

DA ANDREOTTI A BERLUSCONI: LA RAPPRESENTATIVITÀ TERRITORIALE DEI GOVERNI ITALIANI, 1976-2001

di Ugo M. Amoretti

Il governo è uno degli argomenti di cui si sono tradizionalmente occupati gli studi politici. Oltre che a tematiche di carattere generale¹, i cultori di questo tema si sono indirizzati prevalentemente verso questioni quali le forme di governo², la formazione (e dissolvimento) delle coalizioni governative nei sistemi parlamentari e multipartitici³, il ruolo dei partiti politici⁴, l'espansione della sfera pubblica⁵, nonché lo studio dei governanti e delle loro carriere⁶. A fianco di questi temi di ricerca, esiste tuttavia un'ulteriore area di indagine interessante e rilevante: la rappresentatività territoriale dei governi. Rimasta relativamente inesplorata perlopiù a causa delle originarie caratteristiche sistemiche di questi ultimi – nati come leve di comando dello stato e divenuti organi esecutivi delle leggi approvate in parlamento in seguito all'affermarsi del costituzionalismo liberale – tale problematica costituisce oggi, dato il ruolo di primo piano progressivamente acquisito dai governi nell'ambito del *policy making* (Pasquino 1997, 170-171), un tema di particolare

Questo articolo ha beneficiato delle osservazioni di Massimo Bonanni, Giampiero Cama, Gianfranco Pasquino, Giorgio Sola e Fulvio Venturino, che ne hanno letto e commentato precedenti stesure. A tutti loro va il mio ringraziamento. La responsabilità di eventuali errori od omissioni è ovviamente solo mia.

¹ King 1975; Cotta 1986; Pasquino 1995a, 1995b e 1997; Finer 1997; Blondel e Müller-Rommel 1997; Fabbrini e Vassallo 1999; Cotta, Della Porta e Morlino 2001.

² Shugart e Carey 1992; Lijphart 1992; Linz e Valenzuela 1992; Sartori 1994.

³ Riker 1962; Axelrod 1970; De Swaan 1973; Pappalardo 1978; Brownie e Dreijmanis 1982; Strøm 1990; Laver e Schofield 1991; Ieraci 1994; Laver e Shepsle 1995; Müller e Strøm 2000; Verzichelli 2001.

⁴ Rose 1974; Castles e Wildenmann 1986; Katz 1987; Vassallo 1994; Blondel e Cotta 1996 e 2000; Strøm 2000

⁵ Rose 1984.

⁶ Blondel 1980 e 1985; Rose e Sulciman 1981; Dogan 1981 e 1989; Calise e Manheimer 1982; 1986; Jones 1991; Blondel e Thiébaud 1997; Pasquino 1999.

importanza, soprattutto nei paesi eterogenei dal punto di vista geopolitico. Se gran parte della produzione legislativa ha origine *nel* governo, è tutt'altro che un esercizio scolastico esaminare come le unità territoriali in cui si suddivide amministrativamente o politicamente uno stato siano rappresentate al suo interno.

Nelle pagine che seguono cerco di contribuire a questa riflessione esaminando la rappresentatività territoriale dei governi italiani a partire dal 1976. Il prossimo paragrafo definisce i concetti e gli indicatori impiegati in questa ricerca. Il successivo riassume la letteratura esistente e delinea le ipotesi di lavoro. Il terzo presenta i dati su cui questo articolo si basa. Il quarto esamina la rappresentatività territoriale dei governi italiani a partire dal 1976. Il paragrafo conclusivo, infine, è dedicato a discutere brevemente quanto emerso dall'analisi dei dati e le implicazioni da ciò derivanti.

Rappresentatività, governi, elettori: definizioni e indicatori

Prima di illustrare le ipotesi di lavoro e procedere all'esame dei dati, è opportuno definire i concetti e gli indicatori che saranno usati allo scopo di eliminare ogni possibile confusione. Impiegando il termine nella sua accezione più utilizzata nella letteratura (Pitkin 1967; Sartori 1968; Fisichella 1983), in questo articolo definisco la *rappresentatività* come il grado con cui un soggetto A riflette determinate caratteristiche di un soggetto B. Nel caso specifico della rappresentatività territoriale dei governi, i due termini A e B sono, rispettivamente, i governi italiani a partire dal 1976 e i cittadini italiani residenti all'interno dei confini dello stato durante lo stesso periodo. La caratteristica in base alla quale valuto la rappresentatività dei governi è la corrispondenza tra distribuzione territoriale (regionale) dei cittadini e provenienza territoriale (regionale) dei governanti. Ovviamente, la rappresentatività dei governi potrebbe essere valutata in riferimento ad altre divisioni della società, sia territoriali (provinciali, *supra*-regionali) che non (occupazionali, demografiche), ma, dati gli scopi di questo lavoro, concentro qui la mia attenzione sulla misura in cui la provenienza regionale dei governanti rispecchia la distribuzione regionale dei cittadini.

L'appartenenza territoriale di un cittadino o di un governante, tuttavia, non è univoca e può essere riferita ad una mol-

teplicità di luoghi, quali, ad esempio, quello di nascita, di domicilio o di residenza; oppure, nel caso dei governanti, quello di elezione o di attività politica. In prima approssimazione, seguendo la scelta – che si giustifica appieno dati gli scopi della ricerca – già effettuata da Calise e Mannheimer (1981, 559-560), l'appartenenza territoriale di governanti e cittadini è qui stabilita in riferimento al processo elettorale. In termini generali, perciò, considero i cittadini come appartenenti al territorio nel quale, in ciascuna tornata elettorale, abbiano esercitato il diritto di elettorato attivo; mentre considero ministri e sottosegretari come appartenenti a quel territorio dove, in corrispondenza delle elezioni, abbiano esercitato l'elettorato passivo. Nel caso di governanti candidati ed eletti in più di una circoscrizione elettorale – come ad esempio Bettino Craxi nel 1983 o Ciriaco De Mita nel 1987 – attribuisco loro quale territorio di appartenenza la circoscrizione per la quale hanno optato successivamente alle elezioni⁷.

È opportuno ricordare, inoltre, che il concetto di rappresentatività è diverso dal concetto di *rappresentanza* il quale, in ambito politologico, rimanda al concetto di *responsabilità* (Sartori 1968). Ciononostante, è altresì evidente che rappresentatività e responsabilità non sono mutuamente esclusive e che si possa valutare in che misura siano presenti contemporaneamente, soprattutto laddove a differenti caratteristiche sociologiche corrispondano anche differenze politiche. Poiché nello studio dell'Italia ci muoviamo nell'ambito di un regime stabilmente democratico durante tutto l'arco di tempo considerato (1976-2001), è superfluo sottolineare come tutti i governi succedutesi durante questo periodo siano stati politicamente responsabili. Lo scopo di questo lavoro, come già detto, è di valutare se, oltre ad essere stati responsabili, siano stati – e se sì, in che misura – anche rappresentativi.

I *governi* analizzati in questa sede sono tutti i governi italiani compresi tra il terzo governo Andreotti, formatosi successivamente alle elezioni che, nel giugno 1976, avviarono la settima legislatura repubblicana, ed il secondo governo Berlusconi, costituitosi dopo le elezioni del maggio 2001 che hanno segnato l'inizio della quattordicesima legislatura. Ai fini di questa analisi, considero come membri dei governi in esame tutti ministri –

⁷ Ricalco qui la scelta già compiuta da Calise e Mannheimer (1981, 591).

incluso ovviamente il presidente del consiglio – ed i sottosegretari di ciascun governo⁸.

Se la definizione di governo è abbastanza agevole, non si può dire altrettanto degli indicatori da impiegare per esaminarne la composizione territoriale. I governi che mantengono immutato il loro assetto durante l'intero arco della propria vita, dall'investitura parlamentare fino alle dimissioni, sono abbastanza rari. Più frequentemente, la loro composizione varia col tempo, spesso in seguito alla sostituzione di uno o più membri del gabinetto, talvolta attraverso l'incremento dei portafogli ministeriali. Oltre che per altre ragioni, tali variazioni sono importanti perché influiscono sulla rappresentatività territoriale dei governi: è infatti raro che il governante sostituito e quello sostituito provengano dallo stesso territorio; mentre l'ampliamento della formazione di governo comporta di per sé un'alterazione degli equilibri territoriali interni allo stesso.

Se si è interessati alla rappresentatività dei governi – come in questo lavoro – si pone allora il problema di quale formazione governativa considerare. In linea di principio, sono possibili diverse scelte, concettualmente differenti le une dalle altre. La prima rimanda alla composizione del governo al momento dell'investitura parlamentare. Se si vuole esaminare la corrispondenza tra distribuzione territoriale degli elettori e distribuzione territoriale dei posti di governo, si può argomentare che si debba considerare l'esecutivo nella sua formazione iniziale in quanto più genuino riflesso delle eventuali intenzioni di rappresentatività territoriale esistenti al momento della sua costituzione. Successivamente, la composizione del governo potrà mutare, ma spesso sarà a causa di circostanze imprevedibili *ex ante* e quindi non direttamente collegabili all'iniziale ricerca di un equilibrio territoriale. Questa soluzione, obiettivamente la più semplice, ha tuttavia il difetto di trascurare tutto quello che avviene successivamente all'investitura parlamentare e, se in alcu-

⁸ Alternativamente, è possibile definire operativamente l'esecutivo disaggregando i governanti in ministri e sottosegretari. I risultati dell'analisi, qui non riportati, rimangono tuttavia sostanzialmente gli stessi, sebbene con indici di correlazione leggermente inferiori. Ciò rappresenta un elemento di continuità con quanto già osservato da Calise e Mannheim (1981; 1982) per il periodo fino al 1976. Anche allora, infatti, la ripartizione dei seggi governativi secondo le dimensioni dell'elettorato di ogni regione non solo trovava la propria espressione più compiuta con riferimento all'intero esecutivo; ma dava luogo anche a due equilibri parziali e separati per ministri e sottosegretari, sebbene secondo criteri più flessibili.

ni casi ciò può essere di poca importanza, in altri può essere invece molto rilevante, sia per il numero di componenti del governo sostituiti che per la ricaduta derivante da tali sostituzioni sulla rappresentatività territoriale dell'esecutivo.

Al fine di ovviare a questo inconveniente, una seconda opzione consiste nel considerare il governo nella sua formazione iniziale più i governanti subentrati nel corso del tempo. Anche questa soluzione, tuttavia, non è priva di controindicazioni. Qualora un governante fosse sostituito da un altro proveniente dallo stesso territorio, il peso del medesimo territorio risulterebbe infatti artificialmente aumentato; ma anche nel caso più probabile di avvicendamento tra due governanti provenienti da territori diversi, il peso di ogni regione risulterebbe in qualche misura impreciso, dato che lo si stimerebbe sulla base di tutti i governanti avvicendatesi al potere trascurando tuttavia come alcuni di essi non si siano mai trovati al governo contemporaneamente proprio perché subentrati gli uni agli altri. Questa misura, in sostanza, indica con precisione quanti governanti riconducibili ad un certo territorio ci siano stati in un certo periodo; ma è concettualmente imprecisa in riferimento alla rappresentatività dei governi e all'evoluzione della stessa nel corso del tempo.

