

Patrik Vesan, David Natali

# Tra conoscenza e potere: il policy advice nelle politiche del lavoro in Italia

(doi: 10.1483/109473)

Rivista Italiana di Politiche Pubbliche (ISSN 1722-1137)

Fascicolo 3, dicembre 2023

**Ente di afferenza:**

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

## **Licenza d'uso**

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

# Tra conoscenza e potere: il *policy advice* nelle politiche del lavoro in Italia\*

Patrik Vesan e David Natali

Between Knowledge and Power: Policy Advice in Labour Policies in Italy

This article examines the role of policy advice in labour reforms in Italy and tests two hypotheses: the politicisation of policy advice and the key role of external consultants. To this end, our research focuses on: the «who», i.e. the profile of the advisor; the selection of advisors (the «how»); and, finally, the content and influence of the advice (the «what») in three exemplary reform processes: the so-called «Biagi reform», the «Fornero reform» and the «Jobs Act». The dense empirical reconstruction provides evidence of the key role played by external consultants selected directly by policymakers. The activity of these advisors proves to be a loose form of politicisation, where the direct control of policymakers is limited and shaped by contingent (often accidental) factors.

*Keywords:* Policy advice; Employment policy; Reforms; Politicisation.

## 1. Introduzione

Nell'agosto del 2023, durante la pausa dei lavori parlamentari, proprio quando il dibattito sulle proposte di regolazione in materia di salario minimo imperversano, la Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, si era rivolta al Consiglio nazionale del Lavoro (CNEL) come organo deputato a fornire *advice* su un tema tanto complesso quanto politicizzato quale quello delle buste paga dei lavoratori. Il coinvolgimento del CNEL, frutto probabilmente di una strategia politica, appariva singolare a fronte non solo delle numerose voci critiche rispetto all'utilità di tale organo, ma soprattutto del fatto che, in Italia, il *policy advice* è un compito raramente svolto dagli organi istituzionali. Ciò che invece

\* Questo saggio, così come l'intero simposio di cui fa parte, è uno dei prodotti finali del PRIN 2017 «Who Advises What, When and How? Policy Analysis Capacity and its Impact on Italian Policy-making» (coordinatore nazionale: Giliberto Capano).

ha sorpreso di meno è che il CNEL stesso, presieduto da un ex ministro dei governi di centro-destra, Renato Brunetta, e composto da rappresentanti delle parti sociali direttamente interessati, si sia pronunciato contro l'ipotesi di introduzione di un salario minimo legale, in aperto sostegno alle posizioni già espresse dal governo. Da qui, gli scambi di accuse tra esperti a mezzo stampa sulla bontà del parere espresso<sup>1</sup> e i sospetti di politicizzazione di un *advice* che, secondo la percezione comune, dovrebbe essere prevalentemente tecnico.

Questo episodio porta a chiederci se il ricorso all'*expertise* per guidare scelte di *policy*, a maggior ragione su temi a elevata salienza politica come le politiche del lavoro, comporti di per sé un utilizzo partigiano, finanche pregiudiziale, della conoscenza.

In linea con questa riflessione, il presente articolo tratta il tema del *policy advice* (inteso come l'insieme delle attività di consulenza per la presa delle decisioni caratterizzato da un chiaro rapporto di committenza tra domanda e offerta, vedi Bandera *et al.* 2021) e del suo contributo ambivalente alla gestione delle politiche. Da un lato, infatti, il *policy advice* è una delle possibili modalità di fornitura di conoscenza all'interno dei processi decisionali. Attraverso tale funzione, l'*advice* contribuisce principalmente, seppur non esclusivamente, a ciò che Heclò chiamava *puzzling* (Heclò 1974), ovvero a quei processi di «decifrazione della realtà» che consentono al decisore politico di fornire una qualche risposta alla questione del «che fare? ».

D'altro canto, rispetto ad altre modalità di fornitura di conoscenza, una caratteristica precipua del *policy advice* è la sua attivazione per mezzo di un'esplicita domanda politica da parte del *policy-maker* (Manwaring 2019). Tale richiesta di supporto, a sua volta, costituisce l'elemento su cui si fonda la capacità sia di accesso del fornitore di *expertise* al processo decisionale sia, almeno in potenza, di influenza sui suoi esiti. L'*advice* può certamente essere informato dalla raccolta e analisi di dati, ma anche da valori, orientamenti politico-ideologici, interessi, aspetti pragmatici inerenti alla fattibilità politica e istituzionale, nonché dai limiti temporali che influenzano fortemente i processi decisionali. Il *policy advice*, pertanto, può essere inteso come un insieme di azioni volte ad affrontare l'incertezza e l'ambiguità intrinseca nelle decisioni di *policy*, partecipando al tempo stesso alle dinamiche di *powering*, in quanto forma di esercizio del potere.

<sup>1</sup> A titolo esemplificativo, si veda Gli errori rossi del CNEL sul salario minimo, secondo Boeri e Perotti, Linkiesta.it; Censura al CNEL, «Il Foglio»; Scontro al CNEL, il documento che bocchia il salario minimo passa con 15 voti contrari, «La Stampa».

Ed è proprio a partire da questa specifica prospettiva che muove il presente articolo. Esso si pone, infatti, l'obiettivo di comprendere le dinamiche che portano all'utilizzo di un sapere esperto da parte del decisore pubblico, indagando in particolare la sua politicizzazione. L'analisi di quest'ultimo processo sarà condotta con riferimento a uno specifico settore di *policy* dove, a nostra conoscenza, non esiste al momento alcuno studio sistematico sul tema: le politiche del lavoro italiane. Si tratta di un settore caratterizzato da elevata salienza e contrapposizione (politica e scientifica) sulle riforme da realizzare. L'obiettivo è di comprendere se alla perdurante politicizzazione delle *issue* (si pensi, ad esempio allo scontro sulla regolamentazione dei contratti di lavoro) sia corrisposta anche una politicizzazione dell'*advice*. A tal fine, la nostra ricerca si concentrerà sul 'chi', ovvero sul profilo degli *advisor* e sulle modalità di loro selezione, (il 'come') e, infine, sul contenuto e l'influenza dell'*advice* (il 'cosa') mostrata in tre processi di riforma esemplari: la legge 30 del 2003 (cd. «riforma Biagi»), la legge 92 del 2021 (cd. «riforma Fornero») e la Legge delega 183 del 2014 (cd. «Jobs act»).

Nel prosieguo presentiamo una ricostruzione empirica di processi di riforma caratterizzati da alta salienza e forte politicizzazione dei temi oggetto di intervento. L'ambizione è soprattutto descrittiva e interpretativa. Riteniamo che nella logica di accumulazione della conoscenza, e in assenza di pregresse ricostruzioni sulla *policy* in oggetto, tale impostazione garantisca un progresso nella comprensione di fenomeni complessi. Ciò costituisce un buon terreno su cui sviluppare future indagini più ambiziose da un punto di vista analitico e teorico. In particolare, questo articolo mira a cogliere aspetti rilevanti da un punto di vista metodologico (adottando un approccio eclettico all'identificazione del sistema di *advice*); e analitico (con l'individuazione del 'chi', del 'come' e del 'cosa' del processo di integrazione delle conoscenze nella riforma del lavoro). Infine, intende caratterizzare il processo di politicizzazione nel caso delle riforme del lavoro in Italia, verificando la validità di ipotesi generali proposte dalla letteratura internazionale.

Il prossimo paragrafo introduce una breve rassegna della letteratura finalizzata a guidare la nostra ricognizione empirica. Il paragrafo 3 si soffermerà sulla metodologia della ricerca, mentre i risultati della nostra indagine sono presentati nel paragrafo 4 (sulla base della letteratura secondaria e grigia) e nel paragrafo 5 (sulla base delle interviste realizzate). Il paragrafo 6 propone una prima discussione dell'evidenza empirica raccolta e conclude presentando riflessioni in merito alle caratteristiche del sistema di *policy advisory system* (PAS) italiano, con alcune note prescrittive.

## 2. *Policy advice* e politicizzazione nell'area delle politiche del lavoro

Il tema della politicizzazione dell'*advice* è stato posto al centro dell'attenzione di numerosi studi (Eichbaum e Shaw 2008; Craft e Howlett 2013; Radaelli 1999; Weiss 1979; Boswell 2008). Nonostante in letteratura non vi sia un accordo su una comune definizione di tale fenomeno (Rogacheva 2019), in senso generale, esso può essere inteso come il tentativo di appropriazione politica della conoscenza immessa dagli advisor da parte del decisore pubblico. Questa appropriazione politica può realizzarsi sia a monte, sia a valle del processo di *policy advice*. Da un lato, infatti, la politicizzazione fa riferimento alla scelta degli advisor, ovvero al fatto che questi ultimi siano individuati dai *policy-maker* sulla base di criteri partigiani e/o partitici. In tal senso, Eichbaum e Shaw (2008) parlano di politicizzazione procedurale, con riferimento al ruolo che il consigliere di nomina fiduciaria esercita nel rapporto tra burocrazia ministeriale e decisori politici. Dall'altro, la politicizzazione dell'*advice* può fare riguardare il contenuto stesso dell'*advice* (*ibidem*) o, più correttamente, il suo impiego. Ad esempio, Craft e Howlett (2013) intendono la politicizzazione in senso sostantivo come l'utilizzo dell'*advice* al fine di « generare sostegno a favore di preferenze di policy già esistenti o di un'agenda politica» (*ivi*, 191). Le due accezioni di politicizzazione dell'*advice* rimandano dunque a fenomeni spesso connessi, anche se non necessariamente: la politicizzazione nella selezione dell'*advisor* può plausibilmente favorire la politicizzazione del suo utilizzo, ma tale relazione va empiricamente accertata. Al contempo, l'uso dell'*advice* a meri fini di legittimazione politica non comporta automaticamente che il contenuto di quell'*advice* provenga solo da advisor direttamente scelti dal loro fruitore.

