

NOMOS

Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale



G. MELIS, A. NATALINI (a cura di), *Governare dietro le quinte. Storia e pratica dei gabinetti ministeriali*, Bologna, Il Mulino, 2023, pp. 202*

Il Volume curato da Guido Melis e Alessandro Natalini verte sulla storia e l'attualità dei gabinetti ministeriali – gli uffici di diretta collaborazione col Governo – dal 1861 al 2023. I primi gabinetti, intesi come gruppi di persone che collaboravano con importanti personalità a cominciare dal re, risalgono al XVI secolo. Il termine “gabinetti” (come riporta Giovanna Tosatti) alludeva a un piccolo locale riservato nel quale, durante le monarchie assolute, il sovrano era a contatto con pochi e intimi consiglieri e, per estensione, il gruppo che in tale locale si riuniva. Ancora oggi, i gabinetti sono strutture essenziali che si pongono al confine tra politica e amministrazione, fungendo da filtro tra Ministro e Ministero, luoghi ove si elaborano le informazioni e le politiche pubbliche e inizia a formarsi l'indirizzo politico.

Si tratta, tuttavia, di una “zona grigia delle istituzioni” che poco era stata analizzata finora. Per far questo, nella ricerca che ha portato al Volume sono stati utilizzati quattro diversi strumenti: in primo luogo, la creazione di una banca dati; in secondo luogo, delle schede bibliografiche essenziali; in terzo luogo, una serie di biografie più lunghe e dettagliate; infine, 40 interviste (senza ignorare ovviamente la pur scarsa letteratura sul tema). Alcuni studi, in particolare, si erano concentrati su momenti particolari o sul progressivo consolidarsi di quella rete di persone che per periodi significativi della propria carriera hanno ricoperto le posizioni di capo del gabinetto e dell'ufficio legislativo. Altri avevano evidenziato la stabilità di questo gruppo, mentre meno frequenti sono state le analisi del ruolo svolto dagli uffici di gabinetto dal punto di vista organizzativo.

Con questo Volume, invece, si registra un primo tentativo di interpretazione dei dati della ricerca e un richiamo a quelli che sono sembrati i risultati più significativi. In particolare, la storia dei gabinetti in Italia si snoda attraverso cinque fasi. Una prima fase, dal 1861 al 1922, ha visto i gabinetti poco presenti e si sono configurati come una estensione delle segreterie personali dei Ministri. La seconda fase è stata quella della dittatura fascista, ove i gabinetti hanno assunto una maggiore stabilità ma ancora in posizione laterale, soprattutto rispetto alle direzioni generali dei Ministeri. La terza fase è quella dei Governi di transizione ciellenistica ed è proseguita con quelli del primo periodo della Repubblica

* Contributo sottoposto a *peer review*.

fino agli anni Sessanta; in questo periodo vi è stata una prima rilevante novità, poiché i gabinetti hanno assunto un loro autonomo rilievo, rappresentando l'*entourage* più prossimo al Ministro e fungendo da intercapedine tra questi e l'apparato burocratico ministeriale. È durante questi anni che a capo dei gabinetti sono comparse anche figure estranee all'amministrazione, tratte dai grandi corpi dello Stato, come la magistratura, il Consiglio di Stato, l'Avvocatura generale dello Stato e la Corte dei conti. La quarta fase corrisponde a quella dei Governi di centro-sinistra, quando i gabinettisti sono stati più prossimi alla politica e si è venuta a creare una più netta fidelizzazione tra Ministro e staff. La quinta fase, infine, è quella che prende avvio con la c.d. "seconda Repubblica".

