



# IV Rapporto sul Governo Italiano

*11 Maggio 2009*

*Il rapporto sul Governo del CIRCaP è un documento periodico che elabora i dati sviluppati presso il centro interdipartimentale di ricerca sul cambiamento politico dell'Università di Siena. Le analisi del rapporto sul governo CIRCaP discutono in forma indipendente alcuni indicatori sul cambiamento politico in Italia, sulla performance dei governi e sui rapporti tra esecutivo, leadership di governo, maggioranza parlamentare, partiti.*

*Il rapporto è curato da Maurizio Cotta, Paolo Bellucci, Luca Verzichelli, Francesco Marangoni, Elisabetta De Giorgi.*

## **Sommario**

- I**     *Formazione, struttura e composizione del governo*
- II**    *Il Programma di governo*
- III**   *Produzione e performance legislativa del governo*
- IV**    *Governo e opposizione in parlamento*
- VI**    *La popolarità del governo*

## Presentazione

Questa IV edizione del Rapporto CIRCaP sul governo Italiano cade a 12 mesi dalla nascita del quarto Governo Berlusconi. Non è certo difficile giustificare l'opportunità di condurre un nuovo *check up* sulla funzionalità dell'istituzione governo. Quindici anni dopo le elezioni-terremoto del 1994, che hanno chiuso un lungo periodo di storia politica italiana e ne hanno aperto uno nuovo, dai caratteri inizialmente non ben decifrabili ma progressivamente meglio definiti, la conduzione del governo è di nuovo nelle mani di quello che era stato il protagonista principale di quell'evento politico. In questi quindici anni, e dopo cinque tornate elettorali nazionali (1994, 1996, 2001, 2006 e 2008), molti sono stati i mutamenti importanti, ma altrettanto significativi sono stati gli elementi di continuità che si sono progressivamente delineati. Se il panorama dei partiti e delle coalizioni ha visto non pochi cambiamenti e ad ogni elezione è stata vincitrice una parte politica diversa, il carattere bipolare della competizione si è però andato consolidando (anche per effetto delle modifiche dei sistemi elettorali) e si è rafforzato il ruolo aggregante e di guida dei due partiti maggiori di centro-destra e di centro-sinistra. Strettamente connesso a questi sviluppi è stato anche l'emergere del governo come centro istituzionale del sistema politico. Anche se non tutti i problemi che tradizionalmente avevano reso deboli gli esecutivi italiani sono stati superati, e tanto il centro-destra che il centro-sinistra, così come i loro due leader più significativi, Berlusconi e Prodi, lo hanno sperimentato a proprie spese, è facile rilevare che il governo e al suo interno il primo ministro hanno guadagnato una visibilità e un peso politico del tutto inediti per l'Italia.

Nel quadro di questo sviluppo il governo attualmente in carica presenta più di un motivo di interesse. Intanto esso vede di nuovo al timone la figura politica che, con tutti i suoi pregi e i suoi difetti, ha indubbiamente dominato questo periodo. Inoltre questo avviene in presenza di condizioni ancora più favorevoli che in passato: da un lato c'è una maggiore preminenza del leader del centro-destra all'interno della coalizione di governo cui si aggiunge l'appoggio di una maggioranza netta in parlamento, dall'altro lato si registra la difficile transizione di leadership nello schieramento avversario e la complessa fusione tra DS e Margherita nel nuovo Partito Democratico. Siamo dunque entrati pienamente in una fase di "governo del leader", cioè di un esecutivo nel quale la figura del presidente del consiglio assume più marcatamente una funzione di leadership dell'istituzione, con tutto quello che ciò comporta in termini di controllo sui principali aspetti della vita del governo (impostazione della strategia, scelta dei ministri, coordinamento delle iniziative legislative)? Si pone addirittura, come alcuni paventano, il rischio opposto a quello del passato, cioè quello di uno strapotere del governo e del suo capo rispetto all'opposizione e più in generale al parlamento?

A un anno dall'inizio di questo governo è un po' presto per rispondere compiutamente a questi interrogativi, ma possiamo cominciare a mettere a punto gli strumenti che servono a "prendere le misure" a questo governo e che, poi, nel prosieguo del suo mandato ci permetteranno di darne una valutazione più complessiva.

Come in altri rapporti sul governo prodotti in passato esamineremo la formazione, composizione e struttura del governo, il suo programma, l'iniziativa legislativa del governo nel suo complesso e delle sue diverse componenti, il rendimento di questa iniziativa e il confronto governo-opposizione nell'arena parlamentare, la popolarità del governo e del suo capo.

La nostra analisi sarà centrata sul primo anno di vita del Berlusconi IV, ma dove possibile proporremo dei confronti con i precedenti governi sia del centro-destra che del centro-sinistra per meglio fare risaltare continuità e mutamento.

## I Formazione, struttura e composizione del governo

### Scheda

Data delle elezioni della XV legislatura	<b>13/14 Aprile 2006</b>
Giuramento del Governo Berlusconi IV	<b>8 Maggio 2008</b>
Lunghezza della fase di formazione del governo (dall'inizio della XVI legislatura)	<b>9 giorni</b>
Maggioranza alla Camera nel voto inaugurale di fiducia al Governo Berlusconi IV (14 Maggio 2008)	<b>favorevoli: 335 contrari: 275</b>
Maggioranza al Senato nel voto inaugurale di fiducia al Governo Berlusconi IV (15 Maggio 2008)	<b>favorevoli: 173 contrari: 137</b>
Numero di ministri, vice-ministri e sottosegretari del Governo Prodi II (ultimo giorno di mandato)	<b>101</b>
Numero di ministri, vice-ministri e sottosegretari del Governo Berlusconi IV (primo giorno di mandato)	<b>61</b>
Aumento del numero di componenti del governo Berlusconi IV al termine del suo primo anno di vita	<b>+ 6 (9,8%)</b>
Durata complessiva del governo Prodi II	<b>616 giorni</b>
Durata complessiva dei governi Berlusconi (II e III) nella XIV legislatura	<b>1795 giorni</b>

#### *La nascita del governo Berlusconi IV. Un confronto sistematico con i precedenti esecutivi*

Il 7 maggio 2008, a 23 giorni dalla vittoria elettorale del suo cartello e ad 8 giorni dall'inizio della XVI legislatura, Silvio Berlusconi accettava l'incarico di formare il sessantesimo governo della repubblica italiana. Quello che per molti osservatori diventa un fenomeno, l'eterno ritorno del cavaliere, assume contorni «numerici» significativi se posto in prospettiva diacronica. Berlusconi è diventato infatti presidente del consiglio per la quarta volta, ad appena due anni dalla conclusione della precedente esperienza, e quasi quindici anni dopo il suo primo incarico, ricevuto dopo le elezioni del marzo 1994. Berlusconi si posiziona così al sesto posto nella graduatoria del numero di esecutivi presieduti dai leader di governo italiani (guidata da Alcide De Gasperi con 8 mandati da primo ministro). Ma è la permanenza in carica che ci dà una misura più precisa del successo di Silvio Berlusconi come leader di governo. Alla fine del primo anno di vita del presente gabinetto, con 2417 giorni passati complessivamente a Palazzo Chigi (nel corso cioè dei 4 mandati), Berlusconi è secondo soltanto a De Gasperi (2806 giorni) e Giulio Andreotti (2671 giorni) (Figura 1.1). Proseguendo l'esperienza dell'attuale esecutivo, Berlusconi potrebbe raggiungere De Gasperi il 31 maggio 2010, potendo dunque vantare dal giorno successivo il record di longevità del capo di governo nella storia repubblicana italiana.

