

Gli staff dei politici

Background Document

Piazza Navona, 114
00186 - Roma
Tel: +39 06 45.46.891

Via Vincenzo Monti, 12
20123 - Milano
Tel: +39 02 99.96.131

www.aspeninstitute.it

a cura di
Aspen Institute Italia

GLI STAFF DEI POLITICI

COORDINATORI

SABINO CASSESE e GUIDO MELIS

CON IL CONTRIBUTO DI

**ALESSANDRO NATALINI, SERENA SILEONI e GIOVANNI ZARRA (*redattori*), ALBERTO CAGNAZZO,
LORENZO CASINI, ANDREA MANZELLA, MASSIMO MASSELLA DUCCI TERI,
ALESSANDRO PAJNO, ALESSANDRO PALANZA, FILIPPO PATRONI GRIFFI, LORENZO SALTARI**

INDICE

PREMESSA

1. LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE
2. *EXCURSUS* STORICO
3. FUNZIONI E ORGANIZZAZIONE
4. PROVENIENZA DEI VERTICI
5. RENDIMENTO DEL SISTEMA DI GOVERNO PER GABINETTI

CONCLUSIONI E SPUNTI DI RIFLESSIONE

Cura del testo: Simonetta Savona, Aspen Institute Italia.

PREMESSA

Lo scopo di questo documento è analizzare il ruolo svolto dagli uffici di staff del vertice politico che sono differenziati dalla burocrazia ordinaria sotto vari aspetti: a) sono oggetto di incarichi temporanei; b) la loro nomina è strettamente fiduciaria; c) di norma non è necessario disporre di particolari requisiti per acquisire un incarico di vertice negli uffici di gabinetto; d) dal punto di vista organizzativo si collocano fuori dal disegno gerarchico delle organizzazioni burocratiche; e) il loro agire non deve necessariamente rispondere al principio di imparzialità, che deve invece guidare la pubblica amministrazione.

Gli uffici di staff del vertice politico svolgono una funzione di raccordo tra politica e amministrazione, ma nel disegno complessivo dell'azione di governo sono anche funzionali a coordinare i diversi dicasteri tra loro e a facilitare i rapporti con gli altri organi costituzionali, le autorità indipendenti e gli altri livelli di governo.

Nel caso italiano, come si vedrà, gli uffici di gabinetto sono anche un baluardo rispetto alla influenza e in alcuni casi all'invasione del potere giudiziario. In questa prospettiva, il loro ruolo è quello di prevenire o attenuare o comunque gestire i sempre possibili interventi sugli atti normativi o sui provvedimenti amministrativi della Corte costituzionale, ma anche delle magistrature ordinarie, amministrative e contabili che possono non solo determinare la illegittimità o la nullità di questi atti, così come promuovere azioni di responsabilità nei confronti dei singoli ministri in relazione alle scelte assunte.

Nello svolgere questi compiti, gli uffici di diretta collaborazione del vertice politico svolgono in modo spesso indistinguibile tra loro funzioni diverse. Da un lato, forniscono pareri o comunque contribuiscono a formulare le politiche pubbliche e la predisposizione degli atti normativi. Dall'altro lato, monitorano e

valutano ma per alcuni versi anche conformano l'attuazione amministrativa di queste politiche e di queste norme. Sono quindi attori ad un tempo del *policy making* e del *policy work*.

La molteplicità e mutevolezza nel tempo delle funzioni degli uffici di staff della politica fanno sì che la loro configurazione organizzativa sia necessariamente flessibile e versatile. Da qui anche le evidenti differenze nel ruolo svolto dagli uffici di staff della politica nei diversi dicasteri come quelli della giustizia, degli interni, degli esteri e della difesa in cui le burocrazie sono maggiormente in grado di proteggere la propria autonomia organizzativa o in quelli (il riferimento è al Ministero dell'economia) in cui il vertice politico deve dialogare con una struttura amministrativa interna influente come la Ragioneria Generale dello Stato.

Le pagine che seguono analizzano in particolare la funzione degli uffici di staff nei ministeri, partendo da un esame preliminare di come queste strutture organizzative si sono venute a delineare a livello sovranazionale. Prosegue col mettere in luce l'evoluzione del loro ruolo nel corso del tempo, mostrando e spiegando la maggiore influenza che hanno via via acquisito nel governo e sottogoverno italiano in particolare a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso. Si passa poi ad analizzare le strutture di gabinetto dal punto di vista organizzativo e del profilo delle persone che sono state incaricate di dirigerle. Nella parte finale si risponderà alla seguente domanda di ricerca: il progressivo consolidarsi del governo "per gabinetti" è stato solo effetto o anche causa della crisi della pubblica amministrazione e/o della politica e delle politiche pubbliche?

1.LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE

Nell'ambito del diritto internazionale e dell'Unione europea non è scontato imbattersi in figure analoghe a quelle che compongono lo staff dei ministri nel diritto interno. Ciò giacché gli organi decisionali di tutte le organizzazioni internazionali non sono direttamente espressione di alcuna forza politica e, proprio per questa ragione, non rispondono (o non dovrebbero rispondere) a una certa ideologia e alle logiche decisionali di un partito. Al contrario, lo staff delle organizzazioni internazionali dovrebbe essere votato soltanto al perseguimento dei fini dell'organizzazione e non al perseguimento dell'interesse esclusivo di uno o più degli Stati membri che le compongono. Considerazioni un po' diverse valgono per le istituzioni europee, dove l'appartenenza politica svolge invece un ruolo.

