

GOVERNO TECNICO E CITTADINI IN ITALIA

di Leonardo Morlino
(Professore di Scienza Politica e Prorettore LUISS Guido Carli,
membro Comitato Scientifico Fondazione Bruno Visentini)

Che cosa è, come si può definire un governo tecnico? Quali differenze/somiglianze ha con i governi tecnici di cui si è parlato in passato? Ci sono governi tecnici anche in altre democrazie? Come si spiega il caso italiano e come mai ci troviamo in questa situazione di politicizzazione dei poteri neutrali (Presidente e magistratura) e neutralizzazione dei poteri politici (con partiti in un'oggettiva ampia coalizione)?

La risposta più frequente è che è colpa dei partiti, ovvero della frammentazione partitica. Ma vi è anche una diversa risposta e va contro corrente se guardiamo ad altro, agli scritti di Bruno Visentini in particolare, approfonditi i quali si possono poi tracciare anche scenari futuri.

1. Che cosa è un governo tecnico

Il 14 luglio 2011 in Kyrgyzstan è stato formato un *governo tecnico*. L'11 novembre 2011 un *governo* detto *tecnico* con Papademos, primo ministro, giura in Grecia. Il 16 novembre un *governo tecnico* viene creato in Italia. Nel primo caso, quel governo viene formato nel mezzo di una difficile transizione alla democrazia solo per preparare elezioni realmente competitive. Nel secondo caso, in una democrazia stabile, ma scossa da profonde difficoltà economiche, un noto economista forma un governo con ministri appartenenti ai principali partiti. Nel terzo caso, un autorevole studioso ed economista con una carriera parapolitica forma un governo in cui sono quasi assenti tra i ministri rappresentanti di partiti.

Insomma, si usa la stessa espressione per indicare tre realtà diverse in uno o più aspetti e, dunque, ci sono buone ragioni per essere almeno un po' confusi. Che vuol dire *governo tecnico*? In quali condizioni si può formare? Quali sono le conseguenze possibili? Un tale governo comporta anche una 'sospensione della democrazia', come qualcuno ha detto e scritto? Deve avere necessariamente una durata breve?

L'espressione è, innanzi tutto, un ossimoro: se è 'governo' non può essere 'tecnico', ma solo politico, sia perché ha la fiducia del parlamento sia perché le sue decisioni hanno conseguenze sui cittadini, avvantaggiando alcuni e svantaggiando altri, come è proprio di tutte le scelte 'politiche'.

Si dice 'tecnico' perché si suppone composto da esperti che intervengono in momenti particolari di crisi democratica. Per capire meglio, aggiungiamo che il contrario di tecnico non è 'politico', ma 'partitico'. Quindi, 'tecnico' significa, in primo luogo, 'non partitico'. E', dunque, *tecnico* il governo che non costituisce una diretta espressione dei partiti, pur essendo da essi accettato e votato in parlamento. Questo vuol dire in concreto che possono farne parte dei tecnici che potranno anche avere una carriera politica o anche dei politici. Ma questo non è rilevante ai fini della caratterizzazione del governo come 'tecnico'. Il solo elemento caratterizzante è di non essere espressione diretta di una maggioranza partitica.

Ma come può essere che dei partiti rinunciano ad esprimere un governo, cioè rinunciano a uno dei loro compiti principali? Qual è la fonte effettiva dell'investitura di un tale governo? Davvero siamo in un caso di 'sospensione della democrazia'?

Le prime **due condizioni** perché possa esservi un governo tecnico sono: 1. l'esistenza di un **Capo dello Stato che sia effettivamente un potere neutrale**; 2. **l'assenza di istituzioni di vertice non elettive**, quali la monarchia. Quali delle attuali democrazie si trovano in queste condizioni? Se analizziamo i dati disponibili sui regimi politici attuali, nel 2012 dei paesi considerati dall'*Economist Intelligence Unit* (sui 195 esistenti al mondo), quasi 80 sono democrazie, ben consolidate o con diversi problemi e limiti. Ma se ci concentriamo solo sulle democrazie consolidate nel mondo, abbiamo circa 60 paesi con assetti costituzionali diversi, distinguendo tra democrazie *presidenziali*, *semi-presidenziali* e *parlamentari*, tra le quali ai fini della nostra analisi occorre anche distinguere tra *monarchie* e *repubbliche*.

