

## **Gli uffici di gabinetto: il “metronomo” dell’amministrazione della riforma**

di Guido Melis e Alessandro Natalini

### **Premessa**

Quali sono i risultati prodotti dalla ricerca sui gabinetti dei ministeri nell’arco del periodo 1861-2014? E a quali scopi concreti, al di là del valore di conoscenza storica, possono essere utilizzati i dati ricavati dal lavoro dei ricercatori? Questa breve nota introduttiva si propone di rispondere alle due domande.

Intanto i “prodotti”, avvertendo preliminarmente che la ricerca ha consentito anche di ricostruire un elenco, ancora da perfezionare, delle norme di carattere generale oppure emanate da singole amministrazioni relative all’organizzazione delle strutture di diretta collaborazione dei ministri; e una bibliografia di quanto già pubblicato sull’argomento. Tuttavia il grosso dei prodotti può ripartirsi in tre grandi “voci”.

1) La prima riguarda **la banca-dati informatizzata**, che si basa sulla rilevazione dei nominativi dei capi di Gabinetto e degli uffici legislativi per i 154 anni oggetto della ricerca. Tali dati sono stati reperiti superando serie difficoltà (che giustificano qualche lacuna): mancano infatti (e non sarà una deficienza casuale, vista la storia dell’amministrazione italiana) repertori ufficiali continuativi, sommari, pubblicazioni e persino le serie dei decreti di nomina non sono completamente raccolte né presso l’Archivio centrale dello Stato (che sarebbe il luogo deputato a conservarle) né presso i ministeri. L’indagine ha quindi dovuto forzatamente colmare i vuoti utilizzando fonti succedanee come il “Calendario generale del Regno”, pubblicato a cura del Ministero

dell'interno dal 1861 fino al 1922; la serie storica della "Guida Monaci" di Roma e dell'"Annuario amministrativo"; l'"Annuario parlamentare" pubblicato dalla Segreteria generale della Camera dei Deputati nel periodo 1948-1978; i fascicoli di presentazione dei Governi, pubblicati, con foggia e contenuti diversi, dall'Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico della Segreteria generale della Camera dei Deputati a partire dal 1996; dove possibile, i dati mancanti (soprattutto per i governi di breve durata, per i governi della RSI – censiti a parte in quanto estranei alla serie dei governi italiani, ma tuttavia tenuti presenti – e del periodo della transizione 1943-1947) sono stati integrati con ricerche di archivio o attraverso l'utilizzo di altri strumenti a stampa. Talvolta si è dovuto persino far ricorso ai quotidiani dell'epoca.

Le ricerche sugli uffici di diretta collaborazione hanno per lo più utilizzato due strategie alternative di raccolta dati: una consiste nel raccogliere informazioni su ruolo e funzioni dei gabinetti e del loro personale di vertice attraverso specifiche *survey* (Bellucci 1995); l'altra mira invece a reperire informazioni sulla distribuzione degli incarichi nelle posizioni di vertice al fine di investigare i percorsi di carriera dei collaboratori più stretti dei ministri (Agosta e Piccardi 1988).

Questa seconda strategia, in cui si colloca anche la banca dati allestita nell'ambito della ricerca che qui si presenta, è stata nettamente prevalente. Similmente alle precedenti indagini ha mirato a raccogliere informazioni sulle posizioni di capo di gabinetto e capo dell'ufficio legislativo e laddove possibile, di responsabile dell'ufficio stampa. Diversi sono però gli elementi di novità di questa banca dati.

In primo luogo, la ricerca non ha ristretto il proprio campo di osservazione ai magistrati amministrativi. Questi ultimi hanno costituito tradizionalmente il bacino privilegiato per la selezione dei diretti collaboratori dei ministri tanto che alcuni studi si sono concentrati solo su di essi (Neglia 2001; Ponti 2001; Storchi 1977) nel tentativo di indagare il ruolo del "giudice amministratore" (Righettini 1998). Avendo raccolto dati sugli incarichi attribuiti anche a soggetti diversi dai magistrati amministrativi, il nostro studio consente di tracciare l'evoluzione nel corso del tempo della distribuzione delle nomine tra i diversi bacini professionali (l'intersecazione).

In secondo luogo, la ricerca non ha ristretto l'ambito soggettivo di riferimento a quello dei soli ministeri con portafoglio (come molti degli studi precedenti quali D'Auria 1981; Di Mascio e Natalini 2013; Sepe e Vetrutto 2006). Sono stati invece inclusi nel

campo di osservazione anche i ministeri senza portafoglio e soprattutto la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ciò consente di rilevare se e come le diverse pressioni funzionali associate a ciascuna tipologia di dicastero abbiano influenzato la distribuzione degli incarichi.

Infine, la ricerca attuale copre non solo l'intero arco temporale dell'età repubblicana ma, con diversi livelli di completezza dato lo stato delle fonti, risale fino all'Unità d'Italia. Le ricerche precedenti avevano invece raccolto dati solo su periodi circoscritti quali: 1948-1978 (D'Auria 1981); 1963-1986 (Agosta e Piccardi 1988); 1979-1994 (Sepe 1996); 1979-2006 (Sepe e Vetrutto 2006); 1996-2011 (Di Mascio e Natalini 2013).

Grazie alla nostra raccolta di dati, dunque, per la prima volta è possibile studiare l'impatto sulla distribuzione degli incarichi negli uffici di diretta collaborazione al vertice politico nell'intera storia repubblicana (anche nei periodi di "transizione": si pensi al crollo del sistema politico verificatosi agli inizi degli anni Novanta) e anche prima, lungo l'esperienza liberale e fascista.

Nel complesso, la banca dati è caratterizzata da un elevato grado di completezza, come evidenziato dalle tabelle che seguono, differenziate per il "periodo del regno" e quello "della repubblica", dove sono calcolati, per ciascuna secondo la tipologia di incarico (capo di gabinetto e dell'ufficio legislativo) sia il numero di incarichi sia i giorni di durata.

Rispetto alla distinzione "rilevato" e "non rilevato", va precisato che nel periodo della Destra storica in molti ministeri non esistevano o esistevano solo episodicamente le figure di capo di Gabinetto e di capo dell'Ufficio legislativo; più tardi – e in particolare per i governi di breve durata - lo stato delle fonti non sempre consente di individuare i nominativi.

#### *Periodo del Regno 1861-1946*

Tabella 1 - Incarichi rilevati. Valore assoluto e percentuale

	N	%
Rilevato	487	27,5%
Non rilevato	1.281	72,5%
Totale	1.768	100,0%

Tabella 2 - Incarichi di capi di gabinetto rilevati. Valore assoluto e percentuale

	N	%
Rilevato	463	52,4%
Non rilevato	421	47,6%
Totale	884	100,0%

Tabella 3 - Incarichi di capi di ufficio legislativo rilevati. Valore assoluto e percentuale

	N	%
Rilevato	24	2,7%
Non rilevato	860	97,3%
Totale	884	100,0%

Tabella 4 - Rapporto tra durata in giorni degli incarichi “non rilevato” e durata complessiva di tutti gli incarichi per tipo di incarico e in totale. Valori assoluti e rapporto percentuale.

	Rilevato	Non rilevato [a]	Totale [b]	% Non rilevato / Totale [a]/[b]*100
Gabinetto	195.265	113.634	308.899	36,8%
Ufficio legislativo	8.661	300.238	308.899	97,2%
Totale	203.926	413.872	617.798	67,0%

*Periodo della Repubblica 1946-2015*

Tabella 5 - Incarichi rilevati. Valore assoluto e percentuale

	N	%
Rilevato	2.475	81,7%
Non rilevato	554	18,3%
Totale	3.029	100,0%

Tabella 6 - Incarichi di capi di gabinetto rilevati. Valore assoluto e percentuale

	N	%
Rilevato	1.375	91,0%
Non rilevato	136	9,0%
Totale	1.511	100,0%

Tabella 7 - Incarichi di capi di ufficio legislativo rilevati. Valore assoluto e percentuale

	N	%
Rilevato	1.100	72,5%
Non rilevato	418	27,5%
Totale	1.518	100,0%

Tabella 8 - Rapporto tra durata in giorni degli incarichi “non rilevato” e durata complessiva di tutti gli incarichi per tipo di incarico e in totale. Valori assoluti e rapporto percentuale.

	Rilevato	Non rilevato [a]	Totale [b]	% Non rilevato / Totale [a]/[b]*100
Gabinetto	598.337	21.660	619.997	3,5%
Ufficio legislativo	486.126	139.186	625.312	22,3%
Totale	1.084.463	160.846	1.245.309	12,9%

Su questi dati sono state condotte delle elaborazioni di comparazione e sintesi sulle quali si ritornerà più avanti.

2) La seconda voce riguarda una serie di **biografie diffuse** sui principali soggetti (scelti tra quelli più a lungo in carica), sulla loro formazione, sulla loro carriera, sulla loro attività nei gabinetti e in genere negli uffici di diretta collaborazione cui sono stati preposti, sulla loro bibliografia personale e sulle fonti che ne documentano l’esperienza. Le voci sono redatte secondo il format già adottato per i due tomi del dizionario dei consiglieri di Stato pubblicato agli inizi degli anni Duemila dallo stesso Consiglio di Stato per la cura di Guido Melis. Queste voci biografiche, messe in linea sul sito del

Governo o ove si riterrà opportuno, offriranno una prima base per quella biografia collettiva delle élites governative che in Italia, a differenza di quanto accade in altri paesi, è ancora oggi del tutto trascurata.