Nel diritto internazionale, la stessa categoria di "staff" non è necessariamente assimilabile, con le dovute eccezioni, a quella che si ritrova nei sistemi giuridici nazionali. Se si prendono ad esempio le Nazioni Unite - alle quali per semplicità faremo spesso riferimento in questo documento quale esempio di organizzazione internazionale - potrebbe dirsi che non solo rientrano in tale nozione i membri dell'*Executive Office* del Segretario Generale (EOSG), che è coordinato da un capo di gabinetto e accompagna il Segretario in tutta la sua attività gestionale e *lato sensu* politica, ma anche i soggetti che sono a capo dei vari dipartimenti e uffici che, *ratione materiae*, gestiscono l'attività delle Nazioni Unite e compongono quella struttura complessa che è il Segretariato. Tali soggetti, infatti, proprio come lo *Chef de Cabinet* dell'EOSG, sono nominati dal Segretario Generale in seguito a consultazioni con gli Stati e approvazione dell'Assemblea Generale. Essi durano in carica cinque anni e non sono rinnovabili. Il legame diretto con il Segretario Generale li rende, comunque, una figura ibrida tra il funzionario dell'Organizzazione e i rappresentanti politici della medesima.

In astratto, quindi, la categoria dello staff che compone le organizzazioni internazionali dovrebbe svolgere funzioni eminentemente tecnico/amministrative, sostenendo i decisori con la propria conoscenza nell'ambito giuridico, economico e così via, nell'interesse esclusivo dell'organizzazione e senza alcun fine di tipo politico (si veda, ad es., l'art. 100 della Carta delle Nazioni Unite).

In questo ambito, non può tuttavia non tenersi conto della differente dimensione in cui si trova la Commissione europea, all'interno della quale ogni commissario è coadiuvato da un ufficio di gabinetto da comporsi secondo precisi canoni numerici, di nazionalità, di genere e di appartenenza allo staff, e nell'ambito del quale possono enuclearsi funzioni non dissimili da quelle svolte dai gabinetti dei ministeri nazionali. I funzionari di gabinetto della Commissione europea, infatti, sono in buona parte scelti per concorso e la loro carriera si svolge seguendo un percorso assimilabile a quello che ha luogo presso i ministeri nazionali. Sicuramente, quindi, in questo ambiente è dato riscontrare l'esistenza di "gabinettisti di professione". Con riguardo alla dimensione europea è altresì opportuno menzionare il ruolo di coordinamento che i funzionari delle singole amministrazioni nazionali svolgono nel COREPER (Comitato dei rappresentanti permanenti, che prepara i lavori del Consiglio dell'Unione europea), quali rappresentanti delle singole amministrazioni di provenienza, che acquista particolare visibilità nell'assistenza prestata ai ministri impegnati nei Consigli dell'Unione. La missione del COREPER, infatti, è quella di preparare i fascicoli per il Consiglio *al quale, eventualmente, sottopone orientamenti, opzioni e suggerimenti*, con ciò senza dubbio influenzando sull'agenda politica.

In concreto, tuttavia, al di là delle diverse forme, anche nelle organizzazioni come le Nazioni Unite parrebbe essere prevalsa la dimensione politica dei segretariati, i quali, come dimostrato dalla prassi, hanno spesso dettato la linea dell'azione dell'intera organizzazione, al di là di quello che fosse il reale intento degli Stati

membri. Ciò anche in ragione della non sempre efficace attività politica dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, la quale è stata spesso paralizzata dal meccanismo del veto in seno al Consiglio di Sicurezza e dall'assenza di poteri vincolanti dell'Assemblea Generale.

La debolezza del potere politico ha quindi rafforzato gli organi amministrativi, che ne hanno talvolta preso il posto. Al riguardo è sufficiente pensare alla nascita e allo sviluppo delle *peacekeeping operations*, gestite direttamente dal Segretario delle Nazioni Unite ma non previste nell'ambito della Carta, ma anche all'attività svolta dal Segretariato del Consiglio europeo, il quale, dall'iniziale ruolo di sostegno nel processo decisionale, è passato a svolgere un ruolo cruciale nella definizione dell'agenda politica e nell'implementazione della politica estera europea. Alcuni autori hanno, non a caso, parlato dei segretariati come un potere autonomo interno all'Organizzazione, fondato su quella che è stata definita una "*rational-legal authority*", ossia un potere connesso sia all'autorevolezza di coloro che compongono i segretariati sia al ruolo ad essi attribuito dai trattati istitutivi delle organizzazioni. Il potere dei segretariati, peraltro, è crescente in modo direttamente proporzionale all'instabilità politica che caratterizza gli stati membri dell'organizzazione. In periodi recenti, tale circostanza ha condotto qualcuno ad affermare che: "*secretariats are stable elements in a changing international system, providing an element of permanence*".

È stato quindi sostenuto che la struttura poc'anzi descritta sta erodendo il monopolio statale nella creazione del diritto.

