

Le Anticamere del potere Note sugli uffici di diretta collaborazione

Carmin De Angelis
Università degli Studi di Roma Foro Italico

Riassunto

Il principio di distinzione tra politica e amministrazione trova un terreno di confine negli uffici di diretta collaborazione. Lo studio mira a conoscere gli spazi di azione degli uffici di collaborazione a confine tra il livello centrale e quello periferico e a definire la loro struttura e il loro livello amministrativo. Si delinea un equilibrio forzato e spesso conflittuale. L'amministrazione avoca spazi rispetto all'ambito politico. La politica rivendica una primazia nei confronti dei vertici amministrativi. Il rapporto tra politica e amministrazione si struttura su questa convivenza. Gli uffici di diretta collaborazione rappresentano, infine, le anticamere del potere, lo strumento utile a superare i confini.

Parole chiave: politica, amministrazione, burocrazia, enti locali, Stato

Abstract. *The prelude of Power. Notes on direct collaboration offices*

The principle of distinction between politics and administration finds a limiting factor in the offices of direct collaboration. The present study aims to identify the areas of action of the collaboration offices at the intersection of the central and peripheral levels, and to define their structure and administrative level. A forced and often conflictual balance is emerging. The administration calls for spaces with respect to the political sphere. Politics demands primacy towards administrative leaders. The relationship between politics and administration is structured on this coexistence. The offices of direct collaboration represent, finally, the preludes of power, the instrument useful to overcome the boundaries.

Keywords: politics, administration, bureaucracy, local authorities, State

DOI: 10.32049/RTSA.2022.4.02

1. Introduzione

Chiedersi quali siano i “sollecitatori” dei processi decisionali dell’azione pubblica significa anche analizzare il consolidarsi dei modi e dei criteri del governare. Se da un lato gli studi sull’amministrazione sono estesi ed ampi¹, dall’altro l’attenzione al ruolo delle “burocrazie minori”, agli uffici di diretta collaborazione nei processi decisionali risulta meno copiosa (Sepe e Galvano, 2016). Il presente saggio si propone di indagare in particolare modo il funzionamento degli uffici di diretta collaborazione sia a livello centrale che periferico: i processi decisionali come si formano? A partire da quali ambiti? Come si struttura, consolida e rende equilibrato il rapporto tra decisori politici e funzionari pubblici?

¹ La bibliografia sul rapporto tra politica e amministrazione è vastissima. Sul punto v. Alesse, 2000.

Le amministrazioni “parallele” sono state sin dall’inizio segnate da pressione politica, da un legame “privilegiato” con i vertici, da un’alterità di semantiche normative derivanti da ambiti esterni all’assetto ordinamentale interno, da obiettivi spesso conflittuali alle strutture burocratiche. Se si guarda, poi, alle amministrazioni regionali e locali il fenomeno si presenta particolarmente pervasivo, invadente fino a diventare in qualche caso endemico (Sepe e Galvano, 2016). Ad alimentare la spirale di crescenti criticità è stata anche una forte disaffezione nei confronti dell’amministrazione pubblica in ragione dell’inestricabile intreccio di funzioni, ruoli, attività e la contestuale incapacità di risposta degli apparati alle domande sociali.

Nel sistema politico-amministrativo italiano le strutture che operano come diretto supporto dei decisori politici (Uffici di gabinetto, uffici legislativi, consulenti, segretarie tecniche, portavoce) rivestono una funzione determinante e, per certi versi, centrale nella definizione, adozione e attuazione delle scelte di governo sia a livello nazionale sia per le amministrazioni territoriali (Crope e David, 2016).

I risultati dell’analisi hanno mostrato non solo l’incidenza, l’incisività e la demarcazione delle strutture di diretta collaborazione nella definizione, gestione e attuazione delle decisioni pubbliche, ma soprattutto ne hanno evidenziato l’effetto strutturale e destabilizzante nell’intera pubblica amministrazione. L’insieme delle pratiche e delle azioni che tali uffici estrinsecano sono difficilmente imputabili alla dicotomia politica e amministrazione. Spesso le strutture di staff compenetrano entrambi i livelli qualitativamente e quantitativamente. La differenziazione funzionale lascia lo spazio a processi di ibridazione anche strutturali. In tale sfumatura la burocrazia difficilmente si ritrae o si oppone, anzi, spesso, si piega alla torsione politica o ne presta il fianco.

Dentro i luoghi delle decisioni si palesano e sedimentano come “anticamere del potere” proprio gli uffici di diretta collaborazione dei ministri e delle strutture di *line* dei ministeri, e si sintetizzano i processi eterogenei che concorrono alla formulazione delle scelte di policy. Decisione e mediazione si intersecano, intrecciano, producendo un incrocio, spesso inestricabile, tra politica e amministrazione.

Se ne ricava una radiografia o si potrebbe dire una “geografia” delle strutture impegnate

nel concreto svolgersi del coordinamento e del supporto al comando politico con dinamiche molto complesse e con profili di alterità, contrasto e diffidenza verso la dirigenza interna (Tosatti, 2016; Tosatti e Melis, 2020). Uno spazio tra più ambiti, particolarmente sovrapposti, che presenta particolarità e che suggerisce nuove forme di decisioni, adatte a ciascun tipo di azione. Non per niente, gli uffici di diretta collaborazione si trovano sul confine tra mantenimento del sistema burocratico e sostegno “ambientale” dell’azione politica, e stabiliscono questa doppia riflessività, ovvero creano i presupposti per la politicizzazione interna degli apparati.

