

X

LA FORMA DI GOVERNO IN ITALIA: CONTINUITÀ E CAMBIAMENTO ALLE SOGLIE DEGLI ANNI NOVANTA

MAURIZIO COTTA *

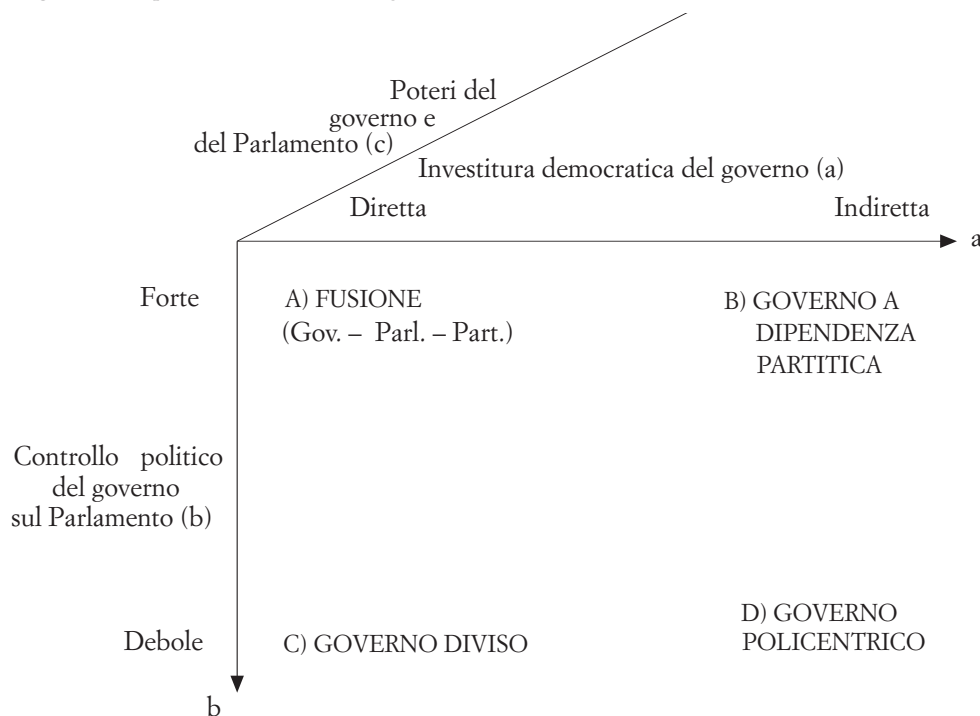
1. UNO SCHEMA DI ANALISI DELLE FORME DI GOVERNO

In questo intervento svolgerò alcune riflessioni sulla forma di governo italiana e sulle trasformazioni che essa sta subendo negli anni novanta. Innanzitutto una precisazione terminologica: con la locuzione “forma di governo” intendo riferirmi all’assetto complessivo del sottosistema governo-Parlamento-partiti di un regime di democrazia liberale. Adottando una prospettiva politologica, orientata quindi alla analisi di come il dettato costituzionale si traduca in prassi politica, l’aggiunta della variabile partitica è indispensabile. Per comprendere la forma di governo vigente in un determinato paese è necessario prendere in considerazione tanto gli aspetti giuridici che quelli politici: limitarsi solo ai primi, trascurando gli altri non basta. È facile infatti rilevare come le forme di governo di tipo parlamentare e presidenziale definite sulla base soltanto di elementi di natura giuridico-istituzionale si rivelano suscettibili, nella realtà concreta della loro attuazione, di variazioni anche molto significative. Alla base di queste differenze vi sono fondamentalmente variabili politiche; in particolare sono i caratteri degli attori politici in gioco a fare la differenza. Vediamo meglio come.

Lo schema rappresentato nella fig. 1 presenta quelle che possiamo definire le variabili critiche per definire le forme di governo. L’ascissa del grafico (retta “a”) fa riferimento alle modalità della investitura democratica dell’esecutivo; la distinzione qui è tra forme dirette o indirette, cioè tra una investitura operata senza mediazioni dall’elettorato e una invece mediata da un organo intermedio. L’importanza di questa dimensione è abbastanza ovvia: essa indica su quali risorse (democratiche) di legittimazione e di mandato possa contare l’esecutivo e come esse vengano prodotte. L’asse dell’ordinata (retta “b”) fa riferimento invece al

* Professore di Scienza della politica nell’Università di Siena.

