

ANALISI COMPARATIVA DEGLI UFFICI DI GOVERNO NEI PAESI DELL'OCSE¹

Il documento è stato realizzato sulla base di un'inchiesta condotta all'inizio del 2004 presso i Paesi membri dell'OCSE nonché alcuni Paesi che partecipano all'OCSE in qualità di osservatori, e tiene conto anche degli approfondimenti condotti nel 2003 all'interno del progetto SIGMA² presso realtà esistenti in Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale.

Finalità del documento, d'ora in avanti definito semplicemente Analisi, è l'individuazione, attraverso lo studio delle varie esperienze realizzate nei diversi Paesi oggetto dell'inchiesta, di utili elementi di apprendimento reciproco, in un'ottica di perseguimento di un generale miglioramento. Gli Autori sono consapevoli comunque dell'impossibilità di definire un modo "giusto" di organizzare il Centro di Governo: l'apparato che circonda il Consiglio dei Ministri di ciascun Paese si è sviluppato infatti in maniera estremamente varia, spesso casuale, ispirandosi solo raramente a modelli esteri; il Centro di Governo è infatti il prodotto delle tradizioni interne in materia di diritto, politica e amministrazione. Spesso si sviluppa in direzioni inaspettate, in relazione a determinate circostanze politiche, oggettive o soggettive, o al caso.

Dato che nessun modello può essere valido per tutti i sistemi, il principale vantaggio di un approccio comparativo consiste nel consentire alle Segreterie dei Governi di verificare i punti deboli e forti delle esperienze già vissute da altri Paesi, identificando auspicabilmente alcune idee valide da trapiantare nella propria realtà, pur con tutte le cautele dovute all'esigenza di dedicare cura e attenzione alle necessità e agli obiettivi del proprio sistema costituzionale, politico e amministrativo.

Gli studi comparativi disponibili dei Centri di Governo dei Paesi dell'OCSE sono piuttosto scarsi, da qui la decisione del SIGMA nel 2003, come parte del programma d'assistenza ai Paesi dell'Europa centrale, orientale e sud-orientale, di ideare ed effettuare un sondaggio sulla struttura e l'organizzazione dei Centri di Governo. Il sondaggio - seguito da analogo sondaggio condotto presso i Paesi Membri dell'OCSE - ha consentito di individuare nell'Analisi alcune conclusioni-chiave e di fornire, inoltre, una panoramica generale della varietà di pratiche esistenti nei Paesi membri. Sono stati esclusi dall'oggetto dell'indagine alcuni argomenti che pure rivestono

¹ Relativamente alla presente pubblicazione, in cui si riassumono alcuni dei temi trattati nel documento originale, è stata chiesta apposita autorizzazione all'OCSE, che ha comunicato quanto segue:

"Permission to translate into Italian language and reproduce an extract from the OECD document entitled "A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries" on your website:

<http://palazzochigi.it/Presidenza/USRI/internazionali.html>. Permission is granted to use the material described above subject to the conditions stated below:

- All rights granted herein are non-exclusive, world rights in one print edition.

- Due acknowledgement should be given to the OECD and the credit line should read:

The summary of 'Analisi comparativa degli uffici di governo nei paesi dell'OCSE' has been written by Presidency of the Council of Ministers and do not necessarily reflect the official views of the Organisation or of the governments of its member countries.

'Analisi comparativa degli uffici di governo nei paesi dell'OCSE' was originally published by the OECD in English under the title:

A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries (GOV/PGC/MPM/RD(2004)1)

Meeting of Senior Officials from Centres of Government on Using New Tools for Decision-Making: Impacts on Information, Communication and Organisation, Istanbul, 7-8 October 2004

(<http://www.oecd.org/dataoecd/32/5/34228432.pdf>)

© OECD 2004 All rights reserved.

- Fee: none"

² Il Programma SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) consiste in un'iniziativa congiunta dell'OCSE e dell'Unione Europea, finalizzata a fornire assistenza ai Paesi che vi partecipano in tema di modernizzazione dei sistemi di governo. Per ulteriori informazioni, cfr. <http://www.sigmaweb.org>.

particolare interesse per i Centri di Governo, come ad esempio la gestione dei rischi; potrebbero comunque esservi in futuro indagini ad hoc.

I diversi tipi di esecutivi centrali e la loro influenza sull'Ufficio di Governo

Dato che l'ambito dei poteri, dei compiti e delle responsabilità dei Consigli dei Ministri e dei Primi Ministri variano profondamente nei differenti sistemi politici, ciò si traduce in un'altrettanto variegata tipologia di Centri di Governo. Nell'Analisi si è cercato di identificare le differenze fondamentali inquadrando i Centri di Governo all'interno di tre diverse classificazioni degli esecutivi centrali, basate sul quadro costituzionale in cui operano, sulle funzioni assolute, sulla presenza di esperienze di governo di tipo "monopartitico o "di coalizione".