Un altro accostamento al tema che può consentire di rilevare alcuni indizi rispetto alle dinamiche di politicizzazione dell'*advice* consiste nell'individuare quali categorie di attori siano principalmente coinvolte dai *policy-maker* nel disegno di interventi di riforma. Sulla scorta dei pochi studi disponibili sull'*advice* nelle politiche del lavoro, in quanto segue ci concentreremo su tre macrocategorie di attori coinvolti all'interno dei PAS (Halligan 1995): i burocrati, le agenzie di produzione di ricerca *policy-oriented* e gli esperti esterni. Per ciascun gruppo, che al suo interno presenta una qualche varianza, la letteratura individua diversi livelli (tendenziali) di politicizzazione.

La prima macrocategoria fa riferimento agli esperti di provenienza burocratico-amministrativa che sono tradizionalmente considerati

come portatori di *expertise* a basso livello di politicizzazione. Il coinvolgimento dei funzionari pubblici, in particolare degli alti dirigenti, nelle attività di formulazione e disegno delle politiche varia da paese a paese e dipende da una pluralità di caratteristiche, tra cui gli assetti organizzativi, le prassi istituzionalizzate e le relazioni con il sistema politico (Capano *et al.* 2023). In particolare, tale coinvolgimento è una caratteristica diffusa soprattutto nei sistemi nordici dove i funzionari della pubblica amministrazione partecipano di norma all'interno di commissioni temporanee di esperti che vengono sistematicamente coinvolte nel *policy advice*, anche se nel tempo si osserva un qualche indebolimento del loro ruolo (Page e Wright 2007; van der Meer e Raadschelders 2007).

La seconda macrocategoria di attori, che può essere associata a un livello variabile di politicizzazione dell'*advice*, concerne le agenzie di produzione di conoscenza esplicitamente rivolte a orientare decisioni di policy (Galanti e Lippi 2023). Tale categoria è composta, da una parte, da centri di ricerca pubblici o parzialmente controllati dal pubblico e, dall'altra, da *think tanks* privati. Per quanto riguarda i primi, è possibile supporre, in analogia con quanto detto per i funzionari pubblici, che il loro livello di coinvolgimento tenda a essere accompagnato da un basso grado di politicizzazione. Questo è il caso, ad esempio, di *France Stratégie*, un ente statale che presta consulenza in diverse materia, da centri di ricerca indipendenti olandesi come l'Ufficio per l'analisi di politica economica (CPB – Centraal Planbureau) o lo *Scientific Council for Government Policy* (*Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*, WRR) che intervengono spesso in materia di politiche del lavoro (Eichhorst e Wintermann 2006) o ancora dal sistema di *advisory councils* permanenti delle Fiandre (Fobé *et al.* 2013). Una più elevata aspettativa di politicizzazione dell'*advice* è invece attesa con riferimento ai *think tanks* legati, ad esempio, a sindacati, partiti politici o gruppi imprenditoriali. Si pensi ad esempio al ruolo della Bertlesman Foundation (Pautz 2008), che è stata attiva all'interno della commissione Hartz da cui è originata l'omonima riforma delle politiche del lavoro tedesche, oppure a organizzazioni controllate dalle parti sociali come la Fondazione per il lavoro (Star) e il Consiglio economico-sociale (SER) nei Paesi Bassi.

Il più comune canale di politicizzazione dell'*advice* fa invece riferimento al coinvolgimento di una terza categoria di attori: i consulenti ministeriali. Si tratta di singoli esperti, o di gruppi di esperti *ad hoc*, che sono chiamati dal decisore politico a prestare consulenza. Questi ultimi possono svolgere, soprattutto grazie ai molteplici incarichi svolti durante le loro carriere professionali, un importante ruolo di

cinghia di trasmissione (*transmission belt*) di idee, approcci interpretativi e prescrizioni di *policy* dal livello internazionale al livello nazionale, orientando in maniera significativa il decisore politico (Helgadóttir 2016). Anche questo terzo canale di *advice* presenta una qualche varianza al suo interno. In primo luogo, vi sono le commissioni temporanee di esperti: un fenomeno tipico dei PAS nei Paesi nordici (Eichhorst e Wintermann 2006; Erixon 2011), ma che si osservano anche in Germania (Kemmerling e Bruttel 2006; Pühringer e Griesser 2019) e in Italia. Pur essendo di nomina ministeriale, queste commissioni possono essere composte da accademici e studiosi di chiara fama, che possiedono spesso un elevato livello di autonomia e indipendenza tale da metterli nelle condizioni di potersi eventualmente sottrarre all'influenza di pressioni politiche sul loro ufficio. In secondo luogo, troviamo i singoli consulenti fiduciari nominati dal decisore politico: si pensi, da un lato, al caso degli uffici di diretta collaborazione ministeriale, e in particolare delle loro componenti tendenzialmente stabili (nella letteratura anglosassone spesso indicati con il termine *ministerial advisor* o *cabinettards*) e, dall'altro, dagli *special advisor*, ovvero persone che hanno sempre un incarico *ad hoc* e di durata massima connessa al mandato politico del ministro competente, ma che, rispetto ai *cabinettards*, tendono a svolgere compiti meno formalizzati e più flessibili<sup>2</sup> (Eichbaum e Shaw 2008; OECD 2007; Christensen *et al.* 2017; Gouglas *et al.* 2017).

Alla luce di questa nostra breve rassegna, proponiamo alcune ipotesi che sottoporremo a verifica nel prosieguo del contributo.

*H1. La prima ipotesi è che, nell'ambito delle politiche del lavoro italiane, l'advice sia prevalentemente fornito da consulenti esterni di nomina politica.*

Come emerso dalla rassegna della letteratura, l'attività di *policy design* nell'ambito delle politiche sociali e del lavoro si realizza spesso attraverso il concorso di una pluralità di attori quali alti burocrati, parti sociali, *think tanks*, consigli permanenti di *advisor* creati e finanziati a livello pubblico o ancora consiglieri di nomina ministeriale (gabinettisti o *special advisor*). Un simile trend, in linea con la

<sup>2</sup> Con riferimento al Ministero delle Politiche sociali e del lavoro in Italia, le componenti fisse degli uffici di diretta collaborazione sono l'ufficio di gabinetto, la segreteria e segreteria tecnica, l'ufficio legislativo, il consigliere diplomatico e l'ufficio stampa. A questo possono aggiungersi incarichi di collaborazione o consulenza a soggetti esterni, o che lavorano presso gli uffici di diretta collaborazione, che qui identifichiamo, per distinguerli, come *special advisor*.

pluralizzazione dei PAS (Craft e Howlett 2013), potrebbe essere presente anche in Italia, ma vi sono tre elementi che ci portano a ipotizzare che in Italia l'*advice* nell'ambito di *policy* esaminato sia prevalentemente offerto da consulenti fiduciari: il preminente orientamento della pubblica amministrazione italiana verso compiti manageriali, esecutivi e di controllo (Christensen e Forato 2022; Di Mascio e Natalini 2013), l'affievolirsi del coinvolgimento delle parti sociali nei processi di formulazione delle politiche (Culpepper 2002) e la tradizione partitocratica, seppur indebolitasi nel tempo, del sistema politico italiano (Cotta 2015).

*H2. La seconda ipotesi è che la politicizzazione sostantiva dell'advice derivi dalla selezione diretta dell'advisor da parte del policy-maker*

In letteratura, diversi autori hanno affrontato il tema dell'uso politico della conoscenza (Weiss 1979; Craft e Howlett, 2013; Boswell 2008) da parte dei *policy-maker*; un uso che tende ad avere una funzione legittimante del potere, soprattutto in aree di *policy* dove si registra elevato livello di contestazione politica e ampio dibattito in seno all'opinione pubblica, accompagnato da una limitata incertezza rispetto alle soluzioni disponibili (Radaelli 1999; Schrefler 2010). La nostra ipotesi è dunque che l'elevata salienza politica dei tre episodi di riforma e la chiara direzione impressa dai governi del tempo sul «che fare», comporti una politicizzazione nella selezione degli *advisor* che determina anche una forte politicizzazione sostantiva dell'*advice* volto principalmente a fornire giustificazione scientifica a decisioni già prese su base esclusivamente politica.

### 3. Metodologia della ricerca

Per la corretta ricostruzione dei sistemi di *policy advice*, una prima sfida da affrontare è quella metodologica. Uno dei più diffusi approcci, adottato fin dagli studi seminali di Halligan (1995), è il cosiddetto *locational model*. Esso è volto principalmente a ricostruire i PAS, mappando coloro che prestano potenzialmente consulenza ai *policy-maker* sulla base di una loro maggiore o minore prossimità al potere decisionale. Tale approccio si fonda principalmente su un metodo di accertamento dell'*advice* di tipo «posizionale»: gli *advisor* sono identificati individuando chi, in una determinata fase di governo, ha assunto un ruolo *formale*, a seguito ad esempio di una nomina da parte di un ministro o per un incarico ricoperto in seno a una burocrazia, e



se la sua posizione può essere considerata interna o esterna all'esecutivo. Nella fase iniziale del nostro studio abbiamo realizzato una prima mappatura degli uffici di diretta collaborazione ministeriale, della dirigenza pubblica, nonché dei membri delle commissioni parlamentari competenti e delle attività conoscitive da loro realizzate.