2. Politica e/o amministrazione?

L’ideale separazione tra politica e amministrazione si immette nella legislazione italiana a partire dalla cosiddetta “delega Amato” del 1992 e con il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29². Da allora esiti incerti, confusi e controproducenti hanno segnato il rendimento del quadro problematico (Pinto, 2008). Dalle disposizioni costituzionali non si delinea un modello univoco tra politica e amministrazione, ma piuttosto flessibile, misto e avente un delicato equilibrio (Salerno, 2010). E, tuttavia, il punto di equilibrio tra direzione politica e gestione amministrativa trova proprio nella flessibilità del quadro costituzionale il suo nodo gordiano. I principi costituzionali sottesi come imparzialità, trasparenza, responsabilità, buon andamento non possono essere interpretati come “compartimenti stagni”, ciascuno isolato rispetto all’altro. Un simile approccio in potenza condurrebbe ad una ricostruzione della morfologia tra politica ed amministrazione assai distorta e contraddittoria.

Se da un lato la garanzia dell’indipendenza e dell’autonomia dell’amministrazione si esplicita plasticamente negli artt. 97 e 98 Cost., imponendo ai pubblici uffici una organizzazione volta ad assicurare «il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione» e, allo stesso tempo, agli stessi funzionari competenza e responsabilità ed esclusivo servizio alla Nazione; dall’altro l’indicazione esplicitata dall’art.

² Per una compiuta disamina si rimanda a SNA e IRPA, 2014.

95 Cost. sembrerebbe piegare l'autonomia riconosciuta dell'amministrazione pubblica agli indirizzi politici (Amorosino, 1995). In realtà, nella nostra Costituzione non sono presenti indirizzi definiti, predisposizioni perentorie sui rapporti tra indirizzo politico e gestione amministrativa.

Se da un lato nell'imparzialità della pubblica amministrazione si sedimenta l'applicazione del principio della separazione tra amministrazione e politica, dall'altro nel buon andamento si risolve la non arbitrarietà delle leggi e l'esigenza di un'azione pubblica efficace, efficiente ed economica (Cons. Stato, sez. V, 27 marzo 2009, n. 1840).

Nell'irriducibile ambivalenza dell'arte di amministrare e nel rispetto dei parametri costituzionali e dei principi valoriali si esplicitano le scelte ragionevoli, imparziali e legali cui il legislatore è chiamato a compiere. Quest'ultimo ha, infatti, cercato di equilibrare tramite numerosi interventi il delicato rapporto tra la politicità dell'amministrazione (art. 95 Cost.), l'indipendenza o la neutralità del funzionario pubblico (articoli 97 e 98 Cost.). Si è trattato di un percorso non sempre lineare e spesso contrassegnato da contraddizione, incongruenze e discordanze, specie con i principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 co. 2 Cost.). Più che ritrosia è sembrata assenza di una visione d'insieme dell'assetto pubblico, una evidente miopia che ha investito i modelli di organizzazione e le sfere di autonomia locale. Così come una tensione "umorale" ha colpito le scelte del legislatore nella valorizzazione del settore pubblico, complice la disaffezione sociale verso lo Stato e le sue articolazioni territoriali.

L'apparato amministrativo italiano è stato oggetto di interventi che hanno ridisegnato funzioni, organizzazione degli uffici e hanno improntato il rapporto di lavoro del pubblico impiego sulla misurazione, sulla valutazione di performance rispetto a parametri standard di qualità, emulando il settore privatistico. Nello specifico nell'ultimo ventennio la disciplina generale sulla materia – dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, passando per il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 sino alla legge 7 agosto 2015, n. 124 – si è scontrata sul piano attuativo con numerosi tentativi di alterazione o "strumentalizzazione" e gli stessi propositi normativi di rendere chiari principi e fondamenti della separazione, richiamando ad un'azione politica ed amministrativa più armonica e più vicina alla

cittadinanza, sono apparsi più come assunzioni di principio che come reali esigenze del sistema.

Il rapporto tra politica e amministrazione è stato segnato da momenti opposti, suddiviso in almeno due stagioni: la prima contraddistinta dal principio di separazione tra indirizzo politico e gestione, caratterizzata da una profonda riorganizzazione dell'amministrazione pubblica (riforme Bassanini), da una revisione generale degli apparati ministeriali mediante un decentramento robusto delle funzioni amministrative (Colapietro, 2016); la seconda stagione è apparsa più sfumata e volta ad una determinazione di un nuovo e sempre più difficile equilibrio, concentrata sull'introduzione nell'ordinamento di una dirigenza dotata di maggiori elementi di flessibilità, mobilità e parametri fiduciari ed efficientistici.

La prima fase (a partire dal d.lgs. n. 29/1993, in attuazione della legge delega Amato) è stata indicativa di un modello che aveva come obiettivo la riformulazione delle responsabilità, rafforzando i canoni dell'efficacia e dell'efficienza. Essa segna nel nostro sistema amministrativo una centralità dell'autonomia e della separazione facendo leva su una responsabilità dei dirigenti sul piano dei risultati e una contrattualizzazione dirigenziale in termini efficientistici (Colapietro, 2004).

Una inversione di tendenza si evince, tuttavia, già con legge del 15 luglio 2002, n. 145 che riconduce l'amministrazione pubblica, almeno nei settori apicali, ad un rapporto di impiego dirigenziale impregnato da un carattere fiduciario, simile a quello del settore privatistico. L'autonomia dell'amministrare viene scalfita dalla precarietà dei dirigenti, dal nuovo modello di conferimento degli incarichi dirigenziali, flessibile e a tempo. Quest'ultima stagione è stata caratterizzata da una riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche (d.lgs. n. 165/2001) ma anche da un'opera di corposa riforma della disciplina del lavoro pubblico (legge 7 agosto 2015, n. 124) e, infine, da un complesso di azioni – si veda la legge 19 giugno 2019, n. 56 – tese a consolidare una cultura dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità.