Per le democrazie presidenziali il problema del governo tecnico non si pone: il presidente eletto è il capo del governo (così è anche in Sud Africa, anche se l'elezione la fa il parlamento).

Nei semi-presidenzialismi il capo dello stato è eletto e spesso è il leader effettivo del governo, come in Francia con Sarkozy. Anche in questi paesi il problema del governo tecnico non si pone perché il presidente eletto ha la leadership del governo sostenuto dalla maggioranza parlamentare di cui è, di solito, espressione. Nel caso avesse una maggioranza parlamentare contraria si avrebbe la cosiddetta 'coabitazione', con il primo ministro espressione di una maggioranza partitica diversa da quella del presidente. In ogni caso la presenza di un capo dello stato direttamente eletto e come tale espressione egli stesso di una maggioranza partitica - per il quale è sostanzialmente impossibile la trasformazione in potere neutrale - rende anche impossibile un governo tecnico con il suo distacco dai partiti.

Vi sono alcuni semipresidenzialismi, come Austria, Irlanda Polonia, Bulgaria e anche Portogallo, in cui la figura politica principale è il primo ministro e non il capo dello stato e che, dunque, funzionano effettivamente con modalità simili alle democrazie parlamentari. In questi casi, si potrebbe in astratto pensare alla possibilità di governi tecnici solo se in circostanze eccezionali quel leader eletto fosse poi capace di trasformarsi effettivamente in un potere neutrale.

Neanche nelle democrazie parlamentari, che sono anche monarchie, è ipotizzabile - e non ha riscontro nella realtà di quei paesi - un primo ministro nominato dalla regina o dal re che non sia espressione dei partiti. La tradizione politica di quei paesi si è evoluta proprio da governi in cui il primo ministro era espressione della volontà sovrana a governi di origine partitico-parlamentare. Dunque, l'ipotesi del governo tecnico sarebbe considerata un inaccettabile ritorno a un passato oligarchico ovvero non democratico.

Governi tecnici sono, dunque, possibili solo nelle repubbliche parlamentari, a parte la Svizzera, che ha governi-direttorio che durano l'intera legislatura e di cui fanno parte tutti i partiti. In queste democrazie, il capo dello stato eletto dal parlamento, spesso con maggioranze ampie, è il *potere neutrale* che si pone come fonte di legittimazione e riassicurazione degli stessi partiti. E' questo che rende possibile quell'accordo che porta i partiti ad accettare un governo che è, in sostanza, un vero e proprio *governo del presidente*. E' qui essenziale che il presidente effettivamente svolga un ruolo neutrale.

Tuttavia, pur se possibili, governi tecnici sono assai rari anche in queste democrazie. Difficilmente i partiti sono disponibili a un passo indietro. Sono, dunque, necessarie altre ed eccezionali condizioni.

La **terza condizione** è che quelle repubbliche parlamentari attraversino periodi nei quali non vi sia una maggioranza parlamentare e, per ragioni diverse, non si voglia o possa ricorrere ad elezioni anticipate. Ma anche questa condizione da sola non è sufficiente. Infatti, in assenza di maggioranze vi possono essere due altri tipi di governi (di minoranza e per l'ordinaria amministrazione), e non necessariamente un governo tecnico.

Senza scendere in dettagli pedanti, in Europa occidentale, dal 1945 al 2012, vi sono numerosi **governi di minoranza**, poco più di un terzo di tutti i governi che sono stati formati, Italia compresa dal 1945 al 1992 che ha 16 governi di minoranza su 50. Vi sono, poi, anche **'governi per l'ordinaria amministrazione'**.