Figura 1 – Spazio delle forme di governo



rapporto funzionale tra governo e Parlamento e in particolare al grado di controllo politico che il governo esercita sul Parlamento: il massimo di controllo lo abbiamo quando il governo, attraverso lo strumento organizzativo del partito (o dei partiti) dei quali incarna la leadership, guida la maggioranza parlamentare e quindi anche l'istituzione rappresentativa. In questo caso si parla spesso di fusione tra governo e Parlamento (con l'avvertenza naturalmente che è alla maggioranza di quest'ultimo che ci si riferisce). La terza dimensione, contrassegnata dalla retta "c" uscente dal punto di incontro tra le due precedenti, ha carattere un po' residuale e si riferisce ad una varietà di "poteri" che governo e Parlamento esercitano l'uno verso l'altro (dal potere di scioglimento del Parlamento, al potere presidenziale di veto sulla legislazione, ai poteri di controllo del Parlamento sul governo ecc.). Questi poteri, che sono in genere previsti e regolati nelle carte costituzionali, per quanto importanti hanno, a mio avviso, un rilievo nettamente inferiore al fine di distinguere le forme di governo. Valgono quindi piuttosto per determinare variazioni interne alle singole forme. La ragione di questa minore importanza sta nel fatto che il concretizzarsi di questi poteri è fortemente dipendente dalle altre due dimensioni. Lascero quindi da parte in questa trattazione la terza dimensione per concentrarmi sulle prime due.

Sulla base delle due dimensioni principali possiamo individuare lo spazio delle forme di governo e all'interno di esso quattro poli che identificano i modelli principali. Il polo A indica una forma di governo basata sulla fusione di governo, Parlamento e partito. Il governo gode di una legittimazione democratica diretta e contemporaneamente esprime un forte controllo sul Parlamento. Si può avvicinare a questo modello la forma di governo realizzatasi nella prassi in Gran Bretagna attraverso un corto circuito elettorale della mediazione parlamentare. Nonostante la forma parlamentare il governo (e in specie il suo leader), grazie alle peculiari caratteristiche del sistema partitico (e con l'aiuto del sistema elettorale maggioritario), può contare su una investitura elettorale diretta: il partito e il leader che vincono le elezioni si trasformano immediatamente nell'esecutivo del paese. Contemporaneamente, poiché il governo così investito è anche il vertice del partito che ha vinto la maggioranza parlamentare, il suo controllo sul Parlamento è assicurato. Spostandoci verso destra dal polo A, all'estremo opposto della dimensione della "investitura democratica del governo", il polo B delinea quella che potremmo chiamare la forma di governo a dipendenza partitica. Qui la investitura elettorale del governo è solo indiretta e mediata; tra partiti e governo rimane una più netta distinzione: sono infatti i partiti in quanto tali e non il governo a presentarsi all'elettorato e saranno poi i partiti a investire di legittimità politica il governo attraverso uno specifico processo. Sono d'altra parte ancora i partiti a controllare il Parlamento. L'elemento centrale di questa forma di governo è dunque rappresentato dai partiti: è attraverso di essi che si stabilisce da un lato il collegamento tra governo e elettorato e dall'altro tra governo e Parlamento. La condizione essenziale per questa forma di governo è l'esistenza di partiti a forte coerenza organizzativa. Si potrebbe dire che in questo modello il partito è il vero governo politico, mentre il governo in senso proprio risulta esserne nei fatti solo lo strumento operativo. A questo modello si avvicinano alcuni casi europei di governi di coalizione (Austria, Belgio, Olanda, Finlandia). Non è un caso che in questi esempi abbia assunto in genere grande importanza il programma coalizionale e il processo che conduce alla sua elaborazione. Attraverso questo programma, che poi il governo dovrà tradurre in atto, i partiti che lo hanno elaborato in un certo senso "governano" per interposta persona.