Tra riforme e controriforme la legislazione ha cercato invano di definire il necessario margine di autonomia nei confronti del potere politico (che è condizione essenziale dell'imparzialità), ma con esiti spesso insoddisfacenti e, comunque, inadeguati ad assicurare

realmente quell'obiettivo. Il dichiarato intento di bilanciare i due principi costituzionali di imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.) è stato contraddetto da un pervasivo e rafforzato utilizzo di strumenti, meccanismi e dispositivi di natura fiduciaria.

L'intreccio tra politica e amministrazione è stato "frenato", in parte, dalla Corte costituzionale che ha nel tempo tracciato, seppur con tentennamenti, un quadro chiaro e univoco, sottolineando come i principi costituzionali dell'imparzialità, del buon andamento e della continuità dell'azione amministrativa richiamino in modo determinante condizioni di responsabilità e obiettivi prefissati. A partire dalla sentenza n. 103/2007 il Giudice delle leggi ha enucleato alcuni principi fondamentali per depotenziare la fidelizzazione della dirigenza e garantire quella indipendenza funzionale al buon andamento e all'imparzialità dell'azione amministrativa (Colapietro, 2016).

La Corte costituzionale, sollecitata, ha compiuto un percorso di interpretazione della disciplina³, arginando, in base al principio di imparzialità, la «fiducia strutturale» fra politica e amministrazione (sentenze n. 241 del 2008 e n. 372 del 2008), e tentando «di ripristinare il principio di separazione tramite il criterio di demarcazione fondato sulla coppia formazione/attuazione dell'indirizzo politico» (Battini, 2012, p. 21).

Se da un lato il Giudice della legge ha mostrato di rendere operativo il principio di separazione, enucleandolo dalla disciplina contenuta negli artt. 97 e 98 Cost; dall'altro la costruzione degli argini è stata spesso "disfatta" dalla pressante volontà degli organi politici di rimarcare l'area della "fiduciarità" (Cortese, 2009). Il dichiarato intento è stato quello di assottigliare lo spazio tra l'indirizzo, l'attuazione ed esecuzione, e di ribadire un criterio di primazia gerarchica nelle opzioni e nelle scelte.

Paradossalmente nell'imparzialità del principio di distinzione è maturata, all'inverso, per effetto di scelte legislative "a puzzle", una più profonda interconnessione tra politica e amministrazione, tra l'azione del "governo" e l'azione dell'amministrazione in relazione, soprattutto, all'ambito degli enti locali (Patroni Griffi, 2009).

Se si guarda proprio all'esperienza locale la discrezionalità delle scelte è apparsa come il canone regolativo dell'esecuzione amministrativa. Si è rafforzata a livello territoriale, più

³ Sul contributo offerto dalla giurisprudenza costituzionale v. Durante, 2011; Pinelli, 2011; Patroni Griffi, 2009.

che altrove, una disaffezione per la neutralità del burocrate ed una valorizzazione del legame fiduciario con il vertice politico. Anzi l'imparzialità amministrativa è stata vista, di sovente, come un ostacolo da rimuovere rispetto alla contingenza dei temi e delle soluzioni da affrontare (Sorrentino, 2003).

La prevaricazione dell'indirizzo politico da fisiologica è diventata patologica e si è alimentata, a sua volta, anche del "rassegnato" o "comodo" atteggiamento della dirigenza amministrativa che, pur lamentando le "incursioni", ha richiesto garanzia e piena elusione di assunzione delle relative responsabilità. Le indicazioni legislative, travisate o non attuate, hanno subito il "fascino" della commistione e le politiche di contenimento e revisione della spesa (c.d. spending review) hanno favorito riforme organizzative di facciata, spesso più orientate alla "ricollocazione" o "riduzione" del personale in servizio che all'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Le stesse rivendicazioni sociali, cui il legislatore è stato sottoposto negli ultimi anni, di una maggiore efficienza mediante una "ossessiva" logica dei controlli sull'amministrazione non sembrano aver raggiunto né l'obiettivo di accrescere la fiducia nell'attività amministrativa, né quello di ridurre illegalità e corruzione.

Come è apparso in questa sommaria ricostruzione il rapporto tra politica e amministrazione è stato percorso, specie negli ultimi decenni, da sovrapposizione di scopi, metodi e obiettivi. A pesare, ancora una volta, è la mancanza di una visione d'insieme delle istituzioni pubbliche, e, più in generale, del rapporto flessibile tra politica e amministrazione. La convivenza tra politica e amministrazione chiede un maggiore spazio di libertà operativa in interventi di riforma dell'organizzazione pubblica, ma soprattutto una maggiore vocazione ad una cultura del merito e del risultato.

3. Il ruolo degli uffici di diretta collaborazione

C'è un luogo che rappresenta il punto estremo di un dispositivo che ha come obiettivo la gestione, intromissione, in linea di principio esclusa per gli organi politici (Campo, 2010);

uno spazio che delinea un modello alternativo alla distinzione tra le funzioni di indirizzo politico amministrativo (art. 4, comma 1, d.lgs. n. 165/2001) e le strutture che adottano «atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo» (successivo comma 2).

Gli uffici di diretta collaborazione identificano tale spazio e punto di contatto: sono strutture ibride, anticamere del potere e finestre verso l'amministrazione. Gli uffici di staff esercitano funzioni di supporto e di ausilio all'organo politico, ma anche di raccordo con l'amministrazione pubblica, specie nella fissazione degli obiettivi (Battini, 2006).

