

ISTITUZIONI E LIVELLI DI GOVERNO

Capitolo VII

Un concetto multidimensionale

- Il termine governo ha un'origine etimologica evidente (*gubernare* = *timonare*) ma assume diversi significati, riferendosi ad ambiti e soggetti diversi.
- Il termine inglese *government* è sinonimo di *sistema di governo* e comprende varie istituzioni centrali.
- In un ambito più ristretto ma ancora piuttosto ambiguo si può definire *governo* l'insieme delle istituzioni che concorrono alle funzioni esecutive e amministrative.
- In senso stretto, l'accezione che adotteremo in questa sede, si riferisce all'organo *esecutivo* in un dato sistema. Uno snodo istituzionale centrale in tutti i regimi e in qualche modo *re-inventato* dalle democrazie contemporanee

Un problema

Nel parlare di governo in senso stretto, si pone il problema di separare nettamente la funzione esecutiva da quella puramente amministrativa.

Kelsen e Bobbio hanno criticato la teoria della separazione dei poteri, poiché pur essendo importante e degna di essere conservata, essa sul piano empirico è difficilmente rintracciabile.

Una definizione empirica

Un'istituzione all'interno della quale agiscono particolari attori politici, come i leader legittimati dalla vittoria elettorale e il personale politico selezionato da partiti e altri soggetti istituzionali rilevanti, i quali esercitano la funzione di comando, ovvero sia influenzano i processi decisionali vitali per la democrazia stessa

Regole formali

Regole informali e prassi

Insieme di attori

Nei regimi contemporanei gli esecutivi si sono altamente istituzionalizzati, costituendo ovunque il nocciolo duro del sistema.

Il governo nella fase dello Stato minimo

Tra il 1861 e il 1888 il governo in Italia era composto da pochi ministri che si occupavano dell'ordine interno e della politica estera.

Avevano un numero di ministri compreso tra 8 e 11.

Nel 1877 nasce il Ministero del Tesoro, in seguito ad uno spaccettamento del Ministero delle Finanze.

Il governo nella fase dello Stato produttore

Nell'età Giolittiana – 1890 fino alla Prima guerra mondiale – il governo si allarga, iniziando a intervenire nell'economia e costituendo strutture pubbliche sostitutive dell'economia privata. Nasce anche un embrione di welfare: le assicurazioni sociali. Si allarga, così, anche la burocrazia governativa.

Il governo nella fase dello Stato sociale

Con la fine della Seconda Guerra mondiale, il governo si impegna in amplissimi settori (sanità pubblica, scuola pubblica). Nascono ministeri tipici di questo nuovo corso:

1. Partecipazione statali (1956 – Governo Segni: DC, PSDI, PLI)
2. Bilancio e programmazione economica (1967 – Governo Moro: DC, PSI, PSDI, PRI)

