)	4	C41

Indagine conoscitiva sull'uso dei certificati digitali di unicità (non fungible token - NFT) nell'arte.	Cultura, scienza e istruzione (VII)	3	C42
Indagine sul dominio aerospaziale quale nuova frontiera della competizione geopolitica.	Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica	2	C43
Senato della Repubblica			
Indagine conoscitiva sui canali di ingresso nel mondo del lavoro e sulla formazione professionale dei giovani: stage, tirocinio, apprendistato.	Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale	3	S1
Indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani vigenti in Italia e nella realtà internazionale.	Commissione straordinaria diritti umani	19	S2
Indagine conoscitiva sul fenomeno della prostituzione.	Affari costituzionali	6	S3
Indagine conoscitiva sul trattamento dei soggetti sottoposti a regime carcerario italiano.	Giustizia	1	S4
Indagine conoscitiva sulla condizione studentesca nelle università e il precariato nella ricerca universitaria.	Istruzione pubblica, beni culturali	2	S5
Indagine conoscitiva sulla legge di bilancio per il triennio 2022-2024.	Bilancio Senato con Bilancio Camera	19	S6
Indagine conoscitiva sulla natura, cause e sviluppi recenti del fenomeno dei discorsi d'odio, con particolare attenzione alla evoluzione della normativa europea in materia.	Commissione straordinaria intolleranza, razzismo, antisemitismo, istigazione all'odio e alla violenza	45	S7
Indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali.	Lavori pubblici, comunicazioni	11	S8
Indagine conoscitiva sulle condizioni e le esigenze delle comunità degli italiani nel mondo.	Affari esteri, emigrazione	2	S9
Indagine conoscitiva sulle ricadute nell'ordinamento italiano della Convenzione di Città del Capo del 2001 e del relativo protocollo aeronautico.	Lavori pubblici, comunicazioni	6	S10
Indagine conoscitiva sull'impatto del digitale sugli studenti, con particolare riferimento ai processi di apprendimento.	Istruzione pubblica, beni culturali	8	S11
Indagine conoscitiva sull'intelligenza artificiale.	Lavori pubblici e Industria	10	S12

Elaborazione SNA, 2023

La costruzione delle variabili è avvenuta secondo criteri di codifica specifici, riportati nella Tabella A3.

Tabella A3. Codebook advisor Organismi parlamentari

Variabile	Descrizione	Categorie di coding
Cognome_nome	Cognome e Nome del soggetto	/
Governo	Governo in cui opera/ha operato l'advisor	0. sia Conte II che Draghi 1. solo Conte II 2. solo Draghi
Genere	Genere del soggetto	0. Uomo 1. Donna
Professione	Incarico esercitato dall'individuo in analisi	0. Ambito accademia, ricerca, analisi, think tank, professione medica 1. ambito forze armate e forze dell'ordine 2. ambito giustizia e magistratura 3. ambito diplomazia 4. ambito agenzie, organi, DG dell'Unione Europea 5. ambito organi e uffici periferici dei Ministeri 6. ambito dipartimenti ministeriali 7. ambito dipartimenti regionali 8. ambito enti pubblici di ricerca 9. Banca d'Italia 10. CNEL 11. ambito organizzazioni internazionali 12. ambito agenzie e enti pubblici 13. ambito autorità indipendenti 14. ambito cabine di regia 15. Commissario straordinari 16. UPB 17. Corte dei conti
istituzione_riferimento	Nome Istituzione/ente presso cui l'individuo in analisi presta servizio	/
Tipo indagine		Non nell'ambito del processo legislativo Nell'ambito del processo legislativo
fascia_età		0. Non trovato 1. fino a 44 anni 2. 45-59 anni 3. 60 anni e oltre

Elaborazione SNA, 2023

3. Il Dataset delle Regioni

Per quanto riguarda l'analisi dei Comitati-tecnico scientifici istituiti nelle 20 Regioni italiane per far fronte alla pandemia da Covid-19, sono stati predisposti e valorizzati i dati raccolti nell'ambito del progetto di ricerca "*Who advises what, when and how? Policy Analysis Capacity and its impact on Italian Policy-Making*", finanziato dal Ministero dell'Università e della Ricerca nel quadro dei Progetti di ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) 2020, promosso dall'Università di Bologna, dall'Università di Torino, dall'Università Statale di Milano e dalla Libera Università Maria SS Assunta, e realizzato in collaborazione con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) (Capano et al. 2023; Casula et al. 2023).

