

Il paradigma della politica burocratica. Il caso del Segretario generale della Presidenza della Repubblica (1948-1955)

LORENZO CASTELLANI, GIAN MARCO SPERELLI

Il paradigma della politica burocratica: una "tipizzazione" del Segretario generale. Cenni introduttivi

Il Segretariato Generale e, di riflesso, le figure dei segretari generali della Presidenza della Repubblica rimangono ancora oggi un campo di analisi pressoché inesplorato nella storia delle istituzioni politiche. Nelle numerose opere relative alla storia della Presidenza della Repubblica e degli inquilini del Quirinale, pubblicate nel corso degli ultimi anni¹, questo *grand commis d'État*, pur centrale nelle dinamiche dell'istituzione, è rimasto ai margini della trattazione². Il contesto politico, la tipizzazione giuridica, le vicende biografiche dei Capi dello Stato occupano quasi tutto lo spazio storiografico fino ad oggi esplorato relativo alla Presidenza della Repubblica. Anche le opere recenti più complete³ dedicano uno spazio limitato al punto di riferimento della burocrazia quirinalizia. Eppure l'analisi delle carte d'archivio mostra come fin

dal principio della Repubblica il ruolo del Segretario Generale sia stato di grande influenza per vari fattori: il lavoro quotidiano e a stretto contatto con il Presidente della Repubblica; l'elevata qualità tecnica delle figure che hanno ricoperto questo incarico; la vastissima ramificazione di contatti e relazioni che il Segretario generale è in grado di intessere con il sistema politico-istituzionale; la capacità di reperire informazioni, elaborarle e presentarle al Capo dello Stato, spesso consigliando decisioni e posizioni da assumere. Tanto che agli occhi dello storico delle istituzioni questa figura assume un aspetto ibrido. Da un lato i Segretari Generali rientrano nella tassonomia dell'alta burocrazia e in qualche modo sono tipizzabili sul piano biografico e professionale; dall'altro però è evidente che l'azione della gran parte di essi non sia stata soltanto amministrativa quanto politica, elemento che appunto sembra far cadere la figura del segretario generale del Quirinale nella categoria analitica della politica burocratica. Come in altri casi di alta burocrazia, si pensi

ad esempio ai *permanent secretaries* del *civil service* britannico, il Segretario Generale esercita un potere di mediazione politica tra la Presidenza della Repubblica e le altre istituzioni e di consiglio nei confronti del Capo dello Stato stesso.

Entro questa cornice il presente articolo si pone il raggiungimento di tre finalità: fornire una tipizzazione della figura del Segretario Generale della presidenza della Repubblica sulla base delle coordinate biografiche e professionali di chi ha occupato questo ruolo; ricondurre tali figure al paradigma della politica burocratica, evidenziando il ruolo tecnico-politico del Segretario; analizzare attraverso l'utilizzo di fonti primarie lo sviluppo e l'influenza "politica" del ruolo del Segretario della Presidenza della Repubblica nel corso del primo settennato einaudiano, prendendo in considerazione i primi due Segretari del Quirinale dal 1948 al 1955: Ferdinando Carbone e Nicola Picella.

In tale prospettiva, è importante soffermarsi innanzitutto sulla genesi del segretariato generale⁴. Nelle intenzioni del legislatore, con la legge n. 1077 del 9 agosto 1948, istitutiva del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, venne di fatto riesumato e riadattato il Ministero della Real Casa di origine monarchica. Il precedente legislativo era la legge 14 novembre 1901 con la quale il governo Zanardelli-Giolitti aveva imposto al giovane re Vittorio Emanuele III, chiamato a succedere ancora inesperto al padre Umberto I dopo il regicidio di Monza, una specie di tutoraggio. Sulla base di questo precedente, pensando di creare una sorta di limitazione ai poteri del capo dello Stato, venne deciso che la nomina del Segretario generale, ferma restando la libertà di scelta del personaggio,

sarebbe avvenuta con un decreto congiunto del capo dello Stato controfirmato dal presidente del Consiglio, e in precedenza discusso e approvato dal governo in seduta plenaria. Al di là della delicatezza dei compiti, questa complicata e solenne procedura è alla base della autorevolezza istituzionale del Segretario generale del Quirinale e ha rappresentato negli anni un aspetto fondamentale nel delicato equilibrio dei rapporti tra gli costituzionali dello Stato.

De Nicola aveva solo una provvisoria Casa civile e il presidente un Gabinetto affidato a Umberto Collamarini. Poi, dal 1948 ad oggi, si sono succeduti nell'incarico dieci Segretari generali: Ferdinando Carbone e Nicola Picella con Luigi Einaudi, Oscar Moccia con Giovanni Gronchi, Paolo Strano con Antonio Segni, ancora Nicola Picella con Giuseppe Saragat e, in parte, con Giovanni Leone, Franco Bezzi nella fase finale del mandato di Leone, Antonio Maccanico con Sandro Pertini e, in parte, con Francesco Cossiga, Sergio Berlinguer con Francesco Cossiga, Gaetano Gifuni con Oscar Luigi Scalfaro e Carlo Azeglio Ciampi, Donato Marra con Giorgio Napolitano e Ugo Zampetti con Sergio Mattarella. Non è irrilevante notare che su dieci Segretari generali cinque provengono dalla carica di segretario generale della Camera o del Senato (Picella, Bezzi, Maccanico, Gifuni e Marra), uno dall'Avvocatura dello Stato (Carbone), due prefetti (Moccia e Strano) e un ambasciatore (Berlinguer). Due sono gli elementi biografici comuni di grande interesse: il primo è che tutti e dieci i segretari generali sono laureati in Giurisprudenza, un dato che in oltre settant'anni di Repubblica non è mai cambiato; il secondo è legato alla provenienza geografica: al netto del sardo Berlinguer e del ligure Bezzi,

gli altri otto segretari generali provengono da Roma o dalle regioni meridionali. Possiamo dunque concludere che il Segretario Generale della Presidenza della Repubblica esprime una tipologia di élite con tratti piuttosto specifici, cioè si tratta di giuristi di alto profilo provenienti dalla carriera burocratico-parlamentare, prefettizia, diplomatica e giudiziaria, tendenzialmente di provenienza centro-meridionale. Sono tratti che si sovrappongono alle tradizioni dell'amministrazione pubblica e giudiziaria italiana nell'ultimo secolo dove giuristi e uomini del sud tendono a prevalere nei ranghi apicali dello Stato⁵.

Come si argomentava nell'introduzione, la figura del Segretario generale della Presidenza della Repubblica s'iscrive entro quella enclave dell'alta amministrazione che esercita una funzione anche politica. In questo ruolo, funzione amministrativa e funzione politica s'intrecciano vicendevolmente⁶. Per questo motivo sembra possibile ricondurre il segretariato generale nel novero delle cosiddette burocrazie politiche. Dagli anni Settanta infatti gli scienziati della politica discutono del ruolo politico della burocrazia, punto di approdo di una riflessione che si è snodata per l'intero ventesimo secolo. Le radici intellettuali del modello di politica burocratica possono essere ricondotte a tre filoni di studi: al campo della pubblica amministrazione o della scienza amministrativa in generale, al primo studio sistematico del processo decisionale in politica estera e agli studi classici che esaminavano il ruolo della politica interna nel processo decisionale pubblico. Negli anni venti e trenta, all'epoca in cui il campo della pubblica amministrazione era dominato dal management scientifico e dai sostenitori della separazione tra politica e

amministrazione, il lavoro pionieristico di Herring riconobbe e accettò il ruolo politico dei burocrati⁷. Basandosi sulla propria esperienza di governo durante la seconda guerra mondiale, gli studiosi del dopoguerra divennero sempre più scettici sulla separazione tra politica e amministrazione come descrizione della realtà e prescrizione per l'azione. Kozak scrive: «Fu da questa reazione avversa alla dicotomia politica-amministrazione che nacque il paradigma della politica burocratica»⁸. Ad esempio, Appleby e Long⁹ hanno sottolineato l'importanza del potere discrezionale, del più ampio processo politico e del coinvolgimento dei burocrati e delle loro strutture nella formulazione delle politiche, nonché nell'attuazione. Questi temi sono stati sviluppati ulteriormente e in modo più rigoroso negli anni '50, '60 e all'inizio degli anni '70 dai teorici della pubblica amministrazione che hanno scritto sulla politica burocratica. Snyder, Bruck e Sapin sottolineavano che gli individui e il contesto organizzativo sono importanti, scrivendo: «chi viene coinvolto in una decisione, come e perché è essenziale per una spiegazione del perché i decisori hanno deciso nel modo in cui hanno fatto»¹⁰. Ne discende che le azioni dei decisori devono essere comprese alla luce di tre fattori: sfere di competenza, comunicazione e informazione e motivazione del coinvolgimento. L'importanza dei singoli decisori, dei fattori organizzativi e del processo politico è stata presto messa in evidenza in modo significativo nella ricerca relativa alle politiche pubbliche e alla politica estera¹¹. Per questi studiosi, l'essenza del *policy making*, cioè perché gli Stati fanno ciò che fanno, di cui la burocrazia professionale era attore fondamentale, si fondava su motivazioni politiche piuttosto che un'a-

nalisi razionale costi-benefici come avrebbe voluto la vecchia tradizione degli studi di scienza amministrativa.