Negli anni Ottanta nasce il ministero dell'Ambiente

SISTEMI DI GOVERNO

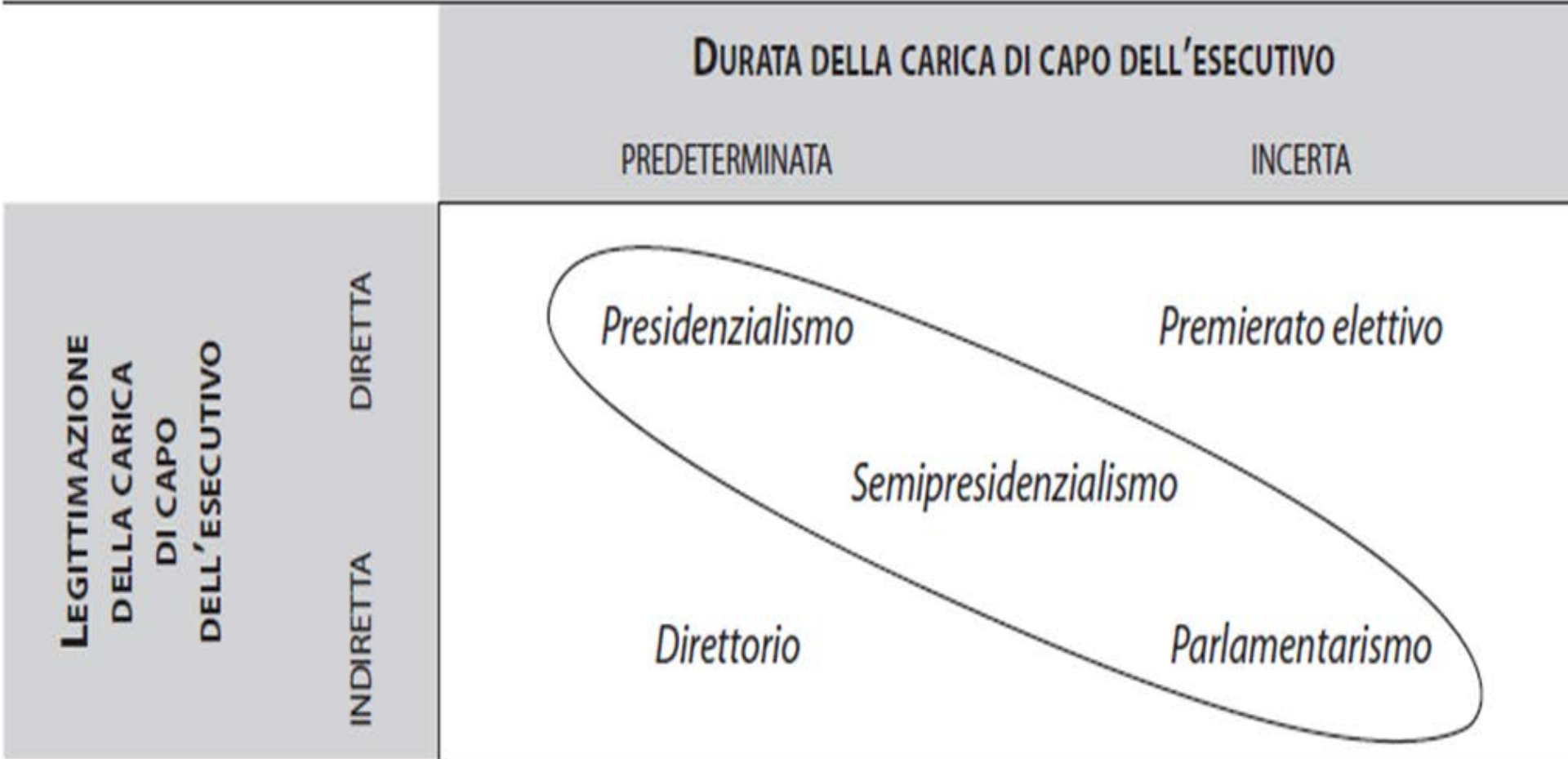
La distinzione basilare

GOVERNO PRESIDENZIALE VS GOVERNO PARLAMENTARE

Sistemi di governo democratici

- Vari criteri vengono discussi per distinguere tra i diversi *sistemi di governo*
- La tipologia costruita su variabili come *legittimazione del capo di governo e durata dell'ufficio del capo di governo* definisce sistemi più o meno coerenti con le *forme di governo* presentate dall'analisi giuridica

		DURATA DELLA CARICA DI CAPO DELL'ESECUTIVO	
		PREDETERMINATA	INCERTA
LEGITTIMAZIONE DELLA CARICA DI CAPO DELL'ESECUTIVO	DIRETTA	Presidenzialismo	Premierato elettivo
	INDIRETTA	Direttorio	Parlamentarismo



Direttorio

E' il governo della Svizzera.

Il Consiglio Federale è l'organo esecutivo della Svizzera. E' eletto ogni 4 anni dall'Assemblea Federale (eletta dal popolo). E' composto da sette membri.