Il polo C della figura è occupato da un governo ad investitura elettorale diretta ma con una debole (o assente) capacità di controllo del Parlamento. Questo modello è ben esemplificato dal caso statunitense, caratterizzato da una completa autonomia tra la sfera dell'esecutivo e quella del potere legislativo. Questo modello è stato appropriatamente definito del "governo diviso". Alla base di esso sta innanzitutto un dato istituzionale, cioè la legittimazione democratica indipendente (attraverso elezioni distinte) di governo e Parlamento e in secondo luogo la assenza di organizzazioni partitiche forti capaci di neutralizzare questo dato e di stabilire un raccordo tra le due istituzioni.

Infine il polo D corrisponde a quello che mi pare possa essere chiamato il “governo policentrico”. Qui si combinano investitura elettorale indiretta del governo e debole controllo sul Parlamento. Esso assomma cioè le varianti deboli di entrambe le dimensioni considerate. Nel produrre questo modello, oltre alla componente istituzionale, che è quella parlamentare, gioca un ruolo centrale la variabile partitica. La debolezza e spesso ambiguità degli accordi di governo e quindi la scarsa coesione delle coalizioni partitiche che sostengono l'esecutivo, la frammentazione all'interno degli stessi partiti fanno sì che la capacità del governo di controllare la propria maggioranza e attraverso di essa il Parlamento sia molto ridotta. Il governo inteso in senso istituzionale è soltanto uno dei centri che “governano” i processi decisionali; ed esso stesso è tutt'altro che un centro unitario.

Questi modelli sono naturalmente come tutti i modelli delle semplificazioni della realtà. Credo però che siano utili per organizzare le nostre conoscenze empiriche. In particolare servono a capire meglio quali fattori determinino nella realtà configurazioni intermedie tra i modelli ideali, nonché le condizioni attraverso le quali si può passare da un modello all'altro.

Questa esplorazione dello spazio delle forme di governo costituisce inoltre il punto di partenza per formulare ipotesi sulle modalità funzionali che dovrebbero caratterizzare le diverse forme di governo. Per esempio sembra plausibile ipotizzare un asse funzionale che vede collocati agli estremi opposti il modello “A” della “fusione” e il modello “D” del “governo policentrico”. Al primo estremo la modalità funzionale prevalente dovrebbe essere quella “maggioritaria-avversariale”, all'altro estremo dovrebbero prevalere invece modalità di policy-making basate su “coalizioni distributive”.

Non ho finora preso in considerazione la figura del “governo dei tecnici”; come si colloca nello spazio delle forme di governo che ho delineato? Le ambiguità di questa figura sono interessanti. Innanzitutto si deve dire che essa si presenta essenzialmente nel contesto della forma istituzionale parlamentare. E per questa via ricade almeno formalmente nelle forme a legittimazione democratica indiretta. Anche i governi dei tecnici devono ricorrere alla fiducia parlamentare. D'altro canto è abbastanza ovvio che i governi tecnici nascono proprio dalla incapacità del circuito istituzionale parlamentare di investire un governo politico. La legittimazione politica dei tecnici è in questi casi proprio legata al fatto di essere estranei (o almeno di apparirli) al nesso elezioni-partiti-Parlamento e di poter vantare un'altra legittimazione, quella della competenza. Per le sue caratteristiche, che lo situano parzialmente fuori dal circuito democratico, il governo tecnocratico è necessariamente una soluzione di carattere eccezionale e temporaneo. La dobbiamo quindi tenere fuori dallo schema delle forme di governo democratiche normali.