Come si vede da un esame della letteratura relativa alla burocrazia politica è possibile ascrivere ad essa la figura del Segretario generale della Presidenza della Repubblica. Egli agisce all'interno di un contesto politico (impostazione esterna); si relaziona con il Capo dello Stato e i suoi altri consiglieri (impostazione interna); sceglie, sulla base di valutazioni personali, strategie, strumenti e norme all'interno e all'esterno dell'istituzione (fattori organizzativi-individuali), egli può inoltre far valere nel suo lavoro la posizione unica all'interno del sistema istituzionale italiano (proprietà situazionale). Insomma, come ha ben sintetizzato Guido Melis «quello del segretario generale è stato ed è ancora un mestiere peculiare, senza regole precise [...]. È affidato alla discrezione di chi riveste quella responsabilità, al suo stile personale nell'interpretare la funzione. Non è solo il capo dell'amministrazione, una specie di passacarte: è in realtà anche un risolutore di problemi, spesso dotato di intuito politico così da esercitare un'invisibile azione quasi di tutor del presidente»¹². Il Segretario Generale è, in altri termini, forse l'espressione e l'incarnazione più alta e decisiva della burocrazia politica in Italia.

Il ruolo del Segretario generale nella definizione della politica del Quirinale dal 1948 al 1954: l'era di Ferdinando Carbone

In base alla delega prevista all'art.11 della legge n. 1077 del 1948¹³, l'ufficio legislativo del segretariato, plasmato dal primo Segre-

tario generale Ferdinando Carbone¹⁴, predispose lo schema normativo per il decreto, emanato dal Presidente della Repubblica Einaudi, che concluse l'iter di istituzionalizzazione della macchina burocratica quirinalizia (DPR 21 aprile, n. 412). Sulla base delle disposizioni contenute nel decreto, si affrontò organicamente il delicato compito di regolare il ruolo e la posizione del personale proveniente dall'amministrazione della ex Real Casa ed amministrato fino alla istituzione del Segretariato generale dal Commissariato, creato con il decreto legislativo 19 giugno, n. 3. Il processo di ricollocamento del personale del "vecchio Quirinale" si concluse definitivamente nel 1953, con un parziale assorbimento dei dipendenti nelle strutture del neonato Segretariato e, in misura maggiore, con un dirottamento presso altre amministrazioni centrali dello Stato: Finanze, Pubblica Istruzione, Agricolture e Presidenza del Consiglio¹⁵. Un'istituzionalizzazione dai tratti "minimalisti" ed improntata certamente alla sobrietà, che risentì evidentemente dello stile presidenziale del primo inquilino del Quirinale nell'età repubblicana¹⁶.

Non mancarono ad ogni modo significative innovazioni nella macchina amministrativa della Presidenza della Repubblica, come ad esempio la creazione di un apposito Ufficio stampa, reso operativo sin dall'atto fondativo del Segretariato generale. Presso l'Amministrazione della Real Casa e presso gli uffici del Capo provvisorio dello Stato De Nicola, non esisteva, infatti, un Ufficio Stampa e le mansioni ad esso pertinenti erano seguite da altri servizi. Ideato inizialmente come semplice organo ricettivo, l'ufficio assunse progressivamente nel corso del settennato un ruolo sempre

più centrale nella gestione e nella raccolta di informazioni, utili nel dare al Presidente Einaudi una panoramica di ampio spettro sulla evoluzione del quadro politico su scala nazionale ed internazionale. L'Ufficio stampa prestò particolare attenzione, sin dalla sua creazione, alla cura costante dei rapporti con gli organi d'informazione, in virtù del grande interesse mediatico suscitato dal Capo dello Stato per la sua crescente partecipazione a cerimonie pubbliche ed eventi istituzionali. Pur essendo stato ricordato dalla storiografia come un Presidente schivo e poco avvezzo ad una eccessiva esposizione mediatica¹⁷, già a partire dal settennato einaudiano venne dunque collaudato e consolidato l'apparato comunicativo del Quirinale, con lo scopo sia di mettere in risalto la popolarità della prima carica dello Stato e, in maniera più generale, l'Istituto repubblicano sia di recapitare, quando ritenuto necessario, messaggi alla stampa sull'orientamento del Presidente della Repubblica rispetto alle questioni di attualità politica¹⁸.

L'insediamento della nuova amministrazione burocratica presso il Quirinale, seguita con attenzione da Carbone, si intersecava inoltre con il delicato compito di inquadrare il ruolo del Capo dello Stato nel neonato ordinamento repubblicano. Il Segretario generale non casualmente si interrogava su numerose questioni – apparentemente di mera natura dottrinarica – sulla collocazione dell'inquilino del "Colle" nei suoi rapporti istituzionali con il Parlamento e l'esecutivo. A sollevare i dubbi maggiori di Carbone era la funzione del Presidente della Repubblica nel corso dei lavori parlamentari, come testimoniato da alcune riflessioni nel suo scambio epistolare col Presidente Einaudi, in occasione della ria-

pertura delle Camere dopo la pausa estiva il 14 settembre 1948¹⁹:

Piuttosto, la riapertura delle Camere, in un'atmosfera, per giunta, tutt'altro che tranquilla, mi sembra renda meritevole di seria meditazione il problema – sul quale non ci si era soffermati – della presenza del Capo dello Stato a Roma durante i lavori parlamentari. La consuetudine del Re – esasperata dal Capo provvisorio dello Stato on.le De Nicola – di essere sempre presente a Roma durante detti lavori è un dato obiettivo, dal quale, per quante ricerche bibliografiche abbia fatto, non sono riuscito [...] a vedere identificato il razionale fondamento.[...] Dalle conclusioni alle quali perviene il mio appunto [...] scaturiscono pedissequo queste conseguenze: - che il Capo dello Stato dovrebbe, per omaggio alle Camere, essere presente nella capitale il giorno di inizio dei lavori parlamentari; - che durante i lavori il Capo dello Stato potrebbe allontanarsi dalla capitale per non oltre tre giorni, termine necessario per mettere in discussione la mozione attraverso la quale soltanto può essere revocata la fiducia al Governo e determinarsi una crisi; - che alla presenza nella capitale sarebbe naturalmente da equipararsi quella in località quale, a cagion d'esempio, Caprarola²⁰.

Il ruolo del Segretario generale nel primo biennio repubblicano non si limitò, tuttavia, a quello di eminente consigliere giuridico – seppur utilissimo nelle prime fasi di istituzionalizzazione della Presidenza della Repubblica nell'ordinamento costituzionale –, bensì si esplicò anche nel delicato e discreto lavoro di tessitura dei rapporti tra il Quirinale e il governo, ma anche con la stessa maggioranza parlamentare centrista²¹. L'azione del Capo dello Stato, coadiuvato da Carbone, si dispiegò in misura crescente a partire dalla nascita del VI Governo De Gasperi nel gennaio 1950. Attraverso la mediazione dello stesso Carbone, il Presidente Einaudi intervenne per smentire in maniera piuttosto polemica qualsiasi coinvolgimento della prima carica dello Stato in

un progetto di alleanza politica tra i liberali, fuoriusciti dalla maggioranza governativa, e le destre antisistema, rappresentate dal Msi e dai monarchici. Secondo una indiscrezione riportata il 21 marzo 1950 dal corrispondente in Italia del *Journal de Genève*, Livio Magnani, il Presidente della Repubblica avrebbe avallato l'operazione politica in occasione di un incontro avuto con il segretario del partito liberale Villabruna²². A Carbone venne affidato il compito di esternare al corrispondente romano la dura reprimenda dell'inquilino del Quirinale in un biglietto confidenziale, respingendo di fatto al mittente le insinuazioni sull'interferenze del Presidente nell'evoluzione del sistema politico:

Poiché il dott. Magnani fu, se la memoria non inganna, ricevuto al Quirinale potrebbe comunicargli a voce: 1) che la natura dell'incontro di Villabruna col presidente a Rapallo (od in qualsiasi altro luogo) è follia; 2) che l'on. Villabruna fu ricevuto in udienza al Quirinale. L'unica esigenza di cui si fece carico il Presidente è che i partiti i quali intendono partecipare a compagini di governo debbano muoversi nel quadro della Costituzione²³.

In realtà, il sostegno di Einaudi alla compagine centrista guidata da De Gasperi non venne mai meno e, a partire dalla presentazione della riforma agraria, andò addirittura a rafforzarsi. Il segretario generale Carbone fu il discreto ed abile tessitore di questo legame diretto tra il Viminale, allora sede della Presidenza del Consiglio, e il Quirinale, come testimoniato da un significativo passaggio di una lettera indirizzata al Capo dello Stato nel luglio del 1950 a ridosso della pausa estiva delle Camere, in cui lo statista trentino raccomanda a Carbone di predisporre «un sicuro collegamento telefonico», tale da far ricevere al Capo del-

lo Stato «qualsiasi comunicazione urgente [...] entro due ore al massimo»²⁴. Com'è ben noto, l'estate del 1950 fu un *turning point* non solo per la storia della Guerra fredda, a seguito dello scoppio del conflitto in Corea, ma anche per la stagione centrista alla luce della svolta riformista impressa con vigore dalla coalizione governativa²⁵. L'intensificarsi dei contatti diretti con il Quirinale non riguardava esclusivamente il Presidente del Consiglio, ma anche gli altri ministri, in modo particolare con il titolare del dicastero della Difesa, il repubblicano Pacciardi, dinanzi alla necessità del riarmo del Paese come conseguenza immediata del protrarsi della guerra di Corea. Ancora una volta fu Carbone a svolgere il ruolo di intermediario delle richieste di Pacciardi al Presidente Einaudi:

[...] Dal ministro Pacciardi mi perviene, con viva preghiera di sottoporlo d'urgenza alla sua firma, l'unito decreto di autorizzazione alla presentazione al Parlamento del disegno di legge relativo allo stanziamento di 50 miliardi per il potenziamento del paese. A giustificare l'urgenza il ministro Pacciardi adduce di dover presentare detto disegno in occasione della discussione, che avrà inizio l'11 o il 12 corrente, del bilancio della Difesa dinanzi alla Camera dei deputati²⁶.