L'emergere e il consolidarsi delle strutture di staff testimoniano più prepotentemente l'estrinsecarsi di uno "squilibrio dinamico" tra autonomizzazione e limitazione, tra connessione di burocrazie specializzate e attori sociali e politici. Se da un lato gli uffici sono interposti tra il vertice politico e gli apparati burocratici, dall'altro lato sono particolarmente permeabili agli apporti "esterni". La loro vocazione è aprirsi alle interferenze, alle commistioni tra legittimazione e validazione, tra procedimento e discrezionalità. Infatti non solo a tali uffici può essere preposto anche un esperto estraneo all'amministrazione, ma la stessa scelta di tale esternalità è denotata da ampia e notevole discrezionalità (Casini, 2014, p. 14).

Poiché la finalità della loro istituzione è quella di assicurare lo svolgimento effettivo delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, i compiti loro spettanti tendono ad allargarsi notevolmente secondo dinamiche mutevoli e contingenti passando dalla definizione degli obiettivi di carattere politico all'attività di comunicazione rivolta all'esterno, dalla redazione dei testi normativi sino alla ripartizione delle risorse.

Una cartografia di un potere "alternativo" che emerge e si muove lungo i confini di politica e amministrazione, li attraversa e li afferma in modo asimmetrico:

pur se con modalità differenti, tali uffici si collocano in ognuno di questi apparati al punto di intersezione tra politica e amministrazione. Per un verso, coadiuvano e assistono l'organo di vertice, preparandone le relative

deliberazioni; per l'altro, svolgono ruolo di cerniera, trasmettendo gli indirizzi alla dirigenza e verificandone successivamente l'attuazione (Macchia, 2014, pp. 164-165).

Il sostrato giuridico, ma anche culturale, degli uffici di staff è figlio di quel generale processo di riforma della pubblica amministrazione che a partire dagli anni '90 ha sedimentato tanto il principio della distinzione tra indirizzo e controllo quanto l'attribuzione allo stesso potere politico di funzioni politico-amministrative (art. 4, co. 1, d.lgs. n. 165/2001). In tale scenario si è strutturata la stessa disciplina degli uffici di diretta collaborazione (d.lgs. n. 300/1999) con l'individuazione di un sistema regolativo con esclusive competenze di supporto e di raccordo.

Il sistema delle fonti sia primarie (già *in nuce* nella legge 23 agosto 1988, n. 400) che secondarie (specificate tramite regolamenti ministeriali) assegna a tali uffici limiti e forme. Se da un lato, ne possono fare parte sia dipendenti pubblici, anche in posizione di aspettativa, che collaboratori assunti con contratti a tempo determinato o anche esperti e consulenti; dall'altro, la strutturazione degli uffici di diretta collaborazione (normata, più in dettaglio, tramite regolamenti ministeriali) si presenta "frattalica", ovvero con una impostazione sostanzialmente replicativa dall'alto al basso e contaminata da rapporti di natura fiduciaria (decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85). La struttura degli uffici si dispone secondo un disegno uniforme su tutti i livelli di governo e mediante articolazioni stabili e ricorsive come: l'ufficio di gabinetto, l'ufficio legislativo, l'ufficio stampa, le segreterie dei singoli ministri, dei vice ministri e quelle dei sottosegretari. L'universo che popola gli uffici di diretta collaborazione ha uno schema compositivo e rimane invariato, anche a livello periferico.

Quanto alle funzioni, tutti gli uffici di diretta collaborazione, di supporto e coordinamento esplicano funzioni spesso svariate e di difficile demarcazione.

L'ufficio di gabinetto cura l'attività di supporto all'organo di direzione politica e, al tempo stesso, coordina le interazioni con gli altri organi costituzionali ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 165/2001. È il luogo centrale dello spazio di mediazione perché svolge un'attività di coordinamento in raccordo con i dipartimenti e gli uffici

dirigenziali generali competenti, sia nella fase di rilevazione delle problematiche da affrontare che in quella dell'elaborazione delle direttive e delle decisioni di competenza di ogni singolo Ministro (d.p.c.m. 23 dicembre 2020, n. 191). L'ufficio di Gabinetto, pertanto, coadiuva e coordina la cura dei rapporti con gli altri organi costituzionali ed è qualificato come un ufficio di livello dirigenziale generale.

Un ruolo di “cerniera” è, altresì, svolto dalla segreteria tecnica che tramite attività di supporto al Ministro sia nell'elaborazione che nel monitoraggio delle politiche si raccorda con i Dipartimenti e le Direzioni generali competenti, anche promuovendo iniziative ed elaborando documenti, indagini e rapporti.

La complessità del livello normativo, sia per materia che per competenza, ha richiesto l'implementarsi di strutture a supporto della legislazione. In tal senso sia l'ufficio legislativo, che cura la definizione di ogni attività legislativa e regolamentare tramite la valutazione dei costi e la fattibilità della regolazione, sia il Servizio di controllo interno, che attiene all'attuazione di piani e strumenti di determinazione dell'indirizzo politico e collaborazione alla valutazione degli uffici dirigenziali (l'art. 14 del d.lgs. n. 165/2001), si situano in una zona grigia con riflessi sulla generale gestione, organizzazione ed articolazione organizzativa dell'amministrazione.

Si tratta di funzioni, tutt'altro che marginali, poiché tramite tali azioni “si apre” uno spazio di “intromissione” e commistione sia sull'organizzazione amministrativa sia nelle materie di competenza politico-governativa. Le opzioni politiche percorrono un vero e proprio circolo tra predisposizione degli atti e conferma del vertice politico. L'ampliamento d'interazione si esplicita, altresì, nel sovrintendere alle funzioni di comunicazione istituzionale, determinando gli indirizzi strategici e le priorità operative dell'azione di *policy making*.

In tal senso, entrano pienamente nel circuito dell'iniziativa della produzione normativa, spesso ne sono parte costitutiva, quasi propulsiva, e si occupano della stessa valutazione delle proposte e dell'istruttoria. L'universo funzionale di tali uffici di collaborazione si dipanano anche negli adempimenti connessi agli atti di sindacato ispettivo e all'attività di consulenza giuridica.