Al riguardo, una particolare figura di staff è quella degli esperti legali, i quali in un ambito, come quello del diritto internazionale, in cui sovente difetta il diritto scritto, svolgono una particolare funzione di impulso verso la creazione di nuove norme e di ricognizione delle consuetudini e dei principi esistenti. Anche in questo caso, quindi, a partire da un ruolo eminentemente tecnico si è arrivati allo svolgimento di una funzione nomogenetica e, quindi, almeno *lato sensu*, politica.

2. EXCURSUS STORICO

I gabinetti ministeriali, pure previsti dal regolamento attuativo della legge Cavour sulla pubblica amministrazione del Regno di Sardegna, poi rimasta in vigore anche nel Regno d'Italia (art. 4 del rd 23 ottobre 1853, n.1611, "Regolamento per l'esecuzione del Titolo I della L. 23 marzo 1853 sull'ordinamento dell'amministrazione centrale"), sono stati a lungo privi di una loro puntuale normazione e al tempo stesso di una loro precisa identità.

La legge giolittiana del 1906 prima (la n. 109, "Norme per la costituzione dei Gabinetti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato"), poi la normativa abbastanza disordinata e poco incisiva del periodo fascista (negli anni 1924, 1925, 1930, 1934, 1939) non ne hanno dato una più puntuale definizione: sia nello Stato liberale che in quello fascista essi sono stati organismi di ridottissime dimensioni, provvisori perché legati ai vari presidenti del Consiglio o ministri e concepiti come uffici dei loro affari personali, composti perciò di funzionari interni alle varie amministrazioni e diretti da personalità minori. La loro influenza politica è stata in queste due epoche minima, schiacciati come furono dalla rilevanza di fatto delle direzioni generali.

Del tutto diversa è la storia dei gabinetti nel periodo repubblicano, quando si ebbe una svolta di grande rilievo. Gli anni della Repubblica, 1946-2023, si possono dal punto di vista dei gabinetti suddividere in tre epoche distinte. La prima è stata quella dei *governi della ricostruzione*, in particolare comprendente gli esecutivi guidati da Alcide De Gasperi (limitandoci alla Repubblica, dal 1946 al 1953) e quelli dei suoi immediati successori nell'epoca del cosiddetto "centrismo". La seconda fase è stata quella dei *governi di centro-sinistra*, dal Moro I del 1963 ai successivi governi di coalizione e poi la fase più confusa dei governi di varia composizione e maggioranza, succedutisi sino almeno alla fine del secolo scorso. La terza fase è stata ed è quella aperta nel 1994 dall'*avvento dell'alternanza*

centro-destra/centro-sinistra, la fase cioè del tramonto dei partiti politici, dell'emergere delle leadership politiche, della mobilità del consenso elettorale prima stabilizzato per decenni, della frammentazione di quella che era la società per classi del dopoguerra in un tipo di società che, per la frammentazione degli interessi e la difficoltà di rappresentarli politicamente - oltre che per la repentina sequenza dei cambiamenti epocali che si vivono - è stata chiamata "liquida".

Nella prima fase i gabinetti, sin dall'immediato dopoguerra, hanno rapidamente conquistato la guida delle amministrazioni, pur senza che una normazione puntuale li abilitasse a questo fine. Dalla collaborazione col ministro essi sono ben presto passati alla funzione di regia dell'intero apparato ministeriale, fungendo da raccordo essenziale tra l'indirizzo politico e l'esecuzione amministrativa. La giornata-tipo del capo di gabinetto, come emerge da tutte le fonti orali (quelle scritte raramente lo prevedono) inizia di solito con la riunione nel suo ufficio dei dirigenti generali del Ministero; l'Ufficio legislativo, che ha il polso della normativa di settore e del rapporto con il Parlamento, fa parte (salvo casi eccezionali) del Gabinetto; il ministro ha nel capo di gabinetto il suo collaboratore più stretto. Nella prima fase a questa *escalation* ha corrisposto una generazione di così detti "gabinettisti" di varia provenienza: un nucleo fondamentale è stato tratto da una filiera destinata a diventare poi la principale, composta di consiglieri di Stato, esponenti della Corte dei conti, avvocati dello Stato. In quattro ministeri però le amministrazioni hanno avuto la forza di sfuggire a questa che potrebbe sembrare una "occupazione" esterna dei posti di comando a danno di chi nell'amministrazione vive e opera: l'Interno, dove in genere il capo di gabinetto è stato ed è tuttora un prefetto; la Giustizia, dove è un esponente della magistratura; la Difesa, dove è un alto ufficiale; il Ministero degli Esteri, dove è un diplomatico. In questa che abbiamo chiamato la prima fase però

esisteva ancora una certa presenza a capo degli uffici di diretta collaborazione (come si chiameranno più tardi) di esponenti delle stesse amministrazioni.