L'implementazione del programma di governo si intrecciava parallelamente con il percorso attuativo del dettato costituzionale, in modo particolare attorno alla creazione delle Regioni a statuto ordinario e della Corte costituzionale. Quest'ultima sarà, per molti aspetti, il vero pomo della discordia tra il Quirinale e il governo dal 1951 fino all'istituzione della Consulta, varata con la legge ordinaria n. 87 del 1953. Si trattò di un banco di prova sull'equilibrio dei poteri tra l'esecutivo e la Presidenza della Repubblica, in una fase di consolidamento dei mec-

canismi di regolazione della governabilità del sistema politico. Per De Gasperi, com'è stato ampiamente dimostrato dalla storiografia²⁷, si correva evidentemente il rischio della paralisi decisionale del neonato regime repubblicano inseguendo una frettolosa attuazione del dettato costituzionale²⁸. Il *casus belli*, esplose il 14 marzo 1951 in occasione della discussione degli articoli della legge istitutiva della Consulta, fu la presentazione da parte del deputato democristiano Fumagalli di un articolo aggiuntivo: «i giudici della Corte costituzionale la cui nomina spetta al Presidente della Repubblica sono nominati con decreto emanato su proposta del ministro di Grazia e Giustizia»²⁹. Evidentemente tale proposta si muoveva in una prospettiva volta a depotenziare la funzione – per dirla con un'icastica definizione coniata successivamente da Paolo Barile³⁰ – di *indirizzo politico costituzionale* del Capo dello Stato. Il pericolo di impasse apparve immediatamente, con il rischio di un conflitto politico ad alta intensità tra l'esecutivo e il Quirinale. La traccia di questo scontro inter-istituzionale venne riportata in una missiva inviata da Carbone al Presidente Einaudi il 25 marzo 1951. Il Segretario generale sottolineò in modo particolar modo i presunti malumori che percorrevano la maggioranza centrista e, più specificamente, la Democrazia cristiana dopo la presentazione dell'emendamento Fumagalli. Di queste tensioni se ne fece "portavoce" persino il Presidente della Camera Gronchi:

[...] ricevevi la telefonata di Gronchi: desiderava vedermi subito. Ci incontrammo, infatti, ieri sera. Entrato, dopo brevi preamboli, senz'altro in argomento dichiarando di essere "seriamente inquieto" per la "estrema gravità" dell'accaduto. Non vi era ormai più dubbio [...] circa la volontà decisa di trasformare il partito in regime. De Gasperi – a suo avviso – sarebbe stato non solo

consapevole, ma addirittura ispiratore del colpo. Al Gruppo parlamentare D.C. non sarebbe stato fatto (il che, se vero, sarebbe assai importante) verun cenno dell'emendamento Fumagalli presentato di sorpresa³¹.

Il testo emendato fu approvato a Montecitorio, il 16 marzo 1951, con 243 voti favorevoli e 146 contrari, riportando così ancora una volta la legge istitutiva della Consulta ad un nuovo esame del Senato nel corso del 1952. A Palazzo Madama il dibattito si infiammò tutt'altro che casualmente sull'art. 4, relativo alla procedura, emendata nel testo varato alla Camera, dei componenti nominati dal Capo dello Stato. Il Senato modificò nuovamente il meccanismo di designazione dei giudici, eliminando il riferimento nel decreto presidenziale della proposta del Guardasigilli: «pur restando la previsione della controfirma ministeriale»³². Prima dell'ultimo e decisivo passaggio del testo alla Camera, il 18 febbraio si svolse un delicatissimo incontro al Quirinale tra il ministro della Giustizia Zoli e il Presidente Einaudi assieme al Segretario generale Carbone. Si trattò a tutti gli effetti di un *redde rationem* tra la Presidenza della Repubblica e la compagine governativa guidata da De Gasperi:

[...] Zoli: «nella maggioranza forti correnti favorevoli a ritorno a formula Camera. Su proposta del Presidente del Consiglio o altro compromesso». Einaudi: «è bene sia chiaro che non posso accedere ad alcuna formula diversa da quella del Senato. Se la legge giunge sul mio tavolo con questa formula, sarà promulgata senz'altro. Se con formula diversa, invierò al Parlamento, con invito a nuovo esame. Ove, in conseguenza del nuovo esame, la formula sia quella del Senato, seguirà subito la promulgazione. Se diversa, pregherò il Presidente della Camera di convocare in seduta comune i membri delle due Camere affinché si proceda alla nomina di un nuovo Presidente, il quale possa, ove lo creda, tempestivamente pro-

mulgare la legge; cosa che non intendo fare, per il dovere di trasmettere intatti al successore i poteri stabiliti dalla Costituzione»³³.

La formulazione dell'art. 4, com'è noto, rimase quella varata dal Senato a seguito dell'approvazione definitiva della legge, prevedendo la nomina dei cinque giudici spettanti al Capo dello Stato con un decreto presidenziale controfirmato dal Presidente del Consiglio. Lo scontro inter-istituzionale tra il "Quirinale" e il "Viminale" (allora sede della Presidenza del Consiglio) aveva evidenziato, da un lato, la volontà einaudiana di preservare le prerogative e i poteri presidenziali dalla crescente centralità politica acquisita dal capo della coalizione centrista, mentre quest'ultimo, d'altro canto, si mosse con spregiudicatezza nel disinnescare e ridimensionare il *domaine réservé* dell'inquilino del Colle.

Nella visione degasperiana, infatti, entrò in gioco probabilmente una valutazione di *longue durée* sulla evoluzione del sistema istituzionale italiano, in un momento in cui lo scacchiere politico si stava già polarizzando attorno alla contestata riforma elettorale del 1953³⁴. Dalla prospettiva di De Gasperi, per scongiurare il rischio latente di paralisi della governabilità del sistema politico, era auspicabile ridurre il tasso di dualismo della forma di governo italiana, in base anche a quanto enunciato dal costituzionalista Egidio Tosato, il quale ribadì durante i lavori della Costituente che: «per il funzionamento del governo parlamentare occorre che il Capo dello Stato non sia né troppo debole né troppo forte»³⁵. Nel caso specifico, limitatamente alla nomina dei giudici della Corte costituzionale, ridurre il peso politico del Presidente della Repubblica significava sottrarre a quest'ultimo un'importante prerogativa nel delineare la composizione

del collegio della Consulta, nel caso in cui al Quirinale si fosse insediato un esponente politico espressione di una corrente avversa alla coalizione centrista. L'istituzione della Corte costituzionale, come si è già sottolineato precedentemente, rappresentava uno spauracchio per la maggioranza governativa, capace potenzialmente di limitare o bloccare l'azione dell'esecutivo. Per De Gasperi, in conclusione, stemperare la matrice dualista del regime parlamentare, assieme al ridimensionamento delle ali estreme del sistema partitico attraverso la riforma elettorale, significava garantire una più sicura razionalizzazione della governabilità politica in Italia³⁶.

D'altra parte, per Einaudi, invece, si trattava di puntellare e perimetrare le prerogative del Capo dello Stato in una fase di consolidamento della Presidenza della Repubblica all'interno dell'ordinamento costituzionale repubblicano. Questo emerse evidentemente dopo l'uscita di scena di De Gasperi alla guida dell'esecutivo, a seguito della sconfitta elettorale della coalizione centrista nel giugno del 1953. La struttura dualistica del regime parlamentare italiano si manifestò, infatti, compiutamente nel corso della fase di impasse politico-istituzionale che portò faticosamente alla nascita del Governo Pella nel mese di agosto. Di fronte all'incapacità della coalizione centrista di giungere ad un accordo per la scelta del successore di De Gasperi, è lo stesso Carbone, per facilitare la risoluzione della crisi politica, a paventare il ricorso ad uno strumento mai sperimentato nell'arsenale costituzionale a disposizione del Capo dello Stato: l'invio – ai sensi dell'art. 87 c.2 della Costituzione – di un messaggio presidenziale alle Camere.