Sulla base del primo criterio, quello cd. della Tipologia "costituzionale", l'indagine condotta presso i Paesi membri dell'OCSE ha consentito di individuare tre diverse forme di esecutivi centrali, le cui differenze sono da ricondurre al quadro costituzionale da cui traggono origine. Esistono quindi:

- i cd. Sistemi collegiali, categoria assai diffusa di esecutivo centrale tra i Paesi dell'OCSE, inclusi la maggior parte dei Paesi dell'Unione Europea e dei membri del Commonwealth. In queste realtà, il Consiglio dei Ministri è un elemento centrale del processo decisionale e una grande enfasi è data alla sua natura collegiale e al livello delle sue responsabilità. Esistenza e composizione dell'esecutivo sono spesso individuate dalla Costituzione e generalmente (ma non sempre) ciò vale anche per le funzioni fondamentali da esso svolte, a meno che queste non siano stabilite da una specifica legge sul Governo. Nella maggioranza dei casi la Costituzione prevede che il Parlamento approvi il Governo nel suo insieme, altre volte si prevede la nomina o l'approvazione del Primo Ministro che successivamente nomina il Consiglio dei Ministri. Il Governo generalmente risponde in maniera collegiale all'Assemblea legislativa e si assoggetta alla volontà della stessa. In questi Paesi il sistema collegiale è una realtà e il Consiglio dei Ministri il luogo autentico (sebbene non l'unico) dove avviene il processo decisionale. E' importante notare tuttavia che esistono profonde differenze fra i diversi sistemi collegiali. Esistono una varietà di situazioni: agli estremi, vi sono i Paesi Bassi dove il Consiglio dei Ministri è il luogo per eccellenza del processo decisionale; in Germania, invece, le questioni sono presentate al Consiglio dei Ministri per la ratifica, più che per la decisione, mentre le decisioni chiave sono prese nel corso di discussioni bilaterali tra il Cancelliere e i Ministri; infine, in Austria la caratteristica fondamentale è la grande autonomia di cui godono i Ministri.
- In altri Paesi esistono invece i cd. Sistemi Presidenziali, ove il Consiglio dei Ministri è chiaramente subordinato al Presidente. Il sito web del Presidente degli Stati Uniti identifica il compito del Gabinetto nel "consigliare il Presidente su qualsiasi questione di cui possa aver bisogno per quanto riguarda le competenze dei rispettivi uffici dei membri del Gabinetto". Non è previsto sempre e necessariamente che il Gabinetto si debba riunire con frequenza: in Messico, infatti, il Consiglio dei Ministri si riunisce solo in determinate occasioni. Anche se il Presidente ha un'ampia facoltà di delega, resta fermo che la responsabilità finale è sua e non del Consiglio dei Ministri.
- Infine, esistono i cd. Sistemi Ibridi, come nel caso del modello semi-presidenziale, di cui si trovano esempi principalmente in Finlandia, Francia e Portogallo. La Corea, dove il Primo Ministro è definito come il "principale assistente esecutivo del Presidente", responsabile della supervisione dei Ministeri e della politica di coordinazione, è un caso "limite" del gruppo in esame. Le caratteristiche fondamentali dei Governi semi-presidenziali consistono nel ruolo fondamentale svolto dal Presidente negli affari esteri, nelle questioni attinenti la difesa e relativamente a molti incarichi pubblici. Il Presidente generalmente presiede il Consiglio dei Ministri e ha determinati poteri in relazione agli incarichi ricevuti. (In Francia se il partito del Presidente ha la maggioranza nell'Assemblea, egli è di fatto il capo del Governo, sebbene spesso lasci molta libertà e responsabilità al Primo Ministro).

Nell'espletare queste funzioni il Presidente è supportato dal suo organico. Tuttavia, il punto essenziale in questi Paesi è che nella maggior parte dei settori politici le istituzioni e le procedure decisionali rimangono incentrate sul Consiglio dei Ministri e sul Primo Ministro e l'apparato amministrativo che supporta il Presidente si occupa principalmente dei suoi poteri formali.

