

Analisi comparata delle nomine dei Capi di Gabinetto e dei Capi Uffici Legislativi

Lo studio della relazione tra burocrazia e politica ha storicamente rivestito un estremo interesse, in quanto si tratta effettivamente di individuare i nodi nevralgici dello svilupparsi del potere nella macchina-Stato. La linea di contatto dove il contrasto tra queste due forze raggiunge il suo culmine è rappresentata dalle posizioni apicali all'interno dei ministeri e, in particolare, dal rapporto tra **ministri** (politici) e **uffici di diretta collaborazione** (burocrati). Il nodo è molto sensibile, in quanto tali uffici sono di nomina politica. L'analisi ha avuto l'intento di mostrare le analogie e le differenze tra il governo Conte e quelli che lo hanno preceduto, partendo da quello Prodi II (2006-2008).

La spartizione delle poltrone

Il primo argomento affrontato è stato quello di valutare come sono stati distribuiti gli incarichi tra gli attori coinvolti nella formazione dei governi in esame. E' evidente che nella valutazione di un incarico ministeriale si è dovuto tener conto dei differenti pesi attribuiti a ciascun ruolo (ad es., il ministero dell'Economia è stato considerato avere un peso maggiore del ministero dell'Ambiente). Gli attori coinvolti sono stati raggruppati in **tre categorie**, distinte per natura istituzionale:

- **Avvocatura e Consiliatura dello Stato e Magistratura Amministrativa Regionale, nonché Corte dei Conti e Magistratura ordinaria;**

Tale categoria contiene gli Enti più tradizionalmente rappresentativi della burocrazia dei "mandarini di Stato". Sono quegli Enti che generalmente in Italia hanno svolto un ruolo di controllo dei vertici della macchina dello Stato.

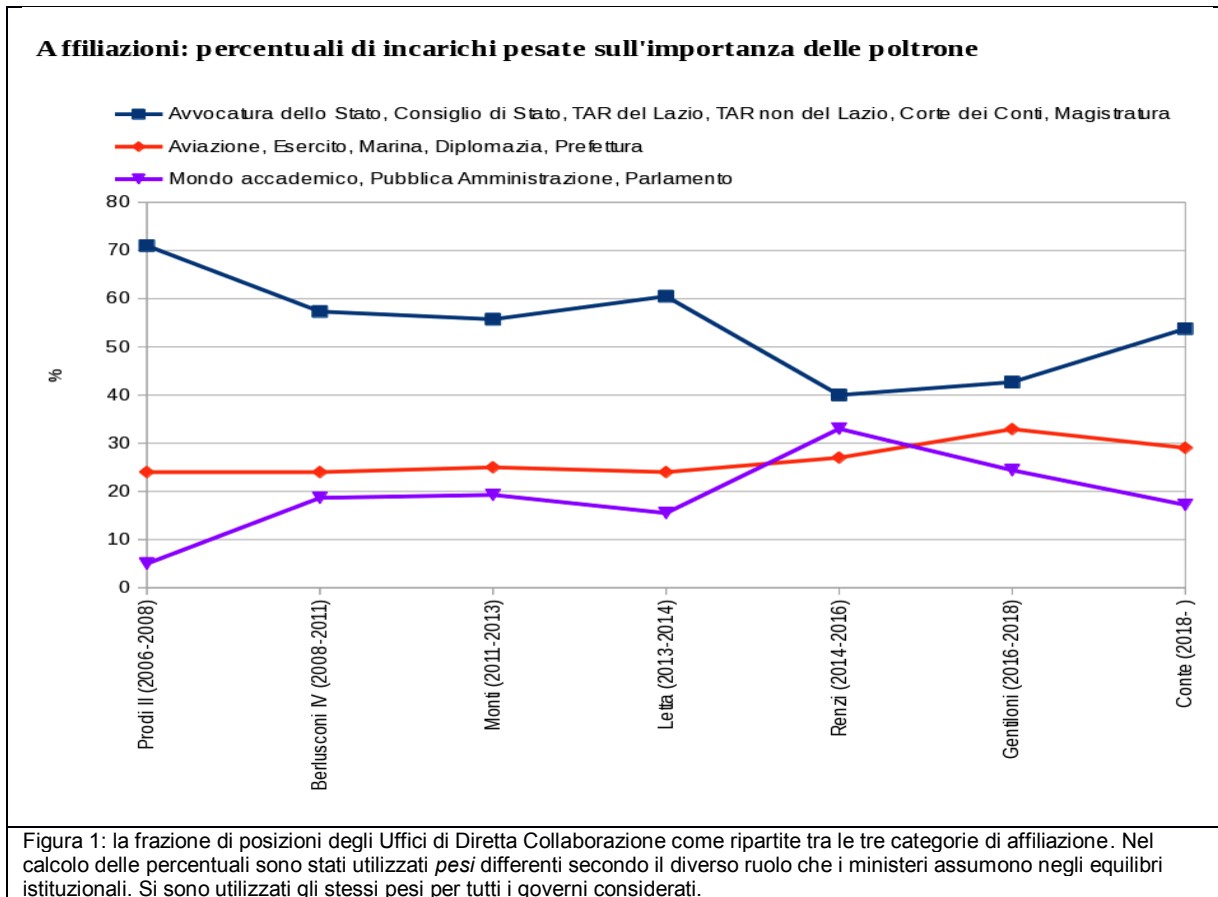
- **Aviazione, Esercito, Marina, Diplomazia, Prefettura;**

