Luca Verzichelli

Il governo Renzi
Prime indicazioni sulla compagine ministeriale

Rapporto CIRCaP sul Governo Italiano

Nota

Siena, 22 Febbraio 2014

Il governo Renzi, il sessantesimo dall'entrata in vigore della costituzione del 1948, sta facendo discutere molto gli osservatori. In primo luogo, al centro delle analisi è il processo che ha determinato la sua formazione, con la "sfiducia" del PD al governo Letta dopo la richiesta di un nuovo esecutivo avanzata proprio dal neo-segretario del partito di maggioranza relativa. Tuttavia da parte di molti ci si interroga anche sul significato di un ricambio che è numericamente considerevole, anche in ragione di una composizione della maggioranza parlamentare che verosimilmente non dovrebbe subire variazioni significative rispetto all'ultima fase del governo Letta.
Dunque, dobbiamo considerare la nuova compagine del Governo Renzi come il risultato di un lavoro fortemente "discontinuativo" rispetto all'esecutivo che aveva esordito come "governo delle larghe intese"? O piuttosto, come alcuni sostengono, è una sorta di rimpasto senza scosse o cambiamenti rilevanti?

Alcuni dati elaborati dal CIRCaP possono aiutare a formare una opinione più approfondita su questi aspetti.

Il profilo socio-anagrafico dei ministri
In primo luogo, come già rilevato da molti in queste ore, è il dato relativo alla rappresentanza di genere a segnare un punto di demarcazione netto del nascente governo Renzi, rispetto ad un trend recente che pure aveva dato qualche parziale segno di evoluzione. Come mostra la figura 1, che compara la percentuale di ministre negli esecutivi "politici" più rilevanti a partire dal 1994, il balzo in avanti è netto, grazie alla scelta di Renzi di inserire 8 donne sulle 16 individualità (17, contando anche il presidente del consiglio) di cui si compone la "squadra".