Alla luce dei risultati emersi dalla nostra ricognizione e dalle indicazioni raccolte nelle prime interviste a testimoni-chiave, ci siamo resi conto che tale approccio appariva poco utile per individuare chi, fra i diversi soggetti censiti, avesse poi effettivamente preso parte al processo di formulazione delle decisioni. Accogliendo infatti l'accezione lasswelliana dei processi decisionali come dinamiche interattive che coinvolgono una fitta rete di attori e ruoli più o meno istituzionalizzati (Lasswell e Kaplan 1950), è possibile affermare che a questa rete partecipano di norma diversi tipi di *advisor*. Questi ultimi sono lungi dal rappresentare una categoria omogenea e il loro profilo non può essere semplicemente predeterminato da un incarico formalmente ricoperto. L'*advice* può infatti essere fornito sia da persone che svolgono esplicitamente questa funzione (per esempio, i consulenti nominati da un ministro), sia da «*advisor* incidentali», che normalmente ricoprono altri ruoli istituzionalizzati, ma che, in determinate circostanze, possono essere coinvolti come consulenti all'interno dei processi decisionali (Marier 2008). Infine, non basta essere alti funzionari della burocrazia ministeriale o nominati come *advisor* per poter svolgere nei fatti tale ruolo. Come indicato da Manwaring (2019), l'effettività e l'efficacia dell'*advice* varia non solo in funzione della capacità del fornitore di elaborarlo, ma soprattutto della volontà del *policy-maker* di richiederlo e accoglierlo.

A fronte dei limiti connessi all'utilizzo del metodo posizionale, e in analogia con quanto emerso nel dibattito relativo allo studio empirico della distribuzione del potere nelle comunità locali<sup>3</sup>, abbiamo deciso di considerare approcci di accertamento del *policy advice* effettivo diversi da quello posizionale. Un metodo alternativo è, ad esempio, quello reputazionale, che si fonda sul giudizio di protagonisti e testimoni-chiave in merito a chi viene considerato come un attore importante all'interno del processo decisionale. Nell'ambito degli studi sul potere locale, il metodo reputazionale viene considerato vantaggioso per la sua semplicità, ma incontra il suo principale limite nel fatto che, attraverso di esso, il ricercatore finisce con l'accertare il potere politico *reputato*, non quello realmente esercitato e nemmeno quello potenziale (Stoppino 1970). Al fine di contenere questa criticità, una

<sup>3</sup> Per una rassegna, si veda Stoppino (1970).

possibile strada consiste nell'integrare il metodo reputazionale con quello decisionale. Quest'ultimo è volto a ricostruire chi ha contribuito direttamente all'assunzione di una o più decisioni; si tratta pertanto di un metodo di accertamento diretto del potere reale, che però – a sua volta – ha il difetto di non rilevare il potere occulto.

In sintesi, tutti i principali metodi di rilevazione del potere (posizionale, reputazionale e delle decisioni) presentano dei limiti: per contenerli la soluzione consiste in una loro combinazione (*ibidem*). Analogamente, anche nell'accertamento del *policy advice* effettivo suggeriamo di non fermarsi alla rilevazione dei consulenti e dei burocrati formalmente incaricati, ma di indagare chi è percepito come un *advisor* che ha effettivamente operato a fianco del decisore politico. In altre parole, ciò che proponiamo è l'adozione di un metodo reputazionale che sia in grado di cogliere l'*advice* esercitato non limitandosi a sottoporre a testimoni prescelti liste di potenziali *advisor* da valutare in astratto, ma verificando puntualmente l'*advice* attraverso interviste di protagonisti che hanno avuto un ruolo «all'interno» di un dato processo decisionale. In tal senso, è importante anche chiedere agli intervistati che cosa loro stessi intendano come *policy advisor* e se si percepiscono come *advisor*. Gli intervistati sono stati selezionati attraverso una strategia 'a palla di neve', in cui il punto di partenza era costituito da policymaker di rilievo apicale (*e.g.* ex ministri) qualificati nel campo della riforma del lavoro. Tale strategia ha permesso di ricostruire nel dettaglio lo sviluppo delle attività di *advice*. Le interviste sono state registrate e trascritte. Le trascrizioni delle interviste sono state analizzate dagli autori per discutere apertamente i temi emersi.

Una volta così rilevato chi sono gli *advisor* in uno specifico ambito di esercizio del potere, la nostra esplorazione empirica ha indagato anche l'influenza dei consiglieri sugli esiti decisionali: essere un *advisor* effettivo, non significa infatti poter sempre influenzare in maniera significativa il disegno delle politiche. Anche nel caso della rilevazione dell'influenza, come suggerito da Christensen (2021), abbiamo optato per la rilevazione della percezione dell'impatto che gli *advisor* identificati hanno avuto sul disegno delle politiche. Si tratta di una percezione complessiva di influenza verificata alla luce di una triangolazione delle indicazioni fornite dalle persone direttamente coinvolte nei processi decisionali, a cominciare dai *policy-maker*. Inoltre, l'influenza percepita da noi rilevata farà riferimento all'operato complessivo degli *advisor* nei processi di riforma esaminati e non a micro-decisioni; se porre l'attenzione su quest'ultime potrebbe aiutare a esemplificare il ruolo più o meno significativo di uno o dell'altro consigliere, in realtà è sempre molto difficile ricostruire con

accuratezza la paternità di singole decisioni che nella realtà vengono sempre processate, talvolta in maniera relativamente caotica e discontinua, da una pluralità di soggetti.

Al fine di cogliere empiricamente chi sono gli *advisor* effettivi, come hanno operato e con quale influenza, l'analisi empirica da noi proposta procede induttivamente attraverso l'analisi di una pluralità di fonti di informazioni: la letteratura esistente in materia, sia scientifica sia «grigia» (testimonianze e ricostruzioni giornalistiche), l'analisi documentale di testi ufficiali, l'analisi dei curriculum vitae delle persone coinvolte, una rassegna stampa condotta sul quotidiano «la Repubblica» e attraverso motori di ricerca *online* e, infine, avvalendosi specialmente di interviste semi-strutturate a testimoni-privilegiati (cfr. appendice 1).

#### 4. Le riforme del lavoro in Italia: alcune indicazioni della letteratura

Come anticipato, le tre riforme del lavoro prese in considerazione condividono alcuni tratti in comune quali la loro salienza nel dibattito politico e istituzionale, dovuta sia dall'ampia portata delle medesime, sia dello scontro politico che le ha accompagnate, di fatto quasi mai sopito dal 2001 al 2015 nonostante la successione di sette governi sostenuti da diverse maggioranze politiche.

Si tratta innanzitutto della legge n. 30 del 2003, riforma varata dal governo Berlusconi II a fronte del documento programmatico denominato *Libro bianco del mercato del lavoro*, a cui aveva preso parte una commissione di esperti coordinati da Maurizio Sacconi, sottosegretario al Lavoro del II governo Berlusconi, e da Marco Biagi, giuslavorista di fama europea. Tale commissione era composta da altri 4 membri: Paolo Sestito, economista proveniente dalle fila della Banca d'Italia, Paolo Reboani, consulente economico di numerosi governi, Carlo Dell'Aringa, professore ordinario di Economia politica e Natale Forlani, già segretario confederale della CISL e successivamente Presidente e amministratore delegato dell'agenzia Italia Lavoro. In un clima politico segnato dai conflitti sociali e contrasti tra esecutivo e parti sociali, il governo siglò nel 2002 un accordo (denominato Patto per l'Italia) con alcune sigle sindacali – con l'eccezione della CGIL. A questo primo passo, seguirono la già citata legge n. 30/2003 (cd. Legge Biagi) che modificava la gamma dei rapporti di lavoro estendendo le possibilità di ricorso ai contratti a tempo prefissato e al part-time. Tali significative novità si accompagnarono ad altri temi già trattati dal Libro bianco

sul mercato del lavoro prodotto dalla Commissione Biagi (Tiraboschi 2003) quali la riforma della disciplina dei licenziamenti illegittimi regolata dall'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori e del sistema degli ammortizzatori sociali, che però vennero stralciati dalla legge 30 del 2003 fin dalla fase della sua formulazione (Vesan 2006).

La seconda riforma è stata adottata dal governo Monti nell'estate del 2012 e seguiva la riforma del sistema pensionistico introdotta sempre dal ministro competente dell'epoca Elsa Fornero. La legge n. 92 del 2012 intervenne dopo la cosiddetta Grande Recessione che aveva fortemente segnato il mercato del lavoro in Italia. La riforma fu oggetto di un serrato confronto con le parti sociali che trovarono modo di influenzare il testo finale attraverso il lungo iter di discussione del disegno di legge relativo. La legge modificò l'impianto dell'articolo 18 – già oggetto di contrasti tra esecutivo e sindacati negli anni precedenti – rivedendo al ribasso il sistema delle sanzioni a carico del datore di lavoro. La riforma pose mano anche alla disciplina dei contratti a termine e istituì nuovi schemi assicurativi contro il rischio di disoccupazione, compreso la promozione dei fondi di solidarietà bilaterale (per i settori non coperti dalla Cassa integrazione) (*ibidem*). Sul fronte del *policy advice*, a differenza del precedente processo di riforma, la ministra Fornero fece ricorso soprattutto a esperti fiduciari. Di particolare rilievo possiamo citare tre persone: il giuslavorista Riccardo del Punta, l'economista della Banca d'Italia, Alfonso Rosolia e il dirigente distaccato dell'INPS, Salvatore Pirrone, che vennero poi accompagnati anche dal lavoro del capo di gabinetto, Francesco Tommasone e dalla Segreteria tecnica del ministro, in capo all'economista Laura Piatti dell'Università di Torino.