- Secondo l'Analisi, si potrebbe ipotizzare che si stia delineando anche un altro sistema ibrido, ove un Primo Ministro di un sistema collegiale tradizionale abbia un incarico che sia divenuto così importante dall'essere quasi presidenziale. Le ragioni di questa evoluzione sono complesse ma possono ricondursi al moltiplicarsi di vertici internazionali, alla maggiore personalizzazione della politica e quindi alla particolare attenzione alla figura del Primo Ministro e all'uso più efficace delle relazioni con i media da parte del Primo Ministro stesso. Questa tendenza è in atto nella maggior parte dei Paesi dell'OCSE ma in alcuni, come Spagna e Regno Unito, è stata talmente forte da far credere a molti osservatori che il ruolo del Primo Ministro stia assumendo caratteristiche presidenziali. I riflessi istituzionali di tali sviluppi possono consistere in un ridimensionamento del foro collegiale tradizionale nel processo decisionale; in un uso maggiore di meccanismi decisionali informali; in una maggiore enfasi sulle relazioni personali del Primo Ministro con il pubblico. Finora questa è una tendenza che non ha prodotto un nuovo e distinto tipo di esecutivo centrale, ma possiede tuttavia una forte dinamica.

Quali sono i riflessi più significativi di questi differenti modelli sul ruolo dell'Ufficio di Governo? Innanzitutto, essi comportano che i vari Centri siano organizzati in maniera diversa. I sistemi presidenziali possiedono un organico molto numeroso al servizio diretto del Presidente e un organico poco numeroso a supporto delle funzioni collegiali. Nei sistemi collegiali spesso è vero il contrario: la Danimarca e i Paesi Bassi, per esempio, forniscono al Primo Ministro un organico molto limitato privilegiando la funzione di supporto dell'Ufficio di Governo e del Consiglio dei Ministri (anche se ovviamente il Primo Ministro può richiedere il loro aiuto in qualità di Presidente del Consiglio dei Ministri). I sistemi semi-presidenziali richiedono invece sia all'organico presidenziale che all'Ufficio di Governo di realizzare alcune forme di raccordo per quanto concerne le funzioni esecutive del Presidente e conseguentemente sono necessarie disposizioni di coordinamento. Dato che il ruolo del Primo Ministro ha acquisito maggiore importanza in quasi tutti i Paesi, il personale di supporto diretto è conseguentemente aumentato.

In secondo luogo, queste differenze si riflettono sul "*focus*" dell'attività dell'Ufficio di Governo. Nel garantire elevati standard di neutralità e professionalità, l'organico dell'Ufficio dovrà mostrare una "sensibilità" particolare nei confronti delle istituzioni governative e dei cambi di potere. Il personale nel sistema di Governo francese, per esempio, ha dovuto mostrare un elevato grado di adattabilità quando il Paese è entrato o uscito da fasi di "coabitazione". Nel sistema inglese, dato che il luogo dove avviene il processo decisionale si è gradualmente spostato dal Consiglio dei Ministri a una serie di comitati ministeriali, le attività dell'Ufficio di Governo si sono concentrate soprattutto su tali comitati. Ovviamente nei sistemi dove il Primo Ministro - o un vice primo ministro, o il Ministro delle Finanze - acquisiscono maggior potere, dovrà essere correlativamente spostato il *focus* dell'attività.

In terzo luogo, l'Ufficio di Governo potrebbe essere usato come strumento per modificare l'equilibrio di poteri tra il Primo Ministro e gli altri Ministri. In Giappone, per esempio, il rafforzamento considerevole dell'Ufficio di Gabinetto negli ultimi anni è stato attuato per rafforzare il ruolo del Primo Ministro e del Gabinetto come organo collettivo. La stessa motivazione ha influenzato negli ultimi decenni anche il rafforzamento dell'Ufficio di Governo in Italia e Spagna. Nel Regno Unito le proposte ricorrenti di creare un Dipartimento del Primo Ministro si sono dovute scontrare con l'opposizione politica, secondo la quale ciò renderebbe il Primo Ministro 'troppo presidenziale'.

Queste considerazioni, secondo l'Analisi, possono dar luogo ad interrogativi. Per esempio, se un Primo Ministro ricorre a meccanismi informali per aggirare pratiche collegiali esistenti, in che misura i funzionari dell'Ufficio di Governo possono rendersi "custodi" delle prassi tradizionali? Inoltre, esiste il pericolo che dopo l'allontanamento di un Primo Ministro particolarmente autorevole l'Ufficio di Governo continui inavvertitamente a perpetuare il predominio dell'ufficio, continuando a seguire l'impostazione alla quale è ormai avvezzo, in cui il Primo Ministro svolge un ruolo centrale?

Tipologia "funzionale"

Un altro modo per distinguere i sistemi esecutivi centrali è quello di considerarli in relazione alla funzione che essi assolvono. In questo caso vengono individuati tre modelli fondamentali che possono essere definiti 'semi-legislativo', 'politico' e 'consultivo'.