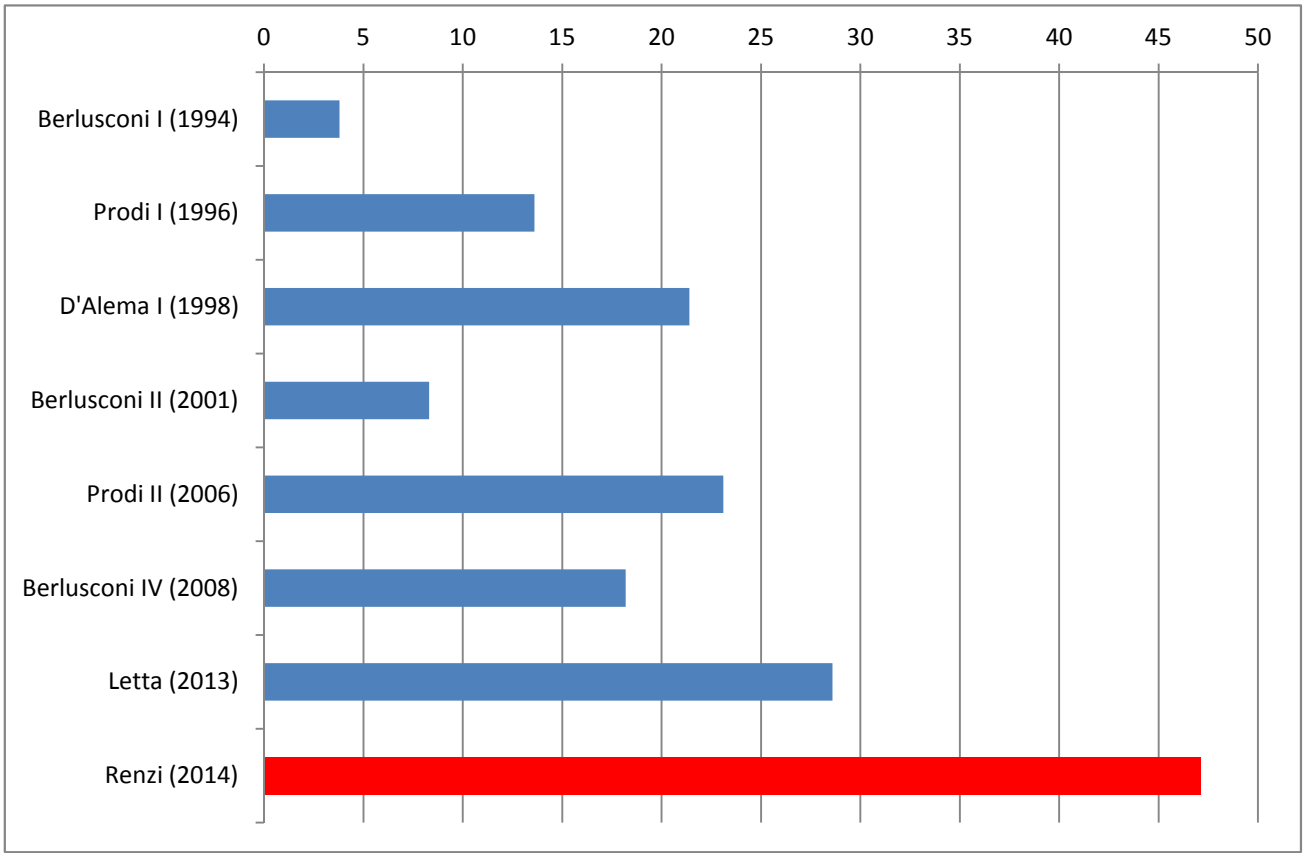

Figura 1. % di Donne nel gabinetto ministeriale

Il secondo elemento di mutamento, molto enfatizzato dai media in queste ultime ore, è relativo al dato generazionale ed all'età media dei ministri. Ci si poteva certo attendere un segnale forte da parte di Renzi, visti i messaggi che hanno accompagnato l'intero percorso di ascesa dell'ex sindaco di Firenze, e anche l'opera di drastica ristrutturazione del gruppo dirigente democratico proposta fin dai

primi giorni della sua segreteria. Tuttavia, gli evidenti vincoli nel percorso di formazione del governo che non è composto soltanto da esponenti del nuovo corso democratico potevano rappresentare un freno all'annunciato ringiovanimento. Cosa è venuto fuori da questa tensione?

La differenza la fa Renzi. Lo sostengono molte delle voci che guardano a questo governo con attenzione e speranze. In effetti, guardando alla figura del Presidente del Consiglio gli elementi, noti, di distacco vi sono. Renzi giunge a Palazzo Chigi a 39 anni, quindi cinque anni più giovane di Giovanni Goria, che aveva detenuto fino ad oggi questo record. Enrico Letta, il rivale di Renzi in questo frangente, era diventato ministro assai più giovane (32 anni), ma aveva raggiunto lo scranno più alto, solo un anno fa, all'età di 46 anni.
Guardando ai leader chiamati direttamente alla presidenza del Consiglio senza una carriera ministeriale, Renzi disegna un percorso obiettivamente innovativo: nella prima repubblica questa sorte era toccata a Giovanni Leone, chiamato a dirigere un governo *balneare* in attesa del compimento della coalizione organica di centro-sinistra. Leone aveva allora 55 anni, di cui 17 passati a Montecitorio. Una esperienza parlamentare molto lunga (15 anni) era stata anche quella di un primo ministro come Bettino Craxi, che varcava la soglia di Palazzo Chigi a 49 anni, la stessa età che aveva Massimo D'Alema nel 1998, al momento della sua nomina. Chiudono questa particolare galleria le esperienze di due tecnici chiamati in età matura alla presidenza del consiglio: Azelio Ciampi (73) e Mario Monti (68), e quella dell'altro inossidabile leader della *seconda repubblica,* Silvio Berlusconi, che era appena sbarcato nella politica attiva quando saliva a Palazzo Chigi nel 1994, avendo tuttavia un'età già di 58 anni.