Sono ruoli più specificatamente tecnici, in cui i "burocrati" sono necessariamente scelti per le loro competenze.

- **Accademici, Pubblica Amministrazione e Parlamento.**

A questa categoria appartengono le figure di esperti idealmente non vincolate alle precedenti due.

In Figura 1 si riporta l'andamento delle quote percentuali pesate degli incarichi ricoperti dalle suddette categorie.



Si osserva che il **Governo Conte** si discosta sensibilmente rispetto ai due governi che lo hanno preceduto (Renzi, Gentiloni), riportando gli **equilibri tra le tre categorie di affiliazione** verso la configurazione avutasi fino al governo Letta. Inoltre, nella stabilità dei ruoli tecnici, si nota la **dinamica inversamente proporzionale tra i “grand commis” e gli esperti esterni ai Palazzi**.

La guerra di posizione

L'estendersi del controllo esercitato dai vari Enti, politici o burocratici, sull'insieme delle posizioni ricoperte da ministri e uffici di diretta collaborazione può essere rappresentato da una rete in cui i nodi principali sono costituiti dagli Enti, mentre i personaggi che ricoprono le cariche rivestono il semplice ruolo di connessione tra gli stessi Enti.

In Figura 2 si mostra la rete del governo Conte: i nodi più grandi rappresentano le istituzioni e le affiliazioni (verde=ministeri, arancio=istituzioni burocratiche, celeste=partiti politici), mentre i nodi più piccoli neri rappresentano i singoli personaggi tra l'ente di affiliazione, il partito politico e il ministero di riferimento.