La terza riforma presa in considerazione è il cosiddetto *Jobs Act* varato con legge delega sul finire del 2014 dal governo Renzi a cui poi sono seguiti otto decreti legislativi. Tale norma rappresenta l'ultima grande riforma delle politiche del lavoro in Italia, con interventi relativi ai settori già oggetto di riforma negli anni precedenti. Per la regolazione delle forme contrattuali, l'aspetto più dibattuto fu l'introduzione del contratto a tutele crescenti che si collegava all'obiettivo di maggiori certezze per la parte datoriale in merito al licenziamento (limitando ulteriormente le fattispecie di reintegro del lavoratore in caso di licenziamento economico ingiustificato) e incentivando gli stessi a trasformare i contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato. Il sistema delle tutele in caso di disoccupazione veniva riformato in maniera significativa, mentre in tema di politiche attive, tra le altre misure, si prevedeva la costituzione dell'ANPAL, agenzia preposta al coordinamento delle stesse politiche attive del lavoro e alla

gestione delle risorse europee in materia (Nannicini *et al.* 2019). Dal punto di vista del *policy advice*, il *Jobs Act* ha visto il coinvolgimento di consiglieri con profilo eterogeneo, dislocati in diversi siti politico-istituzionali. Rispetto alle due riforme precedenti, fu costituita un'unità di lavoro presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sotto il coordinamento di una figura ibrida come quella di Tommaso Nannicini (già consigliere del premier e poi sottosegretario alla Presidenza del Consiglio) alla quale parteciparono giuslavoristi come Maurizio Del Conte, economisti come Marco Leonardi e Filippo Taddei e politologi come Stefano Sacchi.

## 5. La ricognizione empirica

In questo paragrafo, presenteremo i primi risultati della nostra analisi empirica – basata su interviste semi-strutturate – che integrano le informazioni di cui al paragrafo precedente e guardano al profilo e al reclutamento dei principali *advisor* intervenuto nei momenti di riforma esaminati. Le interviste ci permettono di individuare le modalità d'azione dei consulenti in seno al processo di formulazione delle alternative di *policy* e, infine, di fare luce sull'impatto da questi esercitato sul processo decisionale.

### Chi sono i *policy advisor* e come sono selezionati?

La nostra indagine empirica conferma che i principali *advisor* effettivamente mobilitati nell'ambito delle riforme delle politiche del lavoro esaminate sono consulenti di diretta nomina ministeriale e, in particolare, *special advisor*. Le segreterie tecniche e l'ufficio legislativo sono invece di norma coinvolti successivamente, ovvero nel perfezionamento del disegno finale, ma non nella definizione delle opzioni di *policy*, a maggior ragione quando il *policy-maker* si avvale di *special advisor* già in possesso di elevate competenze giuridiche. Allo stesso tempo, non si registra una significativa funzione di *advice* da parte di *think tank* o centri di ricerca pubblici o privati<sup>4</sup>. Questo vale anche per il CNEL, organo costituzionalmente deputato a fornire supporto in tal senso ai *policy-maker*: il suo ruolo istituzionale non è sufficiente

<sup>4</sup> È chiaro che l'ISTAT, l'INPS, la Banca d'Italia e l'ISFOL/INAPP possono svolgere un ruolo di accompagnamento, ma tali enti operano di norma erogando conoscenza sotto forma di analisi di dati e ricostruzioni storico-istituzionali, più che di costruzione di specifiche alternative di *policy*.

a includerlo nel computo degli *advisor* che contano. Anzi, sembra valere il contrario, come indicato dai nostri intervistati: «Il CNEL è sempre stato bypassato dai sindacati, dalle associazioni datoriali; quando c'erano da fare cose serie le facevano direttamente con i loro esperti» (Intervista 6).

Un simile discorso vale anche per le parti sociali. In passato, sottolineano alcuni nostri intervistati (Interviste 6, 7 e 8), almeno una parte degli esperti coinvolti nei processi di selezione delle politiche aveva spesso in comune un «passaggio» all'interno del sindacato o dei partiti politici. Sindacati e partiti, con i loro centri studi e fondazioni, rappresentavano dunque potenziali canali di reclutamento degli *advisor* in materia di politica del lavoro (Interviste 7 e 8).

Tutto ciò non trova invece riscontro nelle tre riforme esaminate. Questo è vero non solo per la legge 92 del 2012 e la legge 183 del 2014, dove il coinvolgimento dei sindacati è stato parziale o molto limitato, ma anche con riferimento alle legge 30 del 2003, l'unica delle tre riforme da noi esaminate a essere preceduta dalla sottoscrizione di un accordo tripartito (Il Patto per l'Italia). Nonostante tale intesa, infatti, buona parte del contenuto della legge venne in realtà predisposto da Marco Biagi (Tiraboschi, 2004), mentre la concertazione avvenuta con i sindacati non ha risposto a una *informational logic*, per dirla à la *Culpepper* (2002), quanto a una logica di mera negoziazione e scambio politico (Baccaro e Simoni 2004; Interviste 10 e 1)<sup>5</sup>.

Infine, se spostiamo lo sguardo sull'amministrazione pubblica, è possibile notare, in tutte e tre le riforme esaminate, il coinvolgimento di alcuni funzionari pubblici che però hanno agito al pari di veri e propri *advisor* esterni, arruolati all'uopo, e non come burocrati in rappresentanza della loro amministrazione di provenienza. Questo, ad esempio, è stato il caso del già citato Paolo Sestito, dipendente della Banca d'Italia oppure di Salvatore Pirrone, ex dirigente dell'Inps e poi del Ministero del Lavoro, che hanno preso parte alle fasi di disegno delle riforme esaminate, in particolare della legge 30 del 2003 e della legge 92 del 2012. Ad ogni modo, come indicato dalle interviste, si tratta di «casi particolari» (Intervista 6). In generale, la maggior parte delle persone intervistate, sia con ruoli politici, sia da *advisor* di diversa estrazione, valutano la burocrazia ministeriale come molto

<sup>5</sup> Lo scambio avvenne ad esempio tra la sperimentazione di tre anni di una diversa applicazione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori nel Sud Italia, a fronte di sgravi fiscali per le persone meno abbienti, la crescita degli importi delle indennità di disoccupazione e l'impegno del governo a coinvolgere le parti sociali nella gestione della nuova disciplina del mercato del lavoro flessibilizzato che si veniva a disegnare (Baccaro e Simoni 2004).

competente, ma con un profilo fortemente incentrato sugli aspetti amministrativi-gestionali, più che sulla progettazione delle politiche (Interviste 2, 3, 4 e 6).

Un caso particolare è rappresentato dalla Ragioneria di Stato. Questa importante burocrazia ministeriale, dotata di elevate competenze tecniche, svolge di fatto una significativa funzione di *advice*, perlomeno in senso lato. Attraverso le sue prerogative istituzionali in materia di controlli connessi alla presenza di adeguata copertura finanziaria (si pensi al cosiddetto sistema della «bollinatura»), essa può esercitare di fatto un potere rilevante nel disegno delle riforme. Come emerso da alcune nostre interviste (Intervista 4), sia i *policy-maker*, sia i loro consulenti finiscono di norma a confrontarsi con i vertici della Ragioneria, anche in chiave preventiva rispetto ai controlli istituzionali, al fine di calibrare meglio le scelte di *policy* che intendono perseguire.

In sintesi, a detta dei nostri intervistati, pur a fronte di un PAS formalmente ampio, gli *advisor* coinvolti sono di fatto pochi consulenti ministeriali dai profili relativamente eterogenei, anche per via delle diverse aree tematiche e competenze interessate (ammortizzatori sociali, politiche attive del lavoro, regolamentazione dei rapporti di lavoro, sgravi e incentivi) (Interviste 6, 8 e 9).

Sul fronte del *policy advice*, se consideriamo le tre riforme esaminate è possibile osservare però una varianza nella selezione e composizione dei gruppi di *special advisor*. Nel caso della legge 30 del 2001, il governo decise per la costituzione di una commissione di esperti, guidata dal sottosegretario del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Sacconi, lui stesso in possesso di competenze tecniche e da Marco Biagi. Al di là della nomina politica della Commissione da parte dell'allora governo di centro-destra guidato da Berlusconi, Marco Biagi iniziò in realtà a lavorare sull'impostazione di quello che poi diventerà il Libro bianco sul mercato del lavoro già nella seconda metà degli anni Novanta, quando venne nominato come consulente da Tiziano Treu, allora ministro del Lavoro del governo Prodi (Tiraboschi 2003). Il progetto riformista di Biagi venne poi interrotto sul finire del secolo scorso per via della mancanza di collaborazione con il ministro Cesare Salvi, per poi essere ripreso con un governo sostenuto da una diversa coalizione politica, ovvero da Roberto Maroni, grazie all'intermediazione di Maurizio Sacconi.