Il modello "semi-legislativo" è caratterizzato da un Consiglio dei Ministri la cui funzione primaria è quella di valutare e approvare leggi e regolamenti (molti dei quali richiedono una successiva ratifica dell'assemblea legislativa) e di adottare un gran numero di altre decisioni (come per quanto riguarda, ad esempio, le nomine pubbliche). La maggior parte dei Paesi Europei facenti parte dell'OCSE appartengono a questo gruppo: le procedure del Consiglio dei Ministri dell'UE sono basate espressamente su questo modello, gli incontri sono di carattere formale.

Nel modello "politico", invece, il Consiglio dei Ministri agisce molto più come un alto organo di comando politico, affronta questioni politiche fondamentali e prende decisioni a livello generale, piuttosto che svolgere funzioni legislative, di cui si occupano altri fori, come ad esempio i Comitati Ministeriali per la Legislazione. I Paesi che identificano meglio il modello 'politico' dei Consigli dei Ministri sono quelli che fanno parte del Commonwealth.

Il modello "consultivo" è caratteristico invece dei sistemi presidenziali. In questi sistemi l'incontro collegiale dei Ministri non rappresenta necessariamente la fonte più importante di consulenza per il Presidente, che spesso predilige avere con essi (e con i propri consiglieri personali) relazioni bilaterali.

La distinzione tra il modello semi-legislativo e quello politico non è netta: esiste uno spettro di variabili. Ad un estremo troviamo il Consiglio dei Ministri inglese che tratta quasi esclusivamente questioni politiche generali, all'altro estremo troviamo i Consigli dei Ministri dell'Austria, della Repubblica Ceca, della Finlandia e della Slovenia che tendono ad essere molto formali. La Danimarca e la Norvegia si collocano più o meno a metà strada tra i due.

Le suddette distinzioni hanno delle implicazioni sul lavoro dei Centri di Governo, ma queste non sono sempre facili da individuare. Una prima differenza piuttosto chiara riguarda la mole di lavoro. I Consigli dei Ministri del modello consultivo, avendo influenza limitata (e non riunendosi necessariamente con frequenza) richiedono un supporto limitato. I Consigli dei Ministri del modello semi-legislativo, invece, dato che si occupano di normativa (bozze di leggi, ecc.) e di molte altre questioni, avranno una considerevole quantità di documenti e conseguentemente sarà necessario un considerevole impegno organizzativo. I Consigli dei Ministri del modello politico, nonostante trattino una documentazione di mole inferiore, si occupano della difficile attività di creazione di bozze di documenti politici, in collaborazione con i Ministeri, e questo comporta molto lavoro.

In secondo luogo, esiste un'implicazione a livello organizzativo: i Centri di Governo nei sistemi semi-legislativi richiedono più di altri una capacità d'analisi giuridica e di controllo. Infine, i Paesi con un modello semi-legislativo potrebbero far uso di strategie informali come quelle utilizzate dai precedenti Governi francesi che, durante i periodi di "coabitazione", hanno tenuto frequenti incontri (senza la presenza del Presidente) per permettere dibattiti più liberi sulle questioni di maggiore interesse, o dai Ministri norvegesi e svedesi che completano le loro procedure formali con alcuni incontri informali.

Nell'insieme, è necessario tenere a mente che le differenze pratiche tra, per esempio, l'Ufficio di Governo della Repubblica Ceca e la sua controparte in Nuova Zelanda o in Spagna, non consistono

semplicemente in procedure e strutture organizzative differenti. Si tratta di profonde differenze funzionali e costituzionali che devono essere tenute nella giusta considerazione al momento di paragonare l'esperienza di paesi differenti.

Tipologia di Governo “monopartitico” contrapposta al Governo “di coalizione”

Anche se esistono grandi differenze politiche tra questi due tipi di Governi, l'impatto che essi hanno sull'operato dell'Ufficio di Governo non sembra variare in termini sostanziali ma piuttosto nella misura in cui essi influenzano le attività governative.

E' importante notare che il Canada, L'Irlanda e la Spagna, per citare alcuni Paesi, sono passati da un Governo monopartitico a un Governo di coalizione senza cambiamenti radicali nella struttura e nel modo di agire dell'Ufficio di Governo. La differenza, per quanto riguarda l'influenza sull'Ufficio di Governo, è visibile soprattutto nelle dinamiche di coordinamento della politica. Gran parte del lavoro dell'Ufficio consiste, infatti, nel conciliare le differenti posizioni politiche e l'influenza esercitata dalla coalizione può rendere più complesso questo processo. Ciò può avvenire con modalità differenti come, ad esempio, il prolungarsi della procedura di consultazione tra i Ministri.

