

Introduzione

Tra le varie istituzioni politiche, i governi sono da sempre uno dei soggetti privilegiati di interesse nell'ambito della letteratura politologica. Questo interesse nasce principalmente dal fatto che, in particolare nei sistemi parlamentari, la competizione politica è guidata soprattutto dai tentativi dei partiti di ottenere il controllo del governo attraverso il parlamento, in modo tale da poter condurre l'agenda politica e la produzione di politiche pubbliche. Gli esecutivi rappresentano dunque il cuore stesso della vita politica di un paese, dove convergono ambizioni, conflitti, mediazioni, ma anche grandi responsabilità nei confronti dei cittadini e della nazione.

Non sorprende dunque che una vasta produzione scientifica si sia occupata del tema, sotto diversi profili. Numerosi studi si sono concentrati in particolare modo sulla composizione partitica e il funzionamento degli esecutivi, con particolare attenzione alla loro formazione, alla gestione dei conflitti interni e alle determinanti della dissoluzione dei governi (Laver e Schofield 1990; Laver e Shepsle 1996; Müller e Strøm 2003). Un altro filone ha invece analizzato i rapporti tra governo e parlamento, soffermandosi su come le norme organizzative e le caratteristiche di governi e parlamenti influenzino la produzione legislativa e il contenuto delle politiche pubbliche (Döring 1995; Döring e Hallerberg 2004; Martin e Vanberg 2011). Più recentemente, l'attenzione si è poi spostata sulle capacità dei governi di rispettare gli impegni e di rispondere agli elettori attraverso le politiche pubbliche, analizzando la soddisfazione dei cittadini e il conseguente supporto per gli esecutivi (Budge et al. 2012).

Nell'ambito di questi studi, l'analisi sull'Italia si è mossa sostanzialmente tra due estremi. Da un lato l'esperienza di governo italiana è stata spesso considerata come un caso «eccezionale» in chiave comparata. Le ragioni per assumere questa prospettiva non mancano. Da una parte, infatti, l'Italia registra nella sua storia repubblicana il più alto tasso di ricambio dei governi – più del

doppio rispetto alla media osservata in Europa Occidentale (Müller e Strøm 2003; Curini e Pinto 2013). La transizione da un governo all'altro è inoltre stata spesso accompagnata da lunghi periodi di contrattazione, che fanno dell'Italia uno tra i paesi europei con il più alto numero di giorni «persi» per la formazione dei governi (Verzichelli e Cotta 2003; Curini e Pinto 2016). Tali governi registrano poi una durata media molto al di sotto, ancora una volta, di quella europea, mentre la loro dissoluzione è spesso accompagnata da conflitti tra partiti o all'interno dei partiti stessi (Verzichelli e Cotta 2003; Curini 2011a). Infine, per quasi 50 anni (durante la lunga fase che va sotto il nome di «Prima Repubblica») i governi italiani sono stati caratterizzati per essere tutti fondamentalmente incentrati su un medesimo partito (la Democrazia Cristiana) (Mershon 1996; Verzichelli e Cotta 2003) e, spesso, per una loro natura «eccedente» (o «sovradimensionata») nel numero di partiti coinvolti nelle varie coalizioni di governo che si sono succedute.

Insistere però troppo sull'eccezionalità, sull'*unicum*, comporta un rischio: quello di finire per avanzare spiegazioni *ad hoc* che, nella scienza politica, dovrebbero essere viste come l'*extrema ratio*, quando ogni precedente tentativo di generalizzazione è andato a vuoto. Come sottolineato recentemente da Amie Kreppel¹, questo tipo di atteggiamento limita la nostra comprensione dell'Italia e il suo studio come caso comparato. Anche perché concentrandosi solo sui valori «medi» (come il tasso di partecipazione media dei partiti al governo, il tempo medio di formazione dei governi, la durata media dei governi) fa perdere per strada la variabilità del dato, che è, dopotutto, quello che veramente dovrebbe interessare all'analista come fenomeno da spiegare. Perché, per esempio, se è vero che storicamente la durata dei governi italiani è piuttosto bassa, alcuni hanno resistito decisamente meno di altri, mentre alcuni, come vedremo, decisamente di più. Insomma, tra i 77 giorni del quinto governo Moro, e i quasi tre anni del primo governo Craxi; oppure tra i 119 giorni del secondo governo D'Alema e gli oltre 1400 del secondo esecutivo guidato da Silvio Berlusconi, c'è un intero mondo (e una dinamica politica) da esplorare (e da spiegare). Lo stesso, come vedremo, accade per la durata del processo di contrattazione che precede la formazione di una compagine governativa. Infine, focalizzarsi troppo sugli aspetti di continuità tra una esperienza di gabinetto e la successiva, fa passare sotto traccia i cambiamenti nella stessa.