Nella seconda fase – a normativa invariata (sarebbe più giusto dire “assente”) – la figura del “gabinettista” si è modificata. I nuovi alleati della DC, partito di maggioranza relativa, cioè principalmente i socialisti, hanno subito teso a nominare nei ministeri da loro diretti personale di propria fiducia. E lo hanno spesso tratto non dalle tradizionali filiere bensì da altre provenienze. In assenza di personale adatto (come tutti i partiti nuovi arrivati al governo i socialisti del 1963 mancavano di legami saldi con le burocrazie), si è fatto ricorso a professionalità anche esterne. In alcuni gabinetti (il caso tipico negli anni Sessanta e Settanta è quello del Bilancio, sotto il ministro Antonio Giolitti e poi con Gaetano Pieraccini) i gabinetti sono stati il luogo dove concentrare staff di esperti, spesso provenienti dall’università o talvolta da grandi enti pubblici (il caso della generazione dei “giovani di Mattei” all’ENI, che, capeggiati da Giorgio Ruffolo, andarono a irrobustire gli uffici studi dei ministeri a guida socialista; oppure il caso analogo del gruppo del Ministero per il Mezzogiorno, dove il ministro Pastore radunò intorno a sé una valida équipe di giovani collaboratori).

Questa seconda fase - data anche la sua durata temporale (ha occupato da sola circa 30 anni) - ha avuto però un “secondo tempo”. Esauritasi la stagione iniziale, culminata nelle riforme dei primi anni Settanta, è gradatamente ricomparso un cospicuo gruppo espresso dai grandi corpi dello Stato e dunque si è avuto un ritorno di consiglieri di Stato, consiglieri della Corte dei conti, avvocati dello Stato. Ciò in dipendenza anche della complessità della funzione: la legislazione assai cospicua e fortemente “specializzata” soprattutto nel campo dell’economia e della finanza (tipica degli anni Settanta e seguenti), la stessa produzione alluvionale delle norme, hanno richiesto il ritorno alla guida dei gabinetti di competenze giuridiche “forti”, quali quelle che quei grandi corpi tradizionalmente possedevano. La frequenza dei cambi di governo -

caratteristica anche di questa seconda fase come lo era stata della prima - ha obbligato a ricorrere alla continuità dei capi di gabinetto (i ministri passano, i capi di gabinetto - come dimostrano recenti ricerche - possono restare, anche per intere epoche ultradecennali), custodi di una conoscenza e di una memoria senza la quale l'amministrazione fatica a funzionare.

Il reclutamento di questa che potremmo definire la terza generazione dei "gabinettisti" (dopo la prima, dell'immediato dopoguerra e del centrismo, e la seconda, del periodo iniziale del centro-sinistra) è avvenuto però, quale ne fosse la provenienza - va sottolineato questo punto - in larga parte ancora su un vincolo di fidelizzazione politica, come era successo nella seconda fase. Sebbene ciò possa apparire a prima vista come un fattore negativo, occorre riflettere su come fosse cambiato nel frattempo il "mestiere del capo di gabinetto" e quello dei suoi stretti collaboratori.

Le figure che dominavano il campo negli anni Settanta, Ottanta e Novanta erano ormai partecipi del processo stesso di attuazione delle politiche, delle quali necessariamente condividevano finalità ed elaborazione. Dunque, accadeva sempre più spesso (e lo si potrebbe dimostrare facilmente con esempi concreti) che il capo di gabinetto fosse legato a un partito di governo, e/o anche "personalmente" a un ministro o a un gruppo di ministri. Sicché l'abbinamento a quel ministro si ripeteva anche quando il titolare del ministero cambiava destinazione, dopo una crisi di governo (e si trasferiva nel nuovo Ministero chiamando a sé il suo vecchio gabinetto).

Ciò non esclude naturalmente che sussista ancora anche in questa terza fase la figura tradizionale del "gabinettista" al servizio delle istituzioni: vi sono casi di capi di gabinetto che prestano la propria opera e la propria indiscussa competenza per così dire "tecnica" a ministri diversi, magari appartenenti a schieramenti politico opposti; così come vi sono nomine che non obbediscono a una scelta da parte del ministro di tipo politico (esiste, ed è sempre esistito, forse

continuerà a esistere, un modo di entrare nella funzione di capo di gabinetto per indicazione del presidente del Consiglio di Stato, se sei consigliere di Stato; o dell'Avvocato generale, se sei avvocato dello Stato).

La terza fase si apre nel 1994 ed è tuttora in corso, sebbene potrebbe anch'essa essere divisa in varie sotto-fasi temporalmente distinte. Pur con le notevoli variazioni tra i diversi settori di intervento pubblico (come si evidenzierà in un prossimo paragrafo) sembra caratterizzata da una ancor più forte fidelizzazione, o al progetto politico (come accadeva negli anni precedenti) oppure alla persona del leader. Ad esaminare gli elenchi dei capi di gabinetto dei governi degli anni Novanta e poi Duemila, si trovano infatti personalità meno caratterizzate rispetto ai periodi precedenti da una esibita neutralità nei confronti della politica. In questa terza fase intervengono infatti alcuni mutamenti, che non possono non incidere sulla figura del capo di gabinetto e su quella del suo staff. Le riforme dei primi anni Novanta (decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modifiche) hanno introdotto la contrattualizzazione del rapporto di impiego pubblico e tracciato una linea di demarcazione almeno in via di principio tra funzioni di indirizzo (riservate alla politica) e di attuazione (appannaggio dell'amministrazione). Sono poi sopravvenute le riforme Bassanini, e con esse si è completato il processo cosiddetto di "privatizzazione", cui ha fatto da conseguenza l'introduzione di quello che si chiama impropriamente lo *spoils system* (poi corretto e temperato dall'intervento della Corte costituzionale).

