

Indice

Introduzione. Le ragioni del nostro viaggio lungo l'irto sentiero dalla rappresentanza al risultato	9
1. La fatica della politica	15
1.1 È più faticoso conservare o cambiare lo status quo?	15
1.2 La fatica di affrontare problemi globali, forti di una legittimazione solo nazionale	16
1.3 La fatica di guardare lontano senza trascurare i bisogni e gli umori dell'oggi	18
1.4 La fatica e l'astuzia di scendere a compromessi	19
1.5 La fatica di misurarsi con temi che richiedono conoscenze e competenze di tipo tecnico	21
1.6 La fatica di "fare" in un regime di risorse scarse, contro minoranze "dense"	23
1.7 La fatica di "fare" oggi, ma di dover aspettare domani per vedere i risultati	25
1.8 La fatica di continuare a tessere e rammendare reti di alleanze fuori e dentro i partiti	26
1.9 Le fermate del nostro viaggio lungo la catena della responsiveness	29
2. La fatica di rappresentare i nuovi lavori: gli outsider al voto	33
2.1 Introduzione	33
2.2 Marginalità economica, status occupazionale e comportamento di voto: risultati inconcludenti	34
2.3 Per comprendere il comportamento di voto degli outsider, le famiglie di partito non bastano più	38
2.4 Un passo avanti: integrare le famiglie di partito con le posizioni di policy	40
2.5 Una potenziale nuova categoria di outsider: i lavoratori autonomi senza dipendenti	41
2.6 I dati	42

2.6.1	<i>Le variabili dipendenti: famiglie di partito e posizioni di policy</i>	42
2.6.2	<i>La variabile di interesse: lo status occupazionale</i>	44
2.6.3	<i>Le variabili di controllo</i>	44
2.7.	I risultati: gli outsider vogliono più welfare, non meno immigrazione	45
2.7.1	<i>Marginalità lavorativa e famiglie di partito</i>	45
2.7.2	<i>Marginalità lavorativa e posizioni di policy dei partiti</i>	49
2.8	Considerazioni conclusive: i partiti di centro-sinistra perdono in casa	53
3.	La fatica di mediare: i giochi di potere nei governi di coalizione	57
3.1	Introduzione	57
3.2	Chi influenza la posizione del governo: lo stato dell'arte	58
3.3	Un passo avanti: il settore di policy influenza le configurazioni degli attori politici	60
3.3.1	<i>Perché la sola dimensione ideologica sinistra-destra non basta: la lezione di Lowi</i>	61
3.3.2	<i>Perché indagare la dimensione di policy maggiore-minore spesa sociale</i>	63
3.4	I dati	63
3.4.1	<i>Le variabili dipendenti: la posizione del governo sulle due dimensioni</i>	63
3.4.2	<i>Le variabili di interesse: le posizioni degli altri attori politici sulle due dimensioni</i>	64
3.4.3	<i>Le variabili di controllo</i>	66
3.5	I risultati	66
3.5.1	<i>Gli attori che influenzano la posizione del governo sulla dimensione sinistra-destra</i>	67
3.5.2	<i>Gli attori che influenzano la posizione del governo sulla dimensione maggiore-minore spesa sociale</i>	70
3.5.3	<i>Chi conta davvero: le due dimensioni a confronto</i>	72
3.6	Considerazioni conclusive: i protagonisti cambiano a seconda del campo di gioco	74
4.	La fatica di decidere e il bisogno di tempo	77
4.1	Introduzione	77
4.2	Possiamo fidarci dei partiti di governo?	78
4.2.1	<i>La prospettiva di party-politics: i partiti di governo compiono scelte di policy coerenti con le loro posizioni ideologiche e promesse elettorali?</i>	78
4.2.2	<i>La prospettiva dell'agenda-setting: i partiti di governo si concentrano sui temi più cari ai loro elettori?</i>	82

4.3 I dati	83
4.3.1 <i>Quattro variabili dipendenti sulle politiche sociali e del lavoro</i>	83
4.3.2 <i>La variabile di interesse: la posizione ideologica dei governi</i>	84
4.3.3 <i>Le variabili di controllo</i>	85
4.4 I modelli di stima	86
4.5 I risultati: possiamo fidarci, ma dobbiamo avere pazienza	87
4.6 Considerazioni conclusive: il complesso di Kronos	92
5. La fatica di decidere in arene affollate: sindacati e correnti interne ai partiti in Italia	95
5.1 Introduzione	95
5.2 L'Italia: un campo di gioco difficile	96
5.3 Partiti e sindacati: revisioniamo la “cinghia di trasmissione”	99
5.3.1 <i>I dati e il metodo</i>	101
5.3.2 <i>I risultati</i>	102
5.4 Governi e sindacati: quando conviene aprire alla concertazione?	108
5.4.1 <i>I dati e il metodo</i>	112
5.4.2 <i>I risultati</i>	114
5.5 Non solo i sindacati, ma anche le correnti: si riesce a decidere in arene così affollate?	116
5.5.1 <i>Gli ostacoli posti da sindacati coesi</i>	116
5.5.2 <i>Gli ostacoli posti da partiti frazionati al loro interno</i>	117
5.5.3 <i>I dati e il metodo</i>	119
5.5.4 <i>I risultati</i>	121
5.6 Considerazioni conclusive: troppe fratture inducono a sospendere la decisione	125
Conclusioni. Il futuro prossimo: un terreno fertile per ricostruire e ricostruirsi	127
Bibliografia	135

Introduzione. Le ragioni del nostro viaggio lungo l'irto sentiero dalla rappresentanza al risultato

È bene precisare, fin dall'inizio, cosa si intenda per "fatica" e di quale "politica" si stia parlando.

La fatica che vogliamo indagare non è solo quella che nasce dal "lavoro sporco", volto ad acquisire prima, e a mantenere poi, posizioni di potere, costi quel che costi. Di solito, la ricerca e il consolidamento degli *office* implica costi elevati in termini di rinuncia ai propri principi e di allontanamento dagli impegni presi con gli elettori, con l'aggravante che, alla fine, questa fatica strumentale – per alcuni anche "cattiva" – si rivela spesso avara di risultati. Di questa fatica, nella politica, se ne trova tanta. Tuttavia, c'è anche una fatica "buona", perché sopportata in cambio di una ricompensa che vale lo sforzo compiuto. È la fatica che nasce dalla consapevolezza della complessità del reale e che si accompagna all'ambizione di governarlo, o addirittura di cambiarlo, dall'eccitazione del viaggio verso il nuovo, dalla volontà - nata col moderno (Johnson, 1994) - di "agire sul mondo", non importa se l'intero pianeta o il più piccolo dei comuni italiani, imprimendo sullo stesso un proprio segno.

La politica di cui ci occuperemo è quella che ha casa nelle democrazie liberali. Usando le parole di Mounk (2018: 35): "democrazia è un insieme di istituzioni elettive vincolanti che traducono efficacemente le opinioni del popolo in politiche pubbliche. Le istituzioni liberali proteggono efficacemente lo Stato di diritto e garantiscono i diritti individuali".

La politica è certamente faticosa anche per i despoti, che esercitano il potere politico in Stati non democratici, e per i leader delle democrazie illiberali, che governano Paesi dove le istituzioni della democrazia convivono con evidenti e deliberate violazioni dei diritti individuali e collettivi.

Nelle dittature, la fatica del politico-despota è "alleviata" dall'uso sistematico della violenza e della repressione sui cittadini, sostanzialmente privi dei diritti civili e politici. La fatica del despota diventa davvero tale solo quando un numero adeguato di cittadini - mettendo a rischio tutto ciò di cui dispone, compresa la vita - si propone di metterne concretamente in discussione il predomi-

nio. Nei sistemi politici misti (o parzialmente liberi), la fatica dei leader è sostanzialmente volta ad impedire che la nascita e l'affermazione di istituzioni liberali eroda le basi del loro potere: alla lunga, questo li spinge verso un progressivo restringimento degli stessi spazi democratici.

Per il politico-despota e per i leader dei sistemi misti e parzialmente liberi, la fatica della politica è volta non già ad interpretare, rappresentare, mediare, indirizzare le istanze, le paure, le speranze, gli interessi dei singoli cittadini, delle loro libere associazioni, del corpo sociale nel suo complesso, in un contesto di regole costituzionali che presidiano la libertà e l'autonomia di ciascuno e di tutti; ma, esattamente all'opposto, a conservare il potere politico acquisito impedendo l'affermazione del sistema di regole proprie delle democrazie liberali.

Noi ci occuperemo della fatica della politica nelle democrazie liberali: cioè, della fatica di "agire sul mondo", di compiere scelte e di adottare politiche pubbliche (di seguito: *policy*) interpretando, rappresentando ed indirizzando le preferenze degli elettori.

La funzione vitale della politica - intendendo con "funzione" la speciale proprietà che spiega l'esistenza del portatore con riferimento alla sua storia (Millikan, 1989) - è quella di prendere decisioni collettive e vincolanti, anche in presenza di un radicale disaccordo, nella società, su quali queste decisioni debbano essere (Waldron, [1999]2004). La politica deve - sul piano normativo - decidere, pena il lento, ma inesorabile, sfaldamento della società sotto i colpi di conflitti interni tra gruppi portatori di interessi eterogenei e per opera di *shock* esogeni quali guerre, cataclismi naturali, carestie, crisi economiche e - come la storia è tornata a ricordarci - pandemie (Burelli, 2020).

Decidere è la funzione vitale della politica sia nelle democrazie liberali che nelle dittature: conflitti interni e *shock* esogeni richiedono in ogni contesto risposte tempestive ed esaustive. Tuttavia, quando la politica, nelle democrazie liberali e mature, tracchetta e balbetta, si fa reale il rischio di "fallimento dello Stato sofisticato" - mutuando la definizione di Techau (2016): "In generale, tutto funziona come dovrebbe [...]. Le elezioni sono eque e libere. I tribunali funzionano e anche la riscossione delle tasse. Ci si può fidare grossomodo della polizia, la corruzione è relativamente bassa e, nel complesso, le istituzioni della pubblica amministrazione funzionano come dovrebbero. In altre parole, nessuno degli elementi classici del fallimento dello Stato è presente. Eppure non si fa nulla". L'ordine esibito è solo temporaneo e apparente: appena le contingenze muteranno a sufficienza, le crisi si accumuleranno e l'ordinaria amministrazione non basterà più.

Nelle pagine che seguiranno discuteremo di come decidere sia sempre più faticoso per la politica nelle democrazie liberali a causa dei problemi che si fanno

globali mentre la fonte di legittimazione del potere rimane nazionale; della difficoltà di bilanciare obiettivi e visioni di lungo periodo con bisogni ed umori di breve periodo; del bisogno di scendere a bassi compromessi per conseguire alti obiettivi; della necessità di maneggiare temi sempre più complessi con risorse scarse, poco tempo a disposizione e instabili equilibri di potere, sia tra i partiti politici, che all'interno dei medesimi (Capitolo 1).

Anche se faticoso, però, “decidere per decidere”, nelle democrazie liberali, non basta: come abbiamo ricordato attraverso le parole di Mounk (2018), le istituzioni elettive devono essere capaci di tradurre le opinioni dei cittadini in politiche pubbliche. È quello che in scienza e teoria politica si definisce “rappresentanza sostanziale” (Pitkin, 1967) e allude alla capacità dei rappresentanti di agire in qualità di agenti dei rappresentati. La rappresentanza sostanziale si verifica quando si rintraccia una “necessaria corrispondenza” tra le scelte di coloro che esercitano il potere politico e il sentire dei cittadini in merito a quelle stesse scelte, sentire “equamente ponderato” in ragione dell'incidenza nella società (Saward, 1998: 51). L'aggettivo “necessaria”, in questo caso, sta a sottolineare come questa corrispondenza non possa essere lasciata in balia della benevolenza di coloro che esercitano, temporaneamente, il potere politico, ma debba essere assicurata dall'assetto istituzionale.

Secondo Schattschneider (1942), la democrazia rappresentativa è sana nella misura in cui offre ai cittadini l'opportunità di esercitare un certo grado di scelta e di controllo sugli affari pubblici. Egli aggiunge che tale controllo popolare può essere esercitato se e solo se c'è una connessione tra i programmi elettorali proposti agli elettori dai partiti in occasione delle elezioni e le politiche pubbliche attuate in seguito da quelli che accedono al governo. Allo stesso modo, Dahl afferma perentoriamente: “Assumo che una caratteristica chiave della democrazia sia [...] la *responsiveness* del governo nei confronti delle preferenze dei suoi cittadini” (1971, citato in Morlino, 2011: 208). La migliore definizione di *responsiveness*, concetto che allude alla ricettività, alla “simpatetica rispondenza” degli eletti e del governo alle volontà e alle richieste dei cittadini (Bardi et al., 2014), è quella di McDonald e Budge (2005: 185), che distinguono tra l’*electoral responsiveness*, che riguarda la corrispondenza tra i voti ottenuti dai partiti alle elezioni e i seggi, sia parlamentari che in termini di incarichi di governo, da questi occupati, e la più dirimente, ma sfuggibile, *“policy responsiveness”*, che attiene alla misura in cui le posizioni di *policy* degli elettori si traducono in scelte coerenti da parte dei legislatori e dei detentori del potere esecutivo. Se sulla tenuta della prima forma di *responsiveness*, quella elettorale, nelle democrazie liberali, non ci sono dubbi, sulla seconda il quadro è molto meno chiaro.

Benché non più in ottima forma, nei sistemi politici complessi, i principali veicoli attraverso i quali prende corpo il processo di delega tra elettori ed eletti sono i

partiti. Non a caso, Schattschneider esordisce in *Party Government* affermando che i partiti sono stati i creatori del governo moderno e che, senza di loro, la democrazia, come la conosciamo, è impensabile: “La distinzione più importante in filosofia politica moderna, la distinzione tra democrazia e dittatura, può essere resa al meglio in termini di *party politics*. I partiti non sono solo appendici del governo moderno, sono al centro di esso e svolgono in esso un ruolo determinante e creativo” (1942: 1).

Se la funzione vitale della politica è decidere, i partiti ne sono il cuore pulsante perché svolgono, contemporaneamente, due funzioni chiave (Mair, 2009): da un lato, una funzione “espressiva”, secondo la quale agiscono in qualità di agenzie rappresentative, nell'interesse dei rappresentati e in risposta alle loro richieste (Pitkin, 1967: 209); dall'altro, una funzione “strumentale”, che li vede reclutare personale in ruoli chiave e organizzare i processi di *decision making* per fare in modo che le politiche finali rispecchino al meglio il mandato elettorale (Cox, 1997: 226).

I partiti sono ancora in grado di esercitare le loro funzioni vitali o, alla stregua di cuore che non pompa più sangue, hanno ormai perso la partita e sono un mero retaggio del passato? Più nello specifico, riescono ancora a farsi interpreti dei bisogni, degli interessi e dei desideri dei cittadini e a tradurli in promesse elettorali prima, in impegni di governo poi e, infine, in scelte di *policy*? O la *party politics* si è ridotta ad una fredda competizione tra *élites*?

Rispondere a queste domande è di cruciale importanza per le sorti della politica nelle democrazie liberali, sotto attacco da più fronti. Già nel 2002, per esempio, nel descrivere ciò che si aspettava per il futuro, Mair scommetteva su una democrazia che definiva “populista” e “senza partiti”: in breve, un sistema di governo neutrale, che fa appello a un elettorato indistinto, le cui relazioni con il governo non sono più mediate dai partiti.

La mancanza di fiducia nei confronti della capacità di decidere dei politici eletti e di quelli tra loro che ricoprono incarichi di governo si è fatta strada anche nella letteratura di *policy*, dove sono sempre più numerosi coloro che suggeriscono il trasferimento del potere decisionale a figure e istituzioni di natura tecnica. Blinder (1997), economista di successo, consulente del presidente Clinton e Vice Presidente del *Board of Governors* della *Federal Reserve* (giugno 1994-gennaio 1996), ad esempio, suggerisce di estendere il modello delle banche centrali indipendenti ad altre aree di *policy*, in modo che le decisioni sui servizi sanitari, il welfare e così via siano prese da esperti politicamente neutrali. Analogamente, Majone (2003) sostiene che il processo decisionale di natura tecnica sia in grado di ottenere risultati migliori rispetto a quello politico perché è più probabile che i tecnici tengano conto degli interessi a lungo termine, mentre i politici sono dominati da considerazioni di breve termine. Egli aggiunge, poi,

che i tecnici sono in grado di affrontare meglio le complessità del processo legislativo moderno, che invece confonde i politici.

Come vedremo già nel Capitolo 1, c'è sicuramente del vero in queste parole: è faticoso per i politici navigare i marosi dell'oggi tenendo la barra dritta verso l'orizzonte, è faticoso misurarsi con problemi sempre più globali e complessi senza avere né conoscenze enciclopediche, né il tempo e le facoltà cognitive per acquisirle. Tuttavia, c'è un errore di fondo nell'identificare nelle figure e nelle agenzie di natura tecnica la cura all'anemia decisionale, un errore che accomuna due fenomeni di primo acchito molto distanti tra loro: il ricorso a figure tecniche per ricoprire incarichi di governo, da un lato, e il successo elettorale dei partiti populistici, dall'altro. Tecnicismo e populismo, infatti, possono essere considerate due facce della stessa medaglia (Caramani, 2017) perché entrambi i fenomeni muovono da una negazione del pluralismo insito nella società. Rifiutano, insomma, l'idea che la società sia composta da individui e gruppi portatori di interessi eterogenei e potenzialmente contrapposti tra loro. Al contrario, come vedremo nelle prossime pagine, ci sono i progressisti e i conservatori (Capitolo 1); i datori di lavoro, i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, quelli con forme contrattuali atipiche, i lavoratori autonomi e i disoccupati (Capitolo 2); ci sono forze politiche e gruppi di interesse a favore di un forte intervento dello Stato in economia e altri che invece si impegnano per il suo ridimensionamento (Capitoli 3-5).

Le decisioni che coinvolgono la collettività non sono quasi mai puramente tecniche e neutre, cioè casi in cui tutti condividono l'obiettivo finale e il dissidio verte sui soli mezzi per conseguirlo. Nella maggioranza dei casi, le decisioni che coinvolgono la collettività sono politiche: in base alla “visione delle cose del mondo” (Schumpeter, 1900: Libro I, 52), ai valori che orientano l'azione di ognuno, l'obiettivo finale sarà considerato meritevole da alcuni, nefasto da altri, indifferente da altri ancora; i mezzi per conseguirlo saranno molteplici e ciascuno implicherà una diversa ripartizione dei costi e dei benefici tra gruppi sociali (De Sio, 2021).

Se le decisioni da prendere sono politiche, è importate riuscire a capire se la politica, e in particolare il suo cuore pulsante, cioè i partiti, siano ancora in grado di decidere e di farlo in modo simpatico ai desideri, ai bisogni, in una parola, alle preferenze, dei loro elettori. Per rispondere a questa domanda, i prossimi capitoli ci guideranno, passo passo, lungo la “catena della *responsiveness*” (Powell, 2004; 2005: 62-76), lungo l'irto sentiero che va dalle preferenze degli elettori, da una parte, al risultato, cioè alle politiche pubbliche adottate dai governi, dall'altra parte, passando per le promesse elettorali e per le posizioni ideologiche dei partiti e dei governi. Il prossimo capitolo ci aiuterà a preparare lo zaino: affronterà, infatti, le grandi sfide di ordine sistemico che la politica, e i suoi “uomini della pratica” (Keynes, 1978: 554), si trovano, volenti o nolenti, preparati o sbigottiti, ad affrontare. Ci introdurrà alla fatica della politica con

leggerezza, facendo ricorso ad esempi, talvolta tragici, talvolta buffi, del lontano e più recente passato. I Capitoli 2-5, invece, saranno ognuno una salita, una prova, fatta anche di analisi e di qualche tabella, lungo la catena della *responsiveness*. Solo alla fine, potremmo esprimerci circa lo stato di salute del processo democratico delle democrazie liberali.

1. La fatica della politica

1.1 È più faticoso conservare o cambiare lo *status quo*?

Nelle democrazie liberali - dove forze politiche diverse, ma comunque riconducibili alla categoria di partito politico, competono per l'acquisizione del consenso necessario all'esercizio della direzione politica del Paese – la “fatica” delle forze politiche che operano per la conservazione dello *status quo* – i conservatori - non è identica a quella delle forze politiche che operano per modificarlo – i progressisti.

Poiché le regole cui devono obbedire nella competizione con l'avversario sono le stesse, le loro fatiche hanno ovviamente tratti comuni: entrambi i campi devono acquisire e mantenere il consenso della maggioranza dei cittadini, sottoponendosi ai costi finanziari e organizzativi e ai cambiamenti necessari allo scopo. Tuttavia, questo tratto comune delle loro fatiche non ne cancella le specificità.

C'è stata una lunga fase nella quale si è potuto ritenere che la Legge Ferrea dell'Oligarchia (Michels, [1911] 2001: 13) - secondo la quale il gruppo dirigente di organizzazioni gerarchiche, come i partiti, non sarà mai fedele alla base che ha dato origine all'organizzazione perché la divisione del lavoro porta il gruppo dirigente ad adottare stili di vita e a sviluppare competenze ed interessi diversi da quelli della base - rendesse meno faticoso il compito dei politici conservatori rispetto a quello dei progressisti. Resta vero anche oggi che il mutamento della realtà – e il fenomeno della crescita economica in particolare - è sempre connesso all'azione di forze destabilizzatrici, che accrescono l'incertezza dei molti, che a torto o a ragione si sentono minacciati dall'innovazione e temono di risultarne perdenti, a fronte di un numero minore di cittadini, che si sentono invece “vincenti” dell'innovazione e vedono nel futuro più opportunità che costi (Acemoglu e Robinson, 2013: Capitolo 3). Questo si verifica anche nelle competizioni elettorali, dove sono i molti a decidere prevalendo sui pochi, a differenza di quanto avviene nella competizione economica, dove a vincere è più spesso la minoranza schierata sulla frontiera dell'innovazione.

Sulla base di questo ragionamento, si potrebbe dedurre che, in politica, stare dalla parte della conservazione dello *status quo* sia sempre meno faticoso rispetto a stare dalla parte del cambiamento. Tuttavia, la storia ci insegna che sono spesso le fasi di passaggio, dove si determinano “scoppi di innovazione”, a fare la differenza. Nel Regno Unito, ad esempio, subito dopo la Seconda Guerra Mondiale, un’opinione pubblica esausta per la lunga stagione di difficoltà, incertezze e privazioni - dalla Grande Depressione del ‘29 fino alla primavera del ‘45 - chiedeva alla politica di mantenere le promesse di lavoro, benessere e libertà che erano state formulate durante lo sforzo bellico e non esitava a scegliere il grigio laburista Attlee, licenziando col voto l’eroe della vittoria Churchill. Ne sortì una lunga fase di riforme sociali e del mercato del lavoro, nella quale il forte intervento dello Stato in economia e nella società diventò la nuova normalità, il nuovo *status quo*, da mantenere anche quando le elezioni erano vinte dai conservatori, che infatti, giunti al governo, si comportavano di conseguenza. Alla fine dei Trenta Gloriosi, le parti tra conservatori e progressisti si erano rovesciate: coloro che difendevano lo *status quo* - di cui le conquiste sociali prodotte dall’egemonia socialdemocratica erano diventate parte essenziale - erano quelli della sinistra, che avevano dominato l’agenda politica anche quando perdevano le elezioni; coloro che proponevano un mutamento radicale - sostenendo che lo Stato non fosse la soluzione, ma il problema - erano quelli della destra conservatrice, che si imposero negli anni Ottanta con la rivoluzione di Thatcher e di Reagan.

Non sempre, dunque, l’aspirazione al cambiamento dello *status quo* fornisce una chiave interpretativa capace di distinguere la fatica dei conservatori da quella dei progressisti. La risposta giusta per chi chiede se il lavoro della politica sia più faticoso per gli uni o per gli altri è: dipende. Nel prosieguo del capitolo cercheremo di spiegare da che cosa.

1.2 La fatica di affrontare problemi globali, forti di una legittimazione solo nazionale

La politica è faticosa perché il suo teatro naturale è lo Stato nazionale, mentre la gran parte dei problemi cui si applica ha da tempo assunto dimensioni continentali, se non globali. La conquista e il mantenimento del potere nelle democrazie liberali dipendono dalla vittoria alle elezioni nazionali, ma la soluzione dei problemi di tipo sistemico (per citarne solo alcuni, squilibri macroeconomici, migrazioni disordinate, cambiamenti climatici, terrorismo internazionale) reclama la costruzione e la buona gestione di sedi e di forme di governo globale.

Anche nei momenti di maggiore disponibilità alla cooperazione internazionale, la necessità di tenere conto del carattere nazionale della fonte di legittimazione della politica ha finito col prevalere su riconosciute esigenze di solu-

zioni globali. In occasione della Conferenza di Bretton Woods, consapevole degli effetti destabilizzanti e pericolosi degli squilibri economici globali, Keynes arrivò a proporre la penalizzazione dei Paesi che presentassero, non solo deficit, ma anche surplus commerciali persistenti. La proposta, che Keynes stesso definì “uno schema ideale [...], complicato e originale, e forse utopistico” (cit. in Leibold, 2013), non ebbe successo, non tanto perché fosse contestata sul piano della correttezza dell’analisi economica, ma soprattutto perché i politici decisori ritennero di non potere (o volere) contrastare l’opinione prevalente nei loro elettorati, abituati a considerare l’avanzo di bilancia commerciale come un segno di forza e di virtù. Come tale, da premiare, non da punire.

La fatica della politica è insomma conseguenza necessaria dall’asimmetria della dimensione in cui opera: legittimata e investita della sua autorità da elettorati nazionali, ma consapevole dell’esigenza di agire alla dimensione globale, in un gioco nel quale solo la cooperazione garantirebbe qualche *chance* effettiva di successo. Come nel dilemma del prigioniero, la ricerca della soluzione ottima richiederebbe una scelta fiduciosa da parte dei giocatori a favore della cooperazione, ma il terrore di perdere il consenso elettorale da cui deriva il potere “a casa” li spinge a chiudersi sulla difensiva, scegliendo il meno peggio. Non a caso, si tende a veicolare il messaggio in base al quale, nel trattare con gli altri Paesi, si è seguita la bussola dell’interesse nazionale, sia pure malinteso: l’immagine richiamata è spesso quella dei pugni che si abbattono sul tavolo della negoziazione.

Un episodio recente della politica europea renderà bene l’idea. La cancelliera Merkel e il presidente francese Macron si incontrano, nel giugno del 2018, a Meseberg. Forse memori dell’esito catastrofico di un precedente vertice franco-tedesco a Deauville nel 2010, quando la stessa Merkel e l’allora presidente Sarkozy - spinti da distinte, ma convergenti difficoltà di politica nazionale - annunciarono la dottrina del *private sector involvement* (i creditori avrebbero dovuto subire perdite in caso di crisi del debito pubblico di uno Stato europeo), scatenando la crisi del debito sovrano, i due leader, sfidando le rispettive opinioni pubbliche nazionali, firmano una dichiarazione impegnativa a favore della creazione di una politica fiscale dell’Unione Europea o, almeno, dell’Euroarea. Un enorme passo verso l’integrazione e il completamento del disegno dell’Unione in base all’assunto che non è possibile avere un’unione monetaria ben funzionante senza un’unione fiscale. Mancava solo il consenso formale dell’Italia per far sì che il Consiglio Europeo di fine giugno di quel 2018 prendesse una decisione di rilievo storico. Un consenso, quello dell’Italia, che i due leader commisero l’errore di dare per scontato, poiché proprio l’Italia da anni chiedeva di compiere i primi passi verso la costruzione della capacità fiscale dell’Unione (si ricordi, tra le altre, la campagna a favore degli *Eurobond*). Il governo italiano, però, per il vertice di fine giugno 2018, pretendeva che si riconoscesse priorità alle politiche migratorie, un tema su cui sia Merkel, sia Macron

avevano problemi in casa (Merkel in particolar modo, la cui leadership era apertamente insidiata dal ministro dell'interno Seehofer, contrario alle coraggiose aperture della cancelliera verso i profughi siriani). Risultato: pronto mutamento di agenda da parte di Merkel e Macron, che fecero tornare il tema della politica fiscale dell'Unione nel cassetto delle cose dimenticate. Ne uscirà dopo due anni, quando la pandemia costringerà i governi europei, col *Next Generation EU*, a ritornare sulla strada del gioco cooperativo.

1.3 La fatica di guardare lontano senza trascurare i bisogni e gli umori dell'oggi

È più faticoso, per la politica, procedere giorno per giorno o avere una visione d'insieme, che stabilisca un nesso di coerenza tra scelte quotidiane e obiettivi di medio-lungo periodo?

La libertà di movimento che il politico abile può garantirsi facendo corrispondere la sua azione al continuo mutare degli eventi è grande e piuttosto comoda. Non gli mancheranno poi argomenti per respingere eventuali accuse di spregiudicatezza: i principi, infatti, potranno sempre rinvenirsi in quelli generalissimi, che si prestano poco e male ad essere contraddetti. La massima “se la realtà cambia, è segno d'intelligenza cambiare idea” sarà sempre buona per dimostrare sagacia e prontezza di riflessi.

In effetti, la politica che si muove sulla base di una visione precisa del futuro del Paese, preso a sé e in rapporto al contesto internazionale, e che si sforza di collocarvi le azioni e le scelte volte a far fronte agli sviluppi quotidiani della realtà, si auto-impone vincoli che mal si conciliano al mutevole andamento delle vicende, delle opinioni e dei sentimenti dei cittadini elettori. Questo è vero oggi, come lo era in passato. Tuttavia, la diffusione delle tecnologie dell'informazione accentua la volatilità delle opinioni prevalenti, persino su temi cui sono legate preoccupazioni strutturali di vastissime fasce di cittadini. Ricerche demoscopiche hanno documentato, ad esempio, che nei giorni immediatamente successivi alla pubblicazione (2 settembre 2015) della foto del piccolo migrante Aylan Kurdi, morto sulla spiaggia di Bodrum, in Turchia, il numero dei cittadini favorevoli ad una politica di respingimento senza eccezioni, nei Paesi europei, si era ridotto del 20%.

La politica del breve termine rende facile la vita dei politici che la adottano. Tuttavia, anche il risultato ottenuto non può che essere di breve termine: quanta fatica dovrà fare, la politica – sia della destra che della sinistra affette da “shortermismo propagandistico” – per superare “i sentimenti contrari alla globalizzazione, di euroscetticismo e di protezionismo, che sono l'inevitabile reazione pubblica alle ottuse iniziative a breve termine poste in essere a fronte di grandi *shock* e preoccupazioni a lungo termine?” (Goldin e Kutarna, 2018: 320).

Anche chi decide sulla base del sondaggio di opinione del giorno precedente può essere improvvisamente costretto a fare i conti con l'esigenza di dotarsi di un posizionamento più solido e permanente. Questo accade quando

l'opinione pubblica è investita da rotture di continuità che travolgono il tranquillo andare quotidiano e pongono domande epocali. Cosa può fare il nostro Paese - da solo - contro la pandemia? Cosa saranno l'Italia, l'Europa, il mondo quando la pandemia sarà passata? Senza darsi una visione chiara e comunicabile, anche il più abile tattico tra i politici resterà muto, né la parola gli verrà restituita dal sondaggio della settimana successiva.

Non sono rari, tuttavia, i casi di lungimiranza dei governanti non premiati dagli elettori. Nel 1940, nel pieno della guerra, Churchill commissionò a Beveridge un rapporto sulle strategie per contrastare le conseguenze economiche e sociali della crisi del '29 e del conflitto in corso. Il piano fu pubblicato nel novembre 1942 col titolo "Piena occupazione in una società libera". Churchill, malgrado visse i giorni drammatici e incerti di Dunquerque (tarda primavera del 1940), intuì che, finita la guerra, nulla sarebbe stato come prima, anche in caso di vittoria. Un episodio di lungimiranza del politico che ha pochi pari nella storia delle democrazie liberali e di cui lo stesso Churchill non si rivelò poi all'altezza. Come abbiamo anticipato, infatti, furono i laburisti di Attlee a meglio intestarsi le proposte di riforma del Piano Beveridge, fondandovi la propria vittoriosa campagna elettorale.

Infine, è facile constatare come la coerenza sia considerata un difetto più che una virtù da parte degli elettori. Questo giudizio, che potrebbe sembrare stolto, è invece fondato su buone ragioni, sia perché la coerenza tende spesso, nei politici, a trasformarsi in cocciutaggine, sia perché gli elettori tendono ad apprezzare di più l'efficacia dell'azione, che la coerenza di chi la attua. Se non altro perché, se possono permettersi di ignorare la seconda, gli elettori vedono la prima incidere direttamente sul proprio benessere e sulla propria sicurezza.

Un eccesso di incoerenza può tuttavia provocare ostacoli insormontabili. Quando il leader laburista Attlee attaccò in parlamento l'Accordo di Monaco, che permetteva alla Germania di Hitler di annettersi parti della Cecoslovacchia, definendolo "il tradimento nei confronti di un popolo valoroso, civile e democratico", fu facile per il governo conservatore fargli notare che era stato proprio il Partito Laburista - *Labour Party* ad opporsi con ogni mezzo al riarmo, causando un'impreparazione che impediva di fatto al Regno Unito di aiutare i cecoslovacchi.

1.4 La fatica e l'astuzia di scendere a compromessi

La capacità del leader politico di presentare ai cittadini-elettori una visione ampia e ambiziosa di soluzioni per i problemi del Paese, giungendo a realizzarla tramite l'azione di governo, dipende dalla forza del mandato ricevuto, dall'abilità nello sfruttare le debolezze degli interlocutori istituzionali che potrebbero contrastarne le iniziative e, infine, dalla disponibilità a scendere ad ogni compromesso che risulti utile al conseguimento dei suoi obiettivi strategici.

Qualche esempio servirà a chiarire. Il sistema di welfare degli Stati Uniti d'America fu costruito negli anni Trenta del Novecento - il *Social Security Act* è del 1935 - per iniziativa dell'amministrazione Roosevelt: i sussidi previdenziali per gli anziani e l'assicurazione contro la disoccupazione nacquero allora. Perché in quel momento le politiche pro-welfare poterono affermarsi, mentre i precedenti tentativi di adottarle naufragarono miseramente? Secondo Rajan (2012: 152), a fare la differenza fu in primo luogo la forza del mandato ricevuto da elettori disperati per il prolungarsi della Grande Depressione: "Roosevelt ricevette un mandato politico forte, cosicché un'ampia legislazione nazionale superò il problema di azione collettiva che ciascuno Stato doveva affrontare e la paura di spaventare gli imprenditori approntando da solo una legislazione a tutela del lavoratore". Roosevelt riuscì, in quella circostanza, ad agire senza incontrare ostacoli perché la sua vittoria contro il presidente repubblicano uscente Hoover era stata schiacciante, sia in termini di voti popolari, sia in termini di delegati degli Stati, ottenendo dal Congresso - come egli stesso aveva chiesto - "un potere di agire grande come quello che mi verrebbe dato se venissimo invasi da un esercito straniero". Certo, un potere capace di dare anche un po' alla testa: messo di fronte alla bocciatura della sua legge sulle grandi infrastrutture da parte della Corte Costituzionale, che aveva sottolineato come "Circostanze straordinarie possono richiedere rimedi straordinari. Ma [...] non creano né ampliano il potere costituzionale", Roosevelt tentò una forzatura estrema, attraverso l'aumento del numero dei giudici costituzionali. Il voto del Senato, che respinse la proposta del Presidente con 70 voti contrari e 20 favorevoli, dimostrò che, nelle democrazie liberali, la forza del mandato ricevuto può molto, ma non può tutto (Acemoglu e Robinson, 2013: 339).

Quanto alla disponibilità del leader politico a ricorrere ad ogni compromesso pur di riuscire a conseguire l'obiettivo-architrave della sua strategia di lungo termine, è ancora la storia americana a fornire l'esempio migliore: "Martin Luther King - ha scritto Lilla (2018:110) - è stato il più grande leader di un movimento della storia americana. Ma i suoi sforzi sarebbero stati inutili senza il contributo di Lyndon Johnson, un navigato negoziatore pronto a firmare qualunque patto con il diavolo pur di veder approvati il *Civil Rights* e il *Voting Rights Act*". E, considerando l'orientamento prevalente tra i suoi colleghi senatori e deputati democratici del Sud in tema di discriminazione razziale, non è difficile immaginare che Johnson abbia fatto tanta "cattiva fatica", riprendendo la definizione dell'Introduzione, per conseguire uno dei più straordinari successi politici della storia americana. Prima della faticosa azione di "convincimento" condotta da Johnson, il ben più carismatico presidente Kennedy, insieme al fratello ministro della giustizia, aveva compiuto azioni clamorose contro le discriminazioni razziali nel Sud (tra quelle più famose, l'esercito schierato all'Università del Mississippi per consentire allo studente Meredith di immatricolarsi), ma

non si era neppure avvicinato all'obiettivo. Fu necessario l'attivismo spregiudicato e "trafficone" di un Presidente del Sud, per portare in porto la legge sui diritti civili, pagata, negli Stati del Sud, col tracollo elettorale del Partito Democratico – *Democratic Party*.

1.5 La fatica di misurarsi con temi che richiedono conoscenze e competenze di tipo tecnico

Nella più famosa delle sue Prediche Inutili, Einaudi affermava l'impossibilità del politico di deliberare senza conoscere: "le leggi frettolose partoriscono nuove leggi intese ad emendare, a perfezionare; ma le nuove, essendo dettate dall'urgenza di rimediare a difetti propri di quelle male studiate, sono inapplicabili, se non a costo di sotterfugi e fa d'uopo perfezionarle ancora, sicché ben presto il tutto diventa un groviglio inestricabile, da cui nessuno cava più i piedi" (1974: Dispensa Prima). Se vuole evitare di darsi questa gran fatica, non solo inutile, ma dannosa, il politico dovrà acquisire un buon grado di conoscenza della realtà su cui intende operare prima di procedere.

Acquisita questa conoscenza, riuscirà a "cavare i piedi" dal groviglio inestricabile di Einaudi? Dipenderà dal tipo di conoscenza che pretenderà di acquisire. Se riterrà che sia sufficiente, per una buona decisione, la conoscenza quantitativa di una realtà sociale o economica circostanziata e relativamente stabile, riuscirà a soddisfare questa esigenza con buoni livelli di approssimazione. Se intende assegnare, nei tre anni successivi a quello in cui decide questa misura, un assegno di 5000 euro annui alle famiglie che abbiano un figlio piccolo, da zero a tre anni, il politico impiegherà poca fatica a conoscere quanti siano i destinatari del provvedimento e il relativo onere per la finanza pubblica. A consuntivo potrà – nella peggiore delle ipotesi - registrare qualche piccolo scostamento, sostanzialmente irrilevante.

Ma le cose non sono quasi mai così semplici, anzi. Il politico che si proponga di influire con la sua azione sulla realtà sarà continuamente a caccia di una conoscenza ben più sofisticata, prevalentemente orientata a capire non solo ciò che è, ma ancora di più, ciò che sarà. Di qui il ricorso agli esperti e ai tecnici. Per competente che sia, il politico dovrà ricorrere ai contributi di persone di scienza, che lo aiutino a conoscere la realtà e a prevederne con ragionevole anticipo e approssimazione gli sviluppi: "Le idee degli economisti e dei filosofi politici sono più potenti di quanto si creda. Il mondo è governato da poche cose al di fuori di quelle. Gli uomini della pratica, che si credono liberi da ogni influenza intellettuale, sono spesso gli schiavi di qualche economista defunto" (Keynes, 1978: 554). Può darsi che Keynes fosse troppo pessimista sulla capacità dei governanti di emanciparsi dagli insegnamenti degli uomini di scienza del passato, ma proprio l'autore della *Teoria Generale dell'Occupazione, dell'interesse e della Moneta*, entrato nel novero degli "economisti defunti", ha esercitato e continua

ad esercitare un'enorme influenza sulle scelte di politica economica dei governi, sia nel caso di governanti che proclamino la loro fede keynesiana, sia nel caso di quelli che affermino di respingerla. Quando se ne fanno interpreti i politici, la disputa tra keynesiani e anti-keynesiani giunge a conseguenze paradossali per degli "uomini pratici", spingendoli a negare i dati della realtà: i primi negheranno il buono che è venuto dalla reazione anti-keynesiana della fine degli anni Ottanta del Novecento, che ha assicurato "un lungo periodo di stabilità senza precedenti quanto a produzione e inflazione (dal 1990 al 2007)", i secondi ne minimizzeranno il cattivo, almeno altrettanto evidente: "l'aumento del debito, avanzi e disavanzi commerciali sempre più grandi, [...] lo sviluppo di un sistema bancario estremamente fragile" (King, 2017: 33). La disputa tra economisti, scienziati politici, scienziati sociali su questi stessi temi può essere considerata più o meno feconda. Ma la partecipazione - spesso acritica e disinformata - dei politici alla stessa disputa può produrre guai seri, quando gli "uomini pratici" ne facciano derivare scelte destinate ad influenzare durevolmente il futuro del Paese affidato alle loro cure. Si pensi alla sottovalutazione degli effetti di lungo periodo della scelta di ridurre fortemente i requisiti di accesso al pensionamento nel sistema previdenziale pubblico, assunta in forza della celebre frase di Keynes "nel lungo periodo siamo tutti morti", che induce il decisore politico a respingere come una mosca fastidiosa la giusta sollecitazione a fare calcoli almeno trentennali sugli effetti sociali e finanziari indotti. Un espediente argomentativo e un tipico motto di spirito che - secondo King (2017: 275) - mette in ombra il ragionamento sottostante: non solo dice una cosa non vera, perché a molti importa delle generazioni future, ma soprattutto sottostima seriamente il modo in cui le aspettative per il futuro condizionano il presente.

È dunque vero che il politico non avrà difese dall'affidamento cieco a qualche esperto del passato o del presente? Non proprio: la prima di queste difese consisterà nella forza della sua personale "visione delle cose del mondo" (Schumpeter, 1900: Libro I, 52). Riferendosi proprio alla *Teoria Generale* di Keynes, Schumpeter chiarisce cosa intenda per visione: "Il lavoro analitico comincia con un materiale fornito dalla nostra visione delle cose, e tale visione è ideologica quasi per definizione [...]. Il suo [di Keynes] apparato analitico è stato elaborato per dare un'espressione conveniente a certi fatti del mondo in cui viviamo. Le speciali caratteristiche del senescente capitalismo inglese [...] non sono state fissate o isolate da precedenti ricerche empiriche. Esse possono essere plausibilmente attribuite [...] sulla base della nostra conoscenza generale della natura umana contemporanea [...]. Questa è una concezione o visione".

Ecco, per il politico, la visione delle cose del mondo è prioritaria. Nel politico di successo, essa non è composta tanto di buon senso, che pure aiuta a far fronte a quell'incertezza radicale sull'andamento dell'economia, del sociale e del politico che proprio Keynes ci ha aiutato a scoprire come caratteristica fondamentale della realtà. Colombo, ad esempio, fece fare scafi più spessi per le sue

caravelle anche se ignorava totalmente le caratteristiche specifiche delle avversità alle quali stava per andare incontro. Ma il buon senso non basta. Serve anzitutto visione, che per il politico è fortemente dipendente dall'ideologia. Poi, servono intuizione, esperienza e capacità di riflettere sui suoi insegnamenti, strumenti analitici propri e capacità di scegliere esperti che possano contribuire in modo determinante ad accrescerne la forza di penetrazione.

Tutte cose che si acquisiscono con fatica, attraverso tentativi ed errori. E che non basteranno comunque, perché anche i migliori tra gli esperti possono commettere errori clamorosi: il testo universitario di economia scritto da Samuelson nel 1961 prevedeva che già nel 1987, e sicuramente entro il 1997, il PIL dell'URSS avrebbe superato quello degli USA. E nel 1980, spostava le due date al 2002 e al 2012 (Acemoglu e Robinson: 141).

Forse però non tutti gli errori vengono per nuocere. Vale anche per l'errore di Samuelson: il presidente Kennedy - probabilmente spinto anche dalle analisi del più prestigioso tra gli economisti americani contemporanei (premio Nobel 1970) - nutriva razionali timori circa la possibilità che, negli imminenti anni Settanta, ben venticinque potenze mondiali si dotassero di armi nucleari. Una paura che si rivelò infondata (a metà dello scorso decennio, erano soltanto dieci), ma che ispirò politiche di grande successo, volte a tenere molto basso quel numero. Tanto che si potrebbe persino sospettare che - almeno in parte - gli errori analitici degli esperti siano talvolta non suggeriti, ma amorevolmente tollerati e addirittura incoraggiati dalla leadership politica dotata di una lungimirante visione, al fine di ridurre la fatica necessaria a far prevalere le scelte politiche che ritenga utili.

Visione, competenza e buon senso terranno il politico di qualità al riparo dalla tentazione di fuorvianti semplificazioni del reale. Spicca, in materia di politica economica, la retorica sull'identificazione tra ciò che è buono per la famiglia e ciò che è buono per la collettività e lo Stato. È più vero il contrario: se una famiglia risparmia oggi per spendere domani, il suo reddito non cambia. Ma se saranno tutte le famiglie a fare altrettanto, contemporaneamente, la spesa totale crollerà, e con lei la domanda aggregata, riducendo il reddito di tutti (King, 2017: 265). Farlo capire agli elettori costa fatica? Certo, ma si tratterà di uno sforzo infinitamente minore rispetto a quello necessario per recuperare le conseguenze economiche della scelta del politico di ignorare l'esistenza del paradosso della parsimonia. Una virtù che, uscendo dalla sfera privata per invadere quella pubblica, può generare il mostro della recessione.

1.6 La fatica di “fare” in un regime di risorse scarse, contro minoranze “dense”

Chi esercita l'azione di governo e l'iniziativa legislativa nelle democrazie liberali è continuamente sfidato - dato il regime di risorse scarse in cui si muove la politica fiscale dei Paesi avanzati - dall'alternativa tra scelte che ritiene capaci di

garantirgli consenso immediato presso minoranze “dense”, in grado di organizzare pressioni cui non è facile resistere, e scelte che solo con l’andare del tempo potrebbero incontrare il favore di platee molto più vaste di elettori, per definizione meno mobilitabili. Questa diversa disponibilità alla mobilitazione nasce dalla tendenza delle persone a sopravvalutare i benefici situati nel presente e a sottovalutare qualsiasi premio che si collochi nel futuro. Come ha scritto Ricolfi (2010: 173), è possibile, per il politico avveduto, reagirvi attraverso lo sforzo di “anticipare sia i benefici futuri dei comportamenti virtuosi, sia i costi futuri dei comportamenti viziosi”. Tuttavia, la tentazione di scegliere la via poco faticosa del consenso immediato è spesso troppo forte. Emblematico, in proposito, il ricorso alla politica dei sussidi - nel discorso pubblico italiano qualificati come *bonus* - quasi sempre da distribuire sotto la forma di “spese fiscali”, che vengono adottati come misure straordinarie, limitate nel tempo, e tendono poi a perpetuarsi, anche quando l’emergenza da cui hanno preso origine è del tutto superata. La politica dei sussidi è facile da adottarsi e costa poca fatica perché “sono una droga che dà dipendenza e durano proprio perché i benefici sono rivolti a pochi (che esercitano forti pressioni per ottenerli) e i costi vengono invece pagati da molti, che non se ne curano abbastanza per esercitare pressioni” (Rajan, 2012: 156).