Signor Presidente,
ho un pensiero reso fisso da una notte insonne. Mi perdoni se ardisco confidarglielo. Nella presente situazione non si renderebbe forse opportuno un Suo messaggio politico (non controfirmato) alle Camere? Un messaggio che esaltasse bensì il fecondo apporto delle lotte politiche alla causa della democrazia, ma che accennasse, a un tempo, alle necessità che tali lotte, nel loro naturale continuo succedersi, non paralizzino o intralcino appena le attività volte a soddisfare le essenziali, improrogabili esigenze del Paese? Un messaggio che inviti il Parlamento – senza arrestare o rallentare appena il processo di chiarificazione della situazione politica – ad assicurare intanto al paese un governo che possa assolvere dette esigenze, le quali più particolarmente in atto si manifestano riguardo (la menzione è esemplificativa e l'ordine non vuol fissare una graduatoria di urgenza) alla conversione dei decreti legge, l'esercizio provvisorio, i bilanci, la Corte costituzionale, l'assistenza sanitaria ai pensionati, i danni di guerra, etc.³⁷

Dopo l'infruttuoso incarico conferito ad Attilio Piccioni, il Presidente della Repubblica ruppe gli indugi affidando, senza questa volta ricorrere alla previa consultazione dei gruppi parlamentari, a Giuseppe Pella, già ministro delle Finanze e del Tesoro nei governi degasperiani, il compito di formare un esecutivo "amministrativo", il cui obiettivo era di approvare in tempi rapidi i bilanci statali³⁸. Si trattava di un esecutivo nato indubbiamente su impulso del Capo dello Stato e della incessante attività di tessitura politica portata avanti da Carbone nella travagliata estate del 1953:

Signor Presidente,
le ho data già notizia [...] dei comunicati del P.L.I., del P.R.I. e del M.S.I., nonché del cortese rifiuto opposto, dall'On. Saragat (da me scovato a Chiero Val Malenco) all'on. Villabruna, di aderire all'iniziativa degli altri due minori prima di aver conosciuto i nomi dei membri del nuovo governo che, secondo esso on. Saragat, dovrebbe risultare composto di tecnici non parlamentari,

e, per quanto riguarda il suo partito, neppure ex parlamentari [...]. Pella – al quale ho riferito di non badare ai vestiti bene o male e ai togati o non togati – si è incontrato qui con Villabruna. Hanno avuto un cordialissimo colloquio. Si sono lasciati nella più favorevole reciproca disposizione.

Ho visto Menichella. Gli ho riferito i dubbi di Pella. Ha replicato. Ho portato le repliche a conoscenza di Pella. I due punti di vista si vanno molto accostando. Pella che ha or ora lasciato il mio ufficio così vede la situazione a chiusura di giornata. Egli ha raccolto tutti gli elementi, al lume dei quali le prospettive di pronta riuscita si fanno sempre più promettenti³⁹.

Ed effettivamente, grazie anche al prezioso lavoro "diplomatico" del Segretario generale, la matassa sulla ricomposizione della maggioranza parlamentare trovò un punto di caduta, in virtù della costituzione di un esecutivo monocolore democristiano guidato da Pella con l'appoggio esterno di monarchici, liberali e repubblicani, godendo inoltre dell'astensione benevola dei "missini" e dei socialdemocratici. Fu comunque una tregua di breve durata, che durò il tempo dell'approvazione della legge di bilancio nell'autunno del 1953, prima del manifestarsi di una nuova crisi politica nel gennaio del 1954. Crisi innescata paradossalmente dalla decisione dello stesso Pella di operare un rimpasto nella compagine ministeriale⁴⁰. Dalla cabina di regia del Quirinale si percepiva il malessere crescente da parte dei settori governativi democristiani sul tentativo di rimpasto auspicato da Pella, come evocato nel carteggio tra Carbone ed Einaudi:

[...] Accentuata diffidenza nei rapporti Pella-Fanfani, con qualche riaffiorante, leggera incertezza sulla permanenza di quest'ultimo a, più ancora, sulla utilizzazione di Taviani, del quale sembra, peraltro, certo il trasferimento dalla Difesa, dove, più che De Castiglioni, si penserebbe di destinare un civile in modo da determinare

qualche ulteriore spostamento nell'attuale compagine⁴¹.

Il proposito principale di Pella, infatti, era di rimuovere Fanfani dal ministero dell'Interno, per poi puntare alla sostituzione di Rocco Salomone con Salvatore Aldisio all'Agricoltura. I gruppi parlamentari della Dc si opposero vigorosamente al rimpasto ministeriale, che nelle intenzioni di Pella si sarebbe tramutato di fatto in un ricambio pressoché totale della compagine governativa. Dinanzi all'ostruzionismo interno della Dc, Pella fu costretto a capitolare, il 5 gennaio, e a rimettere il giorno seguente il proprio mandato nelle mani del Capo dello Stato, il quale avrebbe sottolineato successivamente nelle proprie memorie dal Quirinale le pericolose conseguenze negative di quella crisi nella evoluzione del sistema politico-istituzionale repubblicano:

[...] Nella giornata del 5 gennaio, peraltro, si è verificato un fatto nuovo, certamente non mai osservato da quando esiste lo Stato repubblicano; e forse non mai accaduto dopo la proclamazione dello Statuto albertino. In un documento, che non fu ufficialmente portato alla conoscenza del Presidente della Repubblica, ma che il Presidente medesimo non può ignorare, perché reso di pubblica ragione, nell'interezza sua di ordine del giorno e relativo chiarimento, fu affermato: 1) che la persona incaricata di presentare proposte al Presidente della Repubblica (ed in quell'occasione un primo ministro in carica) aveva dovuto prendere atto di una esclusiva; 2) che per conseguenza, la proposta che il primo ministro stesso avrebbe poi presentato al Presidente della Repubblica non era più « sua » proposta, ma una proposta condizionata da una esclusiva pronunciata da chi la costituzione non delega a siffatto ufficio. Le dimissioni del gabinetto Pella hanno esonerato il Presidente della Repubblica dal compito di analizzare il significato dei principi che – in tema di rapporti tra i supremi organi costituzionali – altrimenti sarebbero stati posti;

non lo esonerano, però, dal tener conto del fatto accaduto riguardo alla risoluzione della crisi. È dovere del Presidente della Repubblica di evitare si pongano, nel suo silenzio o nella inammissibile sua ignoranza dell'occorso, precedenti, grazie ai quali accada o sembri accadere che egli non trasmetta al suo successore immuni da qualsiasi incrinatura le facoltà che la Costituzione gli attribuisce⁴².

La prima era Picella (1954-55)

Con l'uscita di scena di Ferdinando Carbone dal Segretariato generale nel marzo del 1954, in virtù della sua nomina a Presidente della Corte dei conti, fu il magistrato Nicola Picella a prendere le redini del vertice amministrativo dell'apparato burocratico quirinalizio. Picella costituiva a tutti gli effetti l'idealtipo del Segretario generale del Quirinale. Di nobile famiglia meridionale, laureato in Giurisprudenza alla Federico II di Napoli, aveva svolto la sua carriera nella magistratura amministrativa e nelle istituzioni parlamentari. Picella non arrivò dal nulla alla Presidenza della Repubblica, ma la sua nomina a Segretario generale fu preceduta da un lungo periodo di apprendistato dal 1948 al 1954 presso le strutture amministrative del Quirinale. Nel corso del mandato presidenziale di Luigi Einaudi, Nicola Picella collaborò con il Capo dello Stato in qualità di Capo dell'Ufficio rapporti con il Parlamento e con il Governo prima e come Segretario generale successivamente.

Dopo l'entrata in vigore della L. 9 agosto 1948, n. 1077, sulla *Determinazione dell'assegno e della dotazione del Presidente della Repubblica e istituzione del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, e del D.P.R. 4 settembre 1948, n. 1171 sullo *Stato*

giuridico ed economico del Segretario generale della Presidenza della Repubblica, venne realizzata la prima organizzazione degli uffici e dei servizi della Presidenza della Repubblica mediante il D.P. R. 9 novembre 1948, n. 4° e a Picella venne conferito l'incarico di Capo dell'Ufficio per gli atti legislativi e di governo, denominato alcuni mesi dopo come Ufficio rapporti con il Parlamento e con il Governo, secondo quanto disposto nel D.P. 25 ottobre 1949, n. 26⁴³. Nel corso del periodo in esame (con riferimento alla sua carriera di magistrato amministrativo) dal 1° giugno 1949, Picella divenne primo referendario del Consiglio di Stato. Successivamente, in data 14 gennaio 1951⁴⁴, divenne Consigliere di Stato e fu assegnato alla Sezione II presso la quale rimase formalmente fino al 1° aprile 1954.

Tra il 1948 e il 1954, Picella mantenne inalterato il suo impegno presso la Presidenza della Repubblica continuando a svolgere le funzioni di: consigliere giuridico del Presidente della Repubblica, pur non avendone il titolo ufficiale; osservatore e analista dell'iter formativo della nuova legislazione repubblicana: funzione normalmente esercitata dal Capo dell'Ufficio rapporti con il Parlamento e con il Governo del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica; studioso e interprete dei principii e delle norme costituzionali.

Con riferimento alla prima delle tre funzioni svolte si deve precisare che fin dall'inizio dello svolgimento del primo incarico (Capo del Servizio rapporti con il Parlamento e con il Governo), Picella svolse una funzione di consigliere *tout court* del Presidente della Repubblica.

Il Segretario generale, Ferdinando Carbone, era un uomo di grande preparazione giuridica ed era stato, precedentemente,

un apprezzato collaboratore di Einaudi in qualità di Capo di Gabinetto del Ministro del bilancio: egli era, quindi, in grado di fornire al Presidente della Repubblica un supporto giuridico-istituzionale di primo piano⁴⁵. L'effettivo ruolo di consigliere giuridico svolto da Picella, anche precedentemente alla sua nomina a Segretario generale, senza averne ufficialmente il titolo, risultò chiaramente da quanto scritto dallo stesso Einaudi il quale ebbe modo di darne testimonianza in un manoscritto indirizzato al Presidente del Senato della Repubblica, Cesare Merzagora, l'otto settembre 1955: «Lo ebbi vicino per sette anni, prima come consigliere accanto a Carbone poi come segretario generale ...giurista di valore ed i suoi pareri, solleciti e ponderati, mi hanno sempre aiutato nella risoluzione di delicati problemi»⁴⁶.