Per la predisposizione della legge 92 del 2012, il ministro Fornero si confrontò con il Presidente del Consiglio per l'individuazione di esperti che potessero affiancarla nell'elaborazione delle riforme. In particolare, il nucleo duro era composto da 3-4 persone con cui, non potendo vantare una conoscenza pregressa, sviluppò successivamente

un rapporto di stretta collaborazione. Queste persone lavoravano con il ministro in relativa autonomia rispetto alla Presidenza del Consiglio. Ciononostante, un dialogo sulle riforme venne mantenuto anche con i vertici dello Stato, compreso il Quirinale, che espresse indicazioni sullo strumento normativo da seguire (un disegno di legge e non un decreto), favorendo così il confronto parlamentare su un testo elaborato da un ristretto gruppo di consiglieri (Intervista 10).

Infine, la lavorazione del *Jobs Act* è dovuta in gran parte al lavoro di una *policy unit* alle dipendenze, *de jure* o *de facto*, della Presidenza del Consiglio. Si trattava di un gruppo relativamente coeso che lavorava a fianco di altri tecnici del ministero, riuscendo a dettare la linea. Questa specifica composizione del PAS, relativamente decentrata rispetto al ministero competente, ha due motivazioni. La prima, e più importante, è che il *Jobs Act* era considerato dal Renzi come una sua *flagship reform* (Intervista 9) e pertanto, nonostante la presenza di un ministro incaricato, la delega effettiva era stata assegnata al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Tommaso Nannicini, che operava con la sua *policy unit*. La seconda riguarda il fatto il ministro competente dell'epoca, Giuliano Poletti, scelto da Renzi, non vantava una consolidata carriera politica, non possedeva una profonda competenza tecnica in materia e non poteva già contare su una rete di validi collaboratori in grado di conoscere a fondo anche il funzionamento dei processi di governo. Dunque, per quanto lo stesso ministro del Lavoro avesse a disposizione un ufficio di diretta collaborazione che lavorava sul contenuto delle riforme decise dal governo, i principali *ghost writers* in questo specifico frangente rispondevano direttamente a Renzi (Interviste 5, 6 e 7).

Le interviste raccolte confermano che il sistema di *advice* nei tre casi di riforma è strutturato secondo una logica di cerchi concentrici. Se da un punto di vista formale, il sistema è esteso e ricomprende una pluralità di attori individuali e organismi istituzionali, le nostre analisi condotte secondo il metodo reputazionale e quello diretto confermano che gli advisor effettivamente impegnati nella riforma sono in numero limitato. In sintesi, sul fronte della selezione, il *driver* principale nella scelta degli effettivi collaboratori è l'esplicita volontà del ministro o sottosegretario: «se la politica non lo vuole, non serve. Se ci sono già dei nuclei di consiglieri, magari il governo li deve pagare, ma non li utilizza per niente» (Intervista 2). Con riferimento al Presidente del Consiglio Renzi, un nostro intervistato ha affermato: «lui sceglie persone che portino competenze e comprensione politica. Non voleva solo accademici, voleva qualcuno che capisse la politica e che – questo è cruciale – rispondesse a lui» (Intervista 6).



### Come si fa *policy advice* nell'area delle politiche del lavoro?

Se i profili degli *advisor* possono essere vari – a testimonianza di un processo di pluralizzazione e ibridazione dell'*advice* anche in questa area di *policy* – sono diversi i ruoli e compiti che possono essere da loro assunti. Se dunque il processo di *advice* è un sottocomponente del *policy work* (Vesely 2017) questo *policy work* può essere interpretato e svolto in modi diversi e relativamente fluidi. Per alcuni *advisor*, si tratta in sostanza di «ritagliarsi uno spazio circoscritto» (Intervista 3) sia in termini di contenuto, sia di approccio metodologico e/o disciplinare (ad esempio statistico-economico piuttosto che giuridico), dove poter «esercitare la loro competenza tecnica specifica» (Intervista 3). Altri possono muoversi alla bisogna e in maniera più trasversale su diversi dossier (Intervista 2 e Intervista 6). Se alcuni *advisor* intervengono con ampio spazio di manovra nella scrittura di specifici provvedimenti (esempio in materia di integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro), altri ancora prestano più un ruolo di assistenza al decisore finale. Ciò significa che possono contribuire a suggerire delle piste di intervento o corsi di azioni, svolgere un ruolo di brokeraggio (Galanti e Lippi 2023), ovvero di mediazione tra diversi interessi non solo tra *core executive* e i principali *stakeholders*, ma anche all'interno del *core executive*, ad esempio garantendo una buona *liason* (Interviste 1 e 6) tra Presidenza del Consiglio e ministro del Lavoro durante il processo di scrittura del *Jobs Act*. Inoltre, alcuni *advisor* possono coadiuvare il decisore politico nella comunicazione dei provvedimenti anche svolgendo talvolta una funzione di *watchdog*, ovvero cercando di garantire che non vi siano ostacoli o sorprese in grado di bloccare o mandare alla deriva il processo decisionale. Riprendendo le parole di un nostro intervistato: «per Renzi era importante poter dire «la riforma fa questo» (Intervista 3). Il nostro ruolo di competenza era assicurarci, che, al netto dei compromessi, il processo non deragliasse, cioè non venissimo fregati nel processo» (Intervista 6).

Se il ruolo del *policy advisor* può dunque essere declinato in diversi modi, uno degli aspetti più importanti rimane fornire assistenza affinché il processo decisionale possa andare a buon fine e sia coerente con le indicazioni politiche pervenute dal decisore politico. Il consigliere politico è infatti talvolta chiamato a curare i dettagli affinché non vi siano questioni tecniche-sostantive, procedurali o anche politiche che facciano incagliare la nascente decisione. In questo suo lavoro, l'*advisor*, pur trovandosi a operare all'interno di gruppi composti da altri consulenti e dirigenti pubblici – agisce in larga parte «in solitudine» e «in segretezza» (Interviste 1 e 6), ovvero rivelando il meno possibile

del *work in progress*, interagendo con colleghi accademici o altri professionisti ma solo per «estrarre» informazioni e indicazioni, svelando poco e in alcuni casi arrivando anche a «depistare» potenziali interlocutori al fine di poter proseguire il lavoro nella direzione desiderata (Intervista 6 e Intervista 1).

Al netto degli spazi di maggiore e minore libertà di azione, il consigliere, come abbiamo detto, agisce comunque sempre in virtù di una domanda politica e dunque è un mandatario. Ciò detto, le modalità di coinvolgimento degli *advisor* possono variare. Ad esempio, nel caso della legge 30 del 2003 e della legge 92 del 2012, la riforma ha seguito i tradizionali canali istituzionali dell'approvazione di una legge ordinaria dello Stato. Il processo di negoziazione politica si è dunque svolto in sede parlamentare, o comunque di rapporti tra esecutivo e principali forze politiche e sindacali, ovvero in un *locus* decisionale a cui i pochi *advisor* selezionati, pur di nomina politica, non avevano accesso. Il loro coinvolgimento è infatti avvenuto in una fase preliminare ed è stato prevalentemente incentrato su aspetti «tecnico-amministrativi». Al contrario, con il *Jobs Act*, sono stati mobilitati sia figure grigie, ovvero a cavallo tra l'attività politica in senso stretto e l'attività consulenziale<sup>6</sup>, sia consulenti che fornivano soprattutto *advice* tecnico, senza essere necessariamente coinvolti in attività di *buffering*, *bridging*, *moving* o *shaping* (Craft 2015). Ad ogni modo, nonostante la molteplicità di compiti svolti, spesso fortemente intrecciati tra loro, in nessuna delle tre riforme, nemmeno con riferimento all'impiego politico di alcuni *advisor* del governo Renzi, l'uso della conoscenza immessa nel processo è apparso – a detta dei nostri intervistati – motivato da obiettivi di mera legittimazione di decisioni già prese. Chiaramente, anche se il coinvolgimento di *advisor* ha contribuito, più o meno intenzionalmente, alla costruzione e/o perfezionamento di *causal stories* e «immagini di policy» (Stone 1989) a «uso e consumo» degli attori politici, il loro principale contributo è stato volto a «sostanziare» gli indirizzi politici del *policy-maker*.

### Con quale influenza?

In termini di influenza sul contenuto delle riforme, la maggior parte dei nostri intervistati ritengono che gli *advisor* svolgano di norma un ruolo influente o molto influente, perlomeno nel settore delle politi-

<sup>6</sup> Si pensi, ad esempio, a Nannicini, che prima di essere nominato da Renzi come Sottosegretario era suo consulente, e al responsabile economico del Partito democratico, Taddei.