Ma non è solo questione di sussidi. La stessa logica trova applicazione anche a problemi di tipo strutturale. Lo dimostra la vicenda della riforma del catasto in Italia. Finché la pressione fiscale sul patrimonio immobiliare delle famiglie italiane si manteneva relativamente bassa, la politica poteva permettersi di trascurare la corretta attribuzione e il sistematico aggiornamento dei valori registrati dal catasto degli immobili. Quando, coi governi presieduti da Berlusconi e, soprattutto, da Monti, la pressione fiscale sui patrimoni salì bruscamente (nella graduatoria del prelievo sui patrimoni dei Paesi dell’Unione Europea, l’Italia passò, in due anni, dal settimo al secondo posto, dietro alla sola Francia - Corte dei conti, 2012), il tema diventò politicamente rilevante e il parlamento decise (marzo 2014) di conferire al governo una ben circostanziata delega per la revisione dei valori catastali, fissando un limite per l’azione del governo stesso: la riforma doveva essere attuata in modo che il gettito totale da imposizione fiscale sui patrimoni immobiliari restasse invariato. Chiaro l’obiettivo del legislatore: eliminare le enormi sperequazioni del prelievo dovute alla vetusta determinazione dei valori, al loro mancato aggiornamento e all’antiquato metodo di calcolo (numero dei vani invece dei metri quadrati), senza perseguire un aumento del gettito, già cresciuto a sufficienza con le decisioni dei governi Berlusconi e Monti, che avevano istituito, il primo, e aumentato, il secondo, l’IMU (Imposta Municipale Unica).

I governi non esercitarono la delega loro conferita. A determinare un tale fallimento della strategia riformatrice non fu l’emergere di insormontabili difficoltà tecniche. Anzi: le nuove tecnologie consentivano di migliorare la qualità

delle informazioni sul patrimonio immobiliare disponibili per le pubbliche amministrazioni interessate. L'origine dell'*impasse* fu politica e riguardò esattamente il tema di cui ci stiamo occupando: malgrado fossero evidenti i vantaggi che l'intera collettività avrebbe potuto ricavare dall'attuazione della riforma in termini di semplificazione della normativa, di trasparenza della procedura di determinazione del valore e di equità del prelievo fiscale, la leadership dei governi di centro-sinistra succedutisi tra il 2014 e il 2018 decise di non procedere, anche se il lavoro tecnico di predisposizione del decreto legislativo era compiuto. La bozza predisposta in sede tecnica rispettava il mandato sull'invarianza del gettito complessivo, ma non poteva ovviamente evitare che, nella vasta platea dei contribuenti (le famiglie italiane detengono una ricchezza patrimoniale immobiliare da *record*, nel contesto europeo e mondiale), ci fosse chi avrebbe pagato più di quanto pagava prima della riforma. Si sarebbe trattato di una minoranza? Certamente, ma composta dai proprietari più ricchi (la differenza tra il valore di mercato e quello catastale era maggiore per gli immobili posseduti dai decili più ricchi della popolazione - MEF e Agenzia delle Entrate, 2015) e concentrati nei centri storici delle maggiori città italiane. Una minoranza politicamente influente (non bisogna dimenticare che l'elettore mediano, per via del fenomeno della maggiore astensione dal voto degli elettori più poveri e disagiati, tende ad essere più ricco del cittadino mediano), e facilmente mobilitabile (in questo caso, contro), che non avrebbe tardato a diventare consapevole della sgradevole novità prodotta dalla riforma. A fronte di una maggioranza di cittadini che, col tempo, avrebbe potuto apprezzare gli indubbi vantaggi prodotti dalla riforma stessa, sia in termini di maggiore trasparenza e più rapido aggiornamento dei valori catastali, sia in termini di maggiore equità del prelievo (e, per un buon numero, di riduzione dello stesso). Sembra di poter concludere che al decisore politico questi pro apparvero decisamente meno "densi" dei contro: di qui la decisione di non procedere oltre nel cammino della riforma.

1.7 La fatica di "fare" oggi, ma di dover aspettare domani per vedere i risultati

La vicenda della riforma del catasto in Italia mette in luce anche il peso esercitato - nella scelta del leader politico - dal fattore tempo: sia nel senso di quello relativo all'impatto della sua scelta sulla società/elettorato (positivo e negativo: le riforme a costo politico zero sono pressoché inesistenti); sia nel senso di quello che lo stesso politico può ragionevolmente prevedere di avere per durare in carica. Tornando al nostro esempio, è probabile che la riforma del catasto, in Italia, possa essere realizzata con successo solo da una leadership politica che la proponga in campagna elettorale e inizi ad attuarla già nel corso della luna di miele con gli elettori. Questi ultimi avrebbero il tempo di vedere progressivamente emergere gli effetti positivi della riforma, prima di tornare a votare. Il governo avrebbe il tempo di convincere anche una parte di coloro che dalla riforma avessero ricevuto un piccolo danno (fiscale) che ne valeva la pena, perché

l'aggravio di prelievo sarà stato compensato dal miglior funzionamento sia dello Stato, sia del mercato (cattivi valori catastali hanno un effetto distortivo piuttosto serio). Farebbe molta fatica? Certo. Ma potrebbe sperare di essere riletto, contro la disperante previsione dell'ex Presidente della Commissione Europea Juncker: “tutti [noi politici] sappiamo cosa fare, ma non sappiamo come farci rieleggere una volta fatto quello che è necessario fare” (cit. in Biroli et al., 2008).

1.8 La fatica di continuare a tessere e rammendare reti di alleanze fuori e dentro i partiti

Può darsi che Schumpeter esagerasse quando descriveva la mente del Primo Ministro (PM) di un governo instabile come “quasi completamente assorbita da un problema simile a quello di costruire una piramide con palle da biliardo” ([1942]2001: 295), ma è certo che - nelle democrazie liberali con forma di governo parlamentare - una delle attività più faticose sia quella di costruire, mantenere e puntellare continuamente la maggioranza che ha fatto nascere il governo e che è chiamata a sostenerne l'azione.

È bene tuttavia distinguere la fatica, davvero immane ed assorbente di ogni energia - sicché spesso ne resta poca per sviluppare l'azione di governo -, dei governi di coalizione tra partiti diversi, da quella dei governi la cui maggioranza parlamentare è composta da un unico partito, anche se organizzato in correnti che competono tra loro. Mentre nel primo caso il PM è davvero paragonabile “ad un fantino talmente assorbito dallo sforzo di mantenersi in sella che non può pianificare la sua corsa; o ad un generale tanto assorbito dalla preoccupazione che il suo esercito accetti disciplinatamente gli ordini, che dovrà abbandonare al caso la strategia” (Schumpeter, [1942]2001: 295); nel secondo caso, il PM dovrà certo guardarsi dagli effetti negativi prodotti dalla competizione interna tra le diverse correnti del suo partito, ma dovrà affaticarsi un po' meno e avrà più tempo per guidare l'azione del governo.

Le distinzioni non finiscono qui: la coalizione di più partiti si è raccolta attorno ad un partito dominante o presenta più partiti dotati di un livello di consenso sostanzialmente analogo? Nel primo caso, il PM avrà, solo un poco aggravati, i problemi che descriveremo tra poche righe, con riferimento ai governi formati da un solo partito diviso in correnti. L'obiettivo di restare in sella gli costerà fatica, ma potrà alleviarla se sarà giunto a guidare il governo da leader del suo partito e se manterrà questa carica per tutta la durata del suo mandato istituzionale. Ben più grandi saranno, per lui, le insidie - e la fatica per contrastarle - se il leader del suo partito sarà stato, prima della formazione del governo, e resterà, durante il suo mandato, un altro. In questo caso, alle prime serie difficoltà incontrate dall'azione di governo, sarà quasi irresistibile - nel partito al potere - la tentazione di risolverle sostituendo il PM, magari col leader del partito.

La coalizione formata da più partiti di analoghe dimensioni sarà comunque certamente più instabile - e quindi bisognosa di più gravose e logoranti attività di tamponamento delle falle che continueranno ad aprirsi nella compagine governativa. Una certa differenza, in questo caso, può farla il momento di formazione della coalizione stessa: se si sarà formata prima del voto, su di una leadership e su di un programma preventivamente concordati, il governo cui darà vita avrà più probabilità di durare e di risultare relativamente efficace nel realizzare il programma presentato agli elettori. Al contrario, le coalizioni nate dopo il voto, tra partiti non solo concorrenti (lo sono in ogni caso), ma anche avversari, che si sono presentati agli elettori affermando la loro piena libertà di azione e totale autonomia rispetto a tutti gli altri, tendono ad essere più instabili. A determinare la maggiore instabilità (e quindi il maggiore sforzo per contenerne gli effetti negativi) sarà in questo caso non solo il non pieno riconoscimento da parte di ciascuno dei *partner* della coalizione del leader di governo prescelto (quasi certamente “terzo” rispetto ai leader dei partiti), ma anche la tendenza a definire il programma di governo come somma delle scelte fondamentali indicate dai partiti nei rispettivi programmi elettorali, piuttosto che come il risultato di uno sforzo di sintesi. Benché i programmi elettorali dei partiti siano sempre più spesso descritti dai “commentatori della politica” come specchietti per elettori-allodole, gli scienziati politici hanno più volte sottolineato come questi siano (ancora) fonte di impegnativi legami tra partiti e cittadini adulti e consapevoli, tanto che i primi faticano a trascurare – nell’azione di governo successiva al voto - la parte dei loro programmi che ha avuto potere identificativo, perché diversa da quella caratterizzante i programmi dei *competitors*. Ecco perché, quando partiti molto diversi e avversari tra loro, dopo il voto, decidono di dar vita ad una coalizione di governo, compiono ogni sforzo, non tanto per definire una sintesi tra i loro programmi, quanto per conservare e rendere finanziariamente compatibili tra loro le componenti “*core*” dei rispettivi programmi: è il caso, in Italia, del Reddito di Cittadinanza, promessa elettorale identificativa del Movimento 5 Stelle, e dell’intervento sulle pensioni denominato “Quota 100”, promessa elettorale della Lega, entrambe rientrate nel patto del Governo Conte I nel 2018.

Vale il contrario nel caso dei governi di grande coalizione tra i partiti normalmente perno dell’alternanza di governo. Come mostra l’esempio tedesco, i partiti *mainstream*¹ del sistema politico vanno di fronte agli elettori con propo-

¹ La definizione di “partiti *mainstream*” è oggetto di dibattito in letteratura. Generalmente, si applica a partiti di lungo corso e rilevanti dal punto di vista elettorale e di governo, indipendentemente dalla loro collocazione nello spettro politico sinistra-destra. Per opposizione, quindi, i partiti non-*mainstream* tendono ad essere soggetti “sfidanti”, di

ste di governo tra loro alternative, per programmi e leadership; entrambi ipotizzando la formazione di maggioranze con partiti minori. A risultato acquisito, constatata l'impraticabilità delle soluzioni alternative ipotizzate, i due partiti maggiori decidono dare avvio ad un minuzioso lavoro di costruzione di un programma di governo che escluda le componenti più originali e distintive dei rispettivi programmi elettorali. È una procedura che può avere successo qualora sia preliminarmente accettata da entrambi i partiti la convenzione che pretende che il cancelliere del governo che nascerà dalla loro collaborazione sarà il candidato-cancelliere del partito che ha ottenuto più voti e più seggi parlamentari. Per quanto si possa restare ammirati di fronte a tutto questo, va tuttavia rilevato che il ricorso alla *große Koalition*, quando diventa permanente (come sta accadendo), riduce la credibilità del partito *junior partner* come asse della possibile alternativa e favorisce l'emergere di soggetti politici che propongono soluzioni di governo più nette, decise col voto dagli elettori.

Restano infine da esaminare le fatiche del PM che sia giunto a ricoprire quella funzione da leader del suo partito, vittorioso alle elezioni. Nel decidere la composizione del suo governo, almeno nella fase di "luna di miele" con gli elettori, avrà avuto sostanzialmente carta bianca, anche dalle correnti avversarie alla sua nel partito di appartenenza. Se non sarà stato così sciocco da strafare, escludendo del tutto dal gabinetto le personalità più in vista delle correnti diverse dalla sua, non avrà troppi guai da quel lato. Gran parte del suo margine di manovra dipenderà dalla natura della sua investitura, non tanto a PM, quanto a leader del partito. Se è leader per aver prevalso in un duro e trasparente congresso competitivo, magari grazie al voto favorevole di migliaia di iscritti (o elettori, nel caso delle primarie), dovrà faticare meno per sostenere l'azione del suo governo. Al contrario, se la sua investitura alla leadership del partito è avvenuta sulla base di una sorta di "patto di sindacato" tra le correnti, se insomma fosse stato scelto come punto di intersezione tra le posizioni dei gruppi organizzati che controllano il partito, allora dovrà mostrarsi consapevole della natura di questa sua leadership, e comportarsi di conseguenza. Ed è quasi inutile dire che dovrà faticare moltissimo, anche solo per restare dov'è.

Anche in questo caso, tuttavia, non dovrà spingere la sua intenzione di permanenza al potere e la sua disponibilità al compromesso con le diverse correnti oltre il limite della sostanziale impossibilità di compiere qualsiasi significativa scelta di governo. Io ha ammesso in modo lapidario Blair (2015), l'unico esponente laburista capace di vincere per tre volte la dura competizione elettorale con i conservatori, da leader di un partito che presentava, e presenta ancora

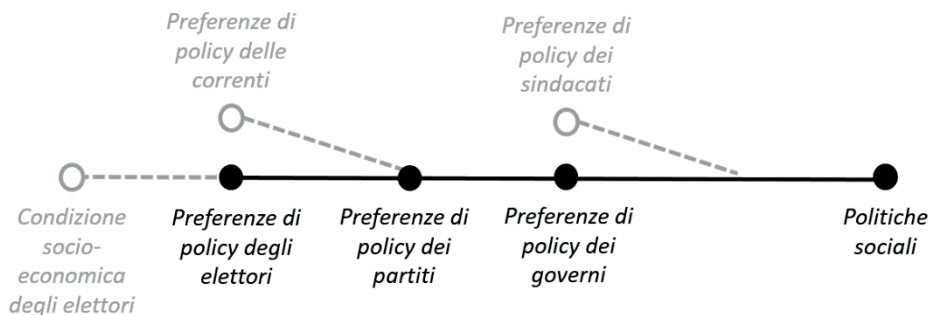
più recente formazione e che non hanno esercitato a lungo il potere esecutivo nei rispettivi Paesi. Sono spesso - ma non necessariamente - partiti minori, anti-sistema e aventi posizioni più estreme nello spazio politico (Ignazi, 2021).

oggi, una forte articolazione interna in correnti: “non si deve credere di aver evitato la spaccatura quando abbiamo solo evitato di decidere”. Quando il prezzo del mantenimento dell’unità del suo partito diventa l’impossibilità di decidere sui problemi del Paese, il leader politico avveduto ha di fronte a sé soltanto due strade: farsi da parte, per favorire l’emergere di un’altra leadership; o produrre un mutamento dei rapporti di forza interni al partito (di solito, attraverso un congresso). Chi non è in grado di decidere, non è autorevole. È già stato sconfitto, anche se conserva le insegne formali del potere. Perché la credibilità dell’autorità politica è un bene irrinunciabile: dovette prenderne mestamente atto anche uno dei più potenti uomini politici della storia, Napoleone Bonaparte, quando il locandiere di Rocroi - dopo la battaglia di Waterloo - pretese il pagamento in oro della cena che aveva servito all’imperatore, rifiutando il buono di pagamento che gli era stato proposto (King, 2017: 71).

1.9 Le fermate del nostro viaggio lungo la catena della *responsiveness*

Per indagare lo stato di salute della politica, del processo democratico nelle democrazie liberali, decidiamo di concentrarci sul *welfare spending* e sulle politiche sociali e del lavoro. Questi settori, infatti, sono i più spesso indagati dalla letteratura interessata a verificare la tenuta della catena della *responsiveness* perché strettamente connessi a una delle linee di frattura più nette tra la destra e la sinistra politiche, cioè quella tra capitale e lavoro (Lipset e Rokkan, 1967). Già nel prossimo capitolo, ad esempio, discuteremo di come la *Partisan Theory* (Hibbs, 1992) ipotizzi una stretta connessione tra le preferenze di *policy* degli elettori, largamente determinate dalla loro posizione socio-economica, e le scelte di *policy* compiute dai partiti una volta ottenuti incarichi di governo.

Come vedremo meglio nel Capitolo 4, questi settori di *policy* sono un buon campo d’indagine perché la capacità dei partiti di modificare lo *status quo* in materia di *welfare spending* e politiche sociali e del lavoro è da molti giudicata minima, se non nulla, a causa di sempre più intricati assetti istituzionali (Laver e Shepsle, 1996: 61-124), della presenza di attori dotati di poteri di veto all’interno dei partiti, delle coalizioni di governo e delle pubbliche amministrazioni (Tsebelis, 2002: 187-206), delle crescenti difficoltà economiche e dell’ingombrante eredità (*path dependency*) delle politiche adottate in passato, che hanno generato gruppi densi ed organizzati in loro sostegno (Pierson, 1994: 27-50).

Figura 1.1 – La catena della *responsiveness* in materia di politiche sociali

Guardare a questi settori ci permette quindi di verificare se la politica, ed in particolare i partiti, siano ancora in grado di rappresentare, nelle aule parlamentari e nei governi delle democrazie liberali, i bisogni e gli interessi di elettori che vivono sulla propria pelle le conseguenze dei cambiamenti, in gran parte esogeni, determinati dalla crisi del modello di produzione fordista e dal processo di globalizzazione economica (Capitolo 2); se siano ancora in grado, una volta passata la sbornia della competizione elettorale, di operare mediazioni tra i diversi attori che compongono la coalizione di governo per fare sì che l'agenda di *policy* di quest'ultimo sia una sintesi efficace e coerente delle promesse elettorali dei partiti, in base alle quali, sperabilmente, gli elettori avevano esercitato il loro voto (Capitolo 3). Infine, l'ultima fermata del nostro viaggio lungo la catena della *responsiveness*: i partiti, ed in particolar modo quelli al governo, riescono ancora a decidere, a formulare scelte in materia di *welfare spending* e politiche sociali e del lavoro coerenti con le loro posizioni ideologiche e promesse elettorali o sono schiacciati dal peso della responsabilità (Mair, 2009) e delle tante fatiche che abbiamo sin qui enumerato? Il Capitolo 4 ci aiuterà a rispondere a questa domanda. La Figura 1.1 fornisce una visione d'insieme del cammino che percorreremo.

Dal Capitolo 2 al Capitolo 4 adotteremo una prospettiva analitica comparata: guarderemo quindi al comportamento degli elettori, dei partiti e dei governi in numerose democrazie liberali lungo più anni. Di volta in volta, massimizzeremo i casi studio e l'arco temporale di indagine in base alle domande di ricerca e alla disponibilità dei dati. Nel Capitolo 5 condurremo, invece, un caso studio longitudinale sulla sola Italia negli ultimi settant'anni, per fare luce su due attori che, come abbiamo discusso anche in queste pagine, svolgono ruoli chiave nel facilitare o complicare i processi decisionali: da un lato, le correnti

interne ai partiti, capaci di orientare le posizioni strategiche e di vincolare le opzioni di scelta delle leadership; dall'altro, le forze sociali "dense ed organizzate", in particolar modo i sindacati che, con diverso esito, sono stati spesso coinvolti nella formulazione di riforme nei settori di *policy* in esame.

Il sentiero è tracciato: buon cammino.

2. La fatica di rappresentare i nuovi lavori: gli *outsider* al voto

2.1 Introduzione

In questo capitolo percorreremo il primo tratto dell'irto sentiero teorico ed empirico che unisce le preferenze di *policy* degli elettori, da un lato, alle politiche pubbliche adottate dai governi, dall'altro. Ci chiederemo, infatti, se le preferenze redistributive degli elettori, considerate funzione delle condizioni economiche e lavorative che questi vivono nel quotidiano, si rispecchino nelle promesse di *policy* formulate dai partiti in occasione delle elezioni politiche nazionali. I partiti sono (ancora) capaci di interpretare i bisogni e gli interessi degli elettori che vivono sulla propria pelle i cambiamenti socio-economici determinati dalla crisi del modello di produzione fordista e dalla globalizzazione?

A partire dalla fine degli anni Settanta, si è assistito a un processo di “dualizzazione” della forza lavoro tra i cosiddetti “*insider*”, cioè lavoratori con contratti a tempo indeterminato, e gli “*outsider*”, cioè lavoratori con contratti a tempo determinato, atipici e disoccupati in cerca di occupazione. L'accesso differenziato di queste categorie al welfare e alle tutele legali dal licenziamento protegge gli *insider* dai cambiamenti di produzione e dalla competizione internazionale, mentre gli *outsider* pagano in prima persona le conseguenze delle fluttuazioni economiche (Palier e Thelen, 2010; Emmenegger, 2009; Saint-Paul, 1996).

Il dualismo tra *insider* e *outsider* “ha la capacità di trasformare la politica” (Schwander, 2019) perché innesca un conflitto redistributivo all'interno dei lavoratori, costringendo così i partiti socialdemocratici a scegliere da che parte stare. Come vedremo, è stato suggerito che i partiti socialdemocratici abbiano deciso di schierarsi, per ragioni strategiche, con gli *insider* (Rueda, 2006; 2005). Emarginati nella sfera economica e trascurati dai partiti che per tradizione storica si erano fatti portavoce dei lavoratori, come si comportano gli *outsider* alle elezioni?

Fornire una risposta a questa domanda è rilevante se pensiamo che la crisi economica mondiale verificatasi dal 2007 al 2013 e quella, più recente, seguita alla pandemia da Covid-19, hanno agito come ulteriori catalizzatori di questo

dualismo. La disoccupazione e l'occupazione atipica colpiscono, infatti, una quota considerevole e crescente di elettori, in particolare le giovani generazioni, e si diffondono nella classe media più istruita. Di fronte al successo elettorale di partiti di estrema destra e nazionalisti, che spesso ricorrono a retoriche populiste e cercano potenziali elettori tra i perdenti della globalizzazione (Hernández e Kriesi, 2016), c'è una rinnovata attenzione in merito all'effetto della dualizzazione del mercato del lavoro nell'arena politica.

Questo capitolo affronta questo tema indagando la relazione tra lo *status* occupazionale degli individui e la posizione ideologica e il profilo di *policy* dei partiti da questi votati alle ultime elezioni politiche nazionali. Per raggiungere questo obiettivo, presenta un'analisi comparata che combina i dati individuali delle ultime cinque rilevazioni della *European Social Survey* (ESS round 4-8) coi profili di *policy* dei partiti forniti dal gruppo di ricerca internazionale *Manifesto Project* (Volkens et al., 2020b) su 27 Paesi europei.

2.2 Marginalità economica, *status* occupazionale e comportamento di voto: risultati inconcludenti

Gli individui economicamente fragili e privi di un'occupazione stabile chiedono ai loro rappresentanti politici di attuare coraggiose politiche redistributive e di riformare i sistemi di welfare in chiave universalistica nella speranza di garantire a loro stessi e alle loro famiglie maggiore protezione dalla povertà e dalla perdita del lavoro (Gingrich e Häusermann, 2015; Häusermann et al., 2015; Häusermann e Schwander, 2011).

Il legame tra marginalità economica, precarietà nel mercato del lavoro e richiesta di un deciso intervento redistributivo da parte dello Stato è una regolarità empirica di lunga data, tanto da costituire l'argomento fondante della *Partisan Theory*, formulata da Hibbs alla fine degli anni Settanta. In breve, dal momento che desiderano generosi sistemi di welfare, gli individui più fragili sul piano economico e lavorativo costituiscono, secondo Hibbs (1977), la *constituency*, l'elettorato di riferimento, dei partiti di centro-sinistra, in particolare di quelli socialdemocratici, ideologicamente più favorevoli di quelli di centro-destra all'intervento dello Stato in economia. Al contrario, gli individui benestanti, con occupazioni stabili e ben retribuite, costituiscono l'elettorato di riferimento dei partiti di centro-destra, in particolare di quelli liberali, conservatori e cristiano-democratici, più propensi a ridurre la pressione fiscale e a tagliare la spesa pubblica di quelli di centro-sinistra.

Dagli anni Settanta ad oggi, numerosi studi empirici hanno indagato la relazione tra condizione economica e *status* occupazionale, da un lato, e preferenze di *policy* e comportamento di voto, dall'altro, non sempre confermando le aspettative della *Partisan Theory*. Non a caso, benché le analisi statistiche

siano sempre più sofisticate, sono state formulate negli anni ipotesi mutualmente esclusive, che hanno trovato conferme empiriche discontinue. Questa sezione discute criticamente lo stato dell'arte al fine di enucleare le principali ipotesi sin qui formulate in letteratura in vista della successiva analisi empirica.

Uno dei contributi più significativi in letteratura si deve a Rueda (2006; 2005), che pone l'accento sulle trasformazioni economico-sociali che hanno interessato le democrazie occidentali a partire dalla fine degli anni Settanta. Secondo Rueda, l'interdipendenza commerciale e finanziaria generata dal processo di globalizzazione e il contestuale aumento della flessibilità delle forme contrattuali nel mercato del lavoro, in larga parte volto a contenere i costi di produzione, aprono una profonda frattura tra i lavoratori. A quelli assunti con contratti di lavoro a tempo indeterminato, con forti tutele legali dal licenziamento e facile accesso agli ammortizzatori sociali, si contrappongono i disoccupati, temporaneamente estromessi dal mercato del lavoro, e i lavoratori atipici e a tempo determinato, assunti con contratti di lavoro precari, poco o per nulla tutelati dal licenziamento e con un limitato o nullo accesso agli ammortizzatori sociali. I primi sono definiti *insider*, i secondi *outsider*¹.

Le diverse condizioni economiche e occupazionali vissute da queste due categorie di lavoratori ne condizionano le preferenze di *policy*: gli *insider*, occupando una posizione privilegiata nel mercato del lavoro, desiderano mantenere lo *status quo*; gli *outsider*, al contrario, auspicano cambiamenti radicali del mercato del lavoro e del sistema di welfare al fine di migliorare la propria condizione. Secondo Rueda, tale diversità nelle preferenze di *policy* di *insider* e *outsider* impone ai partiti di centro-sinistra, in particolare a quelli socialdemocratici, una scelta di campo. Dal momento che gli *insider* sono più numerosi (Saint-Paul, 1996: 265) e politicamente più attivi degli *outsider* (Marx e Nguyen, 2016), i partiti socialdemocratici scelgono, per ragioni strategiche, di ergersi a difesa

¹ In questo capitolo, ho scelto di non impiegare il termine "*cleavage*" per alludere al dualismo *insider-outsider*. Secondo Bartolini e Mair ([1990] 2007: 199-207), infatti, tre elementi sono necessari per identificare un *cleavage*: 1. un elemento socio-strutturale, che divide la società in due o più gruppi; 2. un elemento normativo (ovvero un insieme di valori), che fornisce un senso di identità di gruppo; e 3. un elemento organizzativo, che identifica un insieme di interazioni tra individui, organizzazioni e istituzioni. Il dualismo *insider-outsider* non è un vero e proprio *cleavage* in quanto gli *outsider* non sviluppano un senso di identità di gruppo perché spesso vivono con gli *insider* e ambiscono a diventare *insider* - a migliorare la propria condizione occupazionale - in un futuro prossimo. Infine, la connotazione negativa dell'etichetta "*outsider*" rende difficile, per i soggetti che pur appartengono a questo gruppo, l'identificarsi con esso.

degli interessi di *policy* dei soli *insider*, trascurando sistematicamente quelli degli *outsider*. Ne consegue che:

- *Ipotesi 1*: Gli *outsider* sono meno propensi a votare partiti di centro-sinistra degli *insider*.

Finora, l'ipotesi di Rueda non ha trovato piena conferma empirica. Ad esempio, gli studi comparati condotti da Bürgisser e Kurer (2016) e da Negri (2019a) non hanno rilevato alcuna differenza nella probabilità di votare per partiti socialdemocratici tra *insider* ed *outsider*.

Sin qui la *pars destruens* del modello *insider-outsider*. Tuttavia, una volta abbandonati dai partiti di centro-sinistra, come si comportano gli *outsider* al momento del voto? Il dibattito tra gli studiosi su questo punto è ben lontano dal risolversi.

Numerosi sociologi politici ritengono che le avversità quotidiane a cui sono sottoposti gli individui economicamente fragili e con accesso difficile o discontinuo al mercato del lavoro possano alienarli dalla vita politica, imprigionandoli nella dimensione privata (Marx e Nguyen, 2016). La marginalità economica e lavorativa, insomma, si fa anche politica. I meccanismi alla base di questo processo di alienazione sono almeno tre: le difficoltà economiche, che sottraggono energie fisiche e mentali ad attività più speculative (Mani et al., 2013); la mancata socializzazione all'agire politico sul posto di lavoro (Anderson, 2010); e, infine, la perdita di autostima, e quindi della fiducia di poter cambiare la propria condizione attraverso il voto (Beaumont, 2011). Tre meccanismi che concorrono allo stesso esito atteso:

- *Ipotesi 2*: Gli *outsider* sono più propensi ad astenersi dal voto degli *insider*.

La maggior parte degli studi empirici ha testato questa ipotesi sui soli disoccupati e ha documentato una correlazione positiva e significativa tra disoccupazione e astensione dal voto. Si è invece dimostrata più debole la correlazione tra lavoro atipico e astensione (Rovny e Rovny, 2017; Marx e Nguyen, 2016; Gallego, 2007).

Tuttavia, quando gli *outsider* decidono di partecipare alle elezioni, per quali partiti votano? Rueda li descrive come potenziali sostenitori dei partiti di centro-destra. Secondo questo autore, infatti, è probabile che questi partiti riducano le tutele legali dal licenziamento, operando quindi una progressiva equiparazione al ribasso tra *insider* e *outsider*. Inoltre, rendendo più facili i licenziamenti, i partiti di centro-destra favorirebbero indirettamente l'ingresso degli *outsider* nel mercato del lavoro a discapito degli *insider* (2005: 62). Stando a questa argomentazione:

- *Ipotesi 3: Gli outsider sono più propensi a votare partiti di centro-destra degli insider.*

Come prevedibile, questa ipotesi è stata accolta con freddezza. In particolare, Emmenegger (2009) ha sottolineato come i partiti di centro-destra siano anche quelli più propensi a ridurre gli ammortizzatori sociali e ad aumentare l'età di pensionamento al fine di ridurre la spesa pubblica, proposte di *policy* che difficilmente si conciliano con gli interessi degli *outsider*. In linea con la critica di Emmenegger, un'analisi comparata condotta su 17 Paesi europei osservati dal 2002 al 2010 ha messo in luce come gli *outsider* siano meno propensi a votare partiti di centro-destra degli *insider* (Rovny e Rovny, 2017). Lo stesso risultato è stato confermato anche da una recente analisi comparata su 27 Paesi europei osservati dal 2008 al 2016 (Negri, 2019a). Analogamente, uno studio condotto in Germania nel 2009 ha mostrato che i lavoratori a tempo determinato sono meno propensi a votare l'Unione Cristiano-Democratica di Germania – *Christlich-Demokratische Union Deutschlands* (CDU) dei lavoratori a tempo indeterminato (Marx e Picot, 2013).

In alternativa, si è ipotizzato che gli *outsider* possano sostenere partiti collocati a sinistra nello spazio politico, ma non appartenenti alla famiglia socialdemocratica. In particolare, i partiti *new-left* ed ecologisti potrebbero conquistare il voto degli individui che occupano posizioni marginali nel mercato del lavoro perché fautori di radicali proposte di riforma dei sistemi di welfare al fine di estendere le categorie di beneficiari (Schwander, 2019; Röth et al., 2018). Inoltre, a differenza dei partiti socialdemocratici, imbrigliati da legami storici coi sindacati (Ceron e Negri, 2018; 2017), i partiti *new-left* ed ecologisti sembrano godere di maggiore autonomia. Questa maggiore autonomia dei partiti *new-left* ed ecologisti potrebbe suscitare le simpatie degli *outsider* dal momento che i sindacati si fanno principalmente interpreti degli interessi dei lavoratori dipendenti assunti con contratti a tempo indeterminato e dei pensionati, categorie maggioritarie tra i loro iscritti. Quindi:

- *Ipotesi 4: Gli outsider sono più propensi a votare partiti new-left ed ecologisti degli insider.*

Questa ipotesi ha trovato conferma in numerosi studi empirici. Ad esempio, nel già citato studio sulla Germania, Marx e Picot (2013) hanno evidenziato che i lavoratori a tempo determinato hanno maggiori probabilità di votare per La Sinistra – *Die Linke* e I Verdi - *Die Grünen* rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato. Allo stesso modo, attraverso un'analisi comparata su 15 Paesi europei osservati dal 2007 al 2011, Marx (2014) ha messo in luce come i lavoratori a tempo determinato siano più propensi degli *insider* a sostenere partiti *new-left* ed ecologisti.

Infine, un'ultima ipotesi si è fatta recentemente strada nella già fiorente letteratura su marginalità economica, *status* occupazionale e comportamento di voto: quella sui perdenti della globalizzazione, i “*globalization loser*” (Hernández e Kriesi, 2016). Secondo questa chiave di lettura, la sempre maggiore interdipendenza economica, commerciale e finanziaria tra Paesi genera una nuova linea di frattura, un nuovo *cleavage* politico, che contrappone vincenti e perdenti della globalizzazione. I primi sono lavoratori altamente qualificati in settori produttivi protetti dalla competizione internazionale; i secondi sono lavoratori poco qualificati impiegati in settori produttivi che risentono fortemente della concorrenza internazionale. I lavoratori precari e i disoccupati rientrano nella seconda categoria.

Il dualismo tra vincenti e perdenti della globalizzazione avrebbe modificato lo spazio politico (Grande e Kriesi, 2012): accanto alla tradizionale linea di frattura sinistra-destra, Stato-mercato, ne sarebbe comparsa una nuova tra integrazione e demarcazione, cosmopolitismo e nazionalismo. In questo ridisegnato spazio politico, gli *outsider*, frustrati da difficili condizioni economiche e abbandonati dai partiti di centro-sinistra, dovrebbero avvicinarsi ai partiti di estrema-destra, che spesso adottano retoriche populiste e suggeriscono di adottare politiche protezioniste in campo commerciale, autarchiche in campo economico-industriale e di estrema severità in materia di immigrazione (Lindvall e Rueda, 2013; King e Rueda, 2008). In sintesi:

- *Ipotesi 5*: Gli *outsider* sono più propensi a votare partiti di estrema destra degli *insider*.

I test empirici di quest'ultima ipotesi sono ancora inconclusivi e sono in larga parte influenzati da scelte di misurazione (Rovny e Rovny, 2017). Ad esempio, nella prima menzionata analisi comparata su 27 Paesi europei (2008-2016), Negri (2019a) ha dimostrato che il comportamento di voto degli *outsider* è meglio spiegato dalla tradizionale linea di frattura Stato-mercato che dalla nuova linea di frattura integrazione-demarcazione.

2.3 Per comprendere il comportamento di voto degli *outsider*, le famiglie di partito non bastano più

La quasi totalità degli studi empirici discussi nella sezione precedente indaga la relazione tra marginalità economica e *status* occupazionale, da un lato, e comportamento di voto, dall'altro, attraverso lo strumento euristico delle famiglie di partito. In particolare, gli studiosi ricorrono a sondaggi condotti in numerosi Paesi che riportano informazioni in merito al reddito e alla professione dei rispondenti e al partito da questi votato alle ultime elezioni politiche nazionali. Il

partito è poi ricondotto a una tra le principali famiglie di partito. La classificazione più diffusa è quella proposta dal *Manifesto Project*, che distingue tra partiti verdi/ecologisti, socialisti/ex-comunisti, socialdemocratici, liberali, Cristiano-democratici, agrari, conservatori, nazionalisti, etnico-regionalisti, e *single-issue* (ad esempio, il Partito per l'Indipendenza del Regno Unito - UK Independence Party di Farage, dedito al solo tema della Brexit).

Tuttavia, benché siano molto utili quando si tratta di comparare diversi Paesi, le famiglie di partito si rivelano spesso strumenti fuorvianti (Negri, 2019a; Schwander, 2019; Döring e Schwander, 2015). Col passare del tempo, infatti, è possibile che i partiti, pur mantenendo il loro nome e continuando a fare parte della stessa famiglia, cambino le loro posizioni di *policy* per fare fronte a mutate condizioni economiche e sociali e per assecondare le preferenze degli elettori. Tale evoluzione delle posizioni di *policy* può mutare la collocazione sull'asse sinistra-destra dei partiti. Di conseguenza, il voto per un dato partito in un dato Paese in due momenti temporali diversi può nascondere il sostegno da parte dell'elettore a proposte di *policy* molto diverse. Per esempio, il Partito Socialista - *Parti Socialiste* (PS) francese ha mutato più volte la sua collocazione sull'asse sinistra-destra negli ultimi vent'anni, pur mantenendo il nome e la collocazione nella famiglia socialdemocratica. Nel 2002 si collocava a -16 sulla scala RILE (nella quale -100 corrisponde all'estrema sinistra e +100 all'estrema destra: Laver e Budge, 1992). Da allora, ha radicalizzato le sue posizioni: -21 nel 2007, -33 nel 2012 e -29 nel 2017 (MRG/CMP/MARPOR: Volkens at al., 2020b). Insomma, votare il Partito Socialista francese nel 2002 significava scegliere una proposta di *policy* assai diversa da quella elaborata dallo stesso partito per le elezioni del 2012 o del 2017.

Se invece di guardare allo stesso partito nel tempo, si guarda ai partiti che appartengono alla stessa famiglia in diversi Paesi nello stesso momento, la situazione si fa ancor più complicata. Per esempio, negli ultimi cinque anni, la famiglia socialdemocratica ha incluso il Partito Democratico (PD) italiano, che si colloca in posizione centrista sulla scala RILE (-8 nel 2018); il Partito Socialdemocratico dei Lavoratori di Svezia - *Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti* (SAP, -53 nel 2014) e il Movimento Socialista Panellenico - *Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα* (ΠΑΣΟΚ, -38 nel 2015), entrambi su posizioni convintamente di sinistra; il Partito Socialista francese (-29 nel 2017), il Partito Socialista Operaio Spagnolo - *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE, -25 nel 2016) e il Partito Socialdemocratico di Germania - *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD, -21 nel 2017), tutti collocati tra i -20 e i -30 punti (MRG/CMP/MARPOR: Volkens at al., 2020b). Insomma, negli ultimi cinque anni, votare un partito appartenente alla famiglia socialdemocratica in Francia, Germania, Grecia, Italia, Spagna o Svezia non ha avuto lo stesso significato in termini di proposte di *policy*.

Infine, come sottolineato da Emmenegger (2009) nella citata critica a Rueda, alle elezioni, gli elettori non possono selezionare singole proposte di *policy*, ma sono costretti a scegliere tra pacchetti di politiche alternative. Di conseguenza, gli *outsider* puniranno i partiti socialdemocratici per aver trascurato i loro bisogni solo se la loro avversione verso le proposte pro-*insider* formulate dai partiti socialdemocratici supererà la paura di incorrere in tagli alla spesa sociale qualora i partiti di centro-destra prevalessero nel voto popolare.

La critica di Emmenegger si basa sull'assunto implicito che le persone scelgano quale partito votare in base a un'attenta valutazione delle alternative di *policy* in gioco, un'affermazione che è oggetto di un ampio dibattito nella letteratura sul comportamento di voto tra i cosiddetti modelli decisionali "sistemico" vs "euristico" (Lodge e Taber, 2013). In breve, il primo modello sostiene che gli elettori esaminino criticamente le proposte di *policy* dei partiti per decidere a quale di loro assegnare il voto. Al contrario, il secondo modello muove dall'assunto che gli individui siano pigri e dispongano di una razionalità limitata: non sono quindi propensi a raccogliere informazioni "enciclopediche" sui programmi elettorali dei partiti e fondano le loro scelte di voto su scorciatoie euristiche, quali la collocazione ideologica del partito sull'asse sinistra-destra, valutazioni dello stato dell'economia e simili (Lupia, 1994). Dirimere questo dibattito va ben oltre lo scopo di questo capitolo. Basti ricordare che recenti studi hanno messo in luce come gli elettori siano sempre più consapevoli dei principali argomenti di *policy* discussi durante la campagna elettorale e si basino (anche) su questi per compiere le loro scelte (Negri e Rebessi, 2018; Boudreau e MacKenzie, 2014).

2.4 Un passo avanti: integrare le famiglie di partito con le posizioni di *policy*

Muovendo dai limiti discussi nella sezione precedente, questo capitolo si propone di contribuire alla letteratura stabilendo una connessione diretta tra lo *status* occupazionale degli individui e le proposte di *policy* formulate dai partiti da questi votati alle ultime elezioni politiche nazionali. Alla luce dei meccanismi alla base delle scelte di voto degli *outsider* suggeriti in letteratura, l'analisi si concentra su quattro dimensioni: in particolare, la collocazione del partito sulla scala ideologica RILE (Laver e Budge, 1992) e le posizioni del medesimo in materia di maggiore o minore spesa sociale, pro o contro i sindacati e pro o contro l'immigrazione.

In primo luogo, la collocazione del partito sulla scala ideologica RILE è stata selezionata perché le ideologie di partito sono scorciatoie euristiche alle quali gli elettori fanno utilmente ricorso per comprendere e sistematizzare le differenze tra i diversi partiti, senza dover per forza raccogliere informazioni dettagliate sulle posizioni dei medesimi su specifiche aree di *policy* (Downs, 1957). Quindi:

- *Ipotesi 6:* Gli *outsider* sono propensi a votare partiti più di sinistra di quelli votati dagli *insider*.

In secondo luogo, la dimensione maggiore o minore spesa sociale rinvia alle ragioni strumentali che informano le scelte di voto: è probabile che gli *outsider* votino per partiti che promettono di aumentare la spesa sociale nella speranza di accedere agli ammortizzatori sociali di cui hanno bisogno e/o di aumentarne l'ammontare (Gingrich e Häusermann, 2015; Häusermann et al., 2015). Di conseguenza:

- *Ipotesi 7:* Gli *outsider* sono propensi a votare partiti che promettono maggiore spesa sociale di quelli votati degli *insider*.

In terzo luogo, la dimensione pro o contro i sindacati è stata scelta per testare l'ipotesi secondo la quale è meno probabile che gli *outsider* votino per partiti fortemente legati alle sigle sindacali perché ritengono che queste ultime si occupino solo degli interessi dei lavoratori dipendenti assunti con contratti a tempo indeterminato e dei pensionati (Emmenegger et al., 2015; Marx, 2014; Marx e Picot, 2013). In altre parole:

- *Ipotesi 8:* Gli *outsider* sono propensi a votare partiti più ostili ai sindacati di quelli votati dagli *insider*.

Infine, la dimensione pro o contro l'immigrazione rinvia alle ragioni sociotropiche alla base del comportamento di voto (O' Grady, 2019): è più probabile che gli *outsider* votino per partiti che promettono politiche severe in materia di immigrazione perché considerano gli immigrati potenziali *competitor* nel mercato del lavoro (Rovny e Rovny, 2017). Riassumendo:

- *Ipotesi 9:* Gli *outsider* sono propensi a votare partiti più severi in materia di immigrazione di quelli votati dagli *insider*.

2.5 Una potenziale nuova categoria di *outsider*: i lavoratori autonomi senza dipendenti

Le Ipotesi 1-9 contrappongono in modo netto gli *outsider* agli *insider*. Tuttavia, la marginalità economica e lavorativa alla quale è sottoposto un disoccupato è indubbiamente più grave di quella patita da un lavoratore a tempo determinato. Il primo, infatti, è del tutto estromesso dal mercato del lavoro; il secondo vi partecipa, ma per un arco di tempo limitato e con scarse tutele. La marginalità economica e lavorativa assume quindi le fattezze di un *continuum*: un estremo è occupato dai lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, gli *insider*; l'altro dai

disoccupati (Emmenegger, 2009). I lavoratori a tempo determinato occupano una posizione intermedia. È quindi lecito ipotizzare che i comportamenti di voto dei disoccupati e dei lavoratori a tempo determinato non coincidano del tutto: i primi, infatti, dovrebbero presentare posizioni più radicali dei secondi.

Infine, un recente studio (Jansen, 2019) ha ipotizzato che un nuovo gruppo di lavoratori stia entrando nella composita categoria degli *outsider*: i lavoratori autonomi senza dipendenti. Sempre più spesso, infatti, formule quali “libero professionista”, “free-lance” e “partita-IVA” nascondono forme di lavoro dipendente non garantito. Indagare il comportamento di voto dei lavoratori autonomi senza dipendenti sembra quindi promettente. Da un lato, infatti, l’esposizione a rischi comparabili a quelli dei lavoratori dipendenti a tempo determinato potrebbe indurli ad adottare comportamenti di voto analoghi a quelli degli *outsider*; dall’altro, in qualità di potenziali futuri imprenditori, i lavoratori autonomi potrebbero premiare partiti di centro-destra per ottenere una minore tassazione e la riduzione del costo del lavoro.

2.6 I dati

L’analisi combina due fonti di dati: cinque ondate della *European Social Survey* (*ESS round 4-8*) condotte dal 2008 al 2016, che contengono dati individuali sullo *status* occupazionale e le scelte di voto, e il *Manifesto Project Dataset* (Volkens et al., 2020b), che fornisce informazioni quantitative circa le posizioni di *policy* dei principali partiti europei.

Il dataset finale include più di 66000 individui residenti in 27 Paesi Europei: in particolare, Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera e Ungheria.

Dal momento che lo studio si propone di indagare la relazione tra lo *status* occupazionale e il comportamento di voto, tutti i rispondenti appartengono alla forza lavoro. Ciò significa che studenti, pensionati, casalinghi e disabili sono esclusi dall’analisi.

2.6.1 Le variabili dipendenti: famiglie di partito e posizioni di policy

L’analisi impiega due gruppi di variabili dipendenti. Il primo, conforme all’approccio dominante in questo settore di letteratura, adotta lo strumento euristico delle famiglie di partito. In particolare, il partito votato da ogni individuo alle ultime elezioni politiche nazionali è ricondotto a una famiglia di partito in base alla classificazione elaborata dal *Manifesto Project*. Si ottiene quindi una variabile dipendente categoriale che distingue tra: 1. astensione dal voto, voto per un partito 2. verde/ecologista, 3. *new-left*, 4. socialdemocratico, 5. di centro-destra

(categoria che include partiti liberali, Cristiano-democratici, agrari e conservatori), 6. nazionalista o etnico/regionalista, o 7. altro (categoria residuale che include partiti *single-issue* e non-classificabili). Data la natura della variabile dipendente, l'analisi impiega la regressione logistica multinomiale e utilizza il voto a un partito appartenente alla famiglia socialdemocratica come categoria di riferimento. Questa prima variabile dipendente consente di testare le Ipotesi 1-5.

Il secondo gruppo di variabili dipendenti, invece, permette di stabilire una connessione diretta tra lo *status* occupazionale di ciascun individuo e le proposte di *policy* formulate dal partito votato alle ultime elezioni politiche nazionali sulle quattro dimensioni prima discusse: cioè, la scala ideologica RILE, maggiore o minore spesa sociale, pro o contro i sindacati e pro o contro l'immigrazione. Questo secondo gruppo di variabili dipendenti consente quindi di testare le Ipotesi 6-9.

La posizione occupata da ciascun partito sulla scala ideologica RILE è uguale alla differenza tra le frequenze relative di 13 categorie associate alla destra politica e le frequenze relative di 13 categorie associate alla sinistra politica nel manifesto elettorale (Laver e Budge, 1992). Potenzialmente, la scala RILE spazia da -100, riferito all'estrema sinistra, a +100, riferito all'estrema destra.

La posizione occupata da ciascun partito sulla scala maggiore o minore spesa sociale è uguale alla differenza tra la frequenza relativa di frasi (i.e., *quasi-sentences*: Laver e Budge, 1992) favorevoli al taglio della spesa sociale (categoria per505 del *Manifesto Project Dataset*) e la frequenza relativa di frasi favorevoli al suo aumento e alla giustizia sociale (categorie per504 e per503).

La posizione occupata da ciascun partito sulla scala pro o contro i sindacati è uguale alla differenza tra la frequenza relativa di riferimenti negativi (categoria per702) e positivi nei confronti dei sindacati e del loro coinvolgimento in pratiche concertative con il governo (categoria per701 e per405).

