

Antonio La Spina
LUISS Guido Carli di Roma

PARTITI E POLITICHE PUBBLICHE

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2016.018>

Summary. Parties and public policies. The connection between parties and public policies is apparently straightforward: the former are supposed to determine the latter. However, several authors have argued that parties matter less and less in policy-making processes. Among such theses we can mention the end of ideologies, the indistinction between party programs, the emergence of strong leaders who can disregard party constraints, the hold that bureaucracies maintain on the policy cycle, the external factors which dictate the agenda and the contents of public policies. After having sketchily illustrated such arguments, this paper discusses relevant counterarguments for each of the above assumptions. The author's opinion is that parties do matter, although their relevance is dependent on the features the decisional structure and they tend to concentrate on certain policies more than others. In some occasions, they may have an incentive to disguise their actual role, so that electors can blame somebody else for some unpopular choices. The Italian case is then examined. The author suggests that almost in each period in the history of the Italian Republic, a significant connection between which parties were in office and which relevant policies were adopted can be detected.

Keywords: political parties; public policies; policy-making processes; bureaucracies.

Streszczenie. Polityka publiczna a partie polityczne. Związek pomiędzy partiami politycznymi a politykami publicznymi jest pozornie oczywisty: partie determinują kształt polityk. Niemniej jednak, jak zauważa Autor niniejszego artykułu, w literaturze wielokrotnie stwierdzono, że partie odgrywają coraz mniejszą rolę w tworzeniu polityk. Autor przywołuje tu m.in. teorię o końcu ideologii; o zacieraniu się różnic między programami poszczególnych partii; o pojawieniu się silnych przywódców, którzy mogą sobie pozwolić na uniezależnienie się od swojej partii; o wpływie biurokracji na cykl polityk publicznych i o czynnikach zewnętrznych mogących determinować treść polityk.

Po krótkim omówieniu tych tez Autor wysuwa wobec nich swoje kontrargumenty. W opinii Autora partie wciąż pełnią ważną rolę, choć ich znaczenie uzależnione jest od struktury decyzyjnej i od konkretnych polityk. W niektórych przypadkach partie mogą mieć motywację do tego, aby ukryć swoją prawdziwą rolę, by wyborcy nie musieli winić ich za podjęcie niepopularnych decyzji. W dalszej części artykułu Autor analizuje *casus* Włoch, sugerując, że związek między partiami sprawującymi władzę a przyjmowanymi politykami był bardzo znaczący niemalże we wszystkich okresach Republiki Włoskiej.

Słowa kluczowe: partie polityczne; polityka publiczna; proces ustawodawczy; biurokracja.

1. PREMESSA

La connessione tra partiti e politiche pubbliche dovrebbe essere semplice, addirittura scontata. Nei regimi liberal-democratici, in cui i partiti competono tra loro per andare al potere, a seconda del partito o dei partiti che formano la maggioranza parlamentare verranno proposte e portate avanti politiche pubbliche conseguenti (Downs, Goldman). Anche nei regimi non democratici, dove troviamo partiti unici o dominanti, si presume vi sia coerenza tra linea di partito e politiche pubbliche. Pertanto, lì ancor più nettamente la “nomenclatura” partitica coinciderà con l’élite del potere. Anche per ragioni di spazio, non posso qui occuparmi di tale secondo tipo di regimi. Limitandoci alle democrazie, va subito detto che l’assunto appena esposto è tutt’altro che scontato. Tant’è che una domanda ormai familiare in letteratura è se i partiti abbiano un qualche peso nel *policy-making*, ed, eventualmente, quanto (Schmidt; Burstein, Linton; Mair). Intuitivamente, la risposta – o meglio, l’inizio della risposta – è “dipende”. Nelle brevi note che seguono, provo a sviluppare la questione, avendo in mente varie fasi storiche ed esperienze nazionali, e compiendo una carrellata sulle vicende italiane.

2. ALCUNI ARGOMENTI CHE SMINUISCONO IL PESO DEI PARTITI

Si potrebbe presumere che i partiti siano rilevanti nell’individuazione, formulazione e adozione delle politiche pubbliche. Ciò in sintonia con la loro ideologia o valori identificanti, i loro manifesti elettorali, i programmi dei governi cui essi partecipano (monopartitici o coalizionali), le dinamiche interne ai partiti medesimi, le eventuali coalizioni, i rapporti tra la maggioranza e l’opposizione (o le opposizioni).

Ci si aspetterebbe, in prima battuta, che maggioranze composte da un certo o da certi partiti tendano a far passare politiche consonanti con l'identità/programma dei medesimi. I partiti in carica, quindi, sarebbero uno dei fattori più salienti (se non il più saliente) quando si intende dar conto dei processi che portano a certe politiche pubbliche e non ad altre.