L'Assemblea attribuisce a turno la Presidenza del governo. La turnazione è annuale. Il Presidente è un *primus inter pares*.

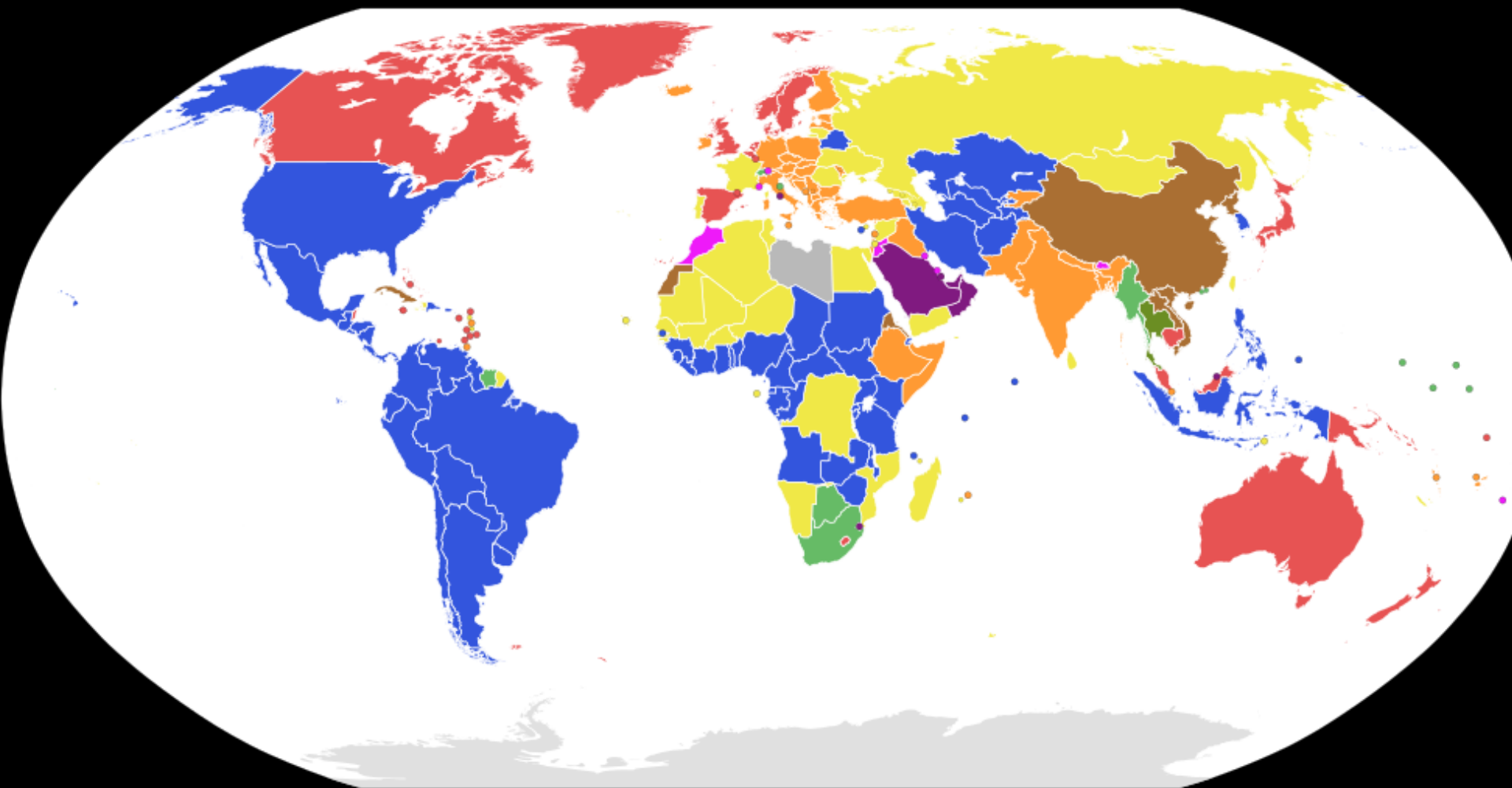
Premierato elettivo

Esistito in Israele tra il 1996 e il 2003.