Le informazioni sono state ottenute tramite *desk research*, analizzando fonti ufficiali regionali nonché fonti giornalistiche a livello nazionale e locale.

Per ciascun comitato scientifico regionale selezionato, sono stati individuati i componenti in base al provvedimento di nomina regionale. Per ciascuno dei 508 membri identificati sono stati esaminati i rispettivi *curricula vitae* per raccogliere le seguenti informazioni: nominativo, data di nomina, data di termine della nomina, genere, livello di istruzione, specializzazione post-laurea (se presente), affiliazione e ruolo ricoperto.

Tutti i dettagli rilevanti estratti da ogni *curriculum vitae* sono stati codificati seguendo un codebook strutturato in base a due principali dimensioni: (i) la provenienza dei membri e (ii) le competenze dei membri.

Per quanto riguarda la provenienza è stata identificata una doppia origine dell'advice:

- interna al governo regionale e/o al Sistema Sanitario Regionale (membri interni);
- esterna sia al governo regionale che al Sistema Sanitario Regionale (membri esterni).

Riguardo alle competenze dei componenti è stato preso in considerazione l'intero spettro di possibili *expertise* utilizzabili nell'ambito delle gestioni delle crisi pandemica. Le categorie di codifica sono le seguenti: (i) Medicina; (ii) Management sanitario; (iii) Diritto/amministrazione pubblica; (iv) Economia/statistica; (v) Altro⁵.

4. Le interviste qualitative a Testimoni Privilegiati

La strategia di ricerca qualitativa si è valsa di una campagna di interviste in profondità di tipo semi strutturato a Testimoni Privilegiati (TP). Questo tipo di intervista qualitativa ha privilegiato un approccio informativo verso gli intervistati fortemente legato all'implementazione del PNRR e finalizzato al reperimento di elementi conoscitivi non disponibili attraverso altre fonti, e quindi ad integrazione dei dati quantitativi e dei documenti acquisibili.

Diversamente dalle interviste realizzate nella prima fase della ricerca che adottavano un approccio etnografico orientato alla ricostruzione esperienziale della *Grounded Theory* dell'intervistato/a per mezzo della cd. *Interview to the double*/Intervista al sosia (Nicolini 2009), le interviste della seconda fase si sono avvalse di una tecnica più tradizionale, l'intervista semi strutturata, che ha comportato la raccolta di informazioni presso intervistati (Testimoni Privilegiati) che occupavano posizioni rilevanti rispetto all'oggetto di ricerca al vertice dei due Governi Draghi e Meloni.

L'intervista semi strutturata a Testimoni Privilegiati è, infatti, una tecnica di tipo prevalentemente informativo, al contrario della precedente di matrice etnografica, e si vale di panel di intervistati

⁵ La categoria "Altro" contiene *expertise* relative a Chimica/Farmacia, Ingegneria/Informatica, Logistica, Comunicazione e Psicologia.

relativamente ristretti, coerentemente con il tipo di informazione che si intende rilevare e che, nel caso di specie, concerneva soprattutto le modalità di selezione degli advisor e le loro modalità di relazione con i decisori, da un lato, e con il contesto amministrativi, dall'altro.

I Testimoni Privilegiati sono stati selezionati a partire dalla centralità del loro ruolo nel policy making del Governo Draghi, in larga parte, e in funzione complementare (soprattutto per quanto concerne le funzioni relative al PNRR, ma non solo, poiché si tratta comunque di advisor di vertice), comprendendo intervistati anche del Governo Meloni. Gli intervistati sono Testimoni Privilegiati che hanno realizzato pratiche di advice sia come produttori di conoscenza esperta, sia come mediatori o, in alcuni casi, committenti di conoscenza.