D'altro canto, secondo alcune tesi circolanti già negli anni sessanta, tale salienza dei partiti sarebbe in via di diminuzione o sparizione. Ciò in ragione di vari fattori. In parte per via delle "fine" delle grandi ideologie (Bell) che, nate nel XVIII secolo, erano pienamente vitali dopo la seconda guerra mondiale, ma sarebbero poi entrate in crisi negli anni sessanta/settanta. In parte per la tendenza dei partiti di massa ad attrarre consenso in tutte le direzioni, diventando così dei *catch-all parties* (Kirchheimer), il che comporta una sensibile attenuazione della loro distintività. Se ciascun partito tende più o meno a promettere e a dare tutto a tutti, il fatto che sia al potere il partito X o il suo avversario Y non farebbe tanta differenza. Vi è poi da ricordare la convergenza verso il centro della competizione elettorale. I vari partiti si contenderebbero soprattutto gli elettori "mediani", che in linea teorica sarebbero moderati, non pregiudizialmente orientati e quindi *swinging*, decisivi ai fini dell'ottenimento di quel plus che consente di vincere le elezioni. Questa sarebbe una ragione in più per aspettarsi una tendenza a presentare programmi tra loro somiglianti, il che attenuerebbe o annullerebbe gli effetti sulle *policies* della vittoria di un dato partito o coalizione.

È stata poi spesso sottolineata, in Europa, una presunta "americanizzazione" e personalizzazione della politica, che attribuisce maggior risalto ai leader, quindi un minore ruolo all'identità, ai programmi e alle dinamiche di partito. I governi, inoltre, il più delle volte inseguirebbero i gusti dell'elettorato, sicché tanto l'agenda quanto i contenuti delle politiche sarebbero per lo più dettati dai sondaggi.

Sarebbero poi da considerare anche altre tendenze macro-sistemiche. Anzitutto, i *cleavages* (Rokkan, Lipset) classici – centro vs. periferia, interessi urbano-industriali vs. interessi agrari, religioso, di classe – vengono superati o affiancati da altre più recenti "fratture": garantiti vs. non garantiti, autoctoni vs. immigrati, liberalizzazione/globalismo vs. protezione/localismo, ovvero relative a "nuovi diritti", ambiente, Europa.

La secolarizzazione e il disincanto in genere, ancora, renderebbero sempre meno rilevanti – nella percezione dei cittadini – i valori trascendenti e gli interessi di lungo andare (come quello nazionale), quindi la *vision*, a favore di un approccio più pragmatico, negoziale, con orizzonti di breve periodo. A prescindere dalla religione e dai valori politici, l'individuo post-moderno e minimalista sarebbe eminentemente orientato al qui-e-ora, alla gratificazione immediata, al

presente, quindi alieno dal definire la propria identità in base a realtà sociali che tendono a vivere nel lungo periodo (come chiese, nazioni, etnie o, appunto, partiti). Di conseguenza, la sua inclinazione verso un partito sarà contingente, occasionale, comunque revocabile, e non necessariamente dopo un'attenta ponderazione dei programmi, della propria posizione sociale, di suoi interessi più o meno particolaristici, infine delle proposte di *policy*, ma anche in base a sensazioni, a flussi comunicativi elettrizzanti, a orientamenti spesso labili, effimeri. Tutto ciò tra l'altro si accompagna a una massiccia diffusione dell'astensionismo, che a prima vista esprime una disaffezione verso i partiti esistenti, soprattutto in certe fasce della popolazione (tra cui i giovani).

Vi sono, ancora, una serie di *vincoli esterni*, quali quelli derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea (UE) per i suoi Stati membri, e più in generale da tendenze più o meno globali in tema mercati finanziari e creditizi, ciclo economico generale, commercio internazionale, demografia, migrazioni, clima e ambiente, catastrofi, geopolitica e sicurezza, crisi umanitarie. Tali vincoli farebbero sì che sempre più spesso le politiche nazionali vengano "dettate" da fattori o da attori esterni (ivi compresi soggetti come il Fondo monetario internazionale o le agenzie di *rating*), anche adesso a prescindere dai partiti che stanno al governo. Vi sarebbe comunque una tendenza generale alla convergenza tra ordinamenti giuridici, che anch'essa prescinderebbe dal ruolo dei singoli partiti. Può anche avvenire che le nuove tecnologie e le dinamiche globali mettano i governi di fronte a emergenze inedite, non previste dai programmi e dai valori identificanti dei partiti che li sostengono.