La mancanza della specifica qualifica ufficiale di "consigliere" non risultò rilevante: al riguardo si deve tener presente che dal 1948 al 1985 i Consiglieri ufficiali del Presidente della Repubblica furono solo due, il Consigliere diplomatico e il Consigliere militare; raramente furono previsti tre o quattro consiglieri presidenziali fino alla presidenza di Cossiga, dopo la quale vi fu una esplosione degli incarichi di consulenza⁴⁷.

Al riguardo, risulta chiaramente che dal maggio 1948 al marzo 1954 i due collaboratori principali che esaminavano i documenti inviati al Quirinale per la firma del Capo dello Stato sono stati Ferdinando Carbone e Nicola Picella. Un esempio della stima e della fiducia di Einaudi nei confronti di Picella è dato dal conferimento dell'incarico di trattare con la Presidenza del Consiglio dei Ministri la stesura del testo del decreto presidenziale con cui sarebbe stato disci-

plinato lo stato giuridico ed economico del Segretario generale⁴⁸. Con riferimento alla seconda funzione esercitata, Picella utilizzò la sua preparazione giuridica nel seguire quotidianamente la nascita e l'evoluzione della legislazione repubblicana.

Egli, antecedentemente al suo primo incarico presso la Presidenza della Repubblica, per circa quattro anni, era stato Addetto all'Ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri in quel periodo titolare (quasi esclusivamente) del potere legislativo. Picella svolse, quindi, la sua attività quotidiana collaborando alla stesura dei testi normativi e mantenendo utili e costanti rapporti personali nel seguire lo svolgimento dell'attività legislativa delle due Camere con particolare riferimento alla discussione e all'approvazione parlamentare dei disegni di legge governativi: dall'autorizzazione presidenziale alla presentazione in Parlamento fino alla promulgazione delle leggi da parte del Capo dello Stato⁴⁹.

Con riferimento alla terza funzione svolta, si devono ricordare i ventisette studi elaborati da Picella in materia costituzionale, con particolare riferimento all'esercizio e alla titolarità dei poteri presidenziali previsti nella Costituzione in relazione, quindi, alla natura formale o sostanziale della loro attribuzione al Capo dello Stato, soprattutto con riferimento ai rapporti tra il Presidente della Repubblica e il potere esecutivo.

Con tali studi, inediti, testimoni del livello della sua preparazione giuridico-istituzionale, Picella fornì un contributo estremamente utile alla giusta interpretazione ed applicazione di alcuni principi e norme costituzionali che dovevano ricevere attuazione ed applicazione negli anni e, soprattutto, nei mesi immediatamente successivi

all'elezione di Luigi Einaudi nel 1948⁵⁰.

Nicola Picella venne nominato Segretario generale della Presidenza della Repubblica il 1° aprile 1954 mediante il D.P.R. 22 marzo 1954. Il primo dei tre incarichi di Segretario generale della Presidenza della Repubblica, ricevuto dal Presidente Luigi Einaudi, fu di breve durata, la più breve tra quelle succedutesi dal 1948 ad oggi: un anno, un mese e dodici giorni (1° aprile 1954 - 12 maggio 1955), breve ma tutt'altro che leggera in termini di significato e di contenuti.

Durante lo svolgimento delle funzioni di Segretario generale andarono consolidandosi ulteriormente i rapporti di Picella con i componenti del Governo, con gli esponenti del mondo politico e con i vertici degli organi legislativi ed amministrativi dello Stato. Tali rapporti andarono estendendosi progressivamente fino ai primi mesi del 1955, man mano che si andava avvicinando la data dell'elezione del nuovo Presidente della Repubblica.

Questo ampliamento delle relazioni politiche di Picella, nel momento della sua prima nomina a Segretario generale della Presidenza della Repubblica, traeva origine dalla particolare conoscenza sia delle norme e dei principi costituzionali sia della legislazione ordinaria, conoscenza che poche altre persone potevano vantare; inoltre aveva costituito, per necessità di lavoro, una rete di rapporti personali con numerosi componenti dell'apparato governativo e amministrativo nazionale.

Divenuto Segretario generale, Picella proseguì nello svolgimento dell'attività precedentemente svolta da Ferdinando Carbone rimanendo l'unico collaboratore di Einaudi nella funzione e nel ruolo di consigliere del Capo dello Stato nell'eser-

cizio delle funzioni presidenziali e divenne, inoltre, Capo dell'Amministrazione della Presidenza della Repubblica.

Il Segretario generale inviava puntualmente al Presidente della Repubblica le relazioni sulla evoluzione della situazione politica e sulle problematiche emergenti non trascurando nessun particolare ed inserendo, a volte, accanto alla data l'indicazione (anche) dell'ora nella quale lo scritto era stato redatto: tali relazioni venivano inviate periodicamente al Capo dello Stato anche nei periodi trascorsi in luoghi lontani da Roma sia nella sua Dogliani sia in altre località.

Un esempio dei rapporti esistenti tra Picella e i maggiori esponenti politici dell'epoca, dove il Segretario Generale operava in qualità di consigliere del Presidente, è fornito dai contenuti della Relazione inviata al Presidente della Repubblica nel corso del rimpasto governativo nel mese di ottobre del 1954:

Mi sono immediatamente recato dal Presidente Scelba, al quale ho riferito il Suo pensiero. Egli La ringrazia vivamente e mi ha dichiarato che, fra tutte, preferirebbe la soluzione Vanoni; in tale ipotesi sarebbe però incerto per la successione al bilancio. La cosa dovrebbe essere decisa stanotte o nella mattinata di domani, a seguito di un colloquio che Scelba avrà con Saragat e Malagodi. Quanto alla successione al bilancio, penso che forse Le sarebbe gradito il nome di La Malfa. Se la scelta non dovesse cadere su Vanoni (che attualmente è in America), la cerimonia del giuramento dovrebbe aver luogo domani o lunedì (beninteso a Dogliani), dato che martedì il governo dovrà presentarsi alle Camere. La prego di accogliere, Signor Presidente, insieme alla gentile Signora Einaudi, il mio deferente omaggio⁵¹.

Con approccio strategico, riserbo e accuratezza Picella mantenne i necessari ed opportuni contatti sia con il mondo politico sia con gli ambienti diplomatici nel corso

dei primi dieci mesi del 1954, in relazione alla soluzione del problema di Trieste, fino al ritorno della Città all'Italia suggerito dalla visita effettuata da Luigi Einaudi il 4 novembre di quell'anno. Un esempio in proposito è fornito dal carteggio tra Nicola Picella e Luigi Einaudi relativo alla questione triestina: in particolare il riferimento è a sei relazioni inviate dal Segretario generale al Capo dello Stato trasmesse tra il 4 agosto 1954 e il 24 settembre dello stesso anno. In questo contesto emerge il ruolo di consigliere, se non di eminenza grigia, svolto da Picella testimoniato da un estratto delle relazioni:

Mi permetto di inviarLe (alleg. 1) – con preghiera di cortese sollecita restituzione – copia del progetto del memorandum d'intesa che dovrebbe essere siglato a Londra da noi, dagli jugoslavi e dagli anglo-americani. Nelle facciate di sinistra figurano le nostre proposte del 7 luglio, in quelle di destra le controproposte jugoslave del 29 luglio. Vi sono pure allegati riguardanti la delimitazione territoriale, il traffico interzonale e lo statuto delle minoranze, nonché alcuni documenti segreti riguardanti la conferenza per il porto di Trieste, la pesca, le riparazioni, ecc. le rimetto pure (alleg. 2) copia delle nostre osservazioni sul progetto di tutela delle minoranze trasmesse oggi a Brosio.

b) Presumibile data dell'accordo – Allo stato delle cose non è possibile fare alcuna previsione certa. L'accordo, tuttavia, non è imminente, e mi è stato assicurato che tra la definizione delle questioni in sospenso e la firma dell'assegno passeranno circa cinque o sei giorni.

c) Opportunità della Sua presenza a Roma all'atto della siglatura dell'accordo. Il presidente De Nicola – che ho visto ieri e che mi ha incaricato di presentarLe i suoi più affettuosi saluti – mi ha lungamente intrattenuto sull'argomento, insistendo sulla necessità che il Capo dello Stato si trovi nella capitale per ricevere dal governo l'annuncio ufficiale dell'evento. Sia Scelba che Pella, pur non parlando di necessità, sono della stessa opinione.

Mi permetta di rappresentarLe il mio avviso, dopo aver meglio meditato sull'argomento.

La questione presenta una duplice esigenza: la prima, di non conferire solennità eccessiva all'avvenimento, il che potrebbe per un verso elidere quel carattere di provvisorietà che si tiene ad affermare, e per altro verso determinare reazioni degli jugoslavi, che avrebbero tutto l'interesse ad interpretare in senso annessionistico il nostro comportamento, tanto da giungere a dichiarazioni formali, ancor più impegnative, per la zona B. La seconda esigenza - forse prevalente - è quella di dare l'impressione che il Capo dello Stato aderisce alla soluzione, in modo da dar forza al governo e svelenire le polemiche e le reazioni non solo nel parlamento e nell'opinione pubblica ma anche nei locali ambienti triestini. Vagliate entrambe le esigenze sembrerebbe anche a me opportuna la Sua presenza a Roma per ricevere ufficialmente dal governo la notizia, leggere un messaggio alla nazione e ai triestini ed, eventualmente, ricevere in udienza il sindaco di Trieste. Il messaggio, però - secondo l'avviso di Scelba - dovrebbe essere meno altisonante; il punto più delicato è se esso debba contenere un cenno agli italiani della zona B, cenno che, per quanto cauto, difficilmente potrebbe conciliarsi con l'augurio di un miglioramento dei rapporti italo-jugoslavi⁵².