La nascita del Berlusconi IV presenta ulteriori motivi di interesse, legati anzitutto alla conformazione della compagine governativa, alla sua struttura ed alle sue modalità di «funzionamento». Come è noto, il voto del 2008 ha consegnato al paese un quadro istituzionale assai meno frammentato rispetto alle tornate elettorali del passato recente. In termini di presenza e distribuzione dei seggi tra gruppi e partiti parlamentari, addirittura, si può sostenere che le strategie perseguite dai maggiori competitori nelle elezioni del 2008, il *Popolo della libertà* e il *Partito democratico*, abbiano creato le condizioni per un sistema partitico del tutto nuovo. In questa sede non discuteremo le implicazioni di tali risultati elettorali e le ulteriori prospettive di consolidamento di un sistema «quasi bipartitico». Dobbiamo però iniziare la nostra analisi partendo proprio dai numeri relativi alla composizione delle due camere all'indomani delle elezioni del 2008: con il successo della lista capeggiata da Silvio Berlusconi ed il buon risultato elettorale ottenuto dal Partito Democratico, **le due camere presentano (dati riscontrati all'inizio della**

**legislatura) un tasso di concentrazione bipartitica inedito nella storia repubblicana:** con 491 deputati (218 per il Pd e 273 per il Pdl) e 265 senatori (119 al Pd e 146 al Pdl) il tasso di concentrazione bipartitica è infatti rispettivamente del 77,9% alla Camera e dell'82,3% al Senato. In totale, i gruppi parlamentari (incluso anche il gruppo misto) sono 6 alla Camera e 6 al Senato. In entrambi i bracci parlamentari sono infatti presenti, oltre ai due gruppi sopramenzionati, le frazioni di Lega Nord, Italia dei Valori e Unione di Centro (che tuttavia al Senato, forte di soli 3 rappresentanti, compone un gruppo assieme ai rappresentanti dei partiti autonomi regionalisti altoatesini e valdostani). Alla Camera si contano infine, internamente al gruppo misto, 3 componenti politiche (Movimento per l'Autonomia, liberal-democratici e repubblicani, minoranze linguistiche) mentre al Senato siedono nel gruppo misto, oltre ad alcuni senatori a vita, i due eletti dello stesso Movimento per l'Autonomia.

Tale situazione di ridotta frammentazione determina effetti evidenti nel processo di formazione e nella stessa composizione del governo. Il governo Berlusconi IV nasce a 9 giorni dall'insediamento delle camere. Come termini immediati di riferimento, nel 2001 erano stati necessari 12 giorni tra l'insediamento delle camere e il giuramento del nuovo esecutivo, mentre nel 2006 Prodi aveva dovuto attendere 19 giorni, molti dei quali tuttavia erano stati necessari per adempiere alle procedure dell'elezione del nuovo Presidente della Repubblica. Nel 2008, i margini di sicurezza per ottenere la fiducia sono sufficienti in entrambe le camere, è così esorcizzato il rischio di un nuovo "pareggio" al Senato. La figura 1.2 mette in evidenza proprio come i governi Berlusconi II e IV abbiano goduto di un vantaggio netto in termini di maggioranza parlamentare su entrambi i governi Prodi (quello del 1996 e quello del 2006).

#### *La composizione politica dei governi*

Il margine di vittoria della coalizione di centro-destra rende particolarmente interessante l'analisi della composizione politica del nuovo esecutivo. Sotto questo profilo, intanto, va sottolineato **il grado di coesione del governo Berlusconi IV, che tra i governi coalizionali della storia repubblicana può essere paragonato alle prime compagini "centriste" dell'epoca degasperiana**, quando la Dc esprimeva ben oltre il 50% dei ministri.

Qui optiamo per una misurazione rigorosa della frammentazione interna alla coalizione, considerando il numero maggiore possibile di attori che ne fanno parte. In sostanza, contiamo come unità autonome (in quanto ancora partiti distinti sul piano organizzativo), le tre formazioni inserite nel nascente Pdl: Forza Italia (Fi), Alleanza Nazionale (An) e la piccola componente della Democrazia Cristiana per le Autonomie (Dca).

A questi tre partiti vanno aggiunti ovviamente la Ln e i partiti più piccoli che trovano rappresentanza solo a livello della squadra dei sottosegretari (Popolari-Liberali, Democrazia Cristiana e Movimento per l'Autonomia). Anche utilizzando questi rigidi criteri di divisione, la compagine a sostegno del governo Berlusconi IV risulta più omogenea rispetto a quelle dei governi dell'ultimo scorcio storico. Relativamente più coesa anche rispetto a quella del secondo governo Berlusconi, che vedeva cinque partiti rappresentati in consiglio dei ministri (Fi, An, Ln, Centro Cristiano Democratico e Cristiani Democratici Uniti), oltre a Partito Repubblicano Italiano e Nuovo Partito Socialista, presenti rispettivamente con uno e due sottosegretari. L'attuale alleanza di centro-destra al governo è inoltre significativamente più coesa rispetto alle coalizioni di centro-sinistra che avevano sostenuto i due esecutivi Prodi nel 1996 e nel 2006.

Il Prodi II, termine di riferimento più immediato, era stato un esecutivo definibile a coalizione minima vincente, con la caratteristica aggiuntiva di un numero elevatissimo di componenti dotate di potere di veto (vista l'esiguità della maggioranza al Senato). **Il Berlusconi IV, invece, è tecnicamente un governo a coalizione eccedente**, con almeno due micro-partiti non necessari ai fini del raggiungimento della maggioranza parlamentare, caratterizzato da una significativa concentrazione di cariche nei partiti principali del centro-destra. La tabella 1.1 mostra come con 30 tra ministri e sottosegretari, Fi detenga, da sola, il 49% delle cariche presenti nell'esecutivo (il 62% se consideriamo il solo livello ministeriale). Il Pdl nel suo complesso, raggiunge il 70% (l'81% contando i soli ministri).

Come è stato possibile questo risultato? Naturalmente, lo «snellimento» della coalizione elettorale, dopo la decisione dell'Udc di non entrare nella lista del PdL, è alla base di questo processo di deframmentazione dell'esecutivo. Ma un secondo fattore decisivo è rappresentato anche dalla scelta post-elettorale del premier di contingentare gli incarichi: riducendo il numero di ministri e sottosegretari, rinunciando alla nomina dei vice-ministri, e dunque comprimendo lo spazio per la (sovra)rappresentazione di alcune piccole formazioni che, pur sostenendo il governo in parlamento, sono rimaste fuori della squadra ministeriale. Così, con 61 membri tra ministri (22, compreso il presidente del consiglio) e sottosegretari (39), la squadra ministeriale messa a punto da Berlusconi risultava essere tra le più contenute dell'ultimo scorcio di storia repubblicana.