Comunque, anche in un Governo monopartitico non è sempre facile conciliare le diverse posizioni politiche, dato che possono esistere divergenze ideologiche all'interno di uno stesso partito, o divergenze politiche che dipendono dai differenti interessi e posizioni istituzionali dei Ministeri, piuttosto che dalle opinioni politiche dei rispettivi Ministri. L'esistenza di un Governo di coalizione può favorire l'uso di meccanismi istituzionali d'unione e di negoziato tra i partiti e nell'insieme implicherà, a differenza di un Governo monopartitico, un'intensificazione e una complicazione del normale processo di contrattazione e mediazione interministeriale per l'operato dei Centri di Governo.

La struttura e l'organico dei Centri di Governo.

La struttura dei Centri varia considerevolmente da Paese a Paese, il che non deve stupire in quanto la struttura medesima deve rispondere a requisiti costituzionali, giuridici, essere “sensibile” a fattori politici variabili e sapersi adattare ai bisogni e alle necessità del Primo Ministro in carica. Anche se gli organigramma dei differenti Centri di Governo rivelano profonde differenze tra le strutture, esistono alcune somiglianze fondamentali. Anche se le strutture variano, i Centri di Governo adempiono spesso a compiti simili che interessano generalmente questioni logistiche e tecniche relative, ad esempio, alle sedute del Consiglio dei Ministri, alla pianificazione strategica e lavorativa, al coordinamento politico, alla consulenza politica e alla risoluzione di controversie. Altre funzioni svolte dai Centri di Governo sono quelle di tipo giuridico, di monitoraggio, di gestione interna, di comunicazione.

Allo stesso modo, l'organico del Primo Ministro varia profondamente in termini di dimensione e struttura, ma generalmente è composto da personale di supporto logistico e personale addetto alla consulenza politica.

Alla luce di tutto ciò, emerge che una delle differenze più evidenti tra Paesi riguarda l'esistenza o meno di una connessione tra l'Ufficio del Primo Ministro e l'Ufficio di Governo. In 18 dei Paesi che hanno preso parte al sondaggio, i due Uffici sono uniti; in 10 sono separati, sebbene l'Ufficio del Primo Ministro formi quasi sempre parte dell'Ufficio di Governo e svolga compiti amministrativi. Questa distinzione è tuttavia meno importante di quanto potrebbe apparire a prima vista in quanto esiste sempre un lavoro congiunto tra i due. Nei Paesi dove i due Uffici sono uniti esiste una chiara divisione di funzioni. Concretamente, ciò che davvero è da tenere in considerazione è (a) il volume complessivo e la qualità del supporto al Primo Ministro e al Consiglio dei Ministri, (b) una differenziazione chiara e comprensibile tra la funzione dell'Ufficio del Primo Ministro e la funzione dell'Ufficio di Governo (cosa che in realtà non è facile da stabilire) e (c) una stretta cooperazione lavorativa tra i due Uffici.

E' essenziale inoltre che tra Ufficio di Governo e Ufficio del Primo Ministro vi sia un nesso di "permanenza", in modo da garantire la stabilità della struttura e la continuità nella procedura e far sì che un cambio di Governo non comporti una perdita della memoria istituzionale, oltre ad alcuni elementi temporanei variabili, dipendenti dalla personalità del Primo Ministro in carica. In tutti i Paesi che hanno preso parte al sondaggio, eccetto il Portogallo, l'Ufficio di Governo è composto principalmente da funzionari pubblici. Questo è un elemento piuttosto sorprendente se si pensa che molte delle competenze richieste all'Ufficio di Governo sono di tipo organizzativo e manageriale. Anche il personale dell'Ufficio del Primo Ministro è composto in prevalenza da funzionari pubblici e solo in nove paesi l'organico è costituito principalmente da membri politici.

L'Ufficio di Governo e la coerenza politica

I Governi moderni e l'apparato amministrativo sono complessi e possiedono una struttura multidimensionale. A livello politico essi sono chiamati a trattare questioni di tipo economico, diplomatico, morale, giuridico che sono spesso difficili da conciliare. Le funzioni chiave del Governo e conseguentemente del relativo Ufficio di Governo sono:

- stabilire le priorità strategiche
- prendere decisioni sulle questioni all'ordine del giorno
- curare la comunicazione tra il Governo, il pubblico, i media e il corpo legislativo
- assumersi la responsabilità per le azioni di Governo
- assicurare la coerenza politica del Governo, vale a dire garantire l'attuazione delle proposte e adoperarsi perché si concilino i differenti interessi dei Ministri.

La funzione più importante è quella di assicurare coerenza politica al fine di gestire e potenziare al massimo le risorse a disposizione, conciliare le esigenze di politica interna ed estera e gestire il grande numero di informazioni presenti nell'arena politica.