Infine, la posizione occupata da ciascun partito sulla scala pro o contro l'immigrazione è uguale alla differenza tra la frequenza relativa di riferimenti negativi (categoria per608) e positivi nei confronti degli immigrati (categoria per607).

Anche queste tre dimensioni di *policy* variano, potenzialmente, da -100, qualora l'intero manifesto elettorale fosse dedicato all'aumento della spesa sociale, a riferimenti positivi nei confronti dei sindacati o degli immigrati, a +100, qualora l'intero manifesto elettorale non contenesse altro che promesse di tagliare la spesa sociale, riferimenti negativi nei confronti dei sindacati o degli immigrati.

Dal momento che le variabili dipendenti appartenenti a questo secondo gruppo sono continue, l'analisi utilizza la regressione lineare.

2.6.2 La variabile di interesse: lo status occupazionale

Sono stati proposti diversi indicatori di marginalità lavorativa (Rovny e Rovny, 2017). È possibile classificare tali indicatori in due gruppi. Il primo guarda allo *status* occupazionale degli individui nel momento in cui rispondono al sondaggio e distingue i lavoratori in base alla loro tipologia contrattuale (Emmenegger, 2009; Rueda, 2005). Il secondo gruppo, invece, combina le caratteristiche socio-demografiche degli individui (ad esempio, età, genere e livello di istruzione) al settore produttivo nel quale sono impiegati e stima, per ognuno, la probabilità di perdere il lavoro o di essere assunto con un contratto precario nel prossimo futuro (Schwander e Häusermann, 2013; Rehm, 2009).

L'indicatore di marginalità lavorativa qui impiegato appartiene al primo gruppo perché, sebbene questi indicatori siano più statici, sono anche più adeguati ad indagare l'effetto dello *status* occupazionale sul comportamento di voto. Gli indicatori del secondo gruppo, infatti, stimano il rischio di marginalità lavorativa utilizzando il genere, l'età e il livello di istruzione del rispondente, caratteristiche socio-demografiche individuali che, da sole, influenzano le scelte di voto. Utilizzando un indicatore appartenente al secondo gruppo, quindi, si rischierebbe di confondere l'effetto dello *status* occupazionale sulle scelte di voto con quello delle altre caratteristiche socio-demografiche individuali (Rovny e Rovny, 2017: 166).

Ogni individuo del campione è classificato in cinque variabili dicotomiche mutualmente esclusive: 1. *insider* (cioè, lavoratore dipendente assunto con un contratto a tempo indeterminato); *outsider*, in particolare 2. lavoratore dipendente assunto con un contratto a tempo determinato, o 3. disoccupato. Infine, la popolazione attiva include anche 4. i lavoratori autonomi senza dipendenti e 5. gli imprenditori.

Dal momento che lo scopo dello studio è stimare l'effetto della marginalità lavorativa sul comportamento di voto, i più tutelati, cioè gli *insider*, sono usati come categoria di riferimento. Questo gruppo di lavoratori è contrapposto, in primo luogo, alle due tradizionali categorie di *outsider*, cioè ai lavoratori dipendenti a tempo determinato e ai disoccupati. Tuttavia, l'analisi compara gli *insider* anche ai lavoratori autonomi senza dipendenti per verificare se questi ultimi possano essere considerati o meno una nuova categoria di *outsider* (Jansen, 2019).

2.6.3 Le variabili di controllo

L'analisi include tutte le variabili di controllo comunemente impiegate in letteratura: l'età, il genere (donna=1, uomo=0), l'essere o meno membro di una minoranza etnica, l'aver o meno un *partner* e dei figli, il reddito familiare in decili, il livello di istruzione secondo le categorie dell'*International Standard Classification of Education* (categorie ISCED 0-2=istruzione bassa, ISCED 3-

4=istruzione media, ISCED 5-6=istruzione alta), e l'essere o meno iscritto a un sindacato.

Infine, tutti i modelli includono variabili dicotomiche di Paese e di anno e fanno uso dei pesi suggeriti dalla ESS per gli studi comparati (*population size e design weights*). Sono poi impiegati errori standard clusterizzati per Paese, che consentono una correlazione tra gruppi, rilassando quindi il requisito di indipendenza tra le osservazioni. Si rimanda alla Tabella A1 dell'Appendice online² per le statistiche descrittive.

2.7 I risultati: gli *outsider* vogliono più welfare, non meno immigrazione

L'analisi si sviluppa in due fasi. La prima testa le Ipotesi 1-5 ed indaga, quindi, la relazione tra la marginalità nel mercato del lavoro e il comportamento di voto attraverso lo strumento euristico delle famiglie di partito. La seconda fase, invece, sottopone a verifica empirica le Ipotesi 6-9 instaurando un collegamento diretto tra lo *status* occupazionale degli individui e le proposte di *policy* formulate dai partiti da loro votati alle ultime elezioni politiche nazionali.

2.7.1 Marginalità lavorativa e famiglie di partito

La Tabella 2.1 riporta il cambiamento nella probabilità di astenersi dal voto o di votare un partito appartenente a una data famiglia quando l'individuo è un disoccupato, un lavoratore dipendente a tempo determinato, un lavoratore autonomo o un imprenditore, invece di essere un lavoratore dipendente a tempo indeterminato (*insider* - categoria di riferimento). La Figura 2.1 mostra gli stessi risultati in forma grafica e permette di visualizzare gli intervalli di confidenza delle stime puntuali (si veda anche la Tabella A2 in Appendice per il modello completo).

Per cominciare, l'Ipotesi 2, secondo la quale la condizione di marginalità sperimentata dagli *outsider* nel mercato del lavoro può dare luogo a un allontanamento dei medesimi dalla vita politica, è confermata. I risultati mostrano, infatti, che gli *outsider* votano meno degli *insider*: a parità di sesso, età, livello di istruzione, provenienza, condizione e reddito familiare, per un lavoratore a tempo determinato, la probabilità di astenersi dal voto è più alta di oltre due punti percentuali rispetto a quella di un suo omologo assunto con un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Per un disoccupato, la probabilità di astenersi dal voto è fino a cinque punti percentuali più alta di quella di un lavoratore a tempo indeterminato. Inoltre, gli intervalli di confidenza mostrati nella Figura

² L'Appendice online è disponibile al seguente link: <https://www.researchgate.net/profile/Fedra-Negri/research>.

2.1 suggeriscono che, benché la maggiore probabilità di astensione dei lavoratori a tempo determinato possa variare da poco più di zero a quattro punti percentuali e quella dei disoccupati da 2.4 a nove punti percentuali, la disoccupazione abbia un effetto deteriore sulla partecipazione al voto rispetto al lavoro a tempo determinato. Insomma, entrambe le categorie di *outsider* votano meno degli *insider*, ma i disoccupati lo fanno ancora meno dei lavoratori a tempo determinato. La marginalità nel mondo del lavoro si ripercuote nell'arena politica.

Tuttavia, quando gli *outsider* decidono di votare, quali famiglie di partito sostengono?

I risultati smentiscono l'Ipotesi 1 secondo la quale gli *outsider* puniscono i partiti socialdemocratici perché incapaci di farsi interpreti dei loro bisogni. In particolare, dal momento che gli effetti marginali stimati non sono statisticamente diversi da zero, i disoccupati e i lavoratori a tempo determinato hanno la stessa probabilità degli *insider* di votare partiti appartenenti alla famiglia socialdemocratica.

Allo stesso modo, gli *outsider* non sembrano più inclini a votare partiti di centro-destra delle loro controparti assunte con contratti di lavoro stabili, negando quindi quanto suggerito dall'Ipotesi 3. In particolare, la probabilità che un lavoratore a tempo determinato voti per un partito di centro-destra è uguale a quella di un *insider* dal momento che l'effetto marginale non è statisticamente diverso da zero. La probabilità che un disoccupato voti per un partito di centro-destra è addirittura più bassa di oltre tre punti percentuali rispetto a quella di un *insider*, un comportamento di voto che distingue nettamente questa categoria di *outsider* non solo dagli *insider*, ma anche dai lavoratori a tempo determinato.

I partiti ecologisti non sono premiati dagli *outsider*: i disoccupati sono meno propensi a votarli degli *insider* (-2.2%), mentre i lavoratori a tempo determinato si comportano come gli *insider*. Anche i partiti *new-left* non sembrano suscitare il consenso degli *outsider*: la probabilità di votarli per disoccupati e lavoratori a tempo determinato non è diversa da quella degli *insider*. Complessivamente, quindi, l'Ipotesi 4 è rifiutata.

Infine, anche l'Ipotesi 5 non trova conferma empirica: i disoccupati e i lavoratori a tempo determinato hanno la stessa probabilità di votare partiti di estrema destra e nazionalisti degli *insider*.

In conclusione, delle prime 5 ipotesi, solo l'Ipotesi 2 sulla partecipazione al voto trova conferma. Tutte le altre appaiono smentite. Tuttavia, come argomentato in precedenza, tale mancata conferma è in larga parte dovuta all'impiego della lente interpretativa delle famiglie di partito, categorie che ormai collassano al proprio interno partiti molto diversi tra loro dal punto di vista ideologico e delle proposte di *policy*. Occorre quindi integrare i risultati sin qui discussi con un'analisi della collocazione ideologica sull'asse sinistra-destra e delle posizioni di *policy* concretamente assunte dai partiti in occasione delle ultime elezioni politiche nazionali. Questa analisi è oggetto della prossima sottosezione.

Tabella 2.1 – Effetto dello *status* occupazionale sul comportamento di voto (famiglie di partito)

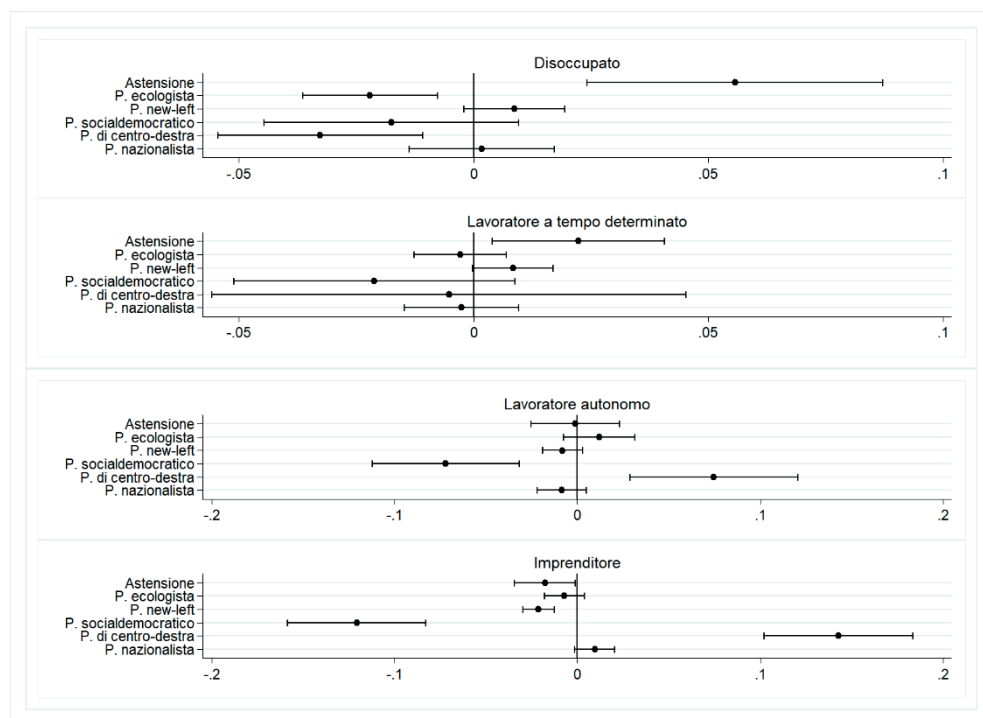
	Cambiamento % della probabilità
Disoccupato	
Astensione	5.567***
Partito ecologista	-2.211**
Partito <i>new-left</i>	0.866
Partito socialdemocratico	-1.752
Partito di centro-destra	-3.269**
Partito nazionalista	0.169
Lavoratore a tempo determinato	
Astensione	2.230**
Partito ecologista	-0.286
Partito <i>new-left</i>	0.839
Partito socialdemocratico	-2.119
Partito di centro-destra	-0.528
Partito nazionalista	-0.263
Lavoratore autonomo	
Astensione	-0.109
Partito ecologista	1.207
Partito <i>new-left</i>	-0.812
Partito socialdemocratico	-7.203***
Partito di centro-destra	7.474***
Partito nazionalista	-0.852
Imprenditore	
Astensione	-1.775*
Partito ecologista	-0.706
Partito <i>new-left</i>	-2.116***
Partito socialdemocratico	-12.062***
Partito di centro-destra	14.285***
Partito nazionalista	0.962
Nota: I coefficienti si riferiscono al cambiamento percentuale della probabilità di astenersi o di votare una data famiglia di partito quando l'individuo è, rispettivamente, disoccupato, lavoratore a tempo determinato, lavoratore autonomo o imprenditore invece di essere un <i>insider</i> (categoria di riferimento). Le altre variabili di controllo sono mantenute costanti. La Tabella A2 in Appendice mostra il modello completo. *p<0.10, **p<0.05, *** p<0.010.	

Tuttavia, prima di passare alla seconda fase dell'analisi, è utile soffermarsi sul comportamento di voto dei lavoratori autonomi. Sono davvero una categoria entrante nel composito mondo degli *outsider*? Questi primi risultati sembrano suggerire una risposta negativa.

A differenza dei disoccupati e dei lavoratori a tempo determinato, i lavoratori autonomi non sono più propensi ad astenersi dal voto degli *insider*. Inoltre, due effetti marginali statisticamente diversi da zero sono degni nota: per i lavoratori autonomi, la probabilità di votare un partito socialdemocratico è di oltre sette punti percentuali più bassa di quella degli *insider*. In modo speculare, la probabilità di votare un partito di centro-destra è di oltre sette punti percentuali più alta.

Questi due comportamenti avvicinano i lavoratori autonomi agli imprenditori (lavoratori autonomi con dipendenti): anche questi ultimi, infatti, penalizzano i partiti socialdemocratici (-12%) e premiano quelli di centro-destra (+14%). Inoltre, gli imprenditori si dimostrano assidui frequentatori delle urne (la loro probabilità di astensione è inferiore di quasi due punti percentuali a quella degli *insider*) e poco propensi a votare partiti di estrema-sinistra (-2%). Insomma, il comportamento di voto dei lavoratori autonomi sembra assomigliare di più a quello degli imprenditori che a quello degli *outsider*.

Figura 2.1 – Effetto dello *status* occupazionale sul comportamento di voto (famiglie di partito)



2.7.2 Marginalità lavorativa e posizioni di policy dei partiti

La seconda fase dell'analisi muove dall'assunto che investigare il comportamento di voto degli *outsider* attraverso la lente interpretativa delle famiglie di partito non sia più sufficiente e, quindi, testa la relazione tra lo *status* occupazionale degli individui e le posizioni assunte dai partiti da questi votati alle ultime elezioni politiche nazionali in materia di collocazione ideologica sull'asse sinistra-destra (la scala RILE), maggiore o minore spesa sociale, pro o contro i sindacati e pro o contro l'immigrazione. Queste quattro dimensioni sono rese operative attraverso altrettante variabili dipendenti continue. La Tabella 2.2 riporta i coefficienti stimati; la Figura 2.2 li mostra graficamente e permette di visualizzare gli intervalli di confidenza delle stime puntuali.

Complessivamente, i risultati confermano che gli *outsider* votano partiti collocati più a sinistra di quelli sostenuti dagli *insider*. Inoltre, le scelte di voto di chi non ha lavoro o ha un contratto a tempo determinato sono orientate principalmente dalle proposte dei partiti in materia di spesa sociale: gli *outsider* premiano partiti che promettono di aumentare la spesa sociale più convintamente di quelli votati dagli *insider*. Non basta: contrariamente alle aspettative che li vorrebbero ostili nei confronti dei sindacati, accusati di rappresentare gli interessi dei soli lavoratori a tempo indeterminato e dei pensionati, gli *outsider* non sembrano curarsi del rapporto intrattenuto dai partiti coi sindacati. Infine, l'ipotetica nuova linea di frattura dello spazio politico, che dovrebbe contrapporre individui e partiti portatori di visioni cosmopolite ai nazionalisti, non sembra influenzare il comportamento di voto degli *outsider*. Le posizioni assunte in materia di immigrazione dai partiti votati dai disoccupati sono infatti analoghe a quelle assunte dai partiti votati dagli *insider*. Anzi, i lavoratori a tempo determinato sembrano essere propensi a votare partiti più favorevoli all'immigrazione dei partiti votati dagli *insider*. Questi risultati sono discussi in modo puntuale di seguito.

Tabella 2.2 – Effetto dello *status* occupazionale sul comportamento di voto (posizioni di *policy*)

	RILE	Spesa pubblica	Sindacati	Immigrazione
Categoria di riferimento: <i>insider</i>				
Disoccupato	-1.552 (3.34)***	-0.576 (3.53)***	-0.049 (0.47)	-0.027 (0.65)
Lavoratore a tempo determinato	-1.289 (2.27)**	-0.364 (2.97)***	-0.050 (0.99)	-0.046 (1.99)*
Lavoratore autonomo	1.320 (2.03)*	0.606 (4.31)***	0.280 (2.46)**	0.018 (0.47)

Imprenditore	4.221 (4.03)***	1.693 (10.59)***	0.548 (3.66)***	0.159 (2.09)**
Donna	-1.107 (5.15)***	-0.337 (4.57)***	-0.076 (2.75)**	-0.097 (3.00)***
Età	-0.086 (1.05)	-0.018 (0.65)	0.001 (0.09)	-0.003 (0.75)
Età ²	0.001 (1.18)	0.000 (0.42)	-0.000 (0.40)	-0.000 (0.29)
Con un <i>partner</i>	0.536 (1.74)*	0.042 (0.44)	-0.020 (0.29)	0.040 (1.77)*
Con bambini	0.110 (0.39)	-0.064 (0.76)	-0.008 (0.12)	-0.027 (1.15)
Minoranza et- nica	-3.153 (4.72)***	-1.249 (6.06)***	-0.582 (2.93)***	-0.276 (1.75)*
Sindacalizzato	-3.506 (7.38)***	-1.317 (15.89)***	-0.485 (4.79)***	-0.040 (1.68)
Categoria di rife- rimento: istru- zione bassa				
Istruzione media	0.767 (1.50)	0.363 (3.32)***	0.141 (1.34)	-0.075 (0.75)
Istruzione alta	-1.252 (2.32)**	-0.374 (3.13)***	-0.074 (0.66)	-0.350 (1.89)*
Reddito fami- gliare	0.273 (2.85)***	0.149 (8.89)***	0.041 (2.62)**	-0.002 (0.19)
Variabili dicoto- miche di anno e Paese	Incluse	Incluse	Incluse	Incluse
Costante	-9.062 (1.88)*	-22.004 (36.54)***	-7.514 (9.99)***	-0.070 (0.23)
R ²	0.27	0.22	0.35	0.15
N	49,433	49,433	49,433	49,433

Nota: Regressione lineare. Variabili dicotomiche di anno e di Paese incluse. I pesi *population size* e *design* della ESS sono applicati. Errori standard robusti, clusterizzati per Paese. T-test tra parentesi. *p<0.10, **p<0.05, *** p<0.010

Per cominciare, le stime puntuali sulla dimensione RILE indicano che i disoccupati e i lavoratori a tempo determinato scelgono partiti collocati, rispettivamente, 1.5 e 1.3 punti in più verso sinistra sulla scala RILE rispetto ai partiti votati dai lavoratori assunti con contratti di lavoro a tempo indeterminato. L'ipotesi 6 è quindi confermata. Tuttavia, come suggerito dagli intervalli di confidenza mostrati nella Figura 2.2, la collocazione ideologica dei partiti votati da queste due categorie di *outsider* è del tutto sovrapponibile (Test di Wald: 0.61): non si registra quindi un effetto maggiore della disoccupazione rispetto al lavoro a tempo determinato nello spingere gli individui a sostenere partiti collocati più a sinistra sulla scala RILE.

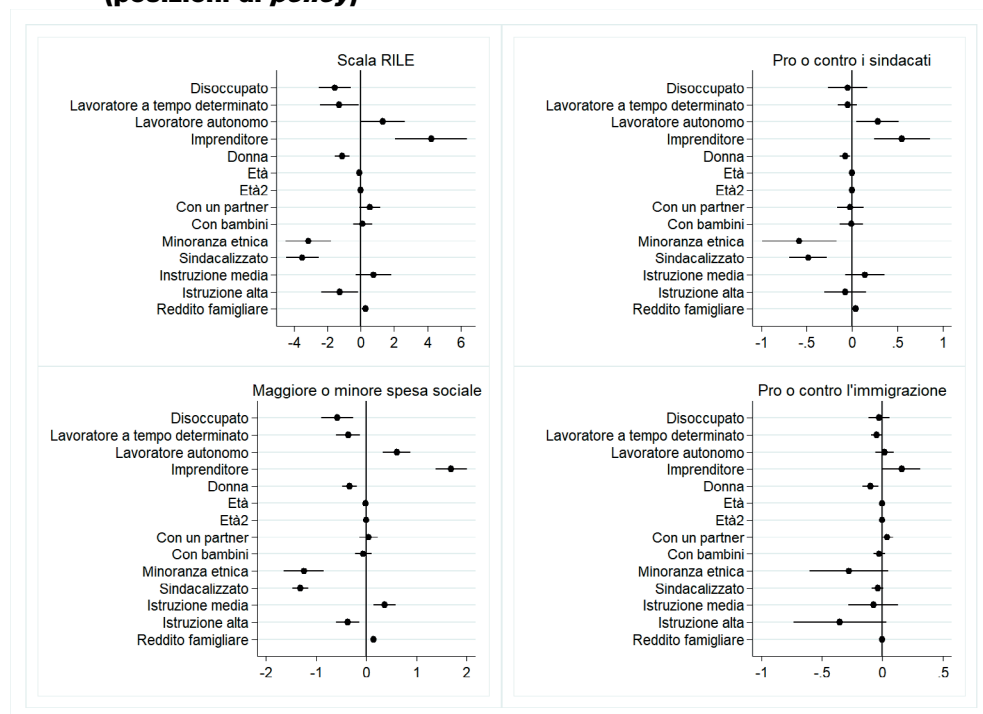
In linea con l'Ipotesi 7, i partiti votati dagli *outsider* si collocano più a sinistra di quelli votati dagli *insider* in virtù delle loro posizioni in materia di spesa sociale. In particolare, i disoccupati e i lavoratori a tempo determinato scelgono partiti collocati, rispettivamente, a 0.6 e 0.4 punti in più verso l'estremo pro *spending* rispetto a quelli votati dagli *insider*. Anche in questo caso, gli intervalli di confidenza nella Figura 2.2 indicano che la collocazione sulla scala maggiore o minore spesa sociale dei partiti votati da queste due categorie di *outsider* è la medesima (Test di Wald: 0.26): la disoccupazione non spinge quindi a votare partiti più pro *spending* di quanto non faccia il lavoro a tempo determinato.

Tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dall'Ipotesi 8, disoccupati e lavoratori a tempo determinato non si curano del rapporto intrattenuto dai partiti coi sindacati: i coefficienti stimati sulla scala pro o contro i sindacati non sono infatti statisticamente diversi da zero. Questo significa che le posizioni assunte dai partiti votati dagli *outsider* sono del tutto analoghe a quelle assunte dai partiti votati dagli *insider* su questo terreno.

Questi risultati informano quelli discussi nella sottosezione precedente. Suggestiscono, infatti, che, gli *outsider* continuino a collocarsi a sinistra nello spazio politico: per questo motivo, non sono più propensi degli *insider* a votare partiti di centro-destra e nazionalisti. Tuttavia, posti di fronte a una scelta tra partiti di centro-sinistra e sinistra, gli *outsider* premiano quelli che promettono più convintamente l'allargamento del welfare state, senza prestare attenzione ai rapporti intrattenuti dai partiti coi sindacati. Non sono quindi gli storici legami con le sigle sindacali a penalizzare i partiti socialdemocratici (Ceron e Negri, 2017), ma la timidezza delle posizioni assunte da questi partiti in materia di spesa sociale.

Emerge, però, una differenza tra disoccupati e lavoratori a tempo determinato: mentre i partiti votati dai primi non sono statisticamente diversi dai partiti votati dagli *insider* in materia di immigrazione, i lavoratori a tempo determinato sembrano premiare timidamente partiti con posizioni più favorevoli all'immigrazione di quelli votati dagli *insider* (+0.05 punti verso il polo pro immigrazione). Benché di magnitudine contenuta e con debole significatività statistica, questo risultato riferito ai lavoratori a tempo determinato, insieme a quello in merito alla più bassa propensione dei disoccupati a votare partiti ecologisti (si vedano anche la Tabella 2.1 e la Figura 2.1), suggerisce un ragionamento sociotropico più forte alla base delle scelte di voto dei lavoratori a tempo determinato, mentre nel comportamento di voto dei disoccupati sembra prevalere una logica utilitaristica.

Figura 2.2 – Effetto dello *status* occupazionale sul comportamento di voto (posizioni di *policy*)



Infine, in conformità coi risultati ottenuti attraverso lo strumento euristico delle famiglie di partito, i risultati inerenti i lavoratori autonomi negano che questi ultimi possano essere considerati una nuova categoria di *outsider* perché la collocazione ideologica sull'asse sinistra-destra e le posizioni di *policy* dei partiti da loro sostenuti sono diverse da quelle dei partiti votati dalle altre due categorie di *outsider* e, al contrario, sono simili a quelle dei partiti sostenuti dagli imprenditori. In particolare, i lavoratori autonomi votano per partiti collocati più a destra sulla scala RILE (+1.3 punti verso il polo a destra), che promettono di ridurre la spesa sociale (+0.6 punti verso il polo anti *spending*) e osteggiano i sindacati e il loro coinvolgimento nella pianificazione economica generale (+0.3 punti verso il polo ostile ai sindacati). Le preferenze partitiche dei lavoratori autonomi risultano quindi essere una versione moderata di quelle degli imprenditori. Anche questi ultimi, infatti, sostengono partiti collocati a destra sulla scala RILE (+4.2 punti), che intendono contrarre la spesa sociale (+1.7 punti) e osteggiano i sindacati (+0.5 punti). Gli imprenditori, che si collocano significativamente più a destra di tutte le altre categorie di lavoratori, tendono anche a sostenere partiti con posizioni più severe in materia di immigrazione (+0.15 punti).

2.8 Considerazioni conclusive: i partiti di centro-sinistra perdono in casa

Questo capitolo contribuisce al dibattito sulla relazione tra marginalità economica e lavorativa, da un lato, e comportamento elettorale, dall'altro, stabilendo un collegamento diretto tra lo *status* occupazionale degli individui e il profilo di *policy* dei partiti da questi votati alle ultime elezioni politiche nazionali in 27 Paesi europei dal 2008 al 2016.

In primo luogo, i risultati confermano che la marginalità economica e lavorativa rischia di tradursi in marginalità anche nella vita politica: in linea con l'Ipotesi 2, i lavoratori a tempo determinato e, in misura ancora maggiore, i disoccupati hanno una maggiore probabilità degli *insider* di astenersi alle elezioni politiche nazionali.

In secondo luogo, i risultati ci dicono che, contrariamente alle aspettative che li descrivono quali sostenitori dei partiti di centro-destra e populistici, gli *outsider* che prendono parte al voto manifestano ancora preferenze partitiche tradizionalmente orientate a sinistra: i disoccupati e i lavoratori a tempo determinato, infatti, votano per partiti collocati più a sinistra sulla dimensione RILE di quelli votati dagli *insider* (Ipotesi 6). Inoltre, i risultati sui profili di *policy* dei partiti aggiungono che le scelte di voto di queste due categorie di *outsider* sono guidate principalmente dalle proposte di *policy* formulate dai partiti in materia di espansione del welfare (Ipotesi 7), non dalle loro posizioni nei confronti dei sindacati (Ipotesi 8) o dalle promesse elettorali in materia di immigrazione (Ipotesi 9).

Ora, è indubbio che i partiti di centro-sinistra, in particolare quelli socialdemocratici, stiano attraversando una fase di forte contrazione di consenso in tutti i Paesi europei. Si pensi, ad esempio, al Partito Socialista francese – a un passo dall'estinzione – o al Partito Socialdemocratico di Germania, che perde elettori a favore de I Verdi. O ancora, al Partito Democratico italiano che, in seguito alla peggiore sconfitta elettorale della sua storia nel 2018, ha celebrato un congresso tra personalità di secondo piano, ha subito la scissione dell'ex-segretario Renzi, ha sperimentato un'inedita e poco longeva coalizione di governo col Movimento 5 Stelle nel Governo Conte 2 e cerca ora di ritagliarsi un ruolo nella vasta, plurale e litigiosa coalizione a sostegno del Governo Draghi. La lista è fin troppo lunga.

Vulgata vuole che i partiti socialdemocratici perdano consensi perché gli elettori cadono preda delle sirene dei populistici, di destra e di sinistra, che alimentano le paure del diverso, del migrante, delle istituzioni sovra-nazionali, della globalizzazione e della finanza internazionale. Questa lettura del fenomeno è poco edificante nei confronti degli elettori, descritti come incapaci di giudicare razionalmente le proposte dei partiti politici, e auto-assolutoria per i partiti di centro-sinistra, descritti come l'ultimo baluardo contro l'irrazionalità montante.

L'analisi di questo capitolo smentisce questa chiave interpretativa. Nel segreto dell'urna, chi non ha lavoro o ne ha poco premia i partiti che promettono maggiori tutele e accesso al welfare, non quelli che agitano la paura del migrante. I risultati dimostrano che le scelte di voto degli individui sono ancora largamente determinate dalla tradizionale linea di contrapposizione ideologica tra sinistra e destra, tra Stato e mercato, tra maggiore e minore spesa sociale. Il nuovo fronte di contrapposizione tra integrazione e demarcazione, tra cosmopolitismo e nazionalismo, non sembra poi così saliente come il dibattito pubblico tra i commentatori della politica vorrebbe farci credere.

Contano le promesse elettorali dei partiti in materia di espansione della spesa sociale, non le retoriche che individuano negli immigrati la causa della disoccupazione e della precarietà del lavoro. Gli elettori sembrano agire in modo razionale alle urne, premiando i partiti le cui posizioni e promesse elettorali meglio rispondono alla loro condizione economica e lavorativa; non sembrano motivati dalla paura del migrante, del diverso. Detto brutalmente: vince il portafoglio, non la pancia.

Ne consegue che i partiti di centro-sinistra stiano perdendo la partita pur giocando in casa: regalano voti agli avversari perché non riescono più a convincere il loro elettorato sul tema a loro storicamente più caro, cioè l'allargamento e la riforma del *welfare*, e non perché gli elettori cadano preda delle promesse dei populistici in materia di immigrazione. Questi sono i risultati di un'analisi forse meno auto-assolutoria, ma più empiricamente fondata, utile per elaborare strategie future.

Infine, questa analisi nega l'idea dei lavoratori autonomi senza dipendenti siano una nuova categoria di *outsider* (Jansen, 2019). Le loro preferenze partitiche, infatti, assomigliano molto a quelle dei lavoratori autonomi con dipendenti: votano per partiti collocati a destra sulla scala RILE, contro l'espansione della spesa sociale e i sindacati.

L'analisi statistica descritta in questo capitolo presenta dei limiti. In primo luogo, è stata condotta utilizzando dati osservazionali di sondaggio. Il limite principale di questo tipo di dati è che gli individui del campione si auto-selezionano nel trattamento (sono gli individui che partecipano al sondaggio ad aver scelto liberamente di accettare una proposta di lavoro a tempo determinato o di rimanere disoccupati). Come quasi sempre accade quando si maneggiano dati osservazionali, la strategia di identificazione utilizzata in questo studio si basa sulla forte assunzione della "*selection on observables* - selezione sulle [caratteristiche] osservabili". In parole povere, il ricercatore deve presumere di aver individuato un certo insieme di variabili di controllo tale per cui l'assegnazione di ogni individuo al trattamento, una volta condizionata a tali variabili di controllo, sia "*as good as random*" (Costalli e Negri, 2021). Questa assunzione non è confutabile perché non può essere verificata con i dati a disposizione (Manski, 2007).

In secondo luogo, benché la ESS sia una delle fonti di dati a livello individuale più solide in Europa, ha una struttura *cross-section*. L'assenza della dimensione temporale rende difficile, se non impossibile, cogliere relazioni causali tra le variabili indipendenti e dipendenti perché non consente di misurare il comportamento degli individui nel tempo. Dati longitudinali sarebbe sicuramente d'aiuto.

Infine, il profilo di *policy* dei partiti è stato reso operativo attraverso l'analisi quantitativa del contenuto dei manifesti elettorali come fornita dal *Manifesto Project*. Benché sia una fonte di dati inestimabile, questa misura il profilo di *policy* dei partiti in base all'enfasi che i medesimi attribuiscono a diversi settori di *policy* (Negri, 2019b). Più raffinate analisi dei contenuti dei manifesti elettorali potrebbero rappresentare preziosi contributi alla ricostruzione dei profili di *policy* dei partiti. Allo stesso modo, le preferenze di *policy* degli *outsider* - che dovrebbero orientare le scelte partitiche dei medesimi - potrebbero essere meglio indagate attraverso *conjoint experiments*, che consentono di isolare gli aspetti che influenzano simultaneamente le probabilità di scelta rispetto a questioni che sono caratterizzate da molteplici caratteristiche (Franchino e Negri, 2020).

Pur riconoscendo questi limiti, l'analisi condotta in questo capitolo dimostra che il grado di marginalità nel mercato del lavoro sperimentato dagli individui nella loro vita quotidiana influenza il comportamento elettorale dei medesimi: gli *outsider* tendono, infatti, ad ingrossare le fila dell'astensione. Se i partiti socialdemocratici pensano ancora che il lavoro sia una delle loro *issue* distintive e che i lavoratori siano una delle loro *constituency* di riferimento, allora questa maggiore propensione degli *outsider* a disertare le urne deve essere per loro motivo di preoccupazione e di discussione.

Tuttavia, i risultati di questa analisi ci dicono anche che, quando decidono di partecipare alle elezioni, le scelte di voto degli *outsider* rispondono largamente a valutazioni di stampo razionale ed utilitaristico: scelgono partiti collocati più a sinistra e che promettono uno stato sociale più generoso di quelli sostenuti dagli individui che hanno condizioni contrattuali e reddituali migliori delle loro. Le scelte di voto degli *outsider* non sembrano quindi dettate da paure irrazionali legate al "mondo che cambia" e alla globalizzazione.

Tutto sommato, quindi, l'analisi dello stato di salute del primo anello della catena della *responsiveness*, quello che unisce i bisogni e le preferenze di *policy* dell'elettore (considerati funzione della posizione socio-economica da questi occupata) alle promesse elettorali dei partiti, ha prodotto un risultato confortante: gli elettori, in base ad una valutazione razionale dei propri bisogni ed interessi, sembrano premiare i partiti che promettono politiche capaci di rispondervi. Una volta vinte le elezioni, saranno capaci, i partiti, di tradurre queste promesse elettorali in impegni di governo coerenti? Questo sarà l'oggetto del prossimo capitolo.

3. La fatica di mediare: i giochi di potere nei governi di coalizione

3.1 Introduzione

Proseguiamo quindi il nostro cammino lungo l'irto sentiero della catena della *responsiveness* percorrendo il tratto che va dalle promesse elettorali dei partiti agli impegni di *policy* dei governi.

Come abbiamo anticipato nel Capitolo 1, tradurre le promesse elettorali in impegni di *policy* concreti è un'attività faticosa e complessa per ogni tipo di governo. Tra la generica promessa di un obiettivo di *policy* in campagna elettorale, la traduzione di questa in una proposta di intervento e la stesura di un testo di legge che ne declini gli obiettivi generali in disposizioni puntuali, infatti, si frappongono molteplici ostacoli. Tra i limiti all'azione di governo forse più cogenti, e certamente più menzionati dagli stessi decisori politici nel dibattito pubblico, è possibile annoverare, ad esempio, lo stato delle finanze pubbliche e il vincolo esterno dato dall'appartenenza di un Paese ad organizzazioni regionali quali l'Unione Europea.

Se questi limiti si applicano ad ogni tipo di governo, tradurre le promesse elettorali in impegni di *policy* concreti rischia di essere un'attività davvero molto faticosa per i governi di coalizione. Questi governi, infatti, essendo per definizione costituiti da molteplici partiti, ciascuno sostenuto da una o più *constituency* ed estensore di promesse di *policy* specifiche, sono costretti a continue mediazioni al fine di identificare soluzioni di compromesso potabili per tutte le componenti della coalizione e, sperabilmente, progressive, pena la caduta dell'esecutivo. Tale condizione strutturale dei governi di coalizione, di certo scomoda per i decisori politici, suscita interessanti domande di ricerca dal punto di vista della scienza politica. Qual è la sorte delle promesse elettorali di ciascun partito quando questo entra in una coalizione di governo ed è costretto a mediare con i *partner* della coalizione? Quali attori politici riescono a sfruttare meglio le loro risorse per condizionare il contenuto dell'agenda di *policy* del governo?

Rispondere a queste domande è rilevante perché se il partito che esprime il parlamentare mediano si dimostrasse essere l'attore chiave nel condizionare il

contenuto dell'agenda di *policy* del governo, allora la precisa composizione assunta da quest'ultimo dopo le elezioni si rivelerebbe meno importante di quanto finora ipotizzato. Al contrario, se l'agenda di *policy* del governo riflettesse il compromesso tra i *partner* della coalizione o se fosse largamente data dalle posizioni dei singoli ministri nelle rispettive aree di competenza, sarebbe esattamente il risultato della contrattazione sulla formazione del governo ad essere il momento chiave per spiegare e prevedere gli effetti sulle *policy*.

Il capitolo affronta questo tema facendo ricorso a una componente bistrattata della raccolta dati effettuata dal *Manifesto Project*: ovvero, il *Government Declaration Dataset* (Budge et al., 2001; Laver e Budge, 1992), che contiene informazioni analitiche circa il contenuto delle dichiarazioni programmatiche dei governi di dieci Paesi europei dal 1945 al 1998.

3.2 Chi influenza la posizione del governo: lo stato dell'arte

Gli scienziati politici hanno cominciato ad elaborare modelli teorici per spiegare come i governi di coalizione formulino le loro proposte politiche almeno a partire dagli anni Cinquanta.

La risposta più intuitiva è stata formulata da Warwick (2001), che ha esteso il campo di applicazione della cosiddetta “Legge di Gamson” (Gamson, 1961: 376) dai *payoff* relativi agli *office* a quelli relativi alle *policy*.

In particolare, nel 1961, Gamson ha ipotizzato che ogni partito della coalizione di governo potesse rivendicare incarichi ministeriali in proporzione ai voti e ai seggi in Parlamento ottenuti alle elezioni. Negli anni, l'ipotesi di Gamson ha ricevuto numerose conferme empiriche, tanto da aggiudicarsi l'appellativo di “legge” (Warwick e Druckman, 2006; Browne e Franklin, 1973). Nel 2001, Warwick ha immaginato che il meccanismo di ripartizione degli *office* proposto da Gamson potesse applicarsi anche alle *policy*. In particolare, ha ipotizzato che ogni partito della coalizione potesse influenzare il contenuto del compromesso di *policy* finale del governo (di seguito: la posizione del governo) in ragione dei voti e dei seggi ottenuti alle elezioni. Per testare questa ipotesi, ha utilizzato il *Government Declaration Dataset* (Budge et al., 2001; Laver e Budge, 1992) e ha verificato che le posizioni dei governi sulla dimensione ideologica sinistra-destra corrispondono alle promesse elettorali dei partiti di governo, ponderate per i seggi dei medesimi. Più di recente, Martin e Vanberg (2014) hanno dimostrato che le proposte di legge di iniziativa governativa adottate in Danimarca, Germania e Olanda dagli anni Ottanta ai primi anni Duemila sono espressione del compromesso raggiunto tra i partiti di governo.

È quindi possibile formulare la prima, ed intuitiva, ipotesi di questo capitolo:

- *Ipotesi 1:* La posizione del governo corrisponde alla media delle posizioni dei partiti della coalizione, ponderata per i loro seggi.

Questa ipotesi costituisce il punto di partenza dell'analisi di questo capitolo: in assenza di ulteriori influenze, ci aspettiamo che la posizione del governo non rifletta altro che il compromesso tra le promesse elettorali dei partiti della coalizione. Inoltre, ci aspettiamo che la forza contrattuale di ciascun partito, la sua capacità di orientare il contenuto dell'accordo finale, sia proporzionale ai seggi di cui dispone.

In aggiunta a questa estensione della legge di ripartizione di Gamson dagli *office* alle *policy*, la letteratura ha individuato almeno altri tre attori capaci di esercitare un'influenza sulla posizione del governo: in particolare, il partito che esprime il votante mediano in Parlamento (di seguito: il partito mediano), il partito al quale appartiene il formatore (cioè, il politico che ha condotto le trattative per la formazione dell'esecutivo) e/o che esprime il Primo Ministro (PM) e i partiti che detengono ministeri di particolare importanza.

Per cominciare, il noto Teorema del Votante Mediano, formulato da Black alla fine degli anni Cinquanta (Black, 1958), afferma che il partito mediano ha un potere contrattuale maggiore rispetto agli altri partiti della coalizione perché non ci sono punti nello spazio ideologico (si legga: soluzioni di compromesso) alternativi al punto ideale del partito mediano preferiti da una maggioranza (Downs, 1957: 142-163). Di conseguenza:

- *Ipotesi 2:* Il partito mediano è in grado di influenzare la posizione del governo al di là del suo contributo alla media ponderata delle posizioni dei partiti della coalizione.

Il Teorema del Votante Mediano ha sinora trovato conferme empiriche discontinue. Tra gli studiosi più noti, Budge e Laver, agli inizi degli anni Novanta, hanno mostrato che la posizione del governo non sembra corrispondere né alla media, ponderata per i seggi o meno, delle posizioni dei partiti della coalizione, né alla posizione del partito mediano, né a quella del partito più importante della coalizione (1992b). Non rassegnatosi a questi risultati scoraggianti, Budge ha condotto un secondo studio nel 2005, questa volta con McDonald (McDonald e Budge, 2005: 147-148). I due autori hanno identificato una correlazione positiva e significativa tra la posizione del governo e, rispettivamente, la media ponderata delle posizioni dei partiti della coalizione, la posizione del partito mediano e quella dell'elettore mediano.

Un secondo attore capace di influenzare la posizione del governo in virtù del potere di agenda di cui dispone è il partito che esprime il formatore (Baron, 1998; Diermejer e Feddersen, 1998), spesso coincidente con quello del PM (Wol-

dendorp et al., 2000). Il meccanismo suggerito in letteratura è il seguente. Il formatore, essendo incaricato di proporre un'alternativa allo *status quo*, sfrutta il proprio potere d'agenda per formulare una soluzione di compromesso tale per cui il partito che esprime il votante mediano sia indifferente al votare a favore o contro. Nello spazio ideologico, questo significa che la soluzione di compromesso preferita dal partito mediano è localizzata nell'intervallo tra lo *status quo* e la soluzione di compromesso proposta dal formatore, equidistante tra le due. In tale configurazione spaziale, la soluzione di compromesso formulata dal formatore è accettata. Nei casi oggetto di analisi in questo capitolo, il partito del formatore coincide con quello che esprime il PM, di conseguenza:

- *Ipotesi 3*: Il partito che esprime il PM è in grado di influenzare la posizione del governo al di là del suo contributo alla media ponderata delle posizioni dei partiti della coalizione.

Infine, la quarta ed ultima ipotesi riguarda il ruolo dei partiti che detengono ministeri di particolare importanza ed è stata avanzata in letteratura dai modelli formali di allocazione dei ministeri (Laver e Shepsle, 1996: 281-285). Questi modelli descrivono i ministri come “dittatori” nelle rispettive aree di *policy*. Di conseguenza, ci si aspetta che la posizione del partito che occupa un dato ministero prevalga nel definire il contenuto della posizione del governo nell'area di *policy* corrispondente a quel ministero. In linea con questa aspettativa, Warwick (2001) ha stimato una debole correlazione tra la posizione del governo sulla dimensione ideologica sinistra-destra e la posizione del partito che controlla il ministero delle finanze. La quarta ipotesi di questo capitolo è quindi la seguente:

- *Ipotesi 4*: Il partito che esprime il ministro competente per area di *policy* è in grado di influenzare la posizione del governo al di là del suo contributo alla media ponderata delle posizioni dei partiti della coalizione.

3.3 Un passo avanti: il settore di *policy* influenza le configurazioni degli attori politici

La quasi totalità degli studi empirici ha testato le quattro ipotesi elencate nella sezione precedente guardando alla sola dimensione ideologica sinistra-destra. In breve, gli studiosi hanno verificato se la posizione del governo sull'asse sinistra-destra fosse o meno correlata con la media ponderata delle posizioni dei partiti della coalizione, con la posizione del partito mediano, con quella del partito del PM o con quella del partito del ministro competente per materia, spesso quello delle finanze, sempre sull'asse sinistra-destra.

Questo capitolo, invece, si propone di indagare quali siano gli attori più influenti nel determinare la posizione del governo attraverso due analisi parallele. In continuità con quanto discusso nel Capitolo 2, la prima analisi si concentra sulla dimensione ideologica sinistra-destra; la seconda, invece, sulla dimensione genuinamente di *policy* maggiore-minore spesa sociale. Attraverso la comparazione degli attori che risulteranno essere in grado di influenzare la posizione del governo su queste due dimensioni, infatti, sarà possibile determinare se i detentori del potere di agenda coincidano o meno.

3.3.1 *Perché la sola dimensione ideologica sinistra-destra non basta: la lezione di Lowi*

Perché affiancare alla dimensione ideologica sinistra-destra quella di *policy* maggiore-minore spesa sociale? L'intuizione alla base di questa scelta è riassunta dal noto motto di Lowi (1972): "*Policies determine politics*" (si legga: le politiche pubbliche determinano la politica). In particolare, nell'articolo "*Four systems of policy, politics and choice*", lo scienziato politico americano ha proposto una classificazione delle politiche pubbliche su due dimensioni: la dimensione verticale riguarda la probabilità di ricorrere alla coercizione nella fase di implementazione, che può essere remota o immediata; la dimensione orizzontale, invece, pertiene alla modalità di impiego della coercizione, che può agire sulla condotta individuale o sulle condizioni ambientali nelle quali il soggetto si trova ad agire. Alle quattro possibili combinazioni di queste due dimensioni corrispondono altrettanti tipi di politiche pubbliche: in particolare, le politiche distributive (probabilità di coercizione remota, che agisce sulle condotte individuali), costituenti (probabilità di coercizione remota, che agisce sulle condizioni ambientali), regolative (probabilità di coercizione immediata, che agisce sulle condotte individuali) e redistributive (probabilità di coercizione immediata, che agisce sulle condizioni ambientali). Le politiche distributive garantiscono opportunità, beni e servizi a specifici segmenti della società, distribuendone i costi in modo generalizzato. La maggioranza delle politiche di *welfare spending* rientra in questo gruppo. Quelle costituenti creano istituzioni e agenzie dotate di potere esecutivo. Quelle regolative obbligano gli individui a conformarsi ad un determinato comportamento attraverso multe e sanzioni (ad esempio, la definizione di standard di qualità per la produzione di beni). Infine, le politiche redistributive sottraggono opportunità, beni e servizi a uno specifico gruppo sociale a vantaggio di un altro. La tassazione progressiva sul reddito da lavoro ne è un tipico esempio.

Lowi ha applicato questa classificazione alla politica americana dall'amministrazione di Roosevelt (1933-1945) e a quella di Johnson (1963-1969) e, per la prima volta, ha messo in luce come, al variare del tipo di politica pubblica in esame, variassero anche le configurazioni di attori in grado di influire nel processo decisionale. In particolare, ha mostrato come il Congresso giocasse un

ruolo chiave nella formulazione delle politiche distributive e regolative; l'esecutivo, invece, si dimostrasse più influente in materia di politiche redistributive. In breve, Lowi ha suggerito come non fosse solo la politica, intesa come i partiti e gli eletti in ruoli chiave, a determinare il contenuto delle politiche pubbliche. Al contrario, la natura stessa delle politiche pubbliche assegnava a determinati attori maggiore o minore peso nei processi decisionali.

