

## **L'ANCIEN RÉGIME ET LA RÉVOLUTION OVVERO LA CRISI DEL GOVERNO DI PARTITO ALL'ITALIANA**

*Maurizio Cotta*

### *Il terremoto dei primi anni novanta<sup>1</sup>*

I primi anni novanta hanno messo in scena un terremoto di prima grandezza nella vita politica italiana. Nulla di paragonabile si era verificato nei precedenti quarantanni di vita democratica. Ma la portata di questo sconquasso la si ha appieno solo se si allarga lo sguardo ad un arco temporale più vasto (questo secolo) e ad un ambito territoriale più esteso (l'Europa). Ebbene, se consideriamo certi aspetti e certi indicatori del terremoto - per esempio il cambiamento nella classe parlamentare, e le trasformazioni del sistema dei partiti - è facile constatare che mutamenti di simile portata sono rarissimi in sistemi democratici consolidati e tendono piuttosto a corrispondere a fasi di collasso di regimi democratici instabili o a fasi di avvio di nuovi regimi democratici.

Di questo terremoto le elezioni politiche del marzo 1994 hanno certamente rappresentato la scossa sinora più forte. E tuttavia un assestamento durevole del sistema politico appare ancora di là da venire; tanto è vero che a pochi mesi dalla consultazione elettorale altre scosse di rilievo si sono susseguite investendo alleanze interpartitiche, assetti interni dei partiti, rapporti tra istituzioni. D'altra parte le elezioni-terremoto del 1994 avevano avuto prodromi molto significativi negli avvenimenti dei due anni precedenti. Quando si vorrà spiegare l'evolversi degli eventi in questo periodo le concatenazioni tra scosse maggiori e minori di questo periodo dovranno ricevere un'attenzione particolare.

Quello che è abbastanza chiaro è che il terremoto politico ha avuto il suo epicentro nel sistema dei partiti. Anche se altri settori del sistema politico sono stati interessati dalla crisi come soggetti attivi o passivi, è sul sistema tradizionale dei partiti che si è abbattuta la sua forza disgregativa (ma è anche lì che si sono manifestati gli effetti di innovazione più rilevanti).

---

<sup>1.</sup> Una prima versione, più breve, di questo testo è apparsa in M. Caciagli, F. Cazzola, L. Morlino e S. Passigli (a cura di), *L'Italia tra crisi e transizione*, Bari, Laterza.

Ricapitoliamo in breve i mutamenti avvenuti nel sistema dei partiti cominciando dagli effetti delle elezioni del 1994. Il primo punto da sottolineare è che la crisi ha colpito più duramente proprio i “partiti di governo”, cioè quelli che, in un sistema senza alternanza come quello italiano, per quaranta anni erano stati il cuore del sistema partitico (e di riflesso del sistema politico nel suo complesso). All’interno di questa area la Democrazia Cristiana, cioè il partito che dal 1946 era stato ininterrottamente il più forte partito e la colonna portante di tutto il sistema di governo, dopo una prima serie di scissioni si è ridotta, con il suo nuovo nome di Partito Popolare al rango di un partito medio a livello elettorale (11% dei voti), e a quella di un piccolo partito a livello parlamentare (5% dei seggi). Il Partito Socialista, che negli anni 80 era stata la stella emergente della scena politica conquistandovi un potere decisivo di condizionamento e che nelle elezioni del 1992 aveva visto quasi a portata di mano il traguardo di tutto il quarantennio di “raggiungere” il Partito Comunista (o il suo successore), sparisce in pratica dal gioco (2% del voto). E i tre partiti laici minori Repubblicani, Liberali, Socialdemocratici, che nonostante le loro ridotte dimensioni avevano sempre esercitato una influenza rilevante sui governi, si volatilizzano.

Il secondo aspetto importante è che il partito principale della opposizione tradizionale il PDS, cioè il Partito Comunista nella sua reincarnazione post 1989, pur interrompendo il suo lungo trend negativo che durava ininterrottamente dal 1979 e mettendo a segno una ripresa quantitativa non trascurabile, non riesce ad accreditarsi come alternativa di governo ai vecchi partiti governativi ora in crisi.

Il terzo elemento del quadro è la straordinaria affermazione di partiti nuovi o di partiti prima minori e marginali di centro-destra. La più clamorosa è certo l'affermazione “da zero” di Forza Italia. In quattro mesi un partito inesistente diventa non solo il primo partito d'Italia (21% dei voti e 19% dei seggi), ma si rivela addirittura capace di porsi come perno di una (complessa) coalizione di maggioranza. Ma notevole è pure l'affermazione di Alleanza Nazionale (13% dei voti; 18% dei seggi), la nuova etichetta con la quale il vecchio partito neofascista MSI ha ritentato, questa volta con successo, l'operazione in passato più volte fallita di uscire dal ghetto della destra esclusa. Infine la Lega Nord, anche se la sua crescita si è arrestata, si conferma uno dei partiti più forti in tutta l'Italia settentrionale, giungendo seconda in quest'area dopo Forza Italia, ma si rivela anche definitivamente partito incapace di estendere il suo seguito elettorale fuori di un'area territoriale delimitata.

Dai risultati elettorali emerge però anche un ulteriore elemento: la fragilità del nuovo. Nell'effervesenza di nuove formazioni politiche che si è manifestata in coincidenza con la crisi del vecchio sistema partitico alcune realtà inizialmente accreditate di un "grande futuro" si rivelano invece destinate a sgonfiarsi rapidamente. È quanto si verifica per le due formazioni di centro e centro-sinistra - il Patto di Segni e Alleanza Democratica - che dopo una vivace apparizione sulla scena politica restano al palo del consenso elettorale.

Per effetto di queste novità tutta la struttura del sistema partitico risulta profondamente modificata. Invece di un grande schieramento di centro contrapposto a partiti di sinistra e di destra esclusi dal gioco politico di governo in ragione di un deficit di legittimità originario (per quanto progressivamente attenuatosi), si contrappongono alle elezioni e dopo due schieramenti. Uno di destra, vincente alle elezioni, che alla sua destra non lascia alcuno spazio significativo e uno di sinistra che anch'esso occupa tutto lo spazio politico sul suo lato. I partiti di centro, indeboliti da scissioni verso destra e verso sinistra, abbandonati dagli elettori e penalizzati dal sistema elettorale maggioritario escono dalle elezioni ridotti ad un polo deboleissimo e diviso al suo interno sulla scelta se allearsi con la sinistra o con la destra.

Se i cambiamenti nelle componenti e nell'assetto d'insieme del sistema dei partiti sono ben visibili altrettanto chiari sono stati quelli intervenuti sul piano del personale politico. Basti pensare che ben il 73% di parlamentari risultano eletti per la prima volta e ancor più al fatto che il profilo degli eletti si presenta nella media significativamente diverso da quello del passato (Verzichelli 1995). E le novità non mancano neppure sul piano del governo. Dopo le elezioni si forma una coalizione composta dai partiti di centro-destra (cioè Forza Italia, Alleanza nazionale, Lega Nord, CCD, più alcuni mini-partiti), cioè formata essenzialmente da partiti nuovi all'esperienza di governo. Altro aspetto inedito è che la coalizione di governo costituisce il proseguimento di una coalizione elettorale (seppure non sempre pacifica). La formula politica e la leadership del governo, anche se non assolutamente vincolate dai risultati elettorali, si trovano ad essere assai più "obbligate" che in passato.

Le novità del 1994 sembrano concludere, almeno in via provvisoria, la profonda crisi politica che nel biennio 1992-93 aveva investito tutti i livelli e gli snodi principali del sistema politico italiano. Recapitolando e per brevi cenni si deve ricordare che ne erano stati interessati: a. il piano della politica

di massa, dove le iniziative referendarie prevalentemente promosse dall'esterno dell'establishment partitico tradizionale (anche se poi appoggiate da parte di questo) avevano mobilitato un travolgente consenso popolare contro gli assetti costituiti e dove il declino dei vecchi partiti e l'ascesa dei nuovi avevano evidenziato la rottura dei vecchi equilibri del consenso; b. il sistema dei partiti dove si erano avviati difficili processi di ridefinizione delle identità dei partiti stessi, di formazione di nuove aggregazioni, di ricerca di nuove relazioni interpartitiche; c. i rapporti tra potere politico e giudiziario con un drammatico ribaltamento delle relazioni di influenza tra magistratura inquirente e politici; d. gli assetti interni alla classe politica, dove, anche in ragione di quanto avvenuto sui piani precedenti, si era già avviato un drastico avvicendamento nelle sfere di vertice (in specie partitiche); e. il piano infine della forma di governo dove i rapporti tra governo, partiti, parlamento e presidente della repubblica avevano visto significative innovazioni tra le quali vanno segnalate in particolare la netta crescita di protagonismo e di influenza della presidenza della repubblica nei confronti degli altri poteri e il maggiore distacco tra governo e partiti. E se si volesse completare il quadro si dovrebbero citare anche i nuovi atteggiamenti e comportamenti degli attori economici (in particolare le associazioni degli imprenditori, quelle degli agricoltori, dei commercianti e i sindacati) e dei media che venivano accentuando in questa fase il loro distacco dai partiti di governo.

Se le elezioni del 1994 mettono a nudo la crisi del vecchio sistema politico i mesi successivi alla consultazione fanno però venire rapidamente a galla le difficoltà di funzionamento del nuovo assetto bipolare e la fragilità strutturale di alcune sue componenti. Le tensioni fra i due schieramenti, i contrasti interni all'alleanza di destra e il rovesciamento di fronte della Lega, ma anche l'acutizzarsi del conflitto tra forze politiche di governo e magistratura fanno rapidamente cadere il governo uscito dalle elezioni. Tuttavia non bastano ad aprire la strada all'avvento del fronte politico opposto (il cosiddetto "ribaltone"), bensì ad una formula politicamente molto più ambigua quale quella del "governo dei tecnici". In qualche misura sembra che la spinta verso un assetto bipolare del sistema partitico si arresti. Ma non tutto gioca in questa direzione: la spaccatura del Partito Popolare (e almeno a livello parlamentare della Lega) in due tronconi ciascuno dei quali va ad allinearsi con uno dei due fronti indica che il bipolarismo mantiene una sua forza d'attrazione.

La difficoltà dei due schieramenti di affermarsi come forze di governo autosufficienti e di riconoscersi reciprocamente piena legittimità; i conflitti sulla data delle elezioni e ancor più sul ruolo di queste rispetto al processo di formazione dei governi; le incertezze sulla forma di governo; il periodico riaccutizzarsi del conflitto tra magistratura e segmenti della classe politica segnalano vistosamente che il “dopo-rivoluzione” è tutt’altro che concluso e che i suoi esiti restano altamente incerti.

La portata della trasformazione in corso e insieme la sua difficoltà rivelano la profondità della crisi del vecchio sistema dei partiti, ma anche quale posto esso aveva nel funzionamento del sistema politico italiano e quanto sia complicato sostituire il vecchio assetto.

Ma come è avvenuta l’implosione di un sistema partitico e politico che era stato caratterizzato nell’arco di più di quaranta anni da una notevolissima continuità e che, nel corso del tempo, era pur stato in grado di reggere a sfide politiche ed economiche notevoli (dalle sfide politiche della guerra fredda e dei partiti antisistema, del terrorismo degli anni settanta alle sfide economiche della ricostruzione postbellica e poi del duplice shock petrolifero) ?