3) La terza voce riguarda 15 interviste (cui si aggiungono le altre 5 a suo tempo realizzate dallo stesso gruppo di ricerca con un contributo dell'Irpa, per un totale dunque di 20) ad altrettanti capi di gabinetto degli anni recenti (a partire dagli anni Sessanta, le più remote; sino al governo Letta, le più recenti). Tali interviste, realizzate con l'utilizzo di tre telecamere, della durata di un'ora e mezzo circa ciascuna da un'équipe di professionisti, sono confluite in altrettanti Dvd di ottima fattura e daranno luogo, dopo il trailer di presentazione delle prime 5 (consultabile su Youtube al link [https://www.youtube.com/watch?v=pVBY\\_yHbrYY](https://www.youtube.com/watch?v=pVBY_yHbrYY)), a un documentario di circa 45 minuti costruito da una selezione di passaggi essenziali tratti dai singoli Dvd. Esse, nella loro interezza, contengono risposte a precise domande su formazione e studi, carriera, incarichi ricoperti, attività specificamente svolta nei gabinetti (e in questa parte notizie su rapporti col ministro, coi direttori generali o capi degli uffici, con il Parlamento); consentono di avere notizie fornite dai diretti protagonisti sui tempi e sulle modalità del lavoro con cui operano gli uffici di diretta collaborazione, nonché riflessioni a posteriori sull'esperienza e suggerimenti sulla sua validità o meno nel presente. A questa fonte, per così dire, "visiva", si aggiunge una serie di fotografie dei personaggi intervistati, sia scattate nell'occasione dell'intervista sia frutto di una ricerca nei singoli archivi personali, così da comporre, "a latere", una sorta di galleria dei volti.

Emerge da questo complesso di fonti (tali debbono infatti definirsi) molti interessanti elementi inediti per una ricostruzione storica. Ma specialmente – ed è il dato a nostro avviso più significativo – ne scaturisce un giudizio (quanto si vuole variegato a seconda del periodo e delle circostanze) sul "rendimento" della struttura "gabinetto" e in generale sulla maggiore o minore utilità degli uffici di diretta collaborazione nell'esperienza recente dei governi italiani.

Questi dati, per così dire di sintesi, possono raggrupparsi a loro volta nelle risposte a tre domande fondamentali, che hanno ispirato l'intera indagine:

- a) queste strutture, così come si sono conformate sulla base di una normativa per la verità alquanto remota e sommaria, hanno o no svolto, nel corso dell'esperienza, un ruolo consono e fedele ai fini peculiari che ne avevano ispirato la costituzione (per quanto questi fini possano essere dedotti dalla scarsa legislazione in materia)? Oppure si può ravvisare dall'indagine che essi abbiano, a seconda delle situazioni politiche in cui hanno operato, svolto un ruolo per così dire "improprio", e cioè di volta in volta di supplenza, di sostituzione, persino in qualche frangente di indebita ingerenza rispetto alla loro collocazione istituzionale *ex lege*?
- b) E se ciò fosse avvenuto, a quali mancanze specifiche del sistema politico-istituzionale italiano le strutture oggetto della ricerca hanno "supplito"? In quali "latitanze" istituzionali esse si sono inserite onde colmarne il vuoto?
- c) Ciò detto, quale potrebbe essere l'intervento di riforma volto a riequilibrare il nesso tra gabinetti e titolari dell'indirizzo politico, tra amministrazione e gabinetti, tra politica e amministrazione?

### **Gli incarichi di gabinetto: un profilo**

Occorre anticipare che il complesso dei dati qui raccolti consente in merito una riflessione assai puntuale, certamente a giudizio di chi scrive molto utile ai fini della attuale riforma.

In primo luogo emerge che l'espansione "abnorme" dei gabinetti, specie in età repubblicana (diverso il caso dell'epoca liberale e di quella fascista) è nata dalla corrispondente "debolezza" sia dell'alta amministrazione dei ministeri, sia della guida politica dell'amministrazione stessa. Il fatto stesso che l'Italia abbia avuto 127 governi in 150 anni di storia unitaria (calcolo di Sabino Cassese) avverte di per sé dell'asimmetria che è venuta progressivamente a crearsi tra un personale politico di vertice strutturalmente transeunte e un personale amministrativo invece tendenzialmente stabile; e segnala quale grande accumulazione di conoscenze e quindi quale capacità di esprimere continuità si sia condensata nel ceto dei capi degli uffici diretti di collaborazione. Il problema è noto: da tempo si è rarefatta nell'amministrazione italiana,

sin quasi a scomparire, la figura dei “generalisti”, prevalendo invece quella dei funzionari monocordi, addestrati e specializzati in un’unica funzione, spesso protagonisti di carriere in un’unica amministrazione. Ciò ha per contrasto accresciuto la indispensabilità delle poche figure dotate di una cultura e di una capacità plurivalente, impiegabili cioè in più ruoli, più situazioni, più settori (tipica la figura dei consiglieri di Stato, ma anche altre categorie molto “rappresentate” nella nostra rilevazione possiedono il medesimo requisito).

Queste figure hanno, in molte circostanze (come emerge da molti dati della ricerca, in particolare da alcune delle interviste), svolto funzioni di vera e propria “supplenza”, sia nei confronti del ministro, sia nei confronti dello stesso legislatore (tutta la complessa elaborazione dei provvedimenti legislativi in seno ai gabinetti), sia infine di un’alta dirigenza ministeriale via via indebolita, resa incapace di decisione, e priva di una sua specifica identità che la potesse anche lontanamente assimilare, per cultura e indipendenza dalla politica, ad altre élites amministrative europee.

In secondo luogo la ricerca rivela come gran parte di questo personale “supplente” sia stato estratto dai grandi corpi dello Stato (Consiglio di Stato, specialmente; e poi Corte dei conti, Avvocatura generale dello Stato, più di recente consiglieri parlamentari), e solo in casi rarissimi sia provenuto dall’esterno dell’amministrazione. Il che fa presupporre (ma nell’indagine è dimostrata la fondatezza della supposizione) che questo peculiare ceto, per così dire “anfibia”, a metà tra amministrazione e politica, abbia anche “rappresentato” nell’esercizio delle proprie funzioni le istanze o quanto meno le “culture” dei corpi di provenienza. Ciò in particolare nella delicata funzione di traduzione normativa-regolamentare, di ispirazione dei disegni di legge e di redazione dei decreti o partecipazione attiva alla legislazione delegata. Interessante (ma è solo uno dei tanti elementi citabili) come emerga dalla ricerca la rete dei contatti personali, spesso intimi, frutto della comune matrice, il che fa intuire la permanenza di un reticolo non istituzionalizzato ma tuttavia concretamente operante tra i capi di gabinetto.



*Periodo del Regno 1861-1946*

Tabella 9 – Distribuzione degli incarichi per professione. Valore assoluto e percentuale

	N	%
Avvocato dello Stato	3	0,6%
Consigliere parlamentare	0	0,0%
Diplomatico	26	5,3%
Dirigente pubblico	170	34,9%
Magistrato amministrativo	41	8,4%
Magistrato contabile	6	1,2%
Magistrato ordinario	36	7,4%
Militare	46	9,4%
Politico	2	0,4%
Prefetto	38	7,8%
Professore	19	3,9%
Altro	45	9,2%
Professione non rilevata	55	11,3%
Totale	487	100,0%

Tabella 10 – Distribuzione degli incarichi di capo di gabinetto per professione. Valore assoluto e percentuale

	N	%
Avvocato dello Stato	3	0,6%
Consigliere parlamentare	0	0,0%
Diplomatico	26	5,6%
Dirigente pubblico	170	36,7%
Magistrato amministrativo	36	7,8%
Magistrato contabile	1	0,2%
Magistrato ordinario	31	6,7%
Militare	46	9,9%
Politico	2	0,4%
Prefetto	38	8,2%

Professore	16	3,5%
Altro	44	9,5%
Professione non rilevata	50	10,8%
Totale	463	100,0%

Tabella 21 – Distribuzione degli incarichi di ufficio legislativo per professione. Valore assoluto e percentuale

	N	%
Avvocato dello Stato	0	0,0%
Consigliere parlamentare	0	0,0%
Diplomatico	0	0,0%
Dirigente pubblico	0	0,0%
Magistrato amministrativo	5	20,8%
Magistrato contabile	5	20,8%
Magistrato ordinario	5	20,8%
Militare	0	0,0%
Politico	0	0,0%
Prefetto	0	0,0%
Professore	3	12,5%
Altro	1	4,2%
Professione non rilevata	5	20,8%
Totale	24	100,0%

*Periodo della Repubblica 1946-2015*

Tabella 12 – Distribuzione degli incarichi per professione. Valore assoluto e percentuale

	N	%
Avvocato dello Stato	266	10,7%
Consigliere parlamentare	56	2,3%
Diplomatico	89	3,6%
Dirigente/Funzionario pubblico	275	11,1%
Magistrato amministrativo	889	36,0%