Già durante la fase di formazione del governo, dunque, si rivelava **il perseguimento di uno stile di leadership forte da parte di un primo ministro che chiudeva celermente la definizione delle deleghe ministeriali**, con un richiamo alla propria responsabilità di coordinatore del *policy making* e con la promessa di un attento monitoraggio dell'azione dell'esecutivo. Un monitoraggio che, secondo lo stile Westminster dei «rimpasti» dal centro, potrebbe portare a una revisione delle deleghe ministeriali al termine di una verifica della prima fase di governo, preannunciata dal premier ma mai messa in agenda sino a questo momento.

Ma è soprattutto in relazione al processo di allocazione dei portafogli ministeriali che la formazione del quarto gabinetto Berlusconi riveste un grande interesse sul piano comparato, per le novità che indubbiamente ha introdotto nello stile di “distribuzione” e nella scelta di nomi e profili dei singoli ministri. In primo luogo, la decisione di rinunciare ai vice-ministri e contingentare il numero dei sottosegretari (Figura 1.3) è segnale dello stile “decisionista” e del maggior spazio di manovra garantito dalla rinnovata coalizione e dalla contingenza politica al capo del governo. Se si eccettuano i governi tecnici e di minoranza, per osservare un esecutivo composto da soli 61 individui (inclusi i sottosegretari) si deve infatti ritornare indietro alla metà degli anni settanta, con il V governo Moro.

Le novità riguardano inoltre la strutturazione del gabinetto e il conferimento delle deleghe. In realtà, le regole approvate in precedenza ed implementate a partire dalla XVI legislatura avrebbero comunque imposto una netta riduzione dei ministeri e un riaccorpamento delle deleghe intorno a 12 portafogli. Nella prima applicazione di dette regole Berlusconi optava per il varo di ben 9 ministri senza portafoglio (contro gli 8 del governo Prodi II), i quali andavano ad aggiungersi agli altri ministri ed allo stesso premier, per un totale di 22 persone, senza dunque aggiungere la complessità di vice-presidenti del consiglio e vice-ministri da invitare alle riunioni nelle quali si discutono i problemi concernenti le loro deleghe.

Esattamente ad un anno dal varo del gabinetto, Berlusconi ha deciso un ampliamento della squadra di governo con la promozione di un sottosegretario a ministro (Maria Vittoria Brambilla, che ha assunto l'incarico senza portafoglio per il turismo) e di cinque sottosegretari a vice-ministro. Contestualmente, è stato presentato un disegno di legge che re-introduce il ministero della salute e prevede un nuovo allargamento dei sottosegretari (due attribuiti al nuovo dicastero, due al Lavoro ed uno ai Rapporti con il Parlamento). Quando il rimpasto sarà completato, la squadra del governo Berlusconi IV sarà aumentata in totale di 6 elementi, presentando un numero di 24 ministri, 4 vice-ministri e 39 sottosegretari. La composizione si mantiene dunque abbastanza contenuta rispetto alla media dei gabinetti italiani, ma la squadra si allarga sensibilmente (+8,3%) concentrando in particolare le cariche del *gabinetto ministeriale*. Questo conferma la difficoltà di tutti i governi italiani – anche nella fase maggioritaria – a snellire il circolo degli aspiranti ad una carica di vertice.

**Un altro elemento rimarchevole nella nuova esperienza di governo del centro-destra è relativo al ricambio della classe ministeriale.** Il numero di esordienti nel 2008 (13, pari al 61,9%, ai quali si aggiungono Brambilla e probabilmente il futuro ministro della salute, che sarà secondo le anticipazioni l'attuale sottosegretario Fazio) è infatti rilevante, considerando il periodo breve di interruzione rispetto al precedente ciclo di centro-destra. Una percentuale non lontana da quella del governo Berlusconi II, che pure era giunto ben sette anni dopo la prima brevissima esperienza del centro-destra berlusconiano, e superiore a quella del governo Prodi II (un gabinetto che si era formato dopo cinque anni passati dal centro-sinistra all'opposizione). Abbiamo dunque un indicatore rilevante di discontinuità. Se nel circolo ministeriale si può parlare di una svolta netta, **il tasso di rinnovamento è tuttavia più contenuto tra i**

**sottosegretari del governo Berlusconi IV**: soltanto 5 su 39 (12,8%) sono infatti nel 2008 all'esordio come parlamentari; ben 16 (41%) hanno già rivestito cariche di governo. Tra di essi, 3 sono ex vice-ministri (Miccichè, Vegas e Urso, questi ultimi due tornati nel 2009 allo status di vice-ministro) e 3 addirittura ex ministri (Giovanardi, Scotti e Castelli, l'ultimo dei quali riproposto nel "rimpasto" come vice-ministro).

Per quanto riguarda l'allocazione delle deleghe si può parlare di una strategia "mista": degli 8 ministri "esperti", 3 rimangono sostanzialmente nell'ambito delle deleghe già ricoperte in precedenza (Bossi, Frattini e Tremonti), Maroni torna agli "Interni" dopo una lunga esperienza al ministero del Welfare, mentre 4 personalità (Scajola, Matteoli, Prestigiacomo e Calderoli) assumono una delega diversa rispetto al passato. L'inserimento nella squadra di alcuni personaggi, che riscuotevano la fiducia del premier ma che non avevano esperienze di *policy maker* specifico nei settori loro affidati, faceva ritornare alla memoria alcuni incarichi del primo gabinetto presieduto dal leader di Arcore, mostrando da un lato il grado di autonomia sicuramente elevato del premier, ma aprendo anche una accesa discussione politica sulle qualità della squadra di governo. Considerando anche il "balletto" a cui erano sottoposti alcuni ministri della sua vecchia squadra - in particolare i casi di Matteoli e Prestigiacomo - i critici interpretavano questo passaggio come un rinnovamento "costoso" in termini di capacità e competenze di governo<sup>1</sup>.

Difficile dare una lettura interpretativa di queste novità: senza dubbio **siamo di fronte ad una squadra ministeriale in larga misura nuova e con una "aspettativa di vita" lunga, considerando le contingenze politiche e l'età media**. Dall'altra parte, fattori diversi come le aspirazioni di alcuni *junior ministers* che hanno competenze ed esperienze sufficienti per aspirare ad una promozione, e la stessa trasformazione in corso nella coalizione, con la formalizzazione del nuovo partito "unitario" del centro-destra e un probabile assestamento nel suo organico, potrebbero portare ad un copioso turnover nella seconda fase del governo.