#### *Partitocrazia e party government*

Il punto di partenza per tentare di dare una risposta a questa domanda deve essere la caratterizzazione corrente dell’Italia, prima della crisi, come di un sistema fortemente partitocratico. Su questa lettura sembrerebbe doverci essere pieno consenso. A suo sostegno vale l’evidenza della diffusa penetrazione dei partiti in molteplici aspetti della vita politica, sociale, economica. Si noti, per inciso, che questa evidenza è parsa talmente lampante da non stimolare molte investigazioni empiriche sistematiche . Per avere una mappa approfondita di questa realtà si è dovuta attendere l’attività della magistratura che, proprio dalla diffusa penetrazione dei partiti e dei loro esponenti nella sfera dell’economia, ha potuto avviare quella campagna giudiziaria “Mani Pulite” che ha contribuito così significativamente alla crisi degli assetti partitocratici esistenti.

Ma nel momento in cui una crisi profonda ha investito questo sistema politico ci si deve chiedere se la categoria concettuale della partitocrazia sia lo strumento più adatto per capire quel sistema e per investigare le radici della crisi. La risposta a questa domanda mi pare negativa. Il concetto di partitocrazia si presenta troppo carico di connotazioni valutative di segno

derogatorio e, se questo spiega il suo uso frequente nella pubblicistica politica, lo rende invece assai meno soddisfacente sul piano descrittivo. In particolare va osservato che esso tende ad attirare l'attenzione sulla forza e pervasività del controllo partitico sulle attività politiche. Ma nel momento in cui il sistema dei partiti è attraversato da una crisi profonda, che rapidamente lo travolge, la forza di un simile sistema appare meritevole quantomeno di un punto interrogativo. Di fronte alla "rivoluzione" italiana degli anni novanta (pacifica certo ma non per questo meno profonda per il sistema potestativo del paese) non si può non ricordare quanto risulta ampiamente acquisito dagli studi sui sommovimenti rivoluzionari: le rivoluzioni non avvengono contro sistemi di potere forti, ma contro sistemi indeboliti. Sistemi la cui apparente forza deve essere invece intesa come rigidità, incapacità di adattarsi, e come eccessiva estensione delle responsabilità, accompagnata da un deficit di legittimità<sup>2</sup>. Si tratta quindi di comprendere dei sistemi dove ad un certo punto i "costi" del potere non sono più stati bilanciati dai "ricavi" (e per costi si devono intendere le responsabilità che vengono imputate ad un potere politico per ciò che ha fatto o non ha fatto, mentre i ricavi sono essenzialmente il consenso e la legittimazione che ad esso vengono tributati per ciò che ha fatto o non ha fatto). Se questo richiamo è fondato allora nel caso italiano bisognerà chiedersi più seriamente se il gigante partitocratico non avesse piedi di argilla. In sostanza bisognerà interrogarsi più attentamente sugli elementi di debolezza del sistema partitocratico e su come essi abbiano potuto alla fine sopravanzare quelli più evidenti di forza. Non sarà forse il caso di applicare al sistema dei partiti italiano qualcosa di simile a quella spiegazione che Tocqueville proponeva nel suo studio sulla Rivoluzione francese per capire perché era stata travolta l'aristocrazia francese? Come è ben noto, secondo il grande precursore della scienza politica moderna non bastavano i privilegi e la iatranza di quella classe per comprendere la rivolta contro di essa, era necessario evidenziarne anche la profonda debolezza politica.

In questa prospettiva conviene spostarsi dal concetto un po' troppo valutativo di partitocrazia verso quello più neutro ed analitico di *party government* quale è stato sviluppato da una estesa letteratura politologica<sup>3</sup>. In

<sup>2</sup>. In proposito si veda l'abbondante letteratura sulle rivoluzioni e in particolare le osservazioni di T. Skocpol (1979). Ma il punto di partenza resta Tocqueville, *L'ancien régime et la révolution*.

<sup>3</sup>. Tra le molte opere basti qui citare Rose (1974), Castles e Wildenmann (1986), Katz (1987), Budge e Keman (1990).

particolare prenderò le mosse dalla classica concettualizzazione proposta da Richard Katz. Nel suo lavoro del 1987 Katz definiva il *party government* come quella forma di governo nella quale sono presenti le seguenti condizioni: a.) le decisioni sono prese da uomini di partito eletti (o da personale ad essi sottoposto); b.) le politiche sono decise nei partiti; c.) i quali agiscono poi come entità coese per attuarle; d.) i governanti sono reclutati nonchè e.) responsabili politicamente attraverso i partiti (Katz 1987, p. 7). In questa ricostruzione è posto al centro dell'attenzione il processo di decisione delle politiche, e in sostanza si definisce il *party government* in termini di capacità dei partiti di controllare il processo decisionale. Da questa definizione di *party government* Katz ricavava poi la variabile della “*partyness of government*”, definibile come il grado di approssimazione maggiore o minore al modello. E sulla base di essa proponeva di valutare i casi empirici. Il contributo di Katz suggerisce dunque la strada maestra da seguire per analizzare il caso italiano: quella cioè del ruolo dei partiti nei processi di policy-making.

Ma c’è un secondo punto del discorso di Katz che è potenzialmente interessante per il caso italiano: è la distinzione tra *partyness of government* e *party governmentness*, cioè tra intensità del controllo partitico sui processi politici (*partyness of government*) ed estensione dell’ambito di questo controllo (*party governmentness*) (Katz 1987, p. 8) <sup>4</sup>. Questa distinzione concettuale consente di affrontare il tema della forza e della debolezza del sistema dei partiti in maniera più articolata di quanto sia possibile adottando la prospettiva della partitocrazia. In particolare essa ci chiede di valutare separatamente i due aspetti del *party government*, ma anche di interrogarci sulle relazioni esistenti tra di essi. Quanto a questo secondo punto, appare specialmente interessante per lo studio del caso italiano il suggerimento di Katz secondo cui *partyness of government* e *party governmentness* potrebbero essere tra loro correlate inversamente (Katz 1986, pp. 67-68; Katz 1987 p. 9). Che una espansione della *party governmentness*, cioè dell’area di intervento dei partiti possa tradursi in seri limiti per la *partyness of government*, ossia per la capacità dei partiti di dirigere il processo decisionale è una ipotesi tutt’altro che impa-

---

<sup>4</sup>. Vale la pena di richiamare anche le osservazioni di Sjoeblom (1987) che propone di distinguere tra un livello politico-istituzionale ed un livello societario (*partyness of society*) del *party government*. Si veda pure il contributo di Jean Blondel (1993) che propone di valutare i rapporti tra partiti e governo su tre distinti piani - quello del reclutamento, quello del policy-making e quello del patronage - e mette in luce la possibilità che questi tre piani presentino andamenti anche piuttosto diversi.

lusibile. In effetti questa associazione negativa tra i due aspetti non ha mancato di essere rilevata da studiosi del caso italiano e meriterebbe indubbiamente un approfondimento. D'altra parte si potrebbero vedere le cose anche secondo una prospettiva esattamente speculare. L'estensione del ruolo dei partiti potrebbe essere interpretata proprio come una conseguenza delle difficoltà incontrate sull'altro fronte, cioè quello della *partyness of government*. Il governo di partito, in difficoltà nel guidare il processo decisionale normale in conseguenza delle peculiari caratteristiche del sistema politico italiano, sarebbe stato spinto a compensare i suoi deficit di efficienza proprio attraverso un'espansione del suo intervento. Questa strada, occorre aggiungere, si presentava aperta per molteplici ragioni sia interne che esterne al sistema dei partiti: dalla mancata alternanza al governo, alla debolezza della amministrazione pubblica, alle ben radicate tradizioni protezionistiche e interventistiche dello Stato italiano (Cardini 1985)<sup>5</sup>.

Come si vede il rapporto tra le due dimensioni del *party government* suggerisce piste di riflessione interessanti tanto per capire la genesi e lo sviluppo del *party government* all'italiana, quanto per cercare di spiegarne la crisi. In particolare mi sembra che da qui si possano prendere le mosse per esplorare meglio il tema delle risorse e dei costi, delle opportunità e dei vincoli con i quali il governo dei partiti deve fare i conti. E dunque anche per capire in che misura si debbano cercare le ragioni della crisi del *party government* all'italiana proprio in uno squilibrio crescente tra queste due poste (costi/risorse; vincoli/opportunità) e come questo squilibrio si sia determinato.

### *Il party government all'italiana.*

Per cercare di capire meglio in che senso i partiti hanno governato in Italia ripartiamo dalla definizione di Katz. Ora se è vero che le modalità della formazione dei governi (come quelle speculari della loro dissoluzione) e la composizione personale sono stati uno dei cavalli di battaglia nella critica nostrana alla partitocrazia, questi aspetti sono anche uno dei capisaldi della definizione di *party government*. Il fatto che i partiti (o meglio le segreterie di partito) controllino strettamente la scelta del primo ministro e subito dopo

---

<sup>5.</sup> Questa è sostanzialmente l'interpretazione che emerge da certe analisi del processo legislativo (per es. Di Palma 1978).

dei ministri (e dei sottosegretari) e che questi siano, salvo rare eccezioni, personaggi di chiara estrazione partitica costituisce una delle due facce della definizione di party government sviluppata da Katz. Che questo modello sia stato nettamente preminente nella esperienza italiana del secondo dopoguerra non è un punto sul quale occorre dilungarsi molto. Ma non si tratta neanche di un aspetto che differenzia molto il caso italiano dalle altre democrazie europee<sup>6</sup>. Occorre invece soffermarsi su una caratterizzazione particolare di questa faccia del party government. Mi riferisco al fatto che sia prevalsa la separazione tra vertice di partito e vertice di governo. Rispetto a questa formula organizzativa, che seppur non unica è però tutt'altro che preminente nel panorama del party government europeo, qui non interessa tanto interrogarsi sulle sue cause quanto piuttosto sulle sue conseguenze. La prima conseguenza è che si è determinata una situazione nella quale acquistava notevole visibilità il fatto che il governo si trovasse in posizione subordinata e che i vertici di partito “governassero” guidando il governo dall'esterno secondo un modello che potremmo chiamare di “governo al guinzaglio”; e su questi punti si è sempre soffermata la critica antipartitocratica. Ma nello stesso tempo si è prodotta una situazione nella quale, di fatto, il governo dei partiti è stato meno diretto che se vi fosse stata coincidenza delle due posizioni. Si è determinata infatti una divisione di ruoli tra leadership di partito e di governo, in sostanza fra due sottogruppi del personale partitico-parlamentare. Si noti che questa divisione ha avuto caratteri piuttosto diversi da quella che si verifica in quei contesti politico-istituzionali dove la leadership partitica trova nel governo la sua sede istituzionale principale. In questi casi infatti quella che rimane fuori dal governo è per lo più la minoranza del partito, che può contestare eventualmente la leadership di governo (e di partito) ma lo farà da posizioni di ovvia debolezza. Nel caso italiano invece a restare fuori dal governo è proprio la leadership di maggioranza del partito e dunque un contraltare molto più forte per il governo. Il modello della fusione tra le due posizioni ha trovato attuazione in Italia solo per periodi limitati e soprattutto per quel che riguarda i partiti minori (per esempio nel periodo di pentapartito con le presidenze del consiglio Spadolini, Craxi e poi, per un breve periodo, De Mita).

---

<sup>6.</sup> Ai fini di un raffronto comparativo si rinvia su questo aspetto al libro di Blondel e Thiebault (1991) e ai vari saggi in esso contenuti.

Merita soffermarsi un momento su questo punto. Il fatto che guida del governo e guida del partito siano state di norma separate è stato sempre evidenziato per sottolineare l'indebolimento che ne è derivato per il governo, costretto a prendere gli ordini da un'autorità esterna. E questo è certo vero. Non si è invece considerato il punto di vista opposto: cioè gli effetti di questa soluzione sui partiti. Si tratta invece di un aspetto che, soprattutto a lungo termine, ha probabilmente avuto una rilevanza tutt'altro che trascurabile: la leadership di partito, autoconfinatasi fuori dal governo, non ha potuto godere in maniera diretta di quella speciale legittimazione che si connette alle responsabilità istituzionali di quest'organo centrale dello Stato. Non è forse da attribuire anche a questo il fatto che il governo di partito abbia generalmente avuto una connotazione peggiorativa in larghi strati dell'opinione pubblica (Morlino e Montero 1994) e che la azione dei partiti sia stata considerata come un'interferenza illegittima negli affari pubblici?