Infine, certi partiti nazionali appartengono ad aggregazioni sovranazionali (si pensi al PSE o al PPE, o alle Internazionali comunista e socialista) che, se fossero in grado di produrre piattaforme programmatiche articolate, coerenti e vincolanti, dovrebbe influire non poco nelle scelte di politica interna. In questo caso, i partiti "conterebbero" sì, ma l'elaborazione delle strategie di fondo si sposterebbe al livello sovranazionale, se fosse vero che certe affiliazioni non sono dettate da ragioni meramente tattiche o da prossimità soltanto parziali ed esteriori. Per altro verso, si potrebbe anche sostenere che stiano emergendo dei "non partiti" (definiti di volta in volta come movimento, *network*, lega, fronte, *rassemblement*, unione *et similia*). Se entità del genere prendessero il posto dei partiti tradizionali alla guida di un paese, anche sotto questo profilo il rapporto tra partiti e politiche pubbliche sarebbe da riconsiderare¹.

¹ È di uno dei più autorevoli studiosi del *party government*, Peter Mair, una rassegna sulla tesi – che egli è incline a condividere – della depoliticizzazione e departitizzazione delle politiche pubbliche: *The Challenge to Party Government*, European University Institute, *EUI Working Paper SPS* 2007, n. 9.

3. QUALCHE RIFLESSIONE

Tutti i profili suddetti sono da prendere in seria considerazione. D'altro canto, il loro peso non va neppure esagerato. Ad esempio, alcune ideologie non sono affatto sparite (si sono in parte modificate, e forse ne è nata qualcuna nuova). Altrettanto dicasi per le identità religiose, etniche, nazionali. Anzi, si può parlare (fermo restando che il tema andrebbe molto approfondito, e che in Europa vi sono alcuni paesi che, specie per certe fasce d'età, evidenziano una tendenza contraria) di una *resurgence of religions*, e in molti casi anche dei nazionalismi. L'arrivo al potere di certi partiti piuttosto che di altri (con i relativi leader) ha fatto e fa una gran differenza. Si pensi ai casi britannico (thatcherismo o *new labour*) o statunitense (da Reagan in poi). In effetti, proprio negli Stati Uniti è oggi particolarmente evidente che la vittoria di un partito piuttosto che di un altro implicherà conseguenze assai rilevanti per le politiche pubbliche che verranno adottate. Il fatto che negli Usa e nel Regno Unito siano emerse figure come Sanders o Corbyn, che si riallacciano esplicitamente a tematiche "del Novecento", per di più riscuotendo consensi tra segmenti consistenti dei *millennials*, ci dice qualcosa al riguardo. In generale, le ricadute di *policy* della presenza al governo di certi partiti sono alquanto riconoscibili in ciascun paese democratico, ivi compresi quelli che fanno parte dell'UE.

È indubbio che in certi casi certe decisioni siano influenzate, e al limite dettate, da vincoli esterni. Ma ciò non vale allo stesso modo per tutti i paesi, né per tutti i partiti. Gli Stati che hanno i conti più a posto, godono di credibilità internazionale e magari sono in grado di pesare nel ciclo ascendente delle decisioni di soggetti come l'UE, ovvero in consessi internazionali di più vasto respiro, saranno molto meno soggetti a tali richieste. E anche quando certe indicazioni dall'esterno devono essere tenute in considerazione, i vari governi nazionali (quindi anche i partiti di cui sono espressione) hanno in genere un margine di manovra, si muovono in modi tra loro differenti, insomma hanno un peso. Anche in modi che ribaltano certi cliché, ad esempio quello che vuole le maggioranze più orientate a destra più rigoriste e quelle più orientate a sinistra più legate allo status quo in campo lavorativo e sociali e più favorevoli ad allentare i cordoni della borsa (si pensi alle riforme Harzt in Germania o alla flexicurity danese, entrambe riconducibili a governi socialdemocratici, ovvero al New Labour). Peraltro, ammesso che i partiti selezionino le politiche su cui buttare il loro peso, in passato queste erano certamente quelle erogatorie, quindi le politiche sociali, nonché quelle a benefici concentrati e costi diffusi. Oggi, invece, il *welfare* è diventato spesso "intrattabile" senza patire costi di consenso. Pertanto, altri settori, ad alta valenza simbolica, come l'ordine pubblico o i c.d. nuovi diritti civili, possono risultare più attraenti.

Si può chiamare un'aggregazione politica come si vuole, ovviamente. Dal punto di vista della scienza politica standard (cfr., tra gli altri, Sartori, Panebianco, Pasquino, Cotta), peraltro, nei regimi democratici vengono intese come partiti, anche se non si definiscono come tali, quelle formazioni che concorrono alle elezioni aspirando a collocare propri esponenti in posizioni di rappresentanza e il più delle volte anche di governo. È vero, d'altro canto, che vi sono tanti tipi di partito (in base a origine, base sociale, organizzazione interna), che strutturano in modo diverso i loro rapporti con elettori, gruppi di pressione, interessi organizzati, classi, società civile, se del caso istituzioni religiose, e così via. Ad esempio, a seconda dell'intensità della disciplina di partito, del tipo di personale politico e del relativo *cursus honorum*, dell'aderenza dei programmi all'identità del partito e della loro rigidità percepita, dei rapporti con le formazioni sociali (impostati, a un estremo, su una primazia del partito, a "cinghia di trasmissione", o all'opposto in termini di scambio/dipendenza, come nei "cartelli"), della presenza di scuole o centri studi *di partito* (cosa diversa è se questi sono invece emanazione di singoli capicorrente), *think tanks* si avrà una maggiore o minore incidenza sulle scelte di *policy*.

