



eticaPA

La PA è la comunità dei cittadini

I capi di Gabinetto ministeriale e la dirigenza assente.

La partecipazione della nostra Associazione al seminario di studi denominato “**Gli uffici di diretta collaborazione: una ricerca sull’alta amministrazione italiana**” – svoltosi il 22 giugno nella sede del Ministero della semplificazione e della Pubblica Amministrazione, alla presenza del Ministro Marianna Madia - ci offre l’occasione, soprattutto in virtù dell’altissimo profilo dei protagonisti, per proporci come “voce fuori dal coro”, perlomeno dal coro e dalle armonie delle tesi largamente convergenti emerse in quell’occasione.

Lo spunto per il dibattito è stato la presentazione di un’estesa e approfondita ricerca storica sul **ruolo, le funzioni e lo status dei Capi di Gabinetto ministeriali nell’arco del periodo 1861-2014**, condotta dai professori **Guido Melis** e **Alessandro Natalini**

I risultati di tale ricerca consistono in una banca dati contenente informazioni su circa 2.500 Capi di Gabinetto e Capi di ufficio legislativo e, soprattutto, in una serie di interviste a Capi di Gabinetto “storici” del recente passato, incentrate sulla raffigurazione del quadro reale delle funzioni e delle attività da loro svolte in quel ruolo. ([vedi sul nostro sito le interviste ad alcuni di loro](#)).

Della discussione che è seguita alla presentazione del lavoro di Melis e Natalini ci ha colpito non solo e non tanto la notevole consonanza di punti di vista – se si eccettua l’intervento di Mauro Bonaretti che, fuori dal coro, ha invitato a immaginare un ruolo di Capo di gabinetto che vada al di là della pura e semplice “gestione” a supporto del Ministro - quanto di un non detto da parte di tutti (con la sola eccezione di una battuta di Sabino Cassese di cui parliamo fra poco): nessuno dei *discussant* ha fatto il benché minimo accenno o parola sul **ruolo della dirigenza di carriera** all’interno di questi uffici a diretto supporto dei Ministri della Repubblica.

Un silenzio veramente assordante, secondo noi.

Eppure il volume distribuito per l'occasione, con la biografia dei Capi di Gabinetto dall'Unità d'Italia a oggi, mostra un dato che andava evidenziato: dal 1861 fino al secondo dopoguerra, la stragrande maggioranza dei Capi di Gabinetto era costituita da dirigenti di carriera, che avevano svolto il proprio "*cursus honorum*" dentro le Amministrazioni delle quali, alla fine, erano divenuti vertice massimo. Oggi essi sono del tutto scomparsi.

Non meriterebbe un approfondimento adeguato questa circostanza?

Nel totale (forse educato?) silenzio sul ruolo e l'importanza che avrebbe la dirigenza di carriera nel collegare la funzione politica del Ministro con il contesto di attività amministrativa cui si chiede di attuare le politiche pubbliche assegnate dal Governo, il dibattito si è articolato attraverso gli interventi di **Roberto Cerreto** (ex-Normale di Pisa, consigliere parlamentare), **Bernardo Polverari** (già consigliere del Servizio Studi della Camera dei deputati), **Giuseppe Chinè** (consigliere del TAR) e **Roberto Garofoli** (consigliere di Stato). Dai loro interventi sono emerse soprattutto le ferme e argomentate motivazioni degli ultimi due in favore di un profilo squisitamente giuridico (ad appannaggio, quindi, delle sole figure di magistrato) dei Capi di gabinetto, ritenendosi la professionalità giuridica l'unico strumento possibile per coadiuvare efficacemente un Ministro. Il dr. Garofoli, capo di Gabinetto del Ministero dell'Economia si è spinto ad affermare che, anche nel Ministero ove svolge attualmente le sue funzioni, non potrebbe essere Capo di Gabinetto.... un economista: un'opinione, che ha sicuramente il pregio della chiarezza, cui ha fatto da contrappunto il richiamo del prof. Melis a una necessaria migliore interdisciplinarietà delle professionalità dei "gabinettisti". Meno "integralista" il pensiero di Cerreto e Polverari che ritengono utile e necessario anche l'apporto di "funzionari" nell'attività dei Gabinetti: ma crediamo si riferissero ai funzionari della Camera e del Senato.

Nessun dubbio nutriamo né sul valore personale dei capi di Gabinetto sopra citati, né sul fatto che la scelta del Vertice di tali uffici possa legittimamente ricadere su un magistrato amministrativo o su una qualsivoglia figura esterna al Ministero guidato.