<sup>7</sup> È interessante notare come, in questo periodo, in vari paesi europei nei quali pure sono presenti alcune condizioni che in Italia sembrano rendere difficile la presenza dei leaders di partito nell'esecutivo (in particolare la natura coalizionale della maggioranza) c'è stata la tendenza dei leaders di partito a spostarsi nella sede di governo. I casi dell'Olanda e della Finlandia sono in proposito emblematici (Andeweg 1996; Nousianen 1996). In sostanza ci si deve chiedere se quella che veniva considerata una "risorsa" per la leadership di partito (avere le mani libere dai vincoli dell'azione di governo e dedicarsi alla valorizzazione dell'identità partitica) non abbia costituito anche un "costo" e tanto più serio quanto più, per una serie di motivi, il ruolo di governo è diventato più importante (per esempio per la pressione delle responsabilità economiche e di bilancio ma anche per la crescita delle attività internazionali) mentre il declino ideologico dei partiti ha sottratto importanti frecce simboliche al ruolo di leadership partitica.

Come è ben noto i partiti della maggioranza (ma, in qualche misura anche il principale partito di opposizione) hanno esteso, quasi come un prolungamento del potere di scelta dei componenti il governo, i loro poteri di nomina ad un numero sempre più vasto di cariche pubbliche. Come per la scelta di ministri e sottosegretari i vertici di partito hanno fornito indicazioni precise e vincolanti su presidenti e dirigenti di banche, aziende pubbliche, istituzioni della più varia natura (dalla televisione, ai teatri lirici agli ospedali). Sono emblematiche del modello che ho chiamato del "governo

---

<sup>7</sup>. In particolare va segnalato l'atteggiamento antipartitico di molta parte della stampa.

al guinzaglio” le nomine nel settore bancario dove ministri competenti e governo si sono trovati continuamente costretti ad attendere le indicazioni partitiche, magari rinviando per mesi la riunione del Comitato interministeriale per il credito finché in sede partitica non fosse stato raggiunto l'accordo.

Tutto ciò dovrebbe dunque sostenere l'idea che il governo di partito come “governo delle persone” non abbia mostrato segni di debolezza in Italia; sotto questo profilo partyness of government e party governmentness sembrerebbero essere andate di pari passo senza produrre contraddizioni. Di nuovo però occorre sfumare un po’ questo giudizio. Le spoglie a disposizione dei partiti hanno indubbiamente configurato per essi una risorsa di primaria importanza. E la crescita dell'intervento pubblico nel corso della prima repubblica ha avuto certamente anche la funzione di gonfiare questa risorsa. Eppure non si possono trascurare alcune implicazioni di segno contrario. Il controllo partitico diretto delle nomine, per il suo ovvio carattere di gioco distributivo, è diventato un terreno molto fertile per l'azione e lo sviluppo degli attori subpartitici (correnti, ecc.) contribuendo a ridurre i partiti in quanto tali a meri agenti di mediazione tra tali attori e sottraendo ad essi il vero controllo sulle persone nominate. Non si dovrebbe neppure trascurare la rilevanza di una sorta di “inversione” del significato delle nomine. È vero che il partito nomina i propri candidati per tutta una serie di cariche, ma in realtà ciò che avviene spesso è che sono i nominandi a “scegliere” il partito (e la corrente) nel cui nome candidarsi. L'adesione al partito non rispecchia quindi una reale lealtà partitica ma è strattamente finalizzata al raggiungimento di un obiettivo individuale.

In questo quadro emergono di nuovo alcune poste negative del party government all'italiana. In primo luogo occorre sottolineare, per quanto sopra detto, che gli estesi poteri di nomina non comportano altrettanto inequivocabilmente forti poteri di controllo sulle persone nominate. Ma ancor più importante è un'altra conseguenza: l'estensione delle nomine partitistiche ha portato l'opinione pubblica ad identificare con i partiti un ambito larghissimo di istituzioni, enti, imprese, apparati burocratici ri-versando quindi su di essi le responsabilità di tutte le disfunzioni emergenti in quell'ambito. Ed è abbastanza chiaro che indebolimento del controllo reale e insieme allargamento delle responsabilità costituiscono una miscela politica esplosiva.

E l'altra faccia del *party government*, il “governo delle cose” o, per dirla in altri termini, il controllo partitico sui processi di policy making, come ha

funzionato? Anche qui sono naturalmente importanti e soprattutto molto visibili gli elementi che confermano l'interpretazione partitocratica. Valgono in proposito gli innumerevoli casi nei quali i governi della prima repubblica hanno dovuto consultare nel corso del processo decisionale i cosiddetti "esperti" di partito per ottenerne il consenso necessario per procedere, o i casi nei quali le iniziative del governo sono state bloccate, correlate a seguito di interventi di uno o più partiti della maggioranza. La manifestazione più emblematica di questo controllo dei partiti sul policy making governativo sono i vertici della maggioranza nei quali accanto al capo del governo (ed eventualmente altri ministri) intervenivano i segretari dei partiti.<sup>8</sup>

E, tuttavia, questa immagine deve essere perlomeno affiancata da altre osservazioni che ne correggono la portata. Come è stato fatto notare da vari studi sul policy-making, nonostante la pervasiva presenza dei partiti (di loro esponenti) nei circuiti e processi decisionali, la capacità dei partiti di orientare, dirigere e guidare il policy making appare tutt'altro che incontestata<sup>9</sup>. L'impatto di altri attori o alleanze di attori (che magari coinvolgono pezzi di partiti) in molti settori di policy making risulta assai più rilevante di quanto non emerga dall'immagine standard.

Ulteriori elementi di conferma a questa valutazione li possiamo ricavare adottando altri punti di osservazione. Il programma di governo è uno di questi. A differenza di altri paesi a governi coalizionali, come il Belgio, la Finlandia e l'Olanda (Andeweg 1996, De Winter 1996, Nousianen 1996), nei quali il programma di coalizione è frutto di lunghi e complessi negoziati e si presenta come una guida molto dettagliata delle iniziative di policy alle quali il governo si dovrà attenere, nel caso italiano la elaborazione dei programmi sembra passare piuttosto in secondo piano nella fase di formazione dei governi rispetto al complicato puzzle della assegnazione dei ministeri tra partiti della coalizione e tra fazioni di partito. E il contenuto dei programmi si presenta spesso come generico e ripetitivo<sup>10</sup>. I limiti del

---

8. In argomento si veda anche il recente studio di Criscitiello sui vertici di maggioranza (1993), ma anche le osservazioni di Calise (1994) che mette in luce come i vertici possano diventare strumento del governo per tenere a bada i partiti.

9. In particolare questo è messo in rilievo da Dente e Regonini (1989), Dente (1990) e Regonini (1990).

10. Mentre i programmi elettorali dei partiti sono stati oggetto di studio (Mastropaoletti e Slater 1987) i programmi dei governi non hanno ancora ricevuto sufficiente attenzione).

ruolo propositivo dei partiti sono emersi anche da una serie di interviste effettuate da chi scrive ad ex ministri di vari partiti presenti nei governi del periodo 1965-85<sup>11</sup>. Interrogati sul ruolo dei partiti nella formulazione di proposte di politiche i ministri indicavano, con notevole grado di convergenza, un ruolo assai più debole di quello che ci si potrebbe attendere in una “partitocrazia”. Pur con tutta la tara da fare a queste risposte, che potevano contenere una distorsione sistematica volta a far risaltare il ruolo del ministro stesso, esse gettano comunque una luce sui limiti dell’azione dei partiti. D’altra parte, a sostegno di questa interpretazione si potrebbe addurre anche il fatto che, nel caso almeno dei partiti di governo, i dipartimenti di partito specializzati per aree di politiche non hanno mai potuto disporre di strutture organizzative adeguate per svolgere un ruolo molto significativo di proposta nei confronti del governo. È interessante notare anche che in Italia è mancata quella prassi regolare di riunioni collegiali dei ministri di uno stesso partito in preparazione delle riunioni di governo che si riscontra invece in vari paesi europei (De Winter 1993).

L’immagine di un governo al quale i partiti dettano esplicitamente che cosa fare, funziona dunque solo parzialmente con riferimento alla sfera del policy-making. Ma ce ne si dovrebbe veramente stupire quando i congressi stessi di partito dedicano assai meno attenzione al momento programmatico e di proposizione delle politiche che non ai problemi di schieramento e di controllo personale del potere?

A ben vedere il ruolo dei partiti che hanno sostenuto il governo non si è esplicitato tanto nella fissazione di una articolata agenda politica dell’esecutivo e nella traduzione di questa agenda in specifiche proposte. Al di là di certe questioni particolari l’intervento dei partiti si è caratterizzato molto più come intervento reattivo, correttivo e spesso difensivo. Quello che è spesso successo è che l’emergere sull’agenda politica di un problema sotto la spinta di fattori esterni (dalle vicende internazionali, alle esigenze dettate dalla congiuntura economica, alla iniziativa di gruppi di interesse, e così via) abbia richiesto un’iniziativa del governo; è in risposta a questa che si è prodotto poi l’intervento partitico per pilotare e correggere le soluzioni riportandole entro le *guidelines* preferite dai partiti. Se dunque le autorità partitiche hanno mantenuto sempre un forte potere di voto sul policy making

---

<sup>11</sup>. I risultati di queste e delle analoghe interviste condotte in vari paesi europei sono stati discussi in Blondel e Mueller-Rommel (1993).

la loro propensione e capacità a svolgere un ruolo di indirizzo propositivo è stata decisamente minore.

Molti settori di policy, alcuni dei quali esaminati più in dettaglio negli altri capitoli di questo libro, offrono esempi abbastanza chiari in questo senso. Uno dei casi forse più emblematici è quello delle privatizzazioni. A differenza che in altri paesi europei (Francia e Inghilterra ad esempio), dove questa politica è diventata elemento significativo di una revisione della piattaforma programmatica di alcuni partiti ed è stata attuata da governi che agivano sulla base di quell'orientamento partitico basati su quei partiti, in Italia il processo di policy making in questa materia si è svolto in modo piuttosto diverso. L'inserimento nell'agenda politica di questa politica è stato dettato essenzialmente da esigenze di politica di bilancio (il contenimento del deficit) a loro volta rese più cogenti dal vincolo europeo. È stato quindi il governo in quanto responsabile istituzionale del bilancio dello Stato, assai più che il governo come espressione dei partiti a promuovere questa politica<sup>12</sup>. L'azione dei partiti è stata essenzialmente reattiva. Avendo subito l'agenda politica il loro impegno è stato volto essenzialmente al "contenimento dei danni". Questo è stato perseguito in vari modi: ritardando l'attuazione della politica, cercando di determinarne le modalità qualitative, facendo sentire il proprio peso sulle scelte operative (quali aziende privatizzare, quali modelli tecnici assumere, quali soggetti economici far partecipare, ecc.). Il caso delle privatizzazioni è forse quello più macroscopico, ma tutt'altro che unico. Se osserviamo i provvedimenti in materia di politica fiscale o di sanità degli ultimi anni ci troviamo di fronte ad uno schema molto simile. Le nuove forme di tassazione introdotte e i molteplici ritocchi continuamente apportati ad essi, così come le riforme dei meccanismi della spesa sanitaria (tassa sulla salute, tickets, ecc.) evidenziano percorsi di policy-making non molto diversi: la necessità di intervenire determinata dai problemi di bilancio, poi l'iniziativa del governo per fronteggiare queste esigenze, infine le reazioni dei partiti per contenere i danni arrecati ai gruppi e agli interessi da essi rappresentati.