Alcuni dei tipi di partito di cui adesso dico sono trasformazioni di tipi preesistenti. I primi, quando il suffragio era limitato, furono di notabili e nacquero nelle assemblee rappresentative. Si sono poi avuti quelli di massa, più o meno ideologizzati, in cui hanno un ruolo sempre più rilevante i politici di professione; aggiungerei i partiti-nicchia, che rappresentano interessi e segmenti sociali specifici e circoscritti (agricoltori, pensionati, territori, minoranze religiose e così via) e per loro natura "pigliano poco"; vi sono poi quelli pigliatutto, cui già ho fatto cenno; i partiti-cartello, in cui il collante ideologico-programmatico è debolissimo, la base sociale fluttua, mentre cruciali diventano gli accordi tra i capofila delle fazioni interne, certi detentori di pacchetti di voti, certi interessi organizzati, i finanziatori, i media (in particolare, avendo a disposizione molti fondi e un'adeguata copertura mediatica, è possibile influenzare non poco l'attenzione e il gradimento dell'opinione pubblica; cfr., tra gli altri, Gilens e Page); ricorderei, infine, anche i casi del partito-azienda e dei partiti "antipolitici" (il che è ovviamente un ossimoro). La c.d. "antipolitica" è in effetti un calderone in cui viene gettato dentro di tutto: leaderismo populista *à la* Peron, qualunquismo, localismo più o meno separatista, più o meno *no global*, nazionalismo, antieuropeismo, polemica verso la casta. Tutte cose differenti, se non reciprocamente agli antipodi, che occorrerebbe tenere ben distinte. In genere, ciascuno dei suddetti tipi di partito si dovrebbe analizzare in dettaglio, cosa che in questa sede non è ovviamente possibile.

I partiti hanno tante funzioni: aggregare gli interessi in opzioni politiche generali/programmi; rappresentarli (anche quando non governano); costituire,

ciascuno per la propria parte, l'offerta su cui poi si esercita la scelta degli elettori; reclutare, formare, collocare il personale politico; più in generale, esercitare il *patronage* quanto a individuazione, carriere, ricompense dei soggetti da essi nominati; socializzare almeno una quota dei cittadini alla politica; spesso legittimare il sistema e le regole del gioco cui essi partecipano, a meno che non siano partiti anti-sistema.

Nel ciclo di vita di una politica pubblica si distinguono alcune fasi: strutturazione dell'agenda, formulazione, decisione, implementazione, apprendimento/valutazione ex post. Il ruolo dei partiti dovrebbe essere (e in effetti spesso è ancora) saliente nell'*agenda setting* e nella decisione. In certi sistemi (non a caso talora detti partitocratici) si ingerisce anche nella formulazione o nell'implementazione, il che non sempre migliora la qualità delle politiche e della loro attuazione.

La struttura istituzionale ha anch'essa un ruolo importante (Blondel). Se vi sono governi monopartitici, o a coalizione minima vincente e coesa, o a maggioranze frammentarie e instabili, o di minoranza, ovvero sostenuti da maggioranze vaste, a seconda dei casi l'incidenza di ciascun partito può essere sovra o sottodimensionata rispetto al suo peso in seggi. Le caratteristiche delle altre istituzioni, ove presenti (capo dello Stato, corte costituzionale, giudiziario, organismi di controllo, autorità indipendenti), possono anch'esse diminuire l'influenza partitica, o invece lasciarle uno spazio più ampio. Anche la solidità, il prestigio e l'autonomia delle burocrazie pubbliche rilevano, così come l'autorevolezza e l'indipendenza degli organi d'informazione.

Infine, tra le mille altre considerazioni che si potrebbero proporre, noto che non sempre nelle politiche effettivamente adottate i partiti che non fanno parte della maggioranza sono irrilevanti. Potrebbero anzitutto esservi maggioranze consociative, molto ampie. Ma in tale ipotesi certi oppositori tradizionali vi vengono inclusi. Oppure maggioranze variabili, costruite caso per caso su singole scelte di *policy*, quindi talora differenti da quella ufficiale. Ovvero decisioni adottate per blandire gli oppositori, o il loro elettorato.