Magistrato contabile	276	11,2%
Magistrato ordinario	235	9,5%
Militare	68	2,7%
Politico	18	0,7%
Prefetto	144	5,8%
Professore	74	3,0%
Altro	10	0,4%
Professione non rilevata	75	2,9%
<b>Totale</b>	<b>2.475</b>	<b>100,0%</b>

Tabella 33 – Distribuzione degli incarichi di capo di gabinetto per professione. Valore assoluto e percentuale

	N	%
Avvocato dello Stato	83	6,0%
Consigliere parlamentare	30	2,2%
Diplomatico	83	6,0%
Dirigente pubblico	211	15,3%
Magistrato amministrativo	499	36,4%
Magistrato contabile	158	11,5%
Magistrato ordinario	60	4,4%
Militare	54	3,9%
Politico	14	1,0%
Prefetto	102	7,4%
Professore	26	1,9%
Altro	6	0,4%
Professione non rilevata	49	3,5%
<b>Totale</b>	<b>1.375</b>	<b>100,0%</b>

Tabella 14 – Distribuzione degli incarichi di ufficio legislativo per professione. Valore assoluto e percentuale

	N	%
Avvocato dello Stato	183	16,6%
Consigliere parlamentare	26	2,4%
Diplomatico	6	0,5%
Dirigente pubblico	64	5,8%
Magistrato amministrativo	390	35,5%
Magistrato contabile	118	10,7%
Magistrato ordinario	175	15,9%
Militare	14	1,3%
Politico	4	0,4%
Prefetto	42	3,8%
Professore	48	4,4%
Altro	4	0,4%
Professione non rilevata	26	2,3%
Totale	1.100	100,0%

In terzo luogo emerge dalla ricerca come la cultura di questo peculiare anello di congiunzione tra politica e alta amministrazione rappresentato dai gabinettisti sia stata quasi esclusivamente quella giuridica, con rarissimi casi di diversa formazione (ad esempio – ma sono casi limitatissimi – esponenti dei grandi corpi tecnici dello Stato, del mondo delle professioni non giuridiche, militari ecc.).

In quarto luogo colpisce (anche in anni recentissimi) l'assenza o la ridottissima presenza di una componente femminile (ridotta ai minimi termini, in proporzioni assai più scarse di quanto – pure anche qui in modo minoritario – non sia accaduto e non accada nelle altre funzioni pubbliche).

*Periodo del Regno 1861-1946*

Tabella 15 –Distribuzione degli incarichi per genere. Valore assoluto e percentuale

	N	%
Femmina	0	0,0%
Maschio	487	100,0%
Totale	487	100,0%

*Periodo della Repubblica 1946-2015*

Tabella 16 –Distribuzione degli incarichi per genere. Valore assoluto e percentuale

	N	%
Femmina	70	2,8%
Maschio	2.402	97,1%
NON RILEVATO	3	0,1%
Totale	2.475	100,0%

In quinto luogo dall'analisi dell'estrazione anagrafico-regionale si desume, come del resto per gran parte dell'alta amministrazione in Italia, il permanere anche nei "gabinettisti" della prevalente se non addirittura assoluta provenienza dalle regioni meridionali del Paese; e l'esame dei percorsi formativi conferma come si tratti di un ceto di "legisti", cioè di spesso anche raffinati cultori del diritto e in particolare del diritto amministrativo. Molti episodi tratti ad esempio dalle interviste testimoniano di come questa "dote" abbia spesso consentito, rispetto al ministro, una funzione di correzione, di orientamento, di guida e talvolta di vera e propria sostituzione nella ispirazione e comunque nella redazione dei provvedimenti legislativi.

In sesto luogo i dati documentano la longevità delle carriere, cioè della ricorrente presenza nel ruolo di capo di gabinetto-capo di ufficio legislativo delle stesse persone: il che a sua volta rimanda al problema della loro duratura assenza dalle funzioni cui originariamente erano destinate.

*Periodo del Regno 1861-1946*

Tabella 17 – “Gabinettisti” per numero di incarichi ottenuti. Valore assoluto e percentuale

	N	%
un incarico	160	58,2%
due incarichi	77	28,0%
tre incarichi	15	5,5%
quattro incarichi	11	4,0%
cinque incarichi	4	1,5%
oltre cinque incarichi	8	2,9%
Totale	275	100,0%

Tabella 18 - “Gabinettisti” per numero complessivo di giorni di servizio. Valore assoluto e percentuale

	N	%
sei mesi	15	5,5%
un anno	88	32,0%
due anni	75	27,3%
tre anni	41	14,9%
quattro anni	30	10,9%
cinque anni	10	3,6%
oltre cinque anni	16	5,8%
Totale	275	100,0%

Tabella 19 - Rapporto tra numero di incarichi distribuiti e persone che hanno ottenuto incarichi

---

Numero di persone (rilevate) che hanno ottenuto incarichi	275
Numero di incarichi assegnati (rilevati)	487
Rapporto tra numero di incarichi distribuiti e persone che hanno ottenuto incarichi	1,8

---

Tabella 20 –Ripartizione dei “gabinettisti” per classe A, B e C. Valore assoluto e percentuale

	N	%
A	17	6,2%
B	21	7,6%
C	237	86,2%
Totale	275	100,0%

Classe A: 5 e più incarichi oppure 3 o 4 incarichi per una durata complessiva pari o superiore a 5 anni pari a 1.825 giorni

Classe B: 3 e 4 incarichi con una durata inferiore ai 1.825 giorni

Classe C: 1 e 2 incarichi indipendentemente dalla durata

*Periodo della Repubblica 1946-2015*

Tabella 21 – “Gabinettisti” per numero di incarichi ottenuti. Valore assoluto e percentuale

	N	%
un incarico	319	40,1%
due incarichi	166	20,9%
tre incarichi	101	12,7%
quattro incarichi	61	7,7%
cinque incarichi	29	3,6%
oltre cinque incarichi	119	15,0%
Totale	795	100,0%

Tabella 22– “Gabinettisti” per numero complessivo di giorni di servizio. Valore assoluto e percentuale

	N	%
sei mesi	30	3,8%
un anno	77	9,7%
due anni	251	31,6%
tre anni	101	12,7%

quattro anni	87	10,9%
cinque anni	64	8,1%
oltre cinque anni	185	23,3%
Totale	795	100,0%

Tabella 23 - Rapporto tra numero di incarichi distribuiti e persone che hanno ottenuto incarichi

Numero di persone (rilevate) che hanno ottenuto incarichi	795
Numero di incarichi assegnati (rilevati)	2.475
Rapporto tra numero di incarichi distribuiti e persone che hanno ottenuto incarichi	3,1

Tabella 24 – Ripartizione dei “gabinettisti” per classe A, B e C. Valore assoluto e percentuale

	N	%
A	195	24,5%
B	115	14,5%
C	485	61,0%
Totale	795	100,0%

Classe A: 5 e più incarichi oppure 3 o 4 incarichi per una durata complessiva pari o superiore a 5 anni pari a 1.825 giorni

Classe B: 3 e 4 incarichi con una durata inferiore ai 1.825 giorni

Classe C: 1 e 2 incarichi indipendentemente dalla durata

In settimo luogo, l'indagine ha messo in luce una marcata differenziazione nella attribuzione degli incarichi di vertice a seconda delle tipologie di ministeri, con riguardo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai ministeri con portafoglio e senza portafoglio, nonché ai ministeri di “ordine” (Difesa, Interno, Esteri e Giustizia).

Le tabelle seguenti riportano alcune elaborazioni sulla banca dati rispettivamente per i capi di gabinetto e per quelli dell'ufficio legislativo dei ministeri della seconda repubblica (dal primo governo Amato al governo Renzi). Esse evidenziano che gli



incarichi della Presidenza del Consiglio dei Ministri vedono una netta dominanza dei magistrati amministrativi (60% al segretariato generale e 86 % al dipartimento uffici giuridici e legislativi) e la stessa situazione si presenta nei ministeri con portafoglio (37,6% nei gabinetti e 47% nei legislativi), escludendo quelli di “ordine”. La distribuzione è invece molto più variegata nei ministeri senza portafoglio mentre in quelli di ordine si ricorre costantemente ai corpi interni, in uno di essi, il Ministero degli esteri, a ricoprire la responsabilità dell’ufficio legislativo si trova spesso un esterno . Nel contempo coloro che rivestono incarichi di vertice negli uffici di diretta collaborazione di questi quattro ministeri raramente hanno incarichi analoghi in altri ministeri.