Per cogliere quest'ultimo aspetto, occorre invece rifarsi alle diverse fasi di vita di ogni esecutivo, seguendone l'evolversi della composizione in seguito alle eventuali sostituzioni avvenute. Questa operazione permette di fotografare gli equilibri territoriali all'interno dell'esecutivo in ogni preciso momento della sua esistenza, dalla sua configurazione iniziale a quella finale. In questo modo, in altre parole, si può individuare con precisione la quota di governanti attribuibile ad ogni territorio durante l'intera esistenza dell'esecutivo e, perciò, l'evoluzione della rappresentatività territoriale di quest'ultimo. La principale controindicazione, tuttavia, consiste nel fatto che questa procedura aumenta artificialmente il numero di osservazioni. Qualora si voglia esaminare la rappresentatività di più governi su un certo arco di tempo, l'artificio contabile in questione influisce sul peso di ogni governo in base al numero di rimpasti avvenuti, sovrastimando l'importanza dei governi più frequentemente soggetti a modifiche del proprio personale e alterando, in ultima analisi, la ricostruzione dei rapporti fra i diversi territori in sede di governo.

Allo scopo di superare questo ulteriore problema, occorre perciò ponderare i dati relativi ad ogni formazione governativa

in base al periodo di tempo effettivamente trascorso al potere, in modo da far sì che l'importanza di ciascuna compagine di governo sia ricondotta alla sua giusta dimensione nell'ambito del periodo di tempo considerato.

Sebbene questi indicatori differiscano sul piano concettuale, il loro impatto sul piano empirico è invece contenuto, dato che, all'interno di uno stesso governo, il limitato *turnover* tra ministri e sottosegretari non altera in modo decisivo gli equilibri tra i diversi territori rappresentati in tale contesto. Conseguentemente, nel corso di questo lavoro presento la composizione dei governi sulla base del rapporto tra il numero di governanti provenienti da ognuna delle regioni italiane e il totale dei governanti⁹. Questa scelta si colloca nella scia dell'impostazione seguita dalla ricerca già esistente su questo tema (Calise e Mannheim 1981; 1982) e facilita, perciò, la comparabilità dei lavori e dei risultati ottenuti.

Infine, in questa sede si intendono per *cittadini italiani* tutti i cittadini aventi diritto di voto per l'elezione della Camera dei Deputati al momento di ciascuna tornata elettorale, così come riportati dalle statistiche elettorali.

Letteratura e ipotesi

Sebbene non manchino accenni in tema di composizione e rappresentatività territoriale dei governi (Allum 1975, 411; Dogan 1981, 199; Mayntz 1981; Mallory 1984, 91), su questo argomento le analisi sistematiche sono decisamente rare. In riferimento ai lavori sull'Italia, il punto di riferimento a questo proposito è costituito dalla ricerca svolta da Mauro Calise e Renato Mannheim oltre vent'anni fa (Calise e Mannheim 1981; 1982, 27-68). Interessati ad esaminare la composizione dei governi italiani a partire dagli albori dello stato repubblicano nell'ambito di un più vasto interesse per i primi trent'anni di ininterrotto governo democristiano, Calise e Mannheim giunsero ad alcune interessanti conclusioni.

Anzitutto, mostrarono che durante i primi trent'anni di storia repubblicana i governi italiani furono altamente rappresenta-

⁹ Non mostro invece i risultati dell'analisi svolta considerando la composizione dei governi in base ad ogni rimpasto; tali risultati sono pressoché eguali a quelli presentati nelle pagine seguenti.

tivi dal punto di vista territoriale. Svolto a differenti livelli di aggregazione dei dati, il loro lavoro evidenziò come la rappresentatività territoriale dei governi fosse massima e statisticamente più significativa considerando gli esecutivi nel loro assetto complessivo – ministri più sottosegretari – ed aggregando i dati a livello regionale, suggerendo di conseguenza che queste fossero le unità di analisi più appropriate.

In secondo luogo, Calise e Mannheimer evidenziarono come a fronte di quest'alta rappresentatività territoriale (regionale) esistessero comunque fenomeni di sovra e sottorappresentazione, che tendenzialmente penalizzavano le regioni maggiormente popolate e, per converso, premiavano quelle meno popolate, sebbene la quota di governanti di queste ultime fosse soggetta ad una maggiore instabilità nel corso del tempo.

Infine, essi mostrarono come, in misura variabile tra una legislatura e l'altra, l'equilibrio territoriale all'interno dei governi, fosse condizionato dalla rappresentatività territoriale di partito. La composizione degli esecutivi rifletteva non solo la distribuzione territoriale degli elettori ma anche la geografia elettorale dei partiti, vale a dire il colore politico di ciascuna regione, essendo ovviamente i due dati altamente correlati. In particolare, il fattore partitico appariva in posizione predominante nelle prime tre legislature repubblicane, per poi cedere il passo, nella quarta legislatura – che segnò l'ingresso dei socialisti al governo e il varo del primo esecutivo di centro-sinistra – al fattore più propriamente demografico e tornare, dalla quinta legislatura, il principale fattore esplicativo, sebbene in una posizione di maggiore equilibrio con la variabile demografica rispetto alle prime tre legislature.

Riepilogando, i governi succedutesi durante i primi trent'anni dello stato repubblicano furono ampiamente rappresentativi della distribuzione territoriale degli italiani. Tuttavia, specialmente durante le prime tre legislature, questa rappresentatività fu più l'effetto indiretto della rappresentatività di partito – cioè della distribuzione territoriale dell'elettorato favorevole al partito o ai partiti di governo – che la conseguenza diretta della volontà di rappresentare all'interno dell'esecutivo la distribuzione territoriale degli italiani, come indicato dalla sovrarappresentazione di alcune regioni a discapito di altre. Essendo le due fortemente associate, la rappresentatività territoriale di partito produceva comunque una rappresentatività territoriale anche demografica.

Riprendendo da dove Calise e Mannheimer si erano fermati,

in questo articolo esamino la rappresentatività dei governi italiani nel periodo compreso tra il terzo governo Andreotti e il secondo governo Berlusconi. Cosa è successo dopo il 1976? I governi italiani hanno continuato ad essere territorialmente rappresentativi? Quali sono le differenze, se ve ne sono, rispetto a quanto emerso per il periodo precedente? Dato che durante questi venticinque anni la società e la politica italiane sono andate incontro a trasformazioni di vasta portata, anche territoriali – dai successi elettorali della Lega Nord, una formazione che del territorio ha fatto la propria bandiera, fino al collasso di un intero sistema partitico e alla sostituzione di ampi settori della classe politica – vi è ragione di credere che qualche mutamento possa essere intervenuto.

Data l'alternanza al governo di partiti con *constituency* territoriali facilmente identificabili e diverse tra loro, che ha caratterizzato la politica italiana degli anni novanta, è lecito ipotizzare che, qualora i criteri di ripartizione dei posti di governo siano rimasti gli stessi individuati da Calise e Mannheim, la rappresentatività territoriale dei governi sia diminuita. Mentre negli anni da loro esaminati la distribuzione territoriale dell'elettorato favorevole ai partiti di governo era tutto sommato più omogenea – fatta salva l'esistenza di poche regioni particolarmente favorevoli od ostili, la Democrazia Cristiana (Dc) e i suoi alleati erano in grado di raccogliere consensi un po' ovunque – i mutamenti avvenuti nella geografia politica dell'Italia a partire dalla fine degli anni ottanta potrebbero aver fatto entrare in conflitto la rappresentatività territoriale di partito – cioè dei propri elettori – con la rappresentatività territoriale di tutto l'elettorato che, dall'analisi di Calise e Mannheim, emergeva come una sorta di sottoprodotto della prima.

In secondo luogo, la rappresentatività di tutto l'elettorato potrebbe essere stata ulteriormente inibita dall'introduzione, nel 1993, del nuovo sistema elettorale, prevalentemente maggioritario. Dato che, a differenza del proporzionale, il maggioritario uninominale tende a premiare la concentrazione territoriale dei consensi – e quindi ad incentivare la cura delle *constituency* territoriali da parte dei partiti – è possibile ipotizzare che la tendenza a rappresentare anzitutto i propri elettori – e di conseguenza i territori dove essi risiedono – si sia ulteriormente rafforzata, con l'effetto di accentuare i già riscontrati fenomeni di sovra e sottorappresentazione regionale a seconda dell'affinità tra elettorati di queste ultime e i partiti al governo.

Dati

Allo scopo di vagliare le ipotesi delineate nel paragrafo precedente, utilizzo un database costruito con dati ufficiali del Ministero degli Interni e contenente le informazioni necessarie per esaminare la rappresentatività territoriale dei governi italiani durante il periodo 1976-2001.

Per fornire una prima e approssimativa immagine della distribuzione territoriale dei governanti, le prime due colonne della tabella 1 riportano la provenienza territoriale, in valori assoluti e percentuali, di tutti i governanti (ministri e sottosegretari) nel periodo in esame.

Come si può notare, il Molise, a cui sono riconducibili solo 8 dei 2.023 governanti degli ultimi 25 anni, è la regione meno presente nei governi, dietro a Trentino-Alto Adige, Umbria e Basilicata; la regione più governativa, con 230 presenze, è invece la Lombardia, che precede Lazio e Campania¹⁰. Il dato che colpisce maggiormente, tuttavia, è che ben 250 governanti, la maggioranza relativa, non siano immediatamente riconducibili ad alcuna regione in quanto non parlamentari. Questo fenomeno, quasi inesistente dagli albori dello stato repubblicano fino agli anni settanta, si è acuito a partire dai primi scricchiolii del sistema di potere democristiano, quando l'impiego di *tecnici* – personale, cioè, giunto al governo essenzialmente per le proprie competenze professionali ma slegato da partiti e *constituency* territoriali – cominciò a rappresentare una sorta di risorsa di legittimità presso l'opinione pubblica per governi in misura crescente carenti sotto questo profilo. Tale fenomeno, comunque, raggiunse il proprio apice solo successivamente, con il governo Dini, quando l'intero governo fu costituito da tecnici.

I 250 governanti non parlamentari individuati nella prima colonna della tabella 1, tuttavia, comprendono tanto i tecnici in senso stretto quanto quei governanti non parlamentari dotati però di legami politici e territoriali¹¹. Anche questi ultimi, come i tecnici *strictu sensu*, sono stati estremamente rari fino alla fine degli anni ottanta, ma sono divenuti abbastanza numerosi nel corso degli ultimi dieci anni, in particolare dopo le elezioni del

¹⁰ Dall'analisi è esclusa la Valle d'Aosta, la cui unica presenza all'interno dell'esecutivo consiste in un sottosegretario (Luciano Caveri) nel secondo governo D'Alema. Tale regione era già stata esclusa nel lavoro di Calise e Mannheim (1981, 562).