che del lavoro. Si tratta di un'influenza che non riguarda l'impostazione complessiva della riforma, la cosiddetta «impalcatura», che rimane in mano alla «politica» (Interviste 6 e 8). Gli *advisor* intervengono più per tradurre l'idea generale in soluzioni alternative e successivamente nel provvedimento finale. Ciò non significa però che la delega ministeriale sia da intendersi come una sorta di «carta bianca» a loro favore, una volta tracciate le direttive politiche di massima. A seconda della competenza e *policy capacity* posseduta dal ministro stesso, può capitare che sia lo stesso vertice della politica a curare alcuni «dettagli normativi», senza arrivare a scrivere di proprio pugno la norma, ma a verificare anche passaggi più puntuali. Come indicato da un ex ministro da noi intervistato: «in materia di mercato del lavoro ho avuto uno scontro con un mio consulente perché, a prescindere dalla mia volontà, un dettaglio era saltato» (Intervista 8). A detta dei nostri intervistati, l'esperienza pregressa e la conoscenza sostantiva della materia posseduta dal *policy-maker* conta nel modo in cui gli *advisor* vengono utilizzati e dunque nel ruolo effettivamente da loro giocato. Questa considerazione sembra confermata anche dal fatto che nel disegno di un'importante riforma come il *Jobs Act*, il ruolo fondamentale sia stato giocato, al netto delle direttive politiche indicate da Renzi, dai *policy advisor*, in particolare quelli che lavoravano sotto la direzione di Nannicini, sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri, più che dal ministro Poletti. Quest'ultimo vantava una lunga esperienza e carriera nel settore della cooperazione sociale, ma prima di diventare ministro non aveva avuto incarichi politici di rilievo, né possedeva una conoscenza specifica della materia o aveva prontamente a disposizione consiglieri a cui fare riferimento senza dover ricorrere alla squadra di esperti che rispondevano di fatto alla Presidenza del Consiglio dei ministri. L'importanza e l'influenza di questi *advisor* ha rappresentato una circostanza molto particolare, forse difficilmente replicabile. Si è trattato di un gruppo di *advisor* relativamente compatto, con una direzione tecnico-politica chiara che ha potuto agire rapidamente in un contesto caratterizzato da una leadership ministeriale debole e una leadership della Presidenza del Consiglio forte. Inoltre, a differenza delle altre due riforme, il processo di *advice*, sempre presidiato da Nannicini, si organizzò in due momenti: prima intorno alla legge delega (legge 183 del 2015), approvata dal parlamento con la fiducia al Senato, e successivamente sui diversi decreti attuativi in cui lo spazio di azione degli *advisor* fu importante perché tale strumento normativi limitava le possibilità di intervento della componente parlamentare.

Il risultato è stato il varo di una delle più significative riforme di politica del lavoro adottate in Italia, il *Jobs Act*, che, a detta di alcuni dei nostri intervistati, «probabilmente non avrebbe avuto seguito senza il lavoro di questa squadra» (Intervista 8; similmente anche Intervista 9). Al contempo, anche il disegno di questa riforma non nasceva dal nulla, ma era anch'essa il portato di precedenti idee e «ricette di *policy*» ereditate dal passato, ma rimaste nei cassetti che, successivamente, sono state recuperate, approfondite e riviste quando la finestra di *policy* si è effettivamente aperta.

I nostri intervistati sottolineano un aspetto fondamentale che incide sull'influenza dell'*advisor*: la loro capacità di «gestione del processo» di elaborazione e scrittura delle proposte (Intervista 6). Tale gestione passa innanzitutto dal «possesso e controllo del testo» della proposta di riforma (Interviste 1 e 2). Da un lato, è importante, come abbiamo sostenuto in precedenza, che il testo sia mantenuto relativamente segreto, al fine di evitare fughe di notizie e di conseguenza reazioni politiche che poi sono difficili da gestire. Dall'altro, il controllo del testo passa dalla capacità di scrittura della bozza; è chiaro che la decisione finale spetta all'attore politico, l'*advisor* può al massimo «mettere argini» al processo decisionale, ma pur sempre all'interno del mandato assegnato. Chi decide alla fine è il ministro e/o il presidente del Consiglio e spesso il lavoro di traduzione e di conseguenza di «orientamento» della volontà politica in decisioni specifiche può essere anche rivisto e/o del tutto annullato dopo una prima fase di accoglienza «al secondo round» (Intervista 2) per via di questioni squisitamente politiche e di discussioni a cui nemmeno gli *advisor* più vicini al *policy-maker* possono accedere.

Infine, due ulteriori considerazioni possono essere avanzate alla luce delle nostre interviste. In primo luogo, un certo grado di influenza sui processi decisionali può essere talvolta esercitato in modo relativamente fortuito. Come indicato da uno dei nostri intervistati in relazione al processo di riforma che ha portato all'adozione della legge 92 del 2012: «può capitare che uno si ritrova casualmente a fare delle cose. Butta giù dei testi perché magari altri non hanno tempo e voglia e quei testi diventano causalmente il testo di riferimento su cui si discute. Quando ciò avviene, certamente sono possibili limature, aggiustamenti, ma è passata una prima idea» (Intervista 4).

In secondo luogo, occorre tenere presente che l'influenza (percepita) degli *advisor* nella scrittura di un testo di legge non si traduce automaticamente nella buona qualità del disegno della riforma in questione, se con qualità intendiamo qui la redazione di un testo coerente con gli obiettivi preannunciati e in grado di poter essere attuato

effettivamente. Un caso emblematico riguarda gli interventi in materia di politiche del lavoro della cd. Legge Fornero (legge 92 del 2012). Questi ultimi avrebbero dovuto rappresentare la terza gamba della riforma, ma di fatto si limitarono a poche indicazioni, per lo più rimaste senza attuazione. Tra le varie motivazioni che spiegano questo cattivo risultato vi è anche il fatto che il testo di questa parte delle norme, che doveva essere predisposto da un consigliere di fiducia, non era di fatto disponibile e altri *advisor* dovettero metterci mano all'ultimo minuto, con un testo finale valutato come «raffazzonato» (Intervista 4).

## 6. Discussione e conclusioni

La nostra analisi ha messo in luce alcune caratteristiche specifiche dell'*advice*, e della sua relativa politicizzazione, nelle riforme delle politiche del lavoro italiane.

Per prima cosa, la scelta degli *advisor* e il loro utilizzo effettivo sono influenzati dalla relazione di tipo fiduciario e personale che si pone con il *policy-maker*. Partiti politici e sindacati non rappresentano più, qualora lo siano stati effettivamente nel passato, canali preferenziali di reclutamento di soggetti che possono contribuire a influenzare il processo di formulazione delle politiche. La stessa militanza presso queste organizzazioni non è una condizione necessaria all'ingresso nella cerchia (più o meno ristretta) degli *advisor*: l'eventuale contatto tra consulente e *policy-maker* può facilitare, ma non è dirimente. Come emerso dalle nostre interviste, tale contatto può infatti essere relativamente fortuito o anche dipendere dalla conoscenza generica da parte del ministro delle idee e analisi prodotte da un potenziale futuro *advisor*. In sostanza, ciò che conta di più sono «legami deboli», ovvero le conoscenze indirette che si sposano con la necessità contingente del ministro di trovare validi consiglieri da mobilitare su alcuni specifici dossier e conta il grado di fiducia personale che può esistere, o che comunque deve consolidarsi<sup>7</sup>. Le indicazioni emerse nel corso della nostra analisi empirica restituiscono dunque un'immagine del processo di reclutamento dei consulenti esterni, nonché di loro accesso ai processi decisionali, di natura congiunturale e debolmente indirizzato da parte degli stessi *policy-maker* che avanzano una domanda di *advice*.

Con riferimento a tale domanda, la nostra analisi conferma come le motivazioni che sottostanno alla richiesta politica di *expertise*

<sup>7</sup> Sul punto si veda anche Galanti e Lippi (2023).

possono aiutare a rendere conto della varianza nella selezione e utilizzo di *advice* che può verificarsi anche in contesti simili, riferiti ad esempio allo stesso ambito di *policy* e fortemente politicizzati. A tal riguardo, Manwaring (2019) indica quattro gruppi di variabili (o dimensioni) che spiegano la richiesta di supporto dei *policy-maker*: le motivazioni ideologiche, le attitudini individuali, aspetti connessi al ciclo elettorale e fattori che pertengono a dinamiche istituzionali e alla costruzione di alleanze. Di queste dimensioni, le prime due ci appaiono rilevanti per interpretare i casi da noi esaminati.

La prima fa riferimento alla compatibilità di orizzonti valoriali e visioni complessive fra il mandatario politico e il suo consulente. Tale compatibilità non implica completa aderenza al pensiero del *policy-maker* mandatario: alcuni *advisor*, che hanno contribuito al disegno delle soluzioni di *policy*, hanno allo stesso tempo affermato di non condividerle pienamente (Interviste 2, 4, 6 e 9). Ciò che conta di più è il rapporto di fiducia. Quest'ultimo appare ancora più importante se consideriamo l'altra dimensione, quella relativa alle caratteristiche psicologiche del leader e dello stesso consulente. Molti *policy-maker* vogliono realizzare i loro *pet-project* e il loro desiderio di *make a mark* (Mawaring 2019, 11) rappresenta la motivazione principale che li spinge ad accettare alcuni *advice* e non altri. Ed è ciò che è successo soprattutto nel processo di formulazione del *Jobs Act*, dove il leader politico (Matteo Renzi) ha investito, più esplicitamente di quanto sia gli avvenuto con gli altri due processi di riforma esaminati, nella costruzione di un sistema di *advice* che potesse fornire al contempo contenuti di natura tecnica (di *policy*) e di accompagnamento al processo politico per la pronta realizzazione degli obiettivi prefissati (il «fare le riforme»). Nel caso della legge 30 del 2003 e della legge 92 del 2012, nonostante la salienza politica delle *issues* trattate, i consiglieri hanno invece svolto un ruolo di fatto esclusivamente relativo al contenuto sostantivo della riforma. Ne consegue l'importanza nell'analisi empirica di cogliere, come già suggerito da Craft (2015), l'intreccio tra *advisory* e *non-advisory policy work* che può essere portato avanti dai consulenti fiduciari nominati.