Le interviste semi strutturate sono state realizzate tra aprile e agosto del 2023, con l'obiettivo di approfondire le evidenze emerse nella precedente fase della ricerca SNA (SNA 2021) in merito ai temi della selezione degli esperti, della struttura del network di esperti in diverse cerchie, della efficacia del lavoro dell'esperto, dell'apprendimento nel policy-making e della necessità/opportunità di una differenziazione dell'offerta formativa SNA in materia di policy advice.

La costruzione del panel delle interviste è avvenuta attraverso la iniziale selezione di alcuni advisor appartenenti alla più stretta cerchia degli attori coinvolti nel policy making del Governo Draghi (cd. *inner circle of government*) seguendo un criterio reputazionale, che hanno a loro volta suggerito altri testimoni secondo la tecnica detta *snowballing* (Parker et al. 2019).

Il panel di interviste è stato completato da due interviste a componenti degli Uffici di diretta collaborazione del Governo Meloni.

Complessivamente sono state realizzate nove interviste rispetto alle dieci previste. Ciascuna intervista ha avuto una durata di circa un'ora. In linea con i protocolli di ricerca consolidati negli approcci qualitativi, previo consenso esplicito degli intervistati, le interviste sono state registrate, trascritte e anonimizzate. Tutte le interviste sono state realizzate a distanza. L'elenco dei Testimoni Privilegiati (TP) intervistati è riportato nella Tabella A4, mentre la Tabella A5 riporta la griglia delle domande dell'intervista.

Tabella A4. Interviste qualitative: Testimoni Privilegiati

Codice intervista	Ruolo	Unità analisi	Data intervista
TP1	Vertice amministrativo	Governo Draghi	20 aprile 2023
TP2	Consigliere	Governo Draghi	24 aprile 2023
TP3	Capo di Gabinetto	Governo Draghi	8 maggio 2023
TP4	Consigliere	Governo Draghi	15 maggio 2023
TP5	Ministro	Governo Draghi	24 maggio 2023
TP6	Esperto PNRR	Governo Draghi	9 giugno 2023
TP7	Vertice amministrativo	Governo Meloni	30 giugno 2023
TP8	Capo di Gabinetto	Governo Meloni	1 agosto 2023
TP9	Esperto PNRR	Governo Draghi	10 agosto 2023

Elaborazione SNA, 2023

Tabella A5. Interviste qualitative: traccia intervista semi-strutturata

1.	Potrebbe descrivere le circostanze e le modalità attraverso le quali si è deciso di ricorrere al supporto di uno o più esperti durante il periodo del Governo Draghi, indicando: <ul style="list-style-type: none">- le principali motivazioni alla base del ricorso alla conoscenza esperta (siano esse esplicite o implicite)- il contenuto della richiesta di supporto conoscitivo (conoscenza tecnico/sostantiva sul problema, conoscenza politica sulle procedure, conoscenza pratica o tacita sui comportamenti degli attori, altro tipo di richiesta di supporto)- i criteri espliciti e/o impliciti di selezione di uno/a o più esperti/e- i passaggi anche procedurali che hanno portato al reclutamento di tali esperti/e.
2.	Ricostruisca il sistema di relazioni attraverso le quali domanda e offerta di conoscenza hanno collaborato specificando i criteri espliciti o impliciti e le risorse (materiali e immateriali) scambiate nel corso della trasmissione di conoscenze esperte per una o più decisioni che prende a riferimento.
3.	Provi a delineare le principali caratteristiche del <i>milieu</i> che comprendeva gli esperti coinvolti e coloro i quali li supportano o li selezionano (considerando anche le funzioni di mediazione che ha vissuto nell'esperienza in oggetto)
4.	In particolare, provi a descrivere la struttura di tale milieu, considerando anche l'esistenza di cerchie diverse al suo interno e il loro criterio di costituzione.
5.	Indichi, laddove di Sua conoscenza, quali criteri hanno condotto ad individuare gli esperti e il diverso tipo di contenuti richiesti.
6.	Valuti se e in che modo tale sistema di relazioni è stato utile al raggiungimento degli obiettivi del governo (ad esempio in termini di efficacia dell'azione governativa, di qualità del disegno degli interventi, di creazione di senso e significati condivisi, di produzione di fiducia reciproca, di crescita di reputazione e/o di credibilità, altro...)
7.	Pensando all'inizio e alla fine di questa relazione di scambio di conoscenze, illustri se ritiene vi sia stata una qualche forma di cambiamento nelle convinzioni e/o nelle pratiche negli attori coinvolti sia dal lato della domanda che da quello della offerta di advice.