4. IL CASO ITALIANO: LA "PRIMA REPUBBLICA"

Quella italiana, anche limitandosi al solo periodo repubblicano, è a mio avviso un'esperienza molto interessante, per la sua multiformità. È d'uso distinguere tra "prima" e "seconda" Repubblica. In effetti, quanto meno nella mia prospettiva, si tratta di un'impostazione fuorviante. A parte il fatto che, non essendo ad oggi intervenuta una revisione costituzionale della conformazione dei

poteri dello Stato, parlare di seconda Repubblica pare una forzatura. Ciò che vorrei sottolineare è, piuttosto, che nella c.d. prima Repubblica abbiamo in effetti almeno sei periodi, che si contraddistinguono sia in base alla composizione partitica delle maggioranze, sia alle politiche che ne furono espressione. I governi post-bellici, e in parallelo l'assemblea costituente; il centrismo (la parentesi del governo Tambroni, molto breve, qui non la considero); il centro-sinistra; la solidarietà nazionale; il pentapartito; i governi tecnici degli anni "terminali".

Lo spazio non consente di addentrarsi molto nell'esemplificazione. L'argomento richiederebbe peraltro analisi molto articolate e approfondite. Mi sembra si debba sottolineare sia che alcuni grandi riforme (forse meno le tante decisioni di piccolo e piccolissimo cabotaggio) furono chiaramente segnate, nella loro concezione, dalle dinamiche partitiche della fase in cui furono approvate, sia che anche in periodi precedenti e successivi a quello di solidarietà nazionale, partiti esterni alle maggioranze ufficiali non mancarono di esplicare il loro influsso.

Il primo periodo, segnato dall'emergenza post-bellica e da governi di unità nazionale, produsse per un verso la Costituzione, e per altro verso una legge elettorale proporzionalista. In entrambe si coglie il tentativo di trovare soluzioni comuni e modalità di convivenza tra forze politiche reciprocamente assai distanti. Per altro verso, la stessa notevole eterogeneità tra i partner, insieme alla percezione della provvisorietà di quell'esperienza e all'incombenza dei primi confronti elettorali, precludeva la possibilità di individuare altre nuove e significative politiche. Si gestì la transizione, puntando anche a reintegrare nel nuovo ordine buona parte dei soggetti che avevano operato nel precedente regime.

Negli anni del centrismo, invece, si ebbero diversi provvedimenti per un verso di rilievo e per altro verso squisitamente "partitici": quelli in tema di riforma agraria (da lungo tempo attesi), di politica della casa e di edilizia per i lavoratori, di intervento straordinario per il Mezzogiorno, di sistema fiscale, di modifica del sistema elettorale con la previsione di un premio (in senso stretto) di maggioranza. La Dc, al cui interno operava anche la componente dossettiana, per un verso trasfondeva i suoi programmi in politiche e per altro verso aspirava ad attrarre verso di sé i consensi di ceti sociali (agricoltori, operai, meridionali) che avrebbero potuto inclinare verso i partiti di sinistra, al contempo cercando di tenersi vicini altri ceti più conservatori (da cui, ad esempio, una certa conformazione non sempre appropriata della legislazione agraria).

Anche le maggioranze di Centro-sinistra (iniziate formalmente nel 1963, ma di cui vi erano state avvisaglie a fine anni '50, periodo in cui si ebbero anche riforme riguardanti l'ordinamento giudiziario) si caratterizzarono per piattaforme programmatiche ambiziose, poi solo in parte realizzate, e strettamente correlate alle identità partitiche dei partner: la nazionalizzazione in campo elettrico, il

“piano Vanoni”, l’espansione della programmazione economica, delle partecipazioni statali e dell’intervento pubblico in genere, nonché del diritto sindacale, la legge sulla giusta causa di licenziamento, lo Statuto dei lavoratori, l’attuazione delle previsioni costituzionali sulle regioni, l’urbanistica, la riforma degli esami di maturità e l’apertura dell’accesso all’università, il divorzio, e così via.