Successivamente, nel corso dei primi mesi del 1955, Picella seguì con attenzione e discrezione l'evolversi della situazione politica con riferimento all'elezione del nuovo presidente della Repubblica, in relazione alla quale aspiranti candidati, partiti politici, correnti costitutesi negli stessi partiti avevano iniziato a mobilitarsi molto tempo prima della fissazione della data degli scrutini. Nella Democrazia Cristiana si era costituita la corrente "Concentrazione", la quale operò attivamente in favore della elezione di Giovanni Gronchi e si sciolse poco tempo dopo l'elezione presidenziale.

Picella raccoglieva le notizie e manteneva contatti con i più importanti uomini politici per poter rappresentare a Luigi Einau-

di un quadro preciso della situazione quale si andava evolvendo giorno dopo giorno, fornendo una descrizione particolareggiata con riferimento ai vari mutamenti che si verificavano, a volte in maniera decisiva, in relazione alla immissione o estromissione di uno o più candidati, a distanza di pochi giorni o, a volte, di qualche ora.

In particolare, devono essere ricordate le relazioni inviate a Einaudi nei giorni di aprile del 1955, in vista delle elezioni del nuovo capo dello Stato. Eccone un esempio da cui si evince il ruolo di *intelligence* svolto dal Segretario della Presidenza per il capo dello Stato sulla possibilità di una rielezione del Presidente uscente a partire dagli albori della Repubblica:

Signor Presidente, come avrà appreso dalla stampa, stamane ha avuto luogo in una villa della Camilluccia una riunione dei 'notabili' della democrazia cristiana per discutere il problema della elezione presidenziale. Sono in grado di comunicarLe che Pella, Gonella, Andreotti e Gronchi si sono decisamente pronunziati per la di Lei rielezione; Scelba, pur dichiarandosi favorevole alla di Lei riconferma, ha fatto presente la difficoltà da parte della democrazia cristiana di garantire l'esito positivo della votazione, mentre i rappresentanti della destra democristiana hanno per contro dichiarato che il partito dovrebbe impegnarsi in questo senso. Gli altri intervenuti si sono mostrati alquanto freddi senza prendere una posizione netta. Fanfani si è limitato a dirigere la discussione, ma ad un certo momento è intervenuto per affermare che, avendo personalmente avvicinato a scopo di sondaggio circa 100 parlamentari, soltanto il 15 % di questi, a suo dire, si sarebbero pronunziati per una Sua conferma. Tuttavia la riunione, che in partenza aveva come scopo un primo scambio di vedute sull'argomento, si è conclusa con un nulla di fatto, rinviandosi ogni decisione alla prossima riunione della direzione del partito che Le confermo avrà luogo nei primi giorni della entrante settimana. Questa sera è venuto da me Pella il quale mi ha confermato le notizie di cui sopra; egli non ha mancato di mani-

festarmi le sue perplessità, affermando di ritenere che, almeno per il momento, la situazione non è favorevole alla di Lei rielezione. Ho saputo dai liberali che Moro è contrario alla Sua conferma, ma è però molto preoccupato per le forti divisioni in seno al partito di maggioranza⁵³.

E ancora cinque giorni dopo, Picella scrive a Einaudi:

Signor Presidente, le notizie che sto per darLe completano e rettificano quelle già pubblicate dalla stampa di stasera; ed è per questo che mi affretto a riferirGliele. Nella riunione di stamane presso Macrelli dei rappresentanti dei gruppi parlamentari del quadripartito sono stati discussi i seguenti punti: 1) – Opportunità della rielezione – I democristiani (Moro e Ceschi) e i repubblicani (Pacciardi e Amadeo) si sono pronunciati in senso contrario per i noti motivi di principio; il socialdemocratico (Matteotti) non ha replicato; il liberale (Colitto) si è pronunciato a favore della rielezione. Tutti però hanno concordato di non rendere di pubblica ragione i rispettivi punti di vista (quasi che non fossero già di dominio pubblico!), per non pregiudicare la possibilità di ricorrere alla rielezione nel caso in cui non andassero in porto le altre candidature. 2) – Scelta della persona – Il liberale, i repubblicani e il socialdemocratico hanno confermato la loro preferenza per un Presidente laico; Moro ha riconosciuto la necessità di avere un indipendente. Per quanto nessun nome sia stato fatto, si è compreso che Pacciardi e Moro propendono per Merzagora. Il liberale ha insistito sulla opportunità di evitare che alla suprema magistratura giunga una persona del partito di maggioranza, dato che presidenza del consiglio, presidenza della camera e presidenza del senato sono già in mani democristiane, lasciando così intendere di considerare Merzagora non indipendente. Il silenzio serbato dal socialdemocratico sulla opportunità della rielezione, seguito dalla dichiarazione di preferire anch'egli un Presidente laico, fa intendere che i socialdemocratici abbiano abbandonato la prima posizione assunta da Saragat. Mi riservo di darLe domani ulteriori notizie⁵⁴.

L'influenza politica di Picella si mostrò anche nei rapporti con alcuni uomini

di governo. Per esempio Paolo Emilio Taviani, Ministro della difesa nel Governo presieduto da Mario Scelba (febbraio 1954 - luglio 1955), si rivolse a Picella per essere rassicurato sulla correttezza della procedura che veniva seguita in relazione all'esecuzione dell'accordo per l'installazione delle basi NATO in Italia. Il dubbio era nato dal fatto che accordi simili conclusi in Belgio e Olanda erano stati ratificati dai rispettivi Parlamenti. Lo stesso Ministro della difesa nel suo diario, sotto la data di venerdì 9 aprile 1954, annotava: domandai a Picella, Segretario generale del Quirinale: «Siamo certi che non si vada fuori della Costituzione?» ricevendo la risposta: «Assolutamente certi. Si tratta dell'applicazione di un Trattato votato dal Parlamento»⁵⁵.

Subito dopo l'elezione di Giovanni Gronchi a Presidente della Repubblica, Nicola Picella lasciò l'incarico di Segretario generale della Presidenza della Repubblica il 12 maggio 1955.

Al suo posto venne nominato Oscar Moccia, appartenente alla carriera prefettizia del Ministero dell'interno. Nella stessa data del 12 maggio 1955, Nicola Picella cessò dalla posizione di fuori ruolo presso la Magistratura amministrativa del Consiglio di Stato.

Conclusioni

Dall'analisi condotta sul ruolo svolto dal Segretario generale nel primo settennato di Einaudi, è già possibile tracciare un bilancio e sull'influenza esercitata e sul contributo concreto offerto da questo *grand commis d'État* nella definizione della politica del Quirinale. I Segretari, che si sono

alternati alla guida della macchina amministrativa quirinalizia, hanno seguito scrupolosamente il complesso processo di istituzionalizzazione del Segretariato – in modo particolare Carbone – nella delicata fase di avvio della Presidenza della Repubblica nel 1948. Le figure prese in esame di Carbone e Picella dimostrarono di possedere un grande bagaglio tecnico-giuridico, il quale permise loro di inquadrare e di perimetrare nel miglior modo possibile la figura del Capo dello Stato nel neonato ordinamento repubblicano. Sotto questo aspetto seppero giocare un ruolo estremamente utile per il Presidente Einaudi, nel sostenere l'inquilino del "Colle" nel suo sforzo di mantenere intatti – se non rafforzati – i poteri attribuitigli dalla Costituzione del 1948, soprattutto dinanzi alla volontà manifestata da De Gasperi di ridimensionare il tasso di dualismo della forma di governo parlamentare in Italia nel corso della prima legislatura repubblicana. In tale lavoro quotidiano i Segretari generali svolsero indubbiamente una funzione significativa di veri e propri tessitori politici tra il Quirinale e il Viminale, sondando inoltre costantemente le posizioni delle singole forze politiche che componevano la maggioranza centrista a guida degasperiana.

In conclusione, sin dalle origini della Presidenza della Repubblica si evidenzia nel segretariato generale un'organizzazione burocratica ad elevato tasso tecnico-giuridico; predisposta alla raccolta e all'elaborazione delle informazioni e volta alla costruzione di una rete istituzionale, in *primis* da parte del Segretario stesso, al fine di supportare le decisioni presidenziali. Inoltre, il Segretario generale agisce da analista e consigliere del Presidente, talvolta da "coregista" nella risoluzione delle crisi politi-

che e assumendo il ruolo di eminenza grigia sul piano strategico. Si distilla in tal modo, sin dal principio, l'essenza del Segretario generale: apice congiunturale tra politica e burocrazia, tra *policy-making* ed esecuzione amministrativa, tra una peculiare forma di intelligence e prassi giuridica, secondo uno schema tecnocratico inusuale per il sistema politico-istituzionale italiano⁵⁶.