Elaborazione SNA, 2023

Bibliografia

- Aagaard, P., Easton, M., & Head, B. W. (2024). Policy expertise in times of crisis. *Policy & Politics*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1332/03055736Y2023D000000016>
- Akerlof, K.L., Allegra, A., Nelson, S. et al. (2022). Global perspectives on scientists' roles in legislative policymaking. *Policy Sciences*, 55, 351–367. <https://doi.org/10.1007/s11077-022-09457-3>
- Althaus, C., Carson, L., & Smith, K. (2021). Rethinking the commissioning of consultants for enhancing government policy capacity. *Policy Sciences*, 54(4), 867-889.
- Atkinson, P., Mables, H., Sheard, S., Martindale, A. M., Solomon, T., Borek, A., & Pilbeam, C. (2022). How did UK policymaking in the Covid-19 response use science? Evidence from scientific advisers. *Evidence & Policy*, 18(4), 633-650.
- Aubin, D., & Brans, M. (2020). Policy advisory styles in the francophone Belgian civil service. *International Review of Administrative Sciences*, 86(3), 463-478.
- Aula, V. (2023). Evidence-based policymaking in the legislatures: timeliness and politics of evidence in Finland. *Policy & Politics*, 1–22. <https://doi.org/10.1332/030557321X16873376680333>
- Baker, H., Concannon, S., Meller, M., Cohen, K., Millington, A., Ward, S., & So, E. (2022). COVID-19 and science advice on the 'Grand Stage': the metadata and linguistic choices in a scientific advisory groups' meeting minutes. *Humanities and Social Sciences Communications*, 9(1), 1-16.
- Bandola-Gill, J. (2021). The legitimacy of experts in policy: Navigating technocratic and political accountability in the case of global poverty governance. *Evidence and Policy*, 17(4), 615–633.
- Behdinan, A., Gunn, E., Baral, P., Sritharan, L., Fafard, P., & Hoffman, S. J. (2018). An overview of systematic reviews to inform the institutional design of scientific advisory committees. *Global Challenges*, 2(9), 1800019.
- Bhatia, D., Allin, S. & Di Ruggiero, E. (2023). Mobilization of science advice by the Canadian federal government to support the COVID-19 pandemic response. *Humanities and Social Sciences Communications*, 10, 19. <https://doi.org/10.1057/s41599-023-01501-8>
- Blum, S., & Pattyn, V. (2022). How are evidence and policy conceptualised, and how do they connect? A qualitative systematic review of public policy literature. *Evidence & Policy*, 1-20.
- Bogner, A. (2022). What expertise does politics need in times of crisis? Notes on the current situation in Austria. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 51(1), 1-6.
- Cairney, P. (2016). *The politics of evidence-based policy making*. London: Palgrave Macmillan.
- Cairney, P. (2021). The UK government's Covid-19 policy: What does "guided by the science" mean in practice? *Frontiers in Political Science*, 3, 624068.
- Camporesi, S., Angeli, F., & Fabbro, G. D. (2022). Mobilization of expert knowledge and advice for the management of the Covid-19 emergency in Italy in 2020. *Humanities and Social Sciences Communications*, 9(1).
- Capano, G., Malandrino, A. (2022). Mapping the use of knowledge in policymaking: barriers and facilitators from a subjectivist perspective (1990–2020). *Policy Sciences*, 55, 399–428. <https://doi.org/10.1007/s11077-022-09468-0>

