

LE BASI DEL SOSTEGNO POLITICO  
DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO  
*di Cristina Barbieri e Michelangelo Vercesi\**

1. *L'importanza del sostegno politico per un presidente del Consiglio*

Come in qualsiasi altra democrazia parlamentare, in Italia il primo ministro<sup>1</sup> rimane in carica fintantoché non viene meno la fiducia della maggioranza parlamentare<sup>2</sup>. Ma, più che in altri paesi, il capo del governo manca di risorse potestative formali incisive e autonome<sup>3</sup>. Non è tanto la carica in sé, quanto le risorse che un presidente del Consiglio «porta con sé» nella carica a garantire margini di governo. Così, il potere di cui dispone il detentore dipende in modo speciale dalle sue *basi del sostegno*: dalla loro ampiezza e dalla loro natura.

Il capitolo indaga le basi di sostegno con cui i capi del governo raggiungono e conservano l'incarico<sup>4</sup>. Ci occupiamo anche del loro

\* Gli autori ringraziano Francesco Battagazzorre e Luca Lanzalaco per aver letto e commentato una bozza preliminare del capitolo.

<sup>1</sup> Pur consapevoli delle differenze, da qui in avanti, per evitare continue ripetizioni, si useranno «presidente del Consiglio», «primo ministro», «capo del governo» e «premier» come intercambiabili.

<sup>2</sup> Nel caso italiano, di una delle due Camere.

<sup>3</sup> S. Cassese, *Is There a Government in Italy? Politics and Administration at the Top*, in *Presidents and Prime Ministers*, a cura di R. Rose, E.N. Suleiman, American Enterprise Institute, Washington 1980, pp. 171-202; A. King, «Chief Executives» in *Western Europe*, in *Developing Democracy. Comparative Research in Honour of J.F.P. Blondel*, a cura di I. Budge, D. McKay, Sage, London 1994, pp. 150-163; T. Bergman *et al.*, *Democratic Delegation and Accountability: Cross-National Pattern*, in *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, a cura di K. Strøm, W.C. Müller, T. Bergman, Oxford University Press, Oxford 2013, pp. 109-220.

<sup>4</sup> Naturalmente la presidenza è anche una «piattaforma» da cui perdere e acquisire nuovo potere. I network internazionali o la visibilità mediatica che ne deriva, ad esempio, sono fonti potenziali di prestigio che può essere investito nei

reclutamento e delle loro prospettive di governo, osservati però, entrambi, a partire dalle loro basi del sostegno.

L'arco temporale considerato copre gli anni repubblicani, dalle prime elezioni politiche del 1948 al 2021, e le domande che ci poniamo sono le seguenti:

1) *Le basi del sostegno*: quali sono le basi del sostegno di un primo ministro in Italia?

2) *I profili dei presidenti del Consiglio*: come varia il profilo del presidente del Consiglio a seconda delle basi del sostegno?

3) *I cicli del sostegno*: quando il sostegno matura per dare prospettive di governo?

4) *L'ampiezza e compattezza del sostegno*: quanto sostegno hanno i presidenti del Consiglio.

Per provare a rispondere:

1) Individuiamo tre basi del sostegno ed esploriamo differenze tra presidenti del Consiglio.

2) Conduciamo una analisi dei background dei capi del governo, sull'ipotesi che la base del sostegno orienti i profili.

3) Analizziamo i cicli del sostegno repubblicani per riconoscere i capi di governo di prospettiva.

4) Classifichiamo i primi ministri sulla base dell'ampiezza e compattezza del sostegno di cui godono, includendo le tre basi.

## 2. *Le basi del sostegno dei presidenti del Consiglio*

Distinguiamo tre idealtipi<sup>5</sup> di presidente del Consiglio, in ragione della fonte primaria da cui scaturisce il loro sostegno. I tre tipi sono:

rapporti coalizionali o intrapartitici, cfr. *Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, a cura di T. Poguntke, P. Webb, Oxford University Press, Oxford 2005. Anche circostanze eccezionali (si pensi alla pandemia) possono catalizzare intorno alla figura centrale dell'esecutivo maggiori aspettative, cfr. M. Bull, *The Italian Government Response to Covid-19 and the Making of a Prime Minister*, in «Contemporary Italian Politics», XIII, 2021, 2, pp. 149-165.

<sup>5</sup> I tipi ideali (M. Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen, Mohr Siebeck 1922) sono uno strumento euristico che semplifica e accentua date caratteristiche di un fenomeno sociale, «in modo da poter fare connessioni e confronti, giudicare i singoli fenomeni in base ad un metro sufficientemente generale». Il tipo ideale «non è un modello morale di condotta»: «bisogna [...] non confondere l'ideale in senso etico con l'ideale in senso logico», G. Bonazzi, *Storia del pensiero organizzativo*, vol. II, *La questione burocratica*, Nuova edizione ampliata, FrancoAngeli, Milano 2007, pp. 28-29.

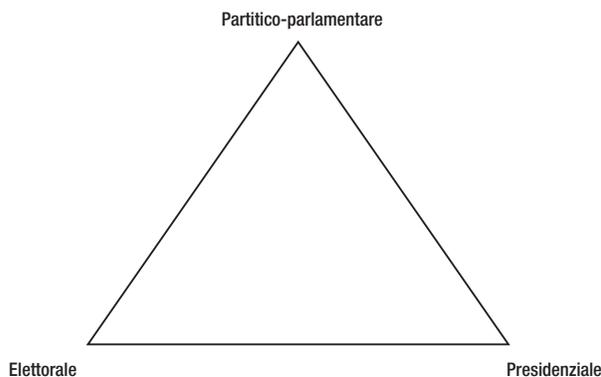


Figura 1. Il triangolo del sostegno ai presidenti del Consiglio

a) capo del governo di derivazione *partitico-parlamentare*; b) capo del governo di derivazione *elettorale*; c) capo del governo di derivazione *presidenziale*<sup>6</sup>.

Nel primo caso, la base del sostegno sono i partiti, i quali svolgono il ruolo di selezionatori e controllori del primo ministro (fuori e dentro il Parlamento). Nel secondo caso, la base è l'elettorato, la cui investitura «diretta» diventa risorsa personale del primo ministro. Il terzo tipo ideale prevede un ruolo prevalente del capo dello Stato nella formazione e nel sostegno successivo.