Alla luce di questo duplice aspetto si può così cogliere pienamente l'importanza del lavoro svolto dai Segretari generali nel plasmare e nel delineare uno "spazio autonomo" di intervento politico del Presidente nella cornice istituzionale repubblicana, già a partire dal primo settennato.

- * In un progetto di ricerca condito, Lorenzo Castellani è autore del primo e del terzo paragrafo, mentre Gian Marco Sperelli del secondo e quarto paragrafo.
- ¹ M. Ridolfi (a cura di), *Presidenti. Storia e costumi della Repubblica nell'Italia democratica*, Roma, Viella, 2014; G. Orsina, M. Ridolfi (a cura di), *La Repubblica del presidente. Istituzioni, pedagogia civile e cittadini nelle trasformazioni delle democrazie*, Roma, Viella, 2022; F. Bonini, S. Guerrieri, S. Mori, M. Olivetti, *Il settennato presidenziale. Percorsi transnazionali e Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2022; M. Olivetti, F. Bonini, G.M. Sperelli, F. Benedetti (a cura di), *Le elezioni presidenziali nella storia. Il Mattarella-bis in prospettiva*, Torino, Giappichelli, 2023.
- ² Sulla rilevanza dell'istituzione del Segretariato in relazione alla crescente centralità politica del Capo dello Stato, si esprimeva già in tal senso Maurice Hauriou nel primo dopoguerra affermando: «Si le rôle du Président de la République devait être développé, il serait nécessaire doter la Présidence de la République d'un Secrétaire permanent». M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1923, p. 457.
- ³ S. Cassese, G. Galasso, A. Melloni (a cura di), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Bologna, il Mulino, 2018.
- ⁴ Tra le poche esaustive ricostruzioni dedicate al Segretariato del Quirinale si segnala quella di Nicola Occhicupo, in cui l'autore individua una sorta di dualità nella struttura del Segretariato. Da un lato, infatti, vi sono i cosiddetti "consiglieri politici": alti funzionari provenienti dalle amministrazioni dello Stato, collocati fuori ruolo oppure distaccati presso il Quirinale, dotati di specifiche competenze giuridiche e che sono nominati direttamente dal Capo dello Stato, rappresentando di fatto il corpus del "gabinetto" politico del Presidente; dall'altro vi è, invece, la struttura permanente amministrativa, vale a dire il personale del Segretariato che non è legato a doppio filo con il mandato dell'inquilino del Quirinale. Cfr., N. Occhicupo, *Il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 33-34.
- ⁵ G. Melis, A. Natalini (a cura di), *Governare dietro le quinte. Storia e pratica dei gabinetti ministeriali in Italia (1861-2023)*, Bologna, il Mulino, 2023.
- ⁶ S. Piscitello, *Gli "uomini del Colle" da ieri ad oggi*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», 78/2011, pp. 615-627.
- ⁷ E. Herring, *Public administration and the public interest*, New York, McGraw-Hill Book Co. 1936.
- ⁸ D.C. Kozak, *The bureaucratic politics approach: the evolution of the paradigm*, in D.C. Kozak, J.M. Keagle (ed. by), *Bureaucratic politics and national security. Theory and practice*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1988, p. 5. Vedi anche G. Allison, *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*, London, Longman, 1971.
- ⁹ P.H. Appleby, *Policy and administration*, Alabama, University of Alabama Press, 1949; N. Long, *Power and administration*, in «Public Administration Review», vol. 9, 1949, pp. 257-264.
- ¹⁰ Snyder, Bruck, Sapin, *Foreign Policy Decision-Making cit.*, p. 98.
- ¹¹ R. Hilsman, *The foreign-policy consensus: an interim research report*, in «Journal of conflict resolution», vol. III, 1959, pp. 361-382; G. Almond, J. Coleman, *The politics of the developing areas*, Princeton, Princeton University Press, 1963; R. Neustadt, *Presidential power. The politics of leadership*, John Wiley and Sons, New York 1960; S. Huntington, *The common defense: Strategic Programs in national politics*, New York, Columbia University Press, 1961; D. Braybrooke, C. Lindblom, *A Strategy of decision: policy evaluation as a social process*, in «Political Science Quarterly», vol. 79, 1964, pp. 584-588; R. Neustadt, *Alliance politics*, New York, Columbia University Press, 1970.
- ¹² G. Melis, *I grand commis della Repubblica*, il Mulino, 5 Febbraio 2022, versione online <<https://www.rivistailmulino.it/a/i-grand-commis-della-repubblica>> novembre 2025.
- ¹³ Nel corso dell'iter parlamentare di approvazione della legge, si segnala l'emendamento presentato dall'esponente liberale Epicarmo Corbino, in merito al mantenimento della vecchia Casa Militare del Quirinale nella struttura del Segretariato. Un'ipotesi smontata dall'intervento del relatore della legge Ezio Amedeo: «Per le considerazioni svolte nella relazione e dedotte dal profilo del Capo dello Stato nell'ordinamento repubblicano, non crediamo che debba essere istituita una Casa militare del Presidente della Repubblica. Perché, se di fatto il Sovrano è il Capo effettivo delle forze armate, il Presidente della Repubblica, di una Repubblica democratica fondata sul lavoro, assume il comando delle forze armate come simbolo unificatore di tutti i poteri dello Stato, rimanendo in pratica gli organi tecnici della difesa sempre alle dipendenze del Governo, politicamente responsabile dinanzi al Parlamento». A chiudere la questione, con il ritiro da parte dello stesso Corbino del suo emendamento, fu il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Andreotti, il quale dichiarò che la mancata specificazione tra strutture civili e militari risulta superflua e non opportuna poiché «esiste il Segretario generale dalla quale dipendono tutti i servizi, compresi, eventualmente, i militari che fossero al servizio del Presidente della Repubblica». Atti parlamentari (d'ora in poi AP), Camera dei deputati, *Resoconto stenografico*, seduta antimeridiana del 3 agosto 1948, pp. 1269-1270.
- ¹⁴ Magistrato e avvocato dello Stato

dal 1926 al 1945, Carbone venne nominato capo di Gabinetto del Ministro delle finanze, Pietro Campilli, nel febbraio 1947, prima del suo incontro decisivo con Einaudi, il quale lo volle come capo di gabinetto al ministero del Bilancio dal giugno 1947 fino alla sua elezione al Quirinale nel maggio del 1948.

¹⁵ Archivio Storico della Presidenza della Repubblica, (d'ora in poi ASPR), *Relazione di fine settennato della Presidenza Einaudi*, p. 76.

¹⁶ Parsimonia e sobrietà testimoniate da un significativo passaggio di una lettera inviata da Ferdinando Carbone al Presidente Einaudi, il 30 agosto 1948, sulla eventuale attribuzione di una indennità di rappresentanza al Segretario generale: «[...] Sono molto esitante [...] sulla opportunità per il Segretario generale [...] di una indennità di rappresentanza [...] È altresì vero che per il Segretario generale potrebbe ritenersi giustificata trattandosi di funzionario che ha effettivi obblighi di rappresentanza. Ma io personalmente ritengo che la parsimonia con cui deve vivere ogni funzionario può consentirgli, col trattamento normale, di assolvere a tali obblighi dignitosamente, senza bisogno di integrazioni particolari». ASPR, Fondo Ferdinando Carbone, busta 18, *lettera al Presidente della Repubblica*, 30 agosto 1948, p. 1.

¹⁷ A. Baldassarre, C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, Laterza, 1985, pp. 25-61.

¹⁸ Le attività dell'Ufficio stampa furono indirizzate essenzialmente nella raccolta delle informazioni attraverso la lettura di circa sessanta quotidiani e periodici, con un certosino lavoro di ritaglio e sintesi degli articoli più rilevanti da inviare al Segretario generale e al Presidente della Repubblica. Tutti i ritagli destinati quotidianamente al segretario generale furono conservati e ordinati cronologicamente dal 1948, se-

guendo un'accurata catalogazione suddivisa in quattrocento voci, sotto le seguenti categorie: «Italia» (questioni politiche, costituzionali, amministrative, economia, finanza, lavoro), «Affari internazionali» e, infine, «Uomini e figure». In ASPR, *Relazione di fine settennato della Presidenza Einaudi*, p. 25.

¹⁹ Alla ripresa dei lavori parlamentari l'esecutivo fu costretto a rispondere ad alcune interpellanze da parte delle opposizioni di sinistra in merito alla repressione del fenomeno del banditismo in Sicilia, a cui rispose vigorosamente il ministro degli Interni Scelba. Cfr., AP, Camera dei deputati, *Resoconto stenografico*, seduta antimeridiana, 14 settembre 1948, pp. 2000-2005.

²⁰ ASPR, Fondo Ferdinando Carbone, busta 18, *lettera al Presidente Einaudi*, 13 settembre 1948, pp. 2-3.

²¹ Già Edmondo Berselli aveva sottolineato a suo tempo questo dato politico-istituzionale, sostenendo che il mandato di Einaudi: «[...] ebbe una funzione centrale nel consolidamento degli equilibri istituzionali dell'età del centrismo, e sicuramente la sua azione si avalse della stabilità politica del centrismo garantita dalla leadership di De Gasperi. Ma sarebbe un errore considerarlo semplicemente come l'autore del sigillo istituzionale su una fase politica. [...] Einaudi riuscì quindi a conquistare spazi precisi per l'azione presidenziale (per ciò che riguarda in particolare la nomina dei giudici costituzionali e dei senatori a vita, la scelta del Presidente del Consiglio, lo scioglimento delle Camere)». E. Berselli, *Tutti i poteri del Presidente*, in «il Mulino», II, 1992, p. 218.