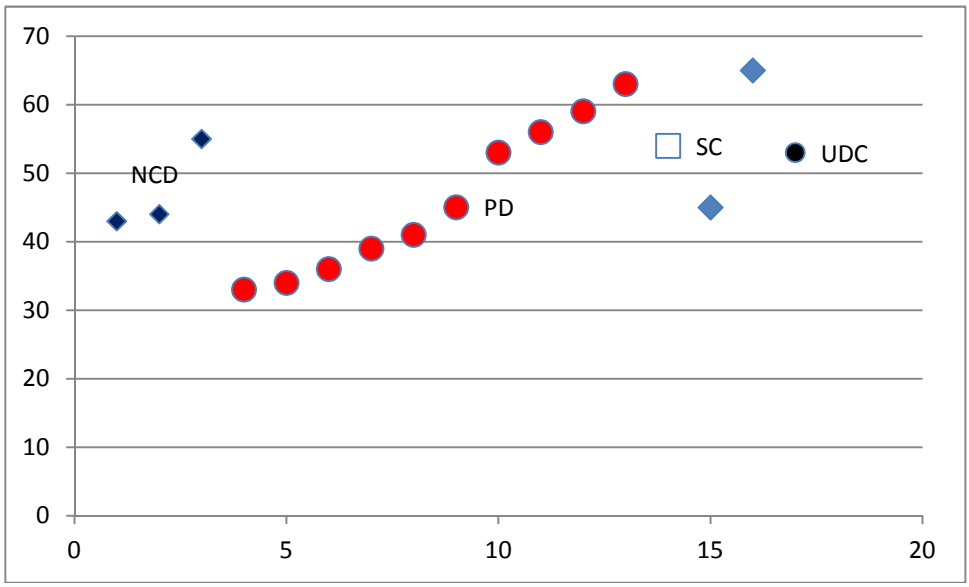

Figura 2. Età dei Ministri del governo Renzi

La struttura anagrafica della squadra di Renzi disegnata nella figura 2. Nella robusta componente dei ministri PD, altri tre sono i componenti con meno di 40 anni (Boschi, Madia e Martina), mentre i due ministri più anziani Lanzetta e Poletti, anche'essi esordienti e per molti versi delle sorprese, rappresentano la cooptazione nella squadra ministeriale di competenze e sensibilità non direttamente riconducibili al gruppo dirigente vicino al presidente del consiglio.
Pur trattandosi di tre "confermati" anche l'età media della pattuglia dei ministri di NCD si mantiene verosimilmente bassa, così come quella dei ministri di area centrista e di uno dei due tecnici, Federica Guidi. Con i suoi 63 anni, l'unico con una età anagrafica vicina alla media dell'elite ministeriale italiana è il titolare del super-dicastero economico, Pier Carlo Padoan.
L'età media complessiva del gabinetto Renzi, di poco superiore ai 48 anni, è la più bassa dell'intera esperienza repubblicana. Si consolida un trend che aveva visto una cospicua riduzione della anzianità

anagrafica della squadra di governo già nel 2008, con il quarto ministero Berlusconi, e anche con il Governo Letta del 2013. La figura 3 mostra appunto lo sviluppo di questa caratteristica dei ministri nei governi politici più rilevanti dal 1994 ad oggi.

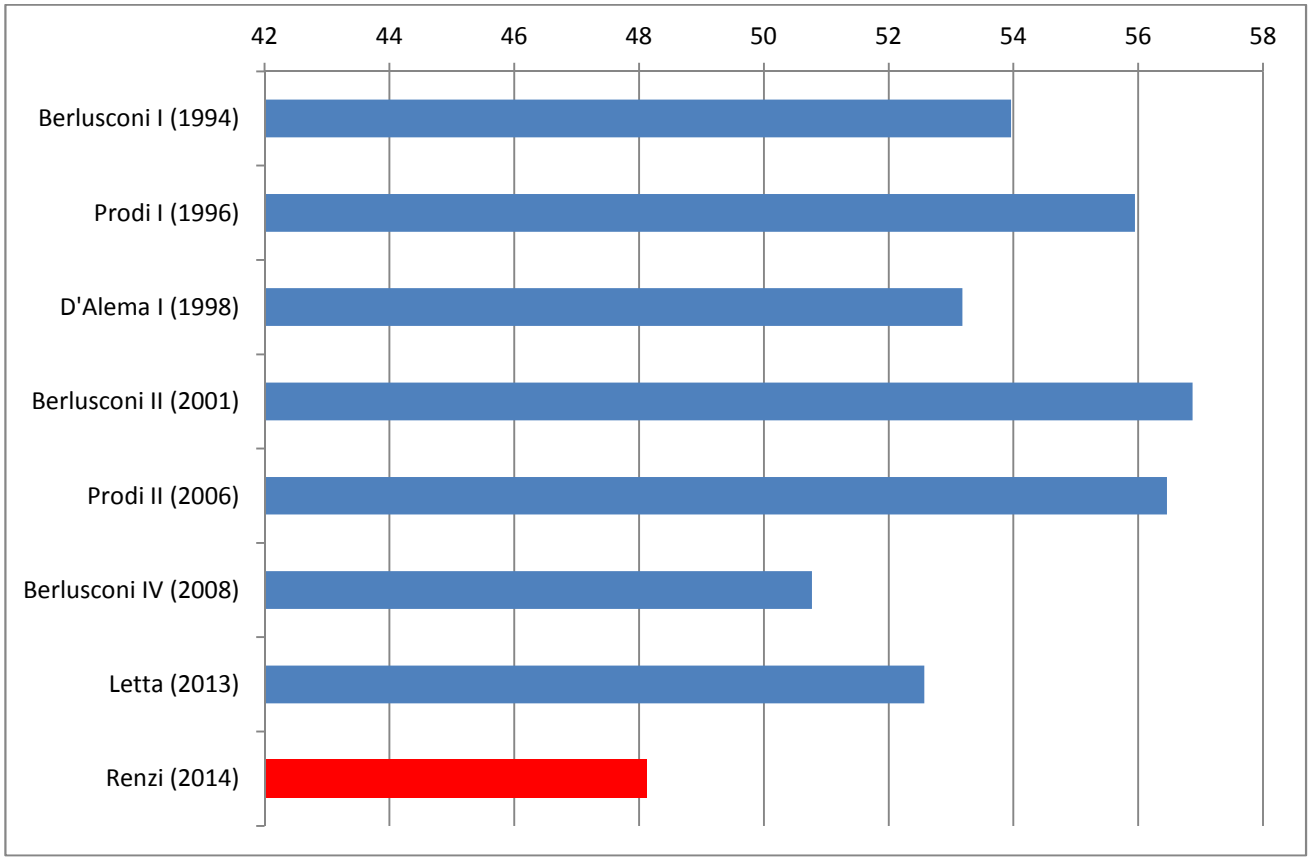

Figura 3. Età media dei ministri

In realtà, il dato relativo alla media cela nel governo Renzi la presenza di personaggi con storie ed esperienze considerevolmente diverse tra loro. I "giovani" del governo Renzi sono soprattutto i ministri in quota PD "pescati" tra i suoi più stretti collaboratori (Boschi, Madia, Mogherini) ma anche alcuni degli altri esponenti "ereditati" dall'esecutivo precedente, e formatisi in ambienti politici diversi, sia nell'ambito dell'attuale universo del PD che in altre formazioni, sono piuttosto giovani. In particolare, i ministri Martina, Orlando e Lorenzin. È proprio il mix tra ministri con origini diverse ma appartenenti per una larga misura alle generazioni cresciute dopo la transizione degli anni novanta che rende questo esecutivo abbastanza innovativo sotto il profilo della struttura socio-anagrafica.