Quanto alle caratteristiche biografiche dei ministri, la tabella 1.2, che mette a confronto i governi sorti dopo le elezioni delle ultime quattro legislature, evidenzia come la composizione del IV esecutivo Berlusconi presenti elementi di indubbia novità proprio sotto il profilo delle caratteristiche sociografiche e politiche del personale ministeriale. A partire dalla (relativamente) bassa età media dei ministri, dovuta in larga parte alla coppia di giovanissime ministre (Giorgia Meloni e Mara Carfagna) e ad altri under-40, come Maria Stella Gelmini e Angelino Alfano. Altri tratti dell'attuale squadra governativa rimangono invece coerenti con quelli del personale ministeriale del governo Berlusconi II: per esempio, la scarsa rappresentanza femminile (salita comunque al 19% rispetto ai valori bassissimi del precedente ciclo di centro-destra, ma inferiore rispetto ai governi di centro-sinistra), e l'elevato tasso di istruzione universitaria tra i ministri.

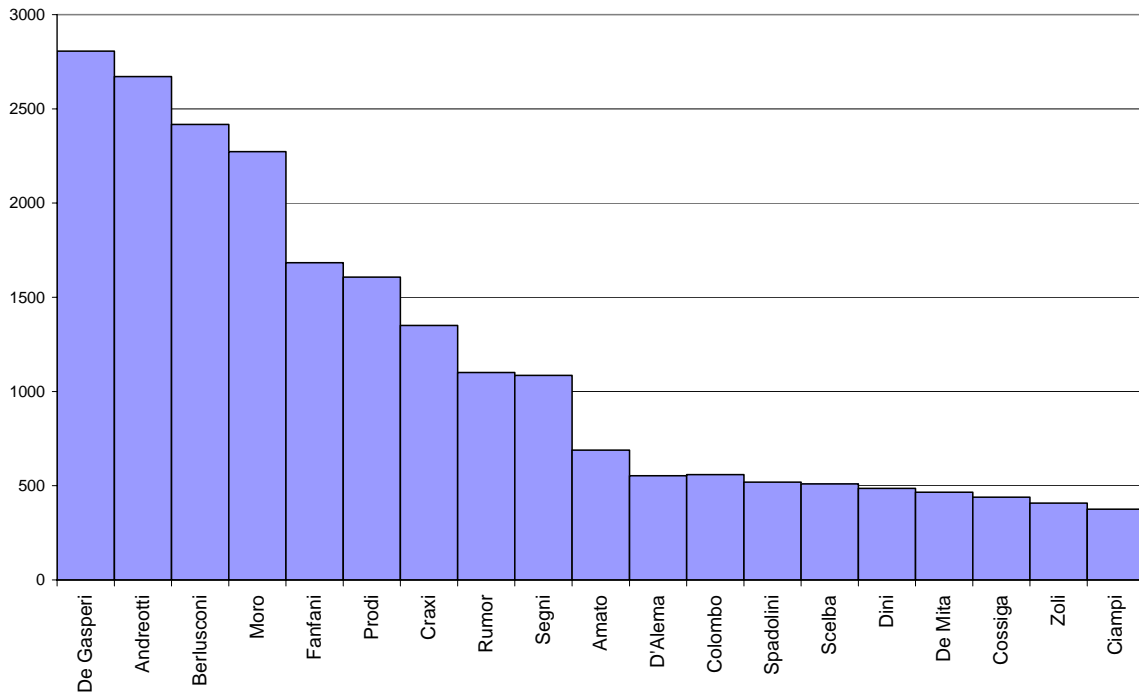
Significativa la percentuale di ministri reclutati direttamente dalle camere parlamentari, che per la prima volta dall'inizio della transizione italiana, torna sopra quota 90%. Nell'attuale consiglio dei ministri, l'unico esponente non parlamentare è il ministro leghista dell'Agricoltura, Luca Zaia: personalità, comunque, con importanti esperienze politiche precedenti a livello locale e regionale.

I dati disaggregati per partito, in realtà, rivelano dinamiche piuttosto diversificate. Se circa il 67% dei ministri aderenti a Fi è alla sua prima esperienza (a testimonianza delle scelte imposte dal leader del governo, e dello stesso partito), la Ln porta in consiglio una «pattuglia» di ministri già ampiamente rodati, e in posti chiave per le proprie priorità elettorali: Umberto Bossi (ministro delle Riforme e per il federalismo), Roberto Calderoli (Semplificazione normativa) e Roberto Maroni (Interno), con il solo Zaia alla sua prima esperienza di governo. Alta percentuale di esordienti (75%), invece, per An, il partito al quale l'ingresso nel Popolo della Libertà, richiedeva forse i maggiori sforzi di innovazione interna.

---

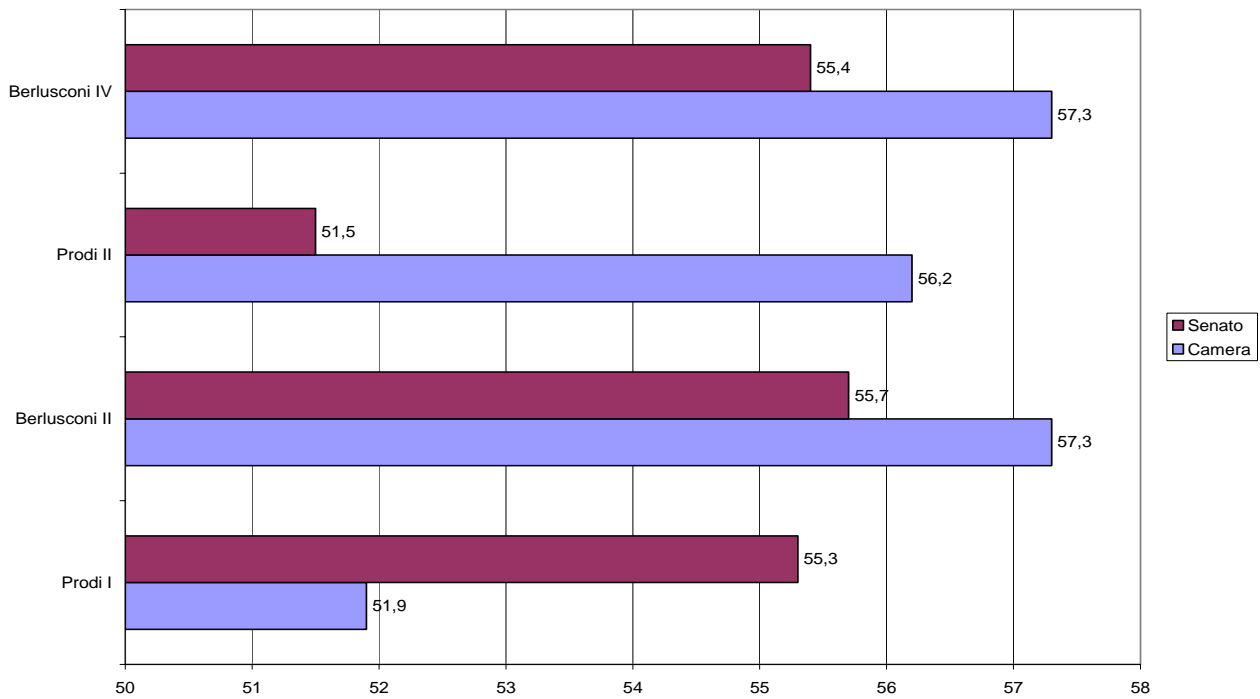
<sup>1</sup> Cfr. per esempio, G. Sartori, in "Corriere della Sera" del 10 Maggio 2008.