2. Differenze o somiglianze con i governi tecnici di cui si è parlato in passato

In passato, il tema è stato svolto come rapporto tra tecnocrazia e democrazia (v. Saint Simon, Comte, Meynaud, Habermas, e altri). Se andiamo all'attualità, troviamo in Bruno Visentini uno degli intellettuali prestati anche alla politica che si è occupato di più e meglio dei governi tecnici. I suoi scritti in materia contengono considerazioni molto importanti quali la richiesta di tecnici in momenti difficili, sopite tendenze autoritarie; il tema di fondo dei rapporti tra tecnici e politici eletti. La politica, in sostanza, che richiede conoscenze tecniche proprio per perseguire con effettività fini politici.

Laddove il politico deve avvalersi dei tecnici per fare buona politica - sottolinea Bruno Visentini - alla fine non è una questione di tecnici, ma di politici capaci o incapaci.

Visentini ci dà al riguardo uno spunto importante per la nostra ricerca di spiegazioni empirica: la necessità innanzi tutto di governare bene, e questo si traduce in una spiegazione dei governi tecnici in Italia negli ultimi venti anni circa. Ma prima occorre rispondere a un'altra domanda.

3. Ci sono governi tecnici anche in altre democrazie?

La risposta a questa domanda è negativa. Non si può considerare un governo tecnico quello nominato in Belgio, nel 1934, all'inizio regno di Leopoldo III, e presieduto da Georges Emile Léonard Theunis - ingegnere, poi ambasciatore negli USA e governatore della Banca centrale - preceduto e seguito da leaders cattolici e lui stesso vicino al partito cattolico.

Neanche quello che si è avuto in Finlandia, nel 1962, presieduto da Ahti Kalle Samuli Karjalainen - membro della Lega Agraria (più tardi conosciuta come Keskusta, Partito di Centro) - che è stato Primo Ministro politico per due mandati, con Kekkonen già presidente dal 1956.

Anche in Francia, vi sono stati Presidenti legati ai partiti persino durante la fase della transizione tra la 4° e 5° Repubblica. Infatti, lo stesso Pierre Eugène Jean Pflimlin - uomo politico membro dell' *Union populaire républicaine*, il grande partito cattolico alsaziano - è stato Presidente del Consiglio per un brevissimo periodo, dal 14 maggio al 1 giugno 1958. Durante la Quinta Repubblica ci sono due primi ministri, che si possono definire dei tecnici, Georges Pompidou nel 1972 e Raymond Barre nel 1976, ma per la definizione sopra data di governo tecnico, oltretutto in un contesto costituzionale di semipresidenzialismo, neanche i due governi da loro presieduti possono essere considerati tali.

In Grecia, nel 2011, il Governo Papademos costituisce un'eccezione solo parziale in quanto i ministri sono esponenti di partito, ma il governo in cui il primo ministro è un economista di valore con esperienze europee è sostenuto da tutti i partiti e, dunque, come nel caso italiano, abbastanza indipendente dagli stessi.

4. Come si spiega il caso italiano e come mai ci troviamo in questa situazione?

Ricordo le quattro condizioni che facilitano un governo tecnico:

1. l'esistenza di un Capo dello Stato che sia effettivamente un potere neutrale;
2. l'assenza di istituzioni tradizionali non elettive, quali la monarchia.
3. l'assenza di una maggioranza parlamentare in un contesto costituzionale parlamentare
4. l'impraticabilità di soluzioni quali governi di minoranza o "governi per l'ordinaria amministrazione" per la prevalenza di concezioni di tipo maggioritario rispetto a concezioni consociative.

Circa quest'ultima condizione, possiamo constatare un paradosso e vedere come non esista in Italia fino al 1992. Infatti, prima di quella data abbiamo sia governi di minoranza che governi di ordinaria amministrazione. Tutti molto brevi, con una durata media di meno di 5 mesi. In sostanza, sia in altre repubbliche parlamentari che in Italia fino al 1992 non vi è stata la necessità di risolvere i problemi esistenti senza il 'passo indietro' dei partiti che caratterizza un governo tecnico.