¹¹ Su questa distinzione, cfr. Verzichelli (2001, 91) e Campus (2002, 280-81).

TAB. 1. *Provenienza territoriale dei governanti italiani*

Regioni	1976-2001					1948-76	
	(1) Gov. (N)	(2) Gov. (%)	(3) Gov.* (N)	(4) Gov.* (%)	(5) Gov.* (%) su Italia	(6) Gov. (%)	(7) Diff. (5-6)
Piemonte	160	7,91	163	8,06	8,76	7,91	0,86
Liguria	50	2,47	52	2,57	2,80	4,23	-1,43
Lombardia	230	11,37	236	11,67	12,69	12,90	-0,22
Veneto	157	7,76	162	8,01	8,71	9,28	-0,57
Friuli-Venezia Giulia	43	2,13	46	2,27	2,47	2,14	0,33
Trentino-Alto Adige	17	0,84	18	0,89	0,97	1,32	-0,35
Emilia-Romagna	103	5,09	118	5,83	6,34	5,71	0,63
Toscana	85	4,20	93	4,60	5,00	4,83	0,17
Umbria	27	1,33	32	1,58	1,72	2,09	-0,37
Marche	43	2,13	47	2,32	2,53	3,51	-0,99
Lazio	187	9,24	196	9,69	10,54	7,85	2,68
Abruzzo	46	2,27	48	2,37	2,58	2,97	-0,38
Molise	8	0,40	8	0,40	0,43	0,93	-0,50
Campania	178	8,80	184	9,10	9,89	9,34	0,56
Puglia	123	6,08	128	6,33	6,88	6,15	0,73
Basilicata	29	1,43	31	1,53	1,67	2,53	-0,86
Calabria	68	3,36	73	3,61	3,92	5,16	-1,24
Sicilia	156	7,71	159	7,86	8,55	8,24	0,31
Sardegna	63	3,11	66	3,26	3,55	2,91	0,64
N.P.	250	12,36	163	8,06			
Italia	1.773	87,64	1.860	91,94	100,00	100,00	0,00
Totale (Italia + N.P.)	2.023	100,00	2.023	100,00			

Legenda: Gov. indica la distribuzione territoriale dei governanti in base alla regione di elezione parlamentare. Gov. * indica la distribuzione territoriale dei governanti in base alla regione di elezione parlamentare o in base alla regione cui sono riconducibili in base alla loro attività politica precedente. N.P. indica i governanti non parlamentari.

Fonti: Ministero dell'Interno (1996 e 2001); Istituto Nazionale dell'Informazione (varie edizioni); Pasquino (1996); Calise e Mannheimer (1982); <http://www.palazzochigi.it>; <http://www.parlamento.it>.

1996. Per avere un quadro più preciso possibile della distribuzione territoriale dei governanti, occorre perciò approntare dei criteri che permettano di distinguere chi appartenga alla prima categoria da chi non vi appartenga.

Un primo caso, abbastanza frequente, è quello del governante che non abbia partecipato alle elezioni che precedono la formazione del governo di cui è parte, ma sia già stato parlamentare in legislature precedenti (ad esempio il sottosegretario

Giorgio Macciotta nei governi Prodi, D'Alema I e D'Alema II, eletto deputato tra il 1976 e il 1987 nella circoscrizione di Cagliari-Sassari-Nuoro). In tale circostanza, considero il governante come legato alla regione della quale è stato espressione in passato, in base al ragionevole assunto che tale governante possiede in questa regione una propria *constituency*. Diverso è il caso di quei governanti che siano stati eletti in passato in più di una regione (ad esempio il ministro Giuliano Amato nei governi D'Alema, precedentemente eletto nelle circoscrizioni di Torino-Novara-Vercelli e Siena-Arezzo-Grosseto). L'elezione in più di una regione rende impossibile ricondurre tali governanti ad una specifica regione, con la conseguenza che la loro provenienza territoriale continua ad essere indeterminata al pari di quella dei tecnici veri e propri. In alcune circostanze, un ministro inizialmente tecnico si è poi presentato alle successive elezioni (ad esempio il ministro del governo Ciampi, Luigi Spaventa nel 1996). Anche in questo caso, continuo a considerare il governante un tecnico, perché obiettivamente non riconducibile a nessun territorio al momento dell'assunzione dell'incarico governativo. Un'ulteriore possibilità è infine costituita dal governante non parlamentare mai stato parlamentare in precedenza che abbia però ricoperto cariche elettive o politiche in un determinato territorio o si sia presentato alle elezioni politiche precedenti la formazione del governo di cui è parte risultando tuttavia non eletto (come ad esempio Carlo Bernini, a lungo presidente della provincia di Treviso, prima di assumere l'incarico di ministro nei governi Andreotti VI e VII o il ministro Enrico Letta nei due governi D'Alema e nel secondo governo Amato, candidato alla Camera in Toscana nel 1996, ma uscito sconfitto dalla competizione elettorale). In questo circostanza considero il governante appartenente al territorio in questione, in base all'assunto che l'aver detenuto una determinata carica, elettiva o politica, o l'essersi candidato alle ultime elezioni, costituisca prova sufficiente di un suo legame con la regione.

Sulla base di questi ulteriori criteri è quindi possibile giungere ad una nuova ripartizione territoriale dei governanti, nella quale il numero di tecnici sia minore e, presumibilmente, più veritiero¹². La terza e la quarta colonna della tabella 1 riporta-

¹² Tuttavia, continuando a considerare tecnici i ministri non parlamentari già eletti in più di una circoscrizione in passato, tale stima è evidentemente per eccesso.

no, in valore assoluto e percentuale, questa nuova distribuzione di frequenza.

Computando ministri e sottosegretari in questo modo, il numero di ministri e sottosegretari non riconducibili a nessuna regione (i tecnici veri e propri) si riduce notevolmente, passando da 250 a 163 e permettendo conseguentemente di identificare la altrimenti non individuabile provenienza territoriale di ben 87 governanti che, per comodità espositiva, definisco come *falsi tecnici*. Tali governanti, complessivamente oltre il 4% dei casi, possono essere così aggiunti nel calcolo delle quote di ogni regione. La loro addizione produce un aumento dei contingenti governativi di tutte le regioni con l'eccezione del Molise che, con soli 8 governanti, resta l'unità territoriale meno presente nei gabinetti. La Lombardia, il cui contingente sale a 236 unità, mantiene il primato di regione più governativa davanti a Lazio e Campania. Tuttavia, la regione che più beneficia di questa operazione contabile è l'Emilia-Romagna, la cui quota di governanti aumenta di oltre sette decimi di punto percentuale, a causa della notevole presenza di falsi tecnici ad essa riconducibili (15 su 87).

Poiché ai fini della nostra analisi la quota di governanti tecnici non è rilevante, la quinta colonna della tabella 1 riporta la percentuale di governanti provenienti da ciascuna regione – determinati come sopra – calcolata in base al totale dei soli governanti dalla provenienza territoriale determinata (escludendo, cioè, i 163 tecnici). Questa operazione non cambia ovviamente la posizione relativa delle regioni rispetto a quanto appena determinato in base a tutti i casi. Però, essa permette un immediato raffronto con il periodo studiato da Calise e Mannheimer, le cui quote percentuali medie di governanti per regione sono riportate nella sesta colonna della tabella 1. Come si può notare, le posizioni di vertice e di coda occupate da Lombardia e Molise in entrambi i periodi rappresentano un importante elemento di continuità. Tuttavia, raffrontando i valori del periodo 1976-2001 con quelli del periodo 1948-1976, si segnalano anche degli elementi di discontinuità (settima colonna), particolarmente accentuati, in positivo, nel caso del Lazio (+2,68%), e, in negativo, di Liguria (-1,43%) e Calabria (-1,24%).

Risultati

Fin qui la graduatoria tra regioni e aggregati regionali, che tuttavia non chiarisce la misura in cui i governi degli ultimi 25 anni siano stati territorialmente rappresentativi. Allo scopo di fornire un primo quadro della rappresentatività dei governi, cioè della misura in cui i contingenti governativi di ogni regione corrispondano alle quote di elettorato delle stesse, la figura 1 presenta le quote percentuali medie di elettori e di governanti di ogni regione durante tutto il periodo considerato. Entrambe sono determinate facendo il rapporto tra il totale di elettori (o governanti) di ogni regione ed il totale complessivo degli elettori (o dei governanti) tra il 1976 e il 2001.

Tanto la figura 1 quanto l'indice di correlazione (r), pari a 0,965, mostrano l'esistenza di un'associazione molto forte tra le due variabili. Come si intuisce dalla figura, vi è una distribuzione quasi perfetta dei governanti secondo la provenienza territoriale, al punto che sono chiaramente identificabili due *cluster* comprendenti, rispettivamente, le regioni più e meno popolate, ai quali si deve poi aggiungere la Lombardia (le cui dimensioni sono tali da renderla un caso a se stante). Questa stretta associazione sembra perciò ribadire quanto già rilevato da Calise e Mannheimer (1981; 1982) in riferimento ai primi trent'anni di storia repubblicana: la composizione dei governi italiani segue una sorta di equilibrio territoriale, in base al quale la provenienza regionale di ministri e sottosegretari riflette la distribuzione sul territorio dei cittadini. Le regioni più popolate forniscono ai governi un numero maggiore di governanti; quelle meno popolate, viceversa, ne forniscono meno.

Nonostante la proporzionalità quasi perfetta dei governanti secondo la provenienza territoriale, persino superiore a quella già elevata riscontrata da Calise e Mannheimer nel periodo 1948-76, esistono – ora come allora – regioni sopra e sottorappresentate, la cui quota media di governanti è superiore o inferiore alla rispettiva quota di elettori. Tra le prime, si segnalano Lazio e Veneto; tra le seconde, Toscana, Emilia-Romagna e, soprattutto, Lombardia.