Rimane, tuttavia, imm modificata la questione che poniamo: perché non è presente **alcun** dirigente di carriera ministeriale nella *elite* politico/amministrativa dei Ministeri della nostra Repubblica?

La risposta che - ne siamo convinti - era nel cuore di tutti i personaggi lì convenuti l'ha data il professor **Sabino Cassese**, a mezza

bocca, quando a conclusione del seminario ha affermato che il ruolo del Capo di Gabinetto, al di là di quanto previsto dalle norme che lo regolano, è un ruolo “a fisarmonica” che si dispiega in modo diverso e variegato a seconda delle esigenze politiche specifiche del Ministro; e che, per svolgere compiti così delicati, “*i dirigenti ministeriali non appaiono adeguati*”.

Amen!!!

Il professore ha reso leggibile il pesante e prolungato “non detto” da parte di tutti i convenuti e, presumibilmente, di tutto “il pensiero” di cui essi sono espressione: anche se **mai** direttamente evocati nella discussione – anzi proprio per tale motivo - i dirigenti di carriera non sono ritenuti all'altezza di aspirare a posti di diretta collaborazione con il Ministro. In altri termini, dal nucleo “duro” della dirigenza pubblica “non può” emergere alcuna professionalità in condizione di svolgere la funzione di Capo di Gabinetto. Attenzione! Questa è un'opzione reale! Non esiste oggi nei ruoli della carriera ministeriale nemmeno **una** professionalità (con l'eccezione del Ministero dell'Interno dove per legge il Capo di Gabinetto è un Prefetto) chiamata a svolgere quel ruolo! Nessuno si spinge a esplicitare e argomentare i motivi di tale esclusione, ma questo è il risultato finale di un pensiero dominante nelle stanze dei politici, degli accademici e dei magistrati amministrativi. Una silenziosa ma lampante “*conventio ad excludendum*”.

Non nasce nemmeno un dibattito sulla questione, né qualcuno ha l'occasione di affermare con chiarezza che “il re è nudo”. Eh sì! Il re è nudo perché una classe politica che relega la dirigenza di carriera in un ruolo “esecutivo” e ancillare, oltre a scrivere malissimo le leggi riguardanti quella stessa dirigenza, perde in partenza la sfida – raccolta e vinta in tutte le altre Democrazie occidentali – di dotarsi di una compagine professionale adeguata, capace di svolgere utilmente quel ruolo di *trait d'union* fra interesse politico legittimato dal voto popolare e interesse legittimo rappresentato dall'imparzialità del processo amministrativo.

Oltre che sfida persa per incapacità di sostenere il confronto con chi conosce molto meglio le logiche e le compatibilità specifiche di ciascuna amministrazione pubblica, il ricorso a soggetti esterni come unica possibile soluzione non risolve, anzi aggrava, la questione più importante, posta da **Mauro Bonaretti** (già direttore generale del Comune di Reggio Emilia) nel corso del seminario: il ruolo di un Capo di Gabinetto non è quello della “massaia”, come affermato in molti degli interventi: oltre a legarsi alla “cucina” di problemi specifici di gestione, il ruolo dei Gabinetti

ministeriali dovrebbe essere – e non è – quello di essere il centro propulsore della traduzione in programmi/progetti/indicatori/osservatori delle politiche pubbliche che il governo della repubblica pone in attuazione. La nostra Associazione è intervenuta più volte su questo punto ([vedi per tutti Antonio Zucaro qui](#)). Ben al di là delle sole conoscenze giuridiche, sono necessarie competenze delle più varie discipline, nonché dotazioni organiche e finanziarie adeguate per funzioni del massimo livello amministrativo. I Gabinetti, così come sono oggi, sono la fucina di migliaia di leggi e regolamenti incomprensibili e contraddittori e i titolari di un'azione di alta amministrazione relegata alla sola cura del “giorno per giorno”.

Troppo poco per un'Amministrazione pubblica all'altezza dei suoi compiti.

Last but not least: senza alcuna piaggeria nei loro confronti, pensiamo che l'assoluta assenza di donne dirigenti nell'empireo della Pubblica Amministrazione ministeriale sia chiaro sintomo di “ristrettezza ambientale” e incipiente senilità.

Roma, giugno 2016

Il Segretario generale.
Giuseppe Beato.