Figura 1.1. Numero di giorni passati alla presidenza del consiglio



Nota bene: il dato relativo a Silvio Berlusconi è aggiornato all'8 maggio 2009.  
\* \* \*

Figura 1.2. Maggioranze nei voti inaugurali di fiducia ai governi iniziali delle ultime 4 legislature



Fonte: Camera dei Deputati



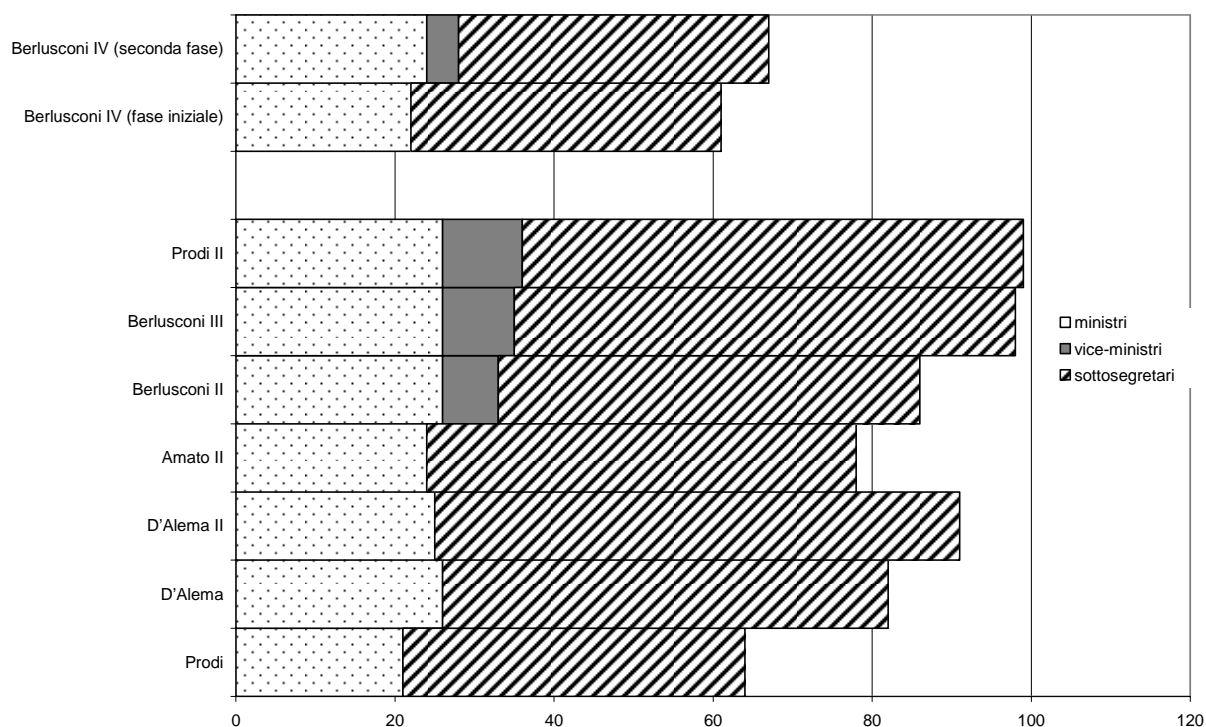
Tabella 1.1. Governo Berlusconi IV: numero di incarichi per i partiti al governo

	Ministri <sup>a</sup>	Sottosegretari	Totale
Forza Italia	13	17	30
Alleanza Nazionale	4	8	12
D.C. per le Autonomie	1	-	1
Lega Nord	4	5	9
Popolari Liberali	-	1	1
Movimento per l'Aut.	-	2	2
Democrazia Cristiana	-	1	1
(Indipendenti-Pdl)	-	4	4
(Indipendenti)	-	1	1
<b>Totale</b>	<b>22</b>	<b>39</b>	<b>61</b>

<sup>a</sup> Compreso il presidente del consiglio

\* \* \*

Figura 1.3. Ministri, vice-ministri e sottosegretari nei governi italiani (1996-2008)



\* \* \*

Tabella 1.2. Alcune caratteristiche della compagine ministeriali dei governi italiani:1996-2008

	Prodi I	Berlusconi II	Prodi II	Berlusconi IV
Età media (anni)	55,9	56,9	56,4	47,8
Neo-ministri	13 (59,1 %)	17 (68,0 %)	14 (53,8 %)	13 (61,9 %)
Ministre	3 (13,6 %)	2 (8,3 %)	6 (23,1 %)	4 (19,0 %)
Ministri laureati	20 (90,9 %)	20 (83,3 %)	21 (80,8 %)	18 (85,7 %)
Esperienza parlamentare	14 (63,6 %)	18 (75,0 %)	19 (73,1 %)	20 (95,2 %)
Esperienza di Sottosegretario	1 (4,5 %)	2 (8,3 %)	3 (11,5 %)	1 (4,8 %)



## II Il Programma di governo

### Scheda

Numero di "missioni" in cui si struttura il programma di governo	7
Componente di impegni "retorici" nel programma di governo	29,1%
Impegni reali con obiettivi definiti nel programma di governo	29,9%
Impegni reali con obiettivi indefiniti nel programma di governo	41,0 %
Durata del discorso di insediamento del Gabinetto Berlusconi IV (N parole)	3164
Durata del discorso di insediamento del Gabinetto Berlusconi II (2001) (N parole)	7227
Durata del discorso di insediamento del Gabinetto Prodi II (2006) (N parole)	8514

Le linee programmatiche alla base dell'azione di governo hanno ricevuto negli ultimi anni, anche in Italia, una crescente attenzione da parte del mondo politico, nonché da parte degli analisti. Almeno fin dalle elezioni politiche del 1996, infatti, la determinazione pre-elettorale degli schieramenti candidati ad assumere il controllo del governo, passa anche attraverso la predisposizione di un *accordo programmatico di coalizione* più o meno complesso e dettagliato e più o meno formalmente condiviso da tutte le componenti la coalizione stessa. Anche da questo punto di vista, come scrivevamo in occasione del primo numero di questo rapporto, possiamo osservare una fase di «passaggio verso un nuovo modello di formazione del governo [...] che può essere descritta come il cambiamento da una modalità incentrata sulla *transazione*, che privilegia il negoziato sulle nomine in vista di una successiva messa a punto delle politiche, ad una forma di *adempimento* di una qualche piattaforma (elettorale) già di fatto formulata dal leader vincitore ed accettata dalla coalizione. [...] per verificare quanto realmente questo ultimo governo si sia avvicinato al nuovo modello, dobbiamo indagare innanzitutto l'effettiva esistenza di un requisito basilare: la capacità del *premier* di proporre la propria agenda politica con dovuto anticipo e con piani d'azione dettagliati e sufficientemente coerenti» (Rapporto CIRCaP sul governo italiano, Ed. 2003, pag.10).