Presenza tecnocratica ed esperienza politica dei ministri

Riusciranno i tanti giovani (e le tante donne) reclutati nel gabinetto Renzi a garantire quella decisività dell'azione di governo che ha costituito sino ad ora il problema centrale in questa tormentata XVII legislatura e, in definitiva, la "grande delusione" del periodo oramai ultraventennale che ci separa dalla crisi della partitocrazia della prima repubblica? A queste domande risponderanno naturalmente i fatti, ma possiamo nel frattempo ordinare alcune conoscenze sulle caratteristiche dei nuovi ministri per capire come questo gruppo si pone rispetto al passato recente, in merito alle proprie competenze tecniche e politiche.

Guardiamo innanzitutto alle competenze tecnocratiche: tutti i governi successivi al 1994 hanno puntato su un personale fortemente connotato dall'expertise tecnica e da una certa dose di "non-

politicità". Come mostrano i dati CIRCaP raccolti per un progetto di ricerca comparata attualmente in elaborazione[1], la presenza di una minoranza di tecnici anche nei governi "organici" di coalizione è emersa in Italia già nel corso degli anni settanta e si è consolidata soprattutto nella fase storica più recente. Rispetto a questo trend, che aveva portato il profilo dei ministri con una expertise esclusivamente tecnica – la definizione che qui adottiamo è piuttosto restrittiva, considerando soltanto i ministri che non hanno mai rivestito prima della chiamata al governo cariche di tipo istituzionale, locali o nazionali e nemmeno uffici all'interno dei partiti politici – attorno ad una quota del 20%, il governo Renzi offre una quota di tecnici relativamente inferiore: 2 su 17, pari all'11,8% (Figura 4).

