

La ricerca sugli uffici di diretta collaborazione del Governo

Nel pomeriggio del 14 febbraio 2019 si è tenuta a Roma, presso l'Università Luiss, la presentazione della ricerca "Gli uffici di diretta collaborazione del governo, 1861-2018", diretta da Guido Melis e Alessandro Natalini con il coinvolgimento di diversi studiosi e ricercatori.

L'incontro è stato promosso dall'Icar (Istituto centrale per gli archivi), dalla Società per gli studi di storia delle istituzioni e dal Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" ed ha costituito l'ultimo atto di un lavoro di ricerca che ha mosso i suoi primi passi nel 2014 sotto l'egida dall'Irpa (Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione) e successivamente del Ministero per i beni e le attività culturali (attraverso l'Icar) e della Società per gli studi di storia delle istituzioni, con il patrocinio del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del consiglio dei ministri.

La ricerca – come è stato evidenziato sin dai primi interventi introduttivi di Giuseppe Di Gaspare, direttore del Centro "Vittorio Bachelet", Stefano Vitali, direttore dell'Icar, e Bernardo Mattarella, che ha seguito il progetto sin dalle prime fasi in qualità di capo dell'Ufficio legislativo del ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione – fornisce degli strumenti imprescindibili per future ricerche sugli uffici di diretta collaborazione e per uno studio sulle politiche pubbliche.

A Melis è toccato presentare la ricerca nei suoi diversi aspetti e obiettivi. Essa consta infatti di diversi prodotti: una banca dati informatizzata complessiva degli incarichi di vertice degli uffici di gabinetto e legislativi nei governi che si sono avvicinati a partire dal 1861, con i nomi e i dati biografici essenziali dei responsabili; un campione di 150 schede biografiche di "gabinettisti" (con relativa banca dati) da cui si evince l'età media, la provenienza geografica, la carriera e l'amministrazione di origine, i tempi di permanenza dei singoli incarichi ricoperti, la loro reiterazione, il nesso tra gli incarichi e i nomi dei ministri che li conferirono; una serie di 40 interviste video a capi di gabinetto, capi di ufficio legislativo, capi ufficio stampa, ministri e sottosegretari, direttori generali e altre figure di vertice dell'amministrazione, realizzate con il fine di determinare come concretamente si svolgessero le attività degli uffici, quale percezione della propria identità professionale avessero coloro che vi lavorarono, quali i rapporti reciproci e quelli con le amministrazioni e quale la loro confidenza con i ministri. *A latere* della ricerca principale è stata organizzata una raccolta, a partire dal 2000, di tutti i regolamenti relativi agli uffici di diretta collaborazione e sono stati prodotti, attraverso le sequenze delle interviste, due interessanti docufilm che restituiscono una sorta di sintesi interpretativa dei principali risultati della ricerca. Più in generale Melis ha evidenziato come la figura del capo di gabinetto sia mutata nel corso dei decenni, passando da un ruolo pressoché secondario (di semplice supporto al ministro) nel periodo liberale a quello per molti versi decisivo degli ultimi anni. L'intervento di Natalini, che ha illustrato l'impostazione e i risultati ottenuti dall'elaborazione della banca dati (lavoro che ha coordinato insieme a Fabrizio Di Mascio), ha consentito di entrare più nello specifico della ricerca.

Rispetto agli incarichi di vertice degli uffici di diretta collaborazione Natalini ha ad esempio evidenziato l'inalterata posizione di dominio dei "giuristi" provenienti dalle fila della magistratura amministrativa e contabile, oltre che in misura minore da quella ordinaria, dagli avvocati dello Stato e dai consiglieri parlamentari. Sembra tuttavia essere col tempo venuta meno, almeno in parte, la posizione di netta preminenza dei consiglieri di Stato. Un caso particolare è rappresentato dai dicasteri dell'Interno, della Difesa, della Giustizia e degli Esteri, in cui i capi di gabinetto e in genere i componenti degli uffici di diretta collaborazione sono per tradizione espressi dalla struttura amministrativa interna.