Benché di grande impatto nell'ambito degli studi di *policy*, l'argomento di Lowi non ha riscosso altrettanto successo da parte della scienza politica *mainstream*, dove la dimensione ideologica sinistra-destra continua ad essere prediletta in virtù del suo valore euristico. Tuttavia, l'argomento di Lowi è qui a ricordarci che il tipo di politica pubblica, quantomeno il settore di *policy* in esame, influenza le costellazioni di attori coinvolti nei processi decisionali e il loro peso contrattuale.

Di conseguenza, adattando l'argomento di Lowi all'analisi condotta in questo capitolo, ci aspettiamo che gli attori in grado di influenzare la posizione del governo sulla dimensione ideologica sinistra-destra e quelli in grado di farlo sulla dimensione maggiore-minore spesa sociale non coincidano.

In particolare, sulla dimensione ideologica sinistra-destra, una *super-issue* che comprende al suo interno settori di *policy* eterogenei (dalla politica macroeconomica alle politiche militari e di difesa; dai diritti umani all'internazionalismo; dai valori post-materialisti all'ordine pubblico), ci aspettiamo che il partito che esprime il PM giochi un ruolo chiave. Il PM, infatti, dovrebbe essere in grado di sfruttare il proprio potere di agenda per proporre soluzioni di compromesso a lui gradite, operando bilanciamenti e contro-bilanciamenti tra le proposte di *policy* formulate dagli altri partiti della coalizione in diversi settori di *policy*.

Al contrario, dal momento che le politiche sociali comprendono sia politiche distributive, in merito alle quali il Parlamento dovrebbe giocare un forte ruolo di indirizzo, sia politiche redistributive, in merito alle quali il ruolo guida dovrebbe spettare al governo, ci aspettiamo un'influenza da parte del partito mediano e del partito che esprime i ministri competenti sulla dimensione maggiore-minore spesa sociale. Di conseguenza:

- *Ipotesi 5*: Il partito che esprime il PM è in grado di influenzare la posizione del governo sulla dimensione ideologica sinistra-destra più di quanto non faccia sulla dimensione maggiore-minore spesa sociale.
- *Ipotesi 6*: Il partito mediano e quello che esprime i ministri competenti per area di *policy* sono in grado di influenzare la posizione del governo sulla dimensione maggiore-minore spesa sociale più di quanto non facciano sulla dimensione ideologica sinistra-destra.

3.3.2 Perché indagare la dimensione di policy maggiore-minore spesa sociale

Richiamando quanto già discusso nel Capitolo 1, la comparazione tra la dimensione ideologica sinistra-destra e quella maggiore-minore spesa sociale costituisce il *fil rouge* dell'intero volume: il settore del *welfare spending* è infatti quello sul quale si è cimentata la maggioranza degli studiosi

interessata a verificare il livello di corrispondenza tra le preferenze di *policy* degli elettori, quelle dei partiti e le successive scelte operate dai governi. Tuttavia, la quasi totalità degli studi cerca di stabilire connessioni dirette tra le promesse elettorali dei partiti di governo e *outcome* di *policy* quali la spesa pubblica in politiche sociali o indici sintetici sulla generosità dei sistemi di *welfare*, spesso con esiti deludenti per la tenuta dei legami di rappresentanza. Benché, come vedremo nel Capitolo 4, analisi di questo tipo siano molto utili ed interessanti, è chiaro che tra le posizioni espresse dai partiti al momento delle elezioni e gli *outcome* di *policy* prodotti da quelli di loro che accedono al governo manchi un passaggio intermedio: cioè, la soluzione di compromesso sulla quale i partiti di maggioranza si accordano dopo un processo di negoziazione. Qual è la sorte delle promesse elettorali di ciascun partito quando questo entra nella compagine di governo ed è costretto a mediare con le altre componenti della coalizione? Quali partiti, in quali ruoli, hanno la meglio nel determinare la posizione del governo sulla dimensione ideologica sinistra-destra e su quella maggiore-minore spesa sociale? L'analisi di seguito descritta intende fare luce proprio su questo tassello mancante.

3.4 I dati

3.4.1 Le variabili dipendenti: la posizione del governo sulle due dimensioni

L'analisi impiega due variabili dipendenti, la cui costruzione è resa possibile dal *Government Declaration Dataset* (Budge et al., 2001; Laver e Budge, 1992). Questo dataset contiene informazioni circa la codifica manuale delle dichiarazioni dei governi in dieci Paesi europei (Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Germania, Lussemburgo, Norvegia, Olanda e Svezia) dal 1945 al 1998 (si veda la Tabella A1 in Appendice). Le dichiarazioni dei governi sono discorsi pubblici ufficiali, pronunciati in contesti istituzionali, di solito in parlamento, da parte di un capo di Stato a nome di un governo appena formatosi o da parte del PM in occasione del dibattito di investitura (Laver e Budge, 1992: 19). Tali dichiarazioni sanciscono l'avvio del nuovo governo e ne presentano il programma di lavoro. Sono quindi dichiarazioni di intenti di *policy*, di obiettivi, non di risultati

e costituiscono un'ottima *proxy* dell'accordo raggiunto tra i partiti della maggioranza: riassumono ciò che la coalizione intende fare su un'ampia gamma di questioni (Warwick 2011; McDonald e Budge, 2005: 141)¹.

La prima variabile dipendente è la posizione del governo sulla dimensione sinistra-destra ed è resa operativa attraverso la scala RILE (Budge e Laver 1992a: 1-64), che spazia, come abbiamo già visto nel Capitolo 2, da -100 (estrema sinistra) a +100 (estrema destra).

Analogamente, la seconda variabile dipendente è la posizione del governo sulla dimensione maggiore-minore spesa sociale (-100 espansione della spesa sociale, +100 contrazione della spesa sociale) ed è resa operativa sottraendo la percentuale di frasi in materia di espansione della spesa sociale (le variabili MARPOR per503 e per504) alla percentuale di frasi in materia di contrazione della spesa sociale (la variabile MARPOR per505).

3.4.2 *Le variabili di interesse: le posizioni degli altri attori politici sulle due dimensioni*

Per testare le sei ipotesi occorre localizzare sulle due dimensioni in esame i partiti di governo, il partito mediano, quello che esprime il PM e quello che esprime il ministro competente per area di *policy*.

Per cominciare, l'Ipotesi 1 suggerisce una corrispondenza tra la posizione del governo e la media delle posizioni dei partiti di governo, ponderate per i loro seggi. Abbiamo quindi combinato le informazioni relative alle posizioni dei partiti sulle dimensioni sinistra-destra e maggiore-minore spesa sociale fornite dal *Manifesto Project* con quelle in merito alla composizione dei governi (Woldendorp, Keman e Budge, 2000) e ai seggi detenuti dai partiti di governo in parlamento (Powell, 2009).

L'Ipotesi 2 si concentra sul ruolo del partito che esprime il parlamentare mediano, suggerendo che questo possa esercitare un potere d'influenza ulteriore sulla posizione del governo. L'Ipotesi 6 aggiunge che tale potere d'influenza sia

¹ Si noti che le dichiarazioni di governo non coincidono necessariamente con gli accordi di governo, benché possano veicolare il contenuto. Gli accordi di governo sono strumenti extra-parlamentari per favorire la leale collaborazione tra i partiti di governo. Generalmente, questi accordi stabiliscono l'agenda di *policy* del governo, l'attribuzione degli incarichi e norme procedurali per la collaborazione tra i partiti della coalizione (Strøm et al., 2008). Müller e Strøm (2008) hanno condotto uno studio dettagliato su 262 accordi di governo in 15 Paesi europei dal 1945 al 1999. Di questi 262 accordi, il 7.6% è stato redatto prima delle elezioni, il 67% immediatamente dopo le elezioni politiche e il 21% durante la legislatura. Infine, l'83% di medesimi è stato reso noto al pubblico, mentre la restante parte no.

più marcato sulla dimensione maggiore-minore spesa sociale che su quella sinistra-destra. I partiti mediani sulle due dimensioni sono stati identificati assumendo che le posizioni dei singoli parlamentari possano essere assimilate a quelle del partito al quale appartengono. Di conseguenza, i partiti in parlamento sono stati ordinati, rispettivamente, sulla scala RILE e sulla scala maggiore-minore spesa sociale, per identificare quello che esprime il parlamentare mediano. Il partito mediano sulla dimensione sinistra-destra coincide col partito mediano sulla dimensione maggiore-minore spesa sociale nel 51% dei casi in esame. Inoltre, come già messo in luce da precedenti studi (Müller e Strøm, 2000; Laver e Budge, 1992: 409-430), il partito mediano è quasi sempre incluso nella coalizione di governo (nell'80% dei casi nei sistemi proporzionali, in tutti i casi nei sistemi maggioritari). Questo implica che la posizione del partito mediano rientri anche nel computo della media ponderata delle posizioni dei partiti di governo. Come illustrato dalle Tabelle A4 e A5 in Appendice, le variabili dipendenti e indipendenti non presentano correlazioni troppo elevate tra di loro. Inoltre, i test diagnostici sui modelli stimati non hanno messo in luce problemi di collinearità. Dal momento che le Ipotesi 2 e 6 sostengono che il ruolo del partito mediano sopravanza il suo contributo alla media ponderata dei partiti di governo, la variabile *Distanza partito mediano – governo sulla scala RILE* corrisponde alla differenza tra la posizione del partito mediano e la media ponderata delle posizioni dei partiti di governo sulla scala RILE. Allo stesso modo, la variabile *Distanza partito mediano – governo sulla scala maggior-minore spesa sociale* corrisponde alla differenza tra la posizione del partito mediano e la media ponderata delle posizioni dei partiti di governo sulla seconda scala.

L'Ipotesi 3 sostiene che il partito che esprime il PM sia capace di condizionare la posizione del governo al di là del suo contributo alla media ponderata dei partiti della coalizione. In aggiunta, l'Ipotesi 5 suggerisce che questo ruolo si palesi maggiormente sulla dimensione sinistra-destra che su quella maggiore-minore spesa sociale. Tale partito è stato identificato grazie alle informazioni fornite dal dataset di Woldendorp, Keman e Budge (2000). Come prima, la variabile *Distanza partito del PM – governo sulla scala RILE* corrisponde alla differenza tra la posizione del partito del PM e la media ponderata delle posizioni dei partiti di governo sulla scala RILE; la variabile *Distanza partito del PM – governo sulla scala maggior-minore spesa sociale* fa lo stesso sulla seconda dimensione.

Infine, l'Ipotesi 4 chiama in causa il ruolo del partito che esprime i ministri competenti per materia. Benché sia irrealistico sostenere che le dimensioni sinistra-destra e maggiore-minore spesa sociale possano essere ricondotte alla competenza di un solo ministero, è possibile verificare se esista una correlazione, rispettivamente, tra la posizione del governo sulla dimensione sinistra-destra e quella del ministro delle finanze (Warwick, 2001), e tra la posizione del governo sulla dimensione maggiore-minore spesa sociale e quella dei ministri del lavoro

e delle politiche sociali. Per testare tali correlazioni, la variabile *Distanza partito del ministro delle finanze – governo sulla scala RILE* corrisponde alla differenza tra la posizione del partito del ministro delle finanze e la media ponderata dei partiti di governo sulla scala RILE. La variabile *Distanza partito del ministro del lavoro e delle politiche sociali – governo sulla scala maggior-minore spesa sociale* fa lo stesso sulla seconda dimensione.

3.4.3 Le variabili di controllo

Benché le sei ipotesi da testare si concentrino sul ruolo che diversi attori giocano nel determinare la posizione del governo, è importante tenere in considerazione il potere d'influenza esercitato da fattori esogeni. In particolare, è lecito ipotizzare che la posizione del governo sia influenzata dalle condizioni economiche nelle quali il medesimo si trova ad agire. Tuttavia, la direzione di tale influenza è dubbia: posto di fronte ad una crisi economica, infatti, un governo potrebbe reagire con politiche anti-cicliche o, al contrario, cercare di ridurre la spesa nel tentativo di salvaguardare le finanze pubbliche. Non a caso, gli studi empirici sull'effetto della situazione economica sulla posizione del governo non hanno prodotto risultati univoci (Warwick, 2001; 2011). In ogni caso, al fine di tenere in considerazione il ruolo dell'economia, tutti i modelli annoverano le seguenti variabili di controllo: il *Delta del tasso di inflazione*, che equivale alla differenza tra il tasso d'inflazione registrato nel mese di formazione del nuovo governo e quello registrato nell'ultimo mese di mandato del precedente governo; il *Delta del tasso di disoccupazione* e il *Delta del PIL*, che computano la stessa differenza, rispettivamente, per il tasso di disoccupazione e per il PIL (Strøm et al., 2008). La Tabella A2 in Appendice riporta le statistiche descrittive di tutte le variabili dipendenti e indipendenti sin qui elencate; le Tabelle A3, A4 e A5 ne riportano le correlazioni bivariate.

Infine, tutti i modelli discussi nella prossima sezione includono, tra le variabili di controllo, la posizione del precedente governo sulle scale sinistra-destra e maggiore-minore spesa sociale al fine di tenere in considerazione la *path dependency* (e la correlazione seriale), e impiegano variabili dicotomiche di Paese ed errori standard robusti, clusterizzati per Paese, per tenere in considerazione le differenze sistematiche tra Paesi (Wilson e Butler, 2007; Beck e Katz, 1995).

3.5 I risultati

L'Ipotesi 1 costituisce il punto di partenza dell'analisi: ipotizziamo, insomma, che in assenza di ulteriori influenze, la posizione del governo sulle dimensioni sinistra-destra e maggiore-minore spesa sociale rifletta le medie delle promesse elettorali dei partiti della coalizione sulle due dimensioni, ponderate per i seggi di cui i partiti di governo dispongono in parlamento. Le Ipotesi 2-6 riguardano, infatti, il potere d'influenza del partito mediano, di quello che esprime il PM e

di quello che esprime i ministri competenti per materia in aggiunta al loro contributo alla media ponderata delle posizioni dei partiti della coalizione.

Dal momento che il *Government Declaration Dataset* fornisce informazioni complete su soli 157 governi (si veda la Tabella A1 in Appendice), l'analisi si articola in tre passaggi. Il primo passaggio testa il potere d'influenza giocato, rispettivamente, dal partito mediano, da quello che esprime il PM e da quello che esprime il ministro delle finanze sulla posizione del governo sulla scala sinistra-destra. Il secondo passaggio, invece, fa lo stesso sulla scala maggiore-minore spesa sociale. Infine, il terzo passaggio indaga il peso di questi attori congiuntamente, consentendo quindi di stabilire chi abbia la meglio nel condizionare la posizione del governo e in quale delle due dimensioni.

3.5.1 *Gli attori che influenzano la posizione del governo sulla dimensione sinistra-destra*

I Modelli 1-4 mostrati nella Tabella 3.1 supportano l'Ipotesi 1: in tutti i modelli, infatti, la media ponderata delle posizioni dei partiti di governo, come esplicitate nei manifesti elettorali dei medesimi, si dimostra un buon predittore della posizione del governo sulla scala RILE, come esplicitata nel discorso di investitura. In particolare, il coefficiente stimato del Modello 1 suggerisce che se la media ponderata delle posizioni dei partiti di governo si sposta di un punto verso il polo di destra della scala RILE, la posizione del governo si muove nella stessa direzione di circa 0.3 punti. Questo risultato è confermato anche dai coefficienti stimati dei Modelli 2-4. Benché tali coefficienti siano positivi e statisticamente significativi, la loro magnitudine è ben lungi dall'essere pari a 1. È quindi necessario scandagliare il potere d'influenza degli altri attori per identificare chi tra loro abbia la capacità di esercitare un potere d'influenza addizionale.

Tabella 3.1 – Gli attori che influenzano la posizione del governo sulla dimensione sinistra-destra

	M1	M2	M3	M4
Media ponderata delle posizioni dei partiti di governo	0.309 (0.092)***	0.204 (0.122)†	0.288 (0.091)**	0.309 (0.092)***
Distanza partito mediano - governo		-0.203 (0.159)		
Distanza partito del PM – governo			0.417 (0.257)	
Distanza partito del ministro delle finanze - governo				0.234 (0.177)
Posizione del precedente governo	0.175 (0.093)†	0.185 (0.094)*	0.186 (0.092)*	0.195 (0.093)*

Delta del tasso di inflazione	0.321	-0.0951	0.167	0.321
	(0.852)	(0.902)	(0.844)	(0.832)
Delta del tasso di disoccupazione	-0.211	-0.793	0.045	-0.689
	(1.400)	(1.465)	(1.399)	(1.415)
Delta del GDP	-0.855	-1.155	-1.094	-1.087
	(1.037)	(1.080)	(1.032)	(1.031)
Variabili dicotomiche di Paese	Incluse	Incluse	Incluse	Incluse
Costante	0.950	-1.184	1.234	1.498
	(4.573)	(4.886)	(4.552)	(4.564)
R ²	0.360	0.368	0.376	0.370
N	147	147	145	147

Note: Regressione lineare. Errori standard robusti, clusterizzati per Paese, tra parentesi. Variabili dicotomiche di Paese incluse. Il Modello 3 ha 145 osservazioni invece di 147 perché la variabile *Distanza partito del PM – governo* è *missing* per i governi Barre I e II in Francia dal momento che Raymond Barre non si è mai iscritto a nessun partito. †p<0.10, *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001.

Per cominciare, il Modello 2 non fornisce evidenze empiriche a supporto dell'Ipotesi 2, in base alla quale il partito mediano avrebbe dovuto esercitare un potere d'influenza ulteriore sulla posizione del governo sulla scala RILE. Il coefficiente relativo alla variabile *Distanza partito mediano – governo*, infatti, non è statisticamente diverso da zero. Le stesse conclusioni valgono per i coefficienti stimati dai Modelli 3 e 4, relativi ai test delle Ipotesi 3 e 4 sulle capacità di influenza dei partiti che esprimono, rispettivamente, il PM e il ministro delle finanze. Tuttavia, il coefficiente stimato del Modello 3 è molto vicino ai convenzionali livelli di significatività statistica ($p=0.105$). Dato il numero di osservazioni contenuto ($N=145$), ciò suggerisce di non dismettere troppo velocemente l'Ipotesi 3. In particolare, sulla scala RILE, il partito che esprime il parlamentare mediano e quello che esprime il PM coincidono nel 47% dei casi in esame. Il fatto che il coefficiente relativo alla variabile *Distanza partito mediano – governo* sia lontano dai convenzionali livelli di significatività statistica, mentre quello relativo alla variabile *Distanza partito del PM – governo* vi sia vicino suggerisce che, quando lo stesso partito occupa entrambe le posizioni, sia il ruolo di PM, e non quello di partito mediano, a conferire il potere d'influenza sulla posizione del governo.

Per testare empiricamente questa intuizione, i Modelli A2-A4 mostrati nella Tabella A6 in Appendice corrispondono ai Modelli 2-4 della Tabella 3.1, ma eliminano dal dataset tutte le osservazioni nelle quali lo stesso partito ricopre più ruoli contemporaneamente (cioè, quello di legislatore mediano e di PM o quello di legislatore mediano e di ministro delle finanze). Benché il numero di osservazioni si riduca drasticamente, i Modelli A2-A4 consentono di chiarire

quanto prima discusso. In particolare, si conferma la correlazione positiva e statisticamente significativa tra la media ponderata delle posizioni dei partiti di governo e la posizione del governo sulla scala RILE (Ipotesi 1). Inoltre, eliminando i casi in cui lo stesso partito ricopre contemporaneamente più ruoli, il Modello A3 chiarisce che il partito che esprime il PM esercita un potere d'influenza sulla posizione del governo aggiuntivo rispetto al suo contributo alla media ponderata delle posizioni dei partiti di governo (Ipotesi 3). Si confermano invece i ruoli marginali del partito mediano e di quello che esprime il ministro delle finanze.

I risultati sin qui discussi mettono in luce come, anche tenendo in considerazione le posizioni sulla scala RILE del partito mediano, del partito che esprime il PM e di quello che esprime il ministro delle finanze, permangano differenze sostanziali tra la media ponderata delle posizioni dei partiti di governo, come espresse nei manifesti elettorali, e la posizione del governo, come espressa nel discorso d'investitura. In termini numerici, tali differenze possono essere apprezzate attraverso i valori medi delle variabili *Posizione del governo* e *Media ponderata delle posizioni dei partiti di governo* sulla scala RILE. In particolare, come riportato nella Tabella A2 in Appendice, complessivamente, i governi si collocano in posizione centrista sulla scala RILE (-0.22); invece, i partiti di governo si collocano più a sinistra sulla stessa scala (-7.97). Questo vuol dire che i contenuti espressi nei discorsi di investitura sono mediamente più centristi della media ponderata delle promesse elettorali dei partiti che compongono la compagine governativa. Questa tendenza caratterizza tutti i Paesi in esame, ad eccezione della Francia e dell'Irlanda. In letteratura, tale spostamento a destra delle posizioni dei governi rispetto alle promesse elettorali dei partiti che li compongono è stato spiegato con la necessità di fare fronte a responsabilità e ad impedimenti di natura amministrativa, non necessariamente tenuti in considerazione dai partiti durante la campagna elettorale (Laver e Budge, 1992: 410-412), e col potere di condizionamento esogeno esercitato da avverse condizioni economiche. Tuttavia, i Modelli 1-4 mostrati nella Tabella 3.1 non sembrano supportare tali spiegazioni dal momento che tutte le variabili di controllo relative alla condizione economica non raggiungono i convenzionali livelli di significatività statistica. Invece, la posizione del precedente governo sulla scala RILE si rivela un buon predittore della posizione del nuovo governo in carica. In particolare, i coefficienti stimati dai Modelli 1-4 suggeriscono che se il governo precedente si collocava un punto in più verso destra sulla scala RILE, la posizione del nuovo governo in carica si muove nella stessa direzione di circa 0.2 punti. Tale evidenza empirica ci ricorda che la posizione del nuovo governo in carica è in parte condizionata dal peso delle politiche adottate in passato. Come ben enunciato da McDonald e Budge (2005: 171): “Le politiche cambiano da un governo al successivo, ma non molto e non velocemente”.

3.5.2 Gli attori che influenzano la posizione del governo sulla dimensione maggiore-minore spesa sociale

I Modelli 5-8 mostrati nella Tabella 3.2 replicano l'analisi appena discussa sulla dimensione maggiore-minore spesa sociale per valutare se gli attori capaci di influenzare la posizione del governo coincidano o meno.

Per cominciare, anche sulla dimensione maggiore-minore spesa sociale, la media ponderata delle posizioni dei partiti di governo, come esplicitate nei manifesti elettorali dei medesimi, risulta essere un buon predittore della posizione del governo, come esplicitata nel discorso di investitura (Ipotesi 1). Il coefficiente stimato del Modello 5 suggerisce che se la media ponderata delle posizioni dei partiti di governo si sposta di un punto verso il polo corrispondente al taglio della spesa sociale, la posizione del governo si muove nella stessa direzione di circa 0.13 punti. Questo risultato è confermato anche dai coefficienti stimati dei Modelli 6-8. In linea con quanto affermato per l'analisi sulla scala RILE, benché tali coefficienti siano positivi e statisticamente significativi, la loro magnitudine è lontana dall'essere pari a 1, una regolarità empirica che suggerisce di guardare con attenzione al potere d'influenza degli altri attori. I Modelli 6-8 svolgono questo compito, ma i coefficienti stimati ci raccontano una storia diversa da quella discussa per la scala RILE.

Tabella 3.2 – Gli attori che influenzano la posizione del governo sulla dimensione maggiore-minore spesa sociale

	M5	M6	M7	M8
Media ponderata delle posizioni dei partiti di governo	0.126 (0.075)†	0.317 (0.103)**	0.129 (0.076)†	0.127 (0.075)†
Distanza partito mediano - governo		0.281 (0.123)*		
Distanza partito del PM – governo			-0.044 (0.228)	
Distanza partito dei ministri del lavoro e delle politiche sociali - governo				0.007 (0.004)†
Posizione del precedente governo	0.101 (0.085)	0.061 (0.084)	0.107 (0.086)	0.099 (0.084)
Delta del tasso di inflazione	0.413 (0.239)†	0.461 (0.227)*	0.424 (0.238)†	0.420 (0.239)†
Delta del tasso di disoccupazione	0.373 (0.355)	0.412 (0.347)	0.365 (0.360)	0.384 (0.355)
Delta del GDP	-0.149 (0.262)	-0.075 (0.242)	-0.156 (0.261)	-0.150 (0.262)
Variabili dicotomiche di Paese	Yes	Yes	Yes	Yes

Costante	-6.660	-3.394	-6.526	-6.669
	(2.205)**	(2.487)	(2.223)**	(2.199)**
R ²	0.334	0.362	0.337	0.340
N	147	147	145	147

Note: Regressione lineare. Errori standard robusti, clusterizzati per Paese, tra parentesi. Variabili dicotomiche di Paese incluse. Il Modello 7 ha 145 osservazioni invece di 147 perché la variabile *Distanza partito del PM – governo* è *missing* per i governi Barre I e II in Francia. †p<0.10, *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001.

Se il partito mediano giocava un ruolo marginale sulla scala sinistra-destra, questo non accade sulla scala maggiore-minore spesa sociale. In particolare, il coefficiente relativo alla variabile *Distanza partito mediano – governo* del Modello 6 suggerisce che, se la posizione del partito mediano si sposta di un punto verso il polo corrispondente al taglio della spesa sociale, la posizione del governo si sposta di circa 0.3 punti nella medesima direzione. La centralità del partito mediano sulla scala maggiore-minore spesa sociale è confermata anche dal Modello A6 mostrato nella Tabella A6 in Appendice, che elimina dal dataset tutte le osservazioni nelle quali lo stesso partito esprime contemporaneamente il legislatore mediano e il PM. L’Ipotesi 2 è quindi confermata sulla scala maggiore-minore spesa sociale.

Contrariamente a quanto rilevato sulla scala RILE, il Modello 7 non fornisce evidenze empiriche a supporto dell’Ipotesi 3 relativa al ruolo del partito che esprime il PM: il coefficiente relativo alla variabile *Distanza partito del PM – governo*, infatti, non è statisticamente diverso da zero. L’Ipotesi 3 non trova supporto nemmeno nel Modello A7 mostrato nella Tabella A6 in Appendice.

Infine, per quanto concerne il ruolo dei partiti che esprimono il ministro del lavoro e delle politiche sociali, il coefficiente stimato del Modello 8 suggerisce che se la posizione dei ministri competenti per materia si sposta di un punto verso il polo corrispondente al taglio della spesa sociale, la posizione del governo si sposta di circa 0.007 punti nella medesima direzione. Questo effetto appare debole sotto il profilo della significatività statistica e della magnitudine e quindi richiede un’indagine più accurata. A tal proposito, il coefficiente relativo alla variabile *Distanza partito dei ministri del lavoro e delle politiche sociali - governo* del Modello A8 mostrato nella Tabella A6 in Appendice, che elimina dal dataset tutte le osservazioni nelle quali lo stesso partito ricopre contemporaneamente il ruolo di legislatore mediano e di ministro del lavoro o delle politiche sociali, fornisce supporto empirico all’Ipotesi 4.

Alla luce di questi risultati, è possibile affermare che, sulla dimensione maggiore-minore spesa sociale, sembrano giocare un ruolo chiave sia il partito mediano (ipotesi 2), sia i ministri competenti per area di *policy* (Ipotesi 4), al contrario il partito che esprime il PM sembra relegato ad un ruolo marginale.

Infine, il carattere più conservatore delle posizioni dei governi rispetto alla media ponderata delle promesse elettorali dei partiti che li compongono si registra anche sulla dimensione maggiore-minore spesa sociale. In particolare, come riportato nella Tabella A2 in Appendice, i governi si collocano complessivamente intorno al valore -7 nella scala maggiore-minore spesa sociale, mentre le promesse elettorali dei partiti che li compongono si collocano intorno al valore -12, dimostrandosi quindi più *pro-spending*. I Modelli 5-8 mostrati nella Tabella 2 suggeriscono che l'aumento del tasso di inflazione possa spiegare tale tendenza dei governi ad assumere posizioni favorevoli al taglio della spesa sociale: in particolare, se il tasso d'inflazione aumenta di un punto rispetto a quello registrato alla fine del governo precedente, il nuovo governo si sposta di circa mezzo punto verso il polo corrispondente alla contrazione della spesa sociale.

3.5.3 Chi conta davvero: le due dimensioni a confronto

I Modelli 1-8 mostrati nelle Tabelle 3.1 e 3.2 hanno stimato il potere d'influenza dei diversi attori uno per volta dal momento che il dataset fornisce informazioni complete in merito a soli 157 governi in 10 Paesi. Tuttavia, al fine di testare la robustezza dei risultati sin qui discussi, il terzo ed ultimo passaggio dell'analisi indaga il peso di questi attori simultaneamente, al fine di stabilire chi abbia la meglio nel condizionare la posizione del governo e in quale delle due dimensioni.

Nel complesso, i risultati dei Modelli 9, dedicato alla dimensione sinistra-destra, e 10, dedicato a quella maggiore-minore spesa sociale, mostrati dalla Tabella 3.3 confermano quanto sin qui discusso e consentono di fare luce sulle Ipotesi 5 e 6.

Tabella 3.3 – Le due dimensioni a confronto

	M9	M10
	Sinistra-destra	Maggiore-minore spesa sociale
Media ponderata delle posizioni dei partiti di governo	0.261* (0.113)	0.329** (0.103)
Distanza partito mediano - governo	-0.102 (0.150)	0.310* (0.126)
Distanza partito del PM – governo	0.443† (0.260)	-0.043 (0.227)
Distanza partito del ministro competente - governo	0.252 (0.179)	0.046† (0.028)
Posizione del precedente governo	0.214* (0.092)	0.045 (0.085)
Delta del tasso di inflazione	0.253	0.367†

	(0.773)	(0.202)
Variabili dicotomiche di Paese	Yes	Yes
Costante	1.498	-3.324
	(4.783)	(2.493)
R ²	0.386	0.370
N	145	145
Note: Regressione lineare. Errori standard robusti, clusterizzati per Paese, tra parentesi. Variabili dicotomiche di Paese incluse. I Modelli 9 e 10 hanno 145 osservazioni invece di 147 perché la variabile <i>Distanza partito del PM – governo</i> è missing per i governi Barre I e II in Francia. †p<0.10, *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001.		

In primo luogo, l’Ipotesi 1, relativa alla corrispondenza tra la media ponderata delle posizioni dei partiti di governo, come espresse nei manifesti elettorali dei medesimi, e la posizione del governo, come espressa nel discorso d’investitura, trova nuovamente supporto empirico sia sulla dimensione sinistra-destra che su quella maggiore-minore spesa sociale. In particolare, se la media ponderata delle posizioni dei partiti di governo si sposta di un punto verso il polo di destra della scala RILE, la posizione del governo si muove nella stessa direzione di circa 0.26 punti. Analogamente, se la media ponderata delle posizioni dei partiti di governo si sposta di un punto verso il polo corrispondente al taglio della spesa sociale, la posizione del governo si muove nella stessa direzione di circa 0.33 punti.

Per quanto concerne l’Ipotesi 2, relativa al potere d’influenza del partito mediano, questa aveva trovato supporto empirico sulla dimensione maggiore-minore spesa sociale, ma non sulla dimensione sinistra destra. Tale regolarità è confermata anche dai Modelli 9 e 10: il coefficiente relativo alla variabile *Distanza partito mediano – governo* non è infatti diverso da zero per quanto concerne la dimensione sinistra-destra; al contrario, il medesimo è positivo e statisticamente significativo sulla dimensione maggiore-minore spesa sociale.

Al contrario, l’Ipotesi 3, relativa al ruolo del partito che esprime il PM, aveva trovato supporto empirico sulla dimensione sinistra-destra, ma non su quella maggiore-minore spesa sociale. Benché la significatività statistica sia debole, probabilmente per effetto del basso numero di osservazioni (N=145), i Modelli 9 e 10 confermano questa regolarità: se il partito che esprime il PM si sposta di un punto verso il polo di destra della scala RILE, la posizione del governo lo segue spostandosi di circa 0.44 punti nella stessa direzione. Questo comportamento non si osserva, invece, sulla dimensione maggiore-minore spesa sociale.

Questi risultati, che tengono conto delle posizioni dei diversi attori simultaneamente, consentono di giudicare favorevolmente la tenuta empirica dell’Ipotesi 5, secondo la quale il partito che esprime il PM è in grado di influenzare la posizione del governo sulla dimensione ideologica sinistra-destra più di

quanto non faccia sulla dimensione maggiore-minore spesa sociale. Il carattere di *super-issue* della dimensione sinistra-destra, infatti, consente al partito del PM di sfruttare il proprio potere di agenda per proporre soluzioni di compromesso a lui gradite, operando bilanciamenti e contro-bilanciamenti tra le proposte di *policy* formulate dagli altri partiti della coalizione nei diversi settori compresi nella scala RILE.

Invece, sulla dimensione maggiore-minore spesa sociale, oltre al partito mediano, sembrano giocare un ruolo i partiti che esprimono i ministri del lavoro e delle politiche sociali. Benché la significatività statistica e la magnitudine dell'effetto siano deboli, il coefficiente relativo alla variabile *Distanza partito del ministro competente - governo* del Modello 10 suggerisce che se i ministri competenti assumono posizioni di un punto più favorevoli alla riduzione della spesa sociale, la posizione del governo si sposta nella medesima direzione di 0.05 punti. Questo non accade, invece, sulla scala sinistra-destra, dove il ministro delle finanze appare ininfluente.

Alla luce di questi risultati, l'Ipotesi 6, in base alla quale il partito mediano e quello che esprime i ministri competenti per area di *policy* sono in grado di influenzare la posizione del governo sulla dimensione maggiore-minore spesa sociale più di quanto non facciano sulla dimensione ideologica sinistra-destra, trova supporto empirico. Sembrano quindi confermate le aspettative di Lowi: la natura distributiva e redistributiva delle politiche sociali conferisce centralità nei processi decisionali, rispettivamente, al parlamento e ai ministri competenti.

Infine, il Modello 10 conferma che un tasso di inflazione crescente favorisce l'adozione di una posizione favorevole alla contrazione della spesa sociale da parte del governo.

3.6 Considerazioni conclusive: i protagonisti cambiano a seconda del campo di gioco

In questo capitolo ci siamo chiesti che fine facciano le promesse elettorali dei partiti quando questi, in seguito alle elezioni, devono costituire governi di coalizione con altri. Per rispondere a questa domanda, abbiamo adottato una prospettiva comparata: ci siamo concentrati su dieci democrazie liberali con forma di governo parlamentare dell'Europa occidentale durante il secondo dopoguerra per scoprire quali attori politici fossero i più capaci di plasmare le agende di *policy* dei governi su due dimensioni, la tradizionale scala ideologica sinistra-destra e la dimensione maggiore-minore spesa sociale, più genuinamente di *policy*. Questa scelta ci ha permesso, infatti, di verificare se gli attori più influenti siano i medesimi sulle due dimensioni o se, in linea col motto di Lowi, la natura delle politiche in oggetto determini la composizione delle arene decisionali.

I risultati di questa analisi ci confortano sul buon procedere del nostro cammino: tra le promesse elettorali dei partiti e l'agenda di *policy* dei governi il

sentiero si fa più stretto, ma è ancora segnato e percorribile. Fuor di metafora, tutti i modelli rilevano una connessione tra la media ponderata delle posizioni di *policy* dei partiti, come espresse nei loro manifesti elettorali, e la posizione del governo, come espressa nel discorso di investitura, in entrambe le dimensioni. Un punto a favore del processo rappresentativo.

Abbiamo visto, però che tale connessione è ben lontana dalla stretta corrispondenza uno a uno che ci avrebbe portato ad affermare che la Legge di Gamson (1961) si estende dai *payoff* di *office* a quelli di *policy*. Ci sono delle derive nel passaggio dalle promesse elettorali dei partiti all'agenda di *policy* dei governi e queste derive sono dovute al potere d'influenza di particolari attori politici, attori che non coincidono sulle due dimensioni oggetto di indagine. A seconda del campo di gioco, i giocatori capaci di determinare la partita non sono gli stessi.

Sulla dimensione ideologica sinistra-destra, è il PM che riesce a meglio sfruttare la sua posizione. Tale capacità può derivare dal potere d'agenda di cui dispone, ma anche da tratti personali, quali la leadership carismatica e lo stile comunicativo. Sulla dimensione del *welfare spending*, invece, contano il partito che esprime il votante mediano in parlamento e i ministri del lavoro e delle politiche sociali. Come ci aspettavamo, la natura distributiva e redistributiva delle politiche incluse nella dimensione del welfare, che vedono spesso risorse economiche scarse essere distribuite a favore di specifici gruppi sociali, di solito a scapito di altri gruppi (le “minoranze dense” del Capitolo 1), garantisce una leva aggiuntiva, nei processi decisionali, al Parlamento e ai ministri del lavoro e delle politiche sociali.

Insomma: mediare costa fatica e determina anche un allontanamento, non per forza negativo dal punto di vista del contenuto, dell'agenda di governo dalle “liste dei desideri” dei partiti, sulle quali gli elettori erano stati chiamati ad esprimersi alle elezioni (Negri, 2019b). Tutto sommato, però, anche il secondo anello della catena della *responsiveness* ha dimostrato di tenere.

Ora ci aspetta l'ultimo tratto, quello più duro, che ci porterà alla fine del viaggio: alle politiche e alle scelte di spesa adottate dai governi. Non più promesse e impegni di *policy*, ma scelte concrete, voci di budget. Riusciranno, i partiti di governo, a compiere scelte di *policy* e di spesa coerenti con le loro promesse elettorali e posizioni ideologiche di lungo corso? Riuscirà la politica, attraverso il suo cuore pulsante, i partiti, a svolgere la sua funzione vitale, quella di decidere? Andiamo a vedere...

4. La fatica di decidere e il bisogno di tempo

4.1 Introduzione

A meno che non si voglia abbandonare il modello rappresentativo, i partiti devono essere considerati “i principali strumenti del processo democratico di massa” (Sartori 1987: 148; si veda anche APSA, 1950: 23) perché, come anticipato nel Capitolo 1, esercitano congiuntamente due funzioni: da un lato, quella espressiva, che li vede agire in rappresentanza dei bisogni e delle preferenze di *policy* dei loro elettori; dall’altro, quella strumentale, in base alla quale esercitano il potere legislativo ed esecutivo per adottare misure di *policy* ed orientarne l’implementazione. Citando Mair (2009: 10): “La stessa organizzazione che governava la cittadinanza dava a quella cittadinanza voce e la stessa organizzazione che incanalava la rappresentanza gestiva anche le istituzioni della comunità politica [...]. C’erano pochi, se non nulli, problemi nel rapporto principale-agente: il principale era l’agente”.

Tuttavia, una volta riconosciute la centralità nel processo democratico di massa, ci si chiede se i partiti siano ancora in grado di compiere scelte di *policy* e di spesa che corrispondano alle loro posizioni ideologiche di lungo corso, alle loro promesse elettorali e, soprattutto, alle preferenze dei loro elettori o se, al contrario, questa non sia un’immagine ormai anacronistica.

Se dovessimo rispondere istintivamente a questa domanda, forse opteremmo per uno scoraggiante “No”. Non a caso, i risultati di numerose rilevazioni dell’opinione pubblica sembrano suggerire che, almeno a partire dagli anni Novanta, il rapporto di fiducia tra i cittadini (i principali) e i politici eletti nelle arene legislative o che ricoprono posizioni di governo (gli agenti) si sia irrimediabilmente rotto (Thomson et al., 2017; Naurin, 2011; Thomson, 2011).

Sebbene le premesse non siano delle più rosee, capire se i partiti, specialmente quando i loro rappresentanti rivestono incarichi di governo, siano ancora in grado di plasmare le politiche in base alle loro posizioni ideologiche e promesse elettorali è importante perché ci permette di verificare lo stato di salute dell’ultimo anello della catena della *responsiveness*. In effetti, è proprio in quest’ultimo tratto dell’irto sentiero dalla rappresentanza al risultato che i partiti di

governo si misurano con “l'onere della responsabilità”, ovvero con la necessità di adattare le loro volontà astratte ai vincoli e alle compatibilità sistemiche interni ed internazionali (Mair, 2006). Inoltre, è proprio in quest'ultimo tratto che gli scienziati politici hanno dovuto confrontarsi con risultati spesso scoraggianti, tanto che molti sono giunti a sostenere che, dalla fine degli anni Settanta, il potere di influenza dei partiti sulle politiche sia stato ridotto, se non completamente cancellato, dai vincoli economici, dai crescenti bisogni della società, dalla globalizzazione economica e finanziaria e dalla pesante eredità delle scelte passate (Armingeon e Bonoli, 2006; Boix, 2000; Pierson, 1996; Garrett e Lange, 1991).

Questo capitolo affronta questo tema indagando la capacità dei partiti di governo di 19 Paesi OCSE, osservati dal 1985 al 2011, durante la cosiddetta “l'Età d'Argento del ridimensionamento del welfare state” (Ferrera, 2008), di compiere scelte di *policy* e di spesa in materia di politiche sociali e del lavoro coerenti con le loro posizioni ideologiche e promesse elettorali.

4.2 Possiamo fidarci dei partiti di governo?

La capacità dei partiti, specialmente quando loro esponenti sono chiamati a rivestire incarichi di governo, di adottare politiche pubbliche e compiere scelte di spesa coerenti con le loro posizioni ideologiche di lungo corso e le loro più recenti promesse elettorali è un tema di cruciale importanza e, per questo, lungamente e diffusamente investigato da parte della scienza politica comparata (Jensen e Mortensen, 2013).

A seconda del filone di letteratura, la domanda di ricerca può assumere diverse formulazioni. I partiti compiono scelte di *policy* e di spesa coerenti con le loro posizioni ideologiche? Attuano quanto promesso in campagna elettorale? Quantomeno, si concentrano sui temi più cari ai loro elettori? La sostanza, però, cambia poco: quando al governo, i partiti attuano la volontà gli elettori o almeno ci provano?

Ad oggi, la letteratura empirica non ha formulato una risposta unanime. Questa sezione riassume e discute criticamente le risposte fornite in scienza politica comparata. A tal fine, opera una prima distinzione di fondo tra due prospettive di ricerca: quella di *party-politics* e quella dell'*agenda-setting*.

4.2.1 La prospettiva di *party-politics*: i partiti di governo compiono scelte di *policy* coerenti con le loro posizioni ideologiche e promesse elettorali?

La prospettiva di *party-politics* si concentra sulla corrispondenza tra le posizioni ideologiche dei partiti di governo, da un lato, e le scelte di *policy*, dall'altro, di solito rese operative attraverso le voci di spesa del bilancio pubblico. Il contributo teorico alle origini di questa prospettiva è la Teoria dei *Cleavages* di Lipset

e Rokkan (1967) e, di conseguenza, la gran parte della produzione scientifica riguarda le politiche economiche, sociali e del mercato del lavoro.

All'interno della prospettiva di *party-politics* sono riconoscibili almeno due filoni di ricerca, già incontrati nei Capitoli 2 e 3: la *Partisan Theory* (PT) e la Teoria del Mandato (MT), entrambi varianti del modello canonico principale-agente della democrazia rappresentativa, secondo il quale il governo è l'agente dei partiti che lo compongono, i quali, a loro volta, sono gli agenti dei loro elettori (Miller, 2005).

Al di là di questa comune origine, tuttavia, la PT e la MT differiscono per numerosi aspetti. In particolare, secondo la PT (Hibbs, 1977), i partiti sono associazioni di cittadini che agiscono come agenti di particolari segmenti della società. Per vincere le elezioni, devono massimizzare gli interessi dei loro corpi elettorali di riferimento (Hicks e Swank, 1992). Di conseguenza, come discusso nel Capitolo 2, i partiti di sinistra, essendo ritenuti per assioma i portavoce della classe lavoratrice, devono promettere e, in caso di esito positivo delle elezioni, adottare politiche espansive per diminuire il tasso di disoccupazione e favorire la crescita economica. Al contrario, i partiti di destra, descritti come i rappresentanti dei gruppi sociali a reddito medio-alto, devono promuovere politiche deflazionistiche e di taglio della spesa pubblica (Garrett e Lange, 1986). Più recentemente, la PT è stata adattata all'Età d'Argento del ridimensionamento del welfare state (Ferrera, 2008), suggerendo che i governi di sinistra, in ragione della base elettorale dei partiti che li compongono, tendono ad attuare contrazioni della spesa pubblica in politiche sociali e del lavoro meno severe di quelle operate dai governi di destra (Allan e Scruggs, 2004).

In modo alternativo, la MT di Downs (1957) descrive i partiti come squadre di politici che competono per essere assunti come agenti dell'intera società, non di particolari segmenti della medesima, e indaga il grado di corrispondenza tra le scelte di *policy* dei partiti di governo e le preferenze dell'elettore mediano.

Gli studi che si richiamano alla PT e alla MT concettualizzano e rendono operative le posizioni dei partiti e, di conseguenza, dei governi in modo diverso. In particolare, i primi si concentrano sulla posizione dei partiti sulla dimensione sinistra-destra e quindi ricorrono frequentemente a nette dicotomie tra governi di sinistra o di destra o a classificazioni categoriali basate sulle famiglie di partito presenti nelle coalizioni di governo (John et al., 2014; Baumgartner et al., 2009). I secondi, invece, guardano alla salienza delle diverse aree di *policy* o alle promesse elettorali dei partiti.

L'approccio della salienza è stato sviluppato dal *Manifesto Project* per mettere in relazione lo spazio che i partiti e i governi dedicano alle diverse aree di *policy*, rispettivamente, nei loro manifesti elettorali e nei discorsi di investitura, e l'articolazione della spesa pubblica in voci riconducibili a quelle aree di *policy* (McDonald e Budge, 2005). Gli studi che si concentrano sulle promesse

elettorali, invece, effettuano analisi minuziose dei programmi e delle dichiarazioni dei politici durante le campagne elettorali per identificare promesse specifiche e poi valutare la misura nella quale ognuna di esse sia stata esaudita o meno (Thomson et al., 2017; Naurin, 2014).

Più recentemente, la prospettiva di *party-politics* è stata arricchita suggerendo che i partiti “possiedono” determinate aree di *policy* in ragione delle loro posizioni ideologiche di lungo corso e corpi elettorali di riferimento (Egan, 2013). Ad esempio, in linea con la Teoria dei *Cleavages* (Lipset e Rokkan, 1967), i partiti socialdemocratici sono visti come i “proprietari” dei temi del lavoro e dell’assistenza sociale e, quindi, ci si aspetta che si concentrino in particolar modo su questi settori di *policy* e meno su altri (Carey, 2009).

Finora, i risultati empirici degli studi riconducibili alla prospettiva di *party-politics* sono, per usare un eufemismo, contrastanti. Alt e Lowry (2000) mostrano che i partiti di governo compiono scelte di spesa coerenti con le loro preferenze ideologiche, ma questo risultato è contestato (McAtee et al., 2003). Huber e Shipan (2002) dimostrano che i partiti influenzano la lunghezza e il livello di dettaglio della legislazione in materia di politica sanitaria negli Stati Uniti e delle politiche del lavoro in 19 democrazie occidentali.

La ricerca sulle promesse elettorali conclude che queste sono almeno parzialmente mantenute in una misura che oscilla tra il 50 e l’80% (Thomson, 2011). Grazie ad un’analisi comparata molto dettagliata su oltre 20.000 promesse fatte in 57 campagne elettorali in 12 Paesi, Thomson e colleghi (2017) mostrano che i partiti che entrano a far parte delle coalizioni di governo tendono a mantenere i loro impegni, anche se i governi monocolore lo fanno meglio dei governi di coalizione. Inoltre, le aree di *policy* contano: Naurin (2014) mostra che le promesse in materia di welfare e mercato del lavoro, gli ambiti sui quali si concentra l’analisi di questo capitolo, hanno una probabilità di essere soddisfatte significativamente minore rispetto a quelle formulate in altre aree di *policy* e suggerisce che la ragione di tale difficoltà possa essere l’azione di freno o di veto operata dai sindacati e dalle organizzazioni datoriali (affronteremo il ruolo di questi attori nel Capitolo 5).