L'immagine di forza del controllo partitico sui processi di governo risulta quindi sensibilmente ridimensionata. Nel settore del policy-making la pervasività dell'intervento non si associa dunque necessariamente ad altri attributi propri dell'idea di un *party government* forte. Soprattutto merita attenzione il fatto che il ruolo dei partiti sia stato assai più debole nella im-

---

<sup>12</sup>. Sulle diverse "facce" del governo cfr. Cotta 1991.

postazione dell'agenda politica e nella formulazione delle proposte che non nell'esercizio dei poteri di voto. In un'ottica di costi e benefici questo tipo di policy making ha comportato per i partiti effetti essenzialmente in negativo. Se i partiti sono stati assai efficaci nel prevenire politiche che potevano contraddirsi gli interessi da essi tradizionalmente rappresentati evitandone quindi i costi, sono stati molto meno in grado di raccogliere i benefici che sarebbero potuti derivare da politiche di innovazione per le quali erano assai meno attrezzati. Il bilancio costi-benefici è stato quindi tanto più negativo quando e dove si è posto con più urgenza il problema di cambiare politiche.

La prima conclusione di queste osservazioni è dunque che effettivamente, per caratterizzare il governo italiano dei partiti negli anni prima della grande crisi, occorre utilizzare un'immagine assai più ambivalente di quelle usate da molti critici della partitocrazia. La forza apparente dei partiti nascondeva reali debolezze.

#### *Governo di partito e competizione politica.*

Perchè il *party government* si è caratterizzato in Italia secondo queste linee? Mi pare che per spiegare il comportamento dei partiti nei processi di decisione e di governo dobbiamo collegarlo ad un'altro piano fondamentale della vita democratica, quello della competizione politica. Per i partiti tra competizione politica e attività che, in senso lato, potremmo chiamare di governo ci sono nessi ovviamente molto stretti e bidirezionali. La competizione politico-elettorale, o meglio, i suoi risultati, determinano le risorse e i vincoli per l'attività di governo. Lo fanno ovviamente in un senso molto materiale allocando i seggi parlamentari utilizzabili per costruire maggioranze di governo, ma lo fanno anche e contemporaneamente in un senso più immateriale definendo un mandato, dai contorni più o meno precisi e rigidi, a seguire un certo corso politico (sia sul piano delle alleanze, che delle politiche sostanziali). È questo secondo aspetto che ovviamente ci interessa più direttamente. Si noti che il mandato, l'investitura che i partiti derivano dalla competizione elettorale, ha un duplice significato: da un lato è una risorsa - rappresenta infatti una legittimazione e un *empowerment* ad agire in una determinata direzione e ad essi i partiti possono richiamarsi per sostenere le proprie posizioni - dall'altro è un vincolo che delimita (entro confini più o meno precisi) la libertà di azione politica - i partiti hanno ottenuto voti impegnandosi a non perseguire certe politiche, a non stipulare

certe alleanze. Naturalmente mandati e vincoli hanno margini di ambiguità e di elasticità (maggiori o minori a seconda delle questioni in gioco) che i politici possono sfruttare; tuttavia i politici eletti sanno anche che oltre certi limiti è norma di prudenza non rischiare. A sua volta l'attività di governo fornisce ai partiti importanti risorse - il credito per le politiche realizzate e per le cariche distribuite - da spendere nella competizione elettorale e insieme fissa però anche i limiti della proposta politica che un partito può credibilmente presentare agli elettori - è difficile presentarsi come i difensori dei contribuenti dopo aver appena aumentato le tasse, o come l'alternativa ad un partito con il quale si è alleati di governo.

Per capire il comportamento dei partiti nei processi di governo e quindi i caratteri del *party government* dobbiamo dunque analizzare meglio le proprietà della competizione politica. Naturalmente anche altre variabili - per esempio la struttura interna dei partiti - sono certamente rilevanti; ma mi pare che le si possano collocare ad un livello gerarchico inferiore, e che quindi siano da analizzare semmai nel contesto e in collegamento con la precedente.

Ai nostri fini l'aspetto della competizione politica di maggiore rilevanza è quello del piano, anzi dei piani sui quali essa si svolge. Con qualche semplificazione proporrei di individuare tre piani diversi rispetto ai quali può essere condotta la contesa politica. Il primo è il piano che chiamerò delle "meta-politiche", cioè di quelle scelte che riguardano la definizione degli assetti fondamentali del regime politico, della comunità politica, o del sistema sociale ed economico, oppure la collocazione del paese in schieramenti internazionali quando questi siano caratterizzati da una logica di contapposizione totale, o infine la adesione a visioni del mondo totalizzanti<sup>13</sup>. Si tratta ovviamente di un piano rispetto al quale la competizione tra partiti assume caratteristiche fortemente ideologiche, simboliche e tendenzialmente a somma zero. Il secondo piano è quello delle politiche di medio livello o "meso-politiche"; sono qui in discussione quelle scelte che, senza toccare il livello superiore, comportano modificazioni e specificazioni significative di importanti aspetti della politica economica, sociale, estera, istituzionale. In via di esempio potremmo citare una riforma fiscale complessiva; un programma di privatizzazioni; una trasformazione del sistema

---

<sup>13</sup>. L'espressione "metapolitiche" può essere usata con significati diversi (cfr. per esempio Regonini 1985). Nell'uso che se ne fa qui vuole semplicemente indicare il carattere trascendente (e insieme antecedente) di queste politiche rispetto alle altre due categorie.

sanitario; una riforma profonda del sistema elettorale; l'adesione ad un nuovo assetto monetario internazionale. Infine c'è il piano delle "micro-politiche"; qui si tratta di scelte che comportano limitati ritocchi all'esistente, di politiche orientate alla gestione e alla difesa degli interessi di categorie particolari. Le *policies* si confondono qui con il *patronage*. O per la settorialità dei soggetti coinvolti o per la limitatezza della materia (o per entrambe le ragioni insieme) la competizione si colora fortemente dei tratti del particolarismo. Ovviamente questa tripartizione costituisce una drastica semplificazione della realtà: tra un livello e l'altro ci sono necessariamente fasce intermedie di dubbia attribuzione. E tuttavia mi pare che questo schema possa fornire una guida utile per identificare le linee fondamentali secondo le quali si svolge la competizione politica. Più in particolare, poiché è plausibile che non tutti i piani di competizione abbiano lo stesso peso, è interessante accertare quale o quali piani caratterizzino un dato sistema politico in un dato periodo. Per esempio costituisce certo un elemento di valutazione di rilievo il fatto che il primo livello di competizione abbia un posto importante o invece sia assente (e rappresenti invece un terreno di consenso).

Venendo al nostro caso, mi sembra che le caratteristiche peculiari del *party government* all'italiana, alle quali abbiamo fatto riferimento, diventino assai più comprensibili quando le si ricollegano proprio al diverso peso avuto dai tre piani della competizione politica. Da qui inoltre si possono ricavare elementi significativi per spiegarne la crisi.

È intanto abbastanza facile constatare che la competizione politica ha avuto i suoi punti di forza nei due livelli estremi, da un lato quello delle meta-politiche e dall'altro quello delle micro-politiche particolaristiche. Assai meno rilevante è stato invece il terreno intermedio di competizione (se non, come vedremo, in via eccezionale). Sul fatto che l'assetto del sistema politico italiano dopo la seconda guerra mondiale sia stato definito in termini molto durevoli e nelle sue linee fondamentali (e tra queste va annoverata in particolare l'esclusione dei partiti "antisistema" dall'accesso alle responsabilità di governo) sulla base dalle caratteristiche della competizione rispetto alle meta-politiche non c'è ovviamente bisogno di spendere molte parole<sup>14</sup>. La contrapposizione sulle "scelte di civiltà" (politica,

---

<sup>14.</sup> Ma naturalmente in questo consolidamento la dimensione simbolico-ideologica si è intrecciata molto strettamente anche con la rappresentanza di interessi molto concreti come è stato mostrato dalla ricerca guidata da Morlino (1991).

socio-economica, internazionale) ha a lungo egemonizzato la politica visibile<sup>15</sup> tenendo banco, anche se con caratteri via via meno intensi, fino agli anni settanta (e, a dire il vero, producendo ancora qualche soprassalto negli anni ottanta)<sup>16</sup>. Certo è che il *big bang* iniziale, insieme ad una forte strutturazione del sistema partitico, lascia come eredità difficile da superare lo status peculiare delle opposizioni: se i governi di unità nazionale degli anni settanta indicano che tentativi in tal senso possono ormai essere fatti, la loro fine suggerisce anche che la modifica di un tratto “costitutivo” del sistema politico non è agevole.

Ci sono buoni motivi per ritenere che proprio la cruciale importanza per il sistema politico delle questioni attinenti al primo livello abbia avuto un ruolo determinante nel produrre la relativa atrofia del secondo piano di competizione. La discussione sulle politiche di medio livello o è stata risucchiata al livello delle metapolitiche assumendo caratteristiche proprie di questo (caricandosi per esempio di valenze ideologiche esagerate) e perdendo quindi la propria specificità o è stata messa a tacere per non rischiare di mettere in pericolo le posizioni raggiunte nella competizione sul primo livello. Schieramenti elettorali e alleanze di governo dettati principalmente da scelte relative al livello delle metapolitiche richiedevano necessariamente che gli aderenti acconsentissero a mettere la sordina agli orientamenti programmatici divergenti là dove questi potevano essere più significativi, ossia sul piano delle politiche intermedie<sup>17</sup>.

Anche se a prima vista potrebbe sembrare paradossale, una intensa competizione condotta sul terzo terreno, quello delle micro-politiche, del patronage, si è rivelata invece molto meno incompatibile con la forte competizione esistente sul piano delle meta-politiche. Proprio la distanza tra i due livelli ha fatto sì che le interferenze reciproche fossero minori. Le posizioni assunte sulle grandi scelte non pregiudicavano le risposte a problemi particolaristici e viceversa queste potevano essere formulate con ampia libertà senza mettere in discussione le posizioni adottate sul primo terreno.

---

<sup>15</sup>. La distinzione tra politica visibile e invisibile è stata proposta inizialmente da Sartori (1974) e di recente di nuovo da Pizzorno (1993) per spiegare i paradossi del sistema politico italiano.

<sup>16</sup>. In proposito si veda quanto osservato da Isernia in questo libro sul ritorno di importanza della questione internazionale negli anni ottanta.

<sup>17</sup>. In sostanza avviene quanto ipotizzato da Budge e Keman (1990, p.34), i quali sostengono appunto che, in presenza di minacce al sistema democratico, la difesa di questo farà premio sulle differenze programmatiche tra i partiti di governo.

La compatibilità tra i due livelli era inoltre resa più semplice per il fatto che gli attori dei due livelli estremi di competizione tendevano ad essere almeno parzialmente diversi: i partiti identificati dal loro centro nazionale nel primo caso, molto più spesso invece attori subpartitici locali o settoriali o addirittura individuali nel secondo caso (naturalmente il partito non scompare completamente anche su questo piano, ma tende ad assumere il significato di regolatore, o di involucro che delimita i margini di azione degli attori subpartitici, piuttosto che di centro propulsore). Si noti come questa distinzione tra i due piani sia stata anche favorita da un sistema elettorale che con il voto di preferenza incoraggiava un duplice livello di voto: quello di lista centrato sulla competizione per le grandi scelte, quello di preferenza invece sulla competizione per le risorse particolaristiche. Infine, ha giocato il fatto che la competizione sul piano delle micropolitiche poteva rappresentare un fattore tutt'altro che trascurabile di riequilibramento rispetto all'altro più pericoloso livello di competizione, contribuendo a mantenere ed allargare il consenso un po' precario del sistema politico.