All'attività di supporto comunicativo e organizzazione generale degli affari correnti sono afferenti sia l'ufficio di segreteria che l'ufficio stampa. Sono le "camere di ascolto" del potere giacché costantemente disciplinano attività e incontri. Mentre il primo assicura il supporto all'espletamento dei compiti di direzione politica, provvedendo al coordinamento degli impegni mediante il raccordo con gli altri uffici di diretta collaborazione, il secondo ufficio effettua il monitoraggio dell'informazione.

Guardando alla disciplina di questi uffici, al di là delle numerose diversificazioni dovute ai contesti di sistema di governo, essa si muove a partire dal decreto legislativo n. 165/01 e dai relativi regolamenti di organizzazione ministeriali (D'Auria, 2002).

In questo quadro, la riorganizzazione delle strutture di line e di staff è stata definita, quanto ai principi e ai criteri comuni, nelle disposizioni di legge e rimessa, quanto alla individuazione e determinazione delle specifiche e concrete soluzioni organizzative, alle disposizioni regolamentari (Torchia, 2001, p. 1).

Gli stessi regolamenti in materia di uffici di *line* e di uffici di *staff* si distinguono per materia e criteri direttivi e si riorganizzano dal punto di vista funzionale anche rispetto all'utilizzo del personale e alle specificità loro assegnate (Torchia, 2001).

La galassia degli uffici di diretta collaborazione si denota per un complesso di attività di indirizzo e di gestione e si dispone in apposite strutture, distinte quanto a funzioni e organizzazione.

Sul piano organizzativo, il principale cambiamento è dato dal superamento della tradizionale diarchia fra ufficio di gabinetto e ufficio legislativo, con l'individuazione del gabinetto quale centro unitario di imputazione e di organizzazione, ferma restando la possibilità di differenziare l'articolazione interna. Per quanto riguarda, infine, i titolari degli uffici, è abbandonata la riserva a favore di alcune categorie (magistrati, avvocati dello Stato, etc.), liberando i requisiti richiesti – "expertise", professionalità, competenza – dalla necessaria corrispondenza con alcuni mestieri (Torchia, 2001).

Da un'analisi empirica delle strutture di raccordo si evidenzia come esse nel tempo siano divenute essenziali strumenti del potere politico. Se si guardano i dati relativi al personale di

questi uffici, specie in ambito regionale, così come “il circolo della conferma” degli incarichi non si può non notare che essi rappresentino fattori indicativi del grado di torsione del potere politico.

Quanto più ampie e incerte sono le funzioni di fatto svolte dallo staff tanto più si possono ricavare i poteri concreti delle strutture di vertice, il modo di estrinsecarsi dell'organo politico sull'apparato amministrativo. Difatti, tali uffici dovrebbero configurarsi come “strutture speciali” ma, spesso, finiscono col sommarsi o fondersi con le strutture di *line* (Veronelli, 2007).

Ciò comporta conseguenze di non poco conto in ordine sia allo svolgimento delle funzioni che alla gestione delle risorse dell'intero apparato amministrativo. La disomogeneità tra uffici collocati nell'area staff e quelli incardinati nella macchina amministrativa sviluppa una intersezione tra esecuzione e programmazione, e implementa un disaccordo con le disposizioni normative primarie e secondarie, facendo venire alla luce estrinsecarsi di compiti “ombra”, occulti e poco individuabili (Sepe e Galvano, 2016, p. 93).

Questa incertezza strutturale e funzionale si riverbera anche nella indefinibilità di compiti, nella impossibilità di circoscrivere mansioni e atti. Si tratta di un'attività volutamente costruita ed invisibile, in cui la sovrapposizione tra *staff* e *line* (Casini, 2014) e l'espandersi di numerosi «canali decisionali informali» posiziona in seno all'amministrazione pubblica un apparato «partigiano» (Crope e David, 2016, p. 11).

La molteplicità con cui l'apparato politico si disciplina, anche mediante settori paralleli all'amministrazione, la varietà di valutazioni contingenti nella scelta apicale delle strutture organizzative dello Stato e l'utilizzo di “anticamere del potere” (gli uffici di staff) quantificano la forza prescrittiva della politica e i rapporti con l'amministrazione (Cimino, 2006). In tal senso possiamo sostenere che gli uffici di diretta collaborazione sono il crocevia dell'ambiguità dei rapporti tra politica e amministrazione (Macchia, 2014).

4. Gli uffici di staff in ambito regionale

I processi di trasformazione del rapporto tra politica e amministrazione hanno avuto una fase di maggiore evoluzione non tanto nella relazione tra Governo e pubblica amministrazione quanto nel sistema degli enti locali, e più marcatamente nelle regioni. È soprattutto negli enti locali che si è strutturata una propensione assimilatrice della politica rispetto agli apparati burocratici, un livello altamente problematico tra direzione politica e gestione burocratica.

Il retroterra giuridico da considerare ai fini della nostra indagine ricostruttiva sugli uffici di diretta collaborazione è caratterizzato dalla lenta emersione, seppur non lineare, della questione locale, che è venuta alla luce a partire dalla legge n. 142/1990. Tale legge costituisce il punto di partenza delle modificazioni legislative che hanno innovato, rimodellato, semplificato gli enti locali e che riflettono un progressivo capovolgimento dell'assetto originario della forma di Stato italiana a favore degli enti locali.

Tuttavia proprio l'affermarsi di un sistema autonomistico fa emergere la necessità di porre gli enti territoriali nelle condizioni finanziarie necessarie per lo svolgimento delle proprie funzioni, nonché, di predisporre e calibrare un sistema di controlli idoneo a verificare la corretta gestione delle risorse secondo i canoni di efficienza, efficacia ed economicità. Per effetto dell'art. 97 co. 1 Cost. le pubbliche amministrazioni anche in ambito regionale e locale vengono, così, chiamate ad implementare i principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico con la possibilità di scostamento sempre subordinata all'intervento del governo centrale.