Possiamo, dunque, ricondurre questa percepita eccezionalità del caso italiano (o almeno di una sua buona parte) entro una chiave interpretativa più familiare anche in prospettiva comparata? Dopotutto il Giappone ha avuto, similmente all'Italia, un partito (il Liberal-democratico) ininterrottamente al governo per 53 anni, mentre il secondo partito giapponese più grande (il Parti-

¹ Si veda l'intervista pubblicata su *Italian Political Science*, 8(2), novembre 2013.

to socialista) è stato, esattamente come accadeva per il Partito comunista italiano, perennemente all'opposizione (Curini 2011b). In modo simile, l'esistenza di coalizioni di governo eccedenti – un'altra peculiarità delle formule di governo in Italia – è presente più o meno nella stessa misura anche in Finlandia. Mentre per quanto riguarda la durata dei governi, come vedremo, il Belgio riesce quasi a fare «peggio» dell'Italia in questa particolare statistica, mentre l'Olanda, l'Austria o il Portogallo, giusto per citare alcuni casi, non fanno sfigurare il dato italiano per la durata media della contrattazione che precede l'avvio di un governo. Insomma, la tanto dibattuta unicità italiana, su molti aspetti, forse è meno evidente di quello che potrebbe apparire in prima istanza.

Ciò ovviamente non toglie che alcune peculiarità del caso italiano permangono. Tuttavia, le stesse caratteristiche sopra descritte – che rendono questo caso così interessante – tendono a non emergere o comunque a essere ampiamente «annacquate» entro un quadro più generale nella letteratura puramente comparata (Grofman 1989; Grofman e Van Roozendaal 1997). Un fatto d'altra parte poco sorprendente, dato che questa letteratura gioca forza privilegia la ricerca di regolarità empiriche attraverso l'analisi di un gran numero di casi in brevi periodi di tempo, piuttosto che la comprensione in profondità di un singolo caso considerato su un lungo arco temporale. I vari aspetti della vita dei governi sono stati inoltre analizzati prevalentemente in modo isolato, mentre sono rari gli studi che adottano una prospettiva maggiormente integrata (Strøm, Müller e Bergman 2008). Infine, spesso le peculiarità e le differenze tra i vari sistemi politici nazionali sono così profonde da giustificare che ogni teoria venga analizzata e verificata paese per paese (Laver 1989).

Il presente volume ha l'ambizione di rispondere ai limiti di entrambi gli approcci «estremi e opposti» discussi più sopra, fornendo una analisi integrata della vita dei governi in Italia dal 1946 al 2016, che tenga sì conto delle particolarità dell'esperienza di governo italiana – in un modo che ci sarebbe precluso se ci focalizzassimo su una molteplicità di paesi contemporaneamente (Mershon 2001) – inserendo però tutto questo in un quadro teorico più ampio, ricorrendo cioè alla letteratura elaborata per l'analisi del ciclo di vita degli esecutivi, normalmente applicata ad analisi comparate e qui utilizzata per lo sviluppo di uno studio di caso. Per raggiungere questo obiettivo, l'approccio adottato in questo libro si fonda, oltre che su quanto appena detto, anche su una rigorosa analisi quantitativa volta a controllare la portata esplicativa delle ipotesi derivate dalla teoria. Più precisamente, ci concentreremo sul processo di «fare e disfare i governi» (Laver e Shepsle 1996), ovvero sullo spiegare i fattori che portano un governo per così dire «dalla culla alla tomba», e sul suo cammino nel mezzo: dalla fase di contrattazione a quella della formazione, per finire alla sua sopravvivenza (o dissoluzione).

Analizzare il caso italiano nel corso di un così lungo periodo di tempo come ci apprestiamo a fare, presenta d'altra parte un ulteriore vantaggio. Come ben noto, dagli anni Novanta, una serie di riforme (a partire da quella elettorale) ha fundamentalmente alterato il modello di competizione partitica e le relazioni tra potere esecutivo e legislativo che avevano rappresentato la prassi fino ad allora, al fine di promuovere la trasformazione da un sistema politico consensuale (tipico della Prima Repubblica) a uno più maggioritario (coerente con la Seconda Repubblica) (Cotta e Verzichelli 2016), caratterizzato da competizione bipolare e frequenti alternanze di governo. Vista in questa prospettiva, l'Italia rappresenta quindi anche un perfetto contesto quasi-sperimentale (Giannetti e Grofman 2011). Lo studio del caso italiano permette infatti di osservare, entro uno stesso paese, l'impatto di un «trattamento» (i summenzionati cambiamenti istituzionali) sul fenomeno da spiegare (le varie fasi discusse della vita di un governo), confrontando il «prima» e il «dopo» alla ricerca di possibili modifiche significative. In alternativa, si potrebbe anche dire che il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica permette di effettuare un vero e proprio studio di caso in chiave comparata, dato che si analizza un medesimo paese (l'Italia) caratterizzato da una cesura istituzionale rilevante (Curini e Zucchini 2014).