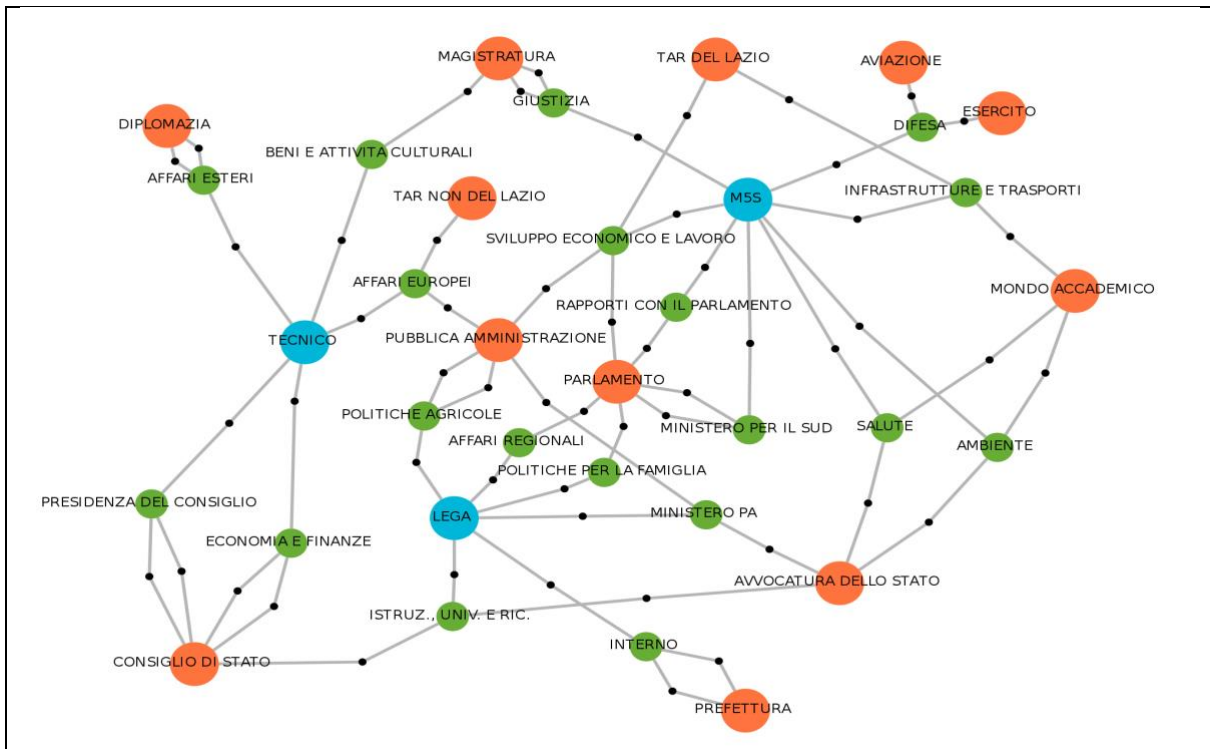
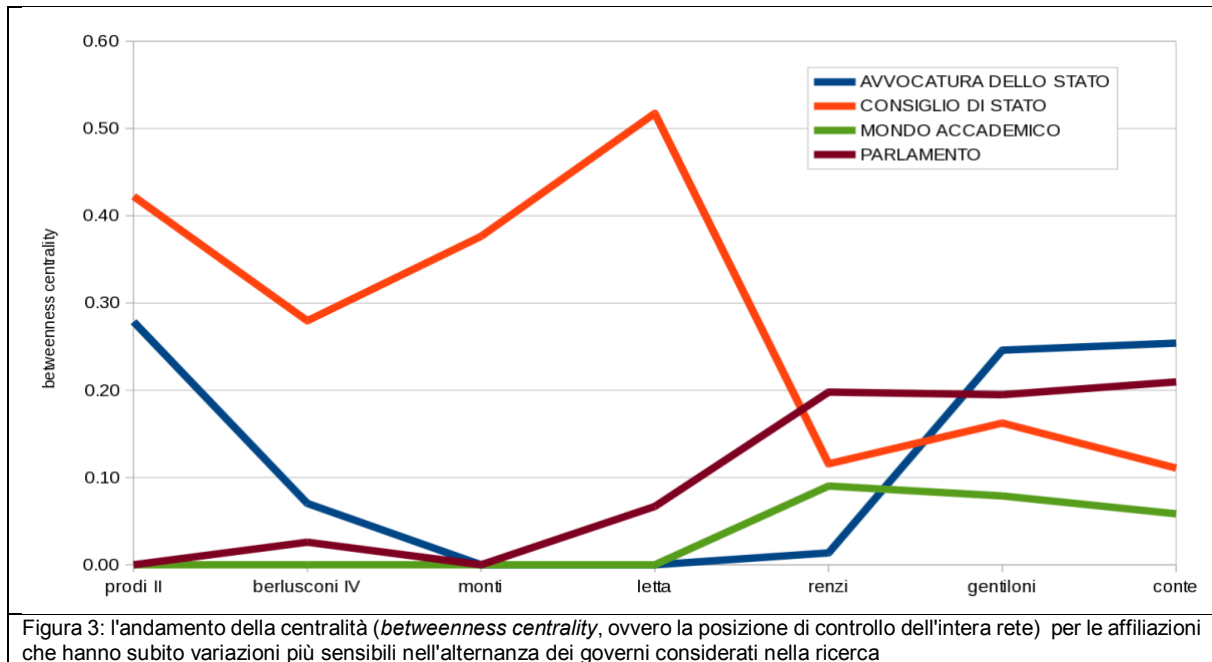