La dirigenza ha assunto sulla carta una sua centralità nella guida delle amministrazioni, anche se poi l'ha in parte perduta, restando troppo esposta ai venti della politica (una politica in Italia particolarmente instabile per la labilità temporale dei governi). Un fenomeno poco studiato, ma abbastanza evidente, è quello della supremazia del governo-legislatore sul Parlamento, che ha accresciuto la rilevanza degli Uffici legislativi collocati nel cuore dei gabinetti.

3.FUNZIONI E ORGANIZZAZIONE

Gli uffici di diretta collaborazione, come si è appena visto, sono organi risalenti nel tempo, che solo nell'ultima fase (dalla metà degli anni Novanta) hanno ottenuto un più chiaro riconoscimento legislativo.

Il binario normativo, avviato con la separazione tra direzione politica e amministrativa voluta dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421 e attuata con decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, è stato parallelo a un binario politico che, con la crisi (delle segreterie) dei partiti a partire dalla fine degli anni Ottanta/inizio anni Novanta, ha fatto correre tali uffici verso un loro rafforzamento interno ed esterno. La spinta è stata opposta ma convergente: mentre la legislazione rafforzava l'autonomia politica del ministro e quindi agevolava una riorganizzazione dei ministeri per sottolineare la separazione tra politica e amministrazione, la crisi del sistema partitico della prima Repubblica esautorava l'autorevolezza dei metodi politici tradizionali. L'una e l'altra direzione convergevano nel rafforzamento degli incarichi fiduciari di gabinetto, come una "rete" che, per competenze tecniche e rapporto fiduciario, protegge il ministro sia dall'amministrazione che dalla politica, filtrando per suo conto e nel suo interesse le priorità e l'agenda degli impegni, valutando le azioni e gli indirizzi, esaminando i dossier, avvistando anzitempo i rischi, gli errori e i problemi.

Tale ruolo sfugge alla semplice lettura delle norme regolatorie degli uffici di diretta collaborazione, comprese quelle che - all'indomani della crisi del sistema politico della "prima Repubblica", hanno tentato di mettervi ordine. Si tratta, in primo luogo, della legge delega 15 marzo 1997, n. 59, che ha imposto il riordino degli uffici di diretta collaborazione dei ministri e sottosegretari di Stato, stabilendo che tali uffici hanno esclusive competenze di sostegno dell'organo di direzione politica e di raccordo tra questo e l'amministrazione; ha previsto la diversificazione delle funzioni di staff e di *line*; ha stabilito la definizione di criteri generali e principi uniformi per la disciplina degli uffici posti alle dirette

dipendenze del Ministro, in funzione di sostegno e raccordo tra organo di direzione politica e amministrazione. Il conseguente decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ha consentito ai ministri di avvalersi, per l'esercizio delle loro funzioni, di uffici di diretta collaborazione soggetti alla regola dello *spoil system*, che hanno esclusive competenze di sostegno e raccordo con l'amministrazione.

Da un sommario esame dei relativi regolamenti organizzativi per ciascun ministero, si evincono delle costanti e delle variabili. Sono uffici, si potrebbe dire, essenziali: l'Ufficio di gabinetto, l'Ufficio legislativo, la Segreteria del ministro e dei sottosegretari, l'Ufficio stampa.

Il Capo di gabinetto funge da schermo e filtro del ministro: a lui spetta il raccordo tra le funzioni di indirizzo politico e le attività di gestione amministrativa del ministero, il raccordo generale con gli altri organi costituzionali e di rilievo costituzionale, l'esame e la selezione degli atti da sottoporre alla firma del ministro, la direzione dell'ufficio che funge da centro di responsabilità amministrativa dell'intero staff del Ministro. Al gabinetto che egli dirige spetta l'analisi e il monitoraggio delle attività di indirizzo.

Più circoscrivibili sono il ruolo e le funzioni dell'ufficio legislativo, deputato allo studio e alla definizione dell'attività normativa e alla cura del raccordo con le attività parlamentari; e dell'Ufficio stampa, dedicato alla comunicazione politica e istituzionale del ministro.

Sono uffici non necessari, invece, la segreteria tecnica e il consigliere diplomatico. Laddove prevista, alla prima spetta il supporto tecnico per l'elaborazione e il monitoraggio delle politiche riguardanti le competenze del ministero.

Alcuni regolamenti prevedono espressamente la possibilità che alle dirette dipendenze del ministro possano operare consulenti ed esperti, in ogni caso tale possibilità è implicita nell'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione, che contano un cospicuo numero di persone (con tetti generalmente superiore a

100, in vari casi superiore a 200 e, per l'interno, superiore a 300) assumibili o dai ruoli della PA o, secondo i limiti ordinamentali e di *budget*, tra esterni qualificati. Nonostante i tentativi di normare e normalizzare le funzioni degli uffici di diretta collaborazione, nonostante la puntuale elencazione operata in particolare da alcuni regolamenti ministeriali, il loro ruolo e la loro posizione di mediazione tra politica e amministrazione rende difficile cogliere dall'esterno quali siano le effettive funzioni. Tante sono, difatti, le variabili che condizionano la loro attività quotidiana: dalla personalità dei ministri che essi assistono al rapporto che intercorre con loro; dalla loro provenienza e formazione alla capacità di dialogo sia con la politica che con l'amministrazione; dalle caratteristiche dell'esecutivo in carica al programma di governo, dalla forza (o debolezza) dei partiti che vi partecipano alla volontà/necessità dei ministri di riferimento di affidarsi a tali strutture.