Si ritiene utile ripercorrere velocemente i contenuti del Volume rispetto a queste cinque fasi, cercando di individuare i passaggi cruciali. Prima di far questo, tuttavia, nel Volume (nel capitolo di Fabrizio Di Mascio e Giulio Francisci) si passano in rassegna i principali ambiti della letteratura internazionale dedicata agli uffici di staff e, a tal fine, appare centrale la distinzione tra gabinetti dei Paesi anglosassoni e dei Paesi napoleonici. Questi ultimi, infatti, sono caratterizzati da grandi dimensioni, molteplici funzioni svolte nel *policy making* e dalla loro precoce affermazione nel corso dello sviluppo storico. Molto interessante anche l'analisi della letteratura internazionale relativamente alle funzioni e ai ruoli degli uffici di staff (che si può ricondurre in tre ambiti: la gestione dei rapporti politico-istituzionali del Ministro; la comunicazione; l'elaborazione e l'attuazione delle politiche pubbliche) e dell'impatto degli uffici di staff sul rapporto tra politica e amministrazione (ove si può andare dalla politicizzazione dell'amministrazione all'effetto di isolamento della burocrazia dalla politica, passando per la politicizzazione funzionale dei dirigenti che cambiano la percezione del proprio ruolo). Nel capitolo si prendono anche in considerazione l'organizzazione e il personale degli uffici di staff (ove si evidenzia una notevole eterogeneità sulle dimensioni e sui modelli organizzativi) e le carriere dei collaboratori dei Ministri (in particolare, nei Paesi napoleonici viene accordata grande rilevanza alle conoscenze giuridiche, poiché devono agire in un processo di formazione e attuazione delle decisioni che si basa su norme e che ha lo scopo di produrre norme).

Tosatti si occupa poi dei gabinetti nei Ministeri dell'Italia liberale e in quella fascista. I gabinetti hanno iniziato a fare la loro comparsa già nel Regno di Sardegna, prendendo a modello la Francia, ove tali strutture si andavano già consolidando. Una prima regolamentazione di queste strutture, in Italia, è avvenuta con un regolamento cavouriano del 1853, che concedeva ai Ministri di scegliersi un segretario particolare fra i dipendenti del suo Ministero, prevedendo di fatto la figura del segretario di gabinetto. Solo successivamente il capo di gabinetto avrebbe potuto giovare di un piccolo gruppo di collaboratori. Ma la figura del capo di gabinetto tardò ad affermarsi anche per via della presenza nel sistema ministeriale, fino al 1887, dei segretari generali, che costituivano all'epoca i principali collaboratori dei Ministri. Casi particolari, già in quegli anni, erano comunque il Ministero dell'interno, anche per via del fatto che spesso vi è stata coincidenza tra la titolarità della carica di Ministro dell'interno e quella di Presidente del Consiglio (e la Presidenza del Consiglio non aveva proprie strutture, servendosi di quelle dell'interno). La

presenza dei gabinetti si stabilizzò ovunque a partire dal 1868, rimanendo però ancora l'incertezza sul loro ruolo e la loro collocazione.

Una novità di rilievo ci fu con la sinistra storica, che per la prima volta, con Depretis, dotava la Presidenza del Consiglio di un gabinetto. Un vero cambio di rotta vi fu con Crispi, che, puntando sull'autonomia e sul primato dell'Esecutivo, nonché sul controllo della politica sugli apparati, non solo sopprime la figura del segretario generale – sostituito dal Sottosegretario di Stato –, ma arrivò a un diverso bilanciamento dei poteri, con un rafforzamento degli uffici di gabinetto. In generale, negli ultimi 25 anni dell'Ottocento, vi fu una crescita disordinata dei gabinetti, al punto da provocare una reazione del Parlamento. Infatti, nel 1897, si evidenziò in Parlamento una spesa esorbitante per i gabinetti ministeriali e, secondo la Giunta generale del bilancio nella XX legislatura, causa di uno stravolgimento delle regole del sistema istituzionale. Per questi motivi risultava dunque necessario ridimensionare i gabinetti e ricondurli alla loro funzione di stretta collaborazione con il Ministro per gli affari più riservati. Tutto questo portò poi alla prima regolamentazione dei gabinetti nel Regno d'Italia con la legge n. 109 del 1906, col quale si prevedeva che il gabinetto non potesse essere composto da più di 6 impiegati di ruolo dell'amministrazione, oltre al responsabile e solo eccezionalmente uno di questi poteva essere estraneo all'amministrazione. Le nuove regole vennero in genere rispettate, ma non da tutte le amministrazioni. Nel frattempo, si poteva notare la lunga permanenza di alcuni funzionari nella carica di capo gabinetto e, più in generale, l'affermarsi di una leva di funzionari dotata di eccezionale professionalità.