Il premier eletto direttamente, ma la sua permanenza in carica dipende dalla fiducia del parlamento.

Semipresidenzialismo

La collocazione nella tipologia non è risolutiva. Si tratta di un sistema necessariamente ambiguo. Per esempio, la durata della carica del leader del governo (bicefalo) non è del tutto predeterminata (c'è la fiducia parlamentare per il primo ministro), ma non è neppure del tutto incerta (il presidente lo si elegge ogni 5 anni).



Quindi?

Tutte le tipologie dei sistemi di governo condotte sugli *elementi formali* sono approssimative e non riescono a cogliere le evidenti differenze all'interno di ogni tipo.

Dobbiamo dunque guardare alle **regole costituzionali che stabiliscono la nascita e la morte dei governi, la natura dei ministeri, il ruolo dei partiti.**

Per ciò che riguarda la formazione dell'esecutivo e la fiducia del legislativo, le grandi differenze stanno all'interno dei sistemi parlamentari. Ed è su questi, soprattutto, che bisogna concentrarsi.

Formazione governo nei parlamentarismi

Sistemi maggioritari: il capo del partito che vince le elezioni è immediatamente proiettato nel ruolo di capo del governo.

Sistemi proporzionali: accordi coalizionali post-elettorali.

Fiducia nei sistemi parlamentari

In alcuni casi (parlamentarismo negativo) vi è una fiducia implicita (o tacita). I risultati elettorali trovano una immediata applicazione. Esempio: Francia V e Regno Unito.

In altri casi, invece, è richiesta una fiducia esplicita da parte del parlamento.

In tutti i sistemi parlamentari il governo possono cadere per una mozione di sfiducia. Ma in alcuni paesi è previsto la **sfiducia costruttiva** (Germania e Spagna).

Il rapporto tra capo di governo e ministri, invece, è molto differenziato sia all'interno dei sistemi presidenziali, sia all'interno di quelli parlamentari.

Il presidenzialismo USA è una eccezione!

Nel sistema USA il potere esecutivo è nelle mani di un soggetto investito direttamente dal voto popolare. Si ha un *governo del leader*. Il leader domina sui propri collaboratori e ha poteri assoluti di delega, nomina e licenziamento.

Il potere del governo è bilanciato attraverso il sistema di pesi e contrappesi (Congresso forte, Corte suprema, autonomia Stati membri).

Il presidenzialismo è stato scelto da tutte le nuove aspiranti democrazie in America Latina e Asia (anni 80 e 90).

Instabilità del Presidenzialismo

- I sistemi presidenziali sono meno stabili rispetto a quelli parlamentari.
- Ma non abbiamo ancora una spiegazione completa per questo fenomeno. Il presidenzialismo causa instabilità oppure è adottato da paesi instabili per altre ragioni (es. America Latina)?

Problemi del presidenzialismo

- Il presidente può non avere una maggioranza assoluta in parlamento, perciò per governare ha bisogno di formare una coalizione. Qualche volta è instabile e mutevole a causa di sistemi partitici poco strutturati.
- La durata fissa dell'esecutivo e del legislativo può creare rigidità e impedire che si possa venir fuori da situazioni di stallo [es. government shutdown]
- Il limite dei mandati ha indotto alcuni presidenti a forzare la Costituzione facendo uscire il paese dal regime democratico.