I tre tipi ideali vanno immaginati come vertici di un triangolo, nella cui area si collocheranno i casi concreti, a seconda delle sinergie ovvero delle contrapposizioni tra partiti di maggioranza, esiti elettorali e capo dello Stato nel sostenere un presidente del Consiglio (figura 1).

Un primo ministro che combina in modo equilibrato i tre sostegni si collocherà al centro del triangolo. Più invece una base è preponderante, maggiore sarà la vicinanza di quel caso concreto al rispettivo vertice. Naturalmente sono molti i fattori di contesto (dal sistema partitico, al sistema elettorale in vigore, alla situazione inter-

<sup>6</sup> C. Barbieri, *Debolezza istituzionale e flessibilità del ruolo del capo del governo in Italia*, in *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, a cura di L. Tedoldi, Biblion, Milano 2019, pp. 511-535.

nazionale) che contribuiscono a inclinare le basi del sostegno di un presidente in un senso o nell'altro.

### 2.1 *Presidenti del Consiglio di derivazione partitico-parlamentare*

Nei pressi del vertice superiore del triangolo, dove si colloca l'idealtipo di derivazione partitico-parlamentare, si assiepa la stragrande maggioranza dei capi del governo, dal declino della leadership di Alcide De Gasperi fino a oggi. Sotto la guida di Amintore Fanfani (1954-1959), il partito dominante e di maggioranza relativa<sup>7</sup> viene attraversato da crescenti conflitti interni<sup>8</sup> e, a partire dagli anni Sessanta, si frammenta secondo logiche correntizie (da cinque correnti nel 1964 si arriverà alle dodici del 1982). La barriera partitica (anche costituzionale) che frena il rafforzamento del ruolo di presidente del Consiglio viene completata<sup>9</sup>. La Democrazia cristiana, non l'esecutivo, diventa il *locus* del potere di governo. Viene evitato il cumulo della leadership con la premiership<sup>10</sup>, per il timore tra le correnti che una ottenga un'eccessiva concentrazione del potere<sup>11</sup>. Fino al 1992, il nome del capo del governo emerge in seguito a delicate negoziazioni intra e interpartitiche post-elettorali, che rendono il primo ministro «una creatura dei leader partitici»<sup>12</sup>.

Tra gli scostamenti che popolano lo spazio del nostro triangolo spiccano nella Prima repubblica quelli che si producono con i presidenti del Consiglio «laici», capaci di accentrare il potere nel

<sup>7</sup> La Democrazia cristiana ottiene la maggioranza assoluta solo alle elezioni politiche del 1948, perdendola però in Senato per via della nomina – secondo i dettami della III disposizione transitoria della Costituzione – di 106 senatori (perlopiù non democristiani) destituiti dal fascismo nel 1926.

<sup>8</sup> R. Zariski, *Intra-Party Conflict in a Dominant Party: The Experience of Italian Christian Democracy*, in «The Journal of Politics», XXVII, 1965, 1, pp. 3-34, qui 8. Per una ricostruzione dei conflitti interni al partito si veda A. Giovagnoli, *Il partito italiano. La Democrazia cristiana dal 1942 al 1994*, Laterza, Roma-Bari 1996.

<sup>9</sup> Barbieri, *Debolezza istituzionale e flessibilità del ruolo del capo del governo in Italia* cit.

<sup>10</sup> Dopo l'esperienza degasperiana (antecedente al 1948) si sperimenta il cumulo solo in due casi (fallimentari): Fanfani nel 1958 e Ciriaco De Mita nel 1988.

<sup>11</sup> M. Vercesi, *Party, Coalition, Premiership. The Role of Silvio Berlusconi in Coalition Dynamics and its Determinants*, in «Contemporary Italian Politics», V, 2013, 3, pp. 292-308, qui 294.

<sup>12</sup> F. Spotts, T. Wieser, *Italy. A Difficult Democracy. A Survey of Italian Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1986, p. 117.

loro partito come mai sarebbe potuto accadere nella Dc<sup>13</sup>. Giovanni Spadolini (Partito repubblicano italiano) e Bettino Craxi (Partito socialista italiano) sono però a capo di partiti minori: nelle rispettive coalizioni sono *junior partner*. Tuttavia, hanno un alleato particolare nel capo dello Stato non democristiano<sup>14</sup>.

Il caleidoscopio del sostegno diventa molto più vario con l'esaurirsi della cosiddetta Prima repubblica (1948-1992). I presidenti del Consiglio che sono prossimi all'idealtipo partitico-parlamentare però non mancano. Ne citiamo tre: Massimo D'Alema, Matteo Renzi e Giuseppe Conte. D'Alema, nel «sostituire» Romano Prodi, non porta nella carica l'investitura elettorale di quest'ultimo, né il suo sostegno presidenziale: è chiaramente di derivazione partitico-parlamentare. La scalata di Renzi nel Partito democratico (2013) e la sua leaderizzazione gli permettono di «sostituire» Enrico Letta al governo (2014), da dove Renzi cercherà di collocarsi più al centro nel triangolo del sostegno<sup>15</sup>. Resta comunque un presidente di derivazione partitico-parlamentare, che vede indebolirsi la sua base del sostegno, come testimonia la scissione nel 2017 dell'ala sinistra del Pd, in contrasto con la sua leadership<sup>16</sup>. Conte (2018-2021), infine, quando viene scelto non è un parlamentare e non ha affiliazioni partitiche<sup>17</sup>. Tuttavia, il

<sup>13</sup> M. Cotta, L. Verzichelli, *Italy: Sunset of a Partitocracy*, in *Party and Government. An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*, a cura di J. Blondel, M. Cotta, Palgrave Macmillan, Basingstoke 1996, pp. 180-201, in particolare 185-186.

<sup>14</sup> In particolare è Bettino Craxi a dovere al presidente Sandro Pertini (1978-1985) buona parte delle sue prospettive di governo, che non erano certo ben viste tra le fila della Dc (P. Calandra, *I governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Il Mulino, Bologna 1996). Craxi cerca di ampliare i suoi margini di autonomia anche attraverso un'altra fonte di sostegno: la raccolta di consensi diretti e personali presso l'elettorato attraverso i media (l'angolo di sinistra del nostro triangolo). Ma non riuscirà ad assicurarsi questa base del sostegno, cfr. G. Pasquino, *Partiti, personalizzazione, primarie*, in «Comunicazione politica», X, 2009, 1, pp. 17-24.