L'Analisi identifica alcuni strumenti fondamentali per garantire la coerenza, specificando tuttavia che essi devono essere adattati a ciascun sistema nazionale. Tra questi troviamo:

- identificare un quadro politico strategico che garantisca che le politiche individuali siano coerenti con gli obiettivi e le priorità del Governo;
- fornire consulenza ai responsabili del processo decisionale per l'analisi delle questioni di maggiore interesse e per l'identificazione di possibili "inconsistenze";
- realizzare una struttura centrale di coordinamento per garantire coerenza tra le diverse politiche;
- organizzare il processo decisionale in modo che si riesca a conciliare priorità politiche ed esigenze di bilancio;
- attuare procedure e meccanismi di controllo che permettano l'adozione di decisioni politiche beneficiando di informazioni sempre aggiornate, adattandosi a circostanze differenti;
- promuovere una cooperazione nei vari settori e un dialogo tra le diverse comunità politiche.

Nell'Analisi si sottolinea tuttavia che non è auspicabile un controllo eccessivo per garantire una maggiore coerenza, ma piuttosto un maggiore coordinamento delle dinamiche politiche.

Studio comparativo delle dimensioni del coordinamento

Lo strumento fondamentale attraverso cui è garantita la coesione politica è il coordinamento. Nell'Analisi sono state studiate le funzioni dell'Ufficio di Governo nei differenti Paesi e sono stati individuati otto tipi diversi di coordinamento.

Coordinamento per la preparazione organizzativa del Consiglio dei Ministri e di altri comitati Ministeriali.

E' il compito principale dell'Ufficio di Governo. Si tratta di un coordinamento organizzativo per quanto riguarda la programmazione di incontri, la preparazione dell'ordine del giorno, la divulgazione di documenti. Si evidenziano aspetti di fondamentale importanza che caratterizzano il ruolo di un Ufficio di Governo, il primo dei quali è la misura del potere della Segreteria del Governo, e del personale che ne fa parte, di parlare in nome del Primo Ministro e dei Ministri. Inoltre, fondamentale è il compito che consiste nella pianificazione dei lavori del Consiglio dei Ministri.

In tutti i Paesi che hanno preso parte al sondaggio l'Ufficio di Governo non solo richiede che siano rispettati i requisiti procedurali, vale a dire che tutti i Ministri interessati da una proposta vengano consultati, ma in molti casi è richiesto all'Ufficio di Governo di effettuare un controllo anche sul contenuto stesso della proposta. Aspetto fondamentale del funzionamento dell'Ufficio di Governo è il modo in cui esso agisce nel pianificare le azioni del Consiglio dei Ministri. In alcuni Paesi questo ruolo è di natura piuttosto semplice e consiste nella raccolta delle proposte che arrivano dai Ministeri entro una certa data, in altri casi è richiesto all'Ufficio di Governo un ruolo più attivo nel pianificare e programmare le diverse questioni.

Coordinamento del contenuto politico delle proposte per il Consiglio dei Ministri

In quasi tutti i Paesi che hanno partecipato al sondaggio l'iniziativa nell'innovazione politica è una prerogativa dei Ministeri. Il cosiddetto 'diritto d'iniziativa' (così com'è definito nelle istituzioni dell'UE) spetta principalmente ai singoli Ministri. Conseguentemente la funzione di coordinamento dell'Ufficio di Governo è soprattutto di tipo reattivo e consiste principalmente nel garantire che:

- le questioni che interessano più di un settore siano valutate tenendo in considerazione tutti gli aspetti rilevanti;
- le analisi e il materiale (fiscale, economico, sociale, ambientale, ecc.) su cui sono basate le proposte dei Ministeri siano appropriati;
- le proposte dei Ministeri siano in linea con le priorità strategiche e di bilancio del Governo;
- i disaccordi tra Ministri siano risolti o minimizzati prima delle sedute del Consiglio dei Ministri.

Nella maggior parte dei casi il coinvolgimento dell'Ufficio di Governo sarà limitato alla revisione delle proposte che sono presentate dal Governo e se necessario a richiedere ai Ministeri responsabili di approfondire una determinata questione.

L'abilità dell'Ufficio di Governo nel coordinare le politiche in maniera efficace dipende da un certo numero di fattori che devono essere tenuti in considerazione, quali: a) *il grado in cui i Ministeri considerano legittimo un ruolo attivo dell'Ufficio di Governo nelle questioni politiche*. Questo riflette in gran parte l'autorità del Primo Ministro nella sfera politica; b) *il fatto che il personale dell'Ufficio di Governo ha bisogno di una rete efficace di contatti con i Ministeri*. Questo è essenziale per essere informati per tempo su questioni potenzialmente difficili. Una volta informato su una particolare questione, infatti, il personale dell'Ufficio di Governo potrà partecipare agli incontri di gruppi di lavoro o discutere informalmente la questione con il personale dei Ministeri o con altri esperti; c) *l'esistenza di efficaci meccanismi di risoluzione di dispute*. In ogni Paese esistono dei meccanismi necessari per risolvere i conflitti interministeriali sulle questioni politiche, prima della decisione finale del Consiglio dei Ministri.