Figura 2: il network tra ministri, affiliazioni, partiti politici che costituisce la "guerra di posizione" del governo Conte. In verde i ministri, in arancio le istituzioni burocratiche, in celeste i partiti politici. In nero sono riportati i personaggi che in questo tipo di analisi svolgono solo un ruolo di connessione tra enti.

Un primo sguardo permette di notare che, mentre i ministri della **LeGa** e quelli **tecnici** sembrerebbero più vicini alle **istituzioni tradizionali** (Consiglio di Stato, Avvocatura dello Stato), i ministri del **Movimento 5 Stelle** sembrano più orientati a servirsi di incaricati provenienti dalle categorie di una **burocrazia più morbida**.

Per rendere più oggettiva l'analisi e valutare in modo comparato le posizioni dei vari enti coinvolti nella successione di Governi, dal Prodi II all'attuale Governo Conte, si è fatto ricorso alle tecniche tradizionali della **social network analysis**. Un parametro largamente utilizzato in questo tipo di analisi è la cosiddetta 'centralità', ovvero la proprietà di un certo nodo di avere una posizione di rilievo strategico nel network di connessioni complessivo. Di fatto un nodo ad alta centralità ha la possibilità di poter condizionare più efficacemente il comportamento dell'intera rete. Il governo **Renzi** ha rappresentato un crollo della centralità per il **Consiglio di Stato**, non più recuperata fino all'attuale governo **Conte** incluso. Viceversa il ruolo dell'**Avvocatura di Stato**, già marginalizzato dal governo Berlusconi IV, è tornato ad assumere rilievo con **Gentiloni** per mantenerlo anche con Conte. Il grafico in Figura 3 mostra l'andamento della 'centralità' (in questo caso la *betweenness centrality*) per le categorie che hanno avuto le maggiori variazioni dinamiche tra i vari governi in questione.



Vecchi e nuovi amici

Dall'analisi delle nomine, infine, così come mostrato nella tabella seguente, relativamente ai Ministeri con portafoglio del governo Conte (con l'eccezione del Mibact, di cui ad oggi non risulta ancora alcun Capo Ufficio Legislativo, e dei Ministeri con a capo dei tecnici), si evidenzia che **il Movimento 5 Stelle** in circa il 40% dei casi si è affidato ad attori che non hanno mai lavorato alle dirette dipendenze di qualsiasi Governo. Allo stesso tempo la **Legha**, invece, nel 50% dei casi si è affidato ad attori che hanno avuto esperienze nel governo precedente presso un altro ministero, o presso lo stesso ministero ma in un governo precedente a quello Gentiloni.

Esperienze/Partito	M5S	Legha
Nessun precedente incarico di governo	5	1
Esperienze nel governo precedente presso un altro ministero, o presso lo stesso ministero ma in un governo precedente a quello Gentiloni	5	3
Precedente esperienza presso lo stesso ministero ma in diverso ruolo	2	1
Riconferma	1	1

F:Lab è il Centro Studi di FB&Associati. Si occupa dell'analisi del contesto politico-istituzionale, di approfondimenti relativi al processo decisionale, nonché di dossier tematici sull'attività parlamentare. Svolge attività di ricerca scientifica nell'ambito della sociologia e politologia, pubblicando su riviste specializzate e partecipando a congressi nazionali e internazionali.