Dentro questo scenario ambivalente di autonomia e vincolatività tra politica e amministrazione si inseriscono con una portata più dirompente rispetto al livello centrale gli uffici di diretta collaborazione. È proprio negli enti locali che si percepisce la loro capacità disarticolante delle pratiche consolidate degli apparati burocratici. Si può dire che lo scenario ondivago della normazione sulle autonomie locali ha implementato l'espandersi di strutture fiduciarie di collaborazione nell'amministrazione pubblica.

Tali uffici hanno trovato terreno fertile all'interno del processo di trasformazione degli

enti locali, in specie a seguito dell'elezione diretta degli organi politici di vertice. La personificazione e la legittimazione popolare dei vertici politici hanno comportato specie nell'esercizio dell'amministrazione regionale il rafforzamento degli uffici di staff (Veronelli, 2007).

Difatti con il rafforzamento dell'esecutivo, legittimato non più in seno al consiglio ma tramite l'investitura popolare "diretta", nasce l'esigenza di consolidare il circuito legittimante mediante un accrescimento dell'efficienza del sistema organizzativo: il voto popolare legittima l'uso politica della cosa pubblica. Il mutato assetto spinge a reimpostare la costruzione delle funzioni di indirizzo politico, dotandole e "attrezzandole" seriamente in termini di competenze, organizzazione e risorse.

Da queste premesse gli enti locali hanno prodotto una nutrita quantità di uffici di diretta collaborazione. La crescente esplosione di consulenti ed esperti penetra gli organi centrali delle autonomie locali e scompagina sia sul piano giuridico che organizzativo i consolidati apparati burocratici. Al pari degli apparati ministeriali, le strutture di staff regionale e locale svolgono funzioni di raccordo, «di regola, sono assicurate attraverso una "ripartizione incrociata" per materia ed obiettivi» (Veronelli, 2007, p. 12).

Si produce una sorta di duplicazione di uffici, consulenti, collaboratori anche dei singoli apparati politici che esercitano non più un ruolo di supporto e raccordo ma di "comando invisibile". Nella sostanza ciò permette di aggirare e restringere le opzioni prese in esame dagli uffici preposti, ampliando notevolmente gli spazi di discrezionalità (Sepe e Galvano, 2016, p. 26).

Una spinta ulteriore al dilatarsi di ulteriori compiti di supporto è stata data dal riordino delle competenze legislative tra Stato e regioni e da un nuovo assetto delle funzioni amministrative⁴. A partire dal 2001 l'accrescere delle "materie" di competenza legislativa regionale è direttamente proporzionale all'istituzione e/o al rafforzamento degli uffici legislativi nell'ambito degli staff regionali (Veronelli, 2007).

Un ruolo importante è stato svolto dall'autonomia organizzativa, ai sensi dell'art. 123

⁴ Si rimanda a Benelli (2006); Gambino (2009); Caravita di Toritto (2004); Clemente di San Luca (2006); De Martin (2005); Pizzetti e Poggi (2007).

Cost. In forza di tale potere, esercitato spesso in modo non unitario e frammentato, la normativa degli uffici di supporto agli organi politici è praticamente esplosa sia nei regolamenti dei singoli uffici che negli statuti regionali. Motore di tale processo di riorganizzazione è stata la Giunta regionale che è intervenuta a modificare taluni profili degli uffici di staff. L'ambito politico si è ritagliato, così, uno spazio non solo di scelta ma di regolazione della materia. I regolamenti hanno assunto una centralità e «in questo modo è rimessa alla valutazione del potere politico la scelta del modello organizzativo» (Macchia, 2014, p. 200).

Tale scenario di maggiore autonomia regionale è stato accompagnato dal moltiplicarsi di un apparato di diretta collaborazione piuttosto complesso, strutturato anche da “comitati” che partecipano all'elaborazione sia del programma che alla definizione delle linee strategiche e programmatiche (Casini, 2014, p. 7). In tal modo replicano numerose funzioni esplicate dagli uffici burocratici e sul piano pratico semplificano le opzioni normative alla logica dei processi politici, compartecipando tanto ai compiti gestionali quanto ai provvedimenti importanti provenienti dall'amministrazione stessa.

Né il legislatore statale, né, ancor più, quello regionale hanno saputo o voluto contenere i patologici effetti di tale processo. E se è indubbio, complice la costituzionalizzazione delle decisioni di politica economica (De Angelis, 2018), che negli ultimi anni sono state avviate corpose opere di riduzione e semplificazione sia a livello centrale che periferico, la permanenza, la vigenza – non più quantitativa – degli uffici di staff costituisce, pur sempre, una chiara espressione del funzionale esercizio retorico della politica che radicalizza l'ipertensione delle competenze e può produrre la paralisi amministrativa.

5. Conclusioni o approssimazioni?

Dalla ricostruzione degli uffici di diretta collaborazione emerge con chiarezza come tra l'amministrazione e la politica si strutturi un rapporto ambivalente, legato a parziali e forti elementi di contraddittorietà. Dall'analisi critica delle strutture di staff si rileva come la

presunta distinzione tra politica ed amministrazione implichi una contaminazione funzionale.

Proprio l'estrinsecarsi della funzione di staff, il loro espandersi soprattutto negli enti locali, rende palese l'impossibilità di una lettura univoca e separata tra la direzione politica e quella amministrativa. La verifica dell'attuazione e dell'effettività dell'azione degli uffici di staff e degli uffici di *line* mostra ambiguità, contorni sfumati e non facilmente interpretabili tra atti amministrativi e atti funzionali alla rilevanza politica.