Il potere passò poi nelle mani di Mussolini e di un partito che non aveva alcuna dimestichezza con l'apparato amministrativo: anche per questo, almeno per i primi tempi ci si affidò a funzionari ministeriali espressione della classe politica liberale, “giolittiani” o “nittiani” che non godevano delle simpatie dei gerarchi. Quindi, la nascita del Governo Mussolini non portò cambiamenti significativi rispetto al passato nelle nomine dei capi di gabinetto. Presto si ripropose, peraltro, il problema dell'eccesso di personale nei gabinetti e del relativo costo e, con essi, la necessità di una nuova regolamentazione con il r.d.l. n. 1100 del 1924. Anche le nuove norme, tuttavia, sarebbero rimaste disattese in alcune amministrazioni e persino dallo stesso Mussolini. Nei tempi successivi seguirono altri provvedimenti relativi ai gabinetti, come il r.d.l. n. 60 del 1926, il r.d. n. 1791 del 1925 e il decreto del capo del governo 11 novembre 1929. Di pari passo si poteva notare la crescita del numero degli impiegati della Presidenza, poiché Mussolini era andato accentrando una serie consistente di affari. In generale, Tosatti nota come sia praticamente impossibile individuare un tratto comune nella formazione dei gabinetti fascisti e risulta difficile anche trovare una univoca linea comune per quanto riguarda la loro composizione. Mussolini, comunque, non sembra aver avuto un ruolo nella selezione dei capi di gabinetto, anche quando gli sarebbe spettato e al partito, in tale settore, non fu lasciato che uno spazio limitatissimo. Pertanto, il ruolo dei capi di gabinetto non cambiò molto nel periodo fascista rispetto alla tradizione liberale.

Melis si occupa invece dei gabinetti nella “prima Repubblica”: il periodo repubblicano rappresenta un momento di svolta di grande rilievo nella storia dei gabinetti. Nei primi cinquant’anni di Repubblica, infatti, i gabinetti si sono affermati come una componente fondamentale, quasi come il perno centrale del sistema complessivo di governo. Questo può essere accaduto per diverse ragioni: in primo luogo, poiché l’amministrazione italiana, ove non vi furono epurazioni dopo il fascismo, dovette sembrare al nuovo ceto di governo politicamente inaffidabile; in secondo luogo, a una classe dirigente giovane sarebbe occorso padroneggiare un mix di competenze specialistiche e allo stesso tempo generalistiche, e da qui il necessario ricorso a quelle *pépinières de grands commis* dei grandi corpi dello Stato.

Nel periodo del centrismo, con De Gasperi il capo di gabinetto diventava qualcos’altro: un interlocutore quasi autonomo della politica, che conosceva intimamente e dal quale erano consultato di continuo. Prima in Francesco Biagio Miraglia e poi in Francesco Bartolotta, De Gasperi trovò due capi di gabinetto con personalità singolari, per certi versi assimilabili ma allo stesso tempo diverse per il modo in cui interpretarono il ruolo. Se Miraglia, infatti, poteva essere considerato un semplice ma fedele esecutore di ordini, Bartolotta era qualcos’altro, al punto che talvolta era quest’ultimo a svolgere per De Gasperi delicate missioni diplomatiche in Parlamento o tra i partiti della maggioranza.

Fanfani introdusse poi una novità di rilievo, perché a dirigere il gabinetto della Presidenza chiamò, per la prima volta e rompendo una tradizione, un “laico” extra-amministrazione: il fedelissimo Marcello Valentini. Nonostante questa novità, si può individuare in questa fase l’epoca in cui l’egemonia sui gabinetti da parte dei grandi corpi dello Stato si affermò definitivamente. I capi di gabinetto espressi dalle filiere “esterne” occupavano gli snodi strategici del Governo e godevano più degli altri della reiterazione degli incarichi, divenendo, per così dire, i depositari della memoria degli apparati.