#### *Gli obiettivi programmati*

**Formalmente, la compagine a sostegno dell'esecutivo Berlusconi IV non poggia su alcun accordo di coalizione.** Il programma di governo presentato da Berlusconi agli inizi di marzo 2008 come "manifesto elettorale" del Pdl, non vedeva infatti la Lega Nord tra gli estensori. Il partito di Bossi, semmai, si è limitato ad un generico benessere, pur non mancando di sottolineare l'assoluta autonomia di proprie specifiche priorità, rispetto a quelle definite da tale documento. È in relazione agli obiettivi enunciati in questo programma, però, che svolge la propria attività di monitoraggio il ministero per l'Attuazione del Programma di Governo guidato da Gianfranco Rotondi. È dunque rispetto a tale documento che scegliamo di orientare la nostra analisi.

Non puntiamo, ovviamente, ad una valutazione sostantiva del *contenuto* delle "promesse" della coalizione di governo. Ci interessa, piuttosto, fornire utili indicazioni circa la capacità potenziale del *manifesto* (elettorale) del centro-destra di operare come piattaforma programmatica per l'azione dell'esecutivo. Operiamo così una classificazione degli obiettivi contenuti nel programma di governo, rifacendoci ad uno schema ormai classico in letteratura<sup>2</sup>, tra impegni «retorici», o «simbolici» (di cui non sia immediatamente e univocamente possibile valutare il raggiungimento), impegni «reali, definiti» (la

<sup>2</sup> Si veda, per esempio, T. Royed, *Testing the Mandate Model in Britain and the United States: Evidence from Reagan and Thatcher Eras*, in «British Journal of Political Science», 1996, vol. 26, n. 1, pp. 45-80.

cui realizzazione sia empiricamente rilevabile), e impegni «reali, indefiniti» (impegni concreti, ma di cui non si fissano criteri certi di implementazione). Per come è organizzato, il programma del centro-destra rende agevole isolare le singole finalità che il governo si è prefissato. Il documento individua, infatti, sette «missioni per il futuro dell'Italia», ognuna delle quali prevede una serie di ambiti di intervento e, per ciascuno di essi, un elenco di specifiche azioni: gli obiettivi ultimi, appunto, sui quali operiamo la nostra classificazione. La tabella 2.1 indica, a titolo esemplificativo, alcuni di questi obiettivi, con la relativa classificazione (che contiene necessariamente elementi di soggettività): così che la distinzione tra obiettivi *retorici*, *reali-definiti* e *reali-indefiniti* risulti più comprensibile. I risultati complessivi di tale classificazione sono invece presentati in tabella 2.2, che presenta il complesso degli obiettivi del programma di governo, distinti per singola «missione»<sup>3</sup> (prima colonna) e ambiti di intervento (seconda colonna).

Per numero di azioni programmate, **«Sostenere la famiglia» e «Rilanciare lo sviluppo», risultano essere i due pilastri portanti dell'intero programma di governo: assorbono complessivamente circa il 55% degli impegni enunciati** (si veda l'ultima colonna della tabella). Nello specifico, notiamo come queste due linee di intervento siano non solo dettagliate in un numero relativamente ampio di azioni, ma risultino anche caratterizzate da una buona percentuale di impegni «reali» (più o meno definiti): rispettivamente il 74% e l'81% delle azioni previste da ciascuna missione. Da questo stesso punto di vista è molto interessante **che la quota relativamente più ampia di impegni simbolici si concentri nella missione «Più sicurezza, Più giustizia» (circa il 43% delle azioni previste da questa missione)**. A testimonianza della natura di manifesto elettorale, forse ancora prima che di accordo di coalizione, del programma presentato dal Pdl, la retorica dell'accresciuta insicurezza delle città, e della necessità di garantire una giustizia veloce ed efficiente contro i reati di micro-criminalità, era infatti stata al centro della campagna elettorale di Silvio Berlusconi. **Alla riduzione della pressione fiscale, altro storico motivo nel discorso politico berlusconiano, si riferiscono ben sette degli impegni previsti dal programma di governo**, ognuno dei quali (pur con gradi diversi di definizione) è classificabile come «reale» (e in tal senso maggiormente riconoscibile dagli elettori). Più in generale, classifichiamo come «reale» (definito o indefinito) circa il 70% delle 117 azioni che abbiamo considerato. Tuttavia, è soltanto nel 30% circa dei casi che gli impegni del programma di governo si spingono a definire con una qualche ragionevole precisione le *soglie di raggiungimento* degli obiettivi fissati. Dunque, anche nel caso del governo di centro-destra del 2008, come del resto nelle esperienze precedenti a partire dal 1996, il testo programmatico alla base dell'azione di un esecutivo che si propone come «governo di legislatura» è ancora fortemente caratterizzato da un discorso politico prevalentemente dichiaratorio.

#### *Il discorso di insediamento del Presidente del Consiglio*

Il secondo documento che prendiamo in considerazione, è costituito dalle dichiarazioni programmatiche che il Presidente del Consiglio ha presentato alla Camera (il 14 maggio 2008) per ottenerne la fiducia.

In questa occasione, Berlusconi si è riferito direttamente al programma presentato dal centro-destra in campagna elettorale, definendolo come «l'agenda, giorno dopo giorno, per l'azione di governo». **Vale la pena ricordare che tale discorso (come anche le repliche fornite sia alla Camera che al Senato nei giorni successivi) è stato significativamente più stringato rispetto alle linee programmatiche presentate dallo stesso Berlusconi nel 2001 e da Prodi nel 1996 e 2006.** Infatti, Prodi aveva «speso» 7680 parole il 22 maggio 1996 e 8514 parole il 18 maggio 2006, mentre Berlusconi ne aveva impiegate 7227 il 18 giugno 2001 (i dati si riferiscono sempre al primo discorso tenuto nella prima camera dove il nuovo governo si reca a chiedere la fiducia inaugurale).

Il discorso programmatico alle camere, dunque, non aggiunge molto rispetto agli obiettivi che abbiamo appena analizzato. In qualche modo, però, sembra fissarne un ordine di priorità. La figura 2.1, allora, presenta i principali obiettivi sui quali Berlusconi si impegna a concentrare l'azione del proprio governo,

---

<sup>3</sup> Indichiamo sei delle «sette missioni» individuate dal programma di governo: la settima («un piano straordinario di finanza pubblica»), infatti, rappresenta una sintesi della filosofia di fondo degli intenti dichiarati, e non prospetta ulteriori specifici obiettivi.

nell'ordine (dall'alto in basso) in cui sono stati enunciati in occasione del suo primo discorso alla Camera dei Deputati. Il numero di parole dedicate a ciascun impegno è presentato come ulteriore indicatore di "attenzione" da parte del Primo Ministro. Da notare come, in un discorso molto incentrato sulla retorica del dialogo e sulla collaborazione istituzionale tra maggioranza e opposizione, trovino spazio anche obiettivi piuttosto specifici, che erano anche stati motivo ricorrente della campagna elettorale del centro-destra: è il caso della soluzione della crisi dei rifiuti a Napoli, e dell'abolizione dell'ICI sulla prima casa.