L'analisi fin qui svolta non consente di spiegare le ragioni alla base della posizione di queste regioni. Tuttavia, appare ragionevole ipotizzare che la posizione della Lombardia si spieghi a partire da considerazioni di carattere endogeno, quali l'ampiezza dell'elettorato di tale regione che, da solo, rappresenta

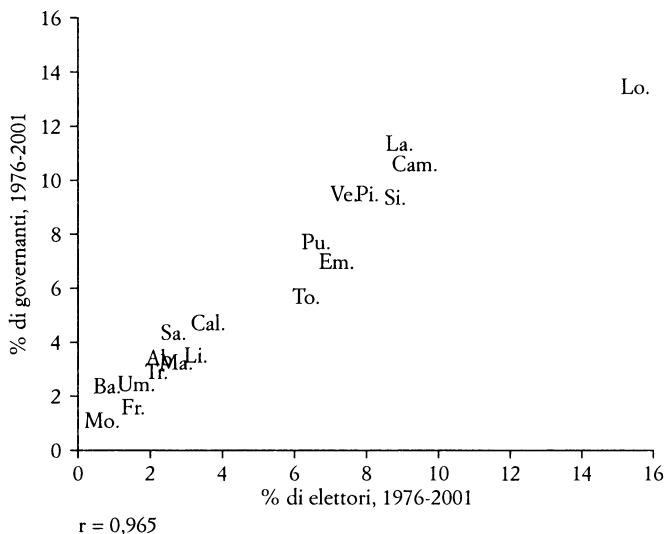


FIG. 1. Percentuale di governanti e di elettori per regione, 1976-2001.

oltre il 15% del totale nazionale. Data l'esistenza di limiti oltre i quali le compagini governative non possono essere allargate, la penalizzazione della Lombardia può essere interpretata come risultato della preoccupazione di garantire comunque alle altre regioni un numero di posti di governo sufficiente a dare loro un'adeguata rappresentanza. Diverso è invece il discorso relativo a Toscana ed Emilia-Romagna. In questo caso, la sottorappresentazione è probabilmente da attribuirsi a fattori esogeni, quali il tradizionale carattere «rosso» di queste regioni che, salvi gli anni dei governi della tredicesima legislatura, si sono trovate costantemente nella posizione di roccaforti elettorali dell'opposizione di sinistra. Diametralmente opposta la posizione del Veneto «bianco»; mentre la sovrarappresentazione del Lazio, principale elemento di novità rispetto al periodo 1948-76, potrebbe rimandare ad una maggiore volatilità dell'elettorato di questa regione, i cui pronunciamenti elettorali potrebbero averlo messo in condizione, anche in virtù della propria ampiezza, di rappresentare una *constituency* di primo piano un po' per tutti i governi.

Le figure 2 e 3, nelle quali i dati della precedente figura sono disaggregati distinguendo tra il periodo precedente e quel-

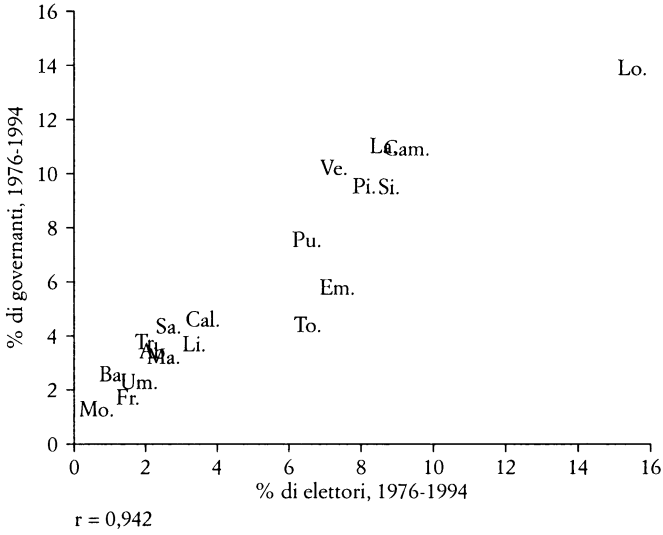


FIG. 2. Percentuale di governanti e di elettori per regione, 1976-1994.

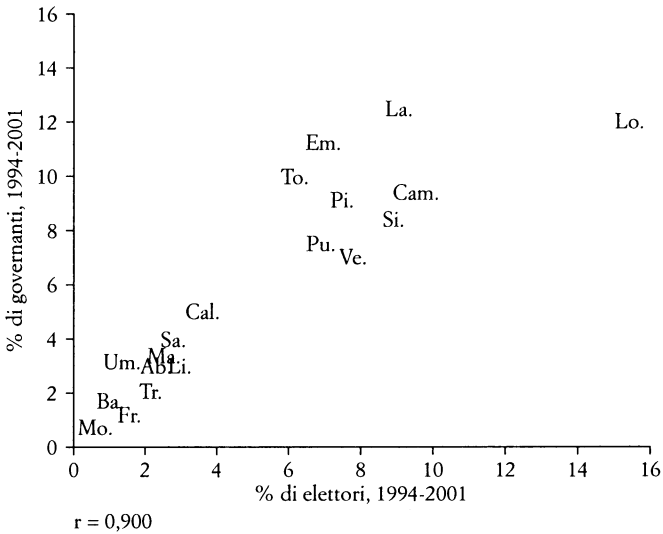


FIG. 3. Percentuale di governanti e di elettori per regione, 1994-2001.

lo successivo l'introduzione della nuova legge elettorale, sembrano corroborare queste interpretazioni. In entrambi i periodi, sia pure in misura diversa e crescente, la Lombardia continua ad apparire sottorappresentata; mentre la posizione delle due regioni «rosse» e del Veneto «bianco» – probabilmente per effetto della presenza di quattro governi di centro-sinistra tra i sei formatesi successivamente all'introduzione della nuova legge elettorale – si invertono nel passaggio da un periodo all'altro, suggerendo così che le ragioni esogene menzionate precedentemente siano effettivamente alla base di tali mutamenti. Analogamente, nel passaggio dalla fase pre-1993 a quella post-1993 migliora anche la posizione del Lazio, verosimilmente a causa della posizione occupata da questa regione nel quadro dei suffragi totali raccolti tanto dai partiti di centro-destra quanto da quelli di centro-sinistra.

Gli indici di correlazione relativi ai due periodi mostrano inoltre l'esistenza di un valore più elevato per il periodo 1976-1994 (0,942) che per quello 1994-2001 (0,900), fornendo perciò moderato sostegno all'ipotesi avanzata precedentemente che la rappresentatività territoriale dei governi, pur restando alta, sia progressivamente diminuita.

Proprio a causa di questa diminuzione, l'analisi fin qui svolta suggerisce che la rappresentatività territoriale dei governi possa essere più il sottoprodotto di una rappresentatività geopolitica, fondata cioè sulla distribuzione territoriale degli elettori *favorevoli ai partiti di governo*, che l'effetto diretto della volontà di dare a ciascuna regione una quota di portafogli proporzionale alla propria quota di elettorato. In altre parole, si ha l'impressione che dietro alla rappresentatività territoriale-demografica dei governi vi sia una rappresentatività territoriale-partitica fondata sulla forza elettorale dei partiti di governo in ogni regione, in base alla quale la distribuzione dei posti di governo riflette il peso delle diverse componenti territoriali dell'esecutivo.

Allo scopo di esaminare la fondatezza di questa ipotesi e, di conseguenza, gettare luce sulle cause alla base dei fenomeni di sovra e sottorappresentazione precedentemente riscontrati, esaminiamo ora la relazione tra la stessa composizione territoriale dei governi e la distribuzione territoriale dell'elettorato in favore dei partiti di governo. Seguendo Calise e Mannheimer (1981, 569), la variabile che utilizzo per stimare, in ogni regione, la forza dei partiti al governo è data dal numero di voti espressi

nella regione per tali partiti rapportato al numero totale di voti da questi ottenuti in tutto il paese. Naturalmente, nel caso in cui a legislatura iniziata si sia formata una coalizione partitica diversa da quella di inizio legislatura, il conteggio dei voti è fatto in base ai dati delle ultime elezioni politiche, quelle cioè, all'origine della stessa legislatura.

La figura 4, che riproduce questa relazione, mostra l'esistenza di una forte associazione lineare tra le due variabili in esame – testimoniata anche dall'elevato indice di correlazione (0,961) – ad indicazione dell'esistenza di una spiccata rappresentatività territoriale di partito. Rispetto alla figura 1, relativa alla relazione tra ripartizione dei posti di governo e distribuzione territoriale di tutto l'elettorato, l'unica regione che muta posizione è la Sicilia, la cui leggera sottorappresentazione in termini di elettorato è annullata qualora si consideri la rappresentatività di partito. Ben più importante, tuttavia, è sottolineare come si riducono da un lato la sottorappresentazione di Emilia-Romagna e Toscana e, dall'altro, la sovrarappresentazione del Veneto, a dimostrazione di come la posizione di queste regioni, profondamente connotate dal punto di vista subculturale, sia influenzata, come ipotizzato in precedenza, da fattori, quali quello partitico, diversi dalla distribuzione dell'elettorato. Infine, risulta invece accentuata la penalizzazione della Lombardia, la cui posizione appare ora come il prodotto non solo delle ragioni di natura demografica delineate in precedenza ma anche di motivazioni di natura strettamente partitica¹³.

I dati alla base della figura 4, relativi a tutto il periodo 1976-2001, possono essere disaggregati distinguendo, analogamente a quanto fatto nelle figure 2 e 3, tra il periodo precedente e quello successivo l'introduzione del nuovo sistema elettorale. Questa disaggregazione è utile in quanto cattura non solo le dinamiche eventualmente associate al mutamento della legge elettorale varata nel 1993, ma anche il passaggio dai governi imperniati sulla Dc a quelli successivi, costituiti, alternativamente, da partiti di centro-destra e centro-sinistra. Le figure 5 e 6, che riproducono le relazioni fra la provenienza territoriale dei go-

¹³ Evidenziando una forte associazione tra la composizione dei governi e la forza elettorale dei partiti di governo in ogni regione, i dati forniscono un ulteriore elemento di continuità rispetto al passato (Calise e Mannheim 1981; 1982), cosa che non è sorprendente visto che i suffragi che i partiti possono raccogliere in una regione è ovviamente funzione dell'ampiezza della popolazione di quest'ultima.

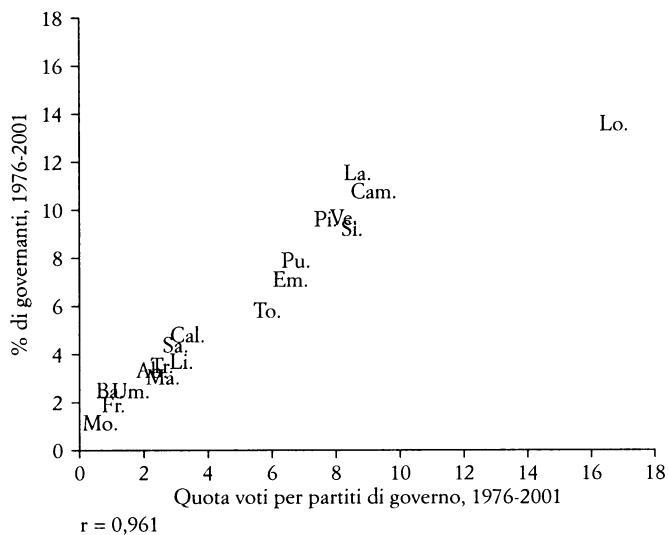


FIG. 4. Percentuale di governanti e quota di voti per i partiti di governo per regione, 1976-2001.