<sup>15</sup> Renzi cercherà di ottenere sia il sostegno del capo dello Stato (controllandone la nomina) sia un sostegno mediatico diffuso, oltre al controllo del partito, cfr. F. Bordignon, *Matteo Renzi: A «Leftist Berlusconi» for the Italian Democratic Party?*, in «South European Society and Politics», XIX, 2014, 1, pp. 1-23.

<sup>16</sup> P. Natale, *The Three Perspectives of the Left and the Gradual Loss of Its Electorate*, in *The Italian General Election of 2018. Italy in Uncharted Territory*, a cura di L. Ceccarini, J.L. Newell, Palgrave Macmillan, Cham 2019, pp. 97-119, qui 114.

<sup>17</sup> La sua attività politica è limitata a un *endorsement* esplicito, durante la precedente campagna elettorale, al Movimento 5 Stelle, che lo indicherà come possibile ministro per la Pubblica amministrazione.

primo governo Conte ha una genesi e un sostegno totalmente partitici: viene reclutato come mero rappresentante «dell'accordo di condivisione del potere tra i leader dei partiti di governo» Movimento 5 Stelle e Lega<sup>18</sup>; il suo «compito principale [...] è] quello di assicurare il coordinamento [...] nel corso del *policy-making* giornaliero»<sup>19</sup>. Come la prima, anche la coalizione a sostegno del secondo governo Conte è poco compatta e la sua rottura, indotta dal distacco di Italia Viva, nato dalla fuoriuscita di Renzi dal Pd, è una mossa diretta a (ri)consegnare potere formativo e ruolo di sostegno dai partiti alle mani del capo dello Stato.

## 2.2 *Presidenti del Consiglio di derivazione elettorale*

Si avvicinano all'angolo del presidente di derivazione elettorale solo tre casi: De Gasperi (1948-1953), Silvio Berlusconi (1994, 2001-2006, 2008-2011) e Prodi (1996-1998, 2006-2008). Se si guarda alla durata in carica, all'investitura popolare, al ruolo di preminenza nel partito, il sostegno a Berlusconi potrebbe sembrare simile a quello di cui gode De Gasperi, ma solo quest'ultimo coniuga in modo rilevante e armonico tutte e tre le basi del sostegno<sup>20</sup>. Berlusconi crea un suo partito, nuovo, elettoralista e personale<sup>21</sup>, con cui conquista l'investitura popolare<sup>22</sup>. La sua base del sostegno è meno «centrale» e più

<sup>18</sup> M. Valbruzzi, *When Populists Meet Technocrats. The Italian Innovation in Government Formation*, in «Journal of Modern Italian Studies», XXIII, 2018, 4, pp. 460-480, qui 474.

<sup>19</sup> A. Pedrazzani, *Introduction*, in «Italian Political Science», XIII, 2018, 2, Special Issue, «*Governo del cambiamento?* Italian Politics under the Yellow-Green Government», pp. 1-10, qui 2. Soprattutto durante il suo secondo governo (di centro-sinistra), che entra in carica nel 2019, però, Conte cerca e ottiene un sostegno diffuso e, nell'era dei sondaggi continui, il suo gradimento personale diventa una spendibile risorsa di potere. Migliorano anche i rapporti con il capo dello Stato, cfr. A. Giovannini, L. Mosca, *The Year of Covid-19. Italy at a Crossroads*, in «Contemporary Italian Politics», XIII, 2021, 2, pp. 130-148.

<sup>20</sup> Nel dopoguerra De Gasperi non incarna solo la Dc e il governo ma l'opzione del regime liberal-democratico e la sfera d'influenza internazionale: cfr. L. Lotti, *I partiti della Repubblica. La politica in Italia dal 1946 al 1997*, Le Monnier, Firenze 1997; V. Capperucci, *Il partito dei cattolici: dall'Italia degasperiana alle correnti democristiane*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010. Le risorse di potere che egli porta nella carica sono le più consistenti di tutta la storia repubblicana e lo rendono il più «centrale» nel triangolo del sostegno tra tutti i presidenti del Consiglio.

<sup>21</sup> M. Calise, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Laterza, Roma-Bari 2010.

<sup>22</sup> G. Orsina, *Il berlusconismo nella storia d'Italia*, Marsilio, Venezia 2013.

elettorale. In particolare, non è affatto vicino all'angolo presidenziale. È potente, ma incorpora anche un conflitto istituzionale, che si esprimerà nel ridotto appoggio del capo dello Stato e nella polarizzazione del sistema politico attorno alla sua figura<sup>23</sup>. Prodi è più debole, ma è più centrale di Berlusconi. È debole per la sua base del sostegno partitico, che deve coltivare: è a capo di coalizioni vaste ed eterogenee senza essere il capo del partito di maggioranza<sup>24</sup>; è più centrale perché, a differenza di Berlusconi, ha un pieno sostegno del capo dello Stato, in buona parte derivante dal suo profilo «tecnico».

### 2.3 *Presidenti del Consiglio di derivazione presidenziale*

Che il capo dello Stato in Italia sia una fonte del sostegno al capo del governo è vero sin dalla genesi del ruolo, nel Regno unitario<sup>25</sup>. Il suo potere di nomina e il suo sostegno successivo (non sempre sovrapposti) non sono presenti nella stessa misura. Inclmano verso l'angolo della derivazione presidenziale alcuni governi nelle crisi delle formule coalizionali<sup>26</sup>, e vi si avvicinano sensibilmente i capi dei cosiddetti «governi tecnici» degli anni Novanta e Duemila. Con la crisi del sistema di partito<sup>27</sup>, non sorprendentemente, la palla passa al capo dello Stato, dando vita a uno schema che si ripeterà anche in seguito<sup>28</sup>.

La collocazione nel triangolo del sostegno dei governi tecnici è diversificata. In particolare, mentre con i governi Ciampi (1993-1994) e Draghi (2021-) i partiti (che, sempre, ovviamente, conferiscono la fiducia) entrano a far parte del gabinetto, ciò non avviene con Lamberto Dini (1995-1996) e Mario Monti (2011-2013). In ogni

<sup>23</sup> P. Anderson, *L'Italia dopo l'Italia. Verso la Terza Repubblica*, Castelvecchi, Roma 2014.