La contemporanea presenza di un partito di maggioranza relativa (la Democrazia Cristiana), condannato a governare, e di una sinistra (il Partito Comunista), a cui era negata quella possibilità (di governare), rendeva l'ipotesi del governo tecnico impossibile: la distanza di valori e di politiche tra i due partiti principali non permetteva quell'accordo di fatto. Ma paradossalmente rendeva possibili governi di minoranza o di ordinaria amministrazione in cui l'opposizione accettava la soluzione senza indirettamente parteciparvi, come è necessario nel governo tecnico.

Il meccanismo di fondo che consente un governo tecnico è semplice: i partiti che sostengono il governo non sono in grado di prendere decisioni necessarie in quanto consapevoli che le pagheranno con una sconfitta elettorale; le decisioni economiche o di altro tipo vanno prese; il capo dello stato spinge l'opposizione ad accettare di condividere quelle possibili decisioni; l'opposizione accetta quella condivisione che - a suo vantaggio - comporta le dimissioni del governo. Questo non vuol dire una sospensione della competizione in parlamento, perché le differenze di opinione sono sempre sottolineate e portate alla conoscenza dell'opinione pubblica. Questo vuol solo dire l'accettare una certa misura di responsabile auto-limitazione del conflitto politico.

Perché ci si è trovati in questa situazione, ovvero come mai dopo il 1992 si hanno governi tecnici con Ciampi e Dini in un contesto di profondo cambiamento partitico, che rendeva più semplice quella temporanea rinuncia ad esprimere un governo, mentre consentiva di assumere le decisioni politiche necessarie in quegli anni?

La durata media di quei governi, 11 mesi, è molto simile alla durata media degli altri governi italiani pre-1992, un anno circa. Il governo Monti, poi, presenta una diversa caratteristica che va sottolineata e lo avvicina al governo greco presieduta da Papademos. Nasce in un contesto di rottura di una coalizione di governo (scissione di Fini e tentativo di indurre Berlusconi alle dimissioni nel 2010) e delegittimazione più ampia del governo, poco pronto se non proprio incapace di prendere decisioni impopolari in presenza di una forte minaccia economica esterna, percepita come vitale.

Più precisamente, il governo Berlusconi era già indebolito rispetto alla maggioranza uscita dalle elezioni del 2008. Quello che si aggiunge nell'estate 2011 è la minaccia esterna di natura

economica. Ma è altrettanto noto che proprio questo è il fattore più potente di cambiamento politico interno che sia conosciuto nella storia. Ad esempio, si può ricordare che un fenomeno epocale del passato, come la formazione degli stati nazionali, è il risultato di guerre protratte: profondi cambiamenti interni sono causati da eventi esterni percepiti come minacce vitali. Ma come mai Berlusconi è indebolito e delegittimato e nell'estate del 2011 il suo governo è incapace di reagire in maniera pronta ed efficace?

Se scontiamo i problemi dello stesso leader e la conseguente campagna di stampa che lo delegittima, la risposta più frequente attribuisce ai partiti la responsabilità della situazione che si è creata - gli stessi partiti che, poi, hanno accettato il governo tecnico. Soprattutto, la profonda insoddisfazione dei cittadini e la conseguente delegittimazione del governo viene spiegata dalla frammentazione partitica e la conseguente alta conflittualità. A sostegno di questa spiegazione si ricordano:

- le divisioni nella maggioranza: il contrasto Berlusconi/Fini e l'uscita di una parte del PDL, poi FLI, come alla fine del 1994 erano stati i problemi con la Lega e le conseguenti dimissioni di Berlusconi che avevano portato al governo Dini;
- la stessa frammentazione che fa aumentare e inasprire la competizione con un'azione di reciproca delegittimazione dei partiti che si riverbera negli atteggiamenti dei cittadini, producendo maggiore insoddisfazione;
- la conseguente connessione insoddisfazione/frammentazione partitica.