- Capano, G., Cavalieri, A., & Pritoni, A. (2023). Bureaucratic policy work and analytical capacities in central administrations in Greece, Italy, Portugal, and Spain: The results of a comparative survey. *International Review of Administrative Sciences*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1177/00208523231188506>
- Capano, G., Casula, M., Malandrino, A., Terlizzi, A., & Toth, F. (2023). A new typology for comparing scientific advisory committees. Evidence from the Italian response to the COVID-19 pandemic. *Review of Policy Research*, 1–30. <https://doi.org/10.1111/ropr.12568>
- Casula, M., Malandrino, A., & Terlizzi, A. (2023). Comitati scientifici e COVID-19: una mappatura del policy advice in Italia. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 479-410.
- Christensen, J. (2023). Studying expert influence: a methodological agenda. *West European Politics*, 46(3), 600-613.
- Christensen, J. & Forato, S. (2022). Explaining the role of expertise in the state: the case of Italy. *Political Research Exchange*, 4:1, 2119874.
- Christensen, J., & Hesstvedt, S. (2023). The influence of expert groups: a citation analysis. *Journal of European Public Policy*, 1-36.
- Christensen, J., Holst, C., & Molander, A. (2022). *Expertise, policy-making and democracy*. London: Routledge.
- Christensen, T., & Lægveid, P. (2022). Scientization under pressure—The problematic role of expert bodies during the handling of the Covid-19 pandemic. *Public Organization Review*, 22(2), 291-307.
- Costello, P.J. (2011). *Effective Action Research. Developing effective thinking and Practice*. New York: Bloomsbury Publishing
- Craft J and Howlett M (2012). Policy Formulation, Governance Shifts and Policy Influence: Location and Content in Policy Advisory Systems. *Journal of Public Policy*, 32(2), 79-98.
- Craft, J., & Halligan, J. (2020). *Advising Governments in the Westminster Tradition: Policy Advisory Systems in Australia, Britain, Canada and New Zealand*. Cambridge University Press.
- Craft, J., & Wilder, M. (2017). Catching a second wave: Context and compatibility in advisory system dynamics. *Policy Studies Journal*, 45(1), 215-239
- Di Mascio F. and Natalini A. (2013). Analysing the role of ministerial cabinets in Italy: legacy and temporality in the study of administrative reforms. *International Review of Administrative Sciences*, 79(2), 328-346.
- Di Mascio F and Natalini A (2016). Ministerial advisers between political change and institutional legacy: The case of Italy. *Acta Politica*, 5(4), 517-538.
- Di Mascio, F., Francisci, G., Natalini A., e Turri, V.M., (2023). Policy advice e riforme amministrative in Italia: contesto, political advisors e design delle politiche pubbliche. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 315-350.
- Di Mascio, F., Natalini, A., & Profeti, S. (2024). Upstream and downstream implementation arrangements in two-level games. A focus on administrative simplification in the Italian National Recovery and Resilience Plan. *Review of Policy Research*, 00, 1–22. <https://doi.org/10.1111/ropr.12594>
- Easton, M., De Paepe, J., Evans, P., W. Head, B., & Yarnold, J. (2022). Embedding expertise for policy responses to Covid-19: comparing decision-making structures in two federal democracies. *Public Organization Review*, 22(2), 309-326.