Tali variabili non solo rendono indefinito il loro ruolo a occhio esterno, ma lo rendono anche plasmabile a seconda delle circostanze: umane, politiche, istituzionali.

Ciò sembra vero, in particolare, per l'Ufficio di gabinetto. Mentre infatti, per definizione, la segreteria tecnica, il consigliere diplomatico e l'ufficio legislativo sembrano svolgere funzioni più circoscritte, il capo di gabinetto sembra rappresentare un vero e proprio cuscinetto, capace di modellarsi, espandersi da un lato e ridursi da un altro, a seconda delle esigenze contingenti ma anche, e soprattutto, di come lo stesso ministro interpreta il suo ruolo.

Da tale punto di vista, per quanto l'Ufficio (e il Capo) di gabinetto non abbia una funzione né legislativa né amministrativa, può ritrovarsi a svolgere funzioni talora persino sostitutive all'amministrazione e alle sedi legislative. Ciò non vuol dire che esso svolga funzioni normative o amministrative, ma che, nell'ambito della sua funzione - che resta di natura politica (intesa come capacità di fare sintesi e di condurre a raccordo l'indirizzo che il ministro deve portare avanti

all'interno del governo) - possa usare metodi e strumenti tipici dell'attività amministrativa e normativa fino quasi a impadronirsene, a seconda del gioco di variabili poc' anzi sommariamente riferite. Si pensi a (una fase di) un governo impegnato in riforme legislative, e quindi nella produzione di disegni di legge (più spesso, di decreti-legge); o a (una fase di) un governo politicamente instabile in cui vi sia la necessità di tutelarsi dagli stessi alleati di governo; o ancora a (una fase di) un governo fortemente condizionato da esigenze internazionali o eurounionali; o infine a (una fase di) un governo impegnato a rinnovare importanti nomine.

Il filo rosso che lega questa varietà di funzioni pare essere, in una visione complessiva degli uffici di diretta collaborazione, il ruolo di rete di coordinamento politico e amministrativo del governo, sia tra amministrazione e politica che tra i ministeri tra di loro.

L'impressione è che, a prescindere dalla provenienza di chi li ricopre, tali uffici abbiano raggiunto una trasversale autonomia sia dalla burocrazia sia dalla politica, ottenendo una rinnovata visibilità e un maggior grado di riconoscibilità persino presso la pubblica opinione. Ciò dipende da almeno due fattori, uno politico e uno istituzionale: la mancanza di organizzazioni di partito capaci di formare una propria classe dirigenziale ha reso necessario "esternalizzare" talune funzioni; al tempo stesso, l'esecutivo vive di luce riflessa dell'Unione europea, sempre più determinante nel definire un vero e proprio programma di governo.

La *governance* del PNRR sembra un chiaro esempio di quanto appena suggerito: nella prima formulazione (decreto legge 31 maggio 2021 n. 77) ha innestato una struttura autonoma che faceva capo, da ultimo, alla Presidenza del Consiglio e al MEF e che superava sia la burocrazia di ruolo sia gli stessi uffici di diretta collaborazione, rispetto ai quali sopravviveva senza essere assoggettata alla regola dello *spoil system*. Il decreto 24 febbraio 2023 n. 13 ha modificato la

governance ma, per quel che qui interessa, esasperando i caratteri e gli obiettivi che qui si vogliono sottolineare: il tentativo di accentramento delle funzioni di direzione, anche rispetto a quelle di coordinamento, presso la Presidenza, e le peculiarità anche organizzative del MEF e della Presidenza. Peculiarità che non di rado rendono possibile un conflitto sempre latente tra le stesse due strutture. Per superarlo, alcuni auspicano il trasferimento della Ragioneria generale dello Stato presso la Presidenza. Fatto che - si consenta il significativo dato anedddotico - avvenne di fatto nei governi Andreotti III, IV e V, quando il Presidente chiamò come suo capo di gabinetto proprio il ragioniere generale dello Stato Vincenzo Milazzo, senza che questi abbia dovuto rinunciare al primo incarico.

4. PROVENIENZA DEI VERTICI

Gli incarichi di vertice degli uffici di diretta collaborazione della politica sono stati nella grande maggioranza appannaggio di persone provenienti da alcuni corpi dello Stato: giudici amministrativi e ordinari, magistrati della Corte dei conti, avvocati dello Stato, consiglieri parlamentari, prefetti e (specie negli ultimi anni) dirigenti pubblici. Inoltre, la tendenza a cui si è assistito è quello alla professionalizzazione del mestiere di capo di gabinetto o del legislativo. Si registra, infatti, che alcune persone hanno svolto più volte nella loro carriera tale incarico anche per diversi anni, sotto diversi ministri e diversi governi e anche in diversi ministeri. Proprio questa reiterazione è stato il presupposto per far crescere nel tempo in un abbastanza ristretto novero di individui l'*expertise* e la rete di contatti che, come già rilevato, è alla base della progressiva affermazione del modello di governo per gabinetti.