La solidarietà nazionale, che vide un coinvolgimento nella forma di un appoggio esterno (“non sfiducia”) del partito comunista, riguardò ufficialmente un periodo assai circoscritto (da metà 1976 a marzo 1978), ma aveva già cominciato a prendere piede con la riforma dei regolamenti parlamentari del 1971. Anche questa fase produsse riforme di grande rilievo (alcune delle quali fronteggiavano le conseguenze dello shock petrolifero del 1973), spesso imperniate, per un verso, sulla “centralità” del parlamento, anche su aspetti provvedimentali, più che di normativa generale e astratta, e, per altro verso, sul criterio della moltiplicazione delle possibilità di partecipazione e rappresentanza (negli enti territoriali, nelle istituzioni formative, financo nella sanità). Si ebbero così, ad esempio, i provvedimenti sugli organi collegiali nella Scuola, sul finanziamento pubblico dei partiti, sulla Rai (con la creazione della terza rete), sul decentramento (legge 382/1975 e Dpr 616/1977), sull’occupazione giovanile, sulla riconversione industriale (con la creazione di una commissione parlamentare ad hoc), sulla revisione della politica per il Mezzogiorno (limitando il ruolo della Cassa ed esaltando quello delle regioni e del parlamento, il che segnò l’inizio della fase calante dell’intervento straordinario), sul servizio sanitario nazionale, sui suoli urbani, sull’edilizia pubblica residenziale, sull’equo canone (con lo spostamento al livello del comune di cruciali compiti di controllo e governo del territorio, le cui conseguenze si riscontrano fino ai giorni nostri)².

Nel periodo del pentapartito, iniziato nel 1979, quando il partito comunista si ricolloca formalmente all’opposizione, si riscontrano tentativi volti sia a rafforzare l’esecutivo e ad avviare in percorso di riforme istituzionali, sia al controllo dell’evasione fiscale (di cui fu protagonista Visentini), dell’inflazione e del costo del lavoro (con interventi sulla scala mobile). Si ebbe, nel 1981, il “divorzio” tra ministero del tesoro e Banca d’Italia, auspicata Andreatta. Al contempo la spesa pubblica, il debito e la pressione fiscale crebbero in modo dirompente. Nel 1982, con la legge Rognoni-La Torre, si ha anche un punto di svolta nel contrasto alla mafia: una reazione in certa misura imposta *ab externo* dall’uccisione dello stesso Pio La Torre e poi del generale Carlo Alberto Dalla Chiesa.

² Trattazioni più estese sono in A. La Spina, *Le politiche della sinistra e il diritto*, in: *Gli anni settanta del diritto privato*, a cura di L. Nivarra, Milano 2008; A. La Spina, *La politica per il Mezzogiorno*, Bologna 2003.

5. LA TRANSIZIONE IRRISOLTA ALLA “SECONDA REPUBBLICA”

Nei primi anni novanta operò un insieme di fattori di mutamento: la caduta del muro di Berlino, l'adesione al trattato di Maastricht (peraltro fortemente sostenuto tra gli altri proprio dall'Italia, che allora occupava la presidenza di turno), le inchieste di Mani pulite, le stragi mafiose, il referendum sul sistema elettorale, l'entrata in scena di nuove istanze e nuove formazioni politiche. Una delle novità di questa fase, in effetti anticipata dai governi “tecnici” che ne prece-dettero l'inizio, è che avrebbero dovuto essere prioritarie le politiche improntate al rigore budgetario, sottrattive anziché elargitorie. Ciò certamente dipese da un vincolo esterno (i parametri di Maastricht), peraltro assai più voluto che subito. Un vincolo che, in generale, risultava più o meno stringente a seconda della disciplina finanziaria e della mole del debito dei vari paesi. Inoltre, il rigore si ebbe solo in parte, visto che, con differenze tra un governo e l'altro, in effetti il debito poi è andato via via aumentando.

Sul finire della c.d. Prima Repubblica si ebbero alcuni esecutivi “tecnici”, etichetta che alluderebbe appunto ad una sensibile riduzione della presenza dei partiti non solo nelle nomine delle compagini governative, quanto anche e soprattutto nell'adozione delle politiche pubbliche. In effetti, quello di attribuire a un soggetto tecnico (sia esso un intero esecutivo o un singolo ministro) scelte impopolari potrebbe essere in realtà un pretesto, dal punto di vista dei partiti, per mantenere una certa presa reale sul *policy-making* (se così non fosse, i “tecnici” verrebbero meno da un giorno all'altro), ma senza darlo a vedere, evitando o attenuando in tal modo il biasimo dell'opinione pubblica e i costi elettorali. D'altro canto, per il loro retroterra intellettuale e per il tipo di circuiti anche internazionali in cui sono inseriti, è in effetti più probabile che dei veri tecnici siano anche in sintonia con esigenze derivanti da vincoli esterni e da considerazioni di lungo termine, quindi meno legati alla ricerca o al mantenimento del consenso nell'immediato. Peraltro, tale “tecnicità” degli esecutivi per un insieme di coincidenze si estese (eccettuando ovviamente il governo Berlusconi del 1994) anche ai primi anni della c.d. seconda Repubblica, se si pensa al governo Dini, nonché ad alcuni dicasteri del primo governo Prodi.