D'altro canto però l'importanza assunta dalla competizione sul terreno delle micropolitiche si è tradotta in un ulteriore fattore negativo ai fini dello sviluppo della competizione sul terreno delle politiche di medio livello e ancora più della attuazione di queste in quei pochi casi nei quali sono state deliberate. I due tipi di competizione prospettano infatti un uso antagonistico delle risorse in gioco in un determinato settore di policy (se si permettono distribuzioni particolaristiche, “a pioggia” di risorse, si ridurranno le possibilità di prospettarne una redistribuzione secondo criteri selettivi). Ma, ancor più a monte, implicano definizioni divergenti dei problemi da affrontare e dei soggetti stessi che sono i destinatari delle politiche. Le meso-politiche tendono a focalizzare la loro attenzione sugli aspetti istituzionali di un problema, le micro-politiche su quelli personali. E non è facile far convivere questi due approcci. Se, per esempio, si identificano come destinatari della politica nel campo della amministrazione statale le molteplici sotto-categorie del pubblico impiego nella loro individualità, sarà difficile contemporaneamente prospettare riforme che abbiano per punto di riferimento la pubblica amministrazione nel suo complesso e le sue esigenze funzionali.

Se questi sono stati i caratteri essenziali della competizione politica si capisce meglio anche il funzionamento del governo di partito all’italiana. Il ruolo fondante delle metapolitiche per il sistema politico e la forte identificazione dei partiti con queste scelte in sede elettorale esigeva e insieme

legittimava un fermo controllo dei partiti sul governo (cioè sulla sua guida e sulla sua colorazione politica). Il governo infatti doveva assicurare la fedeltà a quelle scelte fondamentali, riconfermandole ove ce ne fosse bisogno. Ma, in sostanza, una volta compiute queste scelte (prevalentemente nei primi anni della repubblica), l'attività dei partiti poteva ridursi principalmente a quella di rinnovare un po' ritualisticamente gli impegni a livello elettorale per poi montarvi la guardia in sede di policy-making. Ma si potevano lasciare alle burocrazie interessate (esteri, difesa, ecc.) i compiti di gestione di quelle scelte. Ecco dunque la "assenza" di una politica estera, di difesa, ecc. dei partiti. I partiti semmai sarebbero potuti rientrare in campo quando in queste aree si fossero aperte possibilità di patronage (Isernia 1995).

Parallelamente, l'importanza (crescente) della competizione particolaristica incentivava la forte compenetrazione personale tra partiti e governo così da poter sviluppare e controllare in consonanza con gli interessi rappresentati dal partito le politiche dettate dalle esigenze di quel tipo di competizione. A questo livello però il partito piuttosto che come attore unitario dotato di un proprio profilo programmatico tendeva a presentarsi come una complessa costellazione di gruppi subpartitici direttamente interagenti con gli interessi. Qui naturalmente la dimensione personale della partitocrazia, cioè la presenza diretta di uomini di partito prima di tutto nel governo e poi in tutte le altre posizioni della galassia pubblica, assumeva un rilievo del tutto peculiare. Tutta la rappresentanza degli interessi particolari passa infatti molto più attraverso rapporti diretti con i politici (i gruppi di politici) che concretamente "sono" il partito, piuttosto che con l'organizzazione impersonale del partito stesso. Il partito in quanto attore collettivo unitario non aveva qui un ruolo di iniziativa, ma piuttosto di garanzia finale degli equilibri tra la molteplicità degli interessi.

Per la limitata importanza della competizione politica sul terreno intermedio i partiti di governo avevano invece relativamente poco da dire in materia di politiche di medio livello. Non era infatti su questo piano che avevano definito la propria identità né su questo piano avevano ottenuto un mandato politico dagli elettori. Non avevano dunque né forti risorse di empowerment da spendere né vincoli stringenti a cui attenersi in questo campo. Questa situazione inevitabilmente si rifletteva sulle stesse capacità operative dei partiti. In assenza di una vera necessità esse tendevano ad essere del tutto inadeguate alla elaborazione e proposta di politiche di medio livello.

In questo contesto appaiono molto meno paradossali certe contraddizioni del governo di partito italiano. In particolare si capisce meglio come possano essere stati conciliabili la pervasiva presenza degli attori partitici e insieme i numerosi significativi segni di debolezza o assenza dei partiti nei processi di policy-making. Il fatto è che se la dinamica della competizione sulle micropolitiche portava i partiti a inseguire una miriade di interessi particolari estendendo la portata del proprio intervento, il livello più sostanzioso del policy-making, quello relativo alle politiche di ampia portata, sfuggiva in buona misura agli interessi e alla portata del governo di partito. Si spiega anche come possano essere coesistite contrapposizioni ideologiche e altissime dosi di “pragmatismo”. Ciascuno dei due stili si riferiva infatti ad un diverso e, come si è visto, tutto sommato autonomo terreno di competizione e di governo: il primo stile a quello meta, il secondo a quello micro.

La domanda che sorge spontanea da queste osservazioni è se dalla relativa debolezza del governo di partito sul piano delle meso-politiche sia derivata per l'esecutivo in quanto tale la possibilità di svolgervi un ruolo significativo e relativamente autonomo. La risposta deve essere sostanzialmente negativa: il governo, e per i caratteri dei suoi componenti, tutti o quasi di rigorosa provenienza partitica, e ancor più per la limitata disponibilità di risorse istituzionali proprie, anche per la mancanza di un'alta burocrazia fortemente professionalizzata capace di impostare politiche di ampia portata<sup>18</sup>, non poteva inoltrarsi molto avanti su questa strada pur apparentemente poco presidiata dalla iniziativa dei partiti. E quando, per lo più sotto la pressione di stimoli esterni (eventi internazionali, necessità legate agli andamenti dell'economia, problemi di bilancio ecc.), si è spinto su questa strada ha dovuto poi fare i conti con i poteri di voto dei partiti preoccupati della difesa dell'assetto di interessi esistente che ne sarebbe stato potenzialmente minacciato. Ne sono un esempio emblematico alcune riforme continuamente riproposte per iniziativa di ministri ma mai decollate, come quella delle pensioni. Tuttavia questo quadro mostrerà segni di cambiamento tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta quando l'indebolimento dei partiti da un lato e le crescenti necessità di governo per fronteggiare soprattutto i problemi economici e di bilancio dall'altro spingeranno l'esecutivo sul proscenio del policy making<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup>. Il terreno di gioco della burocrazia italiana rimane fondamentalmente lo stesso della classe politica, cioè quello delle micropolitiche.

Come spesso è stato sottolineato<sup>19</sup>, l'assetto che ha dominato la vita politica italiana ha dunque visto governo di partito “ideologico” e partitocrazia “clientelare” combinarsi in una peculiare fusione e dare la propria impronta all’attività politica (Sartori ?, Pizzorno 1993). A questo ha corrisposto la debolezza dell’esecutivo sul piano più emblematico del “governo”, cioè quello delle politiche di medio raggio; ma questa debolezza, è bene ripeterlo, non è stata la conseguenza di una presunta “forza” dei partiti, ma al contrario si è associata proprio ad una parallela debolezza (assenza) dei partiti su questo piano.

*Cicli lunghi e cicli brevi nella politica italiana.*

Il quadro sin qui delineato degli assetti partiti-governo, se mette a fuoco le coordinate fondamentali entro le quali si è mosso il sistema politico italiano sino alla crisi degli anni novanta, e dunque i vincoli che hanno condizionato gli attori politici e le risorse alle quali essi hanno potuto far ricorso, appiattisce probabilmente un po’ troppo la realtà ed è eccessivamente statico. In particolare occorrerebbe considerare da un lato l’esistenza di momenti nei quali i processi di policy making si sono scostati dal modello delineato ed hanno investito in misura più rilevante la sfera intermedia, dall’altro lato le tendenze evolutive che lo hanno caratterizzato.

Quanto al primo punto l’interrogativo è come sia stato possibile, in determinati casi, superare i vincoli posti dal modello prevalente di competizione politica e di policy making. In particolare c’è da chiedersi da dove abbiano tratto origine le politiche di medio livello che sono state prodotte nel tempo e quale sia stato il ruolo dei partiti e del governo nella loro introduzione. Il tema meriterebbe certamente una considerazione ben più approfondita di quanto non sia possibile in questa sede. Qui mi limito soltanto ad azzardare una ipotesi di spiegazione che mi sembra presenti una qualche plausibilità. Queste fasi di policy-making divergente rispetto alla norma potrebbero essere spiegate sulla base di processi di riassetramento parziale del sistema dei partiti, durante i quali la competizione tra i partiti ha assunto caratteri un po’ diversi dallo schema standard. In questi periodi l’attivarsi del piano intermedio di competizione ha spinto i partiti ad una maggiore dinamicità e innovatività di proposta (e poi di azione di policy

---

<sup>19</sup>. Vedi in proposito le osservazioni di Calise sul rafforzamento del governo (1994) e anche Cotta e Verzichelli (1996).

making) rispetto alla fondamentale staticità degli altri due piani. In effetti una rilevazione della collocazione temporale dei momenti di policy-making più divergente rispetto al normale e nei quali l'innovazione ha investito anche la sfera delle politiche di medio livello sembra fornire qualche conferma a questa ipotesi. Questi periodi tendono a coincidere con l'avvio di nuove formule politiche: l'inizio del centrismo degasperiano, il primo centrosinistra, la fase della solidarietà nazionale, e il pentapartito all'inizio degli anni ottanta. È interessante notare che questi momenti hanno generalmente visto qualche innovazione oltre che sul piano del policy making anche su quello delle modalità organizzative del *party government*. In particolare in molti di questi casi si è assistito, almeno all'inizio anche se poi non molto durevolmente, ad una unione tra leadership di partito e di governo più stretta di quanto non succeda di norma<sup>20</sup>. Come se la valenza più programmatica del *party government* richiedesse in queste fasi una più diretta assunzione delle responsabilità di governo da parte della leadership partitica.

Quanto al secondo punto, cioè le tendenze di lungo periodo, dobbiamo ricordare che al di là di questi ricorrenti scostamenti rispetto alla media, c'è un trend più costante di cambiamento che vede la progressiva perdita di intensità del primo terreno di competizione, quello relativo alle meta-politiche. Il successo e la conseguente cristallizzazione delle grandi scelte iniziali, rendendo sempre più implausibile un loro ribaltamento, hanno finito per togliere drammaticità alla competizione sulle meta-politiche. Le stesse opposizioni hanno progressivamente smorzato il loro rigetto di quelle scelte sino ad arrivare ad una accettazione prima silenziosa e poi sempre più esplicita. Certamente la divaricazione a livello di massa ha mantenuto una forza di inerzia molto maggiore che a livello di élite e questo ha consentito il perpetuarsi della competizione su questo livello. Contemporaneamente però essa ha assunto un carattere sempre più ritualistico. Il punto interessante è che a questo declino del primo livello non sembra essere corrisposta una altrettanto maggiore capacità/propensione dei partiti tradizionali a spostarsi sul terreno intermedio della competizione. Se in qual-

---

<sup>20</sup>. Se è vero che la separazione tra leadership di partito e di governo è stata la regola nel caso italiano, ci sono state però alcune vistose eccezioni. Nella DC abbiamo con De Gasperi la concentrazione sostanziale (e dal 1945 al 1946 anche formale) della leadership di partito e di governo; l'unione delle due cariche si ripete con Fanfani (1958-59) e con De Mita (1988-89), ma queste son brevi parentesi. Negli altri partiti si ricordi la duplice leadership di Spadolini (1981-82) e poi soprattutto quella di Craxi (1983-87).

che misura ciò è avvenuto è stato più che altro a livello declamatorio e simbolico (il che segnala quantomeno che i partiti hanno avvertito questa esigenza), ma senza incidere in modo profondo sulla identità programmatica dei partiti e sulla loro azione politica. Al contrario è stato piuttosto lo spazio riservato alla competizione sul piano delle micropolitiche ad acquisire una maggiore evidenza.