Tabella 25 - Incarichi dei capi di gabinetto dei ministeri senza portafoglio per professione

	N	%
Avvocato dello Stato	9	8,7%
Consigliere parlamentare	13	12,6%
Diplomatico	4	3,9%
Dirigente pubblico	15	14,6%
Magistrato amministrativo	26	25,2%
Magistrato contabile	8	7,8%
Magistrato ordinario	1	1,0%
Militare	0	0,0%
Politico	9	8,7%
Prefetto	9	8,7%
Professore	6	5,8%
Altro	0	0,0%
NON RILEVATO	3	2,9%
<b>Totale</b>	<b>103</b>	<b>100,0%</b>

Tabella 46 - Incarichi dei capi di gabinetto dei ministeri con portafoglio (esclusi ministeri di ordine e Presidenza del Consiglio) per professione

	N	%
Avvocato dello Stato	29	14,9%

Consigliere parlamentare	10	5,1%
Diplomatico	1	0,5%
Dirigente pubblico	25	12,8%
Magistrato amministrativo	70	35,9%
Magistrato contabile	40	20,5%
Magistrato ordinario	5	2,6%
Militare	0	0,0%
Politico	2	1,0%
Prefetto	5	2,6%
Professore	6	3,1%
Altro	2	1,0%
NON RILEVATO	0	0,0%
<b>Totale</b>	<b>195</b>	<b>100,0%</b>

Tabella 27 - Incarichi dei capi di gabinetto del Ministero degli affari esteri per professione

	N	%
Avvocato dello Stato	0	0,0%
Consigliere parlamentare	0	0,0%
Diplomatico	15	100,0%
Dirigente pubblico	0	0,0%
Magistrato amministrativo	0	0,0%
Magistrato contabile	0	0,0%
Magistrato ordinario	0	0,0%
Militare	0	0,0%
Politico	0	0,0%
Prefetto	0	0,0%
Professore	0	0,0%
Altro	0	0,0%
NON RILEVATO	0	0,0%
<b>Totale</b>	<b>15</b>	<b>100,0%</b>

Tabella 28 - Incarichi dei capi di gabinetto del Ministero della difesa per professione.

	N	%
Avvocato dello Stato	0	0,0%
Consigliere parlamentare	0	0,0%
Diplomatico	0	0,0%
Dirigente pubblico	0	0,0%
Magistrato amministrativo	0	0,0%
Magistrato contabile	0	0,0%
Magistrato ordinario	0	0,0%
Militare	15	100,0%
Politico	0	0,0%
Prefetto	0	0,0%
Professore	0	0,0%
Altro	0	0,0%
NON RILEVATO	0	0,0%
<b>Totale</b>	<b>15</b>	<b>100,0%</b>

Tabella 29 - Incarichi dei capi di gabinetto del Ministero dell'interno per professione.

	N	%
Avvocato dello Stato	0	0,0%
Consigliere parlamentare	0	0,0%
Diplomatico	0	0,0%
Dirigente pubblico	0	0,0%
Magistrato amministrativo	0	0,0%
Magistrato contabile	0	0,0%
Magistrato ordinario	0	0,0%
Militare	0	0,0%
Politico	0	0,0%
Prefetto	15	100,0%
Professore	0	0,0%
Altro	0	0,0%
NON RILEVATO	0	0,0%
<b>Totale</b>	<b>15</b>	<b>100,0%</b>

Tabella 30 - Incarichi dei capi di gabinetto del Ministero di grazia e giustizia per professione.

	N	%
Avvocato dello Stato	0	0,0%
Consigliere parlamentare	0	0,0%
Diplomatico	0	0,0%
Dirigente pubblico	1	6,7%
Magistrato amministrativo	0	0,0%
Magistrato contabile	0	0,0%
Magistrato ordinario	14	93,3%
Militare	0	0,0%
Politico	0	0,0%
Prefetto	0	0,0%
Professore	0	0,0%
Altro	0	0,0%
NON RILEVATO	0	0,0%
<b>Totale</b>	<b>15</b>	<b>100,0%</b>

Tabella 31 - Incarichi dei capi di gabinetto della Presidenza del Consiglio per professione.

	N	%
Avvocato dello Stato	0	0,0%
Consigliere parlamentare	1	6,7%
Diplomatico	0	0,0%
Dirigente pubblico	4	26,7%
Magistrato amministrativo	9	60,0%
Magistrato contabile	0	0,0%
Magistrato ordinario	0	0,0%
Militare	0	0,0%
Politico	1	6,7%
Prefetto	0	0,0%
Professore	0	0,0%

Altro	0	0,0%
NON RILEVATO	0	0,0%
<b>Totale</b>	<b>15</b>	<b>100,0%</b>

Tabella 32 - Incarichi dei capi di ufficio legislativo dei ministeri senza portafoglio per professione

	N	%
Avvocato dello Stato	20	19,4%
Consigliere parlamentare	14	13,6%
Diplomatico	0	0,0%
Dirigente pubblico	7	6,8%
Magistrato amministrativo	20	19,4%
Magistrato contabile	8	7,8%
Magistrato ordinario	11	10,7%
Militare	0	0,0%
Politico	3	2,9%
Prefetto	4	3,9%
Professore	7	6,8%
Altro	0	0,0%
NON RILEVATO	9	8,7%
<b>Totale</b>	<b>103</b>	<b>100,0%</b>

Tabella 33 - Incarichi dei capi di ufficio legislativo dei ministeri con portafoglio (esclusi ministeri di ordine e Presidenza del Consiglio) per professione

	N	%
Avvocato dello Stato	41	20,3%
Consigliere parlamentare	5	2,5%
Diplomatico	0	0,0%
Dirigente pubblico	3	1,5%
Magistrato amministrativo	87	43,1%
Magistrato contabile	38	18,8%

Magistrato ordinario	11	5,4%
Militare	1	0,5%
Politico	0	0,0%
Prefetto	2	1,0%
Professore	5	2,5%
Altro	3	1,5%
NON RILEVATO	6	3,0%
Totale	202	100,0%

Tabella 34 - Incarichi dei capi di ufficio legislativo del Ministero degli affari esteri per professione

	N	%
Avvocato dello Stato	3	20,0%
Consigliere parlamentare	0	0,0%
Diplomatico	1	6,7%
Dirigente pubblico	0	0,0%
Magistrato amministrativo	5	33,3%
Magistrato contabile	1	6,7%
Magistrato ordinario	0	0,0%
Militare	0	0,0%
Politico	0	0,0%
Prefetto	0	0,0%
Professore	5	33,3%
Altro	0	0,0%
NON RILEVATO	0	0,0%
Totale	15	100,0%

Tabella 35 - Incarichi dei capi di ufficio legislativo del Ministero della difesa per professione.

	N	%
Avvocato dello Stato	0	0,0%
Consigliere parlamentare	0	0,0%

Diplomatico	0	0,0%
Dirigente pubblico	3	20,0%
Magistrato amministrativo	0	0,0%
Magistrato contabile	0	0,0%
Magistrato ordinario	0	0,0%
Militare	11	73,3%
Politico	0	0,0%
Prefetto	0	0,0%
Professore	0	0,0%
Altro	0	0,0%
NON RILEVATO	1	6,7%
<b>Totale</b>	<b>15</b>	<b>100,0%</b>

Tabella 36 - Incarichi dei capi di ufficio legislativo del Ministero dell'interno per professione.

	N	%
Avvocato dello Stato	2	13,3%
Consigliere parlamentare	0	0,0%
Diplomatico	0	0,0%
Dirigente pubblico	0	0,0%
Magistrato amministrativo	0	0,0%
Magistrato contabile	0	0,0%
Magistrato ordinario	0	0,0%
Militare	0	0,0%
Politico	0	0,0%
Prefetto	12	80,0%
Professore	0	0,0%
Altro	0	0,0%
NON RILEVATO	1	6,7%
<b>Totale</b>	<b>15</b>	<b>100,0%</b>

Tabella 37 - Incarichi dei capi di ufficio legislativo del Ministero di grazia e giustizia per professione.

	N	%
Avvocato dello Stato	0	0,0%
Consigliere parlamentare	0	0,0%
Diplomatico	0	0,0%
Dirigente pubblico	0	0,0%
Magistrato amministrativo	1	6,7%
Magistrato contabile	0	0,0%
Magistrato ordinario	14	93,3%
Militare	0	0,0%
Politico	0	0,0%
Prefetto	0	0,0%
Professore	0	0,0%
Altro	0	0,0%
NON RILEVATO	0	0,0%
<b>Totale</b>	<b>15</b>	<b>100,0%</b>

Tabella 38 - Incarichi dei capi di ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio per professione.

	N	%
Avvocato dello Stato	1	6,7%
Consigliere parlamentare	0	0,0%
Diplomatico	0	0,0%
Dirigente pubblico	1	6,7%
Magistrato amministrativo	13	86,6%
Magistrato contabile	0	0,0%
Magistrato ordinario	0	0,0%
Militare	0	0,0%
Politico	0	0,0%
Prefetto	0	0,0%
Professore	0	0,0%



Altro	0	0,0%
NON RILEVATO	0	0,0%
Totale	15	100,0%

Tabella 59 - Gabinettisti dei ministeri di ordine che hanno avuto incarichi esclusivamente con il ministero di provenienza.

	Con incarico esclusivamente presso il ministero [A]	Totale gabinettisti presso il ministero [B]	% gabinettisti con incarico esclusivo presso il ministero $[A]/[B]*100$
Ministero degli esteri	16	22	73%
Ministero dell'interno	10	14	71%
Ministero della difesa	14	14	100%
Ministero di grazia e giustizia	13	16	81%

### ***La disciplina degli uffici di diretta collaborazione***

E' dall'inizio del '900 che si reiterano i tentativi di disciplinare l'organizzazione e il funzionamento degli uffici di gabinetto. Il primo tentativo fu la l. 8 aprile 1906, n. 109. E' da allora che si cerca di definirne la missione, l'organizzazione e la composizione del personale, del quale, in particolare, si prova invano a fissare l'indennità.