Va però precisato che questa spiegazione è almeno parziale e, comunque, non regge a un controllo comparato. Infatti, se la frammentazione partitica fosse una buona spiegazione dovrebbe valere in altri casi di alta frammentazione in cui dovremmo trovare anche un'alta insoddisfazione dei cittadini. Ma se guardiamo ai dati relativi a questo aspetto ovvero ai sondaggi sulla soddisfazione/insoddisfazione dei cittadini di diversi paesi europei vediamo che non è così. Lo si può constatare, ad esempio, nel caso polacco che ha un sistema partitico con alta frammentazione e relativamente minore insoddisfazione. Inoltre, anche a considerare il solo caso italiano, dopo il 1994, vediamo una crescita di frammentazione, ma anche una crescita di soddisfazione non aumenta, per le aspettative suscitate dal governo Berlusconi del 1994. Dunque, l'associazione frammentazione partitica e insoddisfazione non è affatto provata.

Come si spiega allora l'alta insoddisfazione dei cittadini in Italia, che rende subito problematica qualsiasi situazione di crisi economica e crea una vera e propria emergenza che rende necessario l'intervento straordinario del Capo dello Stato? Dobbiamo guardare ad altro, come sottolineavo in apertura, e ci aiutano al riguardo i ragionamenti di Bruno Visentini sulla capacità di governare.

Infatti, se consideriamo dati della *World Bank* su l'effettività dei governi e quelli di *Transparency International* sulla corruzione e, al tempo stesso, i dati sull'insoddisfazione sia in Italia che in diverse altre democrazie, vediamo che vi è una associazione forte tra, effettività e corruzione, da una parte, e insoddisfazione dall'altra. In breve, l'insoddisfazione è meglio spiegata anche a livello comparato dalla percezione negativa che i cittadini hanno dei livelli di corruzione e del livello di ineffettività governativa esistenti in un paese questo argomento.

Si può precisare che l'effettività governativa è misurata dalla *World Bank* con riferimento alle qualità dei servizi pubblici, alla qualità dell'amministrazione pubblica e del suo grado di indipendenza da pressioni politiche, alla qualità nella formulazione e attuazione delle politiche e, infine, alla credibilità degli impegni dei governi rispetto alle politiche. I dati, da un lato, si basano sulle valutazioni da parte degli esperti-paese e, dall'altro, su sondaggi compiuti da istituti interni al paese o internazionali. In breve, questo indice si sforza di cogliere e misurare la capacità dello Stato ad attuare valide politiche. Inoltre, l'indice di corruzione di *Transparency International* misura l'esistenza percepita di corruzione in un paese.

Conclusioni. Quali scenari futuri?

La politicizzazione dei poteri neutrali e la neutralizzazione dei poteri politici (da una parte, il Capo dello Stato, l'alta burocrazia e la magistratura; dall'altra, i partiti) e il governo tecnico hanno un senso profondo: il cittadino cerca buon governo e lo accetta da poteri neutrali o neutralizzati (il governo dei tecnici) perché questi rispondono meglio alla sua domanda.

Questa spiegazione risponde anche alla domanda su come mai il governo Monti sia popolare malgrado tutto. Si vede anche bene in che cosa è consistito il fallimento del governo Berlusconi: una proposta politica che, fondata sull'ipotesi dell'efficienza e del buon governo, magari anche interpretato attraverso una democrazia maggioritaria e con aspetti di corruzione, alla fine però non mantiene la sua promessa centrale originaria, anche per effetto della crisi economica non bene gestita.

Infine, grazie a questa spiegazione si vede bene anche quale sia uno dei problemi di fondo della democrazia di fronte alla crisi economica. Più precisamente, una democrazia può resistere di fronte alla crisi economica non solo perché non vi sono più alternative politiche non democratiche (vedi il caso argentino circa dieci anni fa), ma soprattutto se ha a disposizione riserve di fiducia dei cittadini per cui una *responsiveness* a breve periodo può essere coniugata con una a medio periodo. Cioè, l'impossibilità del governo di fare fronte nell'immediato ai problemi e alle necessità dei cittadini è attenuata dalla fiducia dei cittadini che decisioni opportune vengono prese e avranno i loro effetti positivi nel medio periodo.