Nella stagione politica successiva, quella del centro-sinistra, i gabinetti subirono due rilevanti ma silenziosi mutamenti: da una parte subentrò una loro più netta politicizzazione, poiché partecipavano più attivamente alla fase di elaborazione delle politiche; dall’altra parte questa crescita di funzioni incise anche sulla formazione dei gabinetti, che da “esecutori” divennero gabinetti “elaboratori”. In questa fase nacquero o si rafforzarono alcuni elementi: in primo luogo, vi fu la costituzione di coppie fisse tra Ministri e capi di gabinetto; in secondo luogo, la sintonia tra Ministro e suo principale collaboratore dovette tradursi anche in un comune riferimento a valori politici e progetti di governo; in terzo luogo, si affermarono, nella composizione dei gabinetti, quei gruppi che davano luogo alle inedite comunità degli “esperti”, spesso tratti dalle università. Intorno al ministero del bilancio, in particolare, prima col ministro Antonio Giolitti e poi Giovanni Pieraccini, si radunò ad esempio un vero *brain trust*, con Manin Carabba, Giorgio Ruffolo, Franco Archibugi, Luciano Cafagna, Paolo Sylos Labini, Franco Modigliani. Si trattò di un gruppo isolato dalla burocrazia, che trovò una sponda più che altro con i collaboratori del Ministro del Mezzogiorno, dietro i quali vi era la presenza di uno dei padri della programmazione, Francesco Saraceno.

Gli ultimi trent'anni del Novecento hanno visto poi consolidarsi la piena supremazia dei gabinetti sulle strutture amministrative stabili dei Ministeri. Dopo essersi soffermato sulle otto personalità più presenti in assoluto ai vertici dei gabinetti ministeriali nel periodo repubblicano (Raffaele Tamiozzo, Sebastiano Scarcella, Mario Napolitano, Beniamino Leoni, Corrado Calabrò, Vincenzo Fortunato, Carlo Anelli e Antonio Tallarida), Melis evidenzia la concezione “neutrale” di alcuni gabinettisti, cioè l'idea – forse prevalente tra gli intervistati – del servitore dello Stato essenzialmente come esecutore delle linee governative. Di opinione in parte differente è invece Michele Dipace (dello stesso avviso, ma con accenti diversi, Paolo De Ioanna e Alessandro Pajno), che accenna a un ruolo più incisivo e che si spingeva talvolta fino a partecipare alla formulazione del programma del ministro. Dopo il 1994, in particolare, si può ritenere che siano mutate le fisionomie dei responsabili degli uffici di diretta collaborazione, pur non essendo di certo scomparsi i neutrali servitori dello Stato (come Carlo Mosca, che arrivò a dimettersi da prefetto per dissenso con le direttive impartite dal Ministro).

Alessandro Natalini prende in considerazione i gabinetti della c.d. “seconda Repubblica”, quando una politica debole si è trovata di fronte a una amministrazione altrettanto debole. A partire dal 1992, poi, alla debolezza dell'amministrazione si è aggiunta la necessità di arginare la crescita della spesa pubblica. In questo quadro, si sono inseriti i ripetuti tentativi di riforma – con impronta managerialista – della pubblica amministrazione degli ultimi trent'anni.

In generale, quindi, si è ridefinito il ruolo degli uffici di gabinetto che hanno incrementato la loro sfera di influenza divenendo lo snodo essenziale del rapporto tra una debole politica e una debole amministrazione. Peraltro, gli uffici di diretta collaborazione, in questo periodo, sono anche stati oggetto di rilevanti e ripetuti interventi normativi, a seguito dell'introduzione del principio di separazione tra politica e amministrazione. Due importanti cambiamenti riguardano le funzioni dei gabinetti, con esclusione dei compiti gestionali e la loro organizzazione, che ha perso informalità ed è stata assoggettata all'adozione di regolamenti governativi. Al proliferare di norme sugli uffici di diretta collaborazione avrebbero probabilmente – secondo Natalini – dovuto far seguito modifiche organizzative per conseguire un maggiore coordinamento, una riduzione del personale, una più numerosa presenza di persone esterne all'amministrazione e l'acquisizione di competenze diverse oltre a quelle giuridiche. I risultati di questa attesa “torsione” della figura tradizionale del gabinettista, però, non si sono visti, tradendo le aspettative.

La continuità negli incarichi ricevuti ha reso i capi di gabinetto e i loro collaboratori il pilastro su cui ha poggiato la *governance* di molti Ministeri. È il capo di gabinetto che governa di fatto la macchina amministrativa, distribuendo gli affari, curando tempistica e qualità delle pratiche, intervenendo di persona nel processo di produzione degli atti. In alcuni casi – come quelli di Giuliano Amato o Sabino Cassese – i ministri “tecnici” hanno poi una preparazione tale da potersi ingerire senza difficoltà nel merito delle questioni amministrative, nella formulazione delle leggi e dei provvedimenti. Un caso simile ma inverso è quello dei capi di gabinetto particolarmente capaci di padroneggiare i contenuti

delle politiche espresse dal Ministro, persino per aver concorso a formularli. In altri casi, invece, il gabinetto si limita a presidiare la predisposizione di leggi e provvedimenti garantendone la legittimità e lasciando le scelte di contenuto nelle mani dei politici, traducendo in concreto l'indirizzo politico.