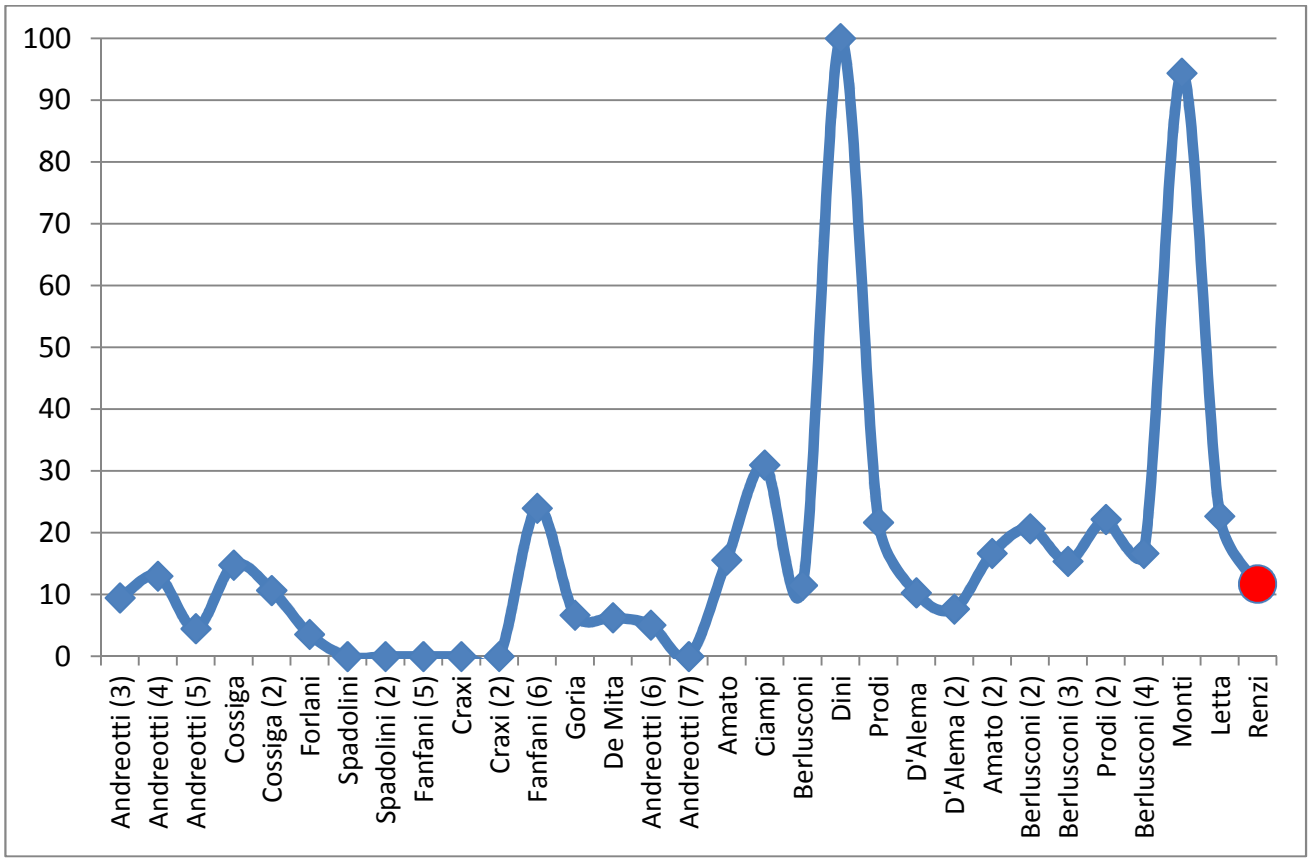

Figura 4. L'incidenza dei ministri tecnici nei governi dal 1976 ad oggi

Si può tuttavia obiettare all'argomentazione della riduzione della componente tecnica che l'area di attività rappresentata dai due ministri non partitici del governo Renzi sia di assoluto rilievo: si tratta infatti dell'intero comparto economico-finanziario, coperto dal ministro per l'Economia Padoan e da quello per lo Sviluppo economico, Guidi. Questo è in realtà un punto di continuità con tutti i governi – quelli di sinistra come quelli di destra – formatisi dai tempi della convergenza verso la moneta unica. L'elemento che rende tuttavia diverso il ricorso agli esperti non di partito, anche questo elemento è stato ricordato da alcuni osservatori, sta nei caratteri diversi dei due tecnici chiamati in questo governo. Entrambi sono stati infatti associati ad una qualche area politica: Padoan è stato infatti consulente dei governi di sinistra, mentre la Guidi è stata presidente dei giovani industriali e spesso menzionata come un potenziale ministro gradito anche al centro-destra. In ogni caso, si tratta di un tipo di nomina relativamente innovativa rispetto alla maggioranza del tecnocrati fino ad oggi presenti al governo, che in larga misura erano provenienti dalle alte sfere della Banca d'Italia, dal Consiglio di Stato o dal management delle aziende di stato.

[1] A. Costa Pinto, M. Cotta e P. Tavares de Almeida, *Non partisan ministers in European Democracies,* in pubblicazione.

I ministri di Renzi costituiscono dunque un gruppo politicamente più riconoscibile. Tuttavia, e questo è stato l'elemento forse più utilizzato dai sostenitori della tesi sulla sostanziale debolezza di un esecutivo che deve gioco forza appoggiarsi alle stesse forze politiche già protagoniste della seconda fase del precedente governo, si tratta di elementi di riconoscibilità piuttosto diversi tra loro, e questo determina i dubbi espressi da molti sulla possibile coesione della coalizione e per molti versi anche sulla sua estensione – il nodo sul fronte di sinistra per i dubbi dei *civatiani* e quello legato al voto ancora incerto dei *popolari per l'Italia* al centro dello spettro politico. Un gabinetto che vuol essere, come lo stesso presidente del consiglio ha indicato senza giri di parole, politicamente autorevole, deve conquistarsi giornalmente un margine di manovra, attraverso doti di *esperienza sulle singole politiche* ma anche *capacità politica* in senso generale. Con quali caratteri pensano i suoi ministri di ottenere questo obiettivo?
La figura 5 riporta l'indicatore relativo ad una delle più tradizionali esperienze politiche, quella dell'esperienza parlamentare precedente all'incarico ministeriale. Si vede chiaramente, utilizzando gli stessi termini di comparazione delle figure precedenti, che con un tasso di esperienza parlamentare del 65% Renzi offre un esecutivo in linea con il modello consolidatosi nella seconda repubblica (molto diverso rispetto ai tassi vicini al 90% che connotavano la fase storica precedente).