<sup>24</sup> F. Musella, M. Vercesi, *Presidente del Consiglio, partiti politici e maggioranza parlamentare* (1996-2016), in *Il presidente del Consiglio dei ministri* cit., pp. 385-410.

<sup>25</sup> P. Colombo, *Il re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, FrancoAngeli, Milano 1999.

<sup>26</sup> L'esperimento Tambroni, per esempio, oltre a spostare a destra l'asse del sostegno partitico, lo sposta verso il capo dello Stato (ma trova ostilità diffusa), cfr. C. Pinelli, *Cinquant'anni dopo: Gronchi, Tambroni e la forma di governo*, in «Quaderni costituzionali», XXX, 2010, 4, pp. 757-772.

<sup>27</sup> Agli inizi degli anni Novanta, il longevo sistema partitico si sfalda sotto il peso di un contingente intreccio di cause interne ed esterne, cfr. G. Pasquino, *Il sistema politico italiano. Autorità, istituzioni, società*, Bononia University Press, Bologna 2001.

<sup>28</sup> L. Verzichelli, M. Cotta, *Italy. From «Constrained» Coalitions to Alternating Governments?*, in *Coalition Governments in Western Europe*, a cura di W.C. Müller, K. Strøm, Oxford University Press, Oxford 2000, pp. 433-497.

caso, il capo di governo tecnico ha un'autonomia rispetto agli altri generatori di sostegno (partiti ed elettorato), che viene protetta dal capo dello Stato.

L'elemento di novità dagli anni Novanta è che il capo dello Stato sceglie – anziché un politico generalista – un tecnico, esperto di questioni economico-finanziarie. I primi ministri tecnici sono chiamati a modificare lo status quo, e non semplicemente a guidare esecutivi *caretaker*<sup>29</sup>. Per questa ragione i governi tecnici sono potenti, anche quando la coalizione partitica è – comparativamente – fragile. È interessante notare che, quando il capo dello Stato non ha potere decisionale reale sul nome del presidente del Consiglio, può interessarsi al profilo del ministero delle Finanze, al fine di puntellare la credibilità dell'Italia nel mercato dei titoli agli occhi degli attori internazionali<sup>30</sup>.

### 3. *Tipi di presidente del Consiglio e background*

Quali profili di carriera preferiscono gli attori che garantiscono il sostegno politico? Con l'indebolimento dei partiti tradizionali (in corso fin dagli anni Ottanta), di cui la verticalizzazione e la personalizzazione sono espressioni e tentati rimedi<sup>31</sup>, i presidenti del Consiglio sono – per così dire – «sospinti» dall'angolo partitico-parlamentare verso le altre due basi del sostegno. Al contempo, la classica professionalizzazione partitico-parlamentare, che risponde alle logiche del governo di partito, è meno diffusa, per la presenza di profili di *outsider* ed esperti di *policy*, la cui esperienza viene acquisita al di fuori dei classici ambienti della politica partitica<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> D. McDonnell, M. Valbruzzi, *Defining and Classifying Technocrat-Led and Technocratic Governments*, in «European Journal of Political Research», LIII, 2014, 4, pp. 654-671.

<sup>30</sup> L. Verzichelli, M. Cotta, *Shades of Technocracy: The Variable Use of Non-Partisan Ministers in Italy*, in *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*, a cura di A. Costa Pinto, M. Cotta, P. Tavares de Almeida, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2018, pp. 77-110; D. Alexiadou, W. Spaniel, H. Gunaydin, *When Technocratic Appointments Signal Credibility*, in «Comparative Political Studies», 10 luglio 2021, pp. 1-34.

<sup>31</sup> G. Pasquino, *Italy: The Triumph of Personalist Parties*, in «Politics & Policy», XLII, 2014, 4, pp. 548-566; F. Musella, *Political Leaders beyond Party Politics*, Palgrave Macmillan, Cham 2018.

<sup>32</sup> F. Müller-Rommel, M. Vercesi, J. Berz, *Prime Ministers in Europe. Changing Career Experiences and Profiles*, di prossima pubblicazione.

Naturalmente i modelli di reclutamento dei partiti non sono uguali tra di loro<sup>33</sup>. I bacini di reclutamento cambiano anche per queste differenze<sup>34</sup>. Ma generalmente un presidente del Consiglio di derivazione partitico-parlamentare ha costruito e capitalizzato le sue basi del sostegno attraverso relazioni, competenze, abilità e prestigio nel contesto partitico. Chi lo recluta (i partiti stessi) lo fa per queste sue caratteristiche e su di esse conta. Il profilo di riferimento è quello del *politico di carriera*, che dedica la maggior parte della sua vita professionale alla politica come *Beruf*<sup>35</sup>. Non solo la base del sostegno, ma anche il bacino di reclutamento è partitico.

Quando la base del sostegno è elettorale, gli attori del reclutamento – che sono ancora partitici –, per avere successo, devono tener conto della visibilità del candidato e delle sue capacità personali di attrazione dei consensi<sup>36</sup>. La visibilità e le capacità mediatiche e comunicative diventano una risorsa del candidato, per affrontare la competizione e per essere selezionato per affrontarla. Queste risorse possono essere usate anche in carica per rinnovare o aumentare un sostegno diffuso. In questa attitudine Berlusconi è un *apripista*<sup>37</sup> dimostrando la capacità di raccogliere il consenso del *newcomer*<sup>38</sup>,

<sup>33</sup> M. Cotta, *Classe politica e parlamento in Italia. 1946-1976*, Il Mulino, Bologna 1979; B. Marino, N. Martocchia Diodati, L. Verzichelli, *Candidate Selection, Personalization of Politics, and Political Careers. Insights from Italy (2006-2016)*, in *New Paths for Selecting Political Elites. Investigating the Impact of Inclusive Candidate and Party Leader Selection Methods*, a cura di G. Sandri, A. Seddone, Routledge, London 2021, pp. 82-105.

<sup>34</sup> Per esempio, il M5S presenta una struttura delle carriere del tutto peculiare. M.E. Lanzone, S. Rombi, *Selecting Candidates Online in Europe: A Comparison Among the Cases of M5S, Podemos and European Green Party*, in *Democratizing Candidate Selection New Methods, Old Receipts?*, a cura di G. Cordero, X. Collet, Palgrave Macmillan, Cham 2018, pp. 99-121.