In proposito merita sollevare il quesito sul perché l'adattamento dei partiti tradizionali alla nuova situazione si sia svolto essenzialmente sul piano micro della competizione e assai meno su quello intermedio. Senza pretendere di dare una risposta compiuta a questo quesito si può suggerire come fattore esplicativo rilevante il fatto che la competizione micro poteva contare su una ben più lunga e conspicua istituzionalizzazione e che questa trovava un riscontro molto concreto nelle forme organizzative e negli stili di comportamento progressivamente assunti dai partiti e dalle élites politiche. Da queste ben collaudate basi di partenza non era certo difficile estendere il campo e il peso della competizione particolaristica. Molto più difficile era invece adattarsi alle esigenze di una competizione condotta sul piano delle scelte politiche di medio raggio e della corrispondente azione di governo.

Se vogliamo dunque capire la politica di questo cinquantennio dobbiamo prestare attenzione a due ordini di cicli politici. Il primo è quello che chiamerei il “ciclo lungo”. Si tratta del ciclo politico che si sviluppa a partire dalla fissazione delle caratteristiche fondamentali del sistema partitico (e più in generale di quello politico) avvenuta nei primi anni del dopoguerra (e in particolare nel triennio 46/48). In questa fase il sistema politico riceve un imprinting molto forte e molto durevole alla base del quale è una peculiare combinazione di fattori internazionali e interni. Questo imprinting è insieme all'origine delle più serie limitazioni del sistema politico (l'esclusione di alcuni partiti dall'arena di governo e l'impossibilità di una alternanza al potere) e dei vincoli che ne sono derivati per i processi coalizionali, ma è stato anche una cruciale ragione della durata nel tempo del sistema politico stesso (specialmente grazie all'aver favorito la creazione di un forte partito moderato di governo). I caratteri originari del sistema politico che evidenziavano una stretta connessione tra modalità della competizione e dati strutturali (cioè conformazione dei partiti e assetto del sistema partitico) avrebbero potuto attenuarsi in tempi lunghi e attraverso un processo graduale di erosione (che in particolare disconnettesse fattori interni e fattori internazionali), oppure in tempi più brevi per effetto di radicali modificazioni dei fattori che li avevano generati. Quello che avverrà sarà in

effetti un insieme delle due cose: sul graduale indebolimento della grande spaccatura avviatosi in sede interna negli anni settanta e continuato negli anni ottanta (attraverso il progressivo allentamento dei legami PCI-URSS) <sup>21</sup> si innesterà alla fine degli anni ottanta il fattore esterno della crisi del comunismo mondiale. Gli anni ottanta e soprattutto la loro fine si presentano pertanto come gli anni del declino del ciclo lungo. E questo vuol dire certamente un indebolimento dei fattori strutturanti originari del sistema partitico (Morlino e Tarchi).

Accanto, o meglio, entro questo ciclo lungo si possono individuare dei cicli politici “brevi”. L’aspetto più visibile di questi cicli è stato l’avvicendamento di formule politiche e di coalizioni di governo. Mentre il ciclo lungo ha caratterizzato la *Koalitionsfaehigkeit* e gli allineamenti di fondo dei partiti principali, nei cicli brevi tutto ciò è restato fuori questione e sono state in gioco invece le variazioni di alleanze, di leadership, di programmi, possibili all’interno dei ristretti margini di libertà consentiti dal ciclo lungo e dai suoi vincoli. Come abbiamo detto sono stati i cicli brevi e la loro dinamica ad aver dato il contributo maggiore a stimolare l’iniziativa dei partiti sul terreno delle politiche di medio livello. Questi cicli brevi nascono infatti dalla competizione che, ai margini della linea di demarcazione tra i partiti di governo e partiti di opposizione permanente, si è sviluppata tra i partiti con potenziale di governo. In qualche misura questa competizione, che aveva luogo tra partiti non contrapposti nella sfera delle grandi scelte, ha potuto svolgersi sul piano delle meso-politiche Ed è rispetto a queste politiche che i partiti hanno ridefinito (o tentato di ridefinire) le loro posizioni relative rendendo così possibili le nuove formule coalizionali.

Naturalmente ci si potrebbe chiedere se questi cicli brevi non avrebbero potuto mutare le condizioni di fondo del sistema interrompendo quindi il ciclo lungo e come mai ciò non sia avvenuto. In effetti nelle fasi iniziali di alcuni di questi cicli brevi (o forse di tutti) è presente nelle forze politiche che concorrono ad avviarlo la speranza (o la pretesa, o l’illusione) di porre rimedio ai vincoli del sistema. Il confronto con la realtà pesante dell’assetto di fondo del sistema politico italiano ha però tagliato abbastanza presto le ali a queste speranze. Si pensi per esempio alle grandi speranze fiorite e poi

---

<sup>21</sup>. La progressiva ma faticosa trasformazione del PCI da componente pienamente integrata nel movimento comunista mondiale guidato dall’URSS in partito essenzialmente nazionale è rilevante proprio per la “deconnessione” che così si avvia del nesso interno/internazionale che aveva caratterizzato l’origine del sistema politico post-fascista.

appassite del centro-sinistra. Per rompere l'involucro del ciclo lungo questi cicli brevi avrebbero dovuto produrre dei risultati elettorali tali da alterare le condizioni che sostenevano il primo: in sostanza un netto ridimensionamento delle opposizioni di sistema. In realtà, ben lungi dal raggiungere quel risultato, essi si sono scontrati presto con numeri elettorali poco soddisfacenti o comunque al di sotto delle aspettative iniziali per i partiti di governo (o per alcuni di essi).

Una chiave utile per capire come si sia determinato l'esaurimento di questi cicli brevi può venire proprio dall'analisi delle politiche in termini di risorse e vincoli. All'inizio di questi cicli l'accordo raggiunto tra i partners della nuova coalizione su un set di politiche innovative di medio livello (ri)costituisce un patrimonio di risorse per i partiti da spendere in sede elettorale. Si tratta però di un patrimonio ridotto, perché l'accordo sulle politiche difficilmente riesce ad essere molto ampio, e per di più "virtuale" perché le "riforme" devono ancora essere realizzate. La attuazione dei progetti coalizionali vede invece insorgere rapidamente difficoltà legate, oltre che a fattori esterni, propri del sistema politico italiano nel suo complesso, alle caratteristiche interne delle coalizioni (eterogeneità, frammentazione, competitività interna, ecc.). Dato che le "riforme" sono difficili e divisive si determina un tendenziale spostamento di interesse dalle politiche di medio livello alle micropolitiche, dalle "riforme" al controllo e alla distribuzione delle risorse generate dalle seconde. Su questo terreno è relativamente più facile risolvere, almeno temporaneamente, i conflitti intracoalizionali. Tuttavia poiché le risorse disponibili sono limitate e tendono progressivamente ad esaurirsi i conflitti distributivi si accentuano con il passare del tempo e portano alla crisi delle formule coalizionali ed alla conclusione dei cicli brevi.

*Politiche come risorse e politiche come vincoli.*

Proviamo a tirare le somme su quanto detto. Questi i punti principali: 1. le politiche possono essere viste come risorse (dirette o indirette) per i partiti; 2. la natura di queste risorse varia significativamente a seconda del tipo di politiche; 3. queste risorse sono suscettibili di esaurirsi; 4. accanto alla partita positiva c'è una partita negativa, quella dei vincoli e dei costi (anch'essi variabili) che si accompagnano alle politiche; 5. c'è una corrispondenza tra cicli politici e andamenti di queste due partite.

In ordine ai primi due punti possiamo dire innanzitutto che i partiti di governo italiani hanno potuto contare su un patrimonio conspicuo di risorse (di sostegno diffuso e di lungo periodo) costruito sulla base delle grandi scelte iniziali e della contrapposizione durevole che ne era scaturita tra forze “prosistema” e “forze antisistema”.

Questa “rendita” di lungo periodo oltre al suo valore intrinseco ha costituito anche la base sulla quale i partiti di governo hanno ottenuto (per via elettorale naturalmente) la “garanzia” durevole della permanenza in posizioni di controllo dell’esecutivo. E questa permanenza ha reso possibile uno sviluppo molto significativo delle micropolitiche e delle risorse derivate (di sostegno specifico) con le quali essi hanno potuto compensare il deficit di produzione di politiche di medio livello, quelle cioè con le quali si affrontano i problemi dello sviluppo del paese.

Ma questa partita, apparentemente tutta positiva per i partiti di governo, aveva anche un risvolto negativo. Il carattere bloccato dei ruoli di governo e di opposizione ha in larga misura isolato i partiti di governo da un giudizio dell’elettorato basato sulle performances di governo. La scarsa necessità per questi partiti di conquistarsi un sostegno sulla base dei risultati dell’azione di governo ha consentito una atrofizzazione delle loro capacità di produrre politiche di medio livello. I partiti di governo, ma un discorso analogo si potrebbe replicare per quelli di opposizione, erano dunque destinati salvo profonde (e difficili) trasformazioni ad affrontare in condizioni di notevole difficoltà un contesto politico nel quale invece le politiche di medio livello fossero diventate il terreno principale di competizione.

La ridotta produzione di politiche di medio livello e il fatto che i partiti di governo si siano basati limitatamente su un consenso legato alle performances di governo contribuisce a spiegare il paradosso per cui, mentre il sostegno elettorale per quei partiti, legato alla competizione a livello meta e micro, è rimasto estremamente persistente nel tempo, la soddisfazione degli elettori nei confronti del funzionamento del sistema politico è sempre stata bassa (Morlino e Montero 1994 e Morlino e Tarchi 1995).

Se i benefici politici delle micropolitiche per la vecchia classe politica sono abbastanza ovvi, la partita dei costi va vista con più attenzione. L’estesa distribuzione di risorse su base particolaristica ha avuto come necessario corrispettivo degli ingenti costi finanziari. A questi si dovrebbero aggiungere anche i diffusi costi in termini di efficienza della macchina amministrativa pubblica prodotti da una pletora di interventi non coordinati tipici di un’azione di governo centrata sulle micro-politiche. Ma questi co-

sti finanziari e organizzativi non costituivano di per sé dei costi politici. Grazie alle estese possibilità di renderli non visibili scaricandoli nelle pieghe del bilancio statale e soprattutto di differirne gli effetti tramite il meccanismo del debito pubblico, questi costi non si sono tradotti immediatamente e direttamente in costi di consenso per i promotori di queste politiche. In ogni caso il carattere diffuso dei costi e concentrato dei benefici hanno contribuito in misura notevole a isolare il circuito rappresentativo particolaristico dai problemi del paese. Alla fine però la crescita aggregata dei costi ha finito per renderne evidente la mole globale; e la spirale autoalimentantesi del debito pubblico si è trasformata in un vincolo sempre più stringente per l'azione di governo. Dal punto di vista della classe politica il costo di queste politiche si è venuto quindi manifestando attraverso la alternativa sempre più difficile, per garantire il servizio del debito pubblico, tra ricorso all'aggravio dei carichi fiscali o invece al taglio delle risorse disponibili. Emblematico è diventato in proposito il rito annuale della legge finanziaria (alla quale si è aggiunta in genere una "manovra" invernale o di primavera), nel corso del quale il conto dei costi si palesa e deve essere fronteggiato o sul lato delle entrate o su quello delle spese. Si aggiunga che sul fronte delle risorse disponibili per "pagare" le micropolitiche si sono accentuati sempre più, con il procedere della integrazione europea (e segnatamente con l'entrata nello SME e poi ancor di più con il Mercato Unico e con Maastricht), i vincoli esterni. La classe politica si è trovata dunque a dover mantenere i propri impegni elettorali con risorse decrescenti.