2. IL CASO ITALIANO

A questo punto riprendiamo in esame il caso italiano per vedere meglio come esso si colloca nello schema fin qui discusso. Fondamentalmente si può dire che fino alla crisi degli anni novanta la forma di governo italiana si è collocata tra il polo del governo a dipendenza partitica e quello del governo policentrico. A determinare questa collocazione hanno contribuito una combinazione di elementi istituzionali e partitici. Innanzitutto si deve osservare che la possibilità di una realizzazione del modello A, quello maggioritario della fusione governo-Parlamento, non è stata esclusa tanto dalle scelte costituzionali (che si limitano a prevedere la forma parlamentare), ma piuttosto dalla combinazione tra queste e il carattere frammentato del sistema partitico che non ha consentito la possibilità di un raccordo diretto tra governo ed elettorato. In realtà proprio agli inizi della vicenda democratica si è verificata una temporanea approssimazione a questo modello. Intendo riferirmi alla fase degasperiana tra la fine degli anni quaranta e l'inizio degli anni cinquanta quando la leadership politica si collocava nella sede di governo assai più che in quella di partito e poteva contare con le elezioni del 1948 su una investitura elettorale sostanzialmente diretta. Tale fase però si è rivelata breve e fragile. In assenza di un sistema elettorale favorevole (ed essendo fallito il tentativo del '53 di provvedervi con una riforma in senso maggioritario) e date le caratteristiche del sistema partitico (frammentato e polarizzato) il consolidamento di un modello maggioritario si è rivelato impossibile. Di conseguenza la legittimazione del governo è stata in seguito sempre mediata dai partiti. Questa mediazione partitica, che ha fatto sì che la forma di governo italiana si sia collocata tra quelle ad investitura indiretta del nostro schema, si è tuttavia rivelata assai carente nell'assicurare ai governi un forte controllo dei processi decisionali parlamentari. La eterogeneità e litigiosità delle coalizioni che hanno sostenuto i governi hanno reso difficile a questi trovare una forte accordo programmatico sul quale basarsi e al quale vincolare la maggioranza parlamentare. A ciò si aggiunga anche la frammentazione correntizia interna ai partiti di governo che ha ulteriormente allentato la coerenza del raccordo partiti-maggioranza parlamentare. Questo ha significato che, se da un lato il governo era fortemente dipendente dai partiti dai quali derivava la propria legittimazione politica e senza il consenso dei quali non poteva reggersi, dall'altro lato i partiti erano scarsamente in grado di "governare" positivamente e di assicurare al governo una solida base parlamentare. In certo senso si potrebbe quasi parlare di un governo di partito negativo. In questa situazione la forma di governo italiana si è collocata molto più in prossimità del polo D (quello del governo policentrico) che del polo B (quello del governo a dipendenza partitica). Il governo reale si è frammentato tra una pluralità di sedi tra le quali vanno annoverate sedi di governo in senso formale, ma anche sedi di partito e sedi parlamentari. Per ottenere risul-

tati decisionali positivi si è dovuto far ricorso in misura particolarmente abbondante a pratiche compromissorie e distributive. Il culmine di questa tendenza è stato raggiunto negli anni settanta quando attraverso una serie di modifiche dei regolamenti parlamentari si sono rafforzati i poteri delle istanze parlamentari a scapito di quelle di governo e contemporaneamente si è determinato un ulteriore indebolimento delle maggioranze che sostenevano l'esecutivo.

Gli anni '80 segnano un inizio di cambiamento. Si avvia infatti una viva discussione politica e non più solo accademica sulla opportunità di rivedere la forma di governo italiana. I progetti e i tentativi di riforma riguardano tutte e tre le dimensioni che abbiamo discusso. Vediamo meglio. C'è innanzitutto la dimensione "c", quella cioè che riguarda la dotazione di poteri rispettivamente del governo e del Parlamento. Qui si mira soprattutto a riequilibrare i ruoli del governo e del Parlamento nella gestione del processo legislativo a favore del primo. Una parte di queste proposte si realizza effettivamente attraverso una serie di successive revisioni dei regolamenti parlamentari. Ma è soprattutto alle due altre dimensioni, quella dell'investitura democratica dei governi e quella del controllo politico di questi sul Parlamento, che si guarda. A queste due dimensioni si riferiscono le proposte di riforma più forti: la riforma in senso presidenziale proposta dal Psi e le proposte di riforma elettorale che provengono dalla Dc e da settori del Pci. Con la prima si sarebbe agito soprattutto sull'investitura dell'esecutivo introducendo elementi di investitura diretta (ma non si chiariva bene che rapporto ci sarebbe poi stato tra capo dello stato elettivo e governo a base parlamentare); la direzione sarebbe stata quindi quella del governo diviso. Con la seconda si sarebbe puntato innanzitutto a rendere più salda la base di maggioranza dei governi e quindi il controllo di questi sul Parlamento, ma anche a rendere forse possibile una investitura nei fatti diretta del governo parlamentare collegando coalizioni elettorali a coalizioni di governo. In sostanza il modello al quale si guardava era piuttosto quello della fusione.