Il secondo, significativo tentativo di porre limiti stringenti alla espansione degli organici degli uffici di gabinetto e alle spese che essi comportavano fu operato con il r.d.l. 10 luglio 1924, n. 1100, convertito nella l. 21 marzo 1926, n. 597, che mirava anche a frenare il ricorso ai distacchi dalle altre amministrazioni. In questo caso ci si spinse anche a disciplinare le segreterie dei sottosegretari. Si ribadì in quella occasione che i gabinetti e le segreterie particolari avrebbero dovuto collaborare all'opera personale del ministro o del sottosegretario di Stato, ma non avrebbero in nessun caso dovuto intralciare l'azione "normale" degli uffici amministrativi, né tanto meno ad essi sostituirsi.

Il r.d.l. 15 ottobre 1925, n. 1791, invece, si occupò di stabilire il numero complessivo dei presidenti e dei consiglieri di Stato ai quali avrebbero potuto affidarsi uffici, incarichi o missioni presso qualsiasi Amministrazione tali da impedire loro il regolare e continuato esercizio delle funzioni ordinarie presso il Consiglio di Stato. Lo stesso accadde per i magistrati della Corte dei conti (r.d. 1214/1934), per gli avvocati dello Stato (r.d. 120/1941), e per i magistrati ordinari (r.d. n. 12/1941), ma per questi ultimi con un regime sulla carta molto più restrittivo.

Il terzo tentativo avvenne con il d.lgs.lgt. 17 novembre 1944, n. 335 che eliminò i limiti al ricorso a personale esterno alle pubbliche amministrazioni e determinò le indennità da corrispondere ad esterni e ad interni. Di lì a poco poi il d.lgs. CPS 14 settembre 1946, n. 112 tornò a fissare precisi limiti quantitativi per il gabinetto di ciascun ministero. Ma ben presto sopravvenne una serie di deroghe.

La l. 21 dicembre 1950, n. 1018 tornò poi sulla disciplina del fuori ruolo per i consiglieri di Stato, fissando un limite di tre anni continuativi e un periodo di “raffreddamento” tra un incarico e l’altro di un anno. Una disposizione analoga fu introdotta dalla l. 21 marzo 1953, n. 161 per i magistrati della Corte dei conti. La l. 6 dicembre 1971, n. 1034, nell’istituire i Tribunali amministrativi regionali vietò ai magistrati amministrativi che giudicavano in queste corti la possibilità di assumere incarichi diversi da quelli istituzionali.

Fu la l. 15 novembre 1973, n. 734 a introdurre la locuzione “uffici di diretta collaborazione”; e a prevederne la disciplina con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del ministro competente, di concerto con i ministri per l’Organizzazione della pubblica amministrazione e per il Tesoro e sentito il Consiglio dei Ministri allo scopo di individuare al loro interno il personale a cui fosse consentito svolgere un maggiore numero di ore di straordinario.

La l. 27 aprile 1982, n. 186 rivide la disciplina del fuori ruolo per i magistrati amministrativi, facendo venir meno il vincolo formale per i magistrati Tar di accedere agli incarichi di gabinetto.

Nel frattempo (ma se ne trovano precoci presenze già nel primo periodo di Mussolini) nei gabinetti germogliavano l’ufficio stampa (dapprima affidato al segretario particolare), la segreteria tecnica, l’ufficio di coordinamento e più tardi quello che si doveva occupare di “tempi e metodi”. La missione degli uffici di gabinetto restava però

specialmente concentrata sul ruolo di supporto al vertice politico, nell'esercizio della duplice funzione di responsabile politico e amministrativo del ministero. Essi rappresentavano lo strumento attraverso il quale il capo del dicastero coordinava l'apparato burocratico e interveniva direttamente nell'attività amministrativa. Nel far questo, gli uffici di gabinetto, anzi "di diretta collaborazione", erano intanto cresciuti notevolmente di dimensione, finendo così per sovrapporsi in modo sistematico all'azione della dirigenza amministrativa, con l'effetto di frustrarne lo spirito di iniziativa e di rendere commiste le responsabilità per i risultati conseguiti. Al loro vertice sedeva una classe di magistrati amministrativi e di avvocati dello Stato che finivano per far di questa funzione, sulla carta temporanea, un vero e proprio "mestiere", svolgendo una carriera parallela ed esterna a quella intrapresa in origine nel proprio corpo di appartenenza.

In questo quadro intervenne la riforma contenuta nel d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, poi ripresa dalle "riforme Bassanini". Con l'introduzione del principio di separazione tra politica e amministrazione, i compiti assegnati agli uffici di diretta collaborazione avrebbero dovuto essere focalizzati su quelli di programmazione e valutazione strategica e sulla produzione di atti normativi, con esclusione di quelli direttamente gestionali. La disciplina della loro organizzazione fu in seguito demandata a regolamenti governativi, per consentire l'adozione di soluzioni adeguate alla specificità dei diversi contesti (l. 15 marzo 1997, n. 59 e d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80). Al vertice politico si lasciò facoltà, nei limiti stabiliti dal regolamento, di far ricorso a collaboratori di fiducia, anche attingendo all'esterno dell'amministrazione pubblica. In seguito è stato specificato che, all'interno degli uffici di diretta collaborazione, sarebbero state assorbite le strutture preposte al controllo interno e al settore giuridico-legislativo, nonché previsto che l'incarico di capo gabinetto potesse essere attribuito ad esperti, anche estranei all'amministrazione, purché dotati di elevata professionalità, abbandonando così il principio della riserva in favore delle categorie professionali interne ai grandi corpi dello Stato cui si è fatto ripetutamente cenno (d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300). Nel frattempo erano state introdotte nuove discipline sugli incarichi extraistituzionali dei magistrati e degli Avvocati dello Stato, tra cui anche quelli di gabinetto (d.p.r. n. 418/1993, n. 388/1995, n. 584/1993).

A questi interventi normativi avrebbe dovuto far seguito un maggiore coordinamento tra gli uffici di diretta collaborazione, una riduzione significativa del personale ad essi assegnato (in ragione del fatto che avrebbero dovuto essere disimpegnati da compiti gestionali), una più numerosa presenza di persone esterne all'amministrazione, anche nelle posizioni di vertice, nonché l'acquisizione di competenze diverse da quelle giuridiche, essenziali per svolgere la programmazione strategica e l'analisi dell'impatto della regolamentazione.

I risultati hanno però in gran parte deluso le aspettative. Analizzando i regolamenti che hanno disciplinato gli uffici, si verifica che essi rispondono ad un modello tendenzialmente uniforme, caratterizzato da una pronunciata frammentazione.

Inoltre la l. 3 agosto 2001, n. 317 ha, contraddittoriamente rispetto alle disposizioni precedenti, ampliato di molto la possibilità di ricorrere a magistrati ed avvocati dello Stato, stabilendo che gli incarichi di diretta collaborazione possono dar luogo a posizioni di aspettativa o di fuori ruolo per l'intera durata dell'incarico, anche in deroga ai limiti di carattere temporale previsti dai rispettivi ordinamenti di appartenenza (seppure non oltre il limite di cinque anni consecutivi). In pratica si è lasciato agli organi competenti di ciascuna magistratura di provenienza il compito di deliberare il collocamento fuori ruolo o in aspettativa retribuita degli interessati, ma valutando motivate e specifiche ragioni ostative al suo accoglimento.

In questo contesto è intervenuto il d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 35 che ha introdotto una forma di pubblicità sui siti istituzionali degli incarichi extragiudiziari conferiti a magistrati ordinari, amministrativi, contabili, avvocati e procuratori dello Stato; norma che dovrebbe rendere conoscibile l'ente che ha conferito l'incarico, l'eventuale compenso percepito, la natura, la durata ed il numero degli incarichi precedentemente svolti dal magistrato nell'ultimo triennio.

E' significativo poi che sia stata la l. 6 novembre 2012, n. 190, di prevenzione della corruzione, a prevedere obbligatoriamente il collocamento in fuori ruolo per tutti gli incarichi presso istituzioni, organi ed enti pubblici, nazionali ed internazionali attribuiti in posizioni apicali o semi-apicali, compresi quelli di titolarità dell'ufficio di gabinetto, a magistrati ordinari amministrativi, contabili e militari, avvocati e procuratori dello Stato destinati a permanere nelle funzioni per tutta la durata dell'incarico. Si è anche stabilito che i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, gli avvocati e procuratori

dello Stato non potessero essere collocati in posizione di fuori ruolo per un tempo che, nell'arco del loro servizio, superasse complessivamente i dieci anni, anche non continuativi. Essendo questa disposizione aggirabile nel caso in cui si preveda che lo svolgimento di un incarico di gabinetto non comporti la necessità per il magistrato o per l'avvocato dello Stato di essere collocato fuori ruolo, è poi intervenuto il d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, ad impedire l'utilizzo di questa "scappatoia".