Tale indistinzione funzionale tra strutture collaborative e dirigenza apicale degli uffici di *line* ci invita a riflettere sui criteri della "fiduciarità", della competenza e della professionalità nella pubblica amministrazione e rende improcrastinabile il tema di una riforma tanto organica, cioè priva di strumentalizzazioni o posizioni di comodo, quanto pragmatica, ovvero legata alla differenziazione, alla specificità e territorialità del governo dell'amministrazione pubblica.

Troppo spesso, infatti, il livello politico è intervenuto senza cogliere le reali difficoltà degli aspetti gestionali dell'amministrazione che rimane priva di operatività, o quantomeno fortemente limitata da politiche di contenimento della spesa. Allora, occorre ricostruire una cultura amministrativa e politica che riapra gli spazi alla professionalizzazione, alla formazione della pubblica amministrazione e crei una sorta di circolarità e mobilità negli apparati amministrativi.

Per troppo tempo le porte dell'amministrazione sono state chiuse in nome del contenimento della spesa pubblica e per troppo tempo alla chiusura del ricambio burocratico è corrisposta la stabilizzazione del corpo politico e dei suoi collaboratori diretti.

La pubblica amministrazione assottigliata di professionalità si è, all'inverso, ingolfata di stabilizzati, di precari nominati, di collaboratori politici, di staff e di uffici di diretta collaborazione, di presunti esperti nominati. Nel sistema politico-amministrativo le strutture che operano come diretto supporto dei decisori politici sono aumentate non solo di quantità ma per influenza, per capacità di incisione nella programmazione e attuazione delle scelte di governo.

Il peso crescente degli uffici di diretta collaborazione ha innescato sia il progressivo

scostamento dei luoghi decisionali, sia ricorrenti frizioni, conflitti con gli apparati di ruolo dell'amministrazione (Crope e David, 2016). Proprio tale differenziazione può diventare altamente lesiva per le sorti dell'amministrazione pubblica. Sotto il profilo della carriera e della professionalità dei funzionari le alte burocrazie interne sono emarginate ed espropriate da posizioni di vertice di gabinetti e uffici di staff; sotto il profilo della programmazione e della decisionalità l'attività delle strutture burocratiche è rimasta quasi come presidio tecnico ed attuativo, lasciando un potere invasivo di coordinamento e anche di controllo agli uffici di diretta emanazione politica (Sepe e Galvano, 2016).

Se gli uffici di diretta collaborazione hanno espresso massimamente il "corto circuito" della sovrapposizione delle funzioni, è anche vero che la radicalità di tali istituti ha posto in luce le debolezze strutturali di un sistema non ancora in grado di garantire il rispetto del principio di distinzione tra politica ed amministrazione.

Le recenti necessità poste in luce dal PNRR rendono improcrastinabile il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure di selezione pubblica, dei sistemi interni ed esterni di valutazione del personale, della valorizzazione del merito e del conseguente riconoscimento di meccanismi premiali.

La mitologia di una attività amministrativa imparziale ed esecutrice della legge è da tempo oggetto di ripensamento (Pinto, 2008). La dirigenza nata dalle riforme degli anni novanta faceva leva sull'autonomia frutto di maggiore competenza e managerialità e minor legame con la politica, oggi l'apparato burocratico appare schiacciato dal timore del comando. Un comando non più di indirizzo ma fatto di atti singoli, "slacciati" e piegati nelle singole scelte per alimentare il proprio consenso (Sepe e Galvano, 2016).

Risulta, pertanto, necessario disegnare una nuova forma di pubblica amministrazione che non si alimenti nel rapporto perverso tra politica-gestione, o che subisca le decisioni centrali di contenimento di spesa, ma che si vivifichi in un rigoroso sistema di verifica dei risultati dei dirigenti e delle loro capacità, fermo restando che ciò richiederebbe un serio investimento in termini di risorse.

Il superare delle debolezze strutturali di un sistema amministrativo non può prescindere da una cultura dell'amministrare così come del governare.

Bibliografia

- Alesse R. (2000). Il lento e inarrestabile declino della dirigenza dello Stato. *Giurisprudenza costituzionale*, 45, 3: 1931.
- Amorosino S. (1995). Note su alcune configurazioni reali dei rapporti tra direzione politica e dirigenza amministrativa nel contesto italiano. *Foro Amministrativo*, 4-5: 1151.
- Battini S. (2006). Gli uffici di staff dei ministri: diversi, ma uguali? *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 56, 3: 671.
- Battini S. (2012). Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/09/02Battini-politica-e-amministrazione-bozze.pdf> (13/03/2022).
- Benelli F. (2006). *La "smaterializzazione delle materie". Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*. Milano: Giuffrè.
- Campo M. (2010). Gli uffici di diretta collaborazione del Ministro. Quadro esegetico delle peculiarità nell'ambito della P.A. *federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 20. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=17039&dpath=document&dfile=02112010155004.pdf> (30/03/2022).
- Caravita di Toritto B., a cura di (2004). *I processi di attuazione del federalismo in Italia*. Milano: Giuffrè.
- Casini L. (2014). La (mancata) separazione tra politica e amministrazione in Italia. In SNA – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola Nazionale dell'Amministrazione, IRPA – Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione (2014). *Venti anni di "politica e amministrazione" in Italia*. IRPA Working Paper – Policy Papers Series N. 1. Roma: IRPA. Testo disponibile all'indirizzo web: https://sna.gov.it/fileadmin/files/ricerca_progetti/Ricerca_SNA_IRPA/SNA_IRPA_policy1.pdf (30/03/2022).
- Cimino B. (2006). Gli uffici di diretta collaborazione nella Presidenza del Consiglio dei ministri. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3: 677.