Per concludere va aggiunta una nota strutturale. Lo sviluppo ipertrofico della competizione sul piano delle micro-politiche, contribuendo al rafforzamento degli attori subpartitici, più tagliati per questo gioco, ha generato per converso ostacoli molto rilevanti all'azione dei partiti come attori unitari e quindi anche alla loro capacità di fronteggiare poi i costi di quelle politiche.

#### *La crisi del governo di partito.*

L'assetto del governo di partito all'italiana che abbiamo delineato presentava due possibili fronti di vulnerabilità. Al livello "meta-politico" la vulnerabilità dipendeva da una possibile perdita di intensità della competizione sulle grandi scelte che avevano strutturato originariamente il sistema politico (e partitico). Se queste scelte perdevano di rilevanza o cessavano

di dividere gli schieramenti politici, i partiti che avevano tratto da esse importanti risorse di investitura politica non avrebbero più potuto attingervi per legittimare il proprio ruolo. Al livello “micro-politico” la vulnerabilità era invece connessa ad una possibile crisi delle risorse (finanziarie) distribuibili. Questo tipo di competizione esige infatti che le promesse elettorali trovino concreti riscontri. Se questi non possono essere garantiti in misure e tempi adeguati la defezione degli elettori diventa inevitabile.

La crisi degli anni novanta nasce dagli effetti combinati di questi due ordini di vulnerabilità. Tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta si ha infatti una inedita combinazione di fattori di indebolimento del sistema dei partiti. In particolare si combinano le fasi declinanti tanto del ciclo lungo della politica italiana che di un ciclo corto, quello del pentapartito degli anni ottanta, e la esplosione del problema dell'indebitamento pubblico.

In ordine al primo livello di competizione (il cleavage pro-sistema/anti-sistema, Est/Ovest, comunismo/anticomunismo) ho già accennato al lungo trend di declino in corso ormai da parecchi anni. Ma la caduta dei regimi comunisti all'Est e la fine del sistema internazionale a due blocchi ne hanno seppellito definitivamente la rilevanza. L'effetto più immediato è stato naturalmente sul Partito Comunista che ha dovuto ridefinire la propria identità. Ma forse ancor più importante, anche se inizialmente meno ovvio, è stato l'impatto sui partiti di governo: questi che avevano contato in passato su forti risorse di investitura simbolica conquistate proprio su questo terreno di competizione si sono ora trovati completamente sguarniti. La loro rendita politica è evaporata<sup>22</sup>.

Quasi contemporaneamente anche il ciclo breve della coalizione dei cinque partiti (il cosiddetto pentapartito) è entrato in una fase critica. Alla fine degli anni ottanta l'attrattiva sul piano simbolico e delle proposte programmatiche di medio livello della alleanza politica tra socialisti, democristiani e gli altri piccoli partiti di centro è ormai in fase calante. Come a ogni fine dei cicli brevi le spinte centrifughe si stanno rafforzando: non è dunque un caso che nel 1991 l'alleanza di governo perda un partner, il Partito Repubblicano, e che già prima, in occasione della legge Mammì sulla televisione, ci sia stata l'inedita uscita dal governo di una grossa corrente della DC, la

---

<sup>22</sup>. Sarebbe interessante capire meglio come mai nei partiti “anticomunisti” la percezione di questo problema sia stata così scarsa. Andrebbe anche ricordato che le elezioni del 1983 quando la DC aveva abbandonato lo strumento dell'appello negativo (anticomunista) avevano visto già una sostanziosa perdita di voti.

sinistra. L'alleanza viene ancora tenuta in piedi con un patto tra i leaders (il cosiddetto CAF - Craxi-Andreotti-Forlani), ma questo ha più i caratteri di una difesa dell'esistente e di una spartizione delle risorse disponibili che di un progetto politico innovativo.

Le basi particolaristiche del sistema dei partiti (e in specie dei partiti di governo) sono rimaste quindi "a nudo" come forse mai in un'altro periodo. Le capacità del sistema dei partiti tradizionali di generare risorse politiche di consenso e di legittimazione che non siano su basi strettamente di scambio sono in questo momento particolarmente ridotte. Ma appunto in questo momento la critica situazione di bilancio e ancor più il coincidere del forte deficit pubblico con una fase mondiale di recessione e con i vincoli posti dal processo di integrazione europea si riflettono pesantemente sulle risorse disponibili per alimentare il circuito della rappresentanza degli interessi particolaristici e dello scambio. Il governo dei partiti, proprio quando avrebbe disperatamente bisogno di poter contare su risorse materiali crescenti per compensare i suoi deficit emergenti sugli altri fronti, è costretto invece a mettere in scena a ripetizione la *pièce* dei tagli di bilancio e degli aumenti dell'imposizione. Il taglio di quelle risorse è reso emblematico dal fatto che dal 1999 viene raggiunto l'avanzo primario del bilancio, cioè escludendo gli interessi sul debito le entrate tributarie superano le uscite. Un risultato probabilmente encomiabile dal punto di vista economico ma che significa che i partiti di governo stanno segando l'ultimo ramo sul quale sono seduti.

Il *party government* all'italiana è rimasto così preso in una sorta di tenaglia. I due livelli fondamentali della competizione politica - quello delle meta-politiche e quello delle micro-politiche - che tradizionalmente avevano assicurato ai vecchi partiti politici il grosso delle loro risorse politiche hanno esaurito del tutto o in misura molto significativa le loro potenzialità. D'altra parte la difficoltà strutturale (da sempre sono stati animali politici poco orientati alla competizione sul terreno delle meso-politiche) e insieme congiunturale (la fase di declino di un ciclo breve) che i vecchi partiti hanno ad adattarsi rapidamente alle esigenze della situazione che si è determinata adottando nuovi profili competitivi li lascia in uno stato di grave debolezza politica.

Che la capacità dei partiti di governo di scendere sul terreno delle politiche di medio livello per ricostituire da lì la propria legittimazione sia assolutamente insufficiente è facilmente visibile. Molto significativa è a questo proposito la perdita di controllo dei partiti sull'agenda del policy

making che si manifesta in questo periodo. Citerò qui soltanto gli esempi più macroscopici - quello delle riforme istituzionali, delle politiche di bilancio, delle politiche sociali (dalla sanità alle pensioni) e delle privatizzazioni. In tutti questi campi di policy-making, nei quali per vari motivi (ma soprattutto per far fronte all'esplosione dell'indebitamento) cresce la domanda di politiche innovative, si rivela la debolezza del sistema dei partiti nel guidare la elaborazione e decisione delle politiche. I partiti di governo, dominati dalla preoccupazione di conservare il controllo sulle posizioni personali e sulle risorse materiali, si attestano in tutti questi settori su linee difensive e reattive. Così facendo non colgono invece l'opportunità di utilizzare politiche più innovative come strumenti di rilegitimazione e di creazione di nuove basi di consenso. Per di più la posizione difensiva si rivela miope ed inefficace proprio perché le risorse tradizionali sono in via di esaurimento. Per fare un esempio la difesa dell'industria pubblica e del controllo partitocratico su di essa risulta sempre meno vantaggiosa per i partiti poiché, dati i deficit crescenti di quella, le risorse che se ne possono estrarre per acquistare consenso sono in netto calo. D'altro canto l'incapacità di farsi promotori di politiche innovative lascia uno spazio crescente nell'arena politica a soggetti politici nuovi (sia partitici che non partitici) meno legati a posizioni difensive.

Non è un caso che tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta i protagonisti dell'arena e dell'agenda politica diventino sempre più attori esterni al cartello dei partiti tradizionali (di governo soprattutto, ma anche di opposizione). I movimenti referendari "conquistano" il terreno delle riforme istituzionali. La Lega impone, se non in tutta l'Italia almeno nella parte più ricca, il Nord, i temi dell'anti-statalismo, del federalismo e della protesta fiscale. Le privatizzazioni così come i continui ritocchi al sistema sanitario e poi al sistema pensionistico saranno imposti dai vincoli di bilancio (con le autorità monetarie interne ed esterne in posizioni di guida) e dalla pressione dell'opinione pubblica. Infine la magistratura (affiancata e sostenuta dalla stampa) diventa il severo controllore delle micropolitiche clientelari.

In questo contesto la crisi del vecchio sistema partitocratico si sviluppa con ritmo progressivamente accelerato nei primi anni Novanta. I segnali si susseguono a diversi livelli. Sul piano della politica di massa alcune elezioni locali in città del Nord e poi le elezioni politiche del 1992 ne sono una prima spia significativa. I partiti di governo (e in particolare la DC) subiscono serie perdite che però, è interessante notare, non vanno a vantaggio dei

partiti tradizionali di opposizione bensì dei partiti nuovi che hanno saputo portare la sfida competitiva su terreni inediti (soprattutto la Lega). Contemporaneamente la crisi si manifesta anche a livello di élite con il progressivo indebolimento del controllo partitocratico sui meccanismi istituzionali centrali. La vicenda della Presidenza della Repubblica appare a questo proposito emblematica. Già prima delle elezioni del 1992 si accende un lungo e aspro conflitto tra il Presidente della Repubblica, il democristiano Cossiga, e il suo partito. Poi, dopo le elezioni, si ha il fallimento dei progetti partitocratici di fare della scelta del titolare della carica uno strumento di conferma degli accordi tra i partiti<sup>23</sup>. Il risultato è l'elezione di un presidente (Scalfaro) molto meno centrale rispetto agli assetti di potere dei partiti di governo. Ma ancor più importante sarà poi la assunzione da parte del capo dello Stato di responsabilità politiche autonome e progressivamente crescenti sulla base di una legittimazione politica fondata sull'emergenza e sulla corrispondenza (non mediata attraverso vie partitiche) tra il vertice dello Stato e i sentimenti antipartitici prevalenti nell'opinione pubblica.

Ma la faccia più clamorosa (e che conquisterà per quasi due anni le prime pagine dei giornali) della crisi del vecchio assetto partitico è naturalmente la sempre più estesa messa in stato d'accusa della classe politica da parte della magistratura. L'azione della magistratura non nasce nel vuoto. Il serio deficit di fiducia politica, che come si è detto ha investito i partiti (e in specie quelli di governo), deve essere considerato un fattore fondamentale nell'aprire la strada ai giudici che, resi meno deferenti di fronte ad un ceto politico in evidente crisi, faranno emergere il deficit di legalità del sistema politico (a sua volta fortemente legato alle caratteristiche di un sistema politico caratterizzato in maniera ormai sempre più squilibrata dalla competizione sulle micro-politiche e contemporaneamente privo di meccanismi riequilibratori come una alternanza di governo)<sup>24</sup>. Naturalmente, poi, la messa in stato d'accusa sul terreno della legalità, non di alcuni individui isolati, ma di consistenti fette della classe politica<sup>25</sup> si traduce in una ulteriore

---

<sup>23</sup>. Questo era certamente il significato della originale candidatura di Forlani.

<sup>24</sup>. In questo quadro le fortissime polemiche tra il capo dello stato e i partiti (incluso il suo) nell'ultima fase della decima legislatura possono essere interpretate come un evidente segno di crisi del vecchi assetto partitocratico. Certo devono essere apparse un segnale evidente per attori esterni (come la magistratura e i poteri economici) che la partocrazia non era più in grado di "controllare" efficacemente i processi politici.

perdita di legittimità politica dei partiti stessi. A partire da questo momento la crisi subirà una accelerazione potente e si autoalimenterà.