Il caso italiano ha mostrato una bassa presenza di questa fiducia di fondo e ciò è dovuto, come abbiamo visto, non direttamente ai partiti e alla loro frammentazione, ma a una bassa percezione di effettività governativa e di rilevante corruzione. Questi fattori si ritrovano in tutte le democrazie, anche se l'Italia ha dato una risposta peculiare con i governi tecnici.

Gli scenari a breve termine

La rinuncia dei partiti, garantita dal Capo dello Stato, non può che essere temporanea, un anno, poco più o poco meno. Una rinuncia per un tempo più lungo sarebbe insostenibile di fronte ai cittadini e, comunque, sarebbe inevitabile che gli 'esperti' assumessero gradualmente una propria autonomia distaccandosi dalla tutela del presidente. Questo renderebbe impossibile la continuazione di un simile governo tecnico.

Inoltre, quell'auto-limitazione del conflitto tra i partiti maggiori darebbe un vantaggio competitivo a partiti minori e radicali, che possono giocare su un dichiarato 'tanto peggio, tanto meglio'. Contando sullo scontento di ampi settori della società quei partiti possono aspettarsi una crescita di consenso elettorale, specie se avevano perduto sostegno in quanto corresponsabili dello stallo decisionale del precedente governo. Ma quegli stessi leader radicali devono in realtà sperare nel successo dei tecnici in mancanza del quale essi stessi sarebbero travolti dal collasso economico del paese.

Gli scenari a medio termine

Questa esperienza ha messo partiti, parlamentari e leaders nella posizione di controllori del governo, ha dato un ruolo maggiormente pronunciato nel processo di accountability. Si può cioè immaginare un governo sempre costituito da tecnici e dei partiti parlamentari che sono, da una parte, più vicini ai cittadini e, dall'altra, i veri controllori del governo.

In passato si è pensato che questo fosse un cerchio impossibile da quadrare perché così sarebbe mancata proprio la traduzione, la mediazione dei partiti che poi potevano convincere la società civile della necessità bontà di politiche decise. Invece, in questa nuova situazione i partiti sarebbero 'solo' i controllori del governo e potrebbero radicalizzarsi esprimendo più nettamente e senza mediazioni eccessive le domande dei cittadini.

Se ripensiamo a *Il governo che sogno*, uno scritto di Bruno Visentini del 1992, all'inizio cioè di una nuova fase della democrazia italiana, troviamo quattro proposte di *governance* da lui formulate:

- un primo ministro politico, espressione del partito o coalizione che uscirà vincente dalle prossime elezioni, che propone al Presidente della Repubblica, in autonomia dai partiti, i suoi ministri per realizzare con loro i programmi;
- ministri fuori dai partiti che hanno rapporti solo con le commissioni parlamentari e i gruppi.
- voto di fiducia parlamentare a un governo così formato su alcuni punti programmatici di indirizzo e impegno senza indicazioni di specifiche misure;
- ruolo di controllo ed eventuale approvazione del Parlamento sui provvedimenti sottoposti dal governo.

Forse negli anni in cui fu formulata questa proposta era ancora inattuale e non realizzabile. Nell'attuale situazione, invece, accogliere una proposta del genere toglierebbe incertezze ai futuri governi. Non ci sarebbe più la necessità di un Monti bis. Si potrebbe avere invece quel governo competente ed effettivo che i cittadini - come abbiamo visto sopra - chiedono e che anche l'Europa e i mercati accoglierebbero con favore, senza metterci in situazioni di eccezionalità non ripetibili o prolungabili.

Vedremo quello che succederà. Può darsi che dal fallimento di Berlusconi e dalla sfida per il buon governo stiano emergendo novità fondamentali per la democrazia e che l'Italia ne sia stato l'involontario laboratorio.