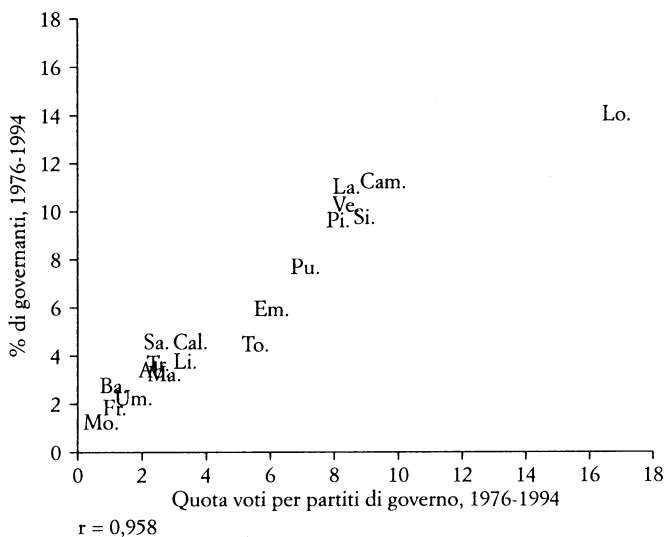


FIG. 5. Percentuale di governanti e quota di voti per i partiti di governo per regione, 1976-1994.

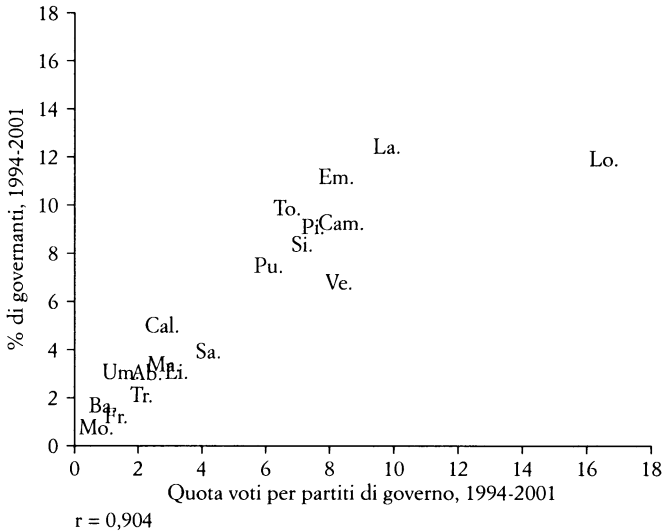


FIG. 6. Percentuale di governanti e quota di voti per i partiti di governo per regione, 1994-2001.

vernanti e la distribuzione territoriale dell'elettorato favorevole ai partiti di governo per questi due periodi, confermano l'esistenza della stretta relazione tra le due variabili analizzate, come evidenziato dagli indici di correlazione pari, rispettivamente, a 0,958 e 0,904. A sostegno delle ipotesi avanzate commentando la figura 4, i fenomeni di sovra e sottorappresentazione sembrano potersi effettivamente ricondurre alla rappresentatività di partito. Tanto la sottorappresentazione complessiva di Emilia-Romagna e Toscana, quanto la sovrarappresentazione del Veneto registrate nella figura 4, infatti, sono il risultato di dinamiche contrapposte, verificatesi, rispettivamente, nei due periodi in esame. In modo simile, la sottorappresentazione complessiva della Lombardia, deriva da una sottorappresentazione di natura principalmente demografica nel periodo 1976-1994 e una, più marcata e di natura partitica, nel periodo successivo.

Poiché tra il 1994 e il 2001, come ricordato più volte, vi sono stati governi non solo differenti da quelli del periodo precedente, ma di segno diametralmente opposto tra loro – due di centro-destra e quattro di centro-sinistra – è opportuno disaggregare ulteriormente i dati alla base della figura 6 in modo da

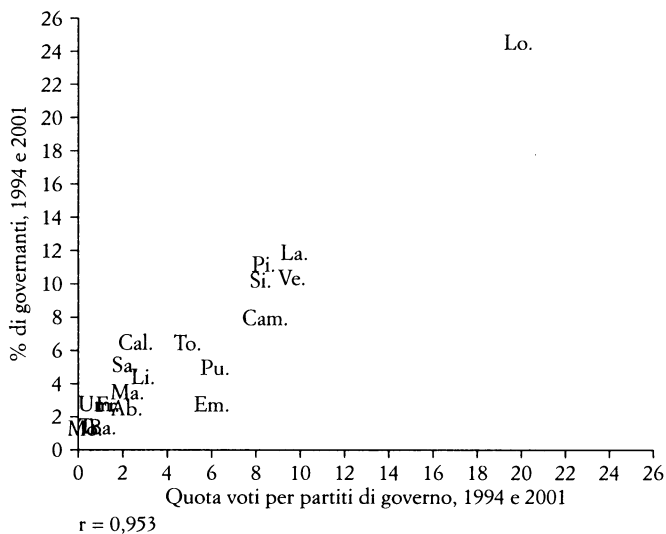


FIG. 7. Percentuale di governanti e quota di voti per i partiti di governo per regione, 1994 e 2001.

avere un quadro più chiaro della relazione tra la distribuzione territoriale dei posti di governo e le quote di voti per i partiti di governo a seconda delle differenti coalizioni al governo. Questi dati sono presentati nelle figure 7 e 8, relative, rispettivamente, ai governi di centro-destra e centro-sinistra.

Come si può notare, le due figure mostrano come l'immagine ricavabile dalla figura 6 sia in realtà il prodotto di opposte tendenze. In particolare, spiccano le inverse posizioni di Emilia-Romagna e Lombardia, fortemente penalizzate o premiate a seconda dei partiti al governo. Gli stessi dati di Veneto e Toscana, pur restando costanti nel segno, testimoniano variazioni molto ampie, che non trovano invece riscontro nei governi dell'epoca Dc, dove sovrarappresentazioni e sottorappresentazioni erano comunque contenute. Da questo punto di vista, gli elevati tassi di sovra e sottorappresentazione sembrerebbero in qualche misura suffragare l'ipotesi avanzata inizialmente sulle conseguenze derivanti dalle mutate regole della competizione elettorale. Con l'adozione di un sistema elettorale misto ma prevalentemente maggioritario, la vittoria o la sconfitta delle coalizioni partitiche non passano più per una semplice massimizzazione

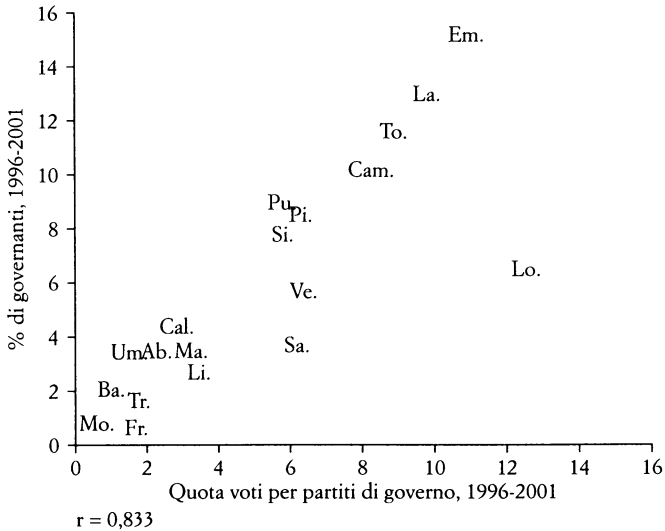


FIG. 8. Percentuale di governanti e quota di voti per i partiti di governo per regione, 1996-2001.

dei suffragi. Passano anche e soprattutto attraverso una loro distribuzione territoriale tale da massimizzare il numero di collegi uninominali conquistabili dai partiti stessi. Data questa diversa logica, le maggiori differenze riscontrabili in quest'ultimo periodo tra distribuzione territoriale dei posti di governo e dei suffragi a favore dei partiti al governo potrebbero essere dovute non solo ad equilibri territoriali-partitici basati sul peso elettorale di ogni regione, ma anche, o forse soprattutto, sul peso parlamentare di ciascuna di esse, in funzione cioè della distribuzione regionale della maggioranza di governo.

Per sottoporre a test quest'ultima ipotesi, occorre porre in relazione la distribuzione territoriale dei posti di governo con la distribuzione territoriale dei seggi conquistati dai partiti di governo. Analogamente all'indicatore impiegato per stimare la distribuzione territoriale dei voti per i partiti di governo, la quota regionale di seggi dei partiti di governo è misurata come rapporto tra seggi conquistati dai partiti di governo in ogni regione e il totale dei seggi conquistati dai partiti di governo in tutta Italia.

Dalle figure 9 e 10 non emergono tuttavia segnali univoci ri-

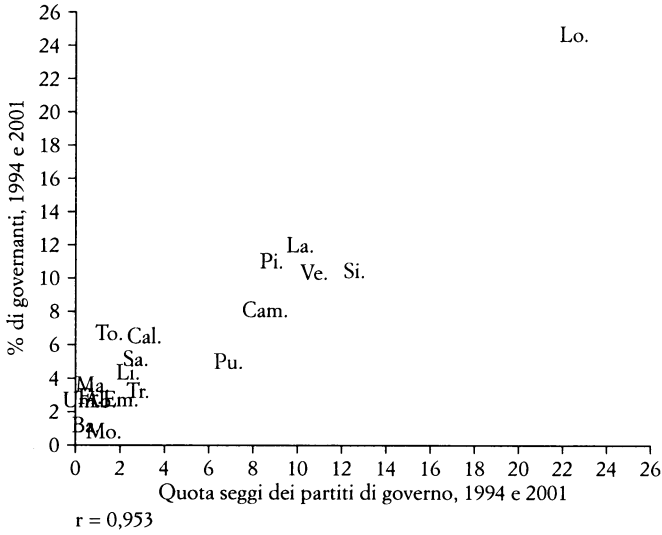


FIG. 9. Percentuale di governanti e quota di seggi per i partiti di governo per regione, 1994 e 2001.

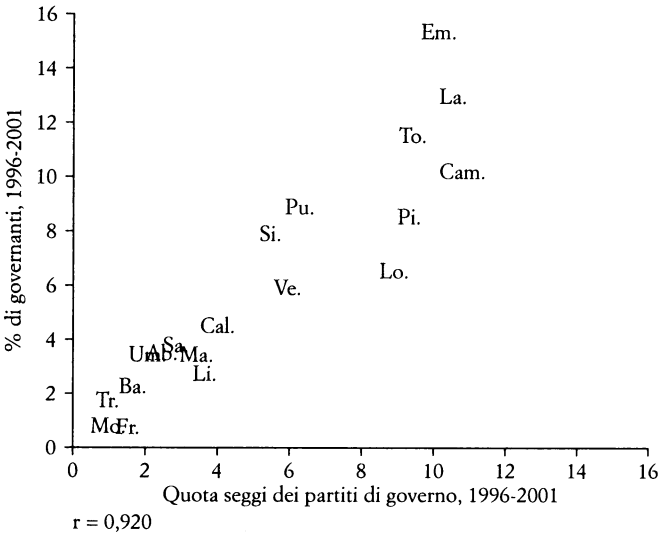


FIG. 10. Percentuale di governanti e quota di seggi per i partiti di governo per regione, 1996-2001.

petto all'ipotesi che la distribuzione territoriale dei seggi di governo segua, a partire dall'introduzione del nuovo sistema elettorale, più le quote regionali di seggi che quelle di voti. A favore di tale ipotesi vi è il caso della Lombardia, la cui sovra e sottorappresentazione, rispettivamente durante i governi di centro-destra e di centro-sinistra, risulta ridotta considerando i seggi anziché i voti. Ma altrettanto non si può dire per l'Emilia-Romagna, ulteriormente sovrarappresentata in rapporto alla propria quota di seggi per il centro-sinistra, o per il Veneto, ancor più sottorappresentato rispetto alla propria quota di seggi per il centro-destra¹⁴. Complessivamente, l'ipotesi delineata in precedenza è moderatamente sostenuta dall'indice di correlazione tra la provenienza territoriale dei governanti di centro-sinistra e la quota di seggi conquistata da tali partiti in ogni regione, pari a 0,920 e perciò decisamente superiore all'indice di correlazione tra provenienza territoriale dei governanti e quota di voti, pari a 0,833. Nel caso dei partiti di centro-destra, il già elevatissimo 0,953 non subisce alcuna modifica.