<sup>35</sup> M. Weber, *Geistige Arbeit als Beruf. Vier Vorträge vor dem Freistudentischen Bund*, Zweiter Vortrag, Id., *Politik als Beruf*, Duncker & Humblot, München 1919 (trad. it., *Il lavoro intellettuale come professione*, con una Nota introduttiva di D. Cantimori, Einaudi, Torino 1973); N. Allen et al., *What Is a Career Politician? Theories, Concepts, and Measures*, in «European Political Science Review», XII, 2020, 2, pp. 199-217.

<sup>36</sup> D.J. Samuels, M.S. Shugart, *Presidents, Parties, and Prime Ministers. How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.

<sup>37</sup> M. Calise, *Presidentialization, Italian Style*, in *Presidentialization of Politics* cit., pp. 88-106.

<sup>38</sup> M. Carreras, *Institutions, Governmental Performance and the Rise of Political Newcomers*, in «European Journal of Political Research», LVI, 2017, 2, pp. 364-380.

che ha speso buona parte della sua vita professionale in settori extrapolitici ed entra in carica con quel bagaglio.

Quando la base del sostegno è presidenziale, il bacino del reclutamento privilegiato sono alcune comunità di competenze tecniche economico-finanziarie, specie tra i ranghi della scuola di «Bankitalia»<sup>39</sup>. Con questo bagaglio si selezionano anche capacità e frequentazioni maturate nelle organizzazioni sovranazionali e internazionali<sup>40</sup>. Il profilo prevalente è quello dell'*esperto di policy*<sup>41</sup>, le cui competenze riguardano specifici settori di politica pubblica, e non tanto la raccolta del consenso nella competizione politica.

Conte è un *outsider* peculiare che arriva in carica privo di background sia partitico sia economico-finanziario. Viceversa, Giuliano Amato è *outlier*, nel senso che nel suo profilo di *tecnico di partito* coesistono i due background<sup>42</sup>.

I quattro primi ministri più spiccatamente di derivazione presidenziale (Carlo Azeglio Ciampi, Lamberto Dini, Mario Monti e Mario Draghi) entrano in carica per la prima volta senza alcuna esperienza parlamentare (Monti diviene senatore a vita pochi giorni prima) o con un'esperienza da ministro limitata (otto mesi per Dini e nulla per gli altri). Presentano comparativamente<sup>43</sup> un livello di esperienza economico-finanziaria alto, acquisito come dirigenti di azienda pubblica o privata, funzionari apicali nella pubblica amministrazione e/o membri di un'organizzazione internazionale. Rispetto a quella dei capi di governo di derivazione presidenziale,

<sup>39</sup> N. Lupo, *I «governi tecnici» nell'esperienza repubblicana italiana*, in «Ventunesimo Secolo», XIV, 2015, 36, pp. 9-37, qui 11.

<sup>40</sup> Quel bacino di reclutamento è un contesto di competenze, abilità e rapporti di potere che possono anche essere spesi, insieme al sostegno presidenziale, per reggere le briglie di una coalizione vasta e non particolarmente compatta.

<sup>41</sup> W.E. Bakema, I.P. Secker, *Ministerial Expertise and the Dutch Case*, in «European Journal of Political Research», XVI, 1988, 2, pp. 153-170, qui 157-158.

<sup>42</sup> A. Joignant, *The Politics of Technopols: Resources, Political Competence and Collective Leadership in Chile, 1990-2010*, in «Journal of Latin American Studies», XLIII, 2011, 3, pp. 517-546. Non è un caso che Amato, nonostante abbia guidato governi di derivazione parlamentare, abbia goduto di un esplicito e rimarchevole sostegno presidenziale.

<sup>43</sup> La fonte (che abbiamo aggiornata) è il database F. Müller-Rommel, M. Vercesi, J. Berz, *Replication Data for: Prime Ministers in Europe: Changing Career Experiences and Profiles. Harvard Dataverse*, 2021, disponibile online nell'archivio Harvard Dataverse. Le informazioni circa l'esperienza in Parlamento si riferiscono alla sola Camera dei Deputati, tranne che per Adone Zoli e Giovanni Spadolini (Senato).

l'*expertise* economico-finanziaria di quelli di derivazione prettamente elettorale è mediamente bassa, soprattutto per effetto del profilo di Berlusconi. Quel che li rende simili ai capi di governo di derivazione presidenziale è il fatto che sono divenuti parlamentari solo poche settimane prima della loro nomina: Berlusconi ha fondato il suo partito personale solo quattro mesi prima; Prodi è stato ministro (non partitico) per pochi mesi tra il 1978 e il 1979. I capi del governo di derivazione parlamentare entrano invece in carica per la prima volta dopo aver passato in media tredici anni e mezzo in Parlamento<sup>44</sup>, quattro e mezzo come ministro e uno e mezzo come leader partitico nazionale, mentre la loro esperienza economico-finanziaria media è sostanzialmente assente.

#### 4. *Cicli del sostegno e presidenti del Consiglio provvisori e di prospettiva*

Quando il sostegno matura per dare prospettive di governo? Analizziamo i cicli del sostegno repubblicani per riconoscere i capi del governo di prospettiva. La premessa è che in Italia i *governi di prospettiva* sono rari. Definiamo governi di prospettiva quei governi che si avviano quando il *sostegno* è abbastanza *ampio e stabilizzato* da iniettare nel ruolo di presidente del Consiglio le maggiori potenzialità di durare in carica e di governare. Molti governi repubblicani non nascono però di prospettiva. Quando non hanno una funzione di pura attesa delle elezioni (*governi caretaker*), sono *governi provvisori*<sup>45</sup>. Quest'ultimi – a differenza dei governi di prospettiva – hanno davanti a sé un tempo prevedibilmente limitato e nessuna velleità di puntare alla legislatura. Nei governi provvisori, l'esecutivo non è un punto d'arrivo, bensì un punto di passaggio verso una stabilizzazione del sostegno.

Si possono distinguere i governi provvisori sulla base del loro rapporto con i governi di prospettiva. Avremo quindi governi provvisori *di preparazione*, quando le condizioni per la formazione di un governo di prospettiva sono possibili o probabili, ma non ancora mature. Avremo governi provvisori *di tregua*, quando i rapporti coalizionali sono stati incrinati da seri conflitti e serve far decantare

<sup>44</sup> Possono avere anche esperienze nel Parlamento europeo (9%), che manca agli altri tipi di primo ministro.