Tali considerazioni di massima devono però essere accompagnate da alcune osservazioni più di dettaglio che mostrano un quadro molto più variegato. La prima è che, come già prima evidenziato, rimane nel tempo la corposa eccezione dei ministeri della Giustizia, della Difesa, degli Esteri e degli Interni. In questi

casi, infatti, vale il principio per cui gli incarichi di gabinetto sono attribuiti ai corpi interni (giudici, militari, ambasciatori e prefetti), che hanno una autonoma capacità di coordinamento e la legittimazione per interloquire direttamente con il vertice politico.

Inoltre, se si guarda alle posizioni di comando dei gabinetti dei governi del periodo successivo alla crisi politica, fiscale ed economica dell'inizio degli anni Novanta (il terzo dei periodi delineati nell'*excursus* storico) si osserva che il mix tra le diverse professioni è da caso a caso molto diverso. Il dominio dei giudici amministrativi ha mostrato un andamento nel tempo altalenante, raggiungendo il 50% degli incarichi di vertice (considerando insieme gabinetti e legislativi con esclusione dei quattro ministeri di ordine sopra indicati) sotto il governo Monti. Però, tale quota si riduce al 16% con il governo Berlusconi III e nella scorsa legislatura è oscillata tra il 22% del governo Draghi e il 33% del governo Conte I. Gli avvocati dello Stato nei primi governi della seconda repubblica (Ciampi, Berlusconi I e Dini) si collocano sopra il 20%, ma in seguito resteranno sempre sotto questa soglia, arrivando al loro minimo (5%) con il governo Letta.

I consiglieri parlamentari raggiungono un picco del 23% circa con il governo Gentiloni, superano il 20% anche con i governi Conte I e Letta e con Renzi e Draghi e ottengono il 15% degli incarichi di staff della politica, ma per il resto hanno avuto costantemente un ruolo almeno numericamente marginale.

I magistrati contabili nella prima metà della seconda Repubblica (fino al governo Berlusconi III compreso) occupano intorno al 20% degli incarichi, per poi invece scendere costantemente sotto al 10% per risalire solo con il governo Meloni a quota 13%. I magistrati ordinari solo con il governo Prodi II raggiungono il 14%, mentre i prefetti hanno l'11% con il governo Berlusconi III, ma in tutti gli altri governi ambedue questi corpi occupano un novero residuo di posti di vertice degli uffici di staff della politica.

I professori si attestano stabilmente intorno al 10% solo con gli ultimi governi a partire da Renzi. Infine, solo un governo (il Berlusconi IV) mette un politico a dirigere gli uffici di gabinetto in misura significativa (13% dei casi).

Molto diverso è anche il tasso discontinuità tra i governi che si succedono nel tempo. I governi che segnano una alternanza politica come il Prodi I (78%), il Berlusconi II (78%), il Conte I (85%) e il Meloni (68%) vedono, come ci si attende, i più elevati tassi di ricambio ai posti di vertice degli uffici di diretta collaborazione. Tuttavia, la percentuale resta superiore o intorno al 50% anche per tutti gli altri governi, tranne nei tre della fine degli anni Novanta del secolo scorso (D'Alema I e II e Amato II) e, forse meno intuitivo, con i governi Renzi (che cambiò solo il 41% degli incarichi del governo Letta) e Draghi (44%).

In ogni governo si osserva infine un mix diverso tra gabinettisti di professione (vale a dire qui quelli che hanno avuto nella loro intera carriera almeno cinque incarichi o hanno svolto questo ruolo per almeno cinque anni) e debuttanti. Un po' paradossalmente rispetto al discorso politico esibito nel dibattito pubblico il governo Renzi è quello che utilizza maggiormente i professionisti (65%) a fronte del 41% di *new entry*. Il più basso tasso di ricorso ai gabinettisti "di esperienza" lo troviamo con il 27% dei governi Conte I e Meloni, ma il primo ha anche un 62% di debuttanti contro il 55% del secondo. Il più alto tasso di persone incaricate per la prima volta si ha con il governo Gentiloni (64%), mentre il più basso si ha con il governo D'Alema II (9%).

5.RENDIMENTO DEL SISTEMA DI GOVERNO PER GABINETTI

Con riguardo agli organi delle istituzioni internazionali si rileva che i segretariati stanno contribuendo alla crescita delle organizzazioni in cui si collocano e allo sviluppo progressivo del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea; dall'altro lato, così come nel diritto interno, pare che anche nel diritto internazionale i contorni e le funzioni della figura del membro dello staff non

siano necessariamente ben delineati, con la conseguenza di un rapporto non chiaro con il decisore politico (che, nel caso delle organizzazioni internazionali, è rappresentato dagli Stati membri). Da ultimo, questa situazione influisce in quello che è noto come *accountability gap* delle organizzazioni internazionali, rispetto all'attività delle quali non è sempre dato conto a tutti i soggetti interessati.

Con riguardo invece alla dimensione nazionale si rileva che la concentrazione attuale dell'indirizzo politico, ivi compresa la funzione legislativa, nel governo anziché nel parlamento e la sua centralità rispetto alle dinamiche sovranazionali, internazionali e infranazionali, da un lato, e la fragilità dei partiti e delle loro segreterie dall'altro, rendono gli uffici di diretta collaborazione un filtro e uno snodo cruciale per i ministri, sia nei loro rapporti all'esterno del governo (con l'opinione pubblica, con le altre istituzioni, con i portatori di interesse), sia nei loro rapporti all'interno del governo (con gli altri ministri e con il Presidente del Consiglio), sia come rete di protezione rispetto all'azione delle corti giudiziarie.