Questi meccanismi, che comprendono di solito un arbitraggio a livello ufficiale da parte dell'Ufficio di Governo, un incontro periodico di alti funzionari con i Ministeri, alcuni incontri *ad hoc* con i funzionari ed all'interno di Comitati Ministeriali, non si escludono a vicenda. In molti Paesi Europei è previsto che le questioni siano discusse prima in un incontro tra Segretari di Stato e successivamente in Comitati Ministeriali, prima di giungere al Consiglio dei Ministri. In ogni modo, a prescindere dal tipo di procedura adottato, l'obiettivo è sempre riuscire a conciliare le divergenze esistenti tra i diversi Ministeri o qualora questo non fosse possibile, restringere le aree di disaccordo nelle diverse questioni.

Uno strumento molto utile per garantire che la politica di coordinamento influenzi il risultato dei dibattiti del Consiglio dei Ministri, è la preparazione di un “briefing” per il Presidente del Consiglio dei Ministri (generalmente il Primo Ministro). Dal sondaggio è emerso infatti che tale *briefing* permette una migliore informazione e conferisce una certa autorità informale all’Ufficio di Governo, così da poter superare le divergenze esistenti prima della seduta.

Verifica della conformità legale

Un altro profilo del coordinamento, che interessa tuttavia solo alcuni Uffici di Governo, è rappresentato dalla verifica della conformità alla legge. Questa funzione è generalmente più diffusa nei sistemi semipresidenziali, dove le proposte dei Ministeri devono essere controllate per valutare la loro conformità con la Costituzione, con altre leggi o con i regolamenti. In 17 Paesi esiste un’Unità di verifica nell’Ufficio di Governo; nei sistemi semilegislativi questa unità è composta da funzionari altamente qualificati che rivestono grande importanza all’interno del processo decisionale e spesso partecipano agli incontri del Consiglio dei Ministri.

Coordinamento della preparazione del programma di Governo e dei rapporti con il bilancio

Questo aspetto del coordinamento costituisce la vera responsabilità del “Centro di Governo”. Disporre di un “quadro” strategico è infatti essenziale per raggiungere la coerenza politica. Generalmente le democrazie parlamentari richiedono al Governo di presentare un programma al Parlamento, che successivamente deve essere tradotto in un piano d’azione più dettagliato.

Il ruolo dell’Ufficio di Governo per quanto riguarda la pianificazione strategica consiste nel garantire che le delibere del Governo sulle priorità strategiche siano adottate con il beneplacito di una valutazione più ampia della situazione economica, politica e sociale; che le priorità strategiche siano armonizzate con gli altri obiettivi del Governo, come le strategie economiche e di bilancio e con altre politiche chiave; che la procedura di preparazione del bilancio tenga in considerazione e rispetti le priorità strategiche; che il piano di lavoro dei Ministeri rifletta le priorità strategiche del Governo; che il Primo Ministro sia informato periodicamente sugli sviluppi delle priorità strategiche e del piano di lavoro annuale.

Coordinamento nell’attività comunicazionale

Nelle democrazie esiste la tendenza quasi universale a rafforzare il legame tra le azioni politiche e la loro comunicazione al pubblico. Da parte dei Governi sembra esistere un forte interesse per la comunicazione di messaggi, in quanto questo può accrescere la popolarità delle proprie politiche.

In tutti i Paesi dell’OCSE il responsabile della comunicazione è il Centro di Governo. Infatti è importante che esista innanzitutto una figura che parli per conto del Governo nel suo insieme e spesso di questo si incarica il Primo Ministro. Inoltre, è necessario che le informazioni fornite da un Ministero siano coerenti con quelle provenienti da altri e che le diverse iniziative siano sincronizzate, anche per quanto riguarda la loro comunicazione al pubblico. Nonostante l’importanza attribuita a questa funzione da parte dei Ministri e del pubblico, la comunicazione è ancora un’area non completamente esplorata. Esistono, infatti, alcune difficoltà come, per esempio, riuscire a distinguere tra ‘informazione pubblica’ e ‘comunicazioni del Governo’. La prima si riferisce alle informazioni che il Governo è tenuto a dare al pubblico per tenerlo informato sulle proprie azioni. Questo tipo di comunicazione dovrebbe essere decisamente neutrale. Per quanto riguarda invece le ‘comunicazioni del Governo’ si tratta del diritto che il Governo ha di spiegare, giustificare e promuovere le proprie politiche al pubblico. Questa distinzione non è sempre facile da rispettare. Inoltre ci si domanda se la funzione di comunicazione debba essere svolta da funzionari pubblici o da cariche politiche, e se si corre il pericolo che la funzione di comunicazione offuschi la vera sostanza della politica.