Se dunque non emerge un'indicazione precisa sull'appropriatezza di misurare in seggi anziché in voti la forza elettorale dei partiti di governo a partire dall'introduzione della nuova legge elettorale, l'analisi fin qui svolta sottolinea comunque la multicollinearità tra entrambe le variabili esplicative utilizzate – quota di elettori in generale e quota di elettori favorevoli ai partiti di governo – e la ripartizione dei posti di governo. Di conseguenza, il prossimo passo da compiere nell'analisi deve necessariamente consistere nel determinare l'intensità degli effetti di ciascuna di esse.

Prima di procedere in questo senso è tuttavia opportuno evidenziare come l'analisi abbia altresì mostrato una diminuzione della rappresentatività territoriale-demografica – come ipotizzato inizialmente – in corrispondenza della crisi democristiana e dell'adozione della nuova legge elettorale. L'esame delle figure 2 e 3 aveva fornito solo limitate indicazioni in questo senso: l'indice di correlazione tra quota di governanti e quota di elettori nel periodo 1976-1994 (0,958), era infatti solo di poco superiore a quello, già elevato, per il periodo 1994-2001 (0,900). La dispersione rilevabile nelle figure 11 e 12, che disaggregano i

¹⁴ Va tuttavia notato che mentre in Veneto il centro-destra ha mediamente ottenuto una quota di seggi superiore a quella di voti, ciò non avviene nel caso del centro-sinistra in Emilia-Romagna.

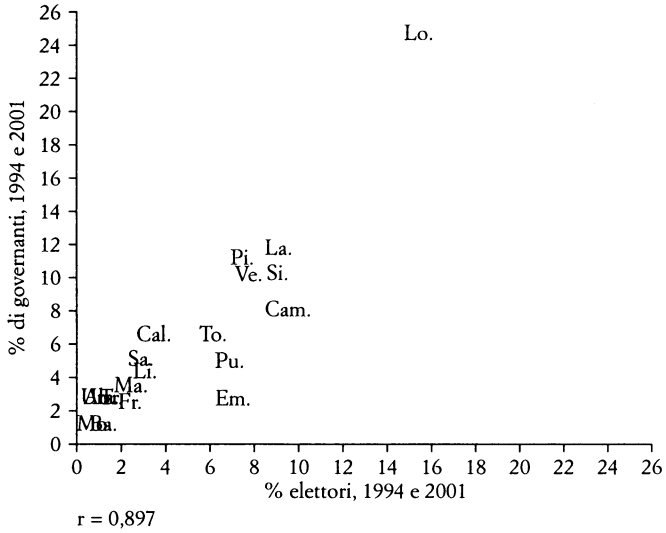


FIG. 11. Percentuale di governanti e di elettori per regione, 1994 e 2001.

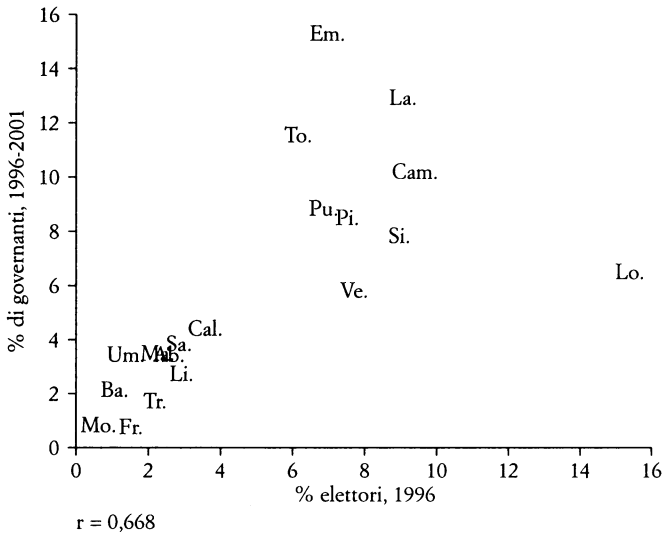


FIG. 12. Percentuale di governanti e di elettori per regione, 1996-2001.

dati del periodo 1994-2001 a seconda del colore politico dei gabinetti di volta in volta al governo, forniscono sotto questo aspetto ben altre indicazioni. In entrambe le figure, ma specialmente in quella relativa ai governi di centro-sinistra, i casi si allontanano in misura crescente – rispetto all'epoca del proporzionale – dall'immaginaria bisettrice che indica la perfetta proporzionalità tra le due variabili e, mentre alcune regioni sono molto sovrarappresentate, altre sono decisamente penalizzate. La posizione dei casi nei due diagrammi permette comunque di stabilire l'esistenza di un'associazione forte (specialmente nel caso dei governi di centro-destra) e statisticamente significativa tra la distribuzione territoriale dei posti di governo e degli elettori; tuttavia i più bassi indici di correlazione, pari, nel caso del centro-destra a 0,897 e, in quello del centro-sinistra a 0,668, evidenziano come, in questa fase, la rappresentatività territoriale dei governi italiani sia inequivocabilmente diminuita. Certamente, dati questi valori, essa rimane elevata – e non potrebbe essere altrimenti data la forte correlazione tra quota di elettorato regionale favorevole ai partiti di governo e quota regionale di tutto l'elettorato; ma la tendenza di fondo espressa da questo gruppo di casi indica una sua altrettanto chiara diminuzione.

Riassumendo, l'analisi fin qui svolta ha evidenziato l'esistenza di una forte associazione tra la composizione territoriale dei governi e la distribuzione territoriale sia dell'elettorato in generale che dei partiti di governo in particolare, quest'ultima declinata alternativamente in termini di voti e – limitatamente alle ultime tre legislature – di seggi. Tali correlazioni confermano le conclusioni cui giunsero Calise e Mannheim (1981; 1982) in riferimento ai primi trent'anni di storia repubblicana, evidenziando come la composizione territoriale dei governi sia, nel suo insieme, fortemente rappresentativa.

Tuttavia, la diminuzione nel corso del tempo della rappresentatività territoriale-demografica contrasta con la sostanziale tenuta della rappresentatività territoriale dei soli elettori favorevoli ai partiti di governo. Ciò, nel momento in cui si voglia stimare la portata esplicativa delle due variabili, suggerisce che il fattore geopolitico possa essere preponderante. Tuttavia, per risolvere con precisione quest'ultimo quesito, le correlazioni individuate finora non sono sufficienti, specialmente in considerazione del fatto che le due variabili indipendenti sono a loro volta strettamente correlate. Come già accennato, i suffragi ottenuti dai partiti di governo in ogni regione dipendono infatti in lar-

TAB. 2. *La composizione territoriale dei governi: equazioni per la stima del modello in ogni periodo (1976-1994; 1994 e 2001; 1996-2001)*

Variabili indipendenti	Equazione I: forza dei partiti di governo (Pg)	Equazione II: distribuzione territoriale posti di governo (Gtot)
1976-1994		
El	0,991	-0,433
Pg	-	1.387
R ²	0,983	0,920
1994 e 2001		
El	0,973	-0,578
Pg	-	1.515
R ²	0,947	0,926
1996-2001		
El	0,881	-0,295
Pg	-	1.093
R ²	0,776	0,714

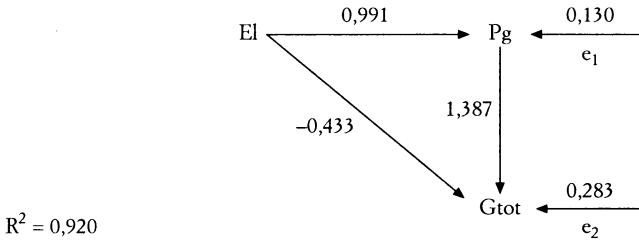
ga misura dall'ampiezza dell'elettorato della stessa¹⁵. Per rispondere a questo quesito, è necessario perciò ricorrere ad una differente tecnica di analisi, la *path analysis*, che consente di stimare la portata esplicativa di ciascuna variabile indipendente, nonché la misura in cui l'effetto di questa sulla variabile dipendente sia diretto o indiretto¹⁶.

La tabella 2 e la figura 13 presentano il modello impiegato per l'analisi e i risultati ottenuti in riferimento ai tre tipi di coalizioni governative sperimentate dall'Italia nel corso di questi 25 anni: quelle centrate sulla Dc (1976-1994), il centro-destra (1994 e 2001) e il centro-sinistra (1996-2001). I coefficienti causali (*path coefficients*) riportati nella figura 13, eguali a loro volta ai coefficienti di regressione standardizzati (beta) della tabel-

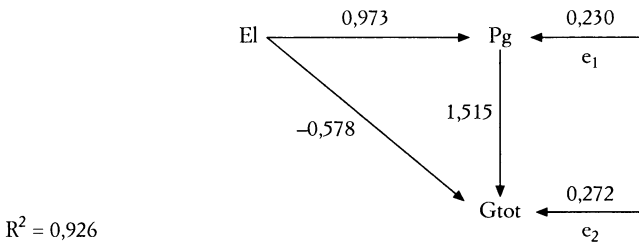
¹⁵ Nelle regioni dove la percentuale di elettori è più elevata, anche la quota di voti per i partiti di governo è ovviamente più alta, come indicato dall'indice di correlazione tra queste due variabili per l'intero periodo 1976-2001, pari a 0,995.

¹⁶ In questo caso, la *path analysis* permette di stabilire la misura in cui la variabile quota di elettori influisce direttamente sulla variabile quota di governanti di ogni regione e la misura in cui quest'influenza sia indiretta agendo attraverso la variabile quota di elettori favorevoli ai partiti di governo.