Un altro elemento che può lasciar pensare al depotenziamento della partiticità di un sistema politico, cui ho fatto cenno di sfuggita (§ 3), è la crescita del numero e dei poteri delle “istituzioni non maggioritarie”, quali le autorità amministrative indipendenti. In effetti, se si eccettuano il rafforzamento della banca centrale, anche tramite il citato divorzio, e la fortunosa istituzione della Consob (1974) e dell'Isvap (due organismi che per lungo tempo sarebbero rimasti assai poco incisivi), la creazione o il potenziamento di alcune autorità rilevanti (tra cui

antitrust, appunto Consob, autorità per l'energia e autorità per le comunicazioni) hanno luogo non prima del 1990, e fino al 1997³. Dovranno passare una quindicina d'anni prima che vedano di nuovo la luce scelte di segno analogo.

Nei primi anni novanta registriamo anche una maggiore articolazione e un'intensificazione delle politiche di contrasto alla mafia. In primo luogo come frutto dell'impegno diretto di Giovanni Falcone, in quegli anni attivo nel ministero della giustizia, poi purtroppo come reazione agli eccidi di Capaci e di via D'Amelio e in genere alla strategia stragista dei corleonesi.

Allora, com'è noto, inizia anche una stagione di importanti riforme amministrative e di decentramento, fino a un certo momento nella chiave del "federalismo a Costituzione invariata". Viene poi varata, senza successo, una commissione bicamerale per modificare in profondità la Costituzione.

Anche nel campo latamente sociale si ebbero provvedimenti in cui le considerazioni di efficienza ed efficacia furono salienti: sanità (con l'aziendalizzazione), pensioni (con l'introduzione del contributivo, la cui entrata a pieno regime veniva peraltro differita al 2010). Fu anche predisposta una proposta di origine tecnica volta a reimpostazione del sistema del *welfare*, consentendo tra l'altro a costi invariati l'introduzione del minimo vitale. Anche questa non poté avere seguito per ostacoli squisitamente partitici.

A fine anni '90/inizio 2000 si lanciarono poi interventi in campi come scuola, università, assistenza sociale, in cui notoriamente la qualità della formulazione risultò sacrificata, conseguendo sia una scarsa efficacia, sia effetti collaterali perversi. Nel 2000 si avrà la riforma del Titolo V della Costituzione. Un'altra decisione – risalente, questa, al 1992 – che evidentemente risentì dell'entrata in campo della Lega, fu la precipitosa abolizione dell'intervento straordinario per il Sud. In materia di pubblica amministrazione fu anche introdotto lo *spoils system*. Stavolta sono tutte vicende in cui le considerazioni partitiche hanno avuto un peso non indifferente. Talora anche schiacciante, a tutto scapito del merito sostanziale delle questioni. I partiti, dunque, hanno contato, eccome. Magari si è trattato di partiti nuovi (si pensi anche a Forza Italia prima e al Polo della libertà poi), o di partiti "vecchi" ma poi profondamente rinnovati. Quindi i partiti cambiano, ma ciò non significa che non continuo. Anzi, non è da escludere che cambino, talora, proprio per contare di più, oppure per evitare di contare di meno.

La prima decade degli anni 2000 è stata per lo più caratterizzata dal protagonismo di coalizioni guidate da un partito-azienda a forte connotazione leade-

³ Le varie fasi della vicenda, che comprendono anche una successiva tendenza al ridimensionamento e alla "normalizzazione" di tali soggetti, con il ritorno alla ribalta appunto delle esigenze dei partiti, sono analizzate in A. La Spina, S. Cavatorto, *Le autorità indipendenti*, Bologna 2008.

ristica, inizialmente nato da un approccio critico verso partiti e prassi della c.d. prima Repubblica. Ciò ha comportato un'enfasi su certe modalità di intervento (legge-obiettivo, gestione delle emergenze, espansione della protezione civile), anche mediaticamente visibili. Si sono avute anche le leggi *ad personam*. Si è messo mano a riforme e a riforme delle riforme in campi come giustizia, scuola, università, pensioni, lavoro, pubblica amministrazione (con la creazione della Civit), ordine pubblico, immigrazione, tutela del risparmio (con il rafforzamento della Consob), ovviamente "federalismo fiscale". Si ebbe anche un altro tentativo di profonda modifica della Costituzione. Sono stati talora coinvolti ministri o consulenti di estrazione "tecnica". Senza entrare nel merito dei risultati ottenuti, in genere prevedibili già al momento dell'adozione di certe scelte, è evidente come, nel complesso, gli orientamenti dei partiti (nelle loro concrete conformazioni e modalità di azione) siano stati il fattore di gran lunga più significativo in tali processi di *policy*.