Coordinamento del monitoraggio sulla *performance* del Governo

L'attuazione delle decisioni del Governo e il monitoraggio dei risultati costituiscono l'essenza della responsabilità dei singoli Ministri. Peraltro, il governo nel suo insieme, e specialmente il Primo Ministro, hanno una responsabilità sulla performance collettiva ed individuale. Dodici dei Paesi intervistati hanno la capacità di monitorare le realizzazioni politiche nei propri uffici di Governo, due negli uffici del Primo Ministro, tre in entrambi. Nella maggior parte dei Paesi il monitoraggio è svolto da unità che si occupano anche di analisi politica, strategia ecc.: solo in quattro casi esistono unità dedicate esclusivamente al monitoraggio. E' comunque possibile fare le seguenti considerazioni:

- a livello organizzativo sembra utile unificare le funzioni di monitoraggio delle decisioni e la responsabilità nella gestione delle varie questioni. Tuttavia, è necessario fare in modo che la funzione di monitoraggio non venga messa da parte per affrontare le questioni più urgenti all'ordine del giorno;
- esistono grandi differenze per quanto riguarda la finalità della funzione di monitoraggio, che in alcuni casi comporta controlli dettagliati, in altri semplicemente controlli limitati agli aspetti fondamentali del programma legislativo.

Coordinamento delle relazioni con il Parlamento

Generalmente il Centro del Governo è responsabile della gestione e del coordinamento delle relazioni con il Parlamento, soprattutto per quanto riguarda la pianificazione della legislazione di Governo. Questa è una funzione più manageriale che politica e conseguentemente se ne occupa più spesso l'Ufficio di Governo piuttosto che l'Ufficio del Primo Ministro.

Coordinamento di specifiche priorità strategiche

Quasi tutti gli Uffici di Governo svolgono alcune funzioni aggiuntive in riferimento a questioni di tre tipi:

- a. *questioni trasversali di grande priorità strategica, quali* la gestione e il coordinamento delle relazioni con altri Governi (in alcuni Stati Federali), il coordinamento con gli affari dell'UE (negli Stati membri dell'UE) e le riforme dell'amministrazione pubblica, anche se negli ultimi anni quest'ultima sembra che sia stata affidata al Centro del Governo.
- b. *questioni di grande importanza, temporaneamente affrontate dall'Ufficio di Governo.* Spesso alcune questioni, che vengono generalmente affrontate dai Ministeri, sono trattate dall'Ufficio di Governo su decisione del Governo stesso in relazione alla particolare importanza rivestita dalle medesime.
- c. *questioni proprie di un determinato Paese*
Negli incontri annuali delle Segreterie di Governo dei Paesi dell'OCSE è stato sottolineato che bisognerebbe cercare di non accumulare troppe funzioni aggiuntive nel Centro del Governo, in quanto per funzionare in maniera efficace l'Ufficio di Governo deve essere di dimensioni ridotte.

Sfide fondamentali

Da questa Analisi emerge che le sfide fondamentali per le Segreterie di Governo si possono sintetizzare come segue:

- a. **Capacità di condurre un'azione strategica.** Ci si domanda anzitutto quale sia il significato di "strategia di Governo". In quale misura i Governi possono agire in modo strategico?
- b. **Il tema delle nomine politiche:** questione di grande interesse in molti Paesi poiché ci si domanda in che misura e per quale scopo dovrebbero essere effettuate.
- c. **La comunicazione.** Esiste quasi ovunque la richiesta di una migliore comunicazione da parte del Governo. Quanto è consentito accrescere questa funzione, e inoltre, ciò deve avvenire in base alle richieste dei mass media, del pubblico o dei politici stessi?
- d. **Le attività connesse all'attuazione delle decisioni del Governo.** Qual è il ruolo ottimale dell'Ufficio di Governo nel monitorare e valutare l'attuazione delle decisioni del Governo?

- e. **L'Ufficio di Governo come guardiano della collegialità delle decisioni.** In un'era dove la figura del Primo Ministro sembra acquisire sempre più importanza, in che misura l'Ufficio di Governo dovrebbe costituire il guardiano della collegialità delle decisioni nel processo decisionale?
- f. **Il personale dell'Ufficio di Governo e l'organizzazione.** Esiste un modo ottimale per organizzare l'Ufficio di Governo e il personale? Si può ottenere una maggiore coerenza nelle varie politiche organizzando il personale in modo che ogni gruppo tratti tutti gli aspetti di una determinata questione?