Il volume si configura in quattro capitoli, una nota sulla caduta del governo Renzi, avvenuta poco prima che la redazione del volume venisse completata, più una conclusione. Dopo una rassegna della letteratura sui principali orientamenti sviluppati per lo studio dei governi e delle coalizioni in Italia e in chiave comparata, il primo capitolo sviluppa un approccio dinamico e integrato allo studio delle fasi del ciclo di vita dei governi (contrattazione, formazione e dissoluzione), sottolineando, accanto a elementi specifici legati al caso italiano, l'importanza di fattori quali le preferenze degli attori politici, le proprietà associate alla loro posizione nello «spazio politico», l'ambiente di contrattazione, le istituzioni, le norme e le prassi che caratterizzano l'interazione tra partiti (Strøm, Müller e Bergman 2008). Il capitolo introduce poi i principali strumenti empirici che verranno utilizzati nelle sezioni successive. In particolare, viene presentato l'*Italian Legislative Speech Dataset (ILSD)*, una nuova raccolta di dati basata sull'analisi del contenuto dei dibattiti parlamentari che precedono il voto di fiducia del governo. Il dataset costituisce una novità rispetto ad altre fonti di dati disponibili in letteratura in quanto permette non solo di tracciare in modo dinamico le preferenze dei partiti lungo una serie di dimensioni politiche rilevanti dal 1946 a oggi, ma anche di tener conto delle eventuali modifiche che intercorrono nell'ambiente di contrattazione dei governi nel periodo inter-elettorale.

A questo primo capitolo, seguono tre capitoli più «operativi», ognuno dei quali è caratterizzato da una struttura simile, che parte da una rassegna

della letteratura, per poi passare al caso italiano e alla sua descrizione in chiave comparata, per finire all'analisi empirica delle ipotesi sviluppate nella prima parte. I capitoli sono arricchiti da una serie di box di approfondimento su alcuni dei concetti toccati nella nostra narrazione. Andando più nel dettaglio, il secondo capitolo si concentra sulla prima fase del ciclo di vita dei governi: la contrattazione. Dopo, come già detto, una rassegna della letteratura sul tema, il capitolo presenta una serie di dati descrittivi sulla durata della contrattazione per formare gli esecutivi in Italia. Viene poi analizzato il ruolo giocato dall'incertezza e dalla complessità nell'ambiente di contrattazione nello spiegare la variazione del tempo intercorso per la formazione dei vari esecutivi che si sono succeduti dal 1946 fino al governo guidato da Matteo Renzi. L'obiettivo è comprendere qual è l'impatto di queste due caratteristiche dell'ambiente in cui si svolgono le negoziazioni sulla durata del processo di formazione dei governi. Per far luce su questo tema, il capitolo offre una nuova definizione operativa di incertezza, dotata di maggiore dinamismo e basata sulla somma dei cambiamenti che intercorrono nel tempo nel numero e nell'identità dei partiti presenti in parlamento, nelle loro preferenze ideologiche e nel contesto in cui avviene la contrattazione. Viene infine valutato statisticamente l'impatto dell'indice di incertezza da noi elaborato e di una serie di indicatori che catturano la complessità dell'ambiente di contrattazione sulla durata del processo di formazione dei governi.

L'esito della contrattazione definisce la composizione partitica dei governi, che può variare da esecutivi formati da un solo partito a coalizioni sovrabbondanti. Il terzo capitolo mira quindi ad approfondire questo tema, studiando quali partiti politici riusciranno a entrare nel governo. Quale combinazione di partiti, in altre parole, ha maggiore probabilità di emergere dal processo di formazione dei governi? Per rispondere a questa domanda, la letteratura ha elaborato una serie di ipotesi che prendono in considerazione la dimensione dei partiti in parlamento, le loro preferenze ideologiche e la loro posizione nello spazio politico di contrattazione. Per il caso italiano, inoltre, è stata evidenziata l'importanza di fattori quali familiarità e inerzia, che hanno portato alla formazione di vere e proprie formule coalizionali durante la Prima Repubblica (unità nazionale, centrismo, centro-sinistra e pentapartito). In questo capitolo viene analizzato il ruolo di questi elementi nel definire la composizione partitica dei governi italiani. Il terzo capitolo offre inoltre una serie di dati descrittivi sul tipo di governi che emergono dalla contrattazione, secondo le definizioni più comuni presenti in letteratura (governo monopartitico, coalizione minima vincente, ecc.).