Nonostante la liberalizzazione normativa sull'accesso alle cariche di vertice dei gabinetti, nella gran parte dei casi vi sono ancora persone cui la politica era usa attingere in precedenza, come giudici amministrativi e ordinari, magistrati della Corte dei conti, avvocati dello Stato, consiglieri parlamentari, prefetti, dirigenti pubblici e professori. Negli ultimi trent'anni si sono registrati solo due veri tentativi di operare una rottura rispetto al ricorso ai gabinettisti professionisti: il primo si è avuto col governo Berlusconi I, in cui inizialmente si pensò di reclutare i vertici dei gabinetti con le aziende di "cacciatori di teste", ma il disegno non riuscì a trovare compimento, anche perché il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Gianni Letta, avrebbe convinto Berlusconi ad affidarsi al consolidato mondo dei gabinettisti professionisti, nell'ambito dei quali si cercò comunque di puntare su giovani emergenti (come, ad esempio, Franco Frattini e Antonio Catricalà). Il secondo tentativo in tal senso vi fu col governo Renzi, che si era posto esplicitamente l'obiettivo di disboscare la rete di relazioni che univa gli uffici di diretta collaborazione con i grandi corpi dello Stato. Nei fatti anche questo secondo tentativo non ha determinato un cambiamento radicale. Dunque, anche nella seconda Repubblica vi è stata la tendenza a fare ricorso ai gabinettisti professionisti, sebbene in ogni Governo si assiste ad un diverso *mix* tra gabinettisti di lungo corso e debuttanti.

Non bisogna neppure trascurare il fatto che nell'arcipelago dei gabinetti esistono alcune isole che rappresentano casi anomali: come l'interno, la difesa, la giustizia, gli esteri e l'economia. Ovviamente, un caso particolare è anche quello della Presidenza del Consiglio, che sino al 1980 non ha avuto un'organizzazione formale. La situazione cambiò con il governo De Mita e con l'approvazione della legge n. 400 del 1988, dalla cui applicazione deriva una vera e propria cesura. Uno dei pregi fu quello di identificare nel segretariato generale, istituito *ex novo*, il vertice e il contenitore degli uffici di diretta collaborazione non più del Consiglio dei Ministri, ma del suo Presidente, conferendo in tal modo alla Presidenza una funzione assai più spiccatamente direttiva. Le funzioni del segretariato generale, d'altro canto, sono molto estese e solo in parte riconducibili a quelle di un ufficio di staff della politica e, per realizzare queste funzioni, il segretario generale si avvale di una complessa organizzazione.

La riforma del 1988 rappresentava dunque una scelta netta, in evidente analogia con le soluzioni organizzative di Camera, Senato e Presidenza della Repubblica, assicurando un vertice monocratico agli uffici di staff del Presidente. A partire dal 2019, tuttavia, si è in presenza di una doppia filiera: l'una, più determinante, in capo al segretario generale; l'altra alle dipendenze del capo di gabinetto, che è qui il capo dell'ufficio del Presidente. Tra il 1946 e il 2023 si sono alternati 66 titolari dei vertici amministrativi della Presidenza (dapprima come capi di gabinetto e, dal 1988, come segretari generali), ma nei fatti 35 persone (poiché alcuni hanno prestato la loro opera in più governi). Quelli che l'hanno

rivestita più volte sono Francesco Miraglia, Giuseppe Manzari e Franco Piga (5 volte) e Francesco Bartolotta e Andrea Manzella (4 volte). Dopo il 1993, invece, il ricambio è stato più frequente e da allora la persona che ha rivestito l'incarico più volte (3) è stato Roberto Chieppa.