Come sappiamo le riforme forti della forma di governo proposte dai partiti non sono poi andate in porto. La ragione fondamentale di questo fallimento sono stati gli interessi contrapposti che in questo campo avevano i partiti di governo. Ma a questo si dovrebbe forse aggiungere anche il fatto che la tendenza all'indebolimento elettorale del maggiore partito di opposizione che si manifesta per tutti gli anni ottanta ed il consolidamento della formula coalizionale di pentapartito sembravano rendere meno urgente (almeno per i partiti governativi) un rafforzamento dell'esecutivo. Ad un livello più basso ci sono state e vero alcune innovazioni. Per esempio sul piano della prassi politica si deve notare, per gran parte degli anni ottanta, la tendenza dei segretari di partito a rivestire ruoli di governo (come Presidenti del Consiglio, si pensi a Spadolini, Craxi, De Mita; oppure come ministri nel caso dei leaders dei partiti minori), mentre tradizionalmente ne erano restati fuori. Questa novità andava nel senso di un rafforza-

mento del nesso governo-partiti-maggioranza parlamentare e quindi del controllo del governo sul Parlamento (dimensione “b”). In qualche modo muoveva in questa direzione anche il cosiddetto “patto della staffetta” che tentava di rendere più certo e durevole il patto di coalizione fissando un meccanismo di alternanza alla guida del governo tra i due partiti maggiori. Vanno però rilevati subito anche i limiti di questa tendenza. Innanzitutto non si è verificata mai la compresenza nel governo di tutti i leaders di partito (e in specie di quelli dei due partiti maggiori) che avrebbe fatto dell’esecutivo il luogo centrale di guida politica; inoltre questa innovazione è fallita rapidamente nel partito di maggioranza relativa e non è stata poi più ritentata. Quanto al “patto della staffetta” anch’esso è naufragato in un aspro contenzioso.

Naturalmente si potrebbe ricordare che viene definita sul piano normativo e poi attuata la riforma della Presidenza del Consiglio; essa avrebbe dovuto rafforzare la guida e quindi l’unità di azione del governo, attenuando così il policentrismo. Ma in assenza di forti condizioni politiche che rinsaldassero la coerenza della maggioranza essa ha finito per produrre poco più che il potenziamento di un ulteriore centro tra i tanti di un governo policentrico: la Presidenza del Consiglio.

Nel complesso il bilancio degli anni ottanta dal punto di vista della forma di governo può essere riassunto nei seguenti quattro punti: 1. la riforma della forma di governo è stata posta all’ordine del giorno del dibattito politico; 2. tutte le proposte di riforma più sostanziali sono naufragate; 3. le innovazioni sul piano della prassi politica si sono rivelate limitate e sono progressivamente tramontate con l’esaurirsi della formula di pentapartito; 4. le più modeste correzioni introdotte sul piano normativo (di legge o regolamentare) hanno avuto una portata limitata date le caratteristiche del sistema degli attori politici. In definitiva, né sul piano della capacità di controllo del governo sul Parlamento né su quello dell’investitura politica, il sistema politico italiano si è potuto discostare molto dal modello policentrico.