- Clemente di San Luca G., a cura di (2006). *Nodi problematici e prospettive di riforma del Testo Unico degli Enti Locali*. Torino: Giappichelli.
- Colapietro C. (2004). *Governo e amministrazione. La dirigenza pubblica tra imparzialità ed indirizzo politico*, Torino: Giappichelli.
- Colapietro C. (2016). Il rapporto tra politica e amministrazione nella più recente giurisprudenza costituzionale. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://ssaistorico.interno.gov.it/download/allegati1/26gruppo4.pdf> (13/03/2022).
- Cortese F. (2009). Spoils system e illegittima rimozione di dirigenti pubblici: la Corte costituzionale afferma l'inderogabilità della reintegrazione nel posto di lavoro. *Le Regioni*, 1: 114. DOI: 10.1443/29491.
- Crope E., David D. (2016). *L'uso del potere di nomina politica durante il governo Renzi: verso un cambiamento dell'amministrazione pubblica?* Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.sisp.it/docs/convegno2016/182_sisp2016_sistema-politico-italiano.pdf (30/03/2022).
- D'Auria G. (2002). Tavola rotonda: gli staff dei ministri tra indirizzo politico e gestione amministrativa. *Iter Legis*, 4: 70.
- De Angelis C. (2018). La costituzionalizzazione delle decisioni di politica economica. *Rivista di studi politici*, 30, 3/4: 205.
- De Martin G.C. (2005). Autonomie e policentrismo normativo prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. In *Studi in onore di Fausto Cuocolo*. Milano: Giuffrè.
- Durante N. (2011). *Spoils system* e dirigenza pubblica. *federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 17: 1. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=18744&dpath=document&dfile=06092011121010.pdf> (27/11/2021).
- Gambino S. (2009). Autonomie territoriali e riforme. *federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 5: 1. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=12326&dpath=document&cimidfile=10032009171442.pdf> (27/11/2021).
- Macchia M. (2014). Le strutture di raccordo: lo snodo degli uffici di *staff*. In ISNA –

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola Nazionale dell'Amministrazione, IRPA – Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione, *Venti anni di “politica e amministrazione” in Italia*. IRPA Working Paper – Policy Papers Series N. 1. Roma: IRPA. Testo disponibile all'indirizzo web: https://sna.gov.it/fileadmin/files/ricerca_progetti/Ricerca_SNA_IRPA/SNA_IRPA_policy1.pdf (30/03/2022).

Patroni Griffi A. (2009). La dimensione costituzionale del rapporto tra politica e amministrazione nel dettato della Costituzione e nelle più recenti pronunce del giudice delle leggi. Intervento al Convegno organizzato dal Vicariato di Roma per i 60 anni della Costituzione, Roma, 13-15 novembre. *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 12, 2: 273.

Pinelli C. (2011). Il buon andamento dei pubblici uffici e la sua supposta tensione con l'imparzialità. Un'indagine sulla recente giurisprudenza costituzionale. In *Studi in onore di Alberto Romano*, I. Napoli: Editoriale Scientifica.

Pinto F. (2008). Bassanini, Brunetta e i gattopardi nella difficile riforma della pubblica amministrazione. In *Scritti in onore di Michele Scudiero*. Napoli: Jovene. Testo disponibile all'indirizzo web: http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/PINT/PINTO_BassBrunGattopardo_01_12_08.pdf (30/03/2022).

Pizzetti F., Poggi A. (2007). *Il sistema “instabile” delle autonomie locali*. Torino: Giappichelli.

Salerno G.M. (2010). I rapporti tra Governo e Amministrazione: spunti ricostruttivi. *Il Filangieri*. Quaderno 2010. Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide: 135. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.jovene.it/public/allegati/37987_Sommario_Indice-Filangieri%202010.pdf (10/12/2021).

Sepe S., Galvano P. (2016). *Chi comanda al ministero? Alta burocrazia e uffici di staff: esperienze a confronto*. Roma: Bordeaux.

SNA – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola Nazionale dell'Amministrazione, IRPA – Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione (2014). *Venti anni di “politica e amministrazione” in Italia*. IRPA Working Paper – Policy Papers Series N. 1. Roma: IRPA. Testo disponibile all'indirizzo web: https://sna.gov.it/fileadmin/files/ricerca_progetti/Ricerca_SNA_IRPA/SNA_IRPA_policy1.pdf

ca_progetti/Ricerca_SNA_IRPA/SNA_IRPA_policy1.pdf (14/12/2021).

Sorrentino F. (2003). *Brevi riflessioni su sovranità popolare e pubblica amministrazione*, Relazione presentata al Convegno *Esposito, Crisafulli, Paladin: tre costituzionalisti nella cattedra padovana*, Padova, 19-21 giugno 2003. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/convegni/20030619_padova/sorrentino.html (27/12/2022).

Torchia L. (2001). Gli uffici di diretta collaborazione nel nuovo ministero per i Beni e le Attività culturali. *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, 2. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2001/2/torchia.htm> (30/03/2022).

Tosatti G., a cura di (2016). *L'ombra del potere. Biografie di capi di gabinetto e degli uffici legislativi*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Società per gli studi di Storia delle istituzioni, Istituto centrale per gli archivi. Testo disponibile all'indirizzo web: https://icar.cultura.gov.it/fileadmin/risorse/Biografie_Capi_Gabinetto.pdf (27/12/2022).

Tosatti G., Melis G., a cura di (2020). *Il potere opaco. I gabinetti ministeriali nella storia d'Italia*. Bologna: il Mulino.

Veronelli M. (2007). Gli uffici di staff nella normativa regionale. In Cassese S., Mattarella B.G., a cura di, *Gli uffici di staff nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere*. Roma: IRPA.