Il capo del governo nei sistemi parlamentari

Principio monocratico: governo del primo ministro (UK)

Principio collegiale (o del primus inter pares): Olanda, Belgio, Italia prima repubblica (e, in parte, seconda repubblica)

Il capo del governo nei sistemi semipresidenziali

Coabitazione tra presidente di un colore politico e primo ministro di un altro colore. Tensione tra i due leader. Ma il potere è prevalentemente in mano al primo ministro

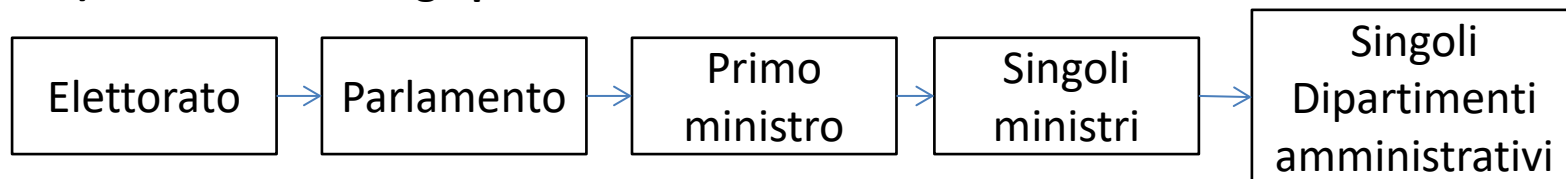
Il massimo livello di ***controllo presidenziale*** si ha quando il partito (o coalizione) di maggioranza è compatto e quando c'è coerenza nel colore politico di presidente e primo ministro.

Dimensioni di variazione empirica tra i governi democratici contemporanei

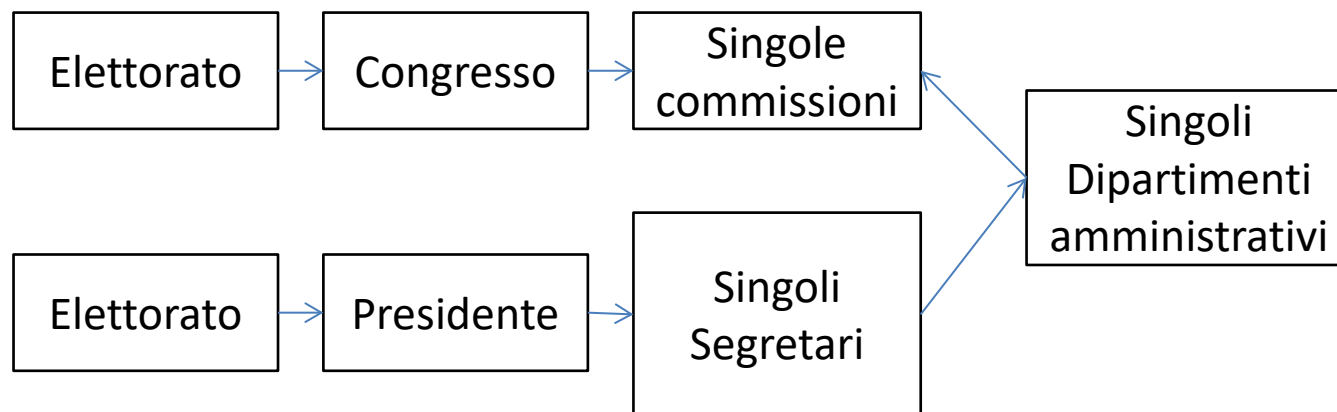
Selezione dei membri di governo	<i>Diretta per il capo di governo nei presidenzialismi, Parlamentare nei parlamentarismi</i>
Fiducia inaugurale	<i>Distinzione tra Parlamentarismo “positivo” e “negativo”</i>
Mozione di sfiducia	<i>Tipico in tutti i sistemi parlamentari</i>
Posizione parlamentare dei ministri	Necessaria in Uk, compatibile in molti parlamentarismi, incompatibile in altri e in USA
Nomina e revoca del primo ministro	Forte nei presidenzialismi e nel governo parlamentare <i>primo-ministeriale</i>
Principio generale della decisione	Collegiale nel direttorio e in alcuni parlamentarismi, dominata dal capo del governo in altri parlamentarismi e nel presidenzialismo

Sistema di governo e teoria della delega

a) Modello di delega perfetta



b) Modello di delega duale



Il governo parlamentare-primoministeriale appare come l'applicazione di un modello di delega *perfetta* (un agente per ogni principale) mentre il presidenzialismo Usa è un esempio di delega *duale*

Dimensione partitica del governo

- Quando l'ingerenza dei partiti nella vita sociale e il controllo assoluto da parte dei loro apparati sui processi di selezione del personale di governo eccedono si pensa che si tratti di una aberrazione (*partitocrazia*)
- Ma può esistere un governo "non partitico"?