La profonda crisi del vecchio assetto partitocratico comincia a produrre nel corso della undicesima legislatura (1992-94) importanti elementi di novità anche nei rapporti governo-partiti in corrispondenza delle due facce principali del *party government*: reclutamento e policy-making, persone e politiche (Katz 1987).

Sul primo lato, quello della composizione personale del governo, si assiste ad una significativa e crescente riduzione nel tasso di partitizzazione nei due gabinetti della legislatura. In un triplice senso: a) c'è un numero maggiore di ministri non appartenenti alla classe partitica nel senso più stretto; b) tra i residui uomini di partito si ha una presenza più ridotta di esponenti delle fasce più alte della classe partitica; c) i partiti esercitano un controllo minore sulla selezione dei ministri (e ad essi si sostituisce in parte l'intervento della Presidenza della Repubblica). Su tutti e tre i piani si può notare una significativa accentuazione del trend tra il primo e il secondo governo della legislatura<sup>26</sup>. Il segno più visibile in questa direzione è stata ovviamente la assegnazione della presidenza del secondo gabinetto al governatore della Banca d'Italia, cioè ad una figura completamente esterna ai partiti e accreditata principalmente sulla base della sua alta qualifica tecnica<sup>27</sup>. Ma la perdita di controllo sulle persone si estende anche alla più ampia sfera delle nomine negli apparati pubblici e nelle partecipazioni statali - IRI, ENI, RAI, eccetera.

Anche sul fronte del policy making si può rilevare un indebolimento del ruolo dei partiti tanto nel loro ruolo di intervento diretto (per esempio per quel che riguarda la gestione delle politiche particolaristiche) che in quello di controllo e di voto (nei confronti specialmente dell'elaborazione di politiche). Parallelamente si può rilevare una più spiccata iniziativa del gover-

---

<sup>25</sup>. Il numero dei deputati inquisiti raggiungeva al maggio 1993 la incredibile percentuale del 33 % sul totale (*I parlamentari inquisiti* 1993).

<sup>26</sup>. Nel governo Amato i ministri non caratterizzati da una chiara carriera partitico-parlamentare erano almeno tre (Barucci, Guarino, Ronchey); nel secondo sono diventati 12 (Baratta, Barile, Barucci, Cassese, Ciampi, Colombo, Conso, Contri, Gallo, Paladin, Ronchey, Savona). Acuni di questi casi ed altri qui non considerati si prestano naturalmente a qualche dubbio di attribuzione dati i rapporti di osmosi che possono intercorrere tra "tecnica" e attività politica.

<sup>27</sup>. Per ritrovare un presidente del consiglio non qualificabile come uomo di partito dobbiamo risalire a Badoglio, cioè ad un'altra fase del tutto eccezionale.

no sul piano delle politiche di medio livello. Basti citare le iniziative che sono state prese in materia di riforma del sistema pensionistico, di riassetto delle partecipazioni statali e di privatizzazioni, di riforma del pubblico impiego, nonché di politiche tributarie. Cioè proprio su punti rispetto ai quali i partiti “guardiani” avevano avuto in passato poco o nessun interesse a intervenire con riforme di ampia portata e avevano di fatto bloccato ogni iniziativa del governo.

L’incidenza politica di questa fase non dovrebbe essere sottovalutata. Il punto sul quale si deve richiamare l’attenzione è che in questo periodo i partiti tradizionali di governo perdono in sostanza il controllo dell’istituzione centrale dello stato che da quasi cinquant’anni avevano sempre occupato. I partiti perdono quindi anche il controllo sulle risorse tanto di legittimazione istituzionale e simbolica, che di patronage offerte dall’istituzione governo. È un colpo dal quale i partiti di governo non riusciranno a riprendersi.

A tutt’oggi rimane però estremamente incerto che cosa sia destinato a riempire il vuoto lasciato dal crollo del vecchio assetto del governo di partito. La undicesima e la dodicesima legislatura propongono due diverse risposte a questo vuoto: i “governi dei tecnici” e i governi politici basati sulle forze politiche nuove (o rinnovate) emerse dalle elezioni del 1994. Ma nel giro di pochi mesi sono emersi i limiti molto seri di entrambe queste formule. I governi tecnici hanno messo in luce come la loro legittimazione sulla base dell’emergenza e della competenza tecnica abbia carattere necessariamente eccezionale e transitorio. Molto concretamente essa viene continuamente messa alla prova non appena il governo deve andare in parlamento e conquistarsi una maggioranza<sup>28</sup>. Ma, soprattutto, questi governi hanno avuto come indispensabile supporto una dilatazione dell’intervento della Presidenza della Repubblica ben al di là della norma tipica di una forma di governo parlamentare. La politicizzazione del ruolo del Capo dello Stato ha rapidamente scaricato su questa istituzione tensioni politiche tali da rendere la continuazione dei governi tecnici non più sostenibile<sup>29</sup>. D’altra parte il primo governo politico dopo il terremoto ha mo-

---

<sup>28</sup>. Il governo Ciampi, dopo aver dichiarato la sua autonomia dai partiti, quando ha dovuto fronteggiare un parlamento riottoso si è trovato nella necessità di ricorrere a più riprese a incontri e trattative con i partiti.

<sup>29</sup>. E difatti il governo Ciampi deve cedere il posto alle elezioni proprio dopo una fase di dure polemiche sul ruolo del Capo dello Stato nel cosiddetto scandalo SISDE e vicende non molto diverse sembrano ripetersi con il governo Dini.

strato una forse ancor maggiore fragilità. Sia perchè l'assetto del sistema partitico appare ben lungi dall'essere consolidato e non definisce quindi con certezza gli allineamenti coalizionali, sia perchè i rapporti tra il sistema dei partiti e gli altri attori politici (magistratura, capo dello stato, ecc.) che sono entrati nel gioco politico dopo il crollo del vecchio sistema non sono tornati alla normalità ma restano fonte rilevante di una conflittualità di difficile risoluzione.

Alle soglie del 1996, e a quattro anni dall'inizio della “rivoluzione”, il vuoto lasciato dalla implosione della Prima Repubblica aspetta ancora di essere riempito. E, singolarmente, anche questa, come altre fasi di riassestamento del sistema politico italiano, coincide con un momento nel quale pure il sistema internazionale (e in particolare quel segmento di esso che è più rilevante per l'Italia, cioè l'area europea) è in cerca di nuovi assetti.

#### BIBLIOGRAFIA

Andeweg, Rudi 1996, *The Netherlands: Parties between Power and Principle*, in Blondel e Cotta (a cura di).

Blondel, Jean 1993, *The Relationship between Governments and Supporting Parties: an Overall Assessment*, paper presentato al workshop “Governments and Supporting Parties” (Siena 2-5 dicembre 1993).

Blondel, Jean e Maurizio Cotta (a cura di) 1996, *Party and Government. An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting Parties in Western Liberal Democracies*, London, Macmillan.

Blondel, Jean e Ferdinand Mueller-Rommel (a cura di) 1993, *Governing Together. The extent and Limits of Joint decision-Making in Western European Cabinets*, London, Macmillan.

Blondel, Jean e Jean-Louis Thiébault (a cura di) 1991, *The Profession of Government Minister in Western Europe*, London, Macmillan.

Budge, Ian e Hans Keman 1990, *Parties and democracy*, Oxford, Oxford University Press.

Calise, Mauro 1994, *Il governo tra istituzione e politica*, in M. Caciagli, F. Cazzola, L. Morlino e S. Passigli (a cura di), *L'Italia tra crisi e transizione*, Bari, Laterza.

Cardini, Antonio 1985, *De Viti De Marco*, Bari, Laterza.

Castles, Francis G. e Rudolf Wildenmann (a cura di) 1986, *Visions and Realities of Party Government*, de Gruyter, Berlino.

Cotta, Maurizio 1991, *Conclusion*, in Jean Blondel e Jean-Louis Thiébault (a cura di) 1991, *The Profession of Government Minister in Western Europe*, London, Macmillan.

Cotta, Maurizio e Luca Verzichelli 1996, *Italy: Sunset of a Partitocracy*, in Blondel e Cotta (a cura di).

Criscitiello, Annarita 1993, *In-and-out of Government Decision-Making. The Majority Summits in Italy, 1970-1990*, in "Western European Politics".

Dente, Bruno, 1990, *Le politiche pubbliche in Italia*, in Bruno Dente (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Dente, Bruno e Gloria Regonini 1987, *Politica e politiche in Italia*, in P. Lange e M. Regini (a cura di), *Stato e regolazione sociale. Nuove prospettive sul caso italiano*, Bologna, Il Mulino.

Dewinter, Lieven 1993, *The Links between Cabinets and Parties and Cabinet Decision-Making*, in Blondel e Mueller-Rommel.

Di Palma, Giuseppe 1978, *Sopravvivere senza governare*, Bologna, Il Mulino.

Fognier, André e Lieven Dewinter e B. Rihoux, 1996, *Belgium*, in Blondel e Cotta (a cura di).

*I parlamentari inquisiti*, 1993, Roma, Sapere 2000

Isernia, Pierangelo, 1995, *La cooperazione allo sviluppo*, Bologna, Il Mulino.

Katz, Richard 1986, *Party Government: a Rationalistic Conception*, in Francis G. Castles and Rudolf Wildenmann (a cura di), *Visions and Realities of Party Government*, de Gruyter, Berlino.

Katz, Richard 1987, *Party Government and its Alternatives*, in Richard Katz (a cura di), *Party Governments: European and American Experiences*, de Gruyter, Berlino.

Mastropaolo, Alfio e Martin Slater 1987, *Italy 1946-1979: Party Platforms and Electoral Programmes under the Republic*, in Ian Budge, David Robertson e Derek Hearl (a cura di), *Ideology, Strategy and Party Change*, Cambridge, Cambridge University Press.

Morlino, Leonardo (a cura di) 1989, *Scienza Politica. Guida agli studi*. Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli.

Morlino, Leonardo (a cura di) 1991, *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Morlino, Leonardo e José Ramon Montero 1994, *Legittimità e democrazia nell'Europa Meridionale*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", 24.

Morlino, Leonardo e Marco Tarchi,

Nousiainen, Jaakko 1988, *Finland*, in Jean Blondel e Ferdinand Mueller-Rommel (a cura di), *Cabinets in Western Europe*, London, Macmillan.

Nousiainen, Jaakko 1988, *Finland: Operational Cabinet Autonomy in a Party-centered System*, in Blondel e Cotta (a cura di).

Pasquino, Gianfranco 1987a, *Party Government in Italy: Achievements and Prospects*, in Richard Katz, *Party Governments: European and American Experiences*, de Gruyter, Berlino.

Pasquino, Gianfranco 1987b, *Regolatori sregolati: partiti e governo dei partiti*, in P. Lange e M. Regini (a cura di), *Stato e regolazione sociale. Nuove prospettive sul caso italiano*, Bologna Il Mulino.

Pizzorno, Alessandro 1993, *Categorie per una crisi*, in Pizzorno, *La scelta democratica*, Milano, Feltrinelli (in preparazione).

Rose, Richard 1974, *The Problem of Party Government*, Harmondsworth, Penguin books.

Sartori, Giovanni 1974, *Rivisitando il “pluralismo polarizzato”*, in Fabio Luca Cavazza e Stephen R. Graubard (a cura di), *Il caso italiano*, Milano, Garzanti.

Skocpol, Theda 1979, *States and Social Revolution*, London, Cambridge University Press, trad. it. *Stati e rivoluzioni sociali*, Bologna, Il Mulino, 1981.

Verzichelli, Luca 1995, *Gli eletti*, in S. Bartolini e R. D’Alimonte (a cura di), *Maggioritario ma non troppo*, Bologna, Il Mulino.