1976-1994 (governi Dc e Dc più alleati)



1994 e 2001 (governi centro-destra)



1996-2001 (governi centro-sinistra)

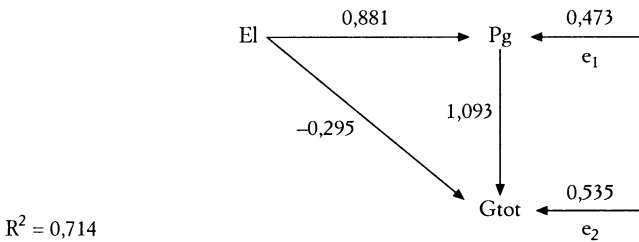


FIG. 13. Modelli esplicativi della ripartizione territoriale dei governanti.

la 2, stimano l'impatto di ognuna delle due variabili indipendenti sulla variabile dipendente. I coefficienti associati ai termini residuali (e_1 e e_2) rappresentano le quote residue di variazione non spiegate dal modello e sono eguali alla radice quadrata del complemento a uno del coefficiente di determinazione di ogni singola equazione (gli R^2 della tab. 2). I nessi causali tra le variabili, infine, sono rappresentati dalle frecce: la quota di elet-

tori di ciascuna regione (El) influenza tanto la forza dei partiti di governo (Pg) in quella regione quanto la distribuzione territoriale dei posti di governo (Gtot); mentre quest'ultima è a sua volta influenzata dalla variabile geopolitica¹⁷.

Poiché i *path coefficients* sono valori standardizzati, l'interpretazione degli effetti causali che essi esprimono è fatta in termini di deviazioni standard. Così, ad esempio, nel modello relativo al periodo 1976-1994, il coefficiente che lega Pg a Gtot pari a 1,387 indica che un incremento della forza regionale dei partiti di governo pari ad una deviazione standard produce un aumento della quota di governanti regionali più che proporzionale (circa quattro terzi di deviazione standard).

Mentre l'effetto di Pg su Gtot è diretto e, in quanto tale, immediato, l'effetto di El su Gtot è invece composto dal suo effetto diretto, indicato dal relativo coefficiente, più il suo effetto indiretto attraverso Pg, a sua volta eguale al prodotto dei coefficienti causali che formano il legame tra El e Gtot. Sempre in riferimento al modello relativo al periodo 1976-1994, l'effetto indiretto di El su Gtot è quindi pari a $0,991 \times 1,387 = 1,375$, per un effetto totale uguale a $-0,433 + 1,375 = 0,942$ esattamente eguale al valore dell'indice di correlazione precedentemente calcolato.

Ripetendo queste operazioni per tutti i periodi temporali, si ottiene così il quadro completo delle relazioni tra le tre variabili. Negli anni 1976-1994, come anticipato, l'effetto di Pg su Gtot è 1,387, mentre quello di El è 0,942. Nel periodo corrispondente ai governi di centro-destra (1994 e 2001), Pg produ-

¹⁷ Mentre è ovvio che l'ampiezza della popolazione di ogni regione influenzi la quantità di voti che i partiti di governo possono ottenere nella stessa e che la relazione opposta non abbia logicamente senso, la relazione tra forza regionale dei partiti di governo e distribuzione territoriale dei posti di governo è più problematica. Se infatti è plausibile che la composizione territoriale dei governi sia influenzata dalla geopolitica del paese, si potrebbe ugualmente ipotizzare l'esistenza di una relazione inversa, in virtù della quale sia la distribuzione territoriale dei seggi governativi a influenzare le performance dei partiti di governo in ogni regione. In questa sede, tuttavia, trascurò questa possibilità, poiché i dati in esame non ne consentono una stima rigorosa. Se è indubbio che la composizione dei governi agisca sulle vicende elettorali dei partiti che li compongono, è altrettanto vero che queste ultime dipendono anche da altri fattori la cui rilevanza è probabilmente maggiore. Ridurre la dinamica dei voti a favore dei partiti di governo alla sola composizione territoriale del governo sarebbe in sostanza non accurato e condurrebbe a risultati sicuramente insoddisfacenti; mentre introdurre nel modello ulteriori variabili, che potrebbero rendere conto dell'andamento elettorale di tali partiti, porterebbe ad un vero e proprio studio elettorale che, però, fuoriesce dagli scopi, più modesti, di questo lavoro.

TAB. 3. *Coefficienti causali delle variabili indipendenti El e Pg sulla variabile dipendente Gtot in ogni legislatura*

	VII (1976-1979)	VIII (1979-1983)	IX (1983-1987)	Legislature X (1987-1992)	XI (1992-1994)	XII (1994-1996)	XIII (1996-2001)	XIV (2001—)
El	0,806	0,933	0,890	0,889	0,939	0,884	0,668	0,843
Pg	1,699	1,187	0,489	-0,370	0,172	1,191	1,093	1,688
$\Gamma_{Pg, El}$	0,980	0,986	0,985	0,978	0,961	0,956	0,881	0,986
R^2	0,764	0,908	0,798	0,797	0,885	0,903	0,741	0,790

ce un effetto eguale a 1,515, mentre l'effetto di El è 0,896. Nella fase dei governi di centro-sinistra, infine, Pg ha un effetto di 1,093 e El di 0,668. Complessivamente, la *path analysis* conferma quindi quanto già suggerito in presenza: in ogni periodo, è soprattutto la forza dei partiti di governo in ogni regione a determinare la distribuzione territoriale dei seggi governativi. In tutti e tre i periodi temporali vi è una chiara prevalenza di Pg su El che, a sua volta, assume, tra il 1994 e il 2001, valori inferiori a quelli del periodo precedente, a conferma che, in misura variabile, la rappresentatività territoriale dei governi, pur rimanendo comunque elevata, è nel complesso effettivamente diminuita in corrispondenza del mutare delle basi elettorali dei governi e l'introduzione del nuovo sistema elettorale.

L'ulteriore replica della *path analysis* disaggregando i dati per ogni legislatura, permette di ottenere i coefficienti sinteticamente riportati nella tabella 3, che mostrano con più precisione l'evoluzione della rappresentatività territoriale dei governi italiani.

Anzitutto, i valori di R^2 mostrano come la capacità esplicativa del modello sia, nel complesso, sempre relativamente elevata. La quota di varianza di Gtot spiegata dalle due variabili indipendenti oscilla infatti da un minimo di 74% nella tredicesima legislatura ad un massimo di 91% nell'ottava.

Per quanto riguarda gli effetti prodotti dalle due variabili indipendenti Pg e El su Gtot, i dati mostrano come nella prima legislatura considerata (la settima), il principale – se non esclusivo – fattore esplicativo sia costituito da Pg, il cui peso scende nell'ottava legislatura, fino a lasciare spazio, nelle tre successive legislature a El. In misura variabile, nelle ultime legislature (nona, decima e undicesima) elette con il sistema proporzionale e caratterizzate da governi imperniati sulla Dc, è la semplice di-

struttura regionale dell'elettorato a informare la ripartizione territoriale dei posti di governo. Al di là di quale sia il principale fattore esplicativo, Pg o El, la correlazione tra quota di elettorato e quota di elettorato favorevole ai partiti di governo, fa sì che tutti i governi compresi all'interno di tutto il periodo 1976-1994 siano altamente rappresentativi dal punto di vista territoriale.

La situazione cambia radicalmente con le elezioni del 1994, le prime svolte con la nuova legge elettorale, che avviano la dodicesima legislatura e segnano la fine dei gabinetti centrati sulla Dc. In questo caso, il fattore partitico spiega pressoché da solo l'intera varianza di Gtot. Tuttavia, la rappresentatività territoriale dell'esecutivo scaturito da tali elezioni rimane abbastanza elevata, probabilmente per effetto del reciproco annullamento, all'interno della compagine governativa, tra la componente nordista, rappresentata principalmente dai membri della Lega Nord, e quella meridionalista, costituita dagli esponenti di Alleanza Nazionale.

Nella tredicesima legislatura si assiste ancora alla prevalenza di Pg; tuttavia la rappresentatività territoriale raggiunge in questo caso il proprio minimo, in corrispondenza di una minore capacità esplicativa dell'intero modello che indica come, in questa legislatura, sia aumentato il peso, nello stabilire la distribuzione territoriale dei governanti, di criteri diversi da quelli qui ipotizzati. Nell'ultima legislatura qui considerata, la quattordicesima, si assiste infine ad un nuovo accrescersi della capacità esplicativa del modello, segnato da un nuovo incremento del peso di entrambe le variabili del modello.

Conclusioni

Cosa è successo dopo il 1976? I governi italiani hanno continuato ad essere territorialmente rappresentativi? Quali sono le differenze, se ve ne sono, rispetto a quanto emerso nel periodo precedente? Sono queste le domande da cui il presente lavoro ha preso inizialmente le mosse.

L'esame della composizione territoriale dei governi italiani a partire dal 1976 ha messo in evidenza sia elementi di rottura che di continuità con i primi trent'anni di storia repubblicana.

Anzitutto, un importante elemento di novità, concernente il personale di governo piuttosto che i governi in quanto soggetti

collettivi, è costituito dal crescente impiego, negli anni qui studiati, di ministri e sottosegretari di estrazione non parlamentare. Mentre nel periodo precedente quasi tutti i governanti erano parlamentari, una considerevole quota dei governanti di questi ultimi 25 anni non è riconducibile all'assemblea legislativa (Strøm 2000, 207; Verzichelli 2001, 91; Campus 2002, 280-281). Tale personale, tuttavia, è diviso tra coloro che si possono definire come tecnici veri e propri e coloro che, per comodità espositiva, ho precedentemente definito falsi tecnici. I primi hanno occupato una posizione di primo piano negli anni compresi tra l'inizio della crisi del sistema di partito dominato dalla Dc e il consolidamento di quello ad esso subentrato (Vassallo 1994). I secondi, invece, sono un tratto tipico delle legislature successive all'introduzione della nuova legge elettorale. Mentre i tecnici si caratterizzano in base alle proprie capacità professionali e, in misura maggiore o minore, per l'autonomia da partiti e *constituency* territoriali, i falsi tecnici non presentano tali tratti, essendo semplicemente dei politici non parlamentari – talvolta semplicemente per aver perso le elezioni – al momento del proprio ingresso al governo.

Parallelamente a questo elemento di novità, i dati emersi dall'esame del periodo 1976-2001 hanno evidenziato come, nelle otto legislature considerate, la ripartizione territoriale dei posti di governo abbia seguito criteri variabili, analogamente a quanto verificatosi durante i primi trent'anni di storia repubblicana. L'importanza della rappresentatività partitica rispetto a quella demografica è progressivamente scemata a partire dalla settima legislatura, per poi riprendere quota e assumere nuovamente il ruolo di principale variabile esplicativa dalla dodicesima legislatura. Tale traiettoria ha idealmente accompagnato il declino, dapprima lento e poi accelerato, della Dc e di un intero sistema partitico, fino alla loro sostituzione, in corrispondenza delle prime elezioni svoltesi con una nuova legge elettorale, con un nuovo sistema di partito differente sia per attori protagonisti che per formato e meccanica. Di qui, l'impressione che la capacità di imporre la propria presenza all'interno degli esecutivi da parte delle componenti territoriali dei partiti sia funzione non solo del loro peso elettorale relativo ma anche della legittimità, più in generale, dei partiti in quanto strumenti di rappresentanza politica.