<sup>45</sup> La distinzione qui presentata tra tipi di governo è di Mario Stoppino, manoscritto non pubblicato, Università degli Studi di Pavia.

la situazione. Avremo governi provvisori *interlocutori*, quando non si vedano né alle spalle né all'orizzonte prospettive plausibili di una coalizione che possa sostenere un governo di prospettiva<sup>46</sup>.

In questo quadro, il presidente dei governi di prospettiva è riconosciuto dalla coalizione come figura centrale o punto di equilibrio dell'accordo raggiunto. Il presidente dei governi provvisori di preparazione, invece, può essere egli stesso un esperimento<sup>47</sup>. Si noti che un individuo può presiedere sia governi di prospettiva, sia governi provvisori nella sua carriera. Il caso più singolare a questo riguardo è quello di Giulio Andreotti, che presiede più gabinetti di ogni altro capo del governo, ma provvisori<sup>48</sup>.

Nel corso della Prima repubblica, i governi di prospettiva si possono riconoscere osservando i *cicli coalizionali*<sup>49</sup>. Ogni ciclo è caratterizzato da una particolare formula coalizionale. Il primo, fino al 1962, è quello delle coalizioni «centriste». Dal 1962 al 1976, si afferma la formula del «centro-sinistra», seguita dal breve periodo della «solidarietà nazionale». Nel 1980, emerge il «pentapartito». I governi di prospettiva si trovano al culmine di un ciclo di esplorazione e sfruttamento pieno di una maggioranza parlamentare, quando una particolare formula coalizionale raggiunge un compattamento e una maturazione. Un ciclo di governi provvisori può anche non sfociare mai in un governo di prospettiva: si può sperimentare una formula senza successo. Il caso più evidente è la «solidarietà nazionale»<sup>50</sup>. Sul ciclo coalizionale mai decollato se ne innesta uno nuovo (il pentapartito), di cui Craxi sarà il presidente con le maggiori prospettive di governo, anche se coprirà quell'incarico per «staffetta», cioè come rappresentante *pro tempore* di turno<sup>51</sup>.

<sup>46</sup> Si veda la nota precedente.

<sup>47</sup> Per esempio, lo è Fanfani nel suo tentativo di concretizzare la coalizione di centro-sinistra, la cui formula diviene matura con Aldo Moro.

<sup>48</sup> Sforiamo con questo argomento una tesi ben nota, ossia quella della stabilità – della classe politica democristiana – nell'instabilità – degli esecutivi, cfr. M. Calise, R. Mannheimer, *Governanti in Italia. Un trentennio repubblicano 1946-1976*, Il Mulino, Bologna 1982.

<sup>49</sup> Cfr. M. Cotta, F. Marangoni, *Il governo*, Il Mulino, Bologna 2015, pp. 140-141.

<sup>50</sup> I governi Andreotti del 1976-1979 sono governi interlocutori, che finiscono nel nulla: il Partito comunista italiano non entra mai nell'esecutivo, mentre Moro, che era destinato a condurre la prospettiva di una grande coalizione, esce drammaticamente di scena, vittima di un assassinio politico.

<sup>51</sup> Per uno studio empirico dei vincoli partitici all'azione di governo di Craxi – in comparazione con Moro – si veda C. Barbieri, *Il capo del governo in Italia. Una ricerca empirica*, Giuffrè, Milano 2001.

Mentre le coalizioni della Prima repubblica vengono preparate con gran lentezza e producono solo alternanza parziale, dopo l'implosione del sistema di partito nei primi anni Novanta emergono nuove coalizioni a piena alternanza<sup>52</sup> e repentinamente. A imprimere un cambiamento e un'accelerazione ai cicli coalizionali sono almeno due fattori: uno è il presidente della Repubblica – che, nella crisi del regime di partito, dilata il suo ruolo formativo – e l'altro è il nuovo sistema elettorale (legge Mattarella del 4 agosto 1993), che sposta le formazioni delle coalizioni in fase pre-elettorale.

Gli anni della cosiddetta Seconda repubblica sono caratterizzati dall'alternanza al governo tra coalizioni di centro-destra e di centro-sinistra. Guardata nel suo insieme, l'esperienza bipolare è anch'essa un ciclo del sostegno e presenta la sua fase aurea in particolare con i governi in carica tra il 2001 e il 2006, sotto la guida di Berlusconi. Quei governi di prospettiva sono preceduti e seguiti dalla sperimentazione di altre formule coalizionali: governi di derivazione partitico-parlamentare di centro-sinistra (D'Alema I e II e Amato II); la «grande coalizione» nel 2013 (Letta); la coalizione giallo-verde nel 2018 (Conte I); la coalizione giallo-rossa successiva (Conte II). I governi tecnici (a partire dai primi anni Novanta) sono stati interpretati – così come diversi monocolori di minoranza nella Prima repubblica – come segnali di passaggio da una fase coalizionale all'altra<sup>53</sup>.

Il punto che qui rileva è che non è solo il sistema partitico in un magma trasformativo, ma anche il sistema del sostegno che vi è connesso. Nella crisi del regime di partito, diventano più salienti le altre due basi del nostro triangolo. I governi dopo il 1992 dimostrano che: *a*) i classici cicli di esplorazione e di stabilizzazione coalizionale sono saltati, insieme al sistema del sostegno; *b*) aumenta il peso delle basi del sostegno presidenziali ed elettorali.

In questo quadro il governo di Ciampi è un governo provvisorio di tregua per quanto attiene alla condizione del sostegno partitico coalizionale, ma può essere visto come un governo provvisorio preparatorio per quanto attiene all'esplorazione di un'altra base del so-

<sup>52</sup> F. Zucchini, *La repubblica dei veti. Un'analisi spaziale del mutamento legislativo in Italia*, Egea, Milano 2013.

<sup>53</sup> Verzichelli, Cotta, *Italy. From «Constrained» Coalitions to Alternating Governments?* cit., p. 443; P. Zucchini, A. Pedrazzani, *Italy: Continuous Change and Continuity in Change*, in *Coalition Governance in Western Europe*, a cura di T. Bergman, H. Bäck, J. Hellström, Oxford University Press, Oxford 2021, pp. 396-447, qui 417.

stegno: quella presidenziale. In questo senso Ciampi apre un nuovo ciclo del sostegno, i cui prodromi sono già visibili nell'ultimo governo di sfaldamento pentapartitico di Amato. Questo ciclo non si riconosce guardando alle coalizioni dei partiti, perché ha basi più presidenziali. Affiora in modo carsico e intermittente, ma resta ben visibile e raggiunge (presumibilmente) con Draghi la sua maturazione.