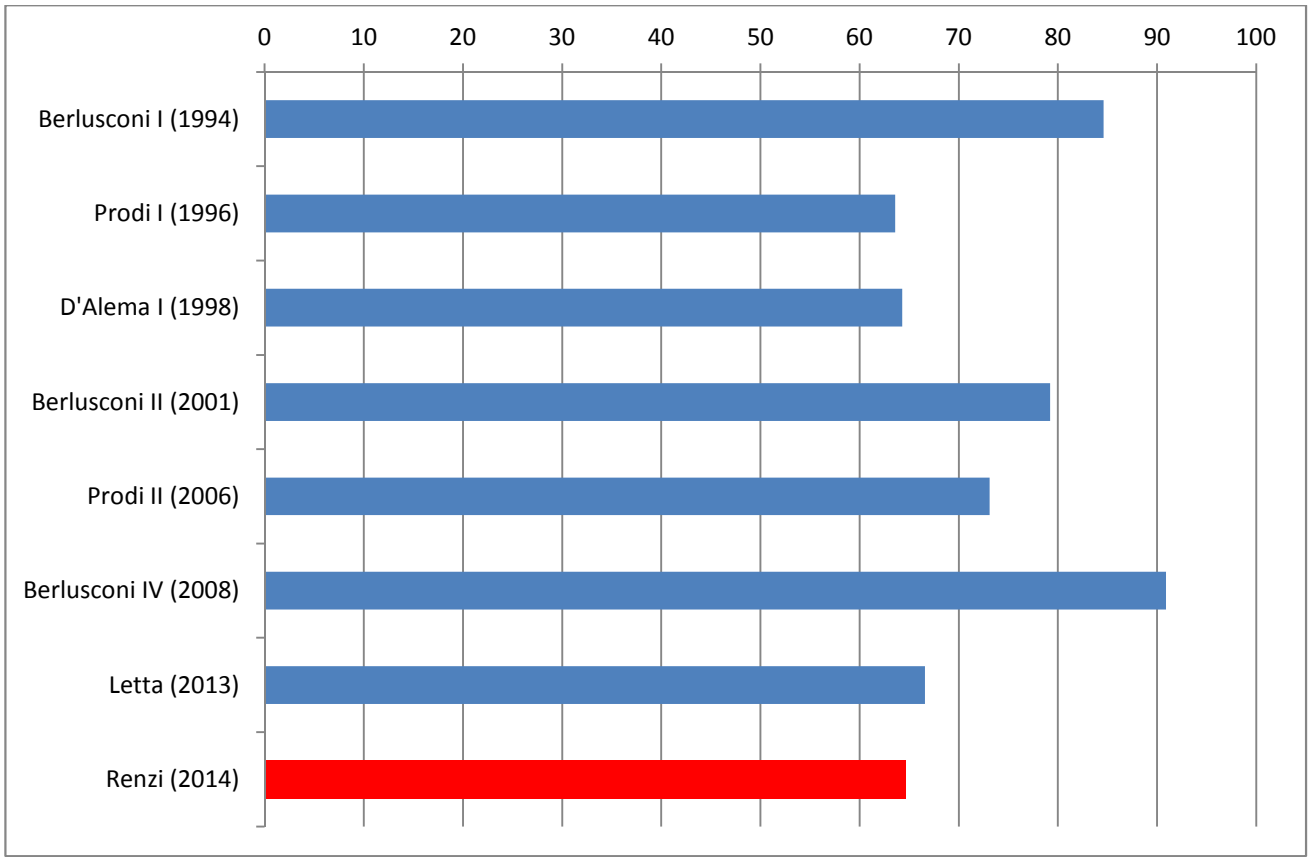

Figura 5. Esperienza parlamentare (precedente al loro primo incarico) dei ministri

Le cose cambiano in modo piuttosto evidente se andiamo ad osservare l'entità della esperienza parlamentare di questo gruppo. In effetti si tratta in larga misura eletti nelle ultime due legislature. La media della esperienza parlamentare dei 12 ministri del nuovo gabinetto che hanno una esperienza parlamentare è di poco superiore ai 6 anni. Per avere un tasso comparabile si deve tornare al governo Berlusconi I del 1994 (5 anni e mezzo circa l'esperienza parlamentare di 22 degli allora 26 ministri). All'epoca, Berlusconi scelse alcuni "sopravvissuti" di due partiti della prima repubblica, Dc e Msi, ma il grosso della sua squadra era composta da politici della Lega Nord presenti sulla scena istituzionale solo da due anni, e da un buon numero di "esordienti" di Forza Italia. La configurazione

delle esperienze parlamentari del governo Renzi è più vicina a questo modello, date le differenze socio-strutturali sopra indicate, rispetto ai governi successivi, incluso quello di Letta, nel quale si deve comunque evidenziare l'elevato tasso di esordienti e l'appartenenza di molti ministri del PD all' "ultima generazione" protagonista del processo di formazione di questo partito.
Questi dati possono essere letti dai sostenitori del cambiamento come una prova della maggiore capacità di Renzi di ultimare un mutamento generazionale che non si era del tutto espresso nelle istituzioni centrali. D'altra parte, i sostenitori della tesi avversa possono riconoscere una certa disomogeneità nei tratti di questo personale, una caratteristica che dovrebbe garantire la "copertura" di tutte le anime di un partito particolarmente diviso, ma che potrebbe anche costituire motivo di ulteriore impasse e di scarsa incisività nell'azione quotidiana di governo.
Il tentativo di tenere assieme modelli diversi di reclutamento dei ministri si evince anche dal dato relativo all'esperienza sotto segretariale dei ministri. Quella che era una caratteristica quasi obbligatoria dei ministri della *prima repubblica,* ma che è diventata una connotazione piuttosto rara negli ultimi anni, ritorna in alcuni dei ministri dello snello governo Renzi.