### ***Continuità e discontinuità negli uffici di diretta collaborazione nella seconda Repubblica***

Le tabelle seguenti riportano alcune elaborazioni sulla banca dati dei capi di gabinetto e di ufficio legislativo dei ministeri della cosiddetta "seconda repubblica" (dal primo governo Amato al governo Renzi).

Con riguardo alla distribuzione degli incarichi tra le diverse professioni nei diversi periodi che hanno caratterizzato la "seconda repubblica" (si veda l'allegato I per la ripartizione) si assiste a significativi mutamenti. Mentre in quello della crisi politica è alto il ricorso ai magistrati amministrativi per i capi di gabinetto ma più limitato con riguardo agli uffici legislativi, nel periodo del bipolarismo si assiste ad un aumento del ricorso ai dirigenti pubblici negli incarichi di capo del gabinetto, che aumentano ulteriormente in percentuale nel periodo della crisi politica, in cui crescono anche i consiglieri parlamentari. Invece, gli avvocati dello Stato che hanno un ruolo importante nel periodo della crisi politica, specie nei legislativi, scendono in modo significativo in quello della crisi economica. Il ruolo dei giudici amministrativi in questo terzo periodo scende significativamente nel periodo della crisi politica ma sembra compensato da quello rivestito al vertice degli uffici legislativi.

Tbella 40 - Incarichi dei capi di gabinetto per professione e per periodo

	Crisi del sistema politico 1992-1996		Bipolarismo 1996-2011		Crisi del debito 2011-2014		Totale	Totale %.
	N	%	N	%	N	%		
Avvocato dello Stato	16	14,5	20	9,8	2	3,4	38	10,2%
Consigliere parlamentare	4	3,6	13	6,4	7	11,9	24	6,4%
Diplomatico	4	3,6	13	6,4	3	5,1	20	5,4%
Dirigente pubblico	3	2,7	28	13,7	14	23,7	45	12,1%
Magistrato amministrativo	38	34,5	52	25,5	15	25,4	105	28,2%
Magistrato contabile	18	16,4	27	13,2	3	5,1	48	12,9%
Magistrato ordinario	4	3,6	13	6,4	3	5,1	20	5,4%
Militare	4	3,6	8	3,9	3	5,1	15	4,0%
Politico	3	2,7	8	3,9	1	1,7	12	3,2%
Prefetto	7	6,4	17	8,3	5	8,5	29	7,8%
Professore	5	4,5	4	2,0	3	5,1	12	3,2%
Altro	2	1,8	0	0,0	0	0,0	2	0,5%
NON RILEVATO	2	1,8	1	0,5	0	0,0	3	0,8%
<b>Totale</b>	<b>110</b>	<b>100,0</b>	<b>204</b>	<b>100,0</b>	<b>59</b>	<b>100,0</b>	<b>373</b>	<b>100,0%</b>
<b>Totale %</b>	<b>29,5%</b>		<b>54,7%</b>		<b>15,8%</b>		<b>100,0%</b>	

Tabella 41 - Incarichi dei capi di ufficio legislativo per professione e per periodo

	Crisi del sistema politico 1992-1996		Bipolarismo 1996-2011		Crisi del debito 2011-2014		Totale	Totale %.
	N	%	N	%	N	%		
Avvocato dello Stato	26	23,6	37	17,8	4	6,5	67	17,6%
Consigliere parlamentare	2	1,8	11	5,3	6	9,7	19	5,0%
Diplomatico	0	0,0	0	0,0	1	1,6	1	0,3%
Dirigente pubblico	4	3,6	8	3,8	1	1,6	13	3,4%
Magistrato amministrativo	30	27,3	68	32,7	29	46,8	127	33,5%
Magistrato contabile	17	15,5	26	12,5	4	6,5	47	12,4%
Magistrato ordinario	9	8,2	23	11,1	4	6,5	36	9,5%
Militare	0	0,0	9	4,3	3	4,8	12	3,2%
Politico	1	0,9	2	1,0	0	0,0	3	0,8%
Prefetto	6	5,5	6	2,9	6	9,7	18	4,7%
Professore	5	4,5	9	4,3	3	4,8	17	4,5%
Altro	0	0,0	3	1,4	0	0,0	3	0,8%
NON RILEVATO	10	9,1	6	2,9	1	1,6	17	4,5%
<b>Totale</b>	<b>110</b>	<b>100,0</b>	<b>208</b>	<b>100,0</b>	<b>62</b>	<b>100,0</b>	<b>380</b>	<b>100,0%</b>
<b>Totale %</b>	<b>28,9%</b>		<b>54,7%</b>		<b>16,3%</b>		<b>100,0%</b>	

Per quanto riguarda la ripartizione degli incarichi a seconda del colore politico (si veda per la ripartizione l'allegato I) si evidenzia che nei governi di centro destra è relativamente basso il ricorso ai giudici amministrativi per gli uffici di gabinetto e più alto quello ai prefetti e ai politici, mentre per gli uffici legislativi si ricorre con notevole frequenza agli avvocati dello Stato. Invece il centro sinistra attinge in notevole misura ai giudici amministrativi per ambedue le posizioni e ancora di più adottano questa soluzione i governi tecnici.

Tabella 42 - Incarichi dei capi di gabinetto per professione e per colore politico della coalizione di governo

	Centrodestra		Centrosinistra		Tecnico		Altra composizione		Totale	Totale %
	N	%	N	%	N	%	N	%		
Avvocato dello Stato	8	8,2	16	10,7	8	10,8	6	11,5	38	10,2%
Consigliere parlamentare	8	8,2	9	6,0	3	4,1	4	7,7	24	6,4%
Diplomatico	6	6,1	9	6,0	3	4,1	2	3,8	20	5,4%
Dirigente pubblico	11	11,2	22	14,8	7	9,5	5	9,6	45	12,1%
Magistrato amministrativo	18	18,4	44	29,5	25	33,8	18	34,6	105	28,2%
Magistrato contabile	12	12,2	20	13,4	10	13,5	6	11,5	48	12,9%
Magistrato ordinario	5	5,1	10	6,7	3	4,1	2	3,8	20	5,4%
Militare	4	4,1	6	4,0	3	4,1	2	3,8	15	4,0%
Politico	9	9,2	2	1,3	0	0,0	1	1,9	12	3,2%
Prefetto	14	14,3	7	4,7	6	8,1	2	3,8	29	7,8%
Professore	2	2,0	3	2,0	4	5,4	3	5,8	12	3,2%
Altro	1	1,0	0	0,0	1	1,4	0	0,0	2	0,5%
NON RILEVATO	0	0,0	1	0,7	1	1,4	1	1,9	3	0,8%
<b>Totale</b>	<b>98</b>	<b>100,0</b>	<b>149</b>	<b>100,0</b>	<b>74</b>	<b>100,0</b>	<b>52</b>	<b>100,0</b>	<b>373</b>	<b>100,0%</b>
<b>Totale %</b>	<b>26,3%</b>		<b>39,9%</b>		<b>19,8%</b>		<b>13,9%</b>		<b>100,0%</b>	

Tabella 43 - Incarichi dei capi di ufficio legislativo per professione e per colore politico della coalizione di governo

	Centrodestra		Centrosinistra		Tecnico		Altra composizione		Totale	Totale %
	N	%	N	%	N	%	N	%		
Avvocato dello Stato	25	24,8	23	15,2	14	18,7	5	9,4	67	17,6%
Consigliere parlamentare	8	7,9	6	4,0	1	1,3	4	7,5	19	5,0%

Diplomatico	0	0,0	1	0,7	0	0,0	0	0,0	1	0,3%
Dirigente pubblico	4	4,0	6	4,0	3	4,0	0	0,0	13	3,4%
Magistrato amministrativo	31	30,7	49	32,5	29	38,7	18	34,0	127	33,5%
Magistrato contabile	11	10,9	19	12,6	11	14,7	6	11,3	47	12,4%
Magistrato ordinario	8	7,9	17	11,3	5	6,7	6	11,3	36	9,5%
Militare	3	3,0	7	4,6	1	1,3	1	1,9	12	3,2%
Politico	2	2,0	0	0,0	0	0,0	1	1,9	3	0,8%
Prefetto	4	4,0	5	3,3	5	6,7	4	7,5	18	4,7%
Professore	3	3,0	10	6,6	3	4,0	1	1,9	17	4,5%
Altro	0	0,0	3	2,0	0	0,0	0	0,0	3	0,8%
NON RILEVATO	2	2,0	5	3,3	3	4,0	7	13,2	17	4,5%
Totale	101	100,0	151	100,0	75	100,0	53	100,0	380	100,0%
Totale %	26,6%		39,7%		19,7%		13,9%		100,0%	

Per quanto riguarda la polarizzazione degli incarichi di gabinetto a seguito dell'introduzione del sistema elettorale maggioritario le evidenze mostrate dal data base (riferite a coloro che hanno almeno due incarichi) mostrano che essa è stata limitata ma maggiore nel centro sinistra (con un 23% di capi del gabinetto e del legislativo che hanno servito solo per questa coalizione) rispetto al centro destra (13%).

Tabella 44 - Gabinettisti che hanno avuto incarichi esclusivamente con un tipo di coalizione (solo gabinettisti con almeno due incarichi in carriera).