²² Formatosi il 27 gennaio 1950, il sesto Governo De Gasperi vide la luce a seguito dell'uscita dalla compagine ministeriale dei liberali, in virtù dell'accelerazione impressa dall'esecutivo sul fronte della riforma agraria con

l'adozione di un disegno legge da parte del Consiglio dei Ministri il 20 marzo. La svolta riformistica della coalizione centrista provocò indubbiamente sommovimenti e agitazioni nella direzione del partito liberale, con il profilarsi di possibili alleanze con le forze anti-sistema di destra dell'emiciclo parlamentare, come suggerito dalla ricostruzione di Magnani: «Depuis la formation du nouveau ministère de M. De Gasperi, auquel le parti libéral est demeuré étranger, le camp politique de droite est en mouvement[...]. Le secrétaire général du parti libéral, M. Villabruna, démentit quelques jours plus tard qu'il y a eût possibilité d'entente entre son parti et le mouvement social, mais non avec les monarchistes. Le lendemain, l'ancien ministre Casati faisait une déclaration analogue, mais après ces déclarations, M. Villabruna se rencontra en privé dans un village près de Naples avec le Président de la République. Peut-être cette longue consultation a-t-elle donné lieu à un encouragement de M. Einaudi pour que le parti libéral entrât dans l'alliance nationale projetée». L. Magnani, *Glissement à droite*, in *Journal de Genève*, 21 mars 1950, ora in ASPR, Fondo Ferdinando Carbone, busta 18.

²³ ASPR, Fondo Ferdinando Carbone, busta 19, *lettera a Ferdinando Carbone*, 22 marzo 1950.

²⁴ ASPR, Fondo Ferdinando Carbone, busta 18, *lettera al Presidente Einaudi*, 27 luglio 1950.

²⁵ De Gasperi aveva preconizzato tale svolta, nel corso di una riunione con i gruppi parlamentari della Dc, celebrata il 16 marzo del 1950, insistendo sulla necessità non più procrastinabile di avviare la stagione delle riforme: «Il gruppo proponga pure gli emendamenti, ma lasci agire il governo perché a questi provvedimenti è legato il partito delle riforme. Fino ad oggi ho usato il massimo della prudenza per tenere insieme tutte le forze possibili di fronte alla

- situazione internazionale. Tutto quello che era possibile tentare e sperare lo si è fatto. Oggi dobbiamo dire che il sistema democratico è minacciato ed occorre fare, realizzare per il Paese». Archivio Storico Istituto Luigi Sturzo (d'ora in poi ASILS), Fondo Democrazia cristiana, bb. 29 e 30, ora in P. Craveri, *De Gasperi*, Milano, Mondadori, 2012, pp. 442-443.
- ²⁶ ASPR, Fondo Ferdinando Carbone, busta 18, *lettera al Presidente Einaudi*, 9 ottobre 1950.
- ²⁷ Cfr., G. Quagliariello, *La legge elettorale del 1953. Dibattiti storici in Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 24.
- ²⁸ Una convinzione che circola con insistenza nel *milieu* politico, soprattutto tra i ranghi dei superstiti della vecchia classe politica liberale, come testimoniato perfettamente da una caustica affermazione dell'ex Presidente del Consiglio Nitti: «Regioni, proporzionale e Corte costituzionale basterebbero da sole a scardinare anche le nazioni più forti». Ora in F. Bonini, *Storia della corte costituzionale*, Roma, Nuova Italia Scientifica, 1996, p. 77.
- ²⁹ Cfr., AP, Camera dei deputati, *Resoconto stenografico*, seduta pomeridiana, 14 marzo 1951, p. 27117.
- ³⁰ P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», IV, 1958, p. 307.
- ³¹ ASPR, Fondo Ferdinando Carbone, busta 18, *lettera al Presidente Einaudi*, 25 marzo 1951.
- ³² C.M. Sperelli, *Processi politici e politiche costituzionali. Istituzioni e Costituzioni in Francia e in Italia (1946-2000)*, Roma, Studium, 2024, p. 128.
- ³³ ASPR, Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Einaudi*, p. 398.
- ³⁴ M.S. Piretti, *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, Bologna, il Mulino, 2003; G. Andreotti, *1953. Fu legge truffa?*, Milano, Rizzoli, 2007.
- ³⁵ Ora in E. Tosato, *Il Capo dello Stato e il governo. La nuova Costituzione italiana. Progetto e relazioni*, Roma, Studium, 1947, p. 174.
- ³⁶ Sul punto vedi rispettivamente P. Craveri, *De Gasperi e la legge elettorale del 1953*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XIX, 1990, pp. 163-176; P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna, il Mulino, 1997, p. 248.
- ³⁷ ASPR, Fondo Ferdinando Carbone, busta 18, *lettera al Presidente Einaudi*, 8 agosto 1953.
- ³⁸ P.L. Ballini, A. Varsori, *L'Italia e l'Europa (1947-1979)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, t. I, 2004, p. 221.
- ³⁹ ASPR, Fondo Ferdinando Carbone, busta 18, *lettera al Presidente Einaudi*, 14 agosto 1953.
- ⁴⁰ Sulla genesi paradossale della crisi di governo ebbe modo di esprimersi causticamente De Gasperi, il quale nel corso della sua esperienza alla testa dell'esecutivo si era reso protagonista di numerosi rimpasti con esiti positivi sulla stabilità dei propri ministeri: «se fossimo in diplomazia potrei pubblicare un libro interessante. Esso dimostrerebbe che la crisi è nata dal rimpasto, che il rimpasto non venne né proposto né imposto dal partito ma fu ritenuto utile, anzi necessario, dallo stesso Presidente del Consiglio, il quale lo fece preannunciare proprio per il periodo delle vacanze dandone comunicazione al Consiglio dei Ministri». A. De Gasperi, *Discorsi parlamentari*, vol. II, Camera dei Deputati, Roma 1985, p. 1215.
- ⁴¹ ASPR, Fondo Ferdinando Carbone, busta 18, *lettera al Presidente Einaudi*, 1 gennaio 1954.
- ⁴² L. Einaudi, *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Torino, Einaudi, 1956, pp. 33-34. Sui rischi di una eccessiva ingerenza da parte dei gruppi parlamentari nella formazione dei governi di coalizione, si era già espresso Einaudi piuttosto criticamente nel 1944: «Il Primo ministro, una volta designato, dovrebbe scegliere i suoi colleghi in guisa che rappresentino le forze parlamentari da cui è stato designato, ma con scelta insindacabile e che il gabinetto così costituito governi così come un tutto unitario, cessando i singoli ministri di rappresentare i partiti». L. Einaudi, *La nuova Europa*, 31 dicembre 1944, ora in L. Einaudi, *Il buongoverno*, Roma-Bari, Laterza, 1973, p. 89.
- ⁴³ Cfr., R. Gallinari, *Nicola Picella. Un grande servitore dello Stato*, Roma, Bulzoni, 2019, p. 42.
- ⁴⁴ DPR 22 gennaio 1951.
- ⁴⁵ Gallinari, *Nicola Picella* cit., p.32.
- ⁴⁶ Archivio Fondazione Luigi Einaudi di Torino (d'ora in poi AFLET), Fondo Luigi Einaudi, Sez.2, *Corrispondenza* fasc. Cesare Merzagora.
- ⁴⁷ Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, *Quaderni di Documentazione*, n.16, *Il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica II, Biografie*, Bulzoni, Roma 2009.
- ⁴⁸ D.P.R. 4 settembre 1948, n.1171.
- ⁴⁹ Gallinari, *Nicola Picella* cit., pp.23-27.
- ⁵⁰ Ivi, pp. 127-137.
- ⁵¹ Relazione del 17 Ottobre 1954 ore 21, inviata a mano al Presidente della Repubblica.
- ⁵² AFLET, Fondo Luigi Einaudi, Sez.2 *Corrispondenza*, Fasc. Nicola Picella, estratti della Relazione del 6 agosto 1954.
- ⁵³ AFLET, Fondo Luigi Einaudi, Sez.2 *Corrispondenza*, Fasc. Nicola Picella, Relazione del 16 Aprile 1955.
- ⁵⁴ AFLET, Fondo Luigi Einaudi, Sez.2 *Corrispondenza*, Fasc. Nicola Picella, Relazione del 21 Aprile 1955.
- ⁵⁵ P.E. Taviani, *Politica a misura d'uomo*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 354.
- ⁵⁶ Sul rapporto tra pubblica amministrazione e politica cfr., S. Kuhlmann, H. Wollmann, R. Reiter, *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*, London, Elgar, 2025;

J.N. Raadschelders, T. Toonen, F.M. Van der Meer, *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*, Basingstoke UK, Palgrave, 2007; L. Castellani, *History and Public Administration: Meanings, Problems, Usefulness in Policy-making*, in E. Ongaro, G. Orsina, L. Castellani, *The Humanities and Public Administration: an Introduction*, London, Elgar, 2025, pp. 133-151. Per cenni sulla tecnocrazia in chiave comparata, L. Castellani, *L'altro potere. La tecnocrazia in una prospettiva storica*, in L. Viviani e A. Masala (a cura di), *L'età dei populismi. Un'analisi politica e sociale*, Roma, Carocci, 2020, pp. 151-180.