Tuttavia, sono numerosi gli studi che raggiungono risultati meno incoraggianti. McDonald e Budge (2005) usano la MT per spiegare la spesa sociale in 21 democrazie occidentali dal 1982 al 1992. Se, come abbiamo visto nel Capitolo 3, questi autori erano riusciti a trovare una corrispondenza tra la posizione dell’elettore mediano, quella del legislatore mediano in Parlamento, la media ponderata delle posizioni dei partiti di maggioranza e la posizione dei governi su svariati temi, tra i quali le politiche sociali, gli stessi non trovano corrispondenza tra le posizioni degli stessi attori politici e le scelte concrete dei governi in materia di spesa sociale.

In una simile vena pessimista, altri studiosi sostengono che crescenti vincoli economici e istituzionali abbiano condizionato fortemente il potere decisionale dei partiti di governo. Ad esempio, Armingeon e Bonoli (2006) spiegano lo sviluppo e il ridimensionamento dello stato sociale principalmente alla luce di imperativi economici, tecnologici e demografici, privando la politica di agency.

Altri studiosi si concentrano, invece, sul processo di globalizzazione, suggerendo che la crescente interdipendenza economica e finanziaria abbia ridotto la capacità dei partiti di sinistra di attuare politiche espansive, annullando di fatto la distinzione tra governi di sinistra e di destra (Boix, 2000). Ad esempio, Garrett e Lange (1986) indagano la capacità dei partiti di governo e dei sindacati di influenzare la performance economica delle democrazie industriali tra il 1974 e il 1982 e mostrano che questi ultimi giocano un ruolo importante, al netto della posizione occupata ex ante da ogni Paese nelle gerarchie di potere dell'economia internazionale. Tuttavia, verso la metà degli anni Settanta, si consuma una cesura: l'accresciuta interdipendenza economica limita il margine di manovra dei governi, dei sindacati e delle istituzioni politiche nazionali in generale, soprattutto in materia di politiche fiscali e monetarie (Boix, 2000; Garrett e Lange, 1991), tanto da annullarne il potere di influenza sulla performance economica nazionale.

Passando ai vincoli istituzionali, numerosi studiosi sottolineano come l'ambiente in cui agiscono i partiti di governo condizioni la loro capacità di dare forma alle politiche. Gli studi si concentrano sui sistemi elettorali e sulla competizione partitica (Cox, 1997), sulle logiche di coalizione (Laver e Shepsle, 1996), sul governo diviso e sul controllo condiviso delle aree di policy (Thomson et al., 2017) e su numerose altre dinamiche di delega e agenzia, risorse comuni, regolamentazione e controllo (Franzese, 2002; Tsebelis, 2002).

Infine, è importante menzionare il ruolo della *path-dependency*: i nuovi governi ereditano gli impegni presi e le politiche implementate dai loro predecessori e ne sono vincolati (Mortensen et al., 2011; Rose e Davies, 1994). In questa linea di argomentazione è possibile collocare il "*New Politics Approach*" (NPA) di Pierson (2000), il quale sostiene che, nonostante le crescenti pressioni esterne ed interne, le istituzioni del welfare non siano oggetto di cambiamenti radicali per due ragioni. In primo luogo, perché la contrazione dello stato sociale è una scelta di *policy* impopolare anche per i governi di destra. In secondo luogo, perché l'espansione dello stato sociale ha favorito la nascita di potenti gruppi di pressione e di beneficiari intorno ai programmi di assistenza sociale, le "minoranze dense" del Capitolo 1, i quali pongono veti, impedendo riforme strutturali.

Nel complesso, non ci sono ancora evidenze empiriche sufficienti per esaurire il dibattito.

4.2.2 La prospettiva dell'*agenda-setting*: i partiti di governo si concentrano sui temi più cari ai loro elettori?

Parallelamente alla prospettiva di *party-politics*, quella dell'*agenda-setting* (Baumgartner et al., 2009) cerca di stabilire nessi tra le posizioni ideologiche o le promesse elettorali dei partiti di governo e l'attenzione, invece delle scelte di *policy* e di spesa, che questi rivolgono a diverse aree di *policy*. A tal fine, analizza i discorsi di investitura dei governi e i testi di legge per quantificare lo spazio, usato come *proxy* dell'attenzione, dedicato alle diverse aree di *policy*.

Anche in questo caso, i risultati sono plurali (Bevan e Greene, 2016). Alcuni studi suggeriscono che i partiti della coalizione riescano solo marginalmente a plasmare l'agenda di *policy* del governo sui temi a loro più cari perché l'operato dell'esecutivo è soggetto a forti vincoli istituzionali ed economici (Mortensen et al., 2011; Green-Pedersen e Mortensen, 2010). Inoltre, la volontà dei partiti di governo di concentrarsi su determinate aree di *policy* deve essere continuamente bilanciata con la necessità di rispondere a pressioni esterne, questioni estemporanee che suscitano la preoccupazione pubblica (Lindeboom, 2012), problemi ed eventi imprevedibili, una necessità che Mansbridge (2003) definisce "rappresentanza anticipatoria". Ad esempio, Froio, Bevan e Jennings (2017) elaborano un modello per testare l'influenza dei partiti di governo e di opposizione sul contenuto di *policy* degli atti del Parlamento nel Regno Unito tra il 1983 e il 2008. I loro risultati suggeriscono che l'agenda legislativa risponda solo parzialmente all'agenda del sistema partitico perché le pressioni esterne, in particolare i mutamenti dell'opinione pubblica, giocano il ruolo preponderante.

In un'atmosfera più ottimista, altri studi mostrano che i partiti di governo plasmano con successo il contenuto dell'agenda di *policy* (Froio, 2013; Jennings et al., 2011). Ad esempio, utilizzando i dati sulla legislazione primaria in Canada, Danimarca, Francia, Paesi Bassi, Spagna e Regno Unito dal 1960 (1945 nel caso del Regno Unito) al 2008, Bevan e Greene (2016, 2018) mostrano che l'alternanza dei partiti al governo è correlata ai cambiamenti nell'agenda di *policy* del governo, una volta scontati i limiti legati alle maggioranze parlamentari di cui i governi godono e le condizioni economiche che si trovano ad affrontare.

Alla luce dei risultati plurali sin qui riassunti, questo capitolo abbraccia la prospettiva di *party-politics* e contribuisce alla letteratura sostenendo che le incongruenze empiriche sin qui riscontrate non derivino da una scarsa comprensione teorica, un'opzione negata dalla stessa ricchezza della letteratura sinora sintetizzata, quanto da limiti nella resa operativa, nella misurazione, delle principali variabili dipendenti e indipendenti (Bevan e Greene, 2018; Döring e Schwander, 2015). La prossima sezione discute tali limiti e suggerisce strategie per superarli.

4.3 I dati

4.3.1 Quattro variabili dipendenti sulle politiche sociali e del lavoro

L'analisi statistica di questo capitolo utilizza quattro variabili dipendenti: in particolare, la spesa sociale totale, pubblica e privata obbligatoria, in percentuale del PIL (OECD *Social Expenditure Statistics*), la spesa pubblica in ALMP e PLMP in percentuale del PIL (OECD) e l'indice sintetico sulla generosità del sistema di welfare UIRR (Allan e Scruggs, 2004).

È necessario adottare queste quattro variabili dipendenti perché la letteratura ha da tempo evidenziato l'esistenza del cosiddetto “problema della variabile dipendente” (Green-Pedersen, 2004), espressione con la quale si allude al fatto che la resa operativa delle politiche sociali e del lavoro può condizionare significativamente i risultati. In particolare, le analisi che usano come variabile dipendente la spesa sociale totale tendono a sottostimare la capacità dei governi di orientare le scelte di *policy*; al contrario, quelle che usano la spesa sociale in capitoli circoscritti o indici sintetici sulla generosità del sistema di welfare tendono a sovrastimarla (Allan e Scruggs, 2004).

Alla luce di queste regolarità, l'analisi testa la robustezza dei risultati al problema della variabile dipendente utilizzandone quattro.

La prima variabile dipendente è la spesa sociale totale, pubblica e privata obbligatoria, in percentuale del PIL. Benché sia comunemente utilizzata, negli anni questa variabile è stata oggetto di numerose critiche (Esping-Andersen, 1990). Si è sottolineato, infatti, come la spesa sociale totale sia per lo più ereditata dal passato (Rose e Davies, 1994) e notoriamente stabile; sia espressione di un modello decisionale di natura incrementale (Wildavsky e Caiden, 2003) e sia spesso vincolata da fattori esogeni. Inoltre, le scelte di politica sociale e del lavoro di natura regolativa, così come le scelte di spesa sociale che richiedono un lungo periodo di attivazione, non sono facilmente catturate da questa variabile dipendente (Mortensen et al., 2011).

Alla luce di questi limiti, la seconda e la terza variabile dipendente misurano la spesa sociale, rispettivamente, in ALMP e PLMP, entrambe espresse in percentuale del PIL (Grubb e Puymoyen, 2008).

In base alla disponibilità dei dati, la spesa sociale totale e quella in ALMP e PLMP sono osservate dal 1985 al 2011 in 19 paesi OCSE, in particolare Australia, Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Italia, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Svezia e Svizzera.

Le tre misure di spesa espresse in percentuale del PIL, tuttavia, prestano il fianco ad un secondo limite. In particolare, rischiano di essere fuorvianti dal momento che, nei periodi di crisi economica, il PIL a denominatore tende a calare, mentre le spese a numeratore tendono a crescere a causa della maggiore quota di popolazione bisognosa di assistenza (Allan e Scruggs, 2004).

Per far fronte anche a questo limite, la quarta ed ultima variabile dipendente è un indice sintetico di generosità del sistema di welfare. Questo indice accoglie il suggerimento formulato da Esping-Andersen (1990), secondo il quale è consigliabile guardare ai diritti sociali individuali perché mostrano più chiaramente come le scelte di *policy* e di spesa in materia di politiche sociali e del lavoro, e i relativi cambiamenti, influiscano sulla qualità della vita di specifiche categorie di individui. L'analisi impiega quindi il tasso netto di sostituzione dell'indennità di disoccupazione rispetto al salario (UIRR) per una famiglia monoreddito composta da due adulti e due bambini. Questa variabile dipendente si osserva dal 1985 al 2002 in 16 paesi OCSE a causa della non disponibilità dei dati riguardanti la Grecia, il Portogallo e la Spagna.

4.3.2 La variabile di interesse: la posizione ideologica dei governi

La variabile di interesse è la posizione ideologica dei governi sulla dimensione sinistra-destra. Quando si tratta di stimare l'effetto del colore politico, della posizione ideologica, dei governi sulle scelte di *policy* e di spesa in materia di politiche sociali e del lavoro, la maggioranza degli studi ricorre a variabili dicotomiche, che distinguono in maniera netta tra esecutivi di sinistra e di destra, o a variabili categoriali, che guardano alle famiglie di partito presenti nella coalizione di governo. Tuttavia, come argomentato nel Capitolo 2, queste classificazioni presentano grandi limiti (Bevan e Greene, 2018; Döring e Schwander, 2015; John et al., 2014; Baumgartner et al, 2009). Al contrario, in questa analisi, adottiamo una variabile continua per misurare i mutamenti nella posizione ideologica dei governi. Per costruire questa variabile, sono necessari due set di informazioni: l'uno riguardante la presenza dei partiti nelle coalizioni di governo e l'altro le posizioni ideologiche dei medesimi. Il primo set di informazioni corrisponde al *Parliament and Government Composition Database (ParlGov - Döring and Manow 2016)*. Per quanto concerne il secondo set, informazioni in merito alle posizioni ideologiche dei partiti di governo sono offerte, da un lato, da indagini di opinione condotte su esperti (*expert surveys*), dall'altro, dall'analisi del contenuto dei manifesti elettorali dei partiti. Entrambe queste fonti presentano punti di debolezza. Da un lato, le *expert surveys* colgono le posizioni dei partiti secondo le lenti interpretative degli scienziati politici: benché inconsapevolmente, quindi, la collocazione ideologica degli scienziati politici stessi e l'eterogeneità ideologica tra loro può avere un impatto non trascurabile sulla validità delle misurazioni aggregate (Curini, 2021). Inoltre, le *expert surveys* sono condotte raramente e, di conseguenza, le misurazioni riflettono con maggiore difficoltà la variazione nel tempo delle posizioni dei partiti (Gabel e Huber, 2000).

D'altro lato, dal momento che i manifesti sono documenti elaborati per essere utilizzati durante le campagne elettorali, sono più spesso influenzati da dinamiche di competizione partitica (Dolezal et al., 2012). Accanto alle proposte

di *policy* e alle promesse di azione (Froio et al., 2017; Mortensen et al., 2011), i manifesti elettorali contengono riferimenti positivi all'operato recente del partito, attacchi contro i concorrenti (*negative campaign*) e dichiarazioni piuttosto astratte sul profilo ideologico e sulla filosofia del partito (Negri, 2019b). Infine, i manifesti elettorali possono avere anche importanti funzioni intra- e inter-partitiche (Thomson et al., 2017). Per quanto concerne le prime, le fazioni interne ad un partito possono cercare di vincolare la leadership a una data politica stabilendo nei manifesti elettorali piani a medio termine. Per quanto concerne le seconde, nei sistemi nei quali la formazione di governi di coalizione è la norma, i manifesti elettorali sono elaborati in modo strategico per stabilire le posizioni di partenza in base alle quali i potenziali *partner* della coalizione avviano i negoziati per la formazione del nuovo governo (Strøm, Müller e Bergman, 2010).

Alla luce dei pro e dei contro e della necessità di rendere i risultati di questa analisi direttamente confrontabili con quelli di importanti studi nello stesso campo (Rueda 2005; Allan e Scruggs 2004), in questo capitolo, le posizioni ideologiche dei governi sono misurate principalmente attraverso le opinioni degli esperti. In particolare, la variabile *Partisanship* integra le informazioni fornite dal database *ParlGov* alle più note *expert surveys*, cioè Castles e Mair (1984), Laver e Hunt (1992), Huber e Inglehart (1995), Benoit e Laver (2006) e Chapel Hill (1999-2010). Gli indici sinistra-destra forniti da ciascuna di queste rilevazioni sono stati standardizzati da 1 (estrema sinistra) a 20 (estrema destra) a livello di partito e poi collassati per cogliere l'influenza dei partiti di governo. La variabile *Partisanship* corrisponde quindi alla media degli indici sinistra-destra dei partiti della coalizione di governo secondo l'*expert survey* più vicina nel tempo alla data delle elezioni, ponderata in base ai seggi di ciascun partito nella camera bassa (Muller e Strom 2000). Poiché tutte le variabili dipendenti sono a cadenza annuale, questa misura si applica a tutti gli anni nei quali lo stesso governo è rimasto in carica. Qualora più governi si fossero alternati nello stesso anno, si è calcolata la media degli indici di *Partisanship* di tali governi, ponderata in base al numero di giorni in carica di ognuno. Tuttavia, la Tabella A2 in Appendice dimostra che i risultati possono essere replicati anche misurando la posizione ideologica dei governi attraverso la media ponderata delle posizioni dei partiti della coalizione sulla scala RILE come ottenuta dalla codifica del contenuto dei loro manifesti elettorali (*Manifesto Project* - Volkens et al., 2020b).

4.3.3 Le variabili di controllo

I modelli di stima prevedono numerose variabili di controllo riguardanti la situazione economico-sociale e politico-istituzionale di ciascun Paese.

In merito alla situazione economico-sociale, i modelli includono il tasso di crescita del PIL reale, il tasso d'inflazione, il tasso di disoccupazione e la percentuale di popolazione con più di 65 anni (OCSE). Sono inoltre inserite due

variabili al fine di catturare il grado di apertura commerciale e finanziaria di ciascun Paese. L'apertura commerciale è misurata dalla somma di importazioni ed esportazioni in percentuale del PIL (UNCTAD Statistical Office); quella finanziaria dall'indice KAOPEN di Chinn e Ito (2006), che assume valori più alti quanto più un Paese è aperto a movimenti di capitali internazionali.

Per quanto riguarda la situazione politico-istituzionale, i vincoli di bilancio ai quali un Paese è sottoposto sono resi operativi attraverso il debito del governo centrale in percentuale del PIL (OCSE). Inoltre, nel compiere scelte di *policy* e di spesa in materia di politiche sociali e del lavoro, i governi devono tenere conto delle posizioni e delle richieste formulate da gruppi sociali organizzati, in particolar modo dai sindacati. È infatti probabile che sindacati con un forte seguito sociale e peso politico abbiano un impatto positivo sulle quattro variabili dipendenti. I modelli includono quindi la percentuale di lavoratori sindacalizzati sulla forza lavoro (OCSE).

Infine, il fenomeno della *path-dependency*, cioè la tendenza delle politiche e delle voci di spesa in vigore oggi a perpetuarsi in tempi successivi, o quantomeno ad influenzare in modo rilevante le politiche e le scelte di spesa successive, è tenuto in considerazione attraverso l'inclusione nei modelli del valore di ciascuna variabile dipendente nell'anno precedente.

La Tabella A1 in Appendice riporta le statistiche descrittive di tutte le variabili sin qui elencate.

4.4 I modelli di stima

Il dataset panel contiene osservazioni ripetute dal 1985 al 2011 sui 19 paesi OCSE prima elencati. Per tenere conto delle potenziali criticità di questo tipo di dati, l'analisi attua due strategie: in primo luogo, ricorre ai *Panel-Corrected Standard Errors* (PCSE) proposti da Beck e Katz (1995); in secondo luogo, impiega una forma funzionale più sofisticata, chiamata *Error Correction Model* (ECM).

I modelli riportati nella Tabella 4.1 utilizzano la specificazione PCSE e regrediscono la variazione annuale di ciascuna variabile dipendente (di seguito, il delta Δ) sul suo livello nell'anno $t-1$ e sui livelli di tutte le altre variabili indipendenti nell'anno $t-1$. Questa specificazione è la più comunemente utilizzata dalla letteratura empirica in materia e permette di comparare i risultati descritti in questo capitolo con quelli di altri importanti studi sullo stesso tema.

Tuttavia, analisi preliminari sulla stazionarietà delle serie delle variabili dipendenti ed indipendenti suggeriscono di ricorrere alla specificazione ECM sviluppata da Beck (1992). Questa specificazione consiste nel regredire il delta della variabile dipendente sul suo livello nell'anno $t-1$, sul livello nell'anno $t-1$ di

ogni potenziale fattore di co-integrazione e su qualsiasi altro livello nell'anno $t-1$ o delta la teoria e la conoscenza empirica suggeriscano (Equazione 1). Se il coefficiente relativo alla variabile dipendente in livelli nell'anno $t-1$ è negativo (λ), le stime ottenute con la specificazione ECM possono essere ritenute valide.

I coefficienti stimati delle variabili indipendenti in delta si riferiscono a relazioni transitorie e di breve periodo tra cambiamenti delle variabili indipendenti e dipendenti. Al contrario, i coefficienti stimati delle variabili indipendenti in livelli si riferiscono a relazioni di equilibrio di lungo periodo, permanenti, tra i livelli delle variabili indipendenti e dipendenti. Inoltre, gli effetti di lungo periodo si dissipano, perdono di intensità, nell'arco del tempo al ritmo scandito dal coefficiente della variabile dipendente in livelli nell'anno $t-1$ (λ), riflettendo i tassi di aggiustamento dei livelli alle relazioni di equilibrio di lungo periodo (Franzese, 2002).

Nel caso in esame, la maggioranza delle variabili indipendenti può avere effetti sulle variabili dipendenti sia di breve, che di lungo termine. Per questo motivo, la maggioranza delle variabili indipendenti entra nella regressione sia in livelli nell'anno $t-1$ che in delta. Fanno eccezione il tasso di sindacalizzazione e il grado di apertura commerciale e finanziaria, che entrano nella regressione solo in livelli nell'anno $t-1$. Di conseguenza, la forma generale dei modelli di stima ECM riportati nella Tabella 4.2 è la seguente:

$$\Delta Y_{it} = \alpha + \lambda Y_{it-1} + \sum \beta_j \Delta X_{it} + \sum \beta_j X_{it-1} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

dove ΔY_{it} è il delta della variabile dipendente Y del Paese i nell'anno t da un anno al successivo. X è un vettore di variabili indipendenti riferite al Paese i . Se preceduto da Δ , queste variabili indipendenti sono espresse in differenze prime; in caso contrario, sono espresse in livelli nell'anno $t-1$. Il pedice j allude ad ogni variabile indipendente. α è l'intercetta; ε è il termine d'errore. Gli effetti stimati di breve periodo corrispondono al coefficiente β_j di ogni variabile indipendente in differenze prime. Gli effetti di lungo periodo sono invece catturati dividendo il coefficiente β_j di ogni variabile indipendente in livelli per λ , che prende il nome di "error correction rate". Come suggerito da Beck e Katz (1995), anche con questa specificazione del modello, è consigliabile utilizzare i PCSE. Variabili dicotomiche di Paese e di anno sono incluse in tutte le specificazioni.

4.5 I risultati: possiamo fidarci, ma dobbiamo avere pazienza

La Tabella 4.1 mostra quattro modelli, uno per ciascuna variabile dipendente, stimati utilizzando i PCSE. Il primo modello, *Δ spesa sociale*, valuta l'impatto di un aumento unitario nei valori di ciascuna variabile indipendente osservati nell'anno $t-1$ sulla variazione annuale della spesa sociale totale, pubblica e privata obbligatoria, in percentuale del PIL. I successivi tre modelli fanno la stessa

cosa, ma utilizzano come variabili dipendenti le variazioni annuali, rispettivamente, della spesa in ALMP e PLMP in percentuale del PIL e del tasso netto di sostituzione dell'indennità di disoccupazione rispetto al salario (UIRR).

Complessivamente, i risultati suggeriscono che un governo più conservatore nell'anno t-1 genera, nell'anno seguente, un impatto negativo, sebbene di entità modesta, sul budget destinato alle politiche sociali e del lavoro e sull'indice di generosità del sistema di welfare.

Nel dettaglio, il modello Δ spesa sociale mostra che se la coalizione di governo si sposta di un punto verso il polo destro dello spettro ideologico sinistra-destra nell'anno t-1, la variazione della spesa sociale totale in percentuale del PIL nell'anno t sarà di 0.04 punti percentuali inferiore al valore che si sarebbe osservato in assenza di questo spostamento ideologico dell'esecutivo. In altre parole, se la spesa sociale totale in percentuale del PIL osservata nell'anno t fosse aumentata rispetto all'anno precedente, se quindi ΔY_{it} osservato fosse stato positivo, tale incremento sarebbe stato di 0.04 punti percentuali maggiore in assenza dello spostamento a destra della coalizione di governo nell'anno precedente. Viceversa, se la spesa sociale totale in percentuale del PIL osservata nell'anno t fosse diminuita rispetto all'anno precedente, se quindi ΔY_{it} osservato fosse stato negativo, tale riduzione sarebbe stata inferiore di 0.04 punti percentuali se la coalizione di governo non avesse assunto posizioni più conservatrici nell'anno precedente.

Tabella 4.1 – L'effetto dei partiti di governo sulle politiche sociali e del lavoro (PCSE)

	Δ spesa sociale	Δ spesa ALMP	Δ spesa PLMP	Δ indice UIRR
Partisanship _{t-1}	-0.0437*	-0.00777*	-0.0192***	-0.0157*
	(0.0177)	(0.00397)	(0.00452)	(0.00663)
Y _{t-1}	-0.115***	-0.157***	-0.0433	-1.018***
	(0.0278)	(0.0346)	(0.0242)	(0.218)
Tasso di crescita del PIL _{t-1}	-0.129***	-0.0100**	-0.0440***	0.000433
	(0.0262)	(0.00372)	(0.00544)	(0.00452)
Debito pubblico _{t-1}	-0.0122***	0.0000549	-0.00279***	0.000458
	(0.00334)	(0.000563)	(0.000774)	(0.00154)
Tasso di inflazione _{t-1}	-0.0542*	0.00321	-0.00203	-0.00389
	(0.0272)	(0.00476)	(0.00567)	(0.00644)
Tasso di disoccupazione _{t-1}	-0.0659***	-0.00163	-0.0271***	0.00606
	(0.0174)	(0.00331)	(0.00511)	(0.00772)

Popolazione over65 _{t-1}	0.000196*** (0.0000352)	0.00000325 (0.00000691)	0.0000335*** (0.00000886)	0.0000124 (0.00000945)
Tasso di sindacalizzazione _{t-1}	-0.0343*** (0.00832)	-0.00124 (0.00152)	-0.00526* (0.00250)	-0.0149* (0.00587)
Apertura commerciale _{t-1}	-0.0137* (0.00559)	-0.00147 (0.000774)	-0.00366** (0.00120)	-0.00106 (0.00119)
Apertura finanziaria _{t-1}	0.0875 (0.0629)	0.0104 (0.00786)	0.00951 (0.0115)	0.0213 (0.0187)
Costante	1.694* (0.698)	0.116 (0.115)	0.370* (0.170)	0.879*** (0.260)
Variabili dicotomiche di Paese e di anno	Si	Si	Si	Si
R ²	0.669	0.300	0.609	0.575
N	403	390	402	227
Note: Regressioni OLS con PCSE in parentesi. * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001				

Lo stesso ragionamento si applica ai coefficienti stimati della variabile *Partisanship* nei restanti tre modelli. Dal momento che sono tutti negativi e statisticamente significativi, questi mostrano che, se la coalizione di governo si sposta di un punto verso il polo destro dello spettro ideologico sinistra-destra nell'anno t-1, la finanziaria dell'anno successivo vedrà ridursi di 0.008 punti percentuali la spesa per le politiche attive del lavoro, di 0.02 punti percentuali quella per le politiche passive del lavoro e di 0.02 punti percentuali l'indice di generosità del sistema di welfare rispetto ai valori che si sarebbero osservati in assenza di tale svolta conservatrice dell'esecutivo.

La Tabella 4.2, invece, riporta quattro modelli ECM, stimati secondo l'Equazione 1, e permette di distinguere gli effetti di breve e di lungo periodo del colore politico dell'esecutivo sulle politiche sociali e del lavoro.

Tabella 4.2 – L'effetto di breve e di lungo periodo dei partiti di governo sulle politiche sociali e del lavoro (ECM)

	Δ spesa sociale	Δ spesa ALMP	Δ spesa PLMP	Δ UIRR
Δ Partisanship _t	0.0290 (0.0260)	0.00520 (0.00528)	0.00304 (0.00573)	-0.000275 (0.00562)
Partisanship _{t-1}	-0.0378* (0.0177)	-0.00814* (0.00412)	-0.0144** (0.00452)	-0.0118** (0.00458)
Y _{t-1}	-0.142*** (0.0280)	-0.161*** (0.0336)	-0.106*** (0.0284)	-0.999*** (0.196)

ΔTasso di crescita del PIL _t	-0.181*** (0.0204)	-0.00463 (0.00431)	-0.0168** (0.00536)	-0.00452 (0.00705)
Tasso di crescita del PIL _{t-1}	-0.190*** (0.0282)	-0.0142* (0.00570)	-0.0185** (0.00676)	-0.00543 (0.00824)
ΔDebito pubblico _t	0.0408*** (0.00953)	0.00438** (0.00155)	0.00929*** (0.00204)	0.00210 (0.00248)
Debito pubblico _{t-1}	-0.00386 (0.00315)	0.000403 (0.000562)	-0.000617 (0.000683)	0.00167 (0.00124)
ΔTasso di inflazione _t	-0.0633* (0.0302)	-0.00956 (0.00623)	-0.0192** (0.00631)	-0.0159* (0.00670)
Tasso di inflazione _{t-1}	-0.0950*** (0.0273)	-0.00126 (0.00498)	-0.0111* (0.00522)	-0.0124 (0.00711)
ΔTasso di disoccupazione _t	0.00249 (0.0338)	-0.0198* (0.00770)	0.0895*** (0.00943)	-0.0190 (0.0133)
Tasso di disoccupazione _{t-1}	-0.0616*** (0.0175)	-0.00590 (0.00348)	-0.00977 (0.00571)	-0.00328 (0.00686)
ΔPopolazione over65 _t	0.000736*** (0.000198)	0.000106* (0.0000461)	0.0000910* (0.0000396)	0.0000161 (0.0000369)
Popolazione over65 _{t-1}	0.000106*** (0.0000316)	-0.000000573 (0.00000697)	0.0000179* (0.00000778)	0.00000975 (0.00000811)
Tasso di sindacalizzazione _{t-1}	-0.0216* (0.00850)	-0.000386 (0.00149)	-0.00244 (0.00229)	-0.0110* (0.00445)
Apertura commerciale _{t-1}	-0.00431 (0.00457)	-0.00110 (0.000778)	-0.00145 (0.000925)	-0.000311 (0.000982)
Apertura finanziaria _{t-1}	0.0489 (0.0581)	0.00368 (0.00758)	0.0129 (0.0107)	0.00808 (0.0130)
Costante	1.990** (0.763)	0.0563 (0.117)	-0.207 (0.138)	0.825*** (0.219)
Variabili dicotomiche di Paese e di anno	Si	Si	Si	Si
R ²	0.747	0.327	0.718	0.577
N	403	390	402	248
Notes: Regressioni OLS con PCSE in parentesi. * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001. La probabilità che i coefficienti stimati della variabile <i>Partisanship</i> in delta e in livelli siano simultaneamente uguali a 0 è stata testata attraverso quattro test di Wald. I p-levels rigettano H ₀ .				

In primo luogo, i coefficienti delle quattro variabili dipendenti ritardate (Y_{t-1}) sono negativi e altamente significativi, certificando che le stime della Tabella 4.2 non presentano problemi di radice unitaria. I risultati mettono in luce come la spesa sociale totale si modifichi molto lentamente. In particolare, l'86% (1-0.14) di uno shock nella spesa sociale totale in un anno persiste nel successivo, poi l'86% di questo persiste nell'anno successivo ancora e così via. Pertanto, l'impatto di lungo periodo di qualsiasi shock permanente nella quota di spesa destinata alle politiche sociali in percentuale del PIL è di circa 7.04 ($\approx 0.142^{-1}$) volte il suo impatto immediato. Lo stesso ragionamento si applica alla spesa in politiche attive e passive del lavoro. Rispettivamente, l'84% (1-0.16) e l'89% (1-0.11) degli shock di un anno nei budget dedicati alle ALMP e alle PLMP persistono negli anni successivi, e così via. Pertanto, gli impatti di lungo periodo di qualsiasi shock permanente nelle quote di spesa dedicate a questi due programmi sono rispettivamente di circa 6.2 ($\approx 0.161^{-1}$) e 9.4 ($\approx 0.106^{-1}$) volte il loro impatto immediato. Un comportamento diverso è mostrato dall'ultima variabile dipendente, il tasso netto di sostituzione dell'indennità di disoccupazione rispetto al salario (UIRR). In questo caso, il coefficiente della variabile dipendente ritardata è circa 1. Questo significa che l'impatto di lungo periodo di uno shock nell'indice UIRR coincide quasi interamente col suo impatto di breve periodo. In altre parole, l'effetto di un shock sull'indice UIRR si esaurisce, viene riassorbito, in meno di un anno.

Dopo aver discusso gli *error correction rate* dei quattro modelli con specificazione ECM, guardiamo ai coefficienti della variabile di interesse *Partisanship*, che compare sia in differenze prime, sia in livelli nell'anno $t-1$. Nel complesso, i quattro modelli suggeriscono che non esistono relazioni di breve periodo tra i cambiamenti nella posizione ideologica dei partiti di governo e quelli delle politiche sociali e del lavoro. In particolare, dal momento che i coefficienti della variabile *Partisanship* in differenze prime non sono statisticamente significativi, uno spostamento della coalizione di governo nell'anno $t-1$ di un punto verso il polo destro dello spettro ideologico sinistra-destra induce cambiamenti statisticamente insignificanti nei budget destinati l'anno successivo alle politiche sociali e del lavoro e nell'indice UIRR di generosità del sistema di welfare.

Questi risultati sembrano confermare quanto affermato da McDonald e Budge, secondo i quali “esiste una sorta di disconnessione tra le preferenze dei partiti di governo e gli *outcome* in materia di politiche sociali” (2005: 158-161). L'assenza di effetti a breve termine può essere spiegata dalla natura transitoria del potere in democrazia: il processo democratico di massa può produrre, per un verso, coalizioni ampie nelle quali le politiche devono di volta in volta essere negoziate tra i diversi *partner*; per l'altro, delle “dittature elettive”, nelle quali tutto ciò che un governo fa durante il suo mandato è sovvertito, o rischia di essere sovvertito, dal governo successivo (McDonald e Budge, 2005: 230).

Insomma, i coefficienti stimati della variabile *Partisanship* in differenze prime ci dicono che, nel breve periodo, il cambiamento nelle politiche sociali e del lavoro da un governo all'altro potrebbe persino essere impercettibile per gli elettori. Per una piena comprensione del processo democratico di massa, è necessario un orizzonte temporale più ampio. Se si adotta questa prospettiva di lungo periodo, e si guarda quindi ai coefficienti stimati della variabile *Partisanship* in livelli, tutti i modelli ECM rilevano relazioni statisticamente significative tra il colore politico dell'esecutivo e le quattro variabili dipendenti. In particolare, si stima che uno spostamento verso destra della coalizione di governo produca riduzioni significative, rispettivamente dello 0.27% ($-(-0.0378/-0.142)$), dello 0.05% ($-(-0.00814/-0.161)$) e dello 0.14% ($-(-0.0144/-0.106)$), nel budget destinato alla spesa sociale e a quella in ALMP e PLMP. Infine, si stima che lo stesso cambiamento nella posizione ideologica dell'esecutivo diminuisca dello 0.01% il tasso netto di sostituzione dell'indennità di disoccupazione rispetto al salario.

Tuttavia, queste relazioni negative tra il colore politico dell'esecutivo e le politiche sociali e del lavoro necessitano di tempo per manifestarsi pienamente: in dettaglio, richiedono circa sette anni per la spesa sociale totale ($\approx 0.142^{-1}$), sei anni per quella in ALMP ($\approx 0.161^{-1}$) e nove anni per quella in PLMP ($\approx 0.106^{-1}$). Invece, nel caso del tasso netto di sostituzione dell'indennità di disoccupazione rispetto al salario, l'effetto negativo si esaurisce in meno di un anno (-0.999^{-1}). Le implicazioni di questi risultati sono discusse nella prossima sezione.

4.6 Considerazioni conclusive: il complesso di Kronos

In questo capitolo ci siamo chiesti se e in quale misura il peso della responsabilità (Mair, 2006) stia rendendo più arduo per i partiti di governo adottare politiche sociali e del lavoro coerenti con le loro posizioni ideologiche di lunga durata. Il margine di manovra a disposizione dei partiti di governo è così fortemente limitato da essere svuotato di ogni significato o ci sono ancora scelte significative da compiere? Questa è una domanda cruciale perché se emergesse che “i cambiamenti di governo non possono fare la differenza, la legittimità democratica del regime politico stesso ne sarebbe minata” (Scharpf, 2011: 4).

Per trovare una risposta a questa domanda, il capitolo ha sviluppato una rigorosa indagine empirica su 19 paesi OCSE osservati dal 1985 al 2011, durante l'Età d'Argento del ridimensionamento del welfare state (Ferrera, 2008). In effetti, dalla metà degli anni Settanta, le democrazie industriali hanno assistito a una difficile transizione dall'“Età dell'Oro dell'espansione del welfare state” a una condizione di austerità permanente. Tale condizione sembra essere accompagnata da nuova fase politica, che vede i partiti e i governi adottare una pluralità di tattiche di elusione e, alla peggio, di condivisione della colpa, per mascherare la loro incapacità di soddisfare le esigenze e le preferenze dei loro elettori in materia di welfare.

Il test empirico è stato condotto utilizzando quattro diverse variabili dipendenti, per rendere operative le politiche sociali e del lavoro, e una variabile d'interesse continua, per rendere operativa la posizione dei partiti di governo sulla dimensione sinistra-destra. Questa scelta ci ha permesso di superare i limiti evidenziati dalla letteratura empirica in materia. Inoltre, le dinamiche temporali sono state modellate tramite la specificazione ECM.

Vale la pena notare che questo disegno della ricerca costituisce un “*least-likely case*” per trovare un effetto significativo dei partiti di governo sulle scelte di *policy* e di spesa in materia di politiche sociali e del lavoro. Da un lato, le democrazie industriali, con le loro economie poco dinamiche e l'invecchiamento della popolazione, presentano forti vincoli di bilancio. Dall'altro, il settore del welfare, soprattutto quando reso operativo attraverso misure di spesa, è notoriamente stabile. Infine, la variabile di interesse *Partisanship* è misurata attraverso le *expert survey* che, rispetto all'analisi del contenuto dei manifesti elettorali, sono eseguite raramente e, quindi, riflettono con maggiore difficoltà l'evoluzione nel tempo delle posizioni dei partiti di governo.

Anche in un contesto empirico così sfavorevole, i risultati dimostrano che non dobbiamo accettare lo scenario apocalittico secondo il quale la democrazia a livello nazionale sta perdendo di significato (Mair, 2006). Naturalmente, i processi socio-economici che interessano le democrazie industriali limitano il potere decisionale dei partiti di governo, facendo rientrare anche le politiche sociali e del lavoro nello spazio delle “scelte vincolate” (Laffan, 2014).

Tuttavia, al netto delle limitazioni imposte dalla difficile situazione economica e dalla gestione delle finanze pubbliche, dall'invecchiamento della popolazione, dai *veto points* istituzionali e burocratici, questa analisi sull'ultimo tratto dell'irto sentiero dalla rappresentanza al risultato ci dice che i partiti di governo riescono ancora a giocare un ruolo in materia di politiche sociali e del lavoro. Certo, hanno bisogno di tempo perché gli effetti delle loro decisioni possano palesarsi (Negri, 2021). I risultati suggeriscono, infatti, che la posizione ideologica dell'esecutivo sulla scala sinistra-destra non è in grado di influenzare le politiche sociali e del lavoro nel breve periodo, quando prevalgono altre dinamiche. Non dobbiamo quindi stupirci se, da un anno all'altro, ci sembra che poco o nulla cambi, a livello aggregato, nelle politiche sociali e del lavoro attuate in un Paese.

Perché gli effetti delle scelte compiute dai partiti di governo possano essere apprezzabili, è necessario un orizzonte temporale più ampio. Le politiche cambiano, ma non molto e non velocemente. Bisogna pazientare: sul lungo periodo, quando la coalizione di governo si sposta verso destra, si ha un impatto negativo sulla spesa sociale nel suo complesso, sulla spesa in ALMP e PLMP e sull'indice UIRR di generosità del sistema di welfare. È il complesso di Kronos che ab-

biamo discusso nel Capitolo 1: è la fatica di “fare” oggi, sapendo di dover aspettare domani per vedere, e sperabilmente raccogliere, i risultati delle scelte compiute.

È sufficiente questo risultato per sostenere che i partiti di governo facciano ancora la differenza? Qui si abbandona l'analisi per entrare nel campo minato dei giudizi di valore. Per alcuni, il lento e progressivo dipanarsi delle politiche pubbliche è il principale meccanismo che la democrazia rappresentativa ha per mantenere il consenso dei gruppi sociali che hanno recentemente perso le elezioni. McDonald e Budge (2005: 232) avrebbero quindi suggerito di rispondere alla domanda in modo affermativo. Per altri, vale invece la celebre frase di Keynes, già ricordata nel Capitolo 1, “nel lungo periodo siamo tutti morti”.

Questo capitolo non intende risolvere il decennale conflitto di vedute. Dimostra, tuttavia, che anche in questi anni difficili, essere governati da una coalizione di centro-destra o da una di centro-sinistra fa ancora la differenza sulle politiche sociali e del lavoro che i cittadini possono ottenere. Una buona notizia per l'esercizio del nostro diritto di voto.

Il recente passato ci ricorda che una crisi finanziaria internazionale può scoppiare in pochi giorni. Il presente aggiunge che il tessuto sociale ed economico di tutti i Paesi, anche di quelli più solidi, può essere lacerato da un'inaspettata pandemia globale. Anche adottando una prospettiva pessimista, in questo contesto, resta ancora una questione sulla quale i partiti di governo devono e possono confrontarsi, ovvero su come distribuire i costi delle difficoltà.

5. La fatica di decidere in arene affollate: sindacati e correnti interne ai partiti in Italia

5.1 Introduzione

Nei capitoli precedenti abbiamo percorso l'irto sentiero che unisce le preferenze di *policy* degli elettori alle politiche pubbliche adottate dai governi nei settori del lavoro e del welfare. In particolare, abbiamo preso in esame la capacità dei partiti di tradurre i bisogni e le volontà dei loro elettori in promesse elettorali (Capitolo 2), di operare, quando al governo, mediazioni al fine di elaborare una posizione comune a tutte le forze di maggioranza (Capitolo 3) e, infine, di compiere scelte di *policy* e di spesa in materia di politiche sociali e del lavoro coerenti con le loro posizioni ideologiche (Capitolo 4).

Nel ripercorrere, uno ad uno, gli anelli della catena della *responsiveness*, abbiamo sempre adottato un approccio comparato che, di volta in volta e in base alla disponibilità dei dati, ci ha permesso di testare le ipotesi in più democrazie liberali mature (rispettivamente, in 27 e in 10 Paesi europei nei Capitoli 2 e 3, in 19 Paesi OCSE nel Capitolo 4).

Benché abbia favorito la robustezza e la validità esterna dei risultati (abbia cioè incrementato il potere esplicativo delle stime per tempi, luoghi e unità d'analisi diversi da quelli compresi negli studi che le hanno prodotte), questo approccio comparato ha richiesto di operare almeno due forti semplificazioni dello scenario nel quale operano gli attori politici. I governi, infatti, non agiscono in una bolla: la loro capacità di plasmare le politiche sociali e del lavoro in base alle loro posizioni ideologiche e promesse elettorali dipende anche da quanto forti e coese sono le resistenze che devono affrontare sia all'esterno, sia all'interno delle istituzioni. In quest'ottica, nei capitoli precedenti, abbiamo trascurato o sottovalutato almeno due importanti forze capaci di condizionare l'operato dei governi: da un lato, i sindacati, attori chiave nei processi decisionali in materia di politiche sociali e del lavoro; dall'altro, le correnti interne ai partiti.

Questo capitolo si propone di fare luce sul ruolo giocato dalle dinamiche extra-partitiche, che coinvolgono i sindacati, e da quelle intra-partitiche, che riguardano le correnti interne ai partiti, sull'efficacia decisionale dei governi in materia di politiche sociali e del lavoro.

Benché la cronaca politica non manchi di ricordarci la centralità di queste due forze, la letteratura accademica, specialmente quella di stampo quantitativo, le ha spesso trascurate a causa della difficoltà nel reperire dati. Per fare luce su questi due anelli mancanti, questo capitolo abbandona l'approccio comparato e si concentra sul solo caso italiano, adottando una prospettiva temporale ampia (1946-2015). Oltre che di interesse teorico per sua natura, infatti, il *focus* sull'Italia consente di fare ricorso a tre diverse fonti di dati non disponibili in prospettiva comparata, che forniscono informazioni uniche, rispettivamente, sulle posizioni ideologiche e di *policy* dei partiti e dei governi, dei sindacati e delle correnti interne ai partiti.

Grazie a queste tre fonti di dati, questo capitolo affronta tre tematiche, tra loro interconnesse, con altrettante analisi dedicate. La prima analisi riguarda il legame tra partiti e sindacati in Italia e la sua evoluzione negli ultimi settant'anni. Quella successiva si concentra sul rapporto tra governi e sindacati lungo lo stesso arco temporale, alla ricerca delle condizioni (spaziali) che spingono i primi ad avviare pratiche concertative coi secondi per formulare patti sociali. La terza chiude il cerchio e verifica se le preferenze di *policy* dei governi in materia di spesa sociale riescano a tradursi in scelte di spesa coerenti quando i governi si trovano a dover mediare con le forze sindacali, da un lato, e con le correnti interne ai partiti, dall'altro.

5.2 L'Italia: un campo di gioco difficile

Forti ragioni teoriche ed empiriche giustificano la scelta di condurre un'analisi longitudinale sul caso italiano dall'istituzione della Repubblica al 2015, ultimo anno nel quale i dati sono disponibili.

In primo luogo, l'Italia si presta allo studio del legame tra partiti e sindacati, il tema della prossima sezione, perché la natura di questo legame è oggetto di ampio dibattito tra gli studiosi (Mattina e Carrieri, 2017; Carrieri, 2014). Da un lato, alcuni sostengono che nei Paesi di tradizione cattolica, come l'Italia, i sindacati siano meno legati ai partiti rispetto a quanto accade nei Paesi più secolarizzati (Padgett e Paterson, 1991: 184). Dall'altro, altri rilevano come i sindacati italiani si dividano secondo linee di appartenenza ideologica e come, per questa ragione, almeno fino agli anni Settanta, siano stati fortemente legati ad alcuni partiti di riferimento (Urbani, 1976). A partire da quel decennio, però, la crisi del modello fordista e la trasformazione dei partiti di massa in partiti *catch-all* (Kirchheimer, 1966) e di cartello (Katz e Mair, 1995; 2009) avrebbero inde-

bolito il legame tra partiti e sindacati (Kelly, 2015; Gumbrell-McCormick e Hyman, 2013; Kitschelt, 1994). Tuttavia, la nuova forma assunta da tale legame è lungi dall'essere pienamente stabilita.

In secondo luogo, l'Italia è adatta allo studio del ruolo dei sindacati nell'influenzare le scelte dei governi, il tema affrontato nella seconda analisi, perché è da sempre considerata un Paese all'avanguardia in materia di concertazione di patti bipartiti e tripartiti tra governi e parti sociali, benché non presenti monopoli associativi, preconditione individuata come necessaria dalle teorie classiche sul corporatismo (Colombo, Tirelli e Visser, 2014; Oliver, 2011; Baccaro, 2003).

In terzo luogo, l'Italia è un ottimo caso per indagare l'effetto del frazionismo interno ai partiti sulle scelte dei governi, tema affrontato nella terza analisi, perché, in questo Paese, le correnti si sono dimostrate nel tempo capaci di far nascere e di porre fine ai governi in piena autonomia (Ceron, 2014; Giannetti e Laver, 2009; Mershon 1996; 2001; Zuckerman, 1979). Basti pensare alle correnti interne alla Democrazia Cristiana - DC durante la Prima Repubblica (1946-1993), di fatto strumenti di pluralismo e di (finta) alternanza in un sistema politico strutturalmente incapace di produrla. La divisione del mondo in blocchi contrapposti e la presenza del Partito Comunista Italiano - PCI come principale forza di opposizione, infatti, facevano sì che la DC fosse il perno di tutti i governi, senza possibili alternative. In questo contesto bloccato, la DC - specialmente dopo De Gasperi - ricorre a soluzioni di governo che consentono qualche parvenza di alternanza: mai il segretario del partito a capo del governo - salvo poche e sfortunate eccezioni - e il mutevole equilibrio tra le correnti interne al partito nella composizione e nella linea di azione del governo come mezzi per rappresentare, assorbire o contrastare le spinte sociali, culturali e civili che emergevano nel Paese. Durante la Seconda Repubblica (1994-presente), invece, partiti altamente frazionati al loro interno (ad esempio, il Partito Democratico della Sinistra - PDS e suoi successori) coesistono con altri soggetti molto coesi e con forti leadership unitarie (ad esempio, Forza Italia - FI e Lega Nord - LN).