	Con incarichi esclusivamente nell'ambito della coalizione [A]	Totale gabinettisti nell'ambito della coalizione [B]	% gabinettisti con incarichi esclusivamente nell'ambito della coalizione $[A]/[B]*100$
Centrodestra	18	141	13%
Centrosinistra	38	164	23%
Tecnico	11	121	9%
Altra composizione	11	97	11%

La percentuale dei gabinettisti che riescono a mantenere l'incarico tra un governo e l'altro è più elevato quando si assiste ad un cambio di governo nella stessa legislatura e in assenza di un cambio della maggioranza e, in genere, nei ministeri di ordine, in cui si registra una maggiore continuità.



Tabella 45 - Gabinettisti che mantengono l'incarico al cambio di governo per tipologia di governo e in totale. Valori percentuali.

	PCM	Ministeri senza portafoglio	Affari esteri	Interno	Difesa	Grazia e giustizia	Altri ministeri	Totale ottenenti incarico	Totale incarichi	% Mantendenti incarico
Amato I	0%	29%	0%	100%	0%	100%	39%	22	60	37%
Ciampi	0%	7%	50%	50%	50%	100%	59%	26	58	45%
Berlusconi I	0%	33%	50%	50%	50%	50%	33%	18	52	35%
Dini	0%	40%	0%	50%	100%	100%	40%	21	50	42%
Prodi I	0%	20%	50%	50%	50%	0%	22%	12	52	23%
D'Alema I	50%	21%	100%	50%	50%	50%	50%	24	54	44%
D'Alema II	100%	57%	0%	50%	100%	100%	75%	36	52	69%
Amato II	50%	75%	100%	50%	100%	50%	61%	33	50	66%
Berlusconi II	0%	6%	0%	50%	0%	0%	22%	7	51	14%
Berlusconi III	50%	35%	0%	50%	0%	100%	62%	24	51	47%
Prodi II	0%	6%	0%	100%	50%	0%	16%	9	57	16%
Berlusconi IV	0%	11%	0%	50%	100%	0%	35%	11	45	24%
Monti	100%	25%	0%	50%	50%	50%	42%	16	41	39%
Letta	0%	25%	50%	50%	0%	0%	58%	17	45	38%
Renzi	0%	33%	0%	50%	50%	50%	37%	12	35	34%
<b>Totale</b>	<b>23%</b>	<b>27%</b>	<b>27%</b>	<b>57%</b>	<b>50%</b>	<b>50%</b>	<b>43%</b>	<b>288</b>	<b>753</b>	<b>38%</b>

Tabella 46 – Capi di gabinetto che mantengono l'incarico al cambio di governo per tipologia di ministero e in totale.

	PCM	Ministeri senza portafoglio	Affari esteri	Interno	Difesa	Grazia e giustizia	Altri ministeri	Totale ottenenti incarico	Totale incarichi	% mantendenti incarico
Amato I	0%	14%	0%	100%	0%	100%	17%	6	30	20%
Ciampi	0%	0%	100%	0%	100%	100%	82%	17	29	59%
Berlusconi I	0%	17%	0%	0%	0%	0%	27%	5	26	19%
Dini	0%	40%	0%	0%	100%	100%	33%	9	25	36%
Prodi I	0%	0%	0%	0%	100%	0%	13%	3	26	12%
D'Alema I	0%	14%	100%	100%	0%	100%	33%	9	27	33%
D'Alema II	100%	57%	0%	100%	100%	100%	64%	17	26	65%
Amato II	0%	67%	100%	0%	100%	100%	50%	14	25	56%
Berlusconi II	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	1	25	4%
Berlusconi III	0%	20%	0%	0%	0%	100%	50%	8	25	32%
Prodi II	0%	0%	0%	100%	0%	0%	7%	2	28	7%
Berlusconi IV	0%	0%	0%	0%	100%	0%	25%	3	22	14%
Monti	100%	17%	0%	100%	0%	0%	33%	6	20	30%
Letta	0%	25%	0%	100%	0%	0%	33%	6	22	27%
Renzi	0%	33%	0%	0%	0%	0%	22%	3	17	18%
<b>Totale</b>	<b>13%</b>	<b>18%</b>	<b>20%</b>	<b>47%</b>	<b>40%</b>	<b>47%</b>	<b>33%</b>	<b>109</b>	<b>373</b>	<b>29%</b>

Tabella 47 – Capi di ufficio legislativo che mantengono l’incarico al cambio di governo per tipologia di governo e in totale.

	PCM	Ministeri senza portafoglio	Affari esteri	Interno	Difesa	Grazia e giustizia	Altri ministeri	Totale ottenenti incarico	Totale incarichi	% mantenenti incarico
Amato I	0%	29%	0%	100%	0%	100%	50%	13	30	43%
Ciampi	0%	14%	0%	100%	0%	100%	35%	9	29	31%
Berlusconi I	0%	33%	100%	100%	100%	100%	20%	9	26	35%
Dini	0%	40%	0%	100%	100%	100%	40%	11	25	44%
Prodi I	0%	40%	100%	100%	0%	0%	25%	8	26	31%
D'Alema I	100%	29%	100%	0%	100%	0%	67%	15	27	56%
D'Alema II	100%	57%	0%	0%	100%	100%	71%	17	26	65%
Amato II	100%	83%	100%	100%	100%	0%	50%	16	25	64%
Berlusconi II	0%	11%	0%	0%	0%	0%	33%	5	26	19%
Berlusconi III	100%	50%	0%	0%	0%	100%	64%	14	26	54%
Prodi II	0%	13%	0%	100%	100%	0%	25%	7	29	24%
Berlusconi IV	0%	22%	0%	100%	100%	0%	44%	8	23	35%
Monti	100%	17%	0%	0%	100%	100%	40%	8	21	38%
Letta	0%	25%	100%	0%	0%	0%	70%	10	23	43%
Renzi	100%	33%	0%	100%	100%	100%	40%	9	18	50%
Totale	40%	32%	33%	60%	60%	53%	44%	159	380	42%

Per quanto riguarda il rinnovamento, misurato sulla base di quanti hanno ottenuto il loro primo incarico di gabinetto, il data base mostra che è più elevato in caso di alternanza di governo.

Tabella 48 - Gabinettisti che hanno ottenuto il loro primo incarico al cambio di governo per tipologia di ministero

	PCM	Ministeri senza portafoglio	Affari esteri	Interno	Difesa	Grazia e giustizia	Altri ministeri	Totale neo-incaricati	Totale incarichi	% neo-incaricati
Amato I	50%	50%	50%	0%	50%	0%	25%	19	60	32%
Ciampi	0%	43%	0%	50%	50%	0%	15%	13	58	22%
Berlusconi I	50%	25%	50%	50%	50%	50%	40%	20	52	38%
Dini	50%	30%	100%	50%	0%	0%	20%	13	50	26%
Prodi I	0%	70%	50%	50%	50%	100%	47%	27	52	52%
D'Alema I	0%	64%	0%	0%	50%	50%	30%	20	54	37%

D'Alema II	0%	14%	0%	0%	0%	0%	11%	5	52	10%
Amato II	0%	8%	0%	50%	0%	0%	21%	8	50	16%
Berlusconi II	0%	67%	100%	50%	100%	100%	48%	30	51	59%
Berlusconi III	50%	50%	50%	0%	100%	0%	33%	21	51	41%
Prodi II	0%	69%	100%	0%	50%	100%	39%	28	57	49%
Berlusconi IV	50%	50%	50%	50%	0%	50%	29%	18	45	40%
Monti	0%	50%	50%	50%	50%	50%	32%	16	41	39%
Letta	0%	44%	50%	50%	100%	50%	21%	16	45	36%
Renzi	0%	33%	100%	50%	50%	50%	26%	12	35	34%
Totale	17%	46%	50%	33%	47%	40%	29%	266	753	35%

### *Indicazioni di policy*

Questi dati costituiscono solo un primo strato dei risultati conseguiti dalla ricerca, utili ad analizzare l'evoluzione degli uffici di diretta collaborazione nel loro complesso. Ad esso va però subito affiancato un secondo livello di acquisizioni, di tipo propositivo, che devono essere contestualizzate all'interno dei processi di modernizzazione istituzionale che stanno caratterizzando questa legislatura. In particolare, sul versante delle riforme costituzionali e di quelle elettorali è evidente la tendenza a rafforzare l'esecutivo puntando sulla governabilità del paese. Sul versante amministrativo con la legge delega n. 124/2015 si mira invece visibilmente ad accrescere il ruolo di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, rendendo il ruolo della dirigenza più autonomo in quanto l'attribuzione degli incarichi sarà sottoposta alla valutazione delle Commissioni indipendenti per ciascun ruolo unico che per ciascun interpello esprimeranno il proprio giudizio sulla base della valutazione delle prestazioni.

Un altro elemento di contesto di cui si tiene conto in queste considerazioni conclusive è quello del programma perseguito dal governo Renzi, che si propone di realizzare ambiziose politiche di riforma, le quali hanno bisogno di essere progettate, decise e attuate anche attraverso l'apporto degli uffici di gabinetto. In questo la riforma degli uffici di diretta collaborazione può giocare un ruolo importante, perché toccherebbe presumibilmente a questi soggetti, data la loro collocazione e natura, dettare i tempi dell'agire delle pubbliche amministrazioni (il ruolo di "metronomo" del sistema),

lasciando invece completamente ad una rafforzata dirigenza pubblica il compito di realizzare i progetti di cambiamento.