Il Volume si chiude, infine, con un capitolo di Giulio Francisci, nel quale si adotta un approccio prosopografico, che si fonda sulla raccolta sistematica di dati e sull'analisi aggregata delle informazioni, con l'obiettivo di restituire una "biografia collettiva" del gruppo sociale preso in considerazione: in questo caso i "gabinettisti professionisti" (cioè coloro che hanno ricevuto almeno 5 nomine – a capo di gabinetto o dell'ufficio legislativo – o solo 3 o 4 ma per periodi complessivi di almeno 5 anni).

Emergono quindi alcuni dati: in primo luogo, la predominanza della provenienza geografica dal centro e dal sud Italia (il 70%, di cui il 40% dal sud e il 27% dal centro). In secondo luogo, l'aver compiuto studi giuridici è elemento che costituisce una costante per la quasi totalità del campione. In terzo luogo, vi è una assoluta sproporzione per quanto riguarda il genere: su un totale di 106 gabinettisti che compongono il campione, vi sono solo 4 donne (il 3,78%): Livia Barberio Corsetti, Maria Grazia Giammarinaro, Francesca Quadri e Daniela Salmini. Alto tasso di mascolinità, *background* essenzialmente giuridico e provenienza dall'area centro-meridionale del Paese sono, dunque, alcuni degli elementi che risaltano nella panoramica d'insieme dei gabinettisti professionisti. Ultimo dato è la provenienza in quota maggioritaria dai tre principali corpi professionali di reclutamento: magistratura amministrativa, quella contabile e avvocatura di Stato.

I dati mostrano poi una certa intercambiabilità tra i due ruoli (capo di gabinetto e capo dell'ufficio legislativo) e la versatilità dei gabinettisti professionisti. Si è anche preso in considerazione il rapporto con la politica, sotto un duplice punto di vista: in primo luogo, se prima o dopo gli incarichi di gabinetto si siano avute responsabilità politiche; in secondo luogo, la collaborazione in quanto gabinettisti solo o prevalentemente con una parte politica. Sul primo versante, solo raramente i gabinettisti hanno avuto esperienze politiche dirette prima di assumere incarichi negli uffici di diretta collaborazione. Leggermente più frequente, ma sempre ridotta, l'altra casistica, cioè il passaggio alla vita politica dopo l'esperienza negli uffici di gabinetto: solo 9 persone su 48 (solo Tommaso Alibrandi e Andrea Manzella hanno ricoperto mandati elettivi, mentre gli altri hanno avuto incarichi di Governo). Negli ultimi trent'anni, peraltro, il dato cala a 4 persone su 58 (Mario Ciaccia, Filippo Patroni Griffi, Roberto Garofoli e Oberdan Fiorlenza). Quanto al secondo versante, cioè la collaborazione solo con Ministri dello stesso partito o coalizione, l'analisi mostra come circa la metà dei gabinettisti abbiano avuto esperienze con diversi partiti. Minoritaria è dunque la casistica di collaborazione esclusiva con una precisa parte politica, sebbene siano vari gli esempi che si potrebbero citare: ad esempio, fra i nomi che hanno avuto una collaborazione prevalente con il centro-destra si possono citare Raffaele Perna e Claudio Tucciarelli, mentre con ministri di centro-sinistra Paolo Carpentieri e Raffaello Sestini.

L'agile ma denso libro a cura di Melis e Natalini, insomma, ci offre un quadro ricco e complesso dei gabinetti nell'arco della storia d'Italia, indagando non solo le funzioni e l'organizzazione, ma prendendo in considerazione anche le storie personali di chi ha ricoperti quegli incarichi. Sono state infatti le persone ad avere, nella storia dei gabinetti, un ruolo di primo piano: proprio perché la materia è poco normata, è stato importante come è stata interpretata la funzione.

Quello che si può aggiungere riguarda un paio di aspetti che sono venuti in rilievo nel corso del Volume e sui quali si ritiene utile tornare in conclusione.

Senza dubbio, i gabinetti – e, in particolare, gli uffici legislativi – hanno oggi un ruolo del tutto centrale nella produzione degli atti normativi, in un sistema nel quale prevale la funzione del “Governo legislatore”. La fucina legislativa fondamentale si è spostata dal Parlamento agli uffici ministeriali e, in particolare, a quelli dei gabinetti.