In aggiunta, il frazionismo, in Italia, non caratterizza solo i partiti, ma anche i sindacati (Mattina e Carrieri, 2017). Giusto per citare un esempio, la Confederazione Generale Italiana del Lavoro - CGIL, fondata nel 1944 come sindacato unitario che comprendeva correnti comuniste, socialiste e democristiane, subisce nel giro di soli quattro anni, la prima scissione: nel 1948, infatti, la corrente cattolica abbandona la CGIL per fondare la Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori - CISL. Nel breve volgere di altri due anni, nel 1950, la CGIL subisce la seconda scissione, questa volta da parte delle correnti legate a piccoli partiti di centro-sinistra quali il Partito Repubblicano Italiano - PRI e il Partito Socialista Democratico Italiano - PSDI, per dare vita all'Unione Italiana del Lavoro - UIL.

In quarto luogo, nel lungo arco di tempo coperto dal questo studio longitudinale, lo scenario politico italiano ha conosciuto cambiamenti tanto netti da consentire, se così si può dire, di sviluppare un efficace disegno di ricerca comparata utilizzando un unico caso di studio. In settant'anni, infatti, l'Italia ha visto mutare radicalmente i partiti rappresentati in Parlamento e le loro posizioni ideologiche, le leggi elettorali e il potere d'agenda a disposizione del governo (Russo e Verzichelli, 2016; Zucchini, 2011). In effetti, con il crollo del muro di Berlino (1989), la funzione di tutti i grandi partiti italiani viene meno. Vale per il PCI che, benché sia stato un partito comunista originalissimo - e l'originalità ne spiega la forza e il successo-, non ha saputo impedire che il muro di Berlino gli precipitasse addosso. Vale per la DC, che traeva la sua forza dall'esercitare la funzione di "diga" contro i comunisti. Vale per il Partito Socialista Italiano - PSI, che dal 1956 rappresentava "la sinistra che poteva governare" di fronte alla minaccia esercitata, fino al 1989, dalla sinistra comunista, che governare non poteva. Caduta la cortina ferro, anche gli organi di controllo "si liberano". Benché nel contesto pre-1989 la corruzione fosse presente ed evidente quanto quella degli anni immediatamente successivi, questa non emergeva perché anche gli organi di controllo rispondevano alla stessa logica che dominava il sistema politico-partitico: la corruzione politica era certo una grave minaccia per la società e per lo Stato, ma era una minaccia che veniva dopo quella comunista. La prima era compatibile con la sopravvivenza del sistema; la seconda no. Una volta caduto il muro, le inchieste sulla corruzione dei governanti non solo non minacciavano più il difficile equilibrio democratico, ma potevano rafforzarlo: scoppia lo scandalo per corruzione di Tangentopoli. La Prima Repubblica, che combinava il più alto tasso di *turnover* al governo in Europa occidentale ad una mancanza di alternanza sostanziale al potere, cede il passo alla Seconda Repubblica, nella quale il *turnover* al governo rimane piuttosto alto, ma si ha un'alternanza di coalizioni di centro-destra e di centro-sinistra. Questi settant'anni, quindi, consentono di indagare l'effetto delle dinamiche extra-partitiche e intra-partitiche sulle scelte dei governi in contesti a diverso grado di competitività, da un'alternanza strutturalmente impedita, a un'alternanza non solo possibile, ma praticata.

Infine, come anticipato, il *focus* sull'Italia si rivela funzionale dal punto di vista empirico perché permette di accedere a tre ricche fonti di dati, costruite codificando manualmente una grande quantità di documenti testuali in base ad uno schema di codifica simile a quello del già menzionato *Manifesto Project*. In particolare, la prima fonte di dati codifica 738 discorsi pronunciati dai Primi Ministri italiani (PM) e dai partiti rappresentati in Parlamento in 73 dibattiti di investitura. La seconda analizza 35 mozioni finali approvate durante i congressi delle due più importanti confederazioni sindacali italiane: la CGIL e la CISL, che dal 1960 ad oggi (arco temporale per il quale i dati sulle adesioni sono disponibili) hanno rappresentano insieme una quota che oscilla tra 70% e l'80%

dei lavoratori sindacalizzati¹. La terza analizza 58 mozioni presentate dalle correnti in 16 congressi di partito.

5.3 Partiti e sindacati: revisioniamo la “cinghia di trasmissione”

Il legame tra partiti e sindacati è un tema di lunga data in sociologia e scienza politica, tanto da richiamare il concetto leninista di “cinghia di trasmissione”, secondo il quale i sindacati dovrebbero agire come agenti dei partiti nella sfera economica.

In generale, è possibile affermare che questo legame generi costi e benefici per entrambe le parti coinvolte. Attraverso i sindacati, i partiti accedono ad informazioni da fonti esperte in merito alle politiche sociali, del lavoro e pensionistiche; mantengono un canale istituzionale di dialogo coi lavoratori e i pensionati al fine di meglio comprenderne i bisogni e le preferenze ed ottengono un supporto di natura organizzativa ed elettorale. Tuttavia, partiti percepiti come fortemente legati ai sindacati potrebbero essere di minor interesse, da un lato, per gruppi di elettori di diversa estrazione, dall'altro, per partiti con *constituency* diverse. Questo potrebbe limitarne il potenziale elettorale e le possibilità di stringere coalizioni di governo. Allo stesso modo, sindacati con forti legami partitici hanno maggiori probabilità di partecipare alla formulazione delle *policy* di loro competenza quando i partiti loro alleati siedono al governo, ma nel contempo rischiano di essere considerati interlocutori non affidabili e di essere estromessi dalle arene decisionali quando quei partiti siedono all'opposizione (Allern e Bale, 2017; 2012).

La stragrande maggioranza della letteratura (Lipset e Rokkan, 1967; Duverger, [1954] 1972) si è concentrata sui partiti di sinistra e di centro-sinistra, in particolar modo su quelli socialdemocratici, e ha spiegato il loro forte legame coi sindacati in quanto entrambi rappresentanti degli interessi della classe operaia, i primi nella sfera politica, i secondi nella sfera economica. Tuttavia, il legame tra partiti e sindacati non è una prerogativa della sola sinistra politica: i partiti agrari, ad esempio, hanno stabilito alleanze durature coi sindacati degli agricoltori (Duverger, 1954/1972: 5-7) e i partiti conservatori hanno collaborato con sindacati originatisi da fratture di natura confessionale tra i lavoratori (von Beyme, 1985: 192).

A partire dagli anni Settanta, sempre più contributi hanno cominciato a denunciare uno “svuotamento” del legame tra partiti e sindacati (Poguntke, 2002: 59).

¹ Abbiamo escluso la più piccola UIL in quanto questa sigla rappresenta solo il 10% circa dei lavoratori sindacalizzati.

Una prima spiegazione ne rintraccia la causa nella crisi del modello di produzione fordista, che avrebbe innescato il declino del tasso di sindacalizzazione e del voto di classe, di fatto riducendo il potere contrattuale dei sindacati e il peso elettorale dei lavoratori in quanto *constituency* organizzata. Tale declino avrebbe indotto i partiti di sinistra e di centro-sinistra a smarcarsi, per ragioni strategiche, da un sindacato diventato ormai troppo debole per essere loro utile (Jacoby e Behrens, 2016; Hyman e Gumbrell-McCormick, 2010; Upchurch et al., 2009).

Una seconda spiegazione, invece, si richiama al passaggio dai partiti di massa ai partiti *catch-all*, prima, e ai partiti cartello, poi (Katz e Mair, 1995; 2009). Negli ultimi decenni, infatti, i partiti, in particolare quelli di centro-sinistra, hanno intrapreso un processo di convergenza ideologica verso il centro dello spettro ideologico sinistra-destra nell'intento di intercettare una platea più ampia di elettori. Inoltre, il declino nel numero degli iscritti, ha reso questi partiti sempre più dipendenti dalle risorse economiche loro garantite dai quadri che ricoprono incarichi pubblici e dal finanziamento pubblico. Il processo di moderazione sul piano ideologico, connesso alla necessità di ricoprire con continuità incarichi pubblici per ottenere risorse economiche e di posizione, avrebbe determinato un progressivo allontanamento di questi partiti dai loro elettori tradizionali, portatori di richieste di *policy* più radicali, e dalle organizzazioni collaterali, tra le quali i sindacati.

Tuttavia, altri studi hanno raggiunto conclusioni più sfumate, sottolineando la persistenza del legame tra partiti e sindacati anche negli ultimi decenni. Jacoby e Behrens (2016) hanno riscontrato strette relazioni tra questi due attori in Germania. In Israele, Yishai (2001: 270-271) ha segnalato che i partiti di governo hanno rafforzato i loro legami con alcuni gruppi di interesse, tra i quali i sindacati, al fine di consolidare la propria permanenza al potere. In Spagna, i partiti hanno cercato favorire l'iscrizione dei loro membri ai sindacati e viceversa (Verge, 2012). Simoni (2013) ha sottolineato come le posizioni di *policy* dei partiti di centro-sinistra al governo nei Paesi europei e quelle dei sindacati fossero coerenti le une con le altre anche nel periodo di bassa inflazione (1974-2005). Più recentemente, uno studio comparato in 12 democrazie occidentali ha suggerito che i legami tra partiti e sindacati non siano affatto un mero ricordo del passato. Al contrario, questi legami sembrano variare a seconda dell'utilità che generano per gli attori coinvolti: sono più forti dove i sindacati sono più grandi, meno numerosi e più coesi e, in una certa misura, dove i partiti sono meno in grado di fare affidamento sullo Stato per finanziare le loro attività (Allern e Bale, 2017).

Questa pluralità di risultati suggerisce che siano necessarie ulteriori indagini per fare luce sulla natura delle relazioni tra partiti e sindacati e sulla loro evoluzione nel tempo. La maggior parte della letteratura empirica in questo

campo si è concentrata sulle regole formali, sull'esistenza di comitati di collegamento, sulla sovrapposizione dell'iscrizione al partito e al sindacato di leader e di semplici iscritti e sullo svolgimento di attività comuni.

L'analisi qui discussa muove dal presupposto che sia necessario adottare una prospettiva diversa, che vada oltre le regole formali. Contribuisce quindi alla letteratura perché indaga il legame tra partiti e sindacati confrontando le posizioni di *policy* espresse da questi due attori negli ultimi settant'anni in Italia. Quanto è forte l'associazione tra le posizioni di *policy* dei partiti e quelle dei sindacati? Se un'associazione esiste, quando si è deteriorata e per quali ragioni?

5.3.1 I dati e il metodo

Per misurare le posizioni di *policy* dei partiti e la loro evoluzione nel tempo, abbiamo aggiornato l'*Italian Legislative Speeches Dataset* (ILSD), che riadatta e applica lo schema di codifica manuale del *Manifesto Project* a 738 discorsi pronunciati dai partiti in Parlamento durante 73 dibattiti di investitura dal 1946 al 2015.

Per misurare le posizioni di *policy* dei sindacati, invece, abbiamo applicato lo stesso schema di codifica manuale alle 35 mozioni finali approvate durante i congressi nazionali della CGIL (17 mozioni) e della CISL (18 mozioni) tenutisi tra il 1947 e il 2014.

In linea con le nostre domande di ricerca, ci siamo concentrati su PCI, PSI e DC, i tre maggiori partiti di massa tradizionalmente associati al movimento operaio. In dettaglio, abbiamo confrontato le posizioni di *policy* della CGIL con quelle del PCI, del PSI e dei partiti da questi originatisi nel corso della storia repubblicana; le posizioni di *policy* della CISL con quelle della DC e dei suoi successori nel campo del centro-sinistra.

Ci siamo concentrati sulle posizioni in materia di politica economica, uno dei temi più importanti sia per i partiti che per i sindacati: in media, i partiti dedicano a questo tema il 18% dello spazio a loro disposizione durante i dibattiti di investitura (il doppio rispetto al secondo tema più discusso); i sindacati vi dedicano il 54% delle loro mozioni congressuali finali. La diversa salienza del tema economico tra i partiti e i sindacati (18% vs 54%) è data dal fatto che, durante i dibattiti di investitura, i partiti tendono a sancire la loro posizione in merito a tutti i temi principali dell'agenda di governo: non solo l'economia, ma anche la politica estera, la difesa, gli interni, la giustizia, l'istruzione, la cultura etc. Al contrario, i temi dell'agenda di *policy* dei sindacati sono nel loro complesso fortemente aderenti al tema economico. Al netto di questa differenza, qui non ci interessa il posizionamento assoluto di questi due attori sulla dimensione economica. Piuttosto, ci interessa la distanza tra loro e la sua evoluzione del tempo.

In linea con la resa operativa delle posizioni dei partiti nei Capitoli 2 e 3, la posizione di ogni attore (partito o sindacato) sulla dimensione economica cor-

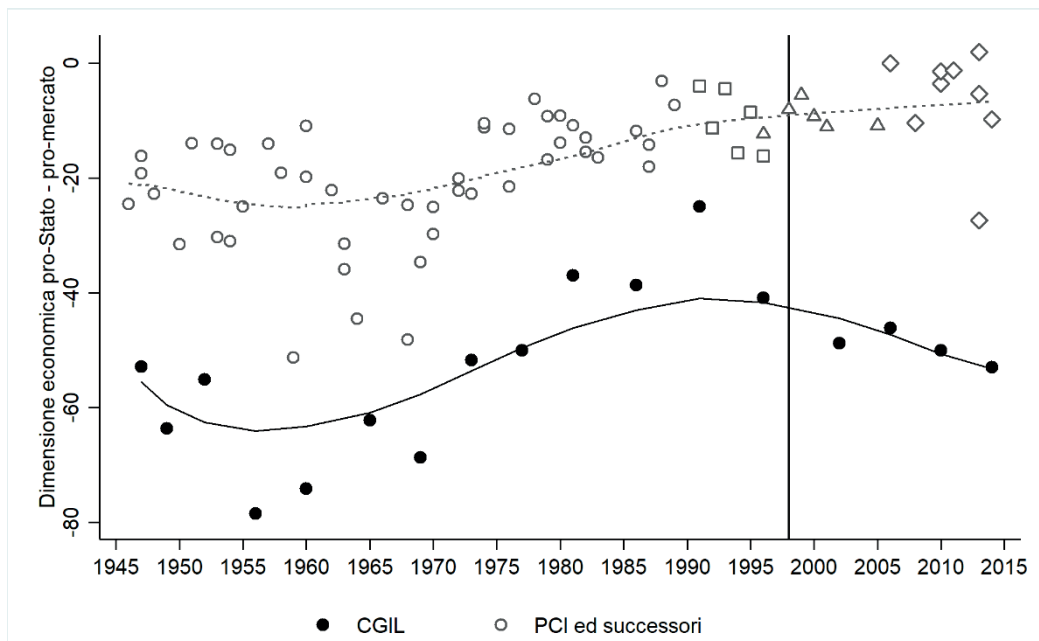
risponde alla differenza assoluta tra la percentuale di frasi (*quasi-sentences*) dedicate ad argomenti pro-mercato e la percentuale di frasi dedicate ad argomenti pro-Stato nei discorsi parlamentari (per i partiti) o nelle mozioni congressuali (per i sindacati). In questo modo, i partiti e i sindacati sono collocati su una scala economica comune che va da -100 (estremo pro-Stato) a +100 (estremo pro-mercato).

Infine, dal punto di vista metodologico, il legame tra partiti e sindacati è empiricamente analizzato attraverso un'analisi delle serie storiche e dei *break* strutturali secondo il test per radice unitaria di Zivot e Andrews (1992).

5.3.2 I risultati

La Figura 5.1 confronta le posizioni espresse in materia di politica economica dal PCI e dai suoi successori (PDS, Democratici di Sinistra - DS e PD) in occasione dei dibattiti di investitura con quelle espresse dalla CGIL nelle sue mozioni congressuali finali dall'istituzione della Repubblica al 2015. L'andamento delle due serie storiche testimonia l'esistenza di una forte connessione ideologica tra questi due attori dagli anni Cinquanta agli anni Novanta: il PCI e la GCIL si muovono pressoché all'unisono, di volta in volta moderando o radicalizzando le loro posizioni a seconda della congiuntura.

Figura 5.1 – Le posizioni del PCI (e dei suoi successori) e della CGIL a confronto



In particolare, nel 1944 il PCI è uno dei tre fondatori della CGIL, insieme al PSI e alla DC. La collaborazione di questi tre partiti termina nel 1947, quando il PM democristiano De Gasperi espelle il PCI e il PSI dal governo di coalizione. Il deterioramento dei rapporti tra PCI e DC nell'arena politica, esacerbato dal clima della Guerra Fredda, trasforma anche nel sindacato: come anticipato, nel 1948, la corrente cattolica interna abbandona la CGIL e crea la CISL, ideologicamente vicina alla DC.

In ottemperanza ad una visione *top-down* e leninista del rapporto tra partito e sindacato, secondo la quale il partito guidava e il sindacato si limitava ad agire in qualità di agente del partito nella sfera economica, il PCI esercita un controllo molto stretto sulla corrente comunista interna alla CGIL e si oppone fermamente a qualsiasi tentativo di questa di acquisire maggiore autonomia (Feltrin, 1991: 356). Ad esempio, nel dicembre 1956, durante l'VIII Congresso nazionale del PCI, Di Vittorio, che era contemporaneamente deputato del PCI e segretario generale della CGIL, chiede pubblicamente ai dirigenti nazionali del PCI di abbandonare la logica della cinghia di trasmissione per lasciare maggiore libertà d'azione ed autonomia alla CGIL. La richiesta non è solo respinta: Di Vittorio è costretto a ritrattare la sua posizione. Oggi sappiamo che alla base di quella rivendicazione c'erano divergenze profondissime, riferite al rapporto tra il PCI di Togliatti e l'URSS, esplose con la rivolta operaia di Poznan in Polonia nell'estate del 1956 e con la rivoluzione ungherese dell'autunno dello stesso anno. Secondo la ricostruzione di Giolitti, che lo vedrà piangere mentre lo riportava a casa in auto dopo una drammatica riunione di partito, Di Vittorio avrebbe detto della rivoluzione ungherese: "Quelli [l'URSS] sono regimi sanguinari: sono una banda di assassini" (Giolitti, 1992: 100). Qualche anno più tardi, nel 1969, durante il XII Congresso Nazionale del PCI, la situazione si ripete: Novella, il successore di Di Vittorio alla guida della CGIL, rinnova la richiesta di maggiore autonomia, ma ancora una volta ottiene un rifiuto ed è costretto a dimettersi.

Sul finire degli anni Sessanta, il PCI e la CGIL continuano a muoversi di pari passo: in questi anni, questi attori sono impegnati fianco a fianco in una serie di grandi scioperi e manifestazioni con gli studenti di sinistra nelle aree industriali del Nord Italia, che culminano nell'adozione della Legge 20 maggio 1970 n. 300, meglio nota come "Statuto dei Lavoratori" (Salvati, 2000: 452-454). La stagflazione innescata dalla crisi petrolifera (1973), una nuova ondata di manifestazioni giovanili (1977) e, in modo più drammatico, l'offensiva del gruppo terroristico delle Brigate Rosse spingono il PCI a concedere il proprio appoggio esterno ai cosiddetti "governi di solidarietà nazionale" guidati dalla DC. A partire dal 1976, il PCI di Berlinguer attua la strategia nota come "compromesso storico" con la DC e modera le sue posizioni (Kitschelt, 1994: 194). In modo conforme alla linea del suo partito di riferimento, la CGIL collabora col governo accettando politiche di contenimento salariale (1978). Due anni dopo, quando il PCI radicalizza nuovamente le sue posizioni (1980), anche la CGIL si

fa più radicale, spesso in rottura con gli altri sindacati. Ad esempio, nel 1985, il PCI e la CGIL promuovono congiuntamente un referendum popolare, poi sconfitto nella consultazione popolare, per abrogare la modifica del meccanismo di indicizzazione dei salari, la cosiddetta “Scala Mobile”, introdotta dal governo guidato da Craxi con il consenso di CISL e UIL (Salvati, 2000: 458).

Tuttavia, alla fine degli anni Novanta, le due serie storiche iniziano a divergere. In particolare, il test di Zivot-Andrews individua un *break* strutturale nel 1998. Da quest’anno in poi, il partito e il sindacato prendono strade diverse. Quali eventi e fattori spiegano questa frattura?

Il primo fattore è la convergenza del partito verso il centro dello spazio ideologico sinistra-destra, già avviatasi nel 1991, quando al suo XX Congresso Nazionale, il PCI di Occhetto cambia il nome in PDS e sceglie come simbolo una quercia, associata alla falce e martello. Questa prima scelta di moderazione, accompagnata dall’abbandono del partito da parte della corrente di estrema sinistra, che dà vita al più piccolo Partito della Rifondazione Comunista – PRC, prosegue nel 1997, quando, sotto la guida di D’Alema, il PDS vede l’ingresso di componenti socialiste, repubblicane e cristiano-sociali, cambia il nome in DS e il simbolo, nel quale la falce e il martello è definitivamente abbandonata in favore di una rosa rossa.

Il terzo fattore è la conquista di una più forte legittimazione e di maggiore autonomia per la figura del segretario di partito rispetto ai dirigenti nazionali del medesimo e alle organizzazioni collaterali, quali i sindacati. Nel passaggio da PDS a DS, infatti, si modificano anche le regole statutarie del partito con l’introduzione dell’elezione diretta del segretario da parte degli iscritti durante il congresso (nel PDS, invece, il segretario era eletto dopo il congresso e indirettamente dal Consiglio Nazionale, organo erede del Comitato Centrale del PCI).

Il terzo fattore alla base della frattura tra i successori del PCI e la CGIL è il peso delle crescenti responsabilità di governo con D’Alema che, nel 1998, diventa il primo PM proveniente dal PCI. Non a caso, dopo aver approvato il Pacchetto Treu, un provvedimento fortemente osteggiato dalla CGIL che introduceva flessibilità nel mercato del lavoro, D’Alema accusa pubblicamente il sindacato di essere incapace di interpretare le sfide della modernità.

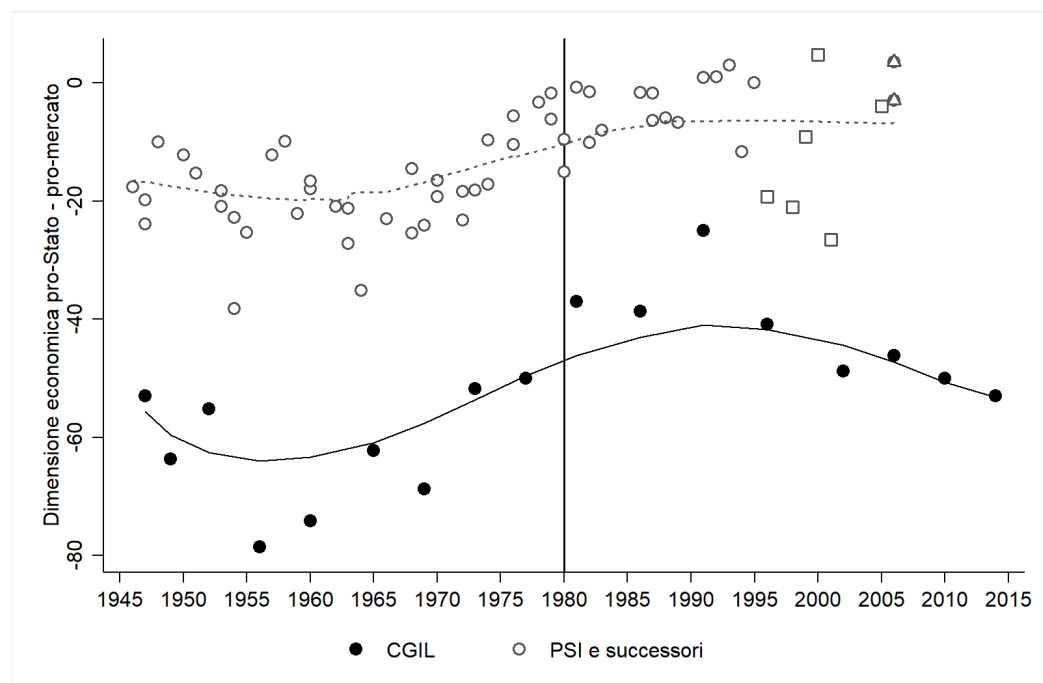
La distanza ideologica tra i successori del PCI e la CGIL è ulteriormente aumentata negli ultimi anni. Nel 2007, i DS si fondono con il partito cattolico di centro-sinistra Democrazia è Libertà - La Margherita - DL, erede delle correnti di sinistra dell’ex-DC, fondando il PD. Tra il PD e la CGIL si sono spesso registrate tensioni negli ultimi anni (Carrieri, 2014): nel 2014, ad esempio, il PD di Renzi assume una posizione molto critica nei confronti della CGIL, accusandola di difendere i soli *insider* e di ostacolare i cambiamenti necessari per rilanciare l’economia (Mattina e Carrieri, 2017: 180) e, nel 2016, il suo governo adotta, senza il previo accordo delle parti sociali, la riforma del mercato del lavoro nota come “Jobs Act” (Sacchi, 2015), che supera uno dei simboli dei traguardi raggiunti movimento operaio italiano, cioè l’articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori.

In sintesi, le posizioni di *policy* del PCI e quelle della CGIL si muovono insieme fino alla fine degli anni '90, quando i successori del PCI iniziano a spostarsi sensibilmente verso il centro dello spettro ideologico sinistra-destra, una scelta strategica non condivisa e non seguita dalla CGIL, le cui posizioni, al contrario, si radicalizzano. Da quel momento in poi, la distanza tra i successori del PCI e la CGIL continua ad aumentare.

La Figura 5.2 confronta, invece, le posizioni espresse in materia di politica economica dal PSI e dai suoi successori (PDS, Democratici di Sinistra - DS e PD) con quelle espresse dalla CGIL. L'andamento delle due serie storiche testimonia l'esistenza di una forte connessione ideologica tra questi due attori fino alla fine degli anni Settanta. Nel 1963, ad esempio, la CGIL si dichiara disponibile a sostenere la politica di moderazione salariale proposta dal governo di centro-sinistra di Moro, nel quale il PSI si fa tramite delle richieste del sindacato, nel tentativo di contenere la recessione economica. Durante gli scioperi dell'Autunno Caldo (1969), il PSI persevera nel cercare di agire come rappresentante del sindacato nel governo, tanto che il *partner* di coalizione, la DC, preferisce escluderlo dall'esecutivo (1972).

In questo caso, la rottura tra PSI e CGIL si consuma sul finire degli anni Settanta: l'anno individuato come *breaking-point* dal test di Zivot-Andrews è il 1980. Vediamo cosa accade intorno a quell'anno.

Figura 5.2 – Le posizioni del PSI (e dei suoi successori) e della CGIL a confronto



Riprendendo i fattori discussi in merito alla frattura tra i successori del PCI e la CGIL, anche in questo caso è possibile individuare nella moderazione ideologica del PSI, nella modifica delle regole statutarie che ne disciplinano la modalità di elezione del segretario e nelle scelte compiute dal PSI al governo le cause principali dell'allontanamento.

Partendo dalla convergenza ideologica verso il centro dello spettro politico sinistra-destra, nel 1976, una variegata coalizione di correnti di destra e di sinistra all'interno del PSI elegge Craxi come segretario del partito, nella convinzione che si sarebbe trattato di un segretario di transizione. Contrariamente a queste aspettative, in cinque anni, Craxi consolida il suo potere e spinge il partito ad abbandonare la tradizione marxista per abbracciare quella socialdemocratica (1978), cambiando di conseguenza il simbolo del partito: l'immagine della falce e martello è sostituita da quella del garofano rosso.

Passando alle regole di partito, nel 1981 Craxi modifica la procedura per la selezione del segretario: se prima era nominato dal Comitato Centrale, in seguito alla riforma statutaria, il segretario è eletto direttamente dal Congresso, un organo pletorico e incapace di vincolare le scelte del segretario (Kitschelt, 1994: 238). Non a caso, il congresso del 1981 è l'ultimo competitivo nella storia del PSI: i successivi congressi sono tutti unitari (Ceron, 2012).

Infine, in merito alle scelte di *policy*, nel 1980 il PSI torna al governo dopo essere stato per sei anni all'opposizione ed essersi impegnato in un'aggressiva penetrazione dell'apparato statale (Kitschelt, 1994: 238). Come già ricordato, nel 1984, in qualità di PM, Craxi firma con tutte le organizzazioni imprenditoriali dell'industria, CISL e UIL il patto sociale meglio noto come "Accordo di San Valentino", incentrato sulla predeterminazione, per il 1984, dei futuri scatti di contingenza al fine di arrestare la spirale prezzi-salari-prezzi, recuperando spazi per la contrattazione.

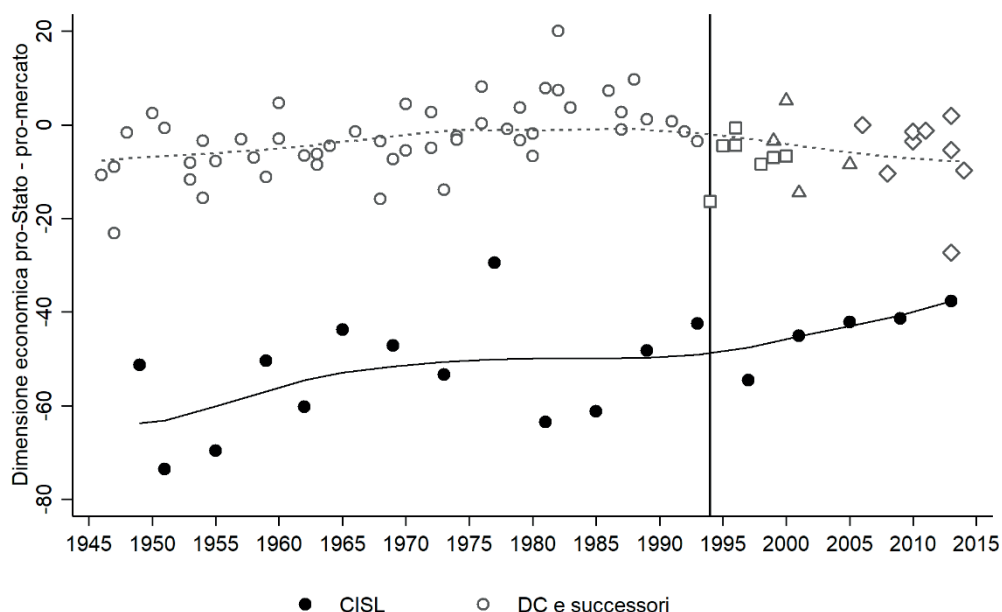
Benché avesse concorso alla stesura di molte pagine dell'intesa, la CGIL, in linea con quanto sostenuto dal PCI di Berlinguer, sceglie di non sottoscrivere l'accordo (Salvati, 2000: 458).

In sintesi, i cambiamenti del PSI intorno al 1980 assomigliano a quelli vissuti dai successori del PCI intorno al 1998. Prima dell'ascesa di Craxi, la coalizione dominante del partito, composta da tradizionalisti di sinistra, manteneva stretti legami con la minoranza socialista nella CGIL, dominata dalla corrente comunista (Kreile, 1988). L'intesa si rompe intorno al 1980, periodo che coincide con un sostanziale spostamento al centro dello spazio politico operato dal PSI, con una maggiore autonomia del segretario di partito e col rientro del PSI nella coalizione di governo, condizione che implica la necessità di attuare politiche deflattive e che facilita ulteriormente la penetrazione del partito nell'apparato statale.

Infine, la Figura 5.3 confronta le posizioni della CISL, fondata nel 1948 dalla corrente cattolica della CGIL, con quelle della DC e dei suoi successori.

Indagare il legame tra questi due attori è interessante per almeno due ragioni. In primo luogo, perché la CISL e la DC sono del tutto estranee alla tradizione marxista e quindi alla logica leninista della cinghia di trasmissione. Condividono, invece, un'ideologia di stampo democratico-cristiano in un quadro di economia sociale di mercato. In secondo luogo, perché la DC è stata il maggior partito (o il partito unico) nei governi italiani succedutisi dal 1944 al 1994. Descrivere il legame tra la CISL e la DC significa quindi descrivere il legame tra questo sindacato e il governo.

Figura 5.3 – Le posizioni della DC (e dei suoi successori) e della CISL a confronto



Non a caso, l'andamento delle serie temporali nella Figura 5.3 è ben diverso rispetto a quello delle figure precedenti. La vicinanza ideologica tra la DC e la CISL, che era minore sotto la guida centrista di De Gasperi, cresce negli anni Sessanta, quando le correnti di centrosinistra della DC prendono il controllo del partito e inaugurano la strategia dell'alleanza di governo col PSI. Da questa decade in poi, la CISL intraprende una strada di progressiva moderazione delle sue posizioni in materia di politica economica e intesse un rapporto di collaborazione coi governi guidati dalla DC, soprattutto quando la leadership del partito apparteneva alle correnti di centrosinistra, i cui esponenti di spicco provenivano spesso dal sindacato. Ad esempio, negli anni Sessanta, la CISL accetta

le politiche di moderazione salariale proposte dal governo per contenere la recessione economica; nella seconda metà degli anni Settanta, coopera coi governi di solidarietà nazionale firmando l'Accordo sulla Scala Mobile (Oliver, 2011); negli anni Ottanta, negozia e sottoscrive l'Accordo Scotti (1983) e l'Accordo di San Valentino (1984).

Questo processo di moderazione prosegue anche nei primi anni Novanta, quando la svalutazione della Lira spinge i governi Amato I e Ciampi a stipulare accordi con le parti sociali (Regini e Regalia: 1997) in merito all'abolizione della scala mobile (1992; Oliver, 2011) e sul costo del lavoro (Protocollo Ciampi, 1993).

Com'era facile attendersi, in questo caso il *break* strutturale si consuma nel 1994. Tuttavia, se nelle Figure 5.1 e 5.2 i *break* identificano gli anni nei quali i legami tra partito e sindacato si deteriorano, qui si ha il caso opposto. Dal 1994, infatti, le posizioni di *policy* espresse dai successori della DC e quelle espresse dalla CISL si avvicinano.

Spiegare questo cambio di tendenza è facile. Minata nella sua funzione storica dal crollo della cortina di ferro (1989) e drammaticamente colpita da Tangentopoli (1992), la DC cambia nome in Partito Popolare Italiano – PPI: le correnti di destra escono, di fatto facendo coincidere il nuovo PPI con le correnti di centro-sinistra della ex-DC. Nel 1994, per la prima volta dopo cinquant'anni, i successori della DC sono sconfitti alle urne dal neonato partito di centrodestra FI, guidato dall'imprenditore Berlusconi e non siedono più al governo.

La logica che soggiace alla Figura 5.3 è quindi simmetrica a quella valida per le Figure 5.1 e 5.2. In quei casi, il legame tra i successori del PCI e del PSI e la CGIL si è deteriorato quando, in anni diversi, questi partiti moderano le loro posizioni e assumono incarichi di governo. Simmetricamente, quello tra i successori della DC e la CISL si consolida quando le correnti di destra all'interno della DC abbandonano il partito e quando questo è estromesso dal governo.

5.4 Governi e sindacati: quando conviene aprire alla concertazione?

La prima analisi del capitolo ci ha mostrato che il legame tra partiti e sindacati, in particolar modo tra quelli di centro-sinistra e la CGIL, si è deteriorato negli anni e ne ha rintracciato le cause nel processo di moderazione ideologica che ha interessato il PSI e i successori del PCI, nell'adozione di regole interne che hanno reso la figura del segretario di partito più autonoma rispetto alle organizzazioni collaterali e nell'assunzione di responsabilità di governo. Il sindacato, per il centro-sinistra, non è un più un facile alleato, è un attore portatore di istanze proprie, col quale negoziare.

Ecco perché la seconda analisi di questo capitolo sposta il *focus* dai partiti ai governi e affronta il tema della concertazione: ci chiediamo, infatti, a quali condizioni sia vantaggioso per un governo coinvolgere le parti sociali, in particolare i sindacati, in una serie di trattative e di incontri al fine di formulare, e sperabilmente sottoscrivere, un accordo.

La letteratura ha individuato almeno tre condizioni alla base della scelta dei governi di coinvolgere attori esterni all'arena politica nei processi decisionali.

Da un lato, i governi tendono ad aprire alla concertazione quando si trovano a dover fronteggiare eventi esogeni di grande portata, che richiedono di compiere scelte impopolari. Di fronte alla crisi economica, all'inflazione montante (Hyman, 1999) o alla necessità di compiere riforme strutturali, ad esempio, per affrontare i nuovi vincoli imposti dall'economia globalizzata (Compston, 2003), per stabilizzare le finanze pubbliche (Avdagic, 2010), per rispettare i parametri stabiliti da organizzazioni sovra-nazionali (Ahlquist, 2010; Hancké e Rhodes, 2005), i governi possono ritenere vantaggioso coinvolgere le parti sociali nei processi decisionali al fine di compiere scelte che meglio tengano in considerazione i diversi interessi in gioco o, quantomeno, al fine di attuare strategie di condivisione della colpa agli occhi dell'opinione pubblica.

Dall'altro, governi deboli, perché privi di una solida maggioranza parlamentare o perché costituiti da partiti aventi posizioni di *policy* eterogenee, tendono ad aprire alla concertazione al fine di superare uno stallo decisionale, i veti incrociati dei partiti della maggioranza e per de-politicizzare la *issue* in gioco (Colombo, Tirelli e Visser, 2014; Baccaro e Simoni, 2008; Hamann e Kelly, 2007; Baccaro e Lim, 2007; Molina e Rhodes, 2002). Mentre governi forti riescono ad adottare scelte di *policy* in autonomia, infatti, quelli deboli possono ritenere vantaggioso “esternalizzare” le scelte sulle quale è arduo trovare un accordo comune all'interno della maggioranza, delegando queste ultime al tavolo di concertazione, nel quale il governo siede accanto alle parti sociali e detiene, come vedremo tra poco, il potere d'agenda.

In generale, i governi sono più propensi ad aprire i processi decisionali alle parti sociali tanto più i costi di transazione (Williamson, 1987), cioè i costi che devono sostenere durante la negoziazione per raggiungere un accordo, sono bassi. Questa condizione si verifica quando gli attori coi quali si deve negoziare sono pochi e coesi al loro interno. In materia di concertazione, quindi, i costi di transazione per il governo sono più bassi quando i sindacati sono poco frammentati, quando cioè la maggioranza dei lavoratori aderisce ad una sola o a poche sigle sindacali (Castater e Han, 2016; Hassel, 2009), e centralizzati, quando cioè le decisioni prese dal livello centrale del sindacato sono fatte proprie anche dalle sotto-articolazioni di categoria e territoriali (Traxler e Brandl, 2010).

Date una o più di queste condizioni che ne facilitano il verificarsi, la concertazione può essere formalizzata come un gioco a due stadi (Castater e Han, 2016): nel primo stadio, il governo decide se proporre alle parti sociali di istituire un tavolo o meno; nel secondo stadio, qualora il governo abbia optato per la concertazione, ha luogo il negoziato vero e proprio, che potrà avere successo o meno.

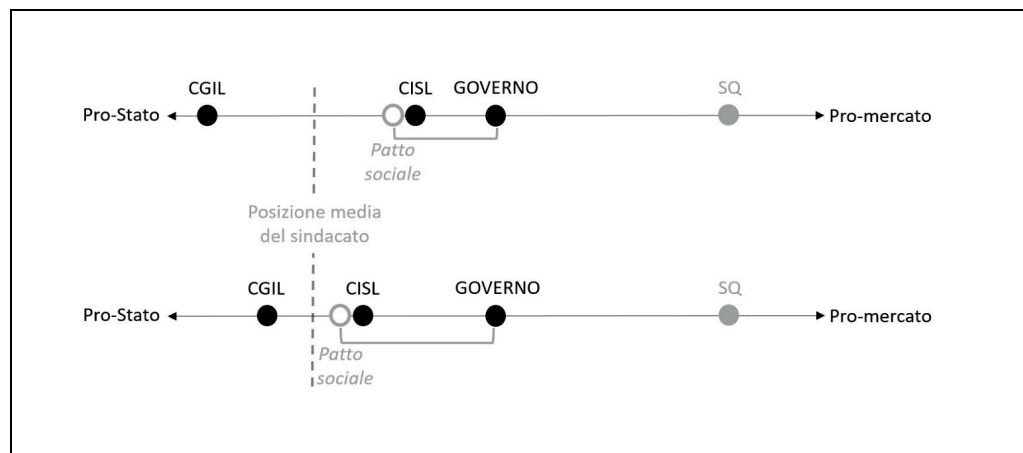
La seconda analisi di questo capitolo si concentra sul primo stadio del gioco della concertazione e ne investiga le determinanti. Ci chiediamo, infatti, a quali condizioni sia vantaggioso per il governo delegare alcune scelte di *policy* in materia di politica economica, sociale e del lavoro al tavolo di concertazione.

La Teoria della Delega (Epstein e O'Halloran, 1999) ci suggerisce che il principale sia più propenso a delegare tanto più le posizioni dell'agente sono simili alle sue, dal momento che questo riduce eventuali problemi di asimmetria informativa e di deriva. Ipotizziamo quindi che:

- *Ipotesi 1*: Il governo (principale) si dichiara disposto a delegare scelte di *policy* al tavolo di concertazione (agente) tanto più la posizione del governo e la posizione media delle sigle sindacali sono simili tra loro.

La seconda ipotesi si richiama alla Teoria dell'*Agenda Setting*. Nel gioco a due stadi della concertazione, il governo è l'attore che muove per primo: è lui a compiere o meno il passo di aprire alla concertazione nel primo stadio. Inoltre, nel secondo stadio, il governo è l'attore che detiene il potere d'agenda: coordina il tavolo di concertazione, propone la bozza di accordo sulla quale si avvia il negoziato e, sulla base di quanto emerso durante le discussioni, stila la proposta di accordo per la firma finale. Le parti sociali sottoscrivono la proposta di accordo finale del governo solo se quest'ultima è collocata nel loro insieme di Pareto, cioè nell'insieme dei punti, delle opzioni di accordo, che le parti sociali preferiscono collettivamente rispetto allo *status quo*. Ne consegue che, più le parti sociali hanno posizioni di *policy* eterogenee tra loro, più l'insieme di Pareto è ampio. In questo scenario, il governo ha più discrezionalità nello scegliere, all'interno dell'insieme di Pareto, il punto, l'opzione di accordo, più vicino possibile alla sua opzione di accordo ideale. Riterrà quindi vantaggiosa l'idea di aprire alla concertazione. Al contrario, più le parti sociali sono coese tra loro, più l'insieme di Pareto è piccolo. In questo scenario, il governo ha meno margine di manovra e quindi riterrà meno vantaggiosa l'idea di aprire alla concertazione. La Figura 5.4 esemplifica quanto discusso.

Figura 5.4 – La polarizzazione del sindacato e il potere d’agenda del governo



Per semplicità, ragioniamo sulla sola dimensione economica pro-Stato (-100) vs pro-mercato (+100). Nel primo scenario, ipotizziamo che la CGIL e la CISL siano polarizzate tra loro: la prima si colloca vicino all’estremo pro-Stato, la seconda ha preferenze più moderate e vicine a quelle del governo, che ha una posizione centrista. Lo *status quo* non soddisfa nessuna delle parti in causa dal momento che è collocato vicino all’estremo pro-mercato, molto lontano dalle posizioni ideali di tutti. Data l’elevata polarizzazione tra i due sindacati, il governo propone un accordo dentro l’insieme di Pareto delle parti sociali che va dalla posizione della CGIL a quella della CISL, collocandolo il più vicino possibile al suo punto ideale. La distanza tra la posizione ideale del governo e l’accordo accettato all’unanimità anche dai sindacati è contenuta. L’esito non cambia sia che i sindacati decidano di accettare la proposta del governo all’unanimità, sia che il fronte sindacale si rompa e solo una delle due sigle sottoscriva l’accordo finale: anche in questo caso, infatti, il governo potrà giovare della polarizzazione tra CGIL e CISL per proporre un accordo finale gradito ad almeno una delle due sigle sindacali e il più vicino possibile al suo accordo ideale.

Consideriamo invece uno scenario diverso, nel quale la posizione media dei sindacati è identica alla precedente, ma questa volta CGIL e CISL sono poco polarizzate tra loro. Benché il governo detenga ancora il potere di proporre la bozza di accordo, con un insieme di Pareto più piccolo, il suo margine di manovra è ridotto: la sua proposta di accordo si colloca nel punto dell’insieme di Pareto delle parti sociali più vicino alla sua posizione ideale, ma questa volta la distanza tra la posizione ideale del governo e l’accordo accettato all’unanimità anche dalle parti sociali è maggiore proprio perché il governo non può sfruttare a suo vantaggio la polarizzazione tra le sigle sindacali.

In base a questo ragionamento:

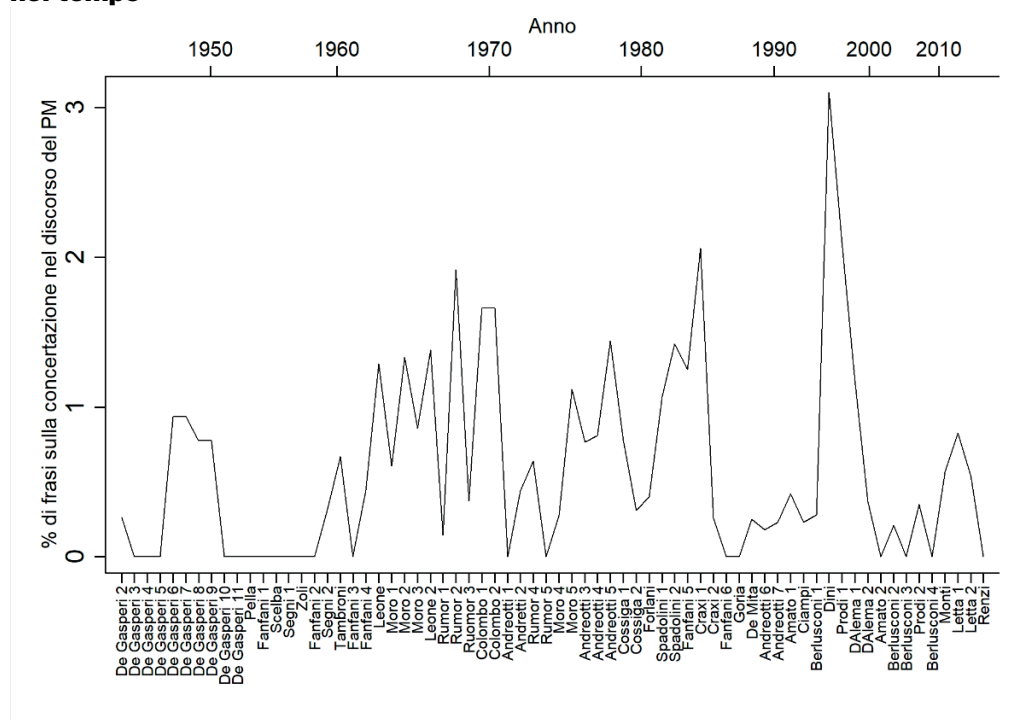
- *Ipotesi 2*: Il governo si dichiara disposto a delegare scelte di *policy* al tavolo di concertazione tanto più le sigle sindacali sono polarizzate tra loro.

5.4.1 I dati e il metodo

Per testare queste due ipotesi ricorriamo alle stesse fonti di dati utilizzare per indagare il legame tra partiti e sindacati. Misuriamo quindi le preferenze di *policy* dei governi italiani e la loro propensione a fare appello alla concertazione grazie alla codifica manuale dei discorsi di investitura. Misuriamo, invece, le preferenze di *policy* di CGIL e CISL e, di conseguenza, il grado di polarizzazione tra le due, attraverso la codifica manuale delle loro mozioni congressuali finali.

La variabile dipendente coglie la propensione del PM a fare appello alla concertazione in occasione del suo discorso di investitura ed è resa operativa attraverso la percentuale di frasi a sostegno della necessità di collaborazione tra governo, organizzazioni imprenditoriali dell'industria e sindacati da lui pronunciate. La Figura 5.5 mostra l'andamento di questa variabile nel tempo, che si rivela coerente con la storia italiana.