In termini per ora forse rozzi, ma non perciò privi di valore, si possono provare a fornire, sulla scorta delle evidenze fornite da questa ricerca, le seguenti considerazioni.

1. *La missione.* - Manca oggi, e se ne sente acutamente il bisogno nell'attuale stagione di riforme, una puntuale **definizione normativa dei compiti e della missione degli uffici di diretta collaborazione**. Anche accedendo all'idea che essi debbano continuare ad esistere (ciò non è del tutto assodato, e converrebbe guardare in proposito ad esperienze straniere, ad esempio quella della Gran Bretagna), i loro compiti e le loro responsabilità debbono necessariamente essere rivisti alla luce della riforma in atto, che restituisce all'alta dirigenza funzioni di guida degli apparati, di responsabilità, esigendone la mobilità (il che riduce il bisogno di attingere figure di "generalisti" dai serbatoi tradizionali dei grandi corpi e esige a sua volta una salutare correzione di quelle prassi che sovrappongono di fatto i capi dei gabinetti ai responsabili degli uffici di vertice dei rispettivi ministeri).

Gli Uffici di gabinetto devono diventare perciò il "metronomo dell'amministrazione delle riforme". Ciò significa che devono diventare il luogo: 1) dove convergono i dati e sono monitorate-valutate tutte le attività del ministero funzionali anche alla valutazione dei dirigenti responsabili delle singole unità di missione; 2) in cui si verifica quotidianamente il programma del ministro, per essere certi che venga tradotto in attività delle strutture sottostanti e, soprattutto, se ne calcolano i tempi, verificando il rispetto delle scadenze e intervenendo tempestivamente sui ritardi della macchina; 3) presso cui si governano le relazioni dell'amministrazione pubblica nel suo complesso con l'esterno, sia nei riguardi di altre istituzioni (rapporti con il governo nel suo complesso, relazioni con la Presidenza del Consiglio dei ministri e con gli altri ministeri, i rapporti con altri enti, territoriali e non ecc., il parlamento-processi legislativi), sia quelli comunicativi verso gli stessi uffici del ministero e verso l'esterno attraverso i social networks e i mass media.

2. *Il personale.* - Il numero degli addetti ai gabinetti (siano essi figure tratte dall'amministrazione o figure esterne assunte con svariate modalità di collaborazione) è

troppo alto (emergono realtà di centinaia di persone) ed è fino ad ora sfuggito ad un puntuale censimento (che, tra parentesi, andrebbe urgentemente promosso); deve dunque necessariamente essere ridotto, così come occorre regolare le modalità della sia pur temporanea assunzione di chi nei gabinetti lavora. Per limitare quantitativamente il numero degli addetti agli uffici di supporto al vertice politico e per rendere più coeso l'indirizzo politico si può ipotizzare che per ciascun dicastero vi sia un solo ufficio di gabinetto, il quale serva non solo il ministro, ma anche gli eventuali vice-ministri e sottosegretari.

3. *Il riparto dei ruoli tra politica e uffici di diretta collaborazione.* - Il rapporto del capo di gabinetto con il ministro e il sottosegretario, pur restando necessariamente fiduciario, deve essere regolato da un "codice pratico", condensato in una sequenza di "raccomandazioni" cogenti, che garantiscano il rispetto delle rispettive funzioni ed evitino casi di sovrapposizioni o confusione.

4. *Gli incarichi di vertice.* - E' opportuno che la designazione dei capi di gabinetto e delle figure di vertice degli uffici di diretta collaborazione avvenga scegliendo su un ventaglio di provenienze più ampio di quello attuale, evitando così l'ipoteca che i grandi corpi esercitano su questa rilevantissima funzione. In particolare, per quanto riguarda il personale delle magistrature che devono sindacare l'operato delle stesse amministrazioni si dovrebbe ragionare sulla possibilità di prevedere una inconfiribilità degli incarichi di collaborazione del vertice politico. Questo potrebbe consentire di salvaguardare l'indipendenza-terzietà di queste magistrature accrescendo la fiducia dei cittadini nel loro operato.

5. *La trasparenza.* - E' consigliabile una maggior trasparenza su designazioni, formazione dei gabinetti, cooptazioni dalle amministrazioni, presenza di personale esterno, anche in veste di consiglieri, e sulle forme di retribuzione. In particolare, occorre che la disciplina del conflitto di interessi che riguarda i politici e il personale amministrativo sia estesa a coloro che rivestono incarichi, anche a titolo gratuito, nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione.

6. *Le regole sull'attività.* - La nuova disciplina dei gabinetti non dovrebbe riguardare solo gli aspetti "strutturali" (missione, organizzazione e risorse) ma anche, e forse soprattutto, quelli "funzionali, regolando e rendendo trasparenti i processi per le nomine e gli incarichi, per l'assegnazione degli obiettivi alle diverse strutture e di valutazione degli obiettivi (*performance*), nonché per la produzione delle norme e l'analisi dell'impatto della regolamentazione ex l. 50/1999.

7. *La funzione di comunicazione.* - Dalle interviste e dall'indagine emerge che un ruolo sempre più importante negli uffici di diretta collaborazione è svolto da coloro che si occupano di comunicazione. Gli addetti degli uffici stampa, che inizialmente erano prevalentemente persone di fiducia del ministro prive di specifiche capacità, mentre ormai da tempo questo tipo di incarichi sono affidati a giornalisti professionisti. Da figure destinate a far uscire comunicati stampa sono diventati i soggetti che controllano le strategie di comunicazione attraverso i vari canali oggi disponibili. E' quindi necessario che questa funzione sia strettamente raccordata con quella di gestione dell'amministrazione (capo di gabinetto) e di produzione di norme (capo del legislativo).

8. *Il coordinamento.* - Occorre introdurre modalità organizzative per far sì che gli uffici di diretta collaborazione riescano a collaborare tra loro sulla base del coordinamento degli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri.

## Riferimenti bibliografici

AGOSTA, A. - PICCARDI, C. (1988) *I gabinetti ministeriali*, in *Le relazioni tra amministrazioni e partiti*, a cura di A. PANEBIANCO, Milano, Giuffrè, pp. 73-145.

BELLUCCI, P. (1995), *Politica e alta amministrazione nei processi decisionali*, in *Politici e burocrati al governo dell'amministrazione*, a cura di P. BELLUCCI - G. D'AURIA, Bologna, Il Mulino, pp. 77-146.

D'AURIA G. (1981), *Dati sulla durata in carica dei capi-gabinetto, capi degli uffici legislativi e direttori generali dei ministeri*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 31(3), pp. 191-216.

- DI MASCIO, F. - NATALINI, A. (2013), *Analyzing the role of ministerial cabinets in Italy*, in «International Review of Administrative Sciences», 79(2), pp. 328-346.
- NEGLIA, F. (2001), *Gli incarichi extra-giudiziari dei magistrati amministrativi*, in «Diritto Pubblico», 7(2), pp. 701-757.
- PONTI, B. (2001), *Dati sulla presenza dei magistrati amministrativi negli uffici ministeriali di collaborazione diretta*, in «Diritto Pubblico», 7(2), pp.759-781.
- RIGHETTINI, M.S. (1998), *Il giudice amministratore*, Bologna, Il Mulino.
- SEPE S. (1996), *Alcune osservazioni sui responsabili degli uffici di gabinetto e degli uffici legislativi dei ministeri nel periodo 1979–1994*, in *L'attività dei governi della Repubblica Italiana 1948–1994*, a cura di M. VILLONE E A. ZULIANI Bologna, Il Mulino, pp. 427–442.
- SEPE, S. - VETRITTO, G. (a cura di) (2006), *Le stanze del potere*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- STORCHI, G.P. (1977), *Materiali per un'analisi del ruolo politico del Consiglio di Stato: Gli incarichi esterni dei magistrati amministrativi*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1977, pp. 536-635.

## APPENDICE

Modalità di raggruppamento dei governi della seconda Repubblica (da Amato I a Renzi)  
per “colore politico” e “periodo storico”

### Colore politico:

- “centrodestra”
  - Berlusconi IV
  - Berlusconi III
  - Berlusconi II
  - Berlusconi I
- “centrosinistra”
  - Governo
  - Renzi
  - Prodi II
  - Amato II
  - D'Alema II
  - D'Alema I
  - Prodi I
- “tecnico”
  - Governo
  - Monti
  - Dini
  - Ciampi
- “altra composizione”
  - Amato I
  - Letta

### Periodo storico:

- “Crisi del sistema politico 1992-1996”
  - Amato I
  - Ciampi
  - Berlusconi I
  - Dini
- “Bipolarismo 1996-2011”
  - Prodi I
  - D'Alema I
  - D'Alema II
  - Amato II
  - Berlusconi II
  - Berlusconi III
  - Prodi II
  - Berlusconi IV
- “Crisi del debito 2011-2014”
  - Monti
  - Letta
  - Renzi