D'altro canto, i primi 12 mesi della XIX legislatura non hanno segnato una grossa discontinuità nel procedimento legislativo. In tale ambito, la pandemia ha aggravato e consolidato l'utilizzo di una serie di prassi, nell'ambito dell'*iter legis*, caratterizzate dal predominio del Governo in Parlamento. Soprattutto tramite l'uso della decretazione d'urgenza, l'Esecutivo non solo ha continuato a ingolfare i lavori parlamentari, ma nel corso della conversione in legge sono ormai normalmente utilizzati alcuni strumenti, quali la posizione della questione di fiducia sui maxi-emendamenti, i decreti-legge c.d. “a perdere” (o “minotauro”), la disomogeneità dei decreti-legge e delle leggi di conversione, l'abrogazione o la modifica esplicita ad opera di un decreto-legge di norme contenute in un altro decreto-legge ancora in corso di conversione, il monocameralismo di fatto (o alternato). A questi si può aggiungere il tempo che il Governo impiega per esprimere i pareri sugli emendamenti parlamentari, comprimendo ancor di più il ritmo dei lavori, trasformando il monocameralismo di fatto in un vero e proprio “monosedismo”, considerando che solo la commissione di merito della prima Camera in cui giunge il provvedimento è ormai capace di esaminarlo per davvero. Insomma, lo spazio parlamentare della funzione legislativa sembra ridursi essenzialmente nell'attività emendativa ai decreti-legge del Governo, sebbene ripetuti richiami del Presidente della Repubblica abbiano incitato le Camere a non inserire contenuti disomogenei nell'ambito dei procedimenti di conversione.

In tale quadro, è evidente che i veri legislatori siano gli uffici legislativi dei Ministeri, nell'ambito di un procedimento legislativo all'interno del Governo che è caratterizzato da una quasi completa de-proceduralizzazione e composto da scambi più o meno informali tra Ministeri e Presidenza del Consiglio (e, in particolare, il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi), che trovano poi una loro “collegializzazione” solo nell'ambito dell'unico momento formalizzato, che è il c.d. “pre-consiglio”, riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri. È evidente che, in tal modo, si crei anche un problema di trasparenza, posto che – a differenza di quanto avviene in Parlamento, ove tutto (o quasi) è pubblico – nella fase endo-governativa sono pochissimi gli spazi di luce e i cittadini sono messi a conoscenza delle misure proposte dal Governo solo dopo la conferenza stampa o il comunicato stampa

successivo al Consiglio dei Ministri. Le norme, quindi, sono preparate il più delle volte nell'ambito dei gabinetti ministeriali, che sono stati anche di recente definiti come “il classico esempio di potere ombra” (S. CASSESE, *Le strutture del potere*, Bari-Roma, 2023, p. 4 e pp. 86 ss., ove si critica, tra le altre cose, anche la scelta prevalente dei gabinettisti tra i grandi corpi dello Stato, poiché si tratta di personale abituato a scrivere sentenze e non norme).

In questo contesto, oltre alla trasparenza, l'abuso dei decreti-legge, spesso a contenuto *ab origine plurimo*, comprime anche lo spazio legislativo dei parlamentari, che si ritrovano ormai ad avere un loro margine di intervento soprattutto nell'ambito dell'attività emendativa, anch'essa vincolata in quanto la legge di conversione, per consolidata giurisprudenza costituzionale, è una legge “funzionalizzata e specializzata” alla stabilizzazione dell'originario decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nel provvedimento. Peraltro, la giurisprudenza costituzionale più recente non sembra voler invertire questa direzione, considerando che la Corte costituzionale ha specificato, nelle sue più recenti decisioni, che l'omogeneità dei contenuti va misurata non tanto sulla pluralità degli ambiti di normazione quanto, piuttosto, sulla *ratio* del decreto-legge (C. cost. sent. n. 151/2023). E questo, in particolare, per i decreti-legge di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che ben possono abbracciare una pluralità di contenuti (C. cost. sent. n. 6/2023). Con altra recente sentenza, la Corte ha ribadito che la legge di conversione non può aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli in esso presenti, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico, essenzialmente per evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare (C. cost. sent. n. 215/2023).