Tabella 2.1. Gli impegni del programma di governo: alcuni esempi di classificazione

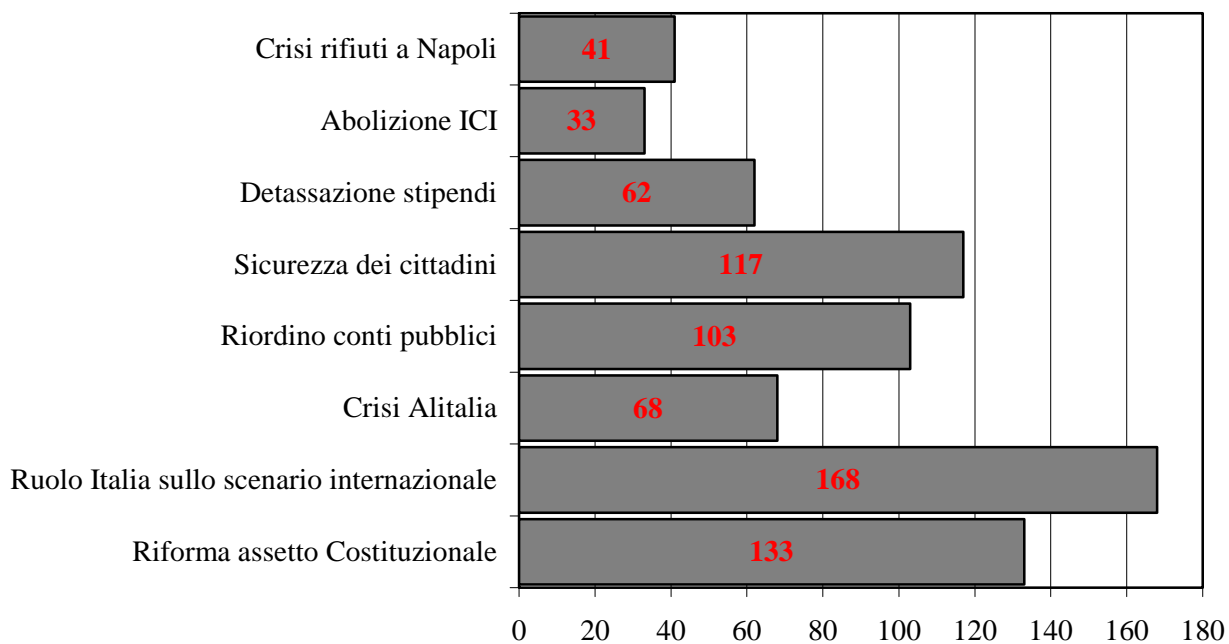
Esempio di obiettivo programmatico	Classificazione
<i>Totale eliminazione dell'ICI sulla prima casa, senza oneri per i Comuni</i>	Impegno reale-definito
<i>Abolizione delle tasse sulle successioni e sulle donazioni reintrodotta dal governo Prodi</i>	Impegno reale-definito
<i>Graduale e progressiva diminuzione della pressione fiscale sotto il 40%</i>	Impegno reale-definito
<i>Riduzione del costo dei mutui bancari delle famiglie, rendendone conveniente la ristrutturazione da parte delle banche</i>	Impegno reale-non definito
<i>Incremento delle tutele, delle garanzie e dei controlli in materia di sicurezza sul lavoro anche attraverso incentivi per le imprese</i>	Impegno reale-non definito
<i>Graduale e progressivo aumento delle pensioni più basse; rafforzamento della previdenza complementare e avvio sperimentale di nuove mutue sociali e sanitarie</i>	Impegno reale-non definito
<i>Lotta al terrorismo interno ed internazionale, anche attraverso lo stretto controllo dei centri collegati alla predicazione fondamentalista</i>	Impegno simbolico
<i>Eliminazione di adempimenti burocratici e fiscali superflui e costosi</i>	Impegno simbolico
<i>Coinvolgimento delle piccole e medie imprese di costruzione nella realizzazione delle Grandi Opere</i>	Impegno simbolico

\*\*\*

Tabella 2.2. Il programma di governo: "missioni", ambiti di intervento e tipologia degli impegni assunti (valori percentuali tra parentesi)

	Impegni «retorici»	Impegni «reali definiti»	Impegni «reali indefiniti»	Totale Impegni (% sull'intero programma)	
<b>«Rilanciare lo sviluppo»</b>	<i>Nuovo fisco per le imprese</i>	2 (25,0)	4 (50,2)	2 (25,0)	8 (6,8)
	<i>Infrastrutture, fonti di energia</i>	3 (33,3)	2 (22,2)	4 (44,5)	9 (7,7)
	<i>Lavoro</i>	1 (20,0)	0 (0,0)	4 (80,0)	5 (4,3)
	<i>Liberalizzazioni</i>	1 (33,3)	0 (0,0)	2 (66,7)	3 (2,6)
	<i>Sostegno al made in Italy</i>	1 (25,0)	0 (0,0)	3 (75,0)	4 (3,4)
	<i>Riorganizzazione P.A.</i>	0 (0,0)	0 (0,0)	2 (100)	2 (1,7)
	<b>Tot. Missione</b>	<b>8 (25,8)</b>	<b>6 (19,3)</b>	<b>17 (54,8)</b>	<b>31 (26,5)</b>
<b>«Sostenere la Famiglia»</b>	<i>Meno tasse</i>	0 (0,0)	6 (85,7)	1 (14,3)	7 (6,0)
	<i>Una casa per tutti</i>	1 (14,3)	2 (28,6)	4 (57,1)	7 (6,0)
	<i>Migliori servizi sociali</i>	5 (38,5)	3 (23,1)	5 (38,5)	13 (11,1)
	<i>Futuro dei giovani</i>	0 (0,0)	3 (50,0)	3 (50,0)	6 (5,1)
	<b>Tot. Missione</b>	<b>6 (18,2)</b>	<b>14 (42,4)</b>	<b>13 (39,4)</b>	<b>33 (28,2)</b>
<b>«Più sicurezza, più giustizia»</b>	<i>Più sicurezza</i>	6 (50,0)	1 (8,3)	5 (41,7)	12 (10,3)
	<i>Più giustizia</i>	3 (33,3)	3 (33,3)	3 (33,3)	9 (7,7)
	<b>Tot.</b>	<b>9 (42,9)</b>	<b>4 (19,0)</b>	<b>8 (38,0)</b>	<b>21 (17,9)</b>
<b>«I servizi ai cittadini»</b>	<i>Sanità</i>	2 (40,0)	2 (40,0)	1 (20,0)	5 (4,3)
	<i>Scuola, Università, Ricerca,</i>	3 (30,0)	2 (20,0)	5 (50,0)	10 (8,5)
	<i>Cultura</i>				
	<i>Ambiente</i>	0 (0,0)	3 (60,0)	2 (40,0)	5 (4,3)
	<b>Tot. missione</b>	<b>5 (25,0)</b>	<b>7 (35,0)</b>	<b>8 (40,0)</b>	<b>20(17,0)</b>
<b>«Il Sud»</b>	<b>Tot. missione</b>	<b>2 (25,0)</b>	<b>3 (37,5)</b>	<b>3 (37,5)</b>	<b>8 (6,8)</b>
<b>«Il Federalismo»</b>	<b>Tot. missione</b>	<b>2 (50,0)</b>	<b>1 (25,0)</b>	<b>1 (25,0)</b>	<b>4 (3,4)</b>
<b>Totale</b>	<b>34(29,1)</b>	<b>35(29,9)</b>	<b>48(41,0)</b>	<b>117(100)</b>	

Figura 2.1. Principali impegni enunciati nel discorso programmatico di Berlusconi alla Camera (14/05/2008) e numero di parole ad essi dedicato.