Infine, un altro aspetto che emerge dalla nostra analisi riguarda la loro elevata influenza sul disegno delle riforme. Gli *advisor*, nell'esercizio delle loro diverse funzioni, rimangono comunque sempre degli esecutori. La possibilità di influenza può dunque essere elevata, ma non arriva mai a travalicare il decisore finale; a maggior ragione, come abbiamo precedentemente osservato, laddove si osservi una forte personalizzazione e accentramento dei processi decisionali in capo al presidente del Consiglio dei ministri. Lo spazio di manovra del consiglie-

re è anche influenzato dal grado di competenza del decisore politico. Qui si riscontra la presenza di profili molto diversi tra i politici posti alla guida del processo di riforma. Nel caso, ad esempio, di ministri tecnici con forte bagaglio di competenze si ha, a detta degli stessi intervistati, un fattore che incide sul grado di delega concessa ai consulenti.

In conclusione, il presente articolo ha cercato di far luce sugli aspetti più rilevanti dei processi di selezione, svolgimento e produzione di effetti delle attività di *advice* nel caso di riforme ad alta salienza politica, come quelle realizzate negli ultimi decenni in materia di politiche del lavoro.

I principali contributi della nostra ricerca sono i seguenti. Da un punto di vista metodologico, si è proposto di studiare l'*advice* partendo da una prospettiva micro, ovvero come un insieme di azioni a cui possono contribuire uno o più soggetti, senza focalizzarsi aprioristicamente su un gruppo di attori predeterminati. Riteniamo che l'articolazione di una metodologia eclettica basata su approcci di tipo posizionale, reputazionale e orientato alle decisioni, piuttosto che esclusivamente su quello posizionale, sia importante e da valorizzare per una lettura dell'*advice* più aderente alla realtà del processo di riforma. Soprattutto in interazioni molto fluide tra decisori politici e consulenti, gli *advisor* effettivi e il loro specifico modo di operare non possono essere identificati in astratto, ma occorre «scovarli» alla luce della verifica empirica del loro concreto ricorso e della loro influenza.

In termini di generalizzazioni, pur con i limiti che discendono dal nostro disegno della ricerca, perlomeno con riferimento alle politiche del lavoro in Italia, è possibile osservare alcune tendenze ricorrenti che riguardano il profilo degli *advisor* (il «chi»), le modalità di attivazione dell'*advice* (il «come») e il contenuto e gli effetti sul contenuto della riforma (il «cosa»).

Facendo riferimento alle ipotesi di ricerca proposte nella sezione due, possiamo dire che la prima ipotesi sia confermata. Le riforme del lavoro hanno dimostrato l'assenza di un PAS istituzionalizzato e il forte ricorso a consulenti esterni. Ciò avviene in concomitanza con il limitato coinvolgimento della burocrazia ministeriale, relegata essenzialmente a compiti di carattere esecutivo. Anche i *think tank* svolgono un ruolo marginale. Come ricordato nel testo, il ruolo crescente dei consulenti esterni si pone nell'ambito di un sistema di *advice* a cerchi concentrici. Non tutti gli *advisor* contano allo stesso modo nel processo di elaborazione delle riforme. Solo alcuni entrano nell'*inner circle* di soggetti che incidono direttamente sul testo di riforma e modellano aspetti anche centrali della *policy*. Anche questo

conferma che l'organizzazione del sistema di un *advice* è cangiante.

Per quanto riguarda la seconda ipotesi, relativa alla forte *policizzazione* dell'*advice* derivante dalla politicizzazione delle *issues*, questa non appare invece confermata. Sebbene il sistema di *advice* delle politiche del lavoro italiane sia di natura fiduciaria, ciò non si traduce automaticamente in un controllo stringente dell'attività di consulenza e del contributo inserito nelle riforme. La tendenza verso la politicizzazione dell'*advice* non può essere infatti colta solo sulla base del fatto che i principali consiglieri sono selezionati direttamente dal *policy-maker*. Al contrario, tale politicizzazione va qualificata esaminando gli spazi di manovra effettivi degli *advisor* e l'uso specifico fatto dell'*advice*. Ad esempio, nei casi da noi considerati, i consiglieri hanno goduto di un buon margine di autonomia, pur nel rispetto delle linee politiche dettate. Non abbiamo evidenza di un uso delle conoscenze tecniche a fini di «mera legittimazione» (Boswell 2018) di decisioni predefinite dal personale politico. Più che una cooptazione ferrea da parte del personale politico, appare evidente l'individuazione di affinità ideologiche e caratteriali che favoriscono il dialogo. Si può parlare in questo caso di politicizzazione lasca. Questo tratto si evince, ad esempio, dall'impossibilità dimostrata dal personale politico di determinare completamente la parabola del consulente, come è successo nel caso del professor Biagi e di altri *advisor* che possono svolgere la loro attività anche per governi di diverso orientamento politico. Ulteriore segno del carattere lasco della politicizzazione è proprio dato dal carattere fiduciario del rapporto tra decisore e consulente. Tali rapporti sono individuali e poco mediati da elementi di carattere organizzativo e/o istituzionale (ad esempio, in termini di attivazione di procedure di selezione di tipo partitico o attraverso i gruppi d'interesse). Ciò può essere interpretato anche alla luce dell'indebolimento dell'impronta partitocratica del sistema politico italiano che ha portato a una progressiva destrutturazione della capacità dei partiti politici di controllare il contenuto sostantivo delle *policies*, a fronte dell'ascesa della politica personalistica e del ricorso a ministri tecnici (Cotta 2015). Il risultato finale è l'emergenza di PAS organizzati come network contingenti, composti da una pluralità di attori che prestano, in vario modo, supporto al decisore politico (Galanti 2017). Questi attori sono di norma selezionati non sulla base della mera competenza, ma anche della potenziale fiducia. Ne consegue che, a fronte dell'instabilità governativa che caratterizza l'Italia da sempre, gli *advisor* tendono a svolgere la loro azione in maniera estemporanea, anche se per alcuni di loro l'instabilità del singolo mandato può accompagnarsi a una relativa persistenza nell'esercizio delle funzioni per via di un fenomeno di



«porte girevoli» (Helgadóttir 2016). Infine, il carattere fiduciario e contingente dei network appare collegato al profilo dei *policy-maker*. Quest'ultimo si concretizza nella competenza tecnica e nel rilievo politico. Tali profili appaiono alla base dello spostamento continuo dei luoghi dell'*advice*: in alcuni casi centrati sul ministero del Lavoro, in altri sulla Presidenza del Consiglio. In questo senso, accanto al tratto comune a tutti i processi di riforma – quello della politicizzazione seppure lasca – i processi hanno molti tratti che li distinguono gli uni dagli altri, ad esempio in termini di luoghi della consulenza, ampiezza dei cerchi, ecc. Ciò induce a ritenere che la salienza politica delle *issue*, così come la semplice selezione diretta dei consulenti esterni, non siano sufficienti a determinare compiutamente la natura dell'*advice* e dunque a qualificarne la sua politicizzazione.

Terminiamo con alcune riflessioni prescrittive. Se la produzione di *advice* è una funzione che si esplica in stretta connessione alla personalizzazione del mandato politico, appare d'altro canto difficile poter immaginare l'istituzionalizzazione di gruppi di esperti chiamati a fornire consulenza in modo trasversale ai diversi governi e *leaders*, indipendentemente dal colore e dalle contingenze politiche. Questo non perché non sia possibile dare vita o rafforzare anche in Italia agenzie o commissioni di esperti volti a coadiuvare il *policy-maker*, come tra l'altro è spesso avvenuto anche in passato. Ma tali gruppi di esperti, qualora esistenti, rischierebbero poi di non essere di fatto utilizzati, qualora il decisore politico non ritenesse di doverlo fare. In merito a questo dilemma, il caso delle politiche del lavoro in Italia ci insegna che al fine di irrobustire il PAS le strade più proficue sono due e possono essere percorse congiuntamente. Da un lato, occorrerebbe intervenire sulla formazione in termini di *policy analytical capacity* della burocrazia ministeriale. Dall'altro, come già ricordava Hecló (1974), l'apprendimento nelle politiche sociali non dipende solo dalla natura, gravità e consapevolezza degli stimoli, ma anche dall'*internal set* dei decisori politici, ovvero dal loro *state of response readiness* (*ibidem*, 311). Se questa «disposizione all'apertura e l'apprendimento» è una variabile cruciale per impostare un efficace sistema di *policy advice*, allora la ricerca empirica dovrà sforzarsi di chiarire meglio quali sono le variabili da cui tale *readiness* possa dipendere.

## Appendice

### *Nota metodologica sulla realizzazione delle interviste*

Parte del materiale empirico è tratto da dieci interviste semi-strutturate condotte, di cui una realizzata nell'autunno del 2022 e le restanti tra maggio e ottobre 2023. I profili degli intervistati comprendono diverse qualifiche e ruoli nel processo di riforma in oggetto (tabella 1). Si tratta di ex-ministri e sotto-segretati, classificati come *policy-makers* e consulenti o funzionari classificati come *advisors*. Gli intervistati sono stati selezionati attraverso un campionamento a palla di neve e di tipo reputazionale (piuttosto che posizionale), che ha avuto come punto di partenza esperti e informatori qualificati nel campo delle politiche del lavoro.

TAB. 1. *Lista degli intervistati.*

Codice	Profilo	Struttura
Intervista 1	<i>Policy advisor</i>	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Intervista 2	<i>Policy advisor</i>	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Intervista 3	<i>Policy advisor</i>	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Intervista 4	<i>Policy advisor</i>	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Intervista 5	<i>Policy-maker</i>	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Intervista 6	<i>Policy advisor</i>	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Intervista 7	<i>Policy-maker</i>	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Intervista 8	<i>Policy-maker</i>	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Intervista 9	<i>Policy-maker</i>	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Intervista 10	<i>Policy-maker</i>	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Baccaro L. – Simoni M. (2004), *Il Referendum sull'articolo 18 e gli interventi per la flessibilità del mercato del lavoro*, in V. Della Sala – M. Fabbrini (a cura di), *Politica in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 2007-2028.
- Bandera S. – Cattaneo M. – Lippi A. (2021), *Il policy advice nelle amministrazioni centrali*, in AA.VV., *Formare la PA. Rapporto SNA 2017-21*, pp. 252-262.