Alla scarsità di trasparenza poc'anzi richiamata si aggiunge poi sovente, in sede parlamentare, il “prezzo” della posizione della questione di fiducia su maxiemendamenti contenenti i disegni di legge di conversione, ove si registra il “sostanziale azzeramento di quelle caratteristiche di trasparenza, partecipazione e responsabilità che dovrebbero invece essere proprie di tutti i processi di produzione normativa, e del procedimento legislativo parlamentare in maggior misura” (cfr. N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2010. Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, a cura di S. FABBRINI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, Napoli, 2011, p. 81 s. spec. p. 114).

In definitiva, il ruolo dei gabinetti e degli uffici legislativi si può ritenere accresciuto anche a causa delle degenerazioni che si registrano nella forma di governo, e che si sono persino amplificate durante la – e si sono stabilizzate in seguito alla – pandemia da Covid-19. Con l'attuale atteggiarsi della produzione normativa e del ruolo del Governo come vero e proprio “signore delle fonti” (riprendendo la celebre definizione di M. CARTABIA, *Il Governo «signore delle fonti?»*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE E P. TANZARELLA, Torino, 2011, p. ix s.), è quindi naturale che i gabinetti e, in particolare, gli uffici legislativi finiscano per essere il vero fulcro della

produzione normativa. Allo stesso tempo, anche il *Next Generation EU* e il PNRR hanno inferto nuova linfa al ruolo normativo del Governo – e, quindi, dei gabinetti – posto che non solo è stato l'Esecutivo a stabilire nel Piano con quali strumenti normativi sarebbero state approvate le riforme, ma che si è fatto sovente ricorso all'utilizzo della decretazione d'urgenza anche laddove non era stata prevista dal Piano stesso.

Ma il PNRR ha avuto anche altri effetti che si possono considerare rilevanti nel rapporto tra politica e tecnica. Melis e Natalini, in particolare, notano come attraverso il gabinetto passi oggi tutto il lavoro quotidiano dell'amministrazione: quest'ultima finisce per dipendere gerarchicamente dal gabinetto; il Ministro deve necessariamente utilizzarne il filtro; e nell'atto stesso di filtrarne la volontà si esprime una attività di indirizzo, che dovrebbe appartenere allo stesso Ministro ma che, il più delle volte, finisce per essere svolta dai gabinetti. Gli Autori vedono in tale situazione due effetti negativi: il primo è quello della “supplenza nei confronti della dirigenza amministrativa” e il secondo quello la “supplenza nei confronti della politica” che finisce sovente sotto tutela dei suoi principali collaboratori.

Si entra qui nel crinale del rapporto tra politica e tecnica, influenzato anche – di recente – dal processo di integrazione europea. Nell'attuazione del PNRR, infatti, non solo si osserva un forte impatto sull'equilibrio tra le istituzionali nazionali, favorendo l'azione del Governo rispetto a quella delle Camere, ma anche un costante dialogo con la Commissione europea. Questo spiega, da una parte, perché il decreto-legge si adegua bene al meccanismo del confronto, e, dall'altra, perché è essenziale il ruolo dei tecnici nell'interlocuzione continua tra istituzioni europee e nazionali, anche di tipo informale, che mira a condizionare anche gli atti legislativi che sono coinvolti nell'attuazione del Piano. Tali interlocuzioni si svolgono, infatti, sulla base di un'accurata istruttoria tecnica, che è uno degli elementi tipici e caratterizzanti del procedimento euro-nazionale derivante dal NGEU. In generale, quindi, il dialogo costante degli organi costituzionali italiani con le istituzioni dell'UE e degli altri Stati membri rende viepiù necessaria un'integrazione della componente tecnica anche nelle forme di governo nazionali. Componente tecnica che deve essere ormai integrata anche da competenze diverse rispetto a quelle giuridiche, posto che le politiche dell'Unione europea abbracciano un ampio ventaglio di temi specialistici e che le *milestones* e i *targets* del PNRR si spingono spesso nel dettaglio all'interno di temi tecnici, in campi diversi. Anche per far questo, i gabinetti possono essere una delle sedi privilegiate – anche se insufficienti, posto che anche l'amministrazione avrà bisogno di ulteriori competenze – per integrare competenze diverse da quelle giuridiche o contabili, soprattutto attraverso le figure degli “esperti”.

Si tratta di elementi che, in un modo o nell'altro, rafforzano anche i gabinetti ministeriali, che sono la vera architrave su cui si basa oggi il sistema di governo, la produzione normativa e il rapporto con l'Unione europea.

Luca Bartolucci