3. LA TRANSIZIONE DIFFICILE

Questo periodo si conclude con la profonda crisi degli assetti politico-istituzionali che, a partire dall’inizio degli anni novanta, si viene sviluppando con un crescendo sempre più rapido. Non interessa qui entrare né in una spiegazione approfondita della crisi né in una disamina dettagliata dei suoi passaggi. Basta richiamare l’attenzione sul fatto che alla sua radice, prima ancora degli eventi giudiziari (peraltro importantissimi ai fini della sua accelerazione), si deve individuare il definitivo esaurirsi delle condizioni che avevano plasmato il sistema dei partiti nei suoi caratteri fondamentali. Con questi sono venuti meno anche

alcuni fattori (dalla impossibilità di alternanze al governo, al prevalere di coalizioni frammentate ed eterogenee di centro) che tanto rilievo avevano avuto ai fini della concreta forma di governo italiana. Si deve anche notare che, in stretto parallelismo con la crisi degli attori politici centrali rispetto alla forma di governo del passato, assumono una importanza politica insolita o addirittura determinante altri attori, che contribuiranno in modo significativo ad avviare le trasformazioni della forma di governo italiana. I movimenti referendari imporranno quella riforma elettorale maggioritaria sulla quale i vecchi partiti di governo non erano riusciti ad accordarsi. L'azione giudiziaria disarticolerà il cuore del sistema partitico. La Presidenza della Repubblica, a cominciare da Cossiga e sempre più con Scalfaro, acquisterà un ruolo di intervento assai più cospicuo che nel passato, prima in chiave essenzialmente di critica, poi anche pilotando decisamente le soluzioni alle crisi di governo.

Se la crisi della vecchia forma di governo è evidente la transizione ad una nuova si rivela tutt'altro che semplice e immediata. Non è affatto un caso che in questo difficile processo trovi uno spazio inconsueto quella forma di governo eccezionale che è il governo dei tecnici. Nel giro di due anni, con i governi Ciampi e Dini (ma in qualche misura già il governo Amato ne conteneva alcuni elementi) per ben due volte si ritorna a questa formula.

La difficoltà della transizione ha a che fare con una pluralità di elementi. È vero che da un lato la riforma della legge elettorale in senso maggioritario sull'onda del *referendum* del 1993 muove nel senso di un rafforzamento della maggioranza di governo e potenzialmente anche nella direzione di una investitura elettorale diretta del governo, cioè in sostanza verso il modello della fusione. Ma dall'altro bisogna ricordare che la legge ha mantenuto una componente non trascurabile improntata al principio proporzionale attenuando così la portata del principio maggioritario e in ogni caso nessuna legge elettorale da sola basta a determinare univocamente la forma di governo. I profondi mutamenti avvenuti nel sistema delle forze politiche hanno dal loro canto sortito effetti quantomeno ambivalenti. Da un lato la profonda crisi delle forze politiche di centro, tradizionalmente "al timone" della forma di governo del passato, ha consentito in tempi molto rapidi una ristrutturazione tendenzialmente in senso bipolare di un sistema partitico che era stato invece sempre tripolare. Questo dato si è presentato dunque come una condizione "favorevole" ad una evoluzione in direzione del modello della fusione. D'altro canto però la stessa rapidità del processo ha reso assai incerte le basi di sostegno popolare della forze politiche e particolarmente instabili i rapporti tra alcune delle componenti del polo emerso vincente dalle prime elezioni condotte con il nuovo meccanismo. Ne è risultata una situazione nella quale, se da un lato il governo formatosi dopo le elezioni del 1994 ha potuto richiamarsi al risultato elettorale interpretandolo come una investitura diretta, dall'altro lato si è trovato presto a non poter contare più su una maggioranza

parlamentare. Il risultato è stato l'aprirsi immediato di un conflitto tra due formule di legittimazione dell'esecutivo e quindi in sostanza tra due forme di governo. Da un lato la legittimazione elettorale diretta e quindi il modello della fusione, dall'altro la legittimazione parlamentare indiretta e dunque un modello di governo a dipendenza partitica o addirittura policentrico. In concreto questo braccio di ferro, rispetto al quale la lettera costituzionale ha poco o nulla da dire, ha riportato al centro del processo politico la Presidenza della Repubblica e ha condotto di nuovo alla soluzione del governo dei tecnici con la funzione di parentesi di decantazione del conflitto. Saranno gli sviluppi del sistema delle forze politiche a decidere l'esito di questa partita.