- Eichenberger, S., Varone, F., Sciarini, P., Stähli, R., & Proulx, J. (2023). When do decision makers listen (less) to experts? The Swiss government's implementation of scientific advice during the Covid-19 crisis. *Policy Studies Journal*, OnlineFirst.
- Galanti, M. T., & Lippi, A. (2023). Government research institutes in the Italian policy advisory system. *International Review of Administrative Sciences*, 89(3), 791-807. <https://doi.org/10.1177/00208523211070510>
- Galanti M.T., & Saracino B. (2021). Inside the Italian Covid-19 task forces. *Contemporary Italian Politics*, 13(2), 275-291.
- Hadorn, S., Sager, F., Mavrot, C., Malandrino, A., & Ege, J. (2022). Evidence-based policymaking in times of acute crisis: Comparing the use of scientific knowledge in Germany, Switzerland, and Italy. *Politische Vierteljahresschrift*, 63(2), 359-382.
- Halligan, J. (1995). Policy Advice and the Public Sector. In *Governance in a Changing Environment*, Guy Peters B. and Savoie D. T. (Eds), 138–172. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Haynes, A.S., Derrick, G.E., Redman, S., Hall, W.D., Gillespie, J.A., et al. (2012). Identifying Trustworthy Experts: How Do Policy makers Find and Assess Public Health Researchers Worth Consulting or Collaborating With?. *PLOS ONE*, 7(3): e32665. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0032665>
- Herold, J., Liese, A., Busch, P. O., & Feil, H. (2021). Why national ministries consider the policy advice of international bureaucracies: Survey evidence from 106 countries. *International Studies Quarterly*, 65(3), 669-682.
- Hodges, R., Caperchione, E., Van Helden, J., Reichard, C., & Sorrentino, D. (2022). The role of scientific expertise in Covid-19 policy-making: evidence from four European countries. *Public Organization Review*, 22(2), 249-267.
- Hoffman, S. J. et al. (2018). Towards a systematic understanding of how to institutionally design scientific advisory committees: A conceptual framework and introduction to a special journal issue. *Global Challenges*, 2, 1800020.
- Hoppe, R. (2005). Rethinking the science-policy nexus: from knowledge utilization and science technology studies to types of boundary arrangements. *Poiesis & Praxis*, 3(3), 199–215.
- Hoppe R and Jeliaskova M (2006). How policy makers define their jobs: A Netherlands case study. In: Colebatch HK (ed.) *The Work of Policy: An International Survey*. Lanham, MD: Lexington Books, pp. 61–82.
- Howlett, M., & Migone, A. R. (2014). Assessing contract policy work: Overseeing Canadian policy consultants. *Public Money & Management*, 34(3), 173–180. <https://doi.org/10.1080/09540962.2014.908007>
- Hustedt, T., & Salomonsen, H. H. (2014). Ensuring political responsiveness: Politicization mechanisms in ministerial bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), 746-765.
- Hustedt, T., & Veit, S. (2017). Policy Advisory Systems: Change dynamics and sources of variation. *Policy Sciences*, 50, 41-46.
- Kehl, C., Albrecht, S., Rioussset, P., & Sauter, A. (2021). Goodbye expert-based policy advice? Challenges in advising governmental institutions in times of transformation. *Sustainability*, 13(23), 13442.
- Krick, E. (2015). Negotiated expertise in policy-making: How governments use hybrid advisory committees. *Science and Public Policy*, 42(4), 487-500.

- Kuhlmann, S., Franzke, J., & Dumas, B. P. (2022). Technocratic Decision-Making in Times of Crisis? The Use of Data for Scientific Policy Advice in Germany's Covid-19 Management. *Public Organization Review*, 22(2), 269-289.
- Lippi, A. (2012). *La politica degli intellettuali*. Catania: Bonanno.
- Lorenzi, M. (2014). Società di consulenza per le relazioni istituzionali in Italia, fra offerta e domanda: una prima indagine conoscitiva. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 109-140.
- Manwaring, R. (2019). Political demand and policy advice: a framework for analysis. *Policy Studies*, 40:3-4, 270-286.
- Marchevska, D., & Steen, T. (2022). Understanding policy influence in hybrid regimes: Insights from a qualitative study of policy advice in Ukraine and Moldova. *Policy Studies Journal*, 50(4), 735-755.
- Marciano, R. (2023). More than just experts for hire: A conceptualization of the roles of consultants in public policy formulation. *Policy Studies Journal*.
- Marciano, R., & Craft, J. (2023). Theorising Policy Advisory System management: approaches and practice. *Journal of Public Policy*, 1-22.
- Meert, A., Brans, M., Di Mascio, F., Gouglas, A., Natalini, A., & Silva, P. (2023). "Chapter 16: Ministerial advisers in political systems of the Napoleonic administrative tradition: the ministerial cabinet". In *Handbook on Ministerial and Political Advisers*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. Retrieved May 18, 2023, from <https://doi.org/10.4337/9781800886582.00026>
- Melis, G., Natalini, A., (a cura di), (2023). *Governare dietro le quinte. Storia e pratica dei gabinetti ministeriali in Italia 1861-2023*, Bologna: Il Mulino.
- Meert, A., Brans, M., Di Mascio, F., Gouglas, A., Natalini, A., & Silva, P. (2023). "Chapter 16: Ministerial advisers in political systems of the Napoleonic administrative tradition: the ministerial cabinet". In *Handbook on Ministerial and Political Advisers*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, pp- 232–250. <https://doi.org/10.4337/9781800886582.00026>
- Migone, A., McGregor, M. R., Brock, K., & Howlett, M. (2022). Super-users and hyper-experts in the provision of policy advice: Evidence from a survey of Canadian academics. *European Policy Analysis*, 8(4), 370-393.
- Mitchell, J. R. (2022). Advisory machinery for large-scale crises and a risky future. *Canadian Public Administration*, 65(4), 620-628.
- Molinengo, G., Stasiak, D., & Freeth, R. (2021). Process expertise in policy advice: designing collaboration in collaboration. *Humanities and Social Sciences Communications*, 8(1), 1-12.
- Nicolini, D. (2009). Articulating practice through the interview to the double. *Management learning*, 40(2), 195-212.
- Openpolis (2023), *La parità di genere al vertice dei ministeri si è ridotta*, 27 giugno 2023. <https://www.openpolis.it/la-parita-di-genere-al-vertice-dei-ministeri-si-e-ridotta/>
- Orton JD and Weick KE (1990). Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. *The Academy of Management Review* 15 (2), 203-223.