Una volta esaurita la fase di formazione, il governo inizia la sua vita. Quanto durerà? Quali sono le determinanti della sua dissoluzione? La letteratura ha individuato tre principali cause che possono influenzare la stabilità de-

gli esecutivi. Da un lato, è stata sottolineata l'importanza di alcuni fattori legati al sistema politico in generale e all'ambiente di contrattazione (numero di partiti, frammentazione del sistema partitico, ecc.). Dall'altro lato, è stata studiata la relazione tra alcune caratteristiche dei governi che possono influenzare la stabilità stessa degli esecutivi (governi di minoranza, di maggioranza, la loro eterogeneità ideologica, ecc.). Infine, è stata evidenziata l'importanza che alcuni eventi critici – come le crisi economiche – possono avere sulla sopravvivenza dei governi. Il quarto capitolo mira ad approfondire il ruolo giocato da questi tre gruppi di cause sulla durata dei governi, valutando statisticamente il loro impatto sulla sopravvivenza degli esecutivi.

Nelle conclusioni del volume tireremo le fila di quello che abbiamo riscontrato nelle pagine precedenti, confrontando i nostri principali risultati lungo le tre fasi della vita di un governo (contrattazione, composizione e durata) con quelli che la letteratura comparata ha riscontrato. In questo senso, l'analisi sviluppata consente di gettare nuova luce sulle dinamiche della politica italiana, mostrando in particolare come molte delle sue peculiarità si spieghino, in realtà, considerando le posizioni ideologiche dei partiti e le loro interazioni strategiche. Nel fare ciò siamo in grado non solo di migliorare la comprensione delle dinamiche politiche nel contesto italiano, ma anche di inquadrare il caso nella più vasta letteratura internazionale, mostrando, per esempio, come i fattori ideologici giochino un ruolo importante nell'esperienza di governo in Italia. Al contrario, i fattori *office-seeking* (ovvero quelli più propriamente legati al voler conquistare una posizione di governo indipendentemente da ogni altra considerazione programmatica) sembrano avere una minore pregnanza esplicativa per l'Italia rispetto, per esempio, al contesto europeo. Un dato se si vuole sorprendente, che mostra partiti italiani che invece di essere «attaccati alla poltrona», quando si parla di governo, sono soprattutto degli «idealisti programmatici». Infine, i fattori istituzionali, tra tutti l'esistenza (o l'assenza) di coalizioni pre-elettorali, sembrano essere un filo comune capace di esercitare una forte portata esplicativa per spiegare le varie sorti dell'esperienza di un governo, in Italia così come in chiave comparata. Da questo punto di vista, la massima de Il Gattopardo per cui «*se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi*» per una volta non si applica alle cose italiane. I cambiamenti istituzionali, a partire dal sistema elettorale, hanno avuto come vedremo un chiaro impatto sull'esperienza di vita dei governi italiani. Partire da questo ultimo punto potrebbe in questo senso aiutare a inquadrare al meglio l'accesso dibattito di questi ultimi tempi sulle eventuali riforme costituzionali in Italia.

Lo stile adottato mira a fare del volume non solo un utile strumento di conoscenza della politica in Italia, ma anche un esempio, a fini didattici, dell'applicazione delle teorie elaborate in letteratura, nonché dei metodi di

analisi empirica più innovativi sviluppati nell'ambito della ricerca politologica. In questo spirito, il dataset e i comandi usati per stimare i vari modelli nel libro saranno resi disponibili alla comunità accademica e agli studenti nella seguente pagina internet: <http://www.luigicurini.com/scientific-publications.html>.

L'interesse per lo studio dei governi e, ancor più, per l'adozione di un approccio razionale allo studio della politica, sono il prodotto di un percorso di formazione e ricerca durante il quale gli autori hanno potuto contare nel corso degli anni sul sostegno di Paolo Martelli, tra i primi a occuparsi in Italia di *rational choice* in ambito politologico, e sui consigli e il supporto di Daniela Giannetti, con cui uno degli autori ha stabilmente collaborato in anni recenti. A entrambi va la più sincera gratitudine. Questo volume raccoglie i risultati di un lavoro pluriennale svolto in sinergia dagli autori. Esso è stato concepito ed elaborato in comune da entrambi, che lo hanno discusso a lungo in tutte le sue parti. Alcuni capitoli sono già stati presentati, in versione preliminare, in sede di convegni e pubblicazioni su riviste internazionali. Gli autori ringraziano i *discussant* e *reviewer* anonimi per le loro osservazioni. Gli autori sono inoltre debitori verso numerosi colleghi per gli spunti e le osservazioni raccolte. In particolare, si ringrazia Andrea Ceron non soltanto per i preziosi suggerimenti, ma anche per il lavoro di codifica (e di analisi) dei dibattiti parlamentari, realizzato con Alessandro Del Tredici, i cui risultati sono stati ampiamente utilizzati nel nostro lavoro. Un grazie infine ad Andrea Pedrazzani per la lettura attenta del manoscritto.