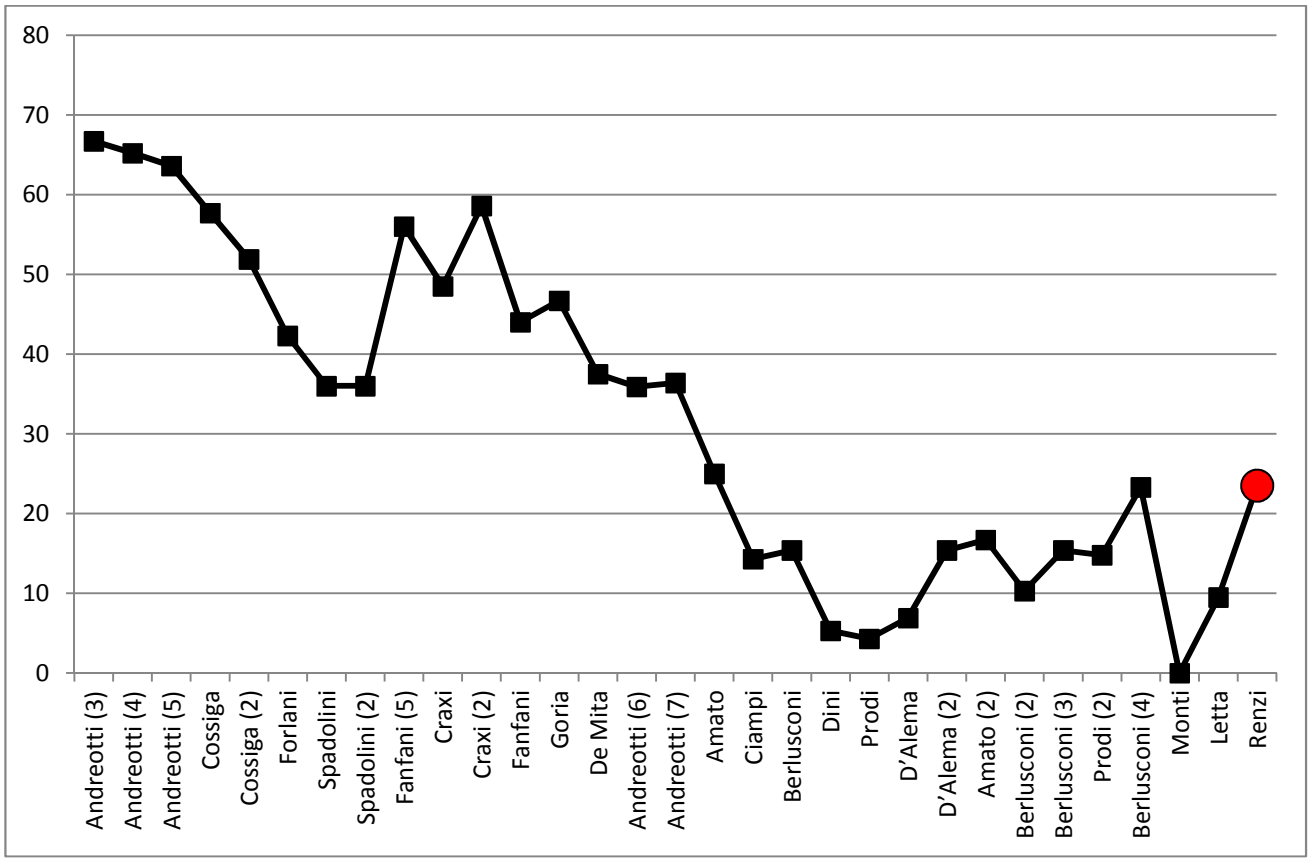

Figura 6. Ministri con esperienza di sottosegretario (precedente al loro primo incarico)

Come si vede nella figura 6, con il governo Renzi il livello di ministri con esperienze sottosegretariali risale ad un livello superiore rispetto a tutti i governi seguiti all'uscita dalla *prima repubblica.* Si tratta, di nuovo, di esperienze piuttosto relative sotto il profilo temporale: tre dei ministri con questa caratteristica (Martina, Pinotti e Galletti) avevano infatti ricoperto un ruolo sottogretariale soltanto nei dieci mesi del governo Letta. In definitiva, l'unico ministro con un "passato" di sottosegretario significativo è soltanto Dario Franceschini, che aveva mosso i suoi primi passi nell'esecutivo come sottosegretario alla presidenza con i governi D'Alema e Amato. Ciò nonostante, questo è sicuramente un segnale del tentativo di consolidare una nuova generazione di ministri: la continuità qualitativa nelle deleghe di Martina e di Pinotti (che era stata anche presidente della Commissione Difesa alla Camera) fa ulteriormente risaltare questa volontà politica.

Ma c'è un ulteriore elemento da considerare nelle caratteristiche politiche dei ministri di Renzi. Si tratta di un gruppo sicuramente connotato da una notevole centralità rispetto alle organizzazioni politiche di riferimento. I dati CIRCaP riportano (figura 7) che, al confronto con gli altri governi "politici" seguiti alla crisi del periodo 1992-1994, il Governo Renzi è quello che mette in campo una maggiore proporzione di esponenti di rilievo dei relativi *establishment* partitici.