Infine, è difficile stabilire se il primo governo Conte sia di prospettiva o provvisorio. Se si guarda all'ampiezza del sostegno partitico-parlamentare, alle dichiarazioni nei discorsi sulla fiducia e alla durata, è un governo di prospettiva senza però governi provvisori che lo preparino. Quello che lo rende provvisorio è che insedia una coalizione completamente nuova. Per contrappasso, i suoi tempi di formazione producono l'interregno più lungo della storia repubblicana e la litigiosità sarà alta fino alla rottura della coalizione<sup>54</sup>.

Sulla base di un'analisi qualitativa dei cicli di sostegno e della maturazione di governi di prospettiva si possono riconoscere almeno sei presidenti che sono stati di prospettiva in un ciclo del sostegno: De Gasperi, Moro, Craxi, Berlusconi, Prodi, Draghi. A margine di questa identificazione mettiamo in luce due casi particolari: quello di Andreotti, per il numero di presidenze di governi provvisori, e quello di Conte, la cui ascesa non si presta a un'analisi dei cicli del sostegno.

##### 5. *L'ampiezza e compattezza del sostegno*

Quanto sostegno hanno i presidenti del Consiglio? Dopo aver discusso le basi del sostegno e le loro relazioni con i background e le prospettive di governo dei primi ministri, adottiamo ora una batteria di indicatori, con il fine di disporre i capi del governo lungo un *continuum* del sostegno.

In primo luogo osserviamo che le *basi partitiche* sono tanto necessarie quanto raramente salde, ma in alcuni casi il *quantum* del sostegno che offrono è consistente e relativamente compatto. Partendo dall'*ampiezza* del sostegno, un indicatore è la percentuale dei voti di fiducia parlamentare ricevuti dal gabinetto per entrare in carica<sup>55</sup>. Guardando alla Camera dei deputati, solo tre governi non ottengono la fiducia

<sup>54</sup> F. Marangoni, L. Verzichelli, *Goat-Stag, Chimera or Chameleon? The Formation and First Semester of the Conte Government*, in «Contemporary Italian Politics», XI, 2019, 3, pp. 263-279.

<sup>55</sup> A. Pritoni, *Governi «forti» e governi «deboli» nei sistemi parlamentari. Una*

(De Gasperi VIII, Fanfani I e Fanfani VI) e solo due (Andreotti I e V) non raggiungono il voto (essendo già stati bocciati al Senato). Solo 16 governi su 64 (il 25%) non raggiungono la metà più uno dei voti favorevoli (e ottengono perciò la fiducia da una maggioranza relativa), mentre 4 (Andreotti IV, Letta, Monti e Draghi) superano i due terzi<sup>56</sup>. Al di là della fiducia iniziale, l'ampiezza del sostegno varia anche a seconda dei seggi effettivamente controllati in Parlamento dai partiti che fanno parte del gabinetto<sup>57</sup>. Su questa base, distinguiamo tra governi di minoranza (fino al 50% dei seggi), governi di minoranza in una sola Camera e governi con maggioranza in entrambe.

Oltre ai due indicatori partitici di ampiezza, ne utilizziamo tre relativi alla *compattezza partitica*. Il primo riguarda la coalizione, in particolare il suo grado di frammentazione, da alto – ossia scarsa compattezza – a basso. In aggiunta, l'analisi qualitativa del paragrafo precedente suggerisce di assegnare un peso ad alcuni capi di governo che si trovano nel punto di maturazione del sostegno di un ciclo coalizionale. Si tratta di un altro indicatore di compattezza partitica: le coalizioni appena assemblate difficilmente sono compatte. Il terzo indicatore, infine, riguarda, più specificamente, il primo ministro: la coincidenza o meno tra *premiership* e *leadership* del partito, tanto più se del partito di maggioranza della coalizione. I premier rafforzano il loro sostegno personale attraverso questa combinazione di cariche<sup>58</sup>.

Passiamo alle basi non partitiche. Il suggello delle urne è un indicatore importante della quantità di sostegno che includiamo nel nostro novero. Lo è sempre, ma di più quando all'elettorato viene proposto un primo ministro *in pectore* che il voto «investe» con una chiara indicazione di preferenza.

Da ultimo, ma non per importanza, cercheremo di ponderare il sostegno del capo dello Stato, almeno attribuendo un peso ai casi in

*proposta per la misurazione del potenziale decisionale*, in «Italian Political Science Review/Rivista italiana di scienza politica», XLI, 2011, 1, pp. 75-104, qui 81-82.

<sup>56</sup> I dati provengono da L. Ruffino, *I voti di fiducia ai governi passati*, in «You-Trend», 17 febbraio 2021, a cui si è aggiunto il governo Draghi.

<sup>57</sup> F. Battegazzorre, *L'instabilità di governo in Italia*, in «Italian Political Science Review/Rivista italiana di scienza politica», XVII, 1987, 2, pp. 285-317, qui 290-291.

<sup>58</sup> Il caso italiano è interessante perché è scarsa l'abitudine a questa sovrapposizione di ruoli e chi li ha conquistati entrambi può presto perderli. Questo è vero durante tutta la Prima repubblica, ma anche dopo il 1992. Per esempio, D'Alema lascia la *leadership* del maggior partito della coalizione di centro-sinistra quando conquista la *premiership*.

cui egli nomini, con significativa autonomia, un presidente che non abbia un background di partito, formulando il nome del capo del governo, in ragione del suo profilo di esperto in materia economico-finanziaria.