CONDIZIONI PER IL PARTY GOVERNMENT (Katz)

a) le decisioni vengono prese da un personale di partito eletto nelle cariche più rilevanti dell'esecutivo; b) le politiche pubbliche sono decise all'interno dei partiti, che agiscono con sufficiente coesione nella difesa di tali piattaforme; c) i detentori delle cariche sono reclutati e agiscono come rappresentanti del proprio partito nella loro esperienza di governo

Seguendo lo schema proposto da Katz, possiamo misurare il livello di ***partitizzazione del governo***.

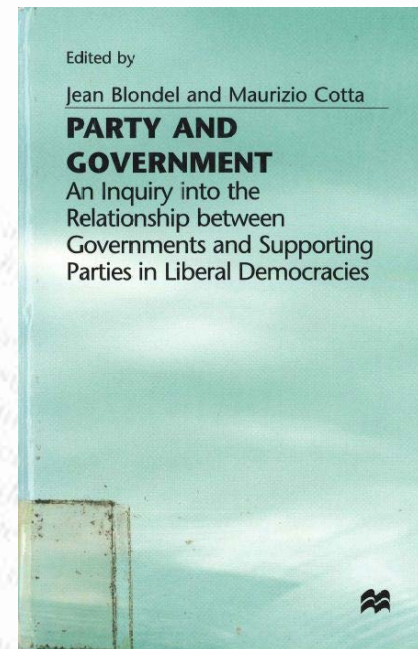
In Italia, la cosiddetta partitocrazia non ha significato un forte governo di partito, ma ha implicato una situazione in cui partiti che hanno occupato la società, non sono stati sufficientemente in grado di dar luogo a programmi elettorali tradotti in agenda di governo.

Comparativamente, questo fenomeno è tendenzialmente generale.

Per capire meglio il party government, è bene guardare alla incidenza dell'azione dei partiti lungo tre dimensioni:

1. Policy making
2. Nomine nel governo
3. Patronage

In Italia (1946-1992) la leadership dei partiti non ha mai coinciso con la guida dei governi.



De Gasperi (da luglio a settembre 1946), **Fanfani** (da luglio '58 a febbraio '59), **Moro** (da dicembre '63 a gennaio '64) e **De Mita** (da aprile '88 a febbraio '89) sono stati gli unici, e solo per pochi mesi, ad aver ricoperto contemporaneamente il ruolo di Capo del Governo e Segretario della DC.

Spadolini (giugno 81 – dicembre 82) e Craxi (agosto 83 – aprile 87) furono Capi del Governo pur non facendo parte del partito più grande della coalizione.

LA TEORIA DELLA COALIZIONE

Quali sono i criteri che portano alla formazione di una coalizione di governo?

MASSIMIZZAZIONE DEL POTERE: i partiti cercano di massimizzare il loro potere in termini di cariche ministeriali (**atteggiamento *office-seeking***).

Questa concezione dei partiti condurrebbe alla formazione di una **COALIZIONE MINIMA VINCENTE**, composta dal MINOR NUMERO DI PARTITI che controllano il MINOR NUMERO DI SEGGI, purché corrispondano alla maggioranza assoluta.

Durante la formazione dei governi, però, i partiti politici non si comportano solo come *office-seekers*.