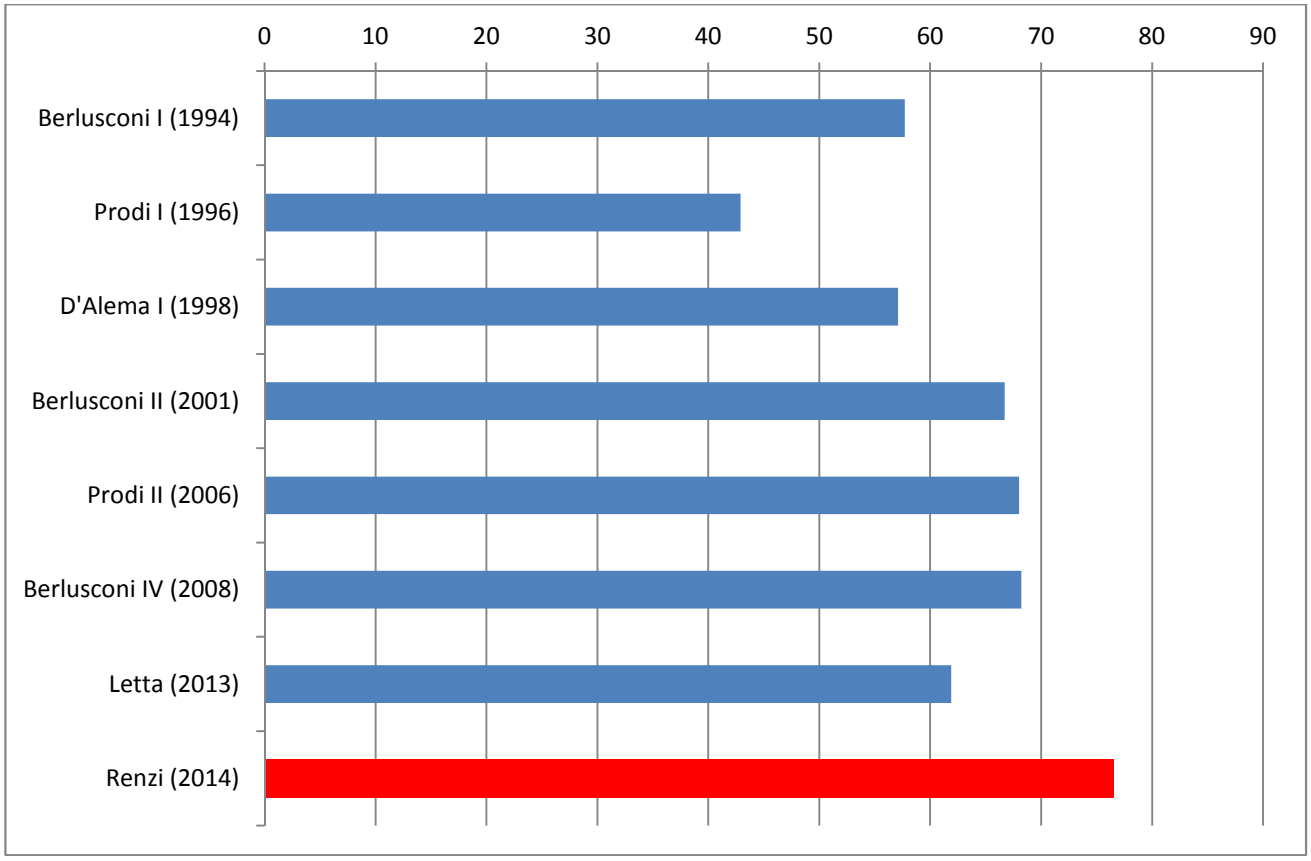

Figura 7. Ministri con esperienza di dirigente nazionale di partito (precedente al primo incarico)

L'esperienza partitica nazionale equivale ad una carica a livello di segreteria nazionale ottenuta prima della prima entrata al governo. Sotto questo profilo, il governo Renzi si distacca da molti altri esecutivi della lunga transizione italiana, mettendo in campo le persone che in questa fase stanno dirigendo le proprie formazioni: accanto ai tre leader di partito coinvolti (Renzi, Alfano e Giannini) quasi tutti i chiamati al governo mostrano una responsabilità di dirigenza nazionale. Le uniche eccezioni sono una politica con un profilo esclusivamente locale ed una "storia" particolare come Maria Carmela Lanzetta, e il ministro tecnico Padoan. A questi si devono poi aggiungere due esponenti di elite non propriamente politiche, i quali tuttavia hanno avuto, nei rispettivi settori, un incarico di leadership nazionale rilevante, come Guidi (in Confindustria) e Poletti (nella cooperazione).

L'argomentazione a favore di una più spiccata "politicità" del governo Renzi è dunque quella di una squadra che rappresenta in modo più diretto il vertice del ceto politico che si candida a guidare il governo. A tale argomentazione si può sempre obiettare qualche dubbio basato, ancora una volta, sulla relativa esperienza di gran parte di questi politici: il gruppetto dei "giovanissimi" ministri del PD sono infatti entrati poche settimane fa nella segreteria di Renzi, e anche l'esperienza di altri esponenti, quali per esempio Martina e Orlando, è relativamente recente.