A fronte delle alterne vicende della rappresentatività territoriale di partito, la rappresentatività territoriale-demografica dei

governi è rimasta elevata durante tutto l'arco di tempo considerato, segnando quindi un altro elemento di continuità con quanto già rilevato da Calise e Mannheimer in riferimento alla fase da loro studiata. Ora come allora, tale rappresentatività trova il proprio fondamento nella stretta relazione tra distribuzione sul territorio di tutti gli elettori e dei soli elettori favorevoli ai partiti di governo. Nonostante questa costante, i dati qui esaminati hanno altresì evidenziato una diminuzione di questa rappresentatività in corrispondenza della tredicesima legislatura, in riferimento alla quale anche la complessiva capacità esplicativa del modello utilizzato è risultata inferiore. Ciò suggerisce che negli anni di quella legislatura la distribuzione territoriale dei governanti sia stata influenzata anche da fattori diversi da quelli considerati. Questo può essere forse attribuito al fatto che la tredicesima legislatura corrisponde alla formazione di governi sostenuti da partiti dalle *constituency* – anche territoriali – differenti da quelle tradizionalmente alla base dei governi italiani. È plausibile che questa nuova fase della politica italiana abbia influenzato, tra le altre cose, anche la ripartizione territoriale dei posti di governo.

Rispetto alle ipotesi formulate inizialmente, i dati suggeriscono che in corrispondenza delle mutate basi elettorali dei governi – dovuta alla formazione di governi sostenuti da coalizioni partitiche diverse da quelle precedenti – si sia effettivamente verificata una certa riduzione della rappresentatività territoriale. Mentre i governi fondati sull'alleanza tra la Dc e i partiti di laico-socialisti avevano fondamenta territoriali molto vaste, che coprivano in modo abbastanza omogeneo il territorio di tutto il paese, i governi nati dopo il 1994 non hanno mostrato di avere questa proprietà e si sono anzi configurati come l'espressione di particolari aree geografiche. Questo dato, come si è visto, è particolarmente evidente per i governi di centro-sinistra della tredicesima legislatura; ma, in misura minore, anche per quelli di centro-destra della dodicesima e della quattordicesima. D'altra parte, non è probabilmente un caso che negli anni tra il 1976 e il 1994 la minore rappresentatività territoriale dei governi si sia registrata durante la settima legislatura, in corrispondenza della quale, due dei tre gabinetti succedutesi furono costituiti da monocolori Dc, la cui composizione era fondata anzitutto su una rappresentatività di partito che, necessariamente, rifletteva un elettorato – quello Dc – distribuito sul territorio nazionale in modo meno omogeneo di quello delle successive coalizioni quadripartite e pentapartite.

I dati sui governi delle ultime tre legislature, per contro, non sembrano portare sostegno all'ipotesi che la minore rappresentatività territoriale dei governi di questa fase sia attribuibile, in qualche misura, all'adozione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario. Come si è visto, i sei governi di partito delle ultime tre legislature (Berlusconi I e II, Prodi, D'Alema I e II e Amato II) sono caratterizzati da diversi tassi di rappresentatività territoriale, le cui variazioni appaiono riflettere in primo luogo la formazione di coalizioni di governo tra loro diverse e in grado di penetrare il territorio in misura altrettanto differenziata. Da questo punto di vista, è significativo che la maggiore rappresentatività territoriale del secondo governo Berlusconi corrisponda ad una ridistribuzione dell'elettorato di centro-destra rispetto al 1994. Allora, tale elettorato era dato dalla somma di due elettorati differenti, nell'ambito dei quali uno, quello settentrionale, era decisamente prevalente; fatto non più verificatosi – per diverse ragioni, non ultimo il ridimensionamento elettorale della Lega – nel 2001.

Riprendendo un tema rimasto a lungo inesplorato, questo lavoro ha segnalato i principali elementi di continuità e rottura registrati a tal proposito in Italia nel corso degli ultimi 25 anni. Diversi punti, quali ad esempio una soddisfacente spiegazione delle dinamiche alla base della minore rappresentatività territoriale dei governi della tredicesima legislatura – qui appena abbozzate – rimangono però inesplorati. È auspicabile che, a partire da questa prima ricognizione, altre ricerche si propongano di studiarli con puntualità.

Al di là dell'evoluzione della rappresentatività territoriale dei governi italiani nel periodo in esame, questa ricerca sottolinea infine come il fattore territorio, declinato tanto in termini partitici che demografici, influenzi la ripartizione dei posti di governo. È altresì augurabile che ulteriori lavori, riconoscendone appieno l'importanza, ne esaminino il ruolo approfonditamente, in riferimento sia alla distribuzione delle spoglie di governo che alle conseguenze di *policy* da ciò presumibilmente derivanti.

Riferimenti bibliografici

Allum, P. (1975), *Potere e società a Napoli nel dopoguerra*, Torino, Einaudi.

- Axelrod, R. (1970), *Conflict of Interest. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*, Chicago, Markham.
- Blondel, J. (1980), *World Leaders. Heads of Government in the Postwar Period*, London, Sage.
- (1985), *Government Ministers in the Contemporary World*, London, Sage.
- Blondel, J. e M. Cotta (a cura di) (1996), *Party and Government. An Inquiry into the Relationship between Governments Supporting Parties in Liberal Democracies*, Basingstoke, Macmillan.
- (a cura di) (2000), *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective*, New York, St. Martin's Press.
- Blondel, J. e F. Müller-Rommel (a cura di) (1997), *Cabinets in Western Europe*, London, Macmillan.
- Blondel, J. e J.L. Thiébault (a cura di) (1997), *The Profession of Government Minister in Western Europe*, London, Macmillan.
- Brownie, E. e J. Dreijmanis (a cura di) (1982), *Government Coalitions in Western Democracies*, New York, Longman.
- Calise, M. e R. Mannheim (1981), *Misurare i governi: la distribuzione territoriale dei governanti italiani, 1948-1978*, in «Il Mulino», n. 30, pp. 556-594.
- (1982), *Governanti in Italia. Un trentennio repubblicano 1946-1976*, Bologna, Il Mulino.
- (1986), *Come cambiano i governanti di partito*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 16, pp. 461-483.
- Campus, D. (2002), *La formazione del governo Berlusconi*, in G. Pasquino (a cura di), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2002 e il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Castles, F.G. e R. Wildenmann (a cura di) (1986), *Visions and Realities of Party Government*, Berlin e New York, de Gruyter.
- Cotta, M. (1986), *Governi*, in G. Pasquino (a cura di), *Manuale di scienza della politica*, Bologna, Il Mulino, pp. 329-382.
- Cotta, M., D. Della Porta e L. Morlino (2001), *Scienza Politica*, Bologna, Il Mulino, cap. 13, pp. 341-377.
- De Swaan, A. (1973), *Coalition Theories and Cabinet Formations*, Amsterdam, Elsevier.
- Dogan, M. (1981), *La sélection des ministres en Italie-Dix règles non-écrites*, in «International Political Science Review», n. 2, pp. 189-209.
- (1989), *Pathways to Power. Selecting Rulers in Pluralist Democracies*, Boulder, Westview Press.
- Fabbrini, S. e S. Vassallo (1999), *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.
- Finer, S.E. (1997), *The History of Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Fisichella, D. (1983), *Sul concetto di rappresentanza politica*, in D. Fisichella (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè.

- Ieraci, G. (1994), *La teoria delle coalizioni politiche*, Napoli, Morano Editore.
- Istituto Nazionale dell'Informazione (varie edizioni), *La Navicella*, Roma, Editoriale italiana.
- Jones, G.W. (1991), *West European Prime Ministers*, London, Frank Cass.
- Katz, R.S. (a cura di) (1987), *Party Governments: European and American Experiences*, Berlin e New York, de Gruyter.
- King, A. (1975), *Executives*, in F.I. Greenstein e N.W. Polsby (a cura di), *Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, vol. 5, pp. 173-256.
- Laver, M. e N. Schofield (1991), *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Laver, M. e K.A. Shepsle (1995), *Making and Breaking Governments*, New York, Cambridge University Press.
- Lijphart, A. (a cura di) (1992), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Linz, J.J. e A. Valenzuela (a cura di) (1992), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Mallory, J.R. (1984), *The Structure of Canadian Government*, Toronto, Gage.
- Mayntz, R. (1981), *Executive Leadership in Germany: Dispersion of Power or «Kanzlerdemokratie»?*, in R. Rose e E. Suleiman (a cura di), *Presidents and Prime Ministers*, London, Sage.
- Ministero dell'Interno, Direzione generale dell'Amministrazione civile, Direzione centrale per i servizi elettorali (1996), *Elezioni Politiche. 21 aprile 1996*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.
- (2001), *Elezione della Camera dei Deputati. 13 maggio 2001*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.
- Müller, W.C. e K. Strøm (a cura di) (2000), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Pappalardo, A. (1978), *Partiti e governi di coalizione in Europa*, Milano, Franco Angeli.
- Pasquino, G. (1995a), *Mandato popolare e governo*, Bologna, Il Mulino.
- (1995b), *I governi*, in G. Pasquino (a cura di), *La politica italiana. Dizionario critico 1945-95*, Bologna, Il Mulino, pp. 61-77.
- (a cura di) (1996), *1945-1996. Archivio della politica in Italia*, Laterza Multimedia.
- (1997), *Corso di scienza politica*, Bologna, Il Mulino, pp. 163-193.
- (1999), *La classe politica*, Bologna, Il Mulino, pp. 27-34.
- Pitkin, H.F. (1967), *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.
- Riker, W.H. (1962), *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press.
- Rose, R. (1974), *The Problem of Party Government*, London, Macmillan.

- (1984), *Understanding Big Government*, London, Sage Publications; trad. it. *L'espansione della sfera pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1988.
- Rose, R. e E.N. Suleiman (1981) (a cura di), *Presidents and Prime Ministers*, London, Sage.
- Sartori, G. (1968), *Representational Systems*, in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, Macmillan & Free Press, vol. 13, pp. 465-474, ora in *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 1987.
- (1994), *Comparative Constitutional Engineering. An Enquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, London, Macmillan; trad. it., *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- Shugart, M.S. e J.M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press; trad. it., *Presidenti e assemblee. Disegno costituzionale e dinamiche elettorali*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- Strøm, K. (1990), *Minority Government and Majority Rule*, New York, Cambridge University Press.
- (2000), *Parties at the Core of Government*, in R. Dalton e M. Wattemberg (a cura di), *Parties without Partisans*, Oxford, Oxford University Press, pp. 180-207.
- Vassallo, S. (1994), *Il governo di partito in Italia (1943-1993)*, Bologna, Il Mulino.
- Verzichelli, L. (2001), *La distribuzione delle spoglie ministeriali. Proposte per l'analisi comparata, con una indagine sul caso italiano*, in «Quaderni di Scienza Politica», n. 8, pp. 51-98.