Per quanto riguarda inoltre l'ultimo ventennio Natalini ha evidenziato come alcuni di coloro che hanno rivestito incarichi di vertice negli uffici di diretta collaborazione abbiano poi rivestito anche incarichi politici. Ma questo passaggio, ha precisato, non è tuttavia frequente: l'*élite* burocratica e quella amministrativa restano almeno tendenzialmente separate. È tuttavia difficile ragionare in maniera costruttiva sulla composizione, l'organizzazione, le attività degli uffici di diretta collaborazione del vertice politico senza conoscerne l'origine e lo sviluppo, le modalità insomma secondo le quali questi ruoli si sono trasformati nel corso del tempo. La parte della ricerca concernente i profili biografici dei gabinettisti assolve pienamente a questa funzione, come ha spiegato nel suo intervento Giovanna Tosatti che ne ha coordinato i lavori.

La selezione delle figure da inserire in questa raccolta di biografie (una parte della quali avrà uno sbocco editoriale per i tipi della casa editrice Il Mulino) è avvenuta, ha spiegato Tosatti, in funzione della loro rappresentatività delle diverse epoche della storia amministrativa oltre che dei diversi ministeri in cui operarono. Ne è emerso un quadro articolato: se per alcuni la responsabilità di un ufficio di gabinetto o di un ufficio legislativo ha rappresentato solo una breve parentesi – e d'altronde per tutto l'Ottocento ma anche nell'età giolittiana il grado di questi collaboratori dei ministri non superava quello di capo sezione – per altri costituì invece un segmento lungo e importante della carriera e addirittura una rampa di lancio verso importanti

incarichi politici e ministeriali (ciò valse, tra gli altri, per Giuseppe De Nava, Vincenzo Giuffrida, Meuccio Ruini, Gaetano Stammati e Francesco Tedesco). Diversi sono peraltro gli esempi di “coppie inscindibili” formate da un ministro e dal suo capo di gabinetto o anche i casi in cui era premiata la capacità e l’esperienza di un funzionario, che manteneva il ruolo di capo di gabinetto in un determinato ministero anche sotto governi diversi e di diverso segno politico.

Alina Harja ha poi illustrato il lavoro svolto sulle 40 interviste video, confluite in *Ti racconto la storia*, la digital library realizzata per iniziativa dell’Icar (consultabili al link <<http://www.tiraccontolastoria.san.beniculturali.it/index.php?page=Browse.Collection&id=gabinettisti%3Acollection>>). Sulle interviste sono stati infatti apposti dei “tag” a loro volta corrispondenti a un apposito thesaurus in fase di ultimazione. In tal modo, attraverso una specie di indice per argomenti e per nomi, le interviste potranno essere consultate in maniera più mirata e proficua.

Le testimonianze dirette di quattro “gabinettisti” invitati all’incontro (Maria Barilà, Daniele Cabras, Renato Finocchi Ghersi e Luciana Lamorgese) hanno poi consentito di “toccare con mano” il lavoro che queste figure decisive ma sinora poco studiate svolgono “all’ombra del potere”. Si è potuta così aprire nel dibattito una riflessione critica sulla ricerca che si stava presentando.

Le conclusioni dell’incontro sono state affidate a Sabino Cassese, presidente del comitato scientifico “garante” della ricerca. Negli ultimi anni – ha detto Cassese – sono stati molti gli studi realizzati in Europa sugli uffici di staff della politica con il fine di migliorare la qualità delle politiche pubbliche.

Tuttavia sul tema l’Italia mostra di avere seri problemi. Se raffrontato con gli altri paesi avanzati, il *policy making* italiano soffre infatti di un primitivismo organizzativo, caratterizzato da procedure rudimentali, carenze di capacità e scarso utilizzo delle tecnologie informatiche. Tutti aspetti che dovrebbero essere sanati in quanto proprio la permanente debolezza della leadership politica e della dirigenza amministrativa rende indispensabile in Italia l’apporto dei “gabinettisti”, figure in grado di fornire competenza giuridica e una fitta rete di relazioni istituzionali consolidata nel tempo a cui gli altri attori istituzionali non possono rinunciare.

Leonardo Pompeo D’Alessandro