Tabella 1. *Consistenza (ampiezza e compattezza) del sostegno ai presidenti del Consiglio per ogni governo (anno di entrata in carica)*

<b>Sostegno limitato</b>	<b>Sostegno medio</b>
Zoli (1957)	Monti (2011)
D'Alema II (1999)	Moro II (1964)
Amato II (2000)	Moro III (1966)
Fanfani IV (1962)	Rumor I (1968)
D'Alema I (1998)	Fanfani V (1982)
Gentiloni (2016)	Craxi II (1986)
Segni I (1955)	De Mita (1988)
Fanfani III (1960)	Andreotti IV (1978)
Scelba (1954)	Spadolini I (1981)
Segni II (1959)	Spadolini II (1982)
Tambroni (1960)	Ciampi (1993)
Rumor II (1969)	Cossiga I (1979)
Colombo (1970)	Fanfani II (1958)
Rumor IV (1973)	Leone II (1968)
Andreotti VI (1989)	Andreotti II (1972)
Renzi (2014)	Goria (1987)
Conte II (2019)	Andreotti III (1976)
Dini (1995)	Moro I (1963)
Rumor III (1970)	Conte I (2018)
Rumor V (1974)	Amato I (1992)
Moro IV (1974)	Letta (2013)
Cossiga II (1980)	
Forlani (1980)	
Andreotti VII (1991)	

Nota: in ogni classe i capi del governo sono in ordine per grado di consistenza crescente. La consistenza del sostegno è misurata tramite un indice che va da 0 (nessuna consistenza del sostegno) a 1 (massima consistenza del sostegno) e che combina sottoindici di sostegno partitico-parlamentare, elettorale e presidenziale. Sia l'indice generale che i sottoindici sono il risultato della somma dei punteggi ottenuti da ogni primo ministro rispetto agli indicatori scelti, divisa per il valore massimo totale raggiungibile. Fino a un valore di 0,2 attribuiamo un sostegno limitato, fino a 0,4 medio e sopra un sostegno ampio.

Il massimo ottenibile per l'ampiezza della fiducia alla Camera è 3 (0, nessuna fiducia; 1, inferiore o uguale al 50%; 2, maggioranza assoluta, non dei due terzi; 3, maggioranza dei due terzi); per i seggi occupati dai partiti nel gabinetto il massimo ottenibile è 3 (0, senza partiti al governo; 1, minoranza; 2, maggioranza in una Camera; 3, maggioranza in entrambe le Camere); per la frammentazione\* 4 (0, con sostegno formale da sette o più partiti; 1, da sei partiti; 2, da quattro o cinque partiti; 3, da tre partiti; 4, da due partiti o uno); per la maturazione del ciclo coalizionale 1 (0, tutti i governi nel periodo non centrale del ciclo; 1, nel periodo centrale);

\* Esclusi i partiti autonomisti e partiti presenti solo in Senato.

Sulla base di questi indicatori, distinguiamo, per ogni governo presieduto, tra primi ministri con sostegno limitato, medio e consistente, escludendo quelli che non hanno ottenuto la fiducia iniziale e i *caretaker* (tabella 1).

Sostegno consistente	Caretaker	Senza fiducia
Craxi I (1983)	Pella (1953)	De Gasperi VIII (1953)
Prodi II (2006)	Leone I (1963)	Fanfani I (1959)
Draghi (2021)	Moro V (1976)	Andreotti I (1972)
Berlusconi I (1994)		Andreotti V (1979)
De Gasperi V (1948)		Fanfani VI (1987)
De Gasperi VI (1950)		
De Gasperi VII (1951)		
Prodi I (1996)		
Berlusconi II (2001)		
Berlusconi III (2005)		
Berlusconi IV (2008)		

per la leadership partitica 3 (0, nessuna leadership; 1, capo corrente; 2, leader del partito di minoranza; 3, leader del partito di maggioranza); per l'investitura elettorale 2 (0, nessuna investitura; 1, governo post-elettorale; 2, candidatura pre-elettorale alla premiership); per il peso dell'appoggio presidenziale 5 (0, profilo partitico prevalente o outsider politico senza esperienze tecniche; da 1 a 5, somma di esperienze tecniche in diversi settori professionali non partitiche, come indicate nel paragrafo 3).

Fonti: M. Valbruzzi, *Not a Normal Country: Italy and Its Party Systems*, in «Studia Politica: Romanian Political Science Review», XIII, 2013, 4, pp. 617-640, qui 633-635; M. Vercesi, *Il «decision making» dell'esecutivo*, in *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, a cura di F. Musella, Il Mulino, Bologna 2019, pp. 219-241, qui 222-223; Müller-Rommel, Vercesi, Berz, *Replication Data for: Prime Ministers in Europe* cit.; Zucchini, Pedrazzani, *Italy: Continuous Change and Continuity in Change* cit., pp. 400-404, aggiornamenti propri. I governi *caretaker* sono classificati in base a J. Woldendorp, H. Keman, I. Budge, *Party Government in 48 Democracies (1945-1998). Composition – Duration – Personnel*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 2000, pp. 319-321.

6. *Osservazioni conclusive*

Sintetizziamo qui gli esiti della nostra analisi del sostegno dei presidenti del Consiglio.

1) In Italia ci sono tre possibili basi di sostegno: partitico-parlamentare (dominante nella Prima repubblica), elettorale e presidenziale (entrambi prevalenti dagli anni Novanta e più salienti in concomitanza con l'indebolimento dei partiti). Il triangolo del sostegno che abbiamo proposto è uno strumento euristico per comparare i primi ministri italiani tra di loro. De Gasperi è l'unico che combina in modo sinergico le tre basi del sostegno, mentre gli altri capi del governo, anche quando godono di un sostegno consistente e ampio, hanno basi più sbilanciate verso un lato del triangolo. Abbiamo pertanto osservato la varietà di situazioni del sostegno che si genera.

2) I background dei presidenti del Consiglio sono legati alle loro basi del sostegno. Più ci avviciniamo a uno dei tre idealtipi del triangolo del sostegno e più riscontriamo profili di carriera graditi a chi «conferisce sostegno».

3) Abbiamo chiamato governi di prospettiva i governi che hanno abbastanza sostegno per non essere provvisori (funzionali a stabilizzare il sostegno) e presidenti di prospettiva quelli che li guidano. Attraverso un'analisi dei cicli del sostegno riconosciamo che nella Prima repubblica i governi e presidenti di prospettiva si trovano soprattutto nel punto di maturazione di una formula coalizionale. Dopo il 1992, sono nel punto di maturazione di una formula del sostegno che non riguarda più solo i partiti.

4) Abbiamo disposto i presidenti del Consiglio lungo un *continuum* che cerca di catturare la consistenza del sostegno, in termini di ampiezza e di compattezza delle sue basi, attraverso una batteria di indicatori. Abbiamo infine creato tre classi di presidenti del Consiglio, distinti tra quelli che godono di un sostegno limitato, medio o consistente.