Figura 5.5 – Appelli alla concertazione nei discorsi di investitura del PM nel tempo

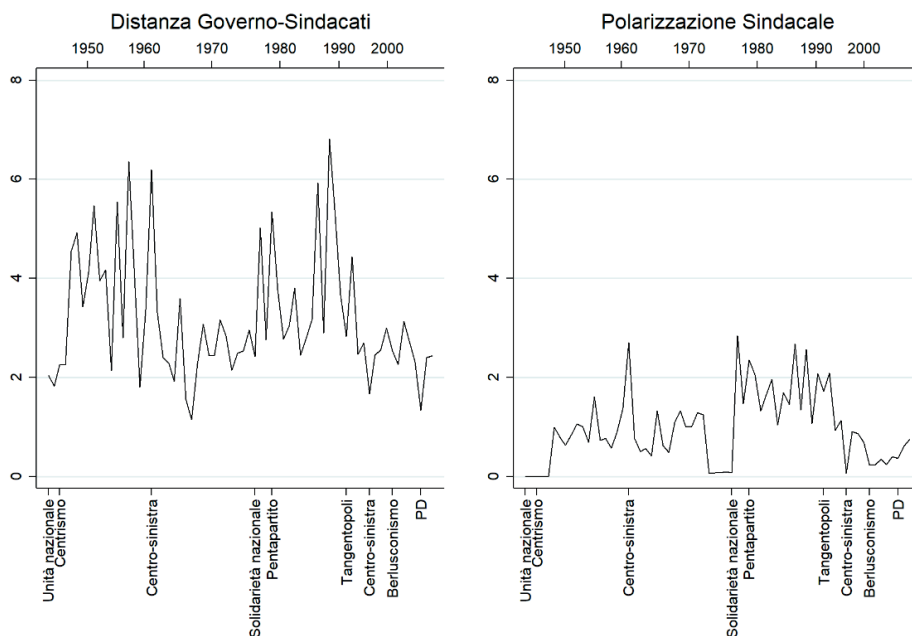


Come facile attendersi, il tema della concertazione non è tra i più discussi: in termini assoluti, infatti, i PM dedicano a questo tema tra lo 0 e il 3% dei discorsi di investitura. Tuttavia, lo spazio dedicato alla concertazione appare correlato, da un lato, con gli orientamenti ideologici dei governi e, dall'altro, con l'avvio e la stipula, da parte di questi, dei più importanti patti sociali. In particolare, durante la Prima Repubblica, gli appelli alla concertazione sono assenti o minimi nei discorsi di investitura di governi aventi posizioni tendenzialmente ostili al movimento operaio, quali i governi Pella, Fanfani e Scelba; più numerosi in quelli dei governi di centro-sinistra Rumor e Moro. Allo stesso modo, negli anni Ottanta, lo spazio dedicato a questo tema è maggiore nei discorsi di investitura dei governi Spadolini, Fanfani e Craxi e poi, nella Seconda Repubblica, in quelli dei governi Prodi e D'Alema.

L'Ipotesi 1 è testata grazie alla variabile di interesse *Distanza Governo-Sindacati*, che misura la distanza, sulla dimensione economica pro-Stato – pro-mercato, tra la posizione espressa dal PM nel suo discorso di investitura e la posizione media espressa dalla CGIL e dalla CISL nei loro ultimi congressi nazionali.

L'Ipotesi 2, invece, è testata attraverso la variabile *Polarizzazione Sindacale*, che corrisponde alla distanza assoluta tra le posizioni sulla dimensione economica espresse dalla CGIL e dalla CISL in occasione dei loro ultimi congressi nazionali. La Figura 5.6 mostra l'evoluzione di queste due variabili nel tempo.

Figura 5.6 – Distanza Governo-Sindacati e Polarizzazione Sindacale nel tempo



Anche in questo caso, l'evoluzione delle due variabili è coerente con le vicende italiane. La distanza ideologica tra governo e sindacati si riduce negli anni Sessanta e Settanta, quando governi sostenuti da coalizioni di centro-sinistra collaborano coi sindacati per affrontare la recessione economica. Dopo rapporti aspri negli anni Ottanta, questa distanza diminuisce nuovamente negli anni Novanta, quando la svalutazione della Lira spinge i governi Amato I e Ciampi a cooperare con le parti sociali per contenere la spirale dell'inflazione e sotto i governi di centro-sinistra guidati da Prodi e D'Alema.

Per quanto riguarda invece la polarizzazione tra i sindacati, è alta negli anni del centrismo, quando la CISL, a differenza della CGIL, dialoga coi governi che includono il PSI; è bassa negli anni del Patto Federativo tra le single sindacali (siglato nel 1972). La comunanza di vedute, tuttavia, dura poco: la polarizzazione torna presto a crescere e culmina nel 1984, con la rottura di quel patto. Le due single sindacali si trovano nuovamente vicine durante gli anni di Tangentopoli e durante quelli dei governi Berlusconi. Più recentemente, tornano ad allontanarsi.

I quattro modelli di stima includono inoltre variabili di controllo relative alle condizioni politiche nelle quali i governi si trovano ad agire (in particolare, la percentuale di seggi in Parlamento di cui gode la maggioranza e la distanza assoluta tra i partiti di maggioranza sulla dimensione economica); alla presenza di un patto federativo tra i sindacati (variabile dicotomica uguale a 1 dal 1973 al 1984) e alla propensione di questi ultimi alla concertazione (media delle percentuali di frasi in materia nelle mozioni congressuali finali di CGIL e CISL); e a fattori di natura economica ed istituzionale (in particolare, la spesa sociale, il tasso di inflazione e l'ingresso dell'Italia nell'Eurozona nel 1999). Le statistiche descrittive sono riportate nella Tabella A1 in Appendice. Infine, dal momento che la variabile dipendente è limitata tra 0 e 1, impieghiamo la forma funzionale *fractional logit* (Papke e Wooldridge 1996).

5.4.2 I risultati

I coefficienti stimati delle due variabili di interesse, *Distanza Governo-Sindacati* e *Polarizzazione Sindacale*, nei quattro modelli riportati nella Tabella 5.1, mostrano che entrambe le ipotesi trovano supporto. In linea con l'Ipotesi 1, quando la distanza tra il governo e i sindacati sulla dimensione economica aumenta, la propensione del PM a fare appello alla concertazione in occasione del suo discorso di investitura diminuisce: in particolare, quando la variabile *Distanza Governo-Sindacati* aumenta di una deviazione standard rispetto alla media, la percentuale di frasi sulla concertazione scende del 52.3% circa.

Allo stesso modo, in linea con l'Ipotesi 2, quando le posizioni di *policy* dei sindacati sulla dimensione economica si fanno più eterogenee tra loro, la propensione del PM a fare appello alla concertazione nel suo discorso di investitura

aumenta. Infatti, se la variabile *Polarizzazione Sindacale* aumenta di una deviazione standard rispetto alla media, la percentuale di frasi dedicate alla concertazione dal PM cresce del 47.5% circa.

Tabella 5.1 – Le determinanti degli appelli alla concertazione da parte del governo

	M1	M2	M3	M4
<i>Distanza Governo-Sindacati</i>	-0.500** (0.172)	-0.555** (0.189)	-0.55*** (0.186)	-0.565*** (0.154)
<i>Polarizzazione Sindacale</i>	0.574* (0.263)	0.569* (0.274)	0.395† (0.236)	0.408* (0.206)
<i>Percentuale di seggi in Parlamento</i>		-1.441* (0.593)	-1.335* (0.546)	-2.078*** (0.539)
<i>Polarizzazione del governo</i>		0.176† (0.107)	0.224† (0.132)	0.175† (0.100)
<i>Patto Federativo</i>			0.360† (0.206)	
<i>Appello alla concertazione da parte dei sindacati</i>			-0.231 (0.118)	
<i>Tasso di inflazione</i>				0.016† (0.008)
<i>Spesa sociale</i>				0.038 (0.029)
<i>Eurozona</i>				-0.883** (0.316)
Costante	-4.188*** (0.358)	-3.585*** (0.498)	-3.454*** (0.477)	-3.739*** (0.526)
Log pseudo-likelihood	-2.033	-2.013	-1.992	-1.988
N	68	68	68	68

Note: Errori standard robusti in parentesi. † p<0.10, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

È interessante notare come anche le variabili di controllo si comportino, con poche eccezioni, come previsto in letteratura.

In linea con l'argomento in merito alla relazione tra governi deboli e concertazione, il Modello 2 suggerisce che quando il PM gode di una maggioranza parlamentare stabile, è meno incline a fare appello alla concertazione; quando,

invece, la sua coalizione di governo ha preferenze di *policy* eterogenee sulla dimensione economica, il PM sembra più incline a coinvolgere le parti sociali nei processi decisionali.

Il Modello 3 aggiunge che quando le sigle sindacali sono vincolate l'una all'altra da un patto federativo, aumentano gli appelli alla concertazione da parte del governo. Questa evidenza è conforme all'argomento sui costi di transazione.

Infine, il tasso di inflazione e l'ingresso dell'Italia nell'Eurozona (Modello 4) si rivelano buone determinanti della propensione del PM a fare appello alla concertazione, confermando il peso dei fattori esogeni.

5.5 Non solo i sindacati, ma anche le correnti: si riesce a decidere in arene così affollate?

La seconda analisi si è concentrata sul rapporto tra governi e sindacati, in particolare sulla scelta di aprire tavoli di concertazione per prendere decisioni e operare riforme, anche impopolari, in materia di politica economica, sociale e del lavoro. In linea con le Teorie della Delega e dell'*Agenda Setting*, i risultati hanno dimostrato che i governi sono più propensi ad aprire alla concertazione quando i sindacati hanno posizioni non troppo distanti dalle loro e, in modo più interessante, quando i sindacati sono divisi tra loro: i governi preferiscono avere a che fare con un fronte sindacale polarizzato e poco coeso.

Questa terza ed ultima analisi aggiunge un ulteriore elemento di complessità all'arena decisionale e chiude il cerchio. Supera, infatti, la concezione di partito come attore unitario, riconoscendo, invece, il fatto, ampiamente suffragato dalle cronache politiche quotidiane e discusso nel Capitolo 1, che i partiti vedono al loro interno la presenza di correnti, spesso portatrici di idee di *policy* eterogenee tra loro (Ceron, Curini e Negri, 2019). Ne consegue che, nei governi, in particolare in quelli di coalizione, la complessità delle arene decisionali non sia data solo dal numero e dalla litigiosità tra i partiti della coalizione, ma anche dal numero e dalla litigiosità tra le correnti interne a questi partiti. Una volta incorporato questo ulteriore livello di complessità, questa terza analisi chiude il cerchio perché indaga in quale misura forze sindacali coese tra loro ed avverse alle riforme, da un lato, e forti divisioni interne ai partiti della maggioranza, dall'altro, siano in grado di indebolire, se non di cancellare, il potere decisionale dei governi in materia di spesa sociale.

5.5.1 Gli ostacoli posti da sindacati coesi

Come dimostrato dall'analisi precedente, i sindacati sono attori capaci di limitare la capacità decisionale del governo (Klüver e Pickup, 2019): benché detenga il potere d'agenda, infatti, un governo che voglia arrivare alla firma di un patto sociale deve proporre alle forze sindacali una proposta di accordo collocata nel

loro insieme di Pareto. Se le forze sindacali sono polarizzate, l'insieme di Pareto si dilata e con questo il margine di manovra dell'esecutivo. Ne consegue che i governi siano più propensi a concertare coi sindacati quando questi hanno posizioni di *policy* simili a quelle dell'esecutivo (Teoria della Delega) e quando sono poco coesi tra loro (Teoria dell'*Agenda Setting*). Date queste condizioni, infatti, è più probabile che l'esito del processo decisionale sia più simile all'esito desiderato dal governo.

In linea con questa argomentazione, in questa terza analisi torniamo a guardare alle scelte di spesa in materia di politiche sociali, come abbiamo fatto nel Capitolo 4, e valutiamo se, e in quale misura, sindacati coesi siano in grado di condizionare le scelte di spesa dei governi. In particolare, ipotizziamo che:

- *Ipotesi 1*: La capacità del governo di tagliare la spesa sociale in base alle sue preferenze di *policy* è maggiore (minore) quanto più i sindacati sono ideologicamente divisi (coesi) tra loro.

5.5.2 *Gli ostacoli posti da partiti frazionati al loro interno*

A partire da Weingast et al. (1981), in molti hanno indagato la relazione tra frammentazione politica e risultati macroeconomici. In particolare, secondo la cosiddetta "Legge 1/n", i governi di coalizione tendono a spendere di più di quelli monocolori perché al loro interno si consuma un'aspra competizione tra i partiti di maggioranza, ciascuno desideroso di spendere a favore della sua *constituency*. L'esito collettivo di questi comportamenti individuali è l'aumento della spesa pubblica complessiva perché le scelte di spesa tendono ad avere vantaggi localizzati a livello di *constituency*, ma costi universali (Höhmman, 2017; Roubini e Sachs, 1989). Analogamente, i modelli di guerra di logoramento suggeriscono che i governi di coalizione accumulino maggiore ritardo di quelli monocolori nello stabilizzare le finanze pubbliche, quando questo si rivela necessario, perché sono composti da più attori, spesso portatori di posizioni ideologiche e di *policy* eterogenee (Balassone e Giordano, 2001; Padovano e Venturi, 2001; Kontopoulos e Perotti, 1999; Alesina e Drazen 1991). Infine, una spiegazione teorica alternativa, ma che conduce allo stesso esito, è la Teoria dei *Veto Players* di Tsebelis (2002), secondo la quale l'esistenza di attori capaci di imporre veti sulle scelte collettive ritarda gli aggiustamenti fiscali.

Questi contributi teorici, e i tanti studi che ne sono derivati, descrivono implicitamente i partiti come attori unitari, monolitici, i cui membri manifestano comportamenti coesi e coerenti con la posizione ideologica e la piattaforma programmatica del partito, trascurando del tutto il ruolo della politica intra-partitica.

Al contrario, come abbiamo anticipato nel Capitolo 1, i partiti sono attori plurali, composti da soggetti portatori di interessi potenzialmente eterogenei (ad

esempio, gli attivisti, i dirigenti, gli amministratori locali, gli eletti, i leader, le correnti, ecc.). Di conseguenza, sono in crescita gli studi che, nonostante la penuria di dati, superano l'assunzione secondo la quale i partiti sono attori unitari e sottolineano la necessità di indagare a fondo le fratture al loro interno (Ceron 2019; 2012; Greene e Haber, 2016; Giannetti e Benoit, 2009).

In questa analisi, estendiamo l'argomento sul legame tra frammentazione politica ed esiti macroeconomici alla politica intra-partitica (Ceron, Curini e Negri, 2019) e ipotizziamo che la frammentazione all'interno dei partiti di governo, specialmente quando associata a una forte eterogeneità ideologica tra le diverse correnti, sia in grado di minare l'efficacia dell'esecutivo nel compiere scelte di spesa in materia di politiche sociali coerenti con le sue preferenze di *policy*.

Sono almeno tre i meccanismi attraverso i quali le correnti possono influenzare a loro vantaggio le scelte di spesa dei governi dei quali fanno parte.

Il primo rimanda all'argomento dei beni comuni di Weingast et al. (1981): più frammentazione all'interno dei partiti richiede ai leader di fare più concessioni alle diverse correnti, anche in termini di scelte di spesa a favore delle loro *constituency*, che diventano quindi ulteriori attori da accontentare all'interno della maggioranza (Ceron, 2019; Bjedov et al., 2014). È probabile che questo meccanismo sia amplificato nei sistemi politici caratterizzati dalla presenza di un partito dominante, la cui presenza al governo non è messa più di tanto in discussione dalla competizione elettorale (ad esempio, l'Italia dal 1946 al 1993). In questi contesti, infatti, la competizione per fornire beni pubblici alle proprie *constituency* avviene principalmente tra le correnti all'interno del partito dominante, invece che tra i partiti all'interno della coalizione (Persico et al., 2011).

Il secondo meccanismo rimanda ai congressi di partito (Ceron, 2012): in queste occasioni le correnti possono vincolare il leader imponendo a quest'ultimo di assumere impegni di *policy* formali. Tali impegni possono, in un secondo momento, restringere le opzioni di scelta del leader nella negoziazione all'esterno del partito, con gli altri membri della coalizione (Bevan e Greene, 2016).

Infine, la frammentazione intra-partitica può influenzare la capacità decisionale dell'esecutivo anche perché, da un lato, può diminuire l'unità del partito in occasione delle votazioni in aula, dall'altro, può incrinare l'immagine nei confronti degli altri membri della coalizione, riducendone il potere negoziale nella definizione dell'agenda di *policy* comune (Bjedov et al., 2014; Giannetti e Laver, 2009).

Idealmente, il livello di frammentazione all'interno di tutti i partiti di governo conta. Tuttavia, in questa analisi, ci concentriamo sul livello di frammentazione all'interno del partito che esprime il PM. Questo partito, infatti, gode plausibilmente di maggior potere nella definizione dell'agenda di *policy* della coalizione (Martocchia Diodati et al., 2018; Bäck et al., 2017). Inoltre, il partito del PM dovrebbe essere il più interessato ad attuare politiche coerenti con le sue

posizioni ideologiche e promesse elettorali perché è noto che sarà l'attore della coalizione al quale gli elettori attribuiranno la maggior parte delle colpe in caso di fallimento.

Ipotizziamo quindi che, se il partito del PM è minato da profondi disaccordi interni su questioni di politica macroeconomica, il potere decisionale dell'intero governo sia seriamente danneggiato.

- *Ipotesi 2:* La capacità del governo di tagliare la spesa sociale in base alle sue preferenze di *policy* è minore (maggiore) quanto più il partito del PM è diviso (coeso) internamente.

5.5.3 I dati e il metodo

Come per il Capitolo 4, la variabile dipendente di questa terza ed ultima analisi è la variazione annuale della quota di spesa pubblica dedicata dai governi italiani alle politiche sociali dal 1946 al 2015. Questa variabile è costruita utilizzando i dati del bilancio generale dello Stato classificati per funzione: quelli dal 1946 al 2009 sono forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato (2011); quelli dal 2010 al 2015 sono da noi elaborati a partire dai bilanci consuntivi messi a disposizione dalla stessa Ragioneria Generale dello Stato.

L'Ipotesi 1 è testata grazie alle stesse fonti di dati utilizzate nelle due analisi precedenti: misuriamo quindi le preferenze di *policy* dei governi italiani attraverso i discorsi di investitura; quelle dei sindacati attraverso le mozioni congressuali finali di CGIL e CISL.

Per cominciare, la posizione di *policy* del governo i al tempo t sulla scala economica pro-Stato – pro-mercato è misurata come segue:

$$\begin{aligned} & \text{Posizione del governo}_{it} \\ &= \frac{\text{Polarità pro mercato}_{it} - \text{Polarità pro Stato}_{it}}{\sum_{i=1}^n (\text{Polarità pro mercato}_{ipt} + \text{Polarità pro Stato}_{ipt}) * S_{ipt} / 100} \quad (1) \end{aligned}$$

Questa variabile corrisponde quindi alla differenza tra la quantità di frasi dedicate agli argomenti pro-mercato e pro-Stato nel discorso del PM, divisa per la salienza della dimensione economica durante il dibattito parlamentare. A sua volta, la salienza corrisponde alla somma delle frasi pro-mercato e pro-Stato formulate da ciascun partito p della coalizione di governo durante il dibattito, ponderata per i seggi s di ciascun partito.

Dal momento che la variabile dipendente relativa alla spesa sociale è su base annuale, mentre i discorsi di fiducia non lo sono, attribuiamo a ciascuna osservazione annuale della variabile dipendente la posizione del Governo che ha adottato la legge di bilancio in quell'anno. Ad esempio, la posizione espressa da Craxi nel suo primo discorso di investitura tenuto nell'agosto 1983 è attribuita agli anni

1984, 1985 e 1986 perché il suo governo ha adottato le leggi di bilancio in quegli anni. Sfortunatamente, le informazioni relative al giorno in cui ciascuna legge di bilancio è stata approvata sono disponibili solo dal 1978 ad oggi. Significa che, dal 1946 al 1977, è impossibile attribuire ogni legge di bilancio a un singolo governo qualora se ne fossero alternati più di uno al potere nello stesso anno. In questi casi, calcoliamo la media delle posizioni espresse da tutti i governi in carica nello stesso anno, ponderandole per il numero di giorni in carica.

Allo stesso modo, le posizioni di *policy*, rispettivamente, della CGIL e della CISL sulla dimensione economica sono misurate attraverso la differenza tra la quantità di frasi pro-mercato e pro-Stato nelle mozioni finali dei loro congressi, divisa per la salienza della *issue* economica, in questo caso ponderata per la quota di lavoratori iscritti al sindacato.

Una volta stabilita la posizione di ciascun sindacato, per testare l'Ipotesi 1 dobbiamo rendere operativo il concetto di polarizzazione ideologica tra le due sigle sindacali. Per farlo, creiamo un indice di divisione sindacale, adattando il concetto di “*ideological standard deviation*” proposto da Warwick (1992). In particolare:

$$\text{Divisione sindacale}_t = \sqrt{\sum_{i=1}^n l_{it}(S_{it} - WPS_t)^2} \quad (2)$$

Dove l_{it} è la percentuale di lavoratori iscritti al sindacato i al tempo t , S_{it} è la posizione del sindacato i al tempo t e WPS è la media ponderata (*weighted*) delle posizioni di CGIL e CISL al tempo t . Anche in questo caso, attribuiamo a ciascuna osservazione annuale della variabile dipendente il valore di Divisione sindacale registrato in occasione dei congressi più vicini nel tempo.

Per testare l'Ipotesi 2, che riguarda il frazionismo interno al partito del PM, ci avvaliamo di una nuova fonte di dati, basata sulla codifica manuale delle mozioni congressuali delle correnti interne ai partiti.

Anche qui, misuriamo le posizioni di *policy* di ogni corrente interna al partito del PM sulla dimensione economica attraverso la differenza tra la quantità di frasi pro-mercato e pro-Stato nella sua mozione congressuale, divisa per la salienza della *issue* economica nel congresso, in questo caso ponderata per la quota di seggi della corrente in esame nel corpo del partito. Una volta stabilita la posizione di ciascuna corrente, calcoliamo un indice di divisione interna al partito sulla falsa riga dell'indice di divisione sindacale:

$$\text{Divisione intra - partitica}_t = \sqrt{\sum_{i=1}^n s_{it}(C_{it} - WPC_t)^2} \quad (3)$$

Dove WPC è la media ponderata (*weighted*) delle posizioni delle correnti nel congresso t . In caso di congressi non competitivi, nei quali è discussa e approvata all'unanimità una sola mozione, consideriamo la Divisione intra-partitica uguale a zero. Analogamente, la consideriamo uguale a zero per i tre governi tecnici guidati da PM indipendenti presenti nel nostro *sample*. Attribuiamo a ciascuna osservazione annuale della variabile dipendente l'indice di divisione intra-partitica totalizzato dal partito del PM nel congresso più recente.

I modelli di stima includono numerose variabili di controllo. Per quanto riguarda i vincoli socio-economici, teniamo conto delle variazioni annue del tasso di occupazione e della percentuale di popolazione over 65 anni (ISTAT). Per quanto riguarda i vincoli politico-istituzionali, calcoliamo un indice di divisione intra-governativa sulla dimensione economica simile a quelli di divisione sindacale e intra-partitica per tenere conto del livello di disaccordo tra i partiti di maggioranza. Includiamo poi una variabile dicotomica per distinguere tra la Prima e la Seconda Repubblica. Infine, i modelli di stima aggiungono la variabile dipendente ritardata in livelli tra i regressori per tenere conto della *path dependency*. La Tabella A2 in Appendice fornisce le statistiche descrittive.

5.5.4 I risultati

La Tabella 5.2 mostra tre modelli: il Modello 1 testa l'effetto della sola posizione del governo sulla variazione annuale della spesa pubblica destinata alle politiche sociali; i Modelli 2 e 3 testano le Ipotesi 1 e 2 attraverso le variabili relative alla divisione sindacale e intra-partitica (e le loro interazioni con la posizione del governo) e aggiungono, rispettivamente, le variabili di controllo di natura socio-economica e quelle di natura istituzionale.

Tabella 5.2 – L'effetto di sindacati coesi e correnti litigiose sulla spesa sociale

	M1	M2	M3
Spesa sociale _{t-1}	-0.195** (0.063)	-0.367** (0.127)	-0.318** (0.098)
Posizione del governo	-0.011† (0.005)	-0.003 (0.014)	-0.001 (0.011)
Divisione intra-partitica		0.023 (0.027)	0.023 (0.034)
Governo*Divisione intra-partitica		0.165* (0.066)	1.160* (0.068)
Divisione sindacale		0.108 (0.084)	0.089 (0.070)

Governo*Divisione sindacale		-0.248*	-0.268*
		(0.103)	(0.124)
Δ tasso di occupazione		0.004	
		(0.007)	
Δ popolazione over65		0.023	
		(0.020)	
Seconda Repubblica			0.003
			(0.007)
Divisione governativa			0.006
			(0.011)
Costante	0.031**	0.044**	0.040**
	(0.009)	(0.014)	(0.012)
R ²	0.147	0.253	0.224
N	70	70	70

Nota: Regressioni lineari. La variabile dipendente è la variazione annuale della quota di spesa pubblica destinata alle politiche sociali. Errori standard robusti, clusterizzati per legislatura, tra parentesi. †p<0.10, *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

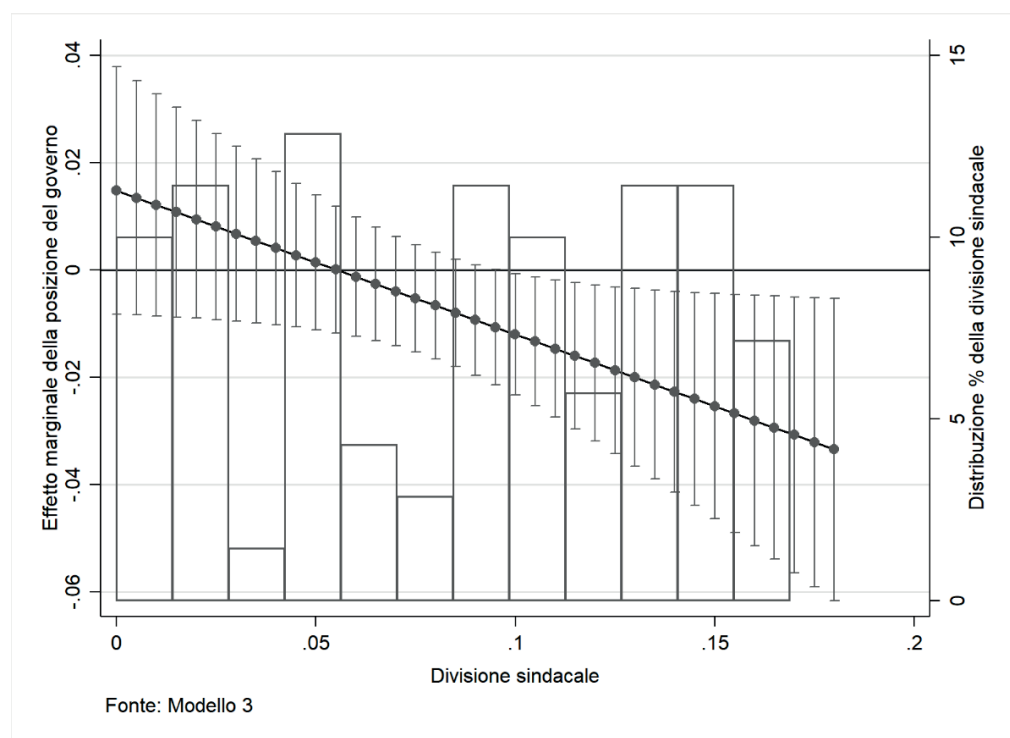
In linea con la *Partisan Theory* e coi risultati ottenuti lavorando in prospettiva comparata nel Capitolo 4, il Modello 1 mostra che quando la posizione del governo si sposta verso il polo favorevole al mercato della dimensione economica, la variazione annuale della quota di spesa pubblica destinata alle politiche sociali diminuisce (e viceversa).

Tuttavia, i modelli successivi evidenziano che i sindacati e le correnti di partito sono in grado di limitare la capacità decisionale del governo in materia di allocazione della spesa pubblica.

I risultati dei Modelli 2 e 3 supportano l'Ipotesi 1 e la Figura 5.7 mostra come cambia l'effetto marginale di una posizione del governo favorevole al taglio della spesa (*pro-retrenchment*) sulla variazione annuale della spesa sociale quando la divisione tra le due sigle sindacali varia dal suo valore minimo al suo valore massimo. Questa figura mostra chiaramente che un governo con preferenze *pro-retrenchment* non riesce a tagliare la spesa sociale quando si trova a fronteggiare single sindacali coese (l'effetto marginale della posizione del governo non è statisticamente significativo per indici di divisione sindacale inferiori a 0.1). Al contrario, quando la divisione tra i sindacati cresce e supera il livello di 0.1, l'effetto marginale di una posizione *pro-retrenchment* del governo torna ad essere diverso da zero e negativo: il governo riesce quindi a ridurre la variazione annuale di spesa pubblica destinata alle politiche sociali secondo le sue preferenze di *policy*. Questo risultato richiama alcuni momenti chiave della recente storia italiana. Nel 2002, ad esempio, sotto la guida di Cofferati (CGIL), i sindacati mobilitano ben tre milioni di lavoratori e pensionati per manifestare contro i tentativi di riforma del welfare del governo

Berlusconi II. Il successo di tale mobilitazione affossa le velleità di riforma del governo, preservando lo *status quo*. Al contrario, nel 2014, il governo Renzi riesce ad approvare la riforma del mercato del lavoro nota come “*Jobs Act*” perché sfrutta le divisioni sindacali tra la CGIL, fortemente contraria alla riforma, e la CISL, più dialogica (Ceron e Negri, 2018; 2017). Come vedremo tra poco, in quell’occasione Renzi supera anche le resistenze di alcune correnti interne al PD grazie alla schiacciante maggioranza che la sua corrente aveva in quel momento all’interno del partito.

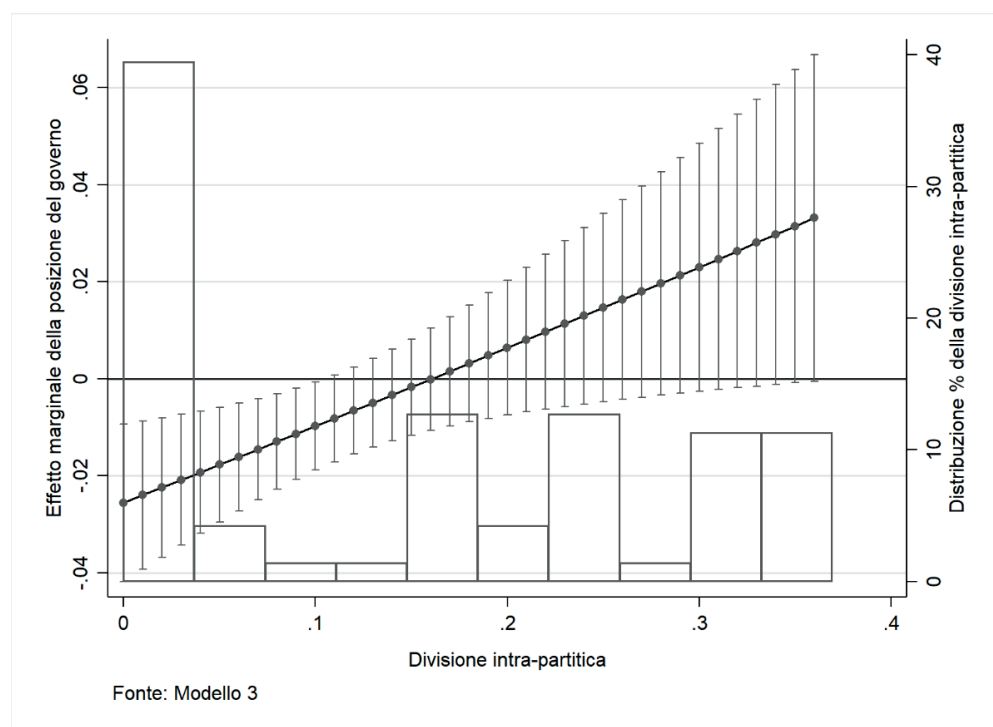
Figura 5.7 – Effetto della posizione del governo, condizionale alla divisione tra i sindacati



Per testare l’ipotesi 2, la Figura 5.8 mostra gli effetti marginali della posizione del governo sulla variazione annuale della spesa sociale quando la divisione fra le correnti all’interno del partito del PM varia dal suo valore minimo al suo valore massimo. Gli effetti marginali confermano che la capacità del governo di tagliare la spesa sociale è fortemente influenzata dal grado di frazionismo del partito del PM. In particolare, quando la divisione intra-partitica supera il livello di 0.1, la capacità decisionale del governo, che fino a quel momento riusciva a ridurre la variazione annuale di spesa pubblica destinata alle politiche

sociali secondo le sue preferenze di *policy* (gli effetti marginali sono statisticamente diversi da zero e negativi), si annulla: per valori di divisione intra-partitica maggiori di 0.1, la capacità del governo di tagliare la spesa sociale non è statisticamente diversa da zero. L'Ipotesi 2 trova quindi supporto: tanto più le correnti all'interno del partito del PM hanno preferenze di *policy* eterogenee sulla dimensione economica, tanto meno il governo sarà in grado di tagliare la spesa sociale secondo le sue preferenze di *policy*. Le correnti agiscono come *veto player*, mettendo così a repentaglio la capacità del governo di far valere i propri impegni con conseguenze negative in termini di cambiamento dello *status quo*.

Figura 5.8 – Effetto della posizione del governo, condizionale alla divisione intra-partitica



Questo vale sia per governi che intendono tagliare la spesa sociale, sia per quelli che intendono aumentarla: più il partito del PM è frazionato al suo interno, meno probabilità avrà il suo governo di modificare lo *status quo*, in una direzione o nell'altra. Non è difficile trovare, nella storia italiana, esempi a supporto di questi risultati.

Durante la Prima Repubblica, emblematico è il caso delle leggi di bilancio dei Governi Cossiga II (1980), Spadolini I (1982) e Goria (1988), affossate dalle schermaglie tra le correnti di destra e di sinistra della DC. Nel caso di Goria,

durante il dibattito parlamentare, le correnti della sinistra DC approvano emendamenti per aumentare la spesa e rifiutare i tagli alla sanità pubblica insieme all'opposizione, provocando le dimissioni del governo.

Allo stesso modo, nella Seconda Repubblica, i governi di centro-sinistra non riescono ad approvare significative riforme dello stato sociale perché stretti tra l'incudine delle correnti liberaldemocratiche all'interno dei DS prima e del PD poi, fortemente contrarie all'espansione della spesa e del prelievo fiscale, e il martello delle correnti più marcatamente di sinistra, che invece spingevano per politiche pro-*spending*, con poca cura per le conseguenze delle medesime sulle finanze pubbliche. Non stupisce quindi che le maggiori riforme in materia di politiche e spesa sociali siano state effettuate o da governi di centrodestra o da governi nei quali figure tecniche occupavano posizioni chiave, entrambi caratterizzati da bassi livelli di divisione intra-partitica.

5.6 Considerazioni conclusive: troppe fratture inducono a sospendere la decisione

In questo capitolo abbiamo ripercorso l'ultimo tratto dell'irto sentiero tra la rappresentanza e il risultato per fare luce su due attori che la prospettiva comparata adottata fino al Capitolo 4 non ci aveva consentito di includere adeguatamente nell'analisi: i sindacati e le correnti interne ai partiti. Ci siamo quindi concentrati sulla sola Italia a partire dal secondo dopoguerra.

I risultati delle tre analisi aggiungono a quanto discusso nel Capitolo 4 che sindacati e correnti interne ai partiti giocano un ruolo non trascurabile nel determinare l'effettiva capacità dei governi di intervenire sulla spesa sociale. Se nel complesso i governi italiani confermano di essere in grado di orientare la spesa sociale in modo coerente con le loro posizioni ideologiche e promesse di *policy*, i risultati rivelano che il loro potere decisionale svanisce di fronte alla resistenza esercitata da sindacati coesi aventi posizioni contrarie e quelle dell'esecutivo e di fronte ai veti posti dalle correnti interne al partito del PM.

In particolare, se le sigle sindacali sono coese tra loro, sono in grado di esercitare un veto nei confronti di un governo determinato a tagliare la spesa sociale.

Per quanto riguarda, invece, il frazionismo interno al partito del PM, i risultati confermano che i governi hanno maggiori probabilità di agire sulla spesa sociale quando le *élite* politiche agiscono in modo cooperativo, al fine di comporre i contrasti interni ai partiti, superando i veti di correnti e dissidenti. In caso contrario, la catena della "*responsiveness*" rischia di essere spezzata: un PM con alle spalle un partito fortemente frazionalizzato avrà serie difficoltà a dare seguito agli impegni presi con gli elettori.

In conclusione, i risultati delle tre analisi convergono nel confermare, con la freddezza dei numeri, quanto avevamo già discusso nel Capitolo 1: la fatica

di continuare a tessere e rammendare reti di alleanze fuori e dentro i partiti rischia di sfiancare i politici investiti di responsabilità di governo, tanto che alcuni potrebbero rinunciare ad esercitare la funzione vitale della politica pur di non mettere a rischio la propria posizione. Potrebbero “decidere di non decidere”, lasciando immutato lo *status quo*. Un errore che lo stesso Blair, alla luce dell’esperienza sua e dei suoi predecessori, considera imperdonabile per i leader politici: “L’equivalente politico del Santo Graal è avere tutti schierati dalla propria parte” (2010: 110). E riferendosi alla scelta di Major di non sfidare apertamente gli avversari interni al partito conservatore, insiste: “Major fece lo stesso errore che noi laburisti avevamo commesso negli anni ottanta: si concentrò più sulla questione dell’unità [del partito], che sul nuovo mandato” (2010: 120). Una rinuncia e un’introflessione della politica che, benché possa produrre benefici di breve periodo perché si mettono a tacere le *issues* scomode e divisive “nascondendo la polvere sotto al tappeto”, non mancheranno di presentare il conto nel vicino futuro.

Prima di passare alle conclusioni, due note finali su questo capitolo.

Per mere ragioni empiriche, la seconda analisi non ha potuto tenere conto del ruolo giocato, nel gioco della concertazione, dalla Confindustria, un interlocutore non marginale per i governi. Anzi, gli accordi destinati a “fare epoca” - cioè, ad aprire fasi nuove sia sul terreno delle relazioni tra le parti sociali, sia sul terreno più immediatamente politico -, hanno avuto nella rappresentanza degli industriali un protagonista alla pari con gli altri due.

Infine, i risultati qui discussi riguardano la sola Italia, non possono quindi essere estesi “a cuor leggero” ad altri contesti. Tuttavia, le dinamiche burrascose vissute dal sistema politico italiano negli ultimi settant’anni ci rendono fiduciosi che possano indicare tendenze più ampie. Del resto, sindacati divisi secondo linee di appartenenza ideologica e partiti con livelli moderati o elevati di frazionismo interno non si riscontrano solo in Italia, ma anche in Paesi quali il Belgio, la Francia, la Germania e la Spagna, per citarne solo alcuni.

Conclusioni. Il futuro prossimo: un terreno fertile per ricostruire e ricostruirsi

In questo lavoro, abbiamo sostenuto e via via supportato, con analisi prima comparate e poi sul solo caso italiano, una tesi in controtendenza, quasi eretica: la catena della *responsiveness* tra le domande e gli interessi degli elettori e le scelte di *policy* e di spesa in materia di politiche sociali e del lavoro compiute dai partiti, quando al governo, nonostante le fatiche, gli inciampi, gli impedimenti e le difficoltà, tiene ancora. La politica conta, fa la differenza.

Tuttavia, proprio nell'ultimo miglio, nell'ultimo tratto di sentiero che ci avrebbe condotto alle *policy*, ci siamo resi conto che la politica, per fare la differenza, ha bisogno di tempo (Capitolo 4): i partiti di governo riescono a compiere scelte coerenti con le loro "visioni delle cose del mondo" (Schumpeter, 1900: Libro I, 52) e le loro più contestuali promesse elettorali, ma, e questo è un "ma" pesante, hanno bisogno di tempo perché gli effetti delle loro scelte possano palesarsi agli occhi degli elettori.

È proprio qui, in quest'ultimo tratto di sentiero, di fronte a problemi sempre più globali e complessi, a *constituency* volatili, prede del qui ed ora (Capitolo 1) e sempre più frammentate (Capitolo 2), ai costi associati allo scendere a compromessi, al mediare continuo tra i *partner* della coalizione (Capitolo 3), alla difficoltà di adottare riforme significative con limitato margine di manovra a disposizione (Capitolo 4) e di fronte all'azione di freno operata da minoranze dense a difesa dello *status quo*, dentro e fuori ai partiti (Capitolo 5), che una politica affaticata, comprensibilmente stremata, rischia di cadere vittima di due tentazioni. Da un lato, il cedere alle sirene della retorica populista: sostenere cioè che, per quei problemi globali e complessi e per quella società frammentata, esistano soluzioni semplici, buone per tutti. Dall'altro, l'abdicare a sé stessa, il giocare la parte della comparsa, alla meglio della spalla, nei processi decisionali, delegando la sua funzione vitale, quella di decidere, a figure di tipo tecnico.

Benché sembrino diverse, persino opposte, le tentazioni del populismo e del tecnicismo, alle quali la politica affaticata rischia di cedere, si somigliano

(Caramani, 2017). Hanno la stessa origine: la fatica della politica, che tanto abbiamo analizzato in questo lavoro. Commettono lo stesso errore: il negare il pluralismo necessariamente presente nella società. Danno dell'agone politico una visione irenica, di armonia e concordia, nella quale non c'è spazio per né per il conflitto tra i diversi segmenti della società, di cui i partiti dovrebbero essere rappresentanti, né per la mediazione e l'accordo tra i diversi interessi e valori. In breve, non c'è spazio, in questa visione irenica, per la politica vera, che oscilla, per sua stessa natura, tra conflitto e mediazione; e non c'è spazio, per i suoi interpreti di più lungo corso, i partiti *mainstream*, che per anni hanno dovuto faticosamente cercare di conciliare la rappresentanza, il punto di partenza del nostro cammino, all'adozione di politiche efficaci, al risultato. Stessa origine, stesso errore e, a lungo andare, stesso nefasto risultato: il complessivo screditamento e indebolimento delle istituzioni e dell'intero processo democratico nelle democrazie liberali. Uno spettacolo nel quale i politici fanno proclami irrealizzabili (le soluzioni semplici) o tacciono, lasciando il proscenio a figure tecniche, salvo poi sgambettarle in vista delle elezioni che, inesorabili, tornano ad avvicinarsi, rischia di disorientare gli elettori, che perdono fiducia nelle loro capacità di orientare col voto l'indirizzo e la formazione del governo e, attraverso quest'ultimo, di esercitare un certo grado di scelta e di controllo sugli affari pubblici (Schattschneider, 1942). È uno spettacolo che vede cadere, nel prologo, i partiti *mainstream* che hanno ricoperto abitualmente incarichi di governo, ma che, alla fine del terzo atto, rischia di vedere la politica nel suo complesso e le istituzioni democratiche tutte, ridotte a gusci vuoti, tornare meste nei camerini, travolte dai fischi degli elettori, che abbandonano la platea. A lungo andare, infatti, elettori che pensino che il loro voto è poco, o per nulla, influente sulle scelte pubbliche eserciteranno l'elettorato attivo "a cuor leggero", senza soppesare con attenzione le alternative programmatiche in gioco perché certi che siano meri specchietti per le allodole, o deserteranno del tutto le urne, giudicando che il beneficio atteso di partecipare alle elezioni non valga nemmeno il costo di recarsi al seggio.

Il tempo: variabile ossessiva per la politica contemporanea e specialmente per i suoi interpreti di più lungo corso, i partiti *mainstream*, spesso invischiati in coalizioni di governo precarie e litigiose. Nel Capitolo 1, si è detto di come, in politica, sia facile, ma illusorio in termini di risultati, subire il complesso di Kronos, cadere vittime della dittatura del presente, che scandisce il consenso. Eppure, il tempo concesso ai principali sfidanti, forse meglio dire agli "antagonisti", dei partiti *mainstream* è stato lungo: la sfida, che talvolta ha assunto i toni dell'antipolitica *tout court*, ai partiti *mainstream* nelle loro funzioni di rappresentanza e di governo è iniziata, sottotraccia, già nel Secondo Dopoguerra – si pensi, ad esempio, allo *Stande null* in Germania e al qualunquismo in Italia –; ha attraversato, in varie forme, gli anni Sessanta e Settanta; è esplosa sul finire degli

Ottanta e si è protratta, sotto nemmeno troppo mutate vesti, fino ai giorni nostri (Ignazi, 2019: Capitoli 4 e 5). Una sfida che non va né sottovalutata, né derubricata a mera questione di contesto, ma che al contrario va compresa al fine, se possibile, di trarne elementi per la ripartenza.

È stata, sin dall'inizio, una sfida di carattere essenzialistico, al cuore della legittimazione e della funzione dei partiti stessi; portata dall'alto e dal basso, da poteri *extra*-politici e in nome dell'emergere di valori post-materialisti; accompagnata, come abbiamo visto nel Capitolo 5, dall'allentarsi dei legami tra i partiti, da un lato, e le loro *constituency* e forme associative, dall'altro; fino alla contestazione formale dell'istituto della delega tra eletto ed elettore, insomma della forma rappresentativa della democrazia.

Ai fini della nostra indagine, che imbocca sentieri un po' più accidentati rispetto all'autostrada della critica *tout court* alla politica dei partiti, espressione di pluralità di ceti, classi, interessi, culture, e alla loro azione di governo, cosa rileva maggiormente? Di quale nuova faticosa attitudine devono munirsi i partiti *mainstream*, per continuare a discernere i temi dell'agenda politica e i soggetti cui destinare le risorse pubbliche, in un progetto sensatamente coerente di società?

Per rispondere, bisogna chiedersi quali forze siano rimaste sul campo di gioco: capire quali conquiste e risorse, da un lato, e quali perdite e mancanze, dall'altro, i partiti *mainstream* debbano annoverare nel computo, per sua natura contingente e parziale, di questa grande sfida tra diverse concezioni della politica e del ruolo, all'interno di essa, dei partiti.

Si era loro fatta una domanda di rappresentanza "espressiva" e "strumentale" allo stesso tempo: si era loro chiesto di far largo a identità collettive, a nuovi diritti, attraverso scelte impegnative e coerenti. Da questo punto di vista, restano sul campo, nel novero delle conquiste di *policy*, l'adozione prima e la difesa poi degli istituti fondamentali del welfare e l'affermazione di una diffusa cultura dei diritti politici, civili e sociali. Su questi terreni fondamentali, i partiti *mainstream*, e attraverso il loro operato al governo, la società tutta, segnano un guadagno.

Restano sul campo, tra le conferme, la forma delegata del rapporto tra eletto ed elettore propria della democrazia rappresentativa e la forma partito come cardine del processo di delega. Si è sostanzialmente ridimensionato, per non dire esaurito, il sogno, per alcuni, la minaccia, per altri, della democrazia diretta rousseauiana, demolitrice di quella rappresentativa. L'indistinto Io Morale del populismo che si ergeva vindice e accusatore contro la Casta partitocratica e burocratica si è, quantomeno, un po' rattappito. Fuor di metafora, come ci si aspettava, i movimenti politici che avevano sfidato i partiti *mainstream*, attaccando questi ultimi sul piano delle *valence issues* – in particolare su quella

dell'onestà – e del carattere superato della forma partito, hanno finito con l'istituzionalizzarsi e col darsi, se non identiche, quantomeno simili, strutture organizzative, frazionismo interno compreso.