- Parker, C., Scott, S., & Geddes, A., (2019). Snowball Sampling, In P. Atkinson, S. Delamont, A. Cernat, J.W. Sakshaug, & R.A. Williams (Eds.), SAGE Research Methods Foundations. <https://doi.org/10.4135/9781526421036831710>
- Parkhurst, J. (2017). *The politics of evidence: From evidence-based policy to the good governance of evidence*. Routledge.
- 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. *International Review of Administrative Science*, <https://doi.org/10.1177/0020852319878780>
- Pattyn, V., Blum, S., Fobé, E., Pekar-Milicevic, M., & Brans, M. (2022). Academic policy advice in consensus-seeking countries: the cases of Belgium and Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 88(1), 26-42. <https://doi.org/10.1177/0020852319878780>
- Rautalin, M., Syväterä, J., & Vento, E. (2023). Packaging OECD policy advice: universal policy models and domestication of recommendations. *Contemporary Politics*, 1-24.
- Seymour-Ure C. (1987) Institutionalization and Informality in Advisory Systems. In *Advising the Rulers*, Plowden W. (Ed), 175–184. Blackwell.
- Somekh, B. (2006) *Action Research: a Methodology for Change and Development*, New York, Open University Press.
- Squevin, P., & Aubin, D. (2022). Policy advice utilization in Belgian ministerial cabinets: the contingent importance of internal and external sources of advice. *International Review of Administrative Sciences*, 00208523221097540.
- SNA (2021). *Il Policy Advice nell'amministrazione centrale italiana. Dall'emergenza Covid verso una progressiva istituzionalizzazione del supporto alla presa delle decisioni*, Roma, Scuola Nazionale dell'Amministrazione (ISBN: 978-88-6449-002-1). Link al Rapporto: https://sna.gov.it/wp-content/uploads/2023/12/Allegato-07-RicercaSNA_PolicyAdvice_Fase1_2023.pdf
- Syväterä, J., Rautalin, M., & Magyari, A. K. (2023). From where do legislators draw scientific knowledge? Organizations as scientific authorities in four countries' parliamentary debates. *The British Journal of Sociology*, 74(2), 222–240. <https://doi.org/10.1111/1468-4446.12989>
- Veit S., Hustedt T., Bach T., (2017). Dynamics of change in internal Policy Advisory Systems: the hybridization of advisory capacities in Germany. *Policy Sciences*, vol. 50, pp. 85–103.
- Vesan, P. & Natali D., (2023). Tra conoscenza e potere: il policy advice nelle politiche del lavoro in Italia. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 351-378.
- Vesely A (2017). Policy advice as policy work: A conceptual framework for multi-level analysis. *Policy Sciences* 50(1): 139–154.
- Weber, M. (2006). *La politica come professione*. Milano: Mondadori; ed.orig.le *Politik als Beruf*, Tuebingen, Mohr (28 gennaio 1919).



SNA

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Scuola Nazionale dell'Amministrazione