Com'è noto, nel 1993, a seguito di un referendum, era stata adottata una nuova legge elettorale. Nella c.d. seconda Repubblica la competizione partitica si poté così assestare su un formato bipolare (non bipartitico). Il che avrebbe dovuto garantire maggiore governabilità e più piena rispondenza tra il volere degli elettori e le politiche delle maggioranze. Una legge elettorale di impostazione ben diversa fu poi varata nel 2005. Trattandosi di coalizioni spesso risicate, e in genere assai eterogenee, e talora basate su maggioranze di dimensioni e affidabilità diverse nelle due camere, si sono avuti talora un potere di condizionamento spropositato consegnato a formazioni anche piccolissime, una capacità di realizzazione ben inferiore alle attese (anche per ammissione dei protagonisti), nonché una legislazione non sempre di qualità e talora legata a esigenze particolari. Sarebbe però improprio, lo ribadisco, ritenere che i partiti non abbiano contato.

A fine 2011 si ha la costituzione di un nuovo governo tecnico. Emblematicamente, dopo pochi giorni dall'insediamento si ha, con decreto-legge, l'istituzione dell'Autorità dei trasporti, attesa del 1995, e l'estensione delle competenze dell'Aeeg (ai servizi idrici) e dell'Agcom (a quelli postali). Nel 2012 passa una normativa anticorruzione che tra l'altro trasforma la Civit in Anac. Questa vedrà in breve una notevole estensione del suo raggio d'azione. In ottemperanza a richieste esterne, vengono prese decisioni dolorose (alcune delle quali ex post sono anche andate incontro a una necessità di revisione) su certe politiche di spesa. Insomma, si è riproposta in forma degna di approfondimento la diversità e la dialettica tra esecutivi e politiche a valenza tecnica, da un lato, e quelli a valenza partitica, dall'altro.

In parallelo, la critica ai costi della politica e alla "casta", così come il vessillo della rottamazione, hanno per un verso avuto un impatto sulle aggregazioni

partitiche esistenti (anche relativamente nuove), inducendo profonde trasformazioni in alcune di esse. Tali questioni sono, forse, le principali cui ricondurre sia alcune salienti novità nel Pd, più o meno traumatiche, sia la proposta di Scelta civica e diversi exploit del M5S.

Sul magmatico periodo attuale, seguito alle elezioni del 2013, non vorrei qui soffermarmi⁴. Certamente le dinamiche interpartitiche e anche intrapartitiche al momento hanno il massimo rilievo. Mi limito a suggerire che se la competizione elettorale assume un assetto tripolare, ciò comporta anche una serie di sovvertimenti non da poco sulle agende e sui contenuti delle politiche.

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La tesi secondo cui – in certi paesi, in certe fasi e su certe politiche pubbliche – i partiti potrebbero aver contato meno che un tempo non è da scartare *in toto*. Dipende, appunto. Nel caso italiano certamente hanno contano e tuttora contano tantissimo. D’altro canto, qui ho approfondito un po’ (occorrerebbero bel altro spazio e ben altro impegno) un caso soltanto. È un esempio singolo, dal quale non si possono trarre considerazioni “decisive” a favore o contro la tesi generale.

Nelle democrazie contemporanee certamente intravediamo esigenze e sfide diverse, che vanno tra loro bilanciate: da un lato una rappresentanza elettiva, che sia rispondente alla cittadinanza, al cui riguardo i partiti sono indispensabili (fermo restando che anche un’istituzione non maggioritaria, in un circuito diverso, può e deve rispondere del suo operato in molti modi, estranei al ciclo elettorale); dall’altro il saper entrare con competenza nel merito di certe decisioni, di certi interessi generali, diffusi, futuri, nonché delle interdipendenze legate alla globalizzazione (quindi sia delle ricadute su altri Stati, sia della competizione con essi, dalla quale un dato paese può restare tagliato fuori, condannandosi al declino).

I partiti, secondo me, conteranno sempre, per una certa quota. Quanto, in che modo, in quali ambiti, con quali cautele e con quali criteri e modalità di selezione e controllo del loro personale, è argomento che ci porterebbe a occuparci della necessità e delle caratteristiche di buoni congegni istituzionali e normativi. Un tema della massima importanza. Ma è tutto un altro discorso.

⁴ Rinvio a A. La Spina, *Concezioni del policy style e leadership: il caso del governo Renzi*, in: *Rivista italiana di politiche pubbliche* 2016, n. 1.

BIBLIOGRAFIA:

La Spina A., Cavatorto S., *Le autorità indipendenti*, Bologna 2008.

La Spina A., Concezioni del *policy style* e *leadership*: il caso del governo Renzi, in: *Rivista italiana di politiche pubbliche* 2016, n. 1.

La Spina A., *La politica per il Mezzogiorno*, Bologna 2003.

La Spina, A., Le politiche della sinistra e il diritto, in: *Gli anni settanta del diritto privato*, a cura di L. Nivarra, Milano 2008.

Mair P., The Challenge to Party Government, European University Institute, *EUI Working Paper SPS* 2007, n. 9.