Riconosciute le conquiste, o quantomeno ciò che ha tenuto, i partiti *mainstream* non devono però darsi alibi e trascurare il calcolo delle perdite e delle mancanze, perché se alcune delle ragioni alla base della sfida loro lanciata sono in gran parte esogene – si pensi, ad esempio, al post-1989, alle crisi economiche, finanziarie e dei debiti sovrani dei primi anni Duemila e alla crisi pandemica -, altre sono endogene. Derivano, per quanto riguarda il fronte della rappresentanza, dall'incapacità di adeguare l'identità culturale e i modelli organizzativi ai cambiamenti epocali che hanno investito la società delle democrazie liberali mature nell'ultimo mezzo secolo e, per quanto riguarda il fronte della governabilità, dalla scarsa propensione ad analizzare le cause profonde delle sconfitte, o degli arretramenti, nei consensi.

In particolare, resta sul campo e si è anche inasprita, la critica originaria ai partiti *mainstream* di non avere più contatto con la società. Tuttavia, se nella prima fase post-industriale e post-materialista questi erano accusati di aver dimenticato il loro ruolo di agenzie di rappresentanza in favore della fredda adozione di politiche pubbliche, oggi questa accusa si è inasprita e politicizzata. I partiti *mainstream* sono accusati, non solo di mantenere un'oligarchica estraneità rispetto ai cittadini, ma di aver fallito sostanzialmente anche nelle politiche pubbliche di lungo periodo da loro adottate.

Non mancano, qua e là – in questo metaforico campo di una battaglia che non può finire - fortini e casematte di resistenza e reazione.

I partiti *mainstream* – almeno quelli più sintonici con l'ambiente e la società - hanno sfidato e cercato di cambiare sé stessi, dotando le loro *membership*, sempre più asfittiche, di maggiori poteri di scelta su leadership, candidature e, più raramente, programmi, estendendo spesso il elettorato dagli iscritti ai più generici sostenitori.

Benché siano state trasformazioni intense di natura organizzativa, il loro effetto strategico sul nostro metaforico campo di battaglia è tutto da valutare. Se infatti la *ratio* di tali cambiamenti organizzativi era quella rispondere all'emorragia di iscritti e sostenitori, garantendo a questi maggior potere decisionale all'interno dei partiti, l'esito, per il momento, sembra essere stato altro. Come abbiamo visto nel Capitolo 5, infatti, il combinato disposto di *membership* leggere e individualizzate, ben lontane dall'essere inquadrare entro processi formativi e organizzazioni collaterali ai partiti, e di elettorati ampi svuota i corpi intermedi e le *élites* di medio-livello dei partiti di potere decisionale e ne svincola le *leadership* (Ceron, 2012). Insomma, in assenza di una cultura politica forte, partiti estroflessi con elettorati ampi rischiano, paradossalmente, di cadere loro stessi vittime – meglio dire suicidi - della concezione plebiscitaria a diretta dell'agone politico che si erano impegnati a contrastare (Ignazi, 2021). Per essere chiari: con questo non si vuole

negare il potenziale dei nuovi strumenti organizzativi sperimentati dai partiti *mainstream*, né di quelli introdotti dai loro sfidanti, tra i quali i nuovi partiti digitali (Gerbaudo, 2019), che però tendono ad insistere sulla partecipazione alle consultazioni online come valore in sé, piuttosto che come strumento per selezionare leadership e programmi di governo alternativi. Discorso diverso va fatto per i grandi partiti leaderistici, che tali rimangono nei decenni, fiorendo e appassendo con la parabola dei rispettivi leader.

Se guardiamo al futuro prossimo, sembrano esserci le condizioni per una ritrovata centralità della politica e della sua capacità decisionale. Le crisi economiche, finanziarie e dei debiti sovrani degli anni Duemila, prima, e la crisi pandemica, poi, hanno sconquassato così tanto il tessuto economico e sociale delle stanche democrazie occidentali che la politica sarà chiamata, volente o nolente, a rappresentare paure e desideri di ripresa, a incarnare il conflitto, a mediare quel conflitto e, infine, a decidere.

Che risposta offrirà, la politica, a questa (ennesima) sfida epocale? Il trivio è sempre quello di prima: o deciderà di percorrere l'irto sentiero dalla rappresentanza al risultato, o deciderà di imboccare l'autostrada della critica *tout court* alla politica dei partiti, ascoltando le sirene del populismo, o si affiderà ancora, a governi nei quali i ruoli chiave sono occupati da tecnici, rimettendo la sua funzione vitale a una sorta di aristocrazia (da ἄριστοι – i migliori, appunto) economica e tecnico-scientifica. Tre vie che, naturalmente, si intrecciano e si condizionano reciprocamente qui e ora, nella complessità del reale.

Se, come ci auguriamo, la politica affaticata deciderà di imboccare l'irto sentiero che questo lavoro ha metaforicamente percorso, cercando di dare risposte sia alle grandi crisi socio-economiche che ai colli di bottiglia di natura politico-istituzionali, potrebbe trovare, nel futuro prossimo, un terreno fertile per ricostruire e ricostruirsi, sia dal lato della rappresentanza, che da quello della governabilità.

Nella situazione contingente, infatti, la società pone domande diverse e pressanti e, fattore nuovo, ci sono risorse europee e nazionali da distribuire e redistribuire. Ad eccezione dell'obiettivo di vaccinare il maggior numero di persone nel più breve tempo possibile, che così formulato prescinde dalla dialettica sinistra-destra, tutte le altre sfide del futuro prossimo si innestano su "visioni delle cose del mondo" diverse ed alternative (Schumpeter, 1900: Libro I, 52) e richiedono, quindi, risposte politiche. Come sarà declinato in politiche pubbliche concrete l'obiettivo generalissimo della coesione sociale e territoriale? Chi coglierà le opportunità – al netto di quelle più generali - e chi pagherà i costi inevitabilmente associati, almeno nel breve periodo, alla transizione verde? Chi le opportunità e i costi dell'innovazione tecnologica e digitale? Che strumenti verranno scelti per favorire la ripresa dell'occupazione e una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva? Quali per sostenere le nuove generazioni, senza

innescare – o esacerbare – un conflitto inter-generazionale? Per tornare sul tema che è stato al centro di questo lavoro, come ci sono gli *insider* e gli *outsider* del mercato del lavoro post-fordista e i vinti e i vincitori della globalizzazione, così, nel mondo post-pandemia, ci saranno i tutelati e gli esposti al rischio tra i lavoratori, chi ha resistito e i soccombenti tra le imprese. Anche – e soprattutto – sulla nuova questione sociale dovranno misurarsi le scelte dei partiti e dei governi.

Per tutte queste sfide, occorre e soccorre la buona politica, vecchia e nuova: capire nel profondo, in un rapporto di empatia, la situazione sociale; riconoscere il conflitto, decidere dalla parte di chi agirlo e con quali strumenti, sempre senza smarrire l'interesse comune.

Come nei passaggi cruciali della storia, non ci sarà nulla di irenico: il frequente paragone tra il Piano *Next Generation EU* e il Piano Marshall non tiene. Non tornerà la politica “facile” dei Trenta gloriosi del dopoguerra, quando crescevano i partiti di massa in un movimento espansivo di tutta la società, le conquiste sociali erano *in progress* e durature in un mondo che riconquistava la democrazia e la pace, in breve “quando il futuro era migliore” (Cassese, 2021). Quella dimensione dell'agone politico non tornerà.

Eppure possiamo coltivare ragionevoli speranze. Potrebbe accadere che la portata delle sfide – e la disponibilità di risorse per affrontarle – riporti la dinamica della competizione tra partiti nelle democrazie liberali mature su tematiche di *policy* sostantive, sulle quali misurare alternative visioni del mondo, che diano declinazione nuova – ma non neghino – la tradizionale linea di demarcazione tra sinistra e destra politiche. Potrebbe accadere, ad esempio, che si torni a competere non tanto sull'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, ma sulla visione di quest'ultima, contrapponendo il progetto di un'Europa sociale a quello di un'Europa più ordo-liberale.

Potrebbe accadere, ancora, che i partiti, soprattutto quelli *mainstream*, proprio per superare la loro debolezza, decidano di puntare sull'*accountability*, sui meccanismi che consentono agli elettori di valutare – e, se necessario, sanzionare – *in itinere* e in occasione delle elezioni, gli eletti e coloro che rivestono incarichi di governo in base al successo o al fallimento delle loro azioni. Potrebbe accadere che si decida di rafforzare, e non di annacquare, il circuito parlamento-governo: più chiarezza nel valutare i risultati per gli elettori, più responsabilità e meno alibi per i decisori.

Potrebbe accadere, insomma, che i partiti ritrovino il gusto dell'investitura democratica e dell'agone politico vero. In questo senso, il tempo della transizione non sarà stato perso.

Attorno alla speranza democratica, intesa come patto di cittadinanza continuamente rinnovato e fondato sull'eguale rispetto di ogni membro della *polis*, potrebbero tornare a mobilitarsi partiti dotati di progetti culturali e politici

forti. Solo i soggetti che sapranno coniugare visioni di lungo periodo e programmi di governo saranno capaci di attraversare il futuro e di anticipare possibilità alternative, senza subire il complesso di Kronos, senza cadere vittime, suicide, miopi ed ottuse, della dittatura del presente. La promessa inscritta nella speranza democratica resta, in ultima istanza, il terreno fertile sul quale può rigenerarsi la politica bella e utile che tanti rivendicano e auspicano. I terreni fertili, in genere, ospitano piante alte e robuste e, sotto di esse, radici che vanno in profondità, tenaci.

Bibliografia

- Acemoglu, Daron e Robinson, James (2013), *Perché le Nazioni Falliscono*, Milano, Il Saggiatore.
- Adman, Per (2008), Does Workplace Experience Enhance Political Participation? A Critical Test of a Venerable Hypothesis, *Political Behavior*, 30(1), pp. 115–138.
- Ahlquist, John S. (2010), Policy by Contract: Electoral Cycles, Parties and Social Pacts, 1974-2000, *Journal of Politics*, 72(2), pp. 572-587.
- Alesina, Alberto e Drazen, Allan (1991), Why are Stabilizations Delayed, *American Economic Review*, 81(5), pp. 1170–1188.
- Allan, James P. e Scruggs, Lyle (2004), Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies, *American Journal of Political Science*, 48(3), pp. 496-512.
- Allern, Elin H. e Bale, Tim (2012), Political Parties and Interest Groups: Disentangling Complex Relationships, *Party Politics*, 18(1), pp. 7-25.
- Allern, Elin H. e Bale, Tim (2017, a cura di), *Left-of-centre Parties and Trade Unions in the Twenty-first Century*, Oxford, Oxford University Press.
- Alt, James E. e Lowry, Robert C. (2000), A Dynamic Model of State Budget Outcomes under Divided Partisan Government, *Journal of Politics*, 62(4), pp. 1035-1069.
- Anderson, Mary R. (2010), Community Psychology, Political Efficacy, and Trust, *Political Psychology*, 31(1), pp. 59-84.
- Andrews, Donald W. K. e Zivot, Eric (1992), Further Evidence on the Great Crash, the Oil Price Shock, and the Unit-root Hypothesis, *Journal of Business and Economic Statistics*, 10(3), pp. 251-270.
- APSA - American Political Science Association (1950), Part II. Proposals for Party Responsibility, *The American Political Science Review*, 44(3), pp. 37-84.

- Armingeon, Klaus e Bonoli, Giuliano (2006), *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-war Social Policies to New Social Risks*, London and New York, Routledge.
- Avdagic, Sabina (2010), When Are Concerted Reforms Feasible? Explaining the Emergence of Social Pacts in Western Europe, *Comparative Political Studies*, 43(5), pp. 628–657.
- Baccaro, Lucio (2003), What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism, *British Journal of Industrial Relations*, 41(4), pp. 683–706.
- Baccaro, Lucio, and Lim, Sang-Hoon (2007), Social Pacts as Coalitions of the Weak and Moderate: Ireland, Italy and South Korea in Comparative Perspective, *European Journal of Industrial Relations*, 13(1), pp. 27–46.
- Baccaro, Lucio e Simoni, Marco (2008), Policy Concertation in Europe: Understanding Government Choice, *Comparative Political Studies*, 41(10), pp. 1323–1348.
- Bäck, Hanna, Müller, Wolfgang C. e Nyblade, Benjamin (2017), Multiparty Government and Economic Policy-making. Coalition Agreements, Prime Ministerial Power and Spending in Western European Cabinets, *Public Choice*, 170(1-2), pp. 33–62.
- Balassone, Fabrizio, e Giordano, Raffaella (2001), Budget Deficits and Coalition Governments, *Public Choice*, 106(3-4), pp. 327–349.
- Bardi, Luciano, Bartolini, Stefano e Trechsel, Alexander H. (2014), Responsive and Responsible? The Role of Parties in Twenty-First Century Politics, *West European Politics*, 37(2), pp. 235-252.
- Baron, David P. (1998), Comparative Dynamics of Parliamentary Governments, *The American Political Science Review*, 92(3), pp. 593-609.
- Bartolini, Stefano e Mair, Peter (1990), *Identity, Competition and Electoral Availability. The Stabilisation of European Electorates, 1885-1985*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Baumgartner, Frank, Brouard, Sylvain e Grossman, Emiliano (2009), Agenda-setting Dynamics in France: Revisiting the ‘Partisan Hypothesis’, *French Politics*, 7(2), pp. 75–95.
- Beaumont, Elizabeth (2011), Promoting Political Agency, Addressing Political Inequality: A Multilevel Model of Internal Political Efficacy, *The Journal of Politics*, 73(1), pp. 216–231.
- Beck, Nathaniel (1992), Comparing Dynamic Specifications: The case of Presidential Approval, *Political Analysis*, 3, pp. 51-87.

- Beck, Nathaniel e Katz, Jonathan N. (1995), What to Do (and not to Do) with Time-series-cross-section Data in Comparative Politics, *The American Political Science Review*, 89(3), pp. 634-647.
- Benoit, Kenneth e Laver, Michael (2006), *Party Policy in Modern Democracies*, London, New York, Routledge.
- Bevan, Shaun e Greene, Zachary (2018), Cross-National Partisan Effects on Agenda Stability, *The Journal of European Public Policy*, 25(4), pp. 586-605.
- Bevan, Shaun e Greene, Zachary (2016), Looking for the Party? The Effects of Partisan Change on Issue Attention in UK Acts of Parliament, *European Political Science Review*, 8(1), pp. 47-72.
- Biroli, Pietro, Buti, Marco e Turrini, Alessandro (2008), Come Fare le Riforme ed Essere Rieletti, *Lavoce.info*, 31 luglio 2008, <https://www.lavoce.info/archives/25024/come-fare-le-riforme-ed-essere-rieletti>
- Bjedov, Tjaša, Lapointe, Tjaša e Madiès, Thierry (2014), The Impact of Within-party and Between-party Ideological Dispersion on Fiscal Outcomes: Evidence from Swiss Cantonal Parliaments, *Public Choice*, 161(1-2), pp. 209–232.
- Black, Duncan (1958), *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Blair, Tony (2015), Elementare Watson: in quel Modo si Perde. *La Repubblica*, 11 maggio 2015.
- Blinder, Alan S. (1997), Is Government Too Political?, *Foreign Affairs*, 76(6), pp. 115-26.
- Boix, Carles (2000), Partisan Governments, the International Economy, and Macroeconomic Policies in Advanced Nations, 1960–93, *World politics*, 53(1), pp. 38-73.
- Boudreau, Cheryl e MacKenzie, Scott A. (2014), Informing the Electorate? How Party Cues and Policy Information Affect Public Opinion about Initiatives, *American Journal of Political Science*, 58(1), pp. 48–62.
- Browne, Eric C. e Franklin, Mark N. (1973), Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies, *The American Political Science Review*, 67(2), pp. 453-469.
- Budge, Ian, Klingemann, Hans-Dieter, Volkens, Andrea, Bara, Judith e Tanenbaum, Eric (2001, a cura di), *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998*, Oxford, Oxford University Press.

- Budge, Ian e Laver, Michael (1992a), Coalition Theory, Government Policy and Party Policy, in Laver, Michael e Budge, Ian (a cura di), *Party Policy and Government Coalitions*, New York, St. Martin's, pp. 1-64.
- Budge, Ian e Laver, Michael (1992b), The Relationship Between Party and Coalition Policy in Europe: A Synthesis, in Laver, Michael e Budge, Ian (a cura di), *Party Policy and Government Coalitions*, New York, St. Martin's, pp. 409-464.
- Burelli, Carlo (2020), Political Normativity and the Functional Autonomy of Politics, *European Journal of Political Theory*, pubblicato online il 9 maggio 2020, doi: 10.1177/1474885120918500.
- Bürgisser, Reto e Kurer, Thomas (2016), Inert and Insignificant? On the Electoral Relevance of Labour Market Outsiders, articolo presentato alla conferenza annuale della Swiss Political Science Association, tenutasi a Basel (Switzerland) il 21-22 gennaio 2016.
- Caramani, Daniele (2017), Will vs Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government, *The American Political Science Review*, 111(1), pp. 54-67.
- Carey, John M. (2009), *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Carrieri, Domenico (2014), Le Rappresentanze Sociali nell'Era Neo-populista. Organizzare la Democrazia per Organizzare la Rappresentanza, *Quaderni di rassegna sindacale*, 15(2), pp. 141-157.
- Cassese, Sabino (2021), *Una Volta il Futuro era Migliore. Lezioni per Invertire la Rotta*, Milano, Solferino Libri.
- Castater, Eric G., e Han, Kyung J. (2016), Deal or No Deal: Why Do Social Pact Proposals Fail?, *West European Politics*, 39(6), pp. 1251-1275.
- Castles, Francis G. e Mair, Peter (1984), Left-Right Political Scales: Some "Expert" Judgments, *European Journal of Political Research*, 12(1), pp. 73-88.
- Ceron, Andrea (2019), *Leaders, Factions and the Game of Intra-Party Politics*, London, Routledge.
- Ceron, Andrea (2014), Gamson Rule not for All. Patterns of Portfolio Allocation among Italian Party Factions, *European Journal of Political Research*, 53(1), pp. 180-199.
- Ceron, Andrea (2012), Bounded Oligarchy: How and When Factions Constrain Leaders in Party Position-taking, *Electoral Studies*, 31(4), pp. 689-701.

- Ceron, Andrea, Curini, Luigi e Negri, Fedra (2019), Intra-party Politics and Interest Groups: Missing Links in Explaining Government Effectiveness, *Public Choice*, 180(3–4), pp. 407–427.
- Ceron, Andrea e Negri, Fedra (2018), March Divided, Fight United? Trade Union Cohesion and Government Appeal for Concertation, *West European Politics*, 41(1), pp. 218-239.
- Ceron, Andrea e Negri, Fedra (2017), Trade Unions and Political Parties in Italy (1946-2014): Ideological Positions and Critical Junctures, *South European Society and Politics*, 22(4), pp. 491-508.
- Chinn, Menzie D. e Ito, Hiro (2006), What Matters for Financial Development? Capital Controls, Institutions, and Interactions, *Journal of Development Economics*, 81(1), pp. 163-192.
- Colombo, Emilio, Tirelli, Patrizio and Visser, Jelle (2014), Reinterpreting Social Pacts: Theory and Evidence, *Journal of Comparative Economics*, 42(2), pp. 358–374.
- Compston, Hugh (2003), Beyond Corporatism: a Configurational Theory of Policy Concertation, *European Journal of Political Research*, 42(6), pp. 787–809.
- Corte dei Conti (2012), *Rapporto 2012 sul Coordinamento della Finanza Pubblica*, <https://leg16.camera.it/temiap/temi16/Corte%20Conti%20-%20Rapporto%20coord%20fin%20pubbl%20-2012.pdf>
- Costalli, Stefano e Negri, Fedra (2021), Looking for Twins: How to Build Better Counterfactuals with Matching, *Italian Political Science Review/Rivista Italiana Di Scienza Politica*, pubblicato online il 9 febbraio 2021, doi: 10.1017/ipo.2021.1
- Cox, Gary W. (1997), *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Curini, Luigi (2021), The Integrity of the 2016 US Presidential Election: Exploring the Possible Impact of Ideology on Experts' Judgments, *Party Politics*, 27(1), pp. 81-91.
- De Sio, Lorenzo (2021), Due o Tre Cose che So dei Governi Tecnici, *Luiss Open*, pubblicato online il 2 febbraio 2021, <https://open.luiss.it/2021/02/02/due-o-tre-cose-che-so-dei-governi-tecnici/>.
- Diermeier, Daniel e Feddersen, Timothy J. (1998), Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure, *The American Political Science Review*, 92(3), pp. 611-621.
- Dolezal, Martin, Ennsner-Jedenastik, Laurenz, Müller, Wolfgang C. e Winkler, Anna Katharina (2012), The Life Cycle of Party Manifestos: the Austrian Case, *West European Politics*, 35(4), pp. 869–895.

- Döring, Holger e Manow, Philip (2016), Parliament and Government Composition Database (ParlGov): An Infrastructure for Empirical Information on Parties, Elections and Governments in Modern Democracies. Development Version, <http://www.parlgov.org/>.
- Döring, Holger e Schwander, Hanna (2015), Revisiting the Left Cabinet Share: How to Measure the Partisan Profile of Governments in Welfare State Research, *Journal of European Social Policy*, 25(2), pp. 175-193.
- Downs, Anthony (1957), *The Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row.
- Duverger, Maurice (1954/1972), *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*, Methuen, London.
- Egan, Patrick J. (2013), *Partisan Priorities: How Issue Ownership Drives and Distorts American Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Einaudi, Luigi (1974), *Prediche Inutili, Dispensa I, Conoscere per Deliberare. Scuola e Libertà*, Torino, Giulio Einaudi Editore.
- Emmenegger, Patrick (2009), Barriers to Entry: Insider/Outsider Politics and the Political Determinants of Job Security Regulations, *Journal of European Social Policy*, 19(2), pp. 131-146.
- Emmenegger, Patrick, Marx, Paul e Schraff, Dominik (2015), Labour Market Disadvantage, Political Orientations and Voting: How Adverse Labour Market Experiences Translate into Electoral Behaviour, *Socio-Economic Review*, 13(2), pp. 189-213.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Epstein, David e O'Halloran, Sharyn (1999), *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*, Cambridge, Cambridge University Press
- Feltrin, Paolo (1991), Partiti e Sindacati: Simbiosi o Dominio?, in Morlino, Leonardo (a cura di), *Costruire la Democrazia. Gruppi e Partiti in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 293-366.
- Ferrera, Maurizio (2008), The European Welfare State: Golden Achievements, Silver Prospects, *West European Politics*, 31(1-2), pp. 82-107.
- Franchino, Fabio e Negri, Fedra (2020), The Fiscally Moderate Italian Populist Voter: Evidence from a Survey Experiment, *Party Politics*, 26(2), pp. 176-190.

- Franzese, Robert J. (2002), *Macroeconomic Policies of Developed Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Froio, Caterina (2013), What is Left for Parties? An Overview of Party Mandate in France 1981-2009, *French Politics*, 11(1), pp. 98–116.
- Froio, Caterina, Bevan, Shaun e Jennings, Will (2017), Party Mandates and the Politics of Attention: Party Platforms, Public Priorities and the Policy Agenda in Britain, *Party Politics*, 23(6), pp. 692-703.
- Gabel, Matthew J. e Huber, John D. (2000), Putting Parties in Their Place: Inferring Party Left-Right Ideological Positions from Party Manifestos Data, *American Journal of Political Science*, 44(1), pp. 94–103.
- Gallego, Aina (2007), Unequal Political Participation in Europe, *International Journal of Sociology*, 37(4), pp. 10-25.
- Gamson, William A. (1961), A Theory of Coalition Formation, *American Sociological Review*, 26(3), pp. 373–382.
- Garrett, Geoffrey e Lange, Peter (1991), Political Responses to Interdependence: What's "Left" for the Left?, *International organization*, 45(4), 539-564.
- Garrett, Geoffrey e Lange, Peter (1986), Performance in a Hostile World: Economic Growth in Capitalist Democracies 1974-1982, *World Politics*, 38(4), pp. 517-545.
- Gerbaudo, Paolo (2019), *I Partiti Digitali*, Bologna, Il Mulino.
- Giannetti, Daniel, e Benoit, Kenneth (2009), *Intra-party Politics and Coalition Government*, New York, Routledge.
- Giannetti, Daniela, e Laver, Michael (2009), Party Cohesion, Party Discipline, Party Factions in Italy. In Giannetti, Daniela, e Benoit, Kenneth (a cura di), *Intra-party Politics and Coalition Government*, New York, Routledge, pp. 146–68.
- Gingrich, Jane e Häusermann, Silja (2015), The Decline of the Working-Class Vote, the Reconfiguration of the Welfare Support Coalition and Consequences for the Welfare State, *Journal of European Social Policy*, 25(1), pp. 50–75.
- Giolitti, Antonio (1992), *Lettere a Marta. Ricordi e Riflessioni*, Bologna, Il Mulino.
- Goldin, Jan e Kutarna, Chris (2018), *Nuova Età dell'Oro*, Milano, Il Saggiatore.
- Gumbrell-McCormick, Rebecca e Hyman, Richard (2013), *Trade Unions in Western Europe: Hard Times, Hard Choices*, Oxford, Oxford University Press.
- Grande, Edgar, Kriesi, Hanspeter (2012), The Transformative Power of Globalization and the Structure of Political Conflict in Western Europe. In Kriesi, Hanspeter,

- Grande, Edgar, Dolezal, Martin, Helbling, Marc, Höglinger, Dominic, Hutter, Swen e Wüest, Bruno (a cura di), *Political Conflict in Western Europe*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3–35.
- Greene, Zachary, e Haber, Matthias (2016), Leadership Competition and Disagreement at Party National Congresses, *British Journal of Political Science*, 46(3), pp. 611–632.
- Green-Pedersen, Christoffer (2004), The Dependent Variable Problem within the Study of Welfare-State Retrenchment: Defining the Problem and Looking for Solutions, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 6(1), pp. 3-14.
- Green-Pedersen, Christoffer e Mortensen, Peter B. (2010), Who Sets the Agenda and Who Responds to it in the Danish Parliament? A New Model of Issue Competition and Agenda-Setting, *European Journal of Political Research*, 49(2), pp. 257-281.
- Grubb, David e Puymoyen, Agnès (2008), Long Time Series for Public Expenditure on Labor Market Programmes. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* 73. http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/long-time-series-for-public-expenditure-on-labour-market-programmes_230128514343.
- Hamann, Kerstin, e Kelly, John (2007), Party Politics and the Reemergence of Social Pacts in Western Europe, *Comparative Political Studies*, 40(8), pp. 971–994.
- Hancké, Bob, e Rhodes, Martin (2005), EMU and Labor Market Institutions in Europe: The Rise and Fall of National Social Pacts, *Work and Occupations*, 32(2), pp. 196-228.
- Häusermann, Silja, Kurer, Thomas e Schwander, Hanna (2015), High-skilled Outsiders? Labour Market Vulnerability, Education and Welfare State Preferences, *Socio-Economic Review*, 13(2), 235– 258.
- Häusermann, Silja e Schwander, Hanna (2011), Varieties of Dualization. Identifying Insiders and Outsiders across Regimes, in Emmenegger, Patrick, Häusermann, Silja, Palier, Bruno e Seelieb-Kaiser, Martin (a cura di), *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford: Oxford University Press.
- Hernández, Enrique e Kriesi, Hanspeter (2016), The Electoral Consequences of the Financial and Economic Crisis in Europe, *European Journal of Political Research*, 55(2), pp. 203–24.
- Hibbs, Douglas A. (1992), Partisan Theory after Fifteen Years, *European Journal of Political Economy*, 8(3), pp. 361-373.

- Hibbs, Douglas A. (1977), Political Parties and Macroeconomic Policy, *The American Political Science Review*, 71(4), pp. 1467–1487.
- Hicks, Alexander M. e Swank, Duane H. (1992), Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-1982, *The American Political Science Review*, 86(3), pp. 658-674.
- Höhmman, Daniel (2017), The Effect of Legislature Size on Public Spending: Evidence from a Regression Discontinuity Design, *Public Choice*, 173(3), pp. 345–367.
- Huber, John D. e Inglehart, Ronald (1995), Expert Interpretations of Party Space and Party Locations in 42 Societies, *Party Politics*, 1(1), pp. 73-111.
- Huber, John D., and Shipan, Charles R. (2002), *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hyman, Richard e Gumbrell-McCormick, Rebecca (2010), Trade Unions, Politics, and Parties: Is a New Configuration Possible?, *European Review of Labour and Research*, 16(3), pp. 315–331.
- Hyman, Richard (1999), National Industrial Relations Systems and Transnational Challenges: An Essay in Review, *European Journal of Industrial Relations*, 5(1), pp. 89–110.
- Ignazi, Piero (2021), The Failure of Mainstream Parties and the Impact of New Challenger Parties in France, Italy and Spain, *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 51(1), pp. 100–116.
- Ignazi, Piero (2019), *Partito Democrazia*, Bologna, Il Mulino.
- Jacoby, Wade e Behrens, Martin (2016), “Breaking up is Hard to Do”: German Trade Unions within the Social Democratic Party, *Comparative European Politics*, 14(3), pp. 273–297.
- Jansen, Giedo (2019), Self-employment as Atypical or Autonomous Work: Diverging Effects on Political Orientations, *Socio-Economic Review*, 17(2), pp. 381–407.
- Jennings, W., S. Bevan, A. Timmermans, G. Breeman, S. Brouard, L. Chaques, C. Green-Pedersen, P. John, Peter, Bevan, Shaun e Jennings, Will (2014), Party Politics and Policy Agendas: the Case of the United Kingdom, in Green-Pedersen Christoffer e Walgrave, Stefaan (a cura di), *Agenda-Setting from a Policy Theory to a Theory of Politics*, Chicago, Chicago University Press.
- Johnson, Paul (1994), *La Nascita del Moderno (1815-1830)*, Milano, Corbaccio Editore.

- Jensen, Carsten e Mortensen, Peter B. (2013), Government Responses to Fiscal Austerity. The Effect of Institutional Fragmentation and Partisanship, *Comparative Political Studies*, 47(2), pp. 143–70.
- Katz, Richard S. e Mair, Peter (2009), The Cartel Party Thesis: A Restatement, *Perspectives on Politics*, 7(4), pp. 753–66.
- Katz, Richard S. e Mair, Peter (1995), Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, *Party Politics*, 1(1), pp. 5–28.
- Kelly, John (2015), Trade Union Membership and Power in Comparative Perspective, *The Economic and Labour Relations Review*, 26(4), pp. 526-544.
- King, Desmond e Rueda, David. (2008), Cheap Labour: The New Politics of ‘Bread and Roses’ in Industrial Democracies, *Perspectives on Politics*, 6(2), pp. 279–297.
- Kirchheimer, Otto (1966), The Transformation of the Western European Party Systems, in LaPalombara, Joseph e Weiner, Myron (a cura di), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, pp. 177-200.
- Kitschelt, Herbert (1994), *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Klüver, Heike e Pickup, Mark (2019), Are They Listening? Public Opinion, Interest Groups and Government Responsiveness, *West European Politics*, 42(1), 91–112.
- Kontopoulos, Yianos e Perotti, Roberto (1999), Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries, in Poterba James M. e von Hagen, Jürgen (a cura di), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 81–102.
- Kreile, Michael (1988), The Crisis of Italian Trade Unionism in the 1980s, *West European Politics*, 11(1), pp. 54-67.
- Laffan, Brigid (2014), Testing Times: The Growing Primacy of Responsibility in the Euro Area, *West European Politics*, 37(2), pp. 270-287.
- Laver, Michael e Budge, Ian (1992, a cura di), *Party Policy and Government Coalitions*, Basingstoke, Macmillan.
- Laver, Michael e Hunt, W. Ben (1992), *Policy and Party Competition*, New York, Routledge.
- Laver, Michael e Shepsle, Kenneth A. (1996), *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Leipold, Alessandro (2013), La Lezione di Keynes sugli Squilibri Mondiali, *Il Sole 24 Ore*, 10 novembre 2013.
- Lilla, Mark (2018), *L'Identità non è di Sinistra*, Venezia, Marsilio.
- Lindeboom, Gert J. (2012), Public Priorities in Government's Hands: Corresponding Policy Agendas in the Netherlands?, *Acta Politica*, 47(4), pp. 443–467.
- Lindvall, Johannes e Rueda, David (2013), The Insider–Outsider Dilemma, *British Journal of Political Science*, 44, pp. 460-475.
- Lipset, Seymour M. e Rokkan, Stein (1967), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*, Toronto, The Free Press.
- Lodge, Milton e Taber, Charles S. (2013), *The Rationalizing Voter*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Lowi, Theodore (1972), Four Systems of Policy, Politics, and Choice, *Public Administration Review*, 32(4), pp. 298-310.
- Lupia, Arthur (1994), Shortcuts Versus Encyclopedias: Information and Voting Behaviour in California Insurance Reform Elections, *The American Political Science Review*, 88(1), pp. 63–76.
- Mair, Peter (2009), Representative Versus Responsible Government, *MPIfG Working Paper 09/8*, Cologne, Max Planck Institute for the Study of Societies, <http://bit.ly/1JrhgrT>.
- Mair, Peter (2006), Ruling the Void, *New Left Review*, 42(nov-dec 2006), pp. 25-51.
- Mair, Peter (2002), Populist Democracy vs Party Democracy, in Mény, Yves. e Surel, Yves (a cura di), *Democracies and the Populist Challenge*, Basingstoke, Palgrave.
- Majone, Giandomenico (2003), The Politics of Regulation and European Regulatory Institutions, in Hayward, Jack e Menon, Anand (a cura di), *Governing Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Mani, Anandi, Mullainathan, Sendhil, Shafir, Eldar, e Zhao, Jiaying (2013), Poverty Impedes Cognitive Function, *Science*, 341(6149), pp. 976–980.
- Mansbridge, Jane (2003), Rethinking Representation, *The American Political Science Review*, 97(4), pp. 515–28.
- Martin, Lanny V. and Vanberg, Georg (2014), Parties and Policymaking in Multiparty Governments: The Legislative Median, Ministerial Autonomy, and the Coalition Compromise, *American Journal of Political Science*, 58(4), pp. 979-996.

- Marx, Paul (2014), Labour Market Risks and Political Preferences: The Case of Temporary Employment, *European Journal of Political Research*, 53(1), pp. 136–159.
- Marx, Paul e Nguyen, Christoph (2016), Are the Unemployed Less Politically Involved? A Comparative Study on Internal Political Efficacy, *European Sociological Review*, 32(5), pp. 634-648.
- Marx, Paul and Picot, Georg (2013), The Party Preferences of Atypical Workers in Germany, *Journal of European Social Policy*, 23(2), pp. 164–178.
- Mattina, Liborio e Carrieri, Domenico (2017), Left-of-centre Parties and Trade Unions in Italy: from Party Dominance to a Dialogue of the Deaf, in Allern, Elin H. e Bale, Tim (a cura di), *Left-of-centre Parties and Trade Unions in the Twenty-first Century*, Oxford, Oxford University Press, pp. 170–186.
- Martocchia Diodati, Nicola, Marino, Bruno, e Carlotti, Benedetta (2018), Prime Ministers Unchained? Explaining Prime Minister Policy Autonomy in Coalition Governments, *European Political Science Review*, 10(4), pp. 515-536.
- McDonald, Michael and Budge, Ian (2005), *Elections, Parties, Democracy: Conferring the Median Mandate*, Oxford, Oxford University Press.
- MEF - Ministero dell'Economia e delle Finanze e Agenzia delle Entrate (2015), *Gli Immobili in Italia. Ricchezza, Reddito e Fiscalità Immobiliare*, https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/agenzia/agenzia-comunica/prodotti-editoriali/pubblicazioni-cartografia_catasto_mercato_immobiliare/immobili-in-italia/gli-immobili-in-italia-2015.
- Mershon, Carol (1996), The Costs of Coalition: Coalition Theories and Italian Governments, *The American Political Science Review*, 90(3), pp. 534–54.
- Mervyn, King (2017), *La Fine dell'Alchimia. Il Futuro dell'Economia Globale*, Milano, Il Saggiatore.
- Miller, Gary J. (2005), The Political Evolution of Principal–agent Models, *Annual Review of Political Science*, 8(1), pp. 203–225.
- Michels, Robert ([1911] 2001), *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, Kitchener, Batoche Books.
- Millikan, Ruth G. (1989), In Defense of Proper Functions, *Philosophy of Science*, 56(2), pp. 288-302.
- Molina, Oscar, e Rhodes, Martin (2002), Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept, *Annual Review of Political Science*, 5(1), pp. 305-331.

- Morlino, Leonardo (2011), *Changes for Democracy. Actors, Structures, Processes*, Oxford, Oxford University Press.
- Mortensen, Peter B., Green-Pedersen, Christoffer, Breeman, Christoffer, Chaqués-Bonafont, Laura, Jennings, Will, John, Peter, Palau, Anna M. e Timmermans, Arco (2011), Comparing Government Agendas Executive Speeches in the Netherlands, United Kingdom, and Denmark, *Comparative Political Studies*, 44(8), pp. 973–1000.
- Mounk, Yasha (2018), *Popolo vs Democrazia*, Milano, Feltrinelli.
- Müller, Wolfgang C. e Strøm, Kaare (2000, a cura di), *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Naurin, Elin (2014), Is a Promise a Promise? Election Pledge Fulfilment in Comparative Perspective Using Sweden as an Example, *West European Politics*, 37(5), pp. 1046–64.
- Naurin, Elin (2011), *Election Promises, Party Behaviour and Voter Perceptions*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Negri, Fedra (2021), Partisan Influence on Social and Labour Market Policies in the Silver Age of Welfare State Retrenchment. Evidences from 19 OECD Countries, *Acta Politica*, 56, pp. 89–107.
- Negri, Fedra (2019a), Economic or Cultural Backlash? Rethinking Outsiders' Voting Behavior, *Electoral Studies* 59, pp. 158-163.
- Negri, Fedra (2019b), Who Affects Government Declarations and Why: Contrasting the Left-Right Scale with the Welfare Dimension, *Government and Opposition*, 54(4), pp. 607-636.
- Negri, Fedra e Rebessi, Elisa (2018), Was Mattarella Worth the Trouble? Explaining the Failure of the 2016 Italian Constitutional Referendum, *Italian Political Science Review/Rivista Italiana Di Scienza Politica*, 48(2), pp. 177-196.
- O' Grady, Tom (2019), How do Economic Circumstances Determine Preferences? Evidence from Long-run Panel Data, *British Journal of Political Science*, 49(4), pp. 1381-1406.
- Oliver, Rebecca J. (2011), Powerful Remnants? The Politics of Egalitarian Bargaining Institutions in Italy and Sweden, *Socio-Economic Review*, 9(3), pp. 533–566.
- Padgett, Stephen e Paterson, William (1991), *A History of Social Democracy in Postwar Europe*, Longman, London.

- Padovano, Fabio, e Venturi, Larissa (2001), Wars of Attrition in Italian Government Coalitions and Fiscal Performance: 1948-1994, *Public Choice*, 109(1-2), pp. 15–54.
- Palier, Bruno e Thelen, Kathleen (2010), Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany, *Politics & Societies*, 38(1), pp. 119-148.
- Papke, Leslie E. e Wooldridge, Jeffrey M. (1996), Econometric Methods for Fractional Response Variables with an Application to 401(k) Plan Participation Rates, *Journal of Applied Econometrics*, 11(6), pp. 619–632.
- Persico, Nicola, Pueblita, José C. R., e Silverman, Dan (2011), Factions and Political Competition, *Journal of Political Economy*, 119(2), pp. 242–288.
- Pierson, Paul (2000), Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *The American Political Science Review*, 94(2), pp. 251-267.
- Pierson, Paul (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pitkin, Hanna F. (1967), *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.
- Poguntke, Thomas (2002), Parties without Firm Social Roots? Party Organisational Linkage, in Luther, Kurt R. e Müller-Rommel, Ferdinand (a cura di), *Political Parties in the New Europe: Political and Analytical Challenges*, Oxford, Oxford, University Press, pp. 43-63.
- Powell, G. Bingham Jr. (2009), The Ideological Congruence Controversy: The Impact of Alternative Measures, Data, and Time Periods on the Effects of Election Rules, *Comparative Political Studies*, 42(12), pp. 1475-1497.
- Powell, G. Bingham Jr. (2005), The Chain of Responsiveness, in Diamond, Larry e Morlino, Leonardo (a cura di), *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 62-76.
- Powell, G. Bingham Jr. (2004), The Quality of Democracy: The Chain of Responsiveness, *Journal of Democracy*, 15(4), pp. 91-105.
- Rajan, Raghuram G. (2012), *Terremoti Finanziari*, Torino, Einaudi.
- Regini, Marino e Regalia, Ida (1997), Employers, Unions and the State: The Resurgence of Concertation in Italy?, *West European Politics*, 20(1), pp. 210-230.
- Rehm, Philipp (2009), Risks and Redistribution: An Individual-level Analysis, *Comparative Political Studies*, 42(7), pp. 855–881.
- Ricolfi, Luca (2010), *Il Sacco del Nord*, Milano, Guerini e Associati.

- Röth, Leonce, Afonso, Alexandre e Spies, Dennis C. (2018), The Impact of Populist Radical Right Parties on Socio-economic Policies, *European Political Science Review*, 10(3), pp. 325-350.
- Rose, Richard e Davies, Phillip L. (1994), *Inheritance in Public Policy: Change without Choice in Britain*, New Haven, Yale University Press.
- Roubini, Nouriel, e Sachs, Jeffrey D. (1989). Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries. *Economic Policy*, 4(8), pp. 99-132.
- Rovny, Allison E. e Rovny, Jan (2017), Outsiders at the Ballot Box: Operationalizations and Political Consequences of the Insider–Outsider Dualism, *Socio-Economic Review*, 15(1), pp. 161-185.
- Rueda, David (2006), Social Democracy and Active Labour-market Policies: Insiders, Outsiders and the Politics of Employment Promotion, *British Journal of Political Science*, 36(3), pp. 385–406.
- Rueda, David (2005), Insider-Outsider Politics in Industrialized Democracies: The Challenge to Social Democratic Parties, *The American Political Science Review*, 99(1), pp. 61–74.
- Russo, Federico, e Verzichelli, Luca (2016), Government Ideology and Party Priorities: The Determinants of Public Spending Changes in Italy, *Italian Political Science Review*, 46(3), pp. 269–290.
- Sacchi, Stefano (2015), Conditionality by other Means: EU Involvement in Italy’s Structural Reforms in the Sovereign Debt Crisis, *Comparative European Politics*, 13(1), pp. 77-92.
- Salvati, Michele (2000), Breve Storia della Concertazione all’Italiana, *Stato e Mercato*, 60(3), pp. 447-476.
- Saint-Paul, Gilles (1996), Exploring the Political Economy of Labour Market Institutions, *Economic Policy*, 11(23), pp. 265–315.
- Sartori, Giovanni (1987), *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Chatman House.
- Saward, Michael (1998), *The Terms of Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Scharpf, F. W. (2011), Monetary Union, Fiscal Crisis and the Pre-emption of Democracy, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) | Journal for Comparative Government and European Policy*, 9(2), pp. 163-198.
- Schattschneider, Elmer. E. (1942), *Party Government*, New York, Rhinehart.
- Schumpeter, Joseph ([1942]2001), *Capitalismo, Socialismo e Democrazia*, Milano, Rizzoli, ETAS.

- Schumpeter, Joseph (1900), *Storia dell'Analisi Economica*, Torino: Bollati Boringhieri.
- Schwander, Hanna (2019), Labour Market Dualization and Insider–Outsider Divides: Why This New Conflict Matters, *Political Studies Review*, 17(1), pp. 14-29.
- Schwander, Hanna e Häusermann, Silja (2013), Who is in and Who is Out? A Risk-Based Conceptualization of Insiders and Outsiders, *Journal of European Social Policy*, 23(3), pp. 248–269.
- Simoni, Marco (2013), The Left and Organized Labor in Low-Inflation Times, *World Politics*, 65(2), pp. 314–49.
- Strøm, Kaare, Müller, Wolfgang C., Bergman, Torbjörn (2010). *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Strøm, Kaare, Müller, Wolfgang C., Bergman, Torbjörn (2008, a cura di), *Cabinets and Coalition Bargaining: the Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Techau, Jan (2016), Sophisticated States are Failing — Politicians Need to Take Risks, *Financial Times*, 19 Aprile 2016, <https://www.ft.com/content/f519492e-022b-11e6-99cb-83242733f755>.
- Thomson, Robert (2011), Citizens' Evaluations of the Fulfillment of Election Pledges: Evidence from Ireland, *Journal of Politics*, 73(1), pp. 187–201.
- Thomson, Robert, Royed, Terry, Naurin, Elin, Artés, Joaquín, Costello, Rory, Enns-Jedenastik, Laurenz, Ferguson, Mark, Kostadinova, Petia, Moury, Catherin, Pétry, François e Praprotnik, Katrin (2017), The Fulfillment of Parties' Election Pledges: A Comparative Study on the Impact of Power Sharing, *American Journal of Political Science*, 61(3), pp. 527-542.
- Tsebelis, George (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.
- Upchurch, Martin, Taylor, Graham e Mathers, Andrew (2009), *The Crisis of Social Democratic Trade Unionism in Western Europe*, London, Ashgate.
- Urbani, Giuliano (1976, a cura di), *Sindacato e Politica nella Società Post-industriale*, Bologna, il Mulino.
- Verge, Tània (2012), Party Strategies towards Civil Society in New Democracies: The Spanish Case, *Party Politics*, 18(1), pp. 45-60.
- Volkens, Andrea, Burst, Tobias, Krause, Werner, Lehmann, Pola, Matthieß, Theres, Merz, Nicolas, Regel, Weßels, Sven B. e Zehnter, Lisa (2020), The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR). Version 2020b,

- Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), doi: 10.25522/manifesto.mpds.2020b.
- von Beyme, Klaus (1985), *Political Parties in Western Democracies*, Aldershot, Gower.
- Waldron, Jeremy (1999-2004), *Law and Disagreement*, Oxford, Clarendon Press.
- Warwick, Paul V. (2001), Coalition Policy in Parliamentary Democracies: Who Gets How Much and Why, *Comparative Political Studies*, 34(10), pp. 1212-1236.
- Warwick, P. V. (1992), Ideological Diversity and Government Survival in Western European Parliamentary Democracies, *Comparative Political Studies*, 25(3), pp. 332–361.
- Warwick, Paul V. e Druckman, James N. (2006), The Portfolio Allocation Paradox: An Investigation into the Nature of a Very Strong but Puzzling Relationship, *European Journal of Political Research*, 45(4), pp. 635–665.
- Weingast, Barry R., Shepsle, Kenneth A., e Johnsen, Christopher (1981), The Political Economy of Benefits and Costs: a Neoclassical Approach to Distributive Politics, *The Journal of Political Economy*, 89(4), pp. 642–664.
- Wildavsky, Aaron, e Caiden, Naomi (2003), *The New Politics of the Budgetary Process*, New York, Longman.
- Williamson, Oliver E. (1987), Transaction Cost Economics: The Comparative Contracting Perspective, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 8(4), pp. 617-625.
- Wilson, Sven E. e Butler, Daniel M. (2007), A Lot More to Do: The Sensitivity of Time-series Cross-section Analyses to Simple Alternative Specifications', *Political Analysis*, 15(2), pp. 101-123.
- Woldendorp, Jaap, Keman, Hans and Budge, Ian (2000), *Party Government in 20 Democracies, 1945-1998*, Dordrecht, Boston and London: Kluwer Academic Publishers.
- Yishai, Yael (2001), Bringing Society Back in: Post-cartel Parties in Israel, *Party Politics*, 7(6), pp. 667–87.
- Zucchini, Francesco (2011), Government Alternation and Legislative Agenda Setting, *European Journal of Political Research*, 50(6), pp. 749–774.
- Zuckerman, Alan S. (1979), *The Politics of Factions: Christian Democratic Rule in Italy*, New Haven, Yale University Press.