Nello scenario attuale, nel quale i governi sono ancora troppo transeunti, i ministri (per ragioni che ineriscono ai cambi generazionali e alle alternanze tra vecchi e nuovi partiti) sono in genere poco esperti della macchina dello Stato, la progettualità stessa della politica va scemando sempre di più (mancano le grandi visioni, quale fu – qualunque giudizio se ne voglia dare – quella del primo centro-sinistra), in un simile scenario i gabinetti rappresentano uno dei pochi punti fermi sui quali si possa contare. Occorre però rideterminarne il ruolo, fissarne con chiarezza missione e responsabilità, curarne con attenzione la composizione virtuosa. In questo senso, la loro funzione prevalente sembra essere quella politica, che di volta in volta assumerà valore più o meno tecnico (nel senso di elaborazione dei dossier, valutazione dell'agenda politica, sostegno e confronto con le funzioni legislative e amministrative) o più o meno politico (nel senso di

negoziazione dell'agenda, prevenzione e attenuazione dei conflitti, monitoraggio dei rischi) a seconda delle condizioni di operatività del governo.

Ritorna qui il problema già accennato nel primo paragrafo: attraverso il gabinetto, nato come mero supporto alla attività non istituzionale del ministro, passa oggi in realtà tutto il lavoro quotidiano dell'amministrazione; quest'ultima - qualunque cosa ne dicano le norme - finisce per dipendere gerarchicamente dal gabinetto; il ministro, che solo eccezionalmente, conosce e domina l'amministrazione, deve necessariamente utilizzarne il filtro; poi nell'atto stesso di filtrarne la volontà si esprime sovente una attività di indirizzo, che in teoria dovrebbe appartenere allo stesso ministro, ma che il più delle volte viene da questi di fatto delegata al capo di gabinetto.

Tutto ciò produce due effetti negativi: il primo consiste in quella che si potrebbe definire come la supplenza nei confronti della dirigenza amministrativa (che ne risulta depressa e ulteriormente emarginata); il secondo come la supplenza nei confronti della politica: una politica che, all'atto pratico, priva com'è di conoscenza approfondita della macchina amministrativa, finisce sovente sotto tutela dei suoi principali collaboratori. In entrambi i casi si smarrisce il disegno lineare di un corpo intermedio servente che, piuttosto che occuparsi della gestione burocratica corrente, dovrebbe essere capace di programmare, di valutare, di proporre.

CONCLUSIONI E SPUNTI DI RIFLESSIONE

A conclusione di questa analisi, non può che provvisoriamente essere evidenziato come gli uffici di diretta collaborazione della politica siano uno snodo fondamentale dell'azione di governo; tuttavia, essi sfuggono (ancora) a una tassonomia e la conoscenza del loro ruolo, delle loro funzioni, delle loro azioni e della loro provenienza appartiene più all'aneddotica che alla manualistica.

Molte domande restano aperte e meritano una riflessione. In primo luogo, cosa distingue e cosa accomuna questi incarichi e uffici da omologhi stranieri e internazionali. In secondo luogo, e con specifico riferimento all'ambito domestico: (i) se sia possibile contenere gli organici dei gabinetti assicurando nel contempo la loro adeguatezza, anche in termini di risorse oltre che di competenze, per i (nuovi) compiti che è loro richiesto di svolgere; (ii) quale grado di squilibrio esiste tra la preparazione dei membri dei gabinetti e lo svolgimento della funzione legislativa; (iii) se esiste e con quale grado di rilevanza una relazione di causa-effetto tra la crescente importanza dei gabinetti e la mancata riforma della pubblica amministrazione; (iv) come si conciliano gli uffici di diretta collaborazione con la necessaria continuità della funzione esecutiva; (v) come si devono gestire i conflitti di interessi dei gabinettisti; (vi) se sia opportuno un modello unico di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione dei diversi ministeri; (vii) se sia opportuna l'individuazione di specifiche vie di accesso alla funzione di diretta collaborazione, assegnando uno specifico peso ad alcune vie (supreme magistrature, SNA, accademia, ecc.) o prevedendo forme specifiche di reclutamento, tratte anche dall'esperienza comparata, indirizzate alla costituzione di specifici istituti per la formazione di *expertise* di governo; (viii) se sia opportuna una regolazione dell'attività di *lobbying* che possa rendere più lineare anche l'attività degli uffici di diretta collaborazione; (ix) se sia opportuno estendere loro i principi e le regole di valutazione della *performance* amministrativa; (x) se e in che misura gli uffici di diretta collaborazione possono far evolvere in senso positivo il rapporto tra tecnica e politica o se il ruolo preminente che essi svolgono sia espressione di una crescente politicizzazione della funzione amministrativa.



Piazza Navona 114 - 00186 Rome, Italy

Tel: +39 06 45.46.891

Via Vincenzo Monti 12 - 20123 Milan, Italy

Tel: +39 02 99.96.131

info@aspennstitute.it

<http://www.aspennstitute.it>