- Boswell C. (2008), *The Political Functions of Expert Knowledge: Knowledge and Legitimation in European Union Immigration Policy*, in «Journal of European Public Policy», vol. 15, n. 4, pp. 471-488.
- 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*, in «International Review of Administrative Sciences», Advance online publication. DOI: <https://doi.org/10.1177/00208523231188506>.
- Christensen J. (2021), *Expert Knowledge and Policymaking: A Multi-disciplinary Research Agenda*, in «Policy & Politics», vol. 49, n. 3, pp. 455-471.
- Christensen J. – Gornitzka Å. – Holst C. (2017), *Knowledge Regimes in the Nordic Countries*, in O. Knutsen (a cura di), *The Nordic Models in Political Science: Challenged, but Still Viable*, Fagbokforlaget, pp. 239-254.
- Christensen J. – Forato S. (2022), *Explaining the Role of Expertise in the State: The Case of Italy*, in «Political Research Exchange», vol. 4, n. 1, 2119874.
- Craft J. (2015), *Conceptualizing Partisan Advisers as Policy Workers*, in «Policy Sciences Journal» vol. 48, n. 2, pp. 135-158.
- Craft J. – Howlett M. (2013), *The Dual Dynamics of Policy Advisory Systems: The Impact of Externalization and Politicization on Policy Advice*, in «Policy and Society», vol. 32, n. 3, pp. 187-197.
- Cotta M. (2015), *Partitocracy: Parties and their Critics in Italian Political Life*, in E. Jones – G. Pasquino (a cura di), *The Oxford Handbook of Italian Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp.41-52.
- Culpepper P. (2002), *Powering, Puzzling, and 'Pacting': The Informational Logic of Negotiated Reforms*, in «Journal of European Public Policy», vol. 9, n. 5, pp. 774-790.
- Di Mascio F. – Natalini A. (2013), *Analysing the Role of Ministerial Cabinets in Italy: Legacy and Temporality in the Study of Administrative Reforms*, in «International Review of Administrative Sciences», vol. 79, n. 2, pp. 328-346.
- Eichbaum C. – Shaw R. (2008), *Revisiting Politicization: Political Advisers and Public Servants in Westminster Systems*, in «Governance», vol. 21, n. 3, pp. 337-363.
- Eichhorst W. – Wintermann O. (2006), *Generating Legitimacy for Labor Market and Welfare State Reform. The Role of Policy Advice in Germany*, in «German Policy Studies», vol. 3, n. 3, pp. 268-309.
- Erixon L. (2011), *Under the Influence of Traumatic Events, New Ideas, Economic Experts and the Ict Revolution – The Economic Policy and Macroeconomic Performance of Sweden in the 1990s and 2000s*, in L. Mjøset (a cura di), *The Nordic Varieties of Capitalism*, Bingley, Emerald House, pp. 265-330.
- Fobé E. – Brans M. – Vancoppenolle D. – Van Damme J. (2013), *Institutionalized Advisory Systems: An Analysis of Member Satisfaction of Advice Production and Use Across 9 Strategic Advisory Councils in Flanders (Belgium)*, in «Policy and Society», vol. 32, n. 3, pp. 225-240.
- Galanti M.T. (2017), *Policy Advice and Public Policy. Actors, Contents and Processes*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 2, pp. 249-272.

- Galanti M.T. – Lippi A. (2023), *Government Research Institutes in the Italian Policy Advisory System*, in «International Review of Administrative Sciences», vol. 89, n. 3, pp. 791-807.
- Gouglas A. – Brans M. – Jaspers S. (2017), *European Commissioner Cabinet Advisers: Policy Managers, Bodyguards, Stakeholder Mobilizers*, in «Public administration», vol. 95, n. 2, pp. 359-377.
- Halligan J. (1995), *Policy Advice and the Public Sector*, in B. Guy Peters – D.T. Savoie (a cura di), *Governance in a Changing Environment*, Montreal, McGill-Queen's University Press, pp. 138-172.
- Heclo H. (1974), *Social Policy in Britain and Sweden*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Helgadóttir O. (2016), *The Bocconi Boys Go to Brussels: Italian Economic Ideas, Professional Networks and European Austerity*, in «Journal of European Public Policy», vol. 23, n. 3, pp. 392-409.
- Kemmerling J.A. – Bruttel O. (2006), «New politics» in German Labour Market Policy? The Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State, in «West European Politics», vol. 29, n. 1, pp. 90-112.
- Lasswell H.D. – Kaplan A. (1950), *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*, London, Transaction Publishing.
- Manwaring R. (2019), *Political Demand and Policy Advice: A Framework for Analysis*, in «Policy Studies», vol. 40 n. 3-4, pp. 270-86.
- Marier P. (2008), *Empowering Epistemic Communities: Specialised Politicians, Policy Experts and Policy Reform*, in «West European Politics», vol. 31, n. 3, pp. 513-533.
- Nannicini T. – Sacchi S. – Taddei F. (2019), *La parabola del Jobs Act e la politica delle riforme strutturali tra controriforme e ambiguità*, in E. Bressanelli – D. Natali (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 2019*, Bologna, Il Mulino, pp. 173-190.
- OECD (2007), *Political Advisers and Civil Servants in European Countries*, Sigma Papers, No. 38. OECD Publishing. Disponibile al seguente link: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60qnxrkc-en>.
- Page E.C. – Wright V. (a cura di) (2007), *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Pautz H. (2008), *Think-tanks in Germany: The Bestelmann Foundation's Role in Labour Market Reform*, in «Zeitschrift für Politikberatung», vol. 1, n. 3-4, pp. 1-20.
- Pühringer S. – Griesser M. (2019), *From the 'Planning Euphoria' to the 'Bitter Economic Truth': The Transmission of Economic Ideas into German Labour Market Policies in the 1960s and 2000s'*, in «Critical Discourse Studies», vol. 17, n. 5, pp. 476-93.
- Radaelli C.M. (1999), *The Public Policy of the European Union: Whither Politics of Expertise?*, in «Journal of European public policy», vol. 6, n. 5, pp. 757-774.
- Rogacheva A. (2019), *The Demand for Advice at the European Union Level: Policy Advice Politicization in the European Commission*, in «Policy Studies», vol. 40, n. 3-4, pp. 374-491.

- Schrefler L. (2010), *The Usage of Scientific Knowledge by Independent Regulatory Agencies*, in «Governance», vol. 23, n. 2, pp. 309-330.
- Stone D. (1989), *Causal Stories and the Formation of Policy Agendas*, in «Political Science Quarterly», vol. 104, n. 2, pp. 281-300.
- Stoppino M. (1970), *I Metodi di Ricerca del Potere nella Comunità Locale*, in «Il Politico», vol. 35, n. 4, pp. 663-694.
- Tiraboschi M. (a cura di) (2003), *Marco Biagi. Selected Writings*, Wolters Kluwer, L'Aia, pp. VII-295.
- Tiraboschi M. (a cura di) (2004), *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Milano, Giuffrè.
- Van der Meer F. – Raadschelders J. (2007), *The Changing Role of the Senior Civil Service in Dutch National Government*, in Page – Write (a cura di), *From the Active to the Enabling State The Changing Role of Top Officials in European Nations*, Basingstoke, Palgrave Mc Millan pp. 99-120.
- Vesan P. (2006), *Le politiche del lavoro*, in M. Ferrera (a cura di), *Le Politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, pp. 113-170.
- Vesely A. (2017), *Policy Advice as Policy Work: A Conceptual Framework for Multi-Level Analysis*, in «Policy Sciences», vol. 50, n. 1, pp. 139-154.
- Weiss C.H. (1979), *The Many Meanings of Research Utilization*, in «Public Administration Review», vol. 39, n. 5, pp. 426-431.

PATRIK VESAN è professore associato di Politiche sociali e del lavoro nell'Università della Valle d'Aosta. Tra le sue più recenti pubblicazioni: Corti F. e Vesan P. (2023), *From Austerity – Conditionality towards a New Investment – Led Growth Strategy: Social Europe after the Recovery and Resilience Facility*, in «Social Policy & Administration», vol. 57, n. 4, pp. 513-548; Vesan P. e Corti F. (2022), *The Return of the Commission Social Entrepreneurship before and After the Covid-19 Pandemic* in «Journal of European Integration», vol. 44, n. 6, pp. 787-802. INDIRIZZO: Università della Valle d'Aosta – Dipartimento di Scienze Economiche e Politiche – Loc. Grand Chemin, n. 73/4 – 11020 Saint Christophe.

e-mail: [p.vesan@univda.it](mailto:p.vesan@univda.it)  
<https://orcid.org/0000-0003-2389-8178>

DAVID NATALI è professore ordinario di Politica comparata e dell'UE nella Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. INDIRIZZO: Scuola Sant'Anna di Studi Superiori – Dipartimento DIRPOLIS – Piazza dei Martiri, 33 – 47121 Pisa.

e-mail: [d.natali@santannapisa.it](mailto:d.natali@santannapisa.it)  
<https://orcid.org/0000-0001-7874-4622>