Qualche volta adottano altri **2 tipi di strategie**:

1) **POLICY-SEEKING**: orientata al perseguimento di determinate politiche pubbliche, piuttosto che alla semplice massimizzazione in termini di cariche ministeriali;

2) **VOTE-SEEKING**: assumendo una prospettiva temporale più lunga, il partito preferisce non entrare a far parte di una coalizione di governo per timore di perdere voti o nella speranza di guadagnarne dei nuovi alla tornata elettorale successiva.

Partiti	A sinistra	B	C	D	E destra
Seggi	8	21	26	12	33
Teorie					
minima vincente		E + B (<i>in subordine</i> E + C)			
della contrattazione		E + D + A			
dello spazio minimo		C + B + D (<i>in subordine</i> C + B + A)			
minima vincente connessa		C + B + A (<i>in subordine</i> C + B + D)			
di compatibilità politica		C + B + D (<i>in subordine</i> C + B + A)			

Oltre quindi alle coalizioni minime vincenti, i governi nei sistemi politici possono essere di altri **2 tipi**:

1. governi di **COALIZIONE SOVRADIMENSIONATA** (*oversized*), quando contiene più partiti di quelli necessari a dare vita a una coalizione minima vincente;
2. governi **DI MINORANZA**, quei governi che non dispongono della maggioranza assoluta dei seggi in parlamento.

Governo di minoranza

Se si moltiplicano le variabili in gioco e si complicano le preferenze degli attori partitici, può accadere che nessuna coalizione di maggioranza diventi un esito possibile. Così, si hanno **governi di minoranza**.

Tenuti in vita dall'*appoggio esterno* di alcune forze politiche oppure dalla loro *astensione*.

Caratteristiche dei governi di minoranza:

- hanno una durata simile a quella delle coalizioni minime vincenti
- la loro formazione è incentivata anche da specifici accorgimenti istituzionali (es. il cosiddetto “parlamentarismo negativo”)
- sono maggiormente operativi rispetto agli altri tipi di governo
- mettono positivamente sotto pressione gli eventuali, alleati futuri
- servono come veicoli di alternanza al potere in sistemi di bipartitismo o di bipolarismo imperfetto

Governo di minoranza

E' molto diffuso nelle democrazie nordiche e in Spagna. Nonché, ma in misura minore, in Portogallo.

La sua nascita dipende non solo dai costi di coalizione, ma anche da regole istituzionali.

1. In Francia basta la nomina presidenziale, non c'è un voto di fiducia obbligato all'inizio della vita del Governo.
2. In Svezia e Spagna c'è una elezione parlamentare del Presidente del Consiglio a maggioranza relativa.
3. Nel caso portoghese il Governo è regolarmente costituito se non vota contro la maggioranza dei componenti.

Sistema Politico	Governi 1946-2012	Governi di maggioranza	%
Francia	61	50	82.0%
Francia IV	27	22	81.5%
Francia V	34	28	82.4%
Germania	28	28	100.0%
Grecia	18	15	83.3%
Italia	61	37	60.7%
Italia I	50	27	54.0%
Italia II	11	10	90.9%
Portogallo	20	12	60.0%
Spagna	11	5	45.5%
UK	23	22	95.7%

CAMBIAMENTI DEI GOVERNI NEL CORSO DEL TEMPO

I governi sono stati oggetto, recentemente, di alcune tendenze.

1. Lo sviluppo di un ***core executive***
2. Accentuazione forza del leader che ha portato qualche studioso a parlare di ***presidenzializzazione dei governi parlamentari***
3. Crescente ***intreccio tra figure politiche e figure tecniche***

Indebolimento nesso tra esecutivo e partiti

Sviluppo delle istituzioni di governo territoriale

- Erosione dei poteri dello stato centrale, *devoluzione e federalismo*
- Ritorno di rilevanza per il *governo delle città* e in generale per i livelli del governo locale
- Proliferazione di agenzie e posizioni di potere nel territorio

Oltre all'evoluzione dei poteri formali dei governi territoriali, questi fenomeni implicano ulteriori tendenze, come il maggiore impatto del governo locale nei processi decisionali.