### III Produzione e performance legislativa del governo

#### Scheda

Consigli dei ministri convocati nel primo anno del Governo Berlusconi IV	47
Proposte legislative varate nel primo anno del governo Berlusconi IV	105
Incidenza dei decreti legge sulle iniziative del governo Berlusconi IV (primo anno)	33%
Iniziative legislative di governo firmate dal Presidente del Consiglio (primo anno del governo Berlusconi IV)	59%
Incidenza programmatica delle iniziative legislative del governo (primo anno del governo Berlusconi IV)	53%
Tasso di successo delle iniziative legislative del governo (primo anno del governo Berlusconi IV)	58%
Decreti legislativi delegati varati dal governo (primo anno del governo Berlusconi IV)	35

Passiamo ora ad una analisi esplorativa dell'azione di governo Berlusconi IV nel corso di questo primo anno di mandato. Come di consueto, ci concentriamo sull'attività di iniziativa legislativa svolta dall'esecutivo: attività che meglio di altre si presta ad analisi di così breve periodo. La quantità e la "qualità", dei provvedimenti inviati a Camera e Senato dal consiglio dei ministri; le procedure utilizzate dal governo per veicolare le proprie decisioni legislative; e la misura del successo in parlamento di queste stesse iniziative, saranno dunque oggetto specifico di questa sezione del rapporto.

#### *Il volume dell'iniziativa legislativa*

Con la tabella 3.1 iniziamo la nostra analisi dal numero assoluto di disegni di legge presentati dal governo in parlamento. Al termine del mese di aprile 2009, **il Consiglio dei Ministri (riunitosi per 47 volte nel corso di questi primi 12 mesi), ha licenziato 105 proposte legislative**. Rispetto al primo anno del governo Prodi II, ma anche del precedente governo di centro-destra guidato dallo stesso Berlusconi, l'attuale esecutivo tende a presentare un numero inferiore di iniziative: ma questo appare connaturato tanto al procedere della semplificazione legislativa e della delegificazione, quanto, dunque, al relativo processo di "razionalizzazione", o almeno di progressivo contenimento, dell'*output* legislativo italiano<sup>4</sup>. Più che il dato assoluto sul volume dell'iniziativa, a colpire, semmai, è quello sugli "strumenti" utilizzati dal governo nel promuovere le proprie decisioni legislative. La stessa tabella ci dice che **oltre il 33% dei provvedimenti presentati al parlamento dal governo Berlusconi IV è costituito da disegni di legge di conversione di decreti d'urgenza (35 in totale)**. I disegni di legge di ratifica di accordi e trattati internazionali occupano poi il 37% dell'iniziativa governativa: essendo questi ultimi provvedimenti – pur rilevanti – generalmente di scarso impatto sui processi decisionali, possiamo escluderli dal conteggio. Così, non considerando le ratifiche internazionali nel computo complessivo delle misure governative, **la percentuale della decretazione d'urgenza sale al 53% (su un totale di 66 iniziative)**. Tale dato è decisamente rilevante, e sembra spiegato solo in parte dall'impatto fisiologico della transizione da una legislatura all'altra. In realtà, esso, di per sé, ci dice della predisposizione dell'esecutivo, già del resto evidente durante il governo Berlusconi II<sup>5</sup>, a forzare i tempi (e le procedure) di approvazione dei provvedimenti presentati, "blindando" in parlamento le proprie

<sup>4</sup> Su questo si rinvia all'appendice di sezione, che fornisce alcuni dati di sintesi sull'attività del governo Berlusconi IV, letti in prospettiva diacronica, nonché alle precedenti edizioni del rapporto CIRCaP sul governo italiano (disponibili online su <http://www.gips.unisi.it/circap/rapporto-governo>)

<sup>5</sup> Cfr. il rapporto sul governo, edizione 2005.

priorità. Circa il 33% delle misure governative, escludendo ancora una volta le ratifiche internazionali, è costituito da disegni di legge ordinari (22 su 66) e poco meno del 20% da disegni di legge delega (9 su 66).

L'assoluta predominanza della decretazione d'urgenza, inoltre, finisce col caratterizzare quello del governo Berlusconi IV come un modello di iniziativa legislativa fortemente coordinato dal centro dell'esecutivo. Nell'ordinamento italiano, infatti, i decreti legge recano sempre la firma del Presidente del Consiglio. Dunque, visto l'elevato numero di decreti legge presentati, la presidenza del consiglio (i suoi vari dipartimenti) ha collaborato, almeno formalmente, alla stesura di ampia parte dei provvedimenti varati dal governo. Complessivamente, **L'attuale premier ha posto la propria firma, come iniziatore unico o come primo firmatario insieme ad altri ministri, su oltre il 59% dei provvedimenti predisposti dai vari dicasteri** (ratifiche escluse): sui 35 decreti d'urgenza, e su 4 disegni di legge ordinari (tra cui, quello recante "disposizioni in materia di alimentazione e idratazione", e quello in materia di sicurezza pubblica).

Nella figura 3.1 abbiamo proiettato tale dato disaggregato su base mensile. Con la figura 3.2, invece, esaminiamo la "divisione del lavoro" tra ministri. La figura presenta, per ciascun membro del governo, il numero di provvedimenti legislativi che lo vede come primo firmatario (o tra i primi firmatari<sup>6</sup>). A parte il titolare del dicastero degli Esteri, iniziatore quasi esclusivamente di disegni di legge di ratifica, e lo stesso premier, i ministeri più attivi sono quelli della Giustizia e quello dell'Economia, seguiti da quello della Difesa. Anche il ministero dell'Interno si pone a livelli di attivismo relativamente elevati, così come quello delle Politiche Agricole: dicastero "strategico" per la Lega Nord, che lì ha collocato uno dei suoi quattro esponenti in Consiglio dei Ministri (il ministro Luca Zaia).

#### *Iniziative legislative e programma di governo*

Come di consueto, proviamo ora a classificare le iniziative governative in base alla loro *natura programmatica*. Consideriamo così "di programma" quei provvedimenti che siano collegabili almeno ad una delle missioni definite dal documento programmatico che abbiamo prima analizzato. Operativamente, tale classificazione è effettuata utilizzando come *benchmark* il monitoraggio svolto dallo stesso ministero per l'Attuazione del Programma di Governo (e svolgendo poi come controllo un confronto sistematico, per parole chiave, tra i titoli delle iniziative legislative e il testo del programma di governo).

Quanta dell'attività legislativa del governo è dunque da far risalire agli obiettivi prefissati in sede di accordo programmatico? Tale dato è spesso utilizzato dalla letteratura politologica attenta ad analizzare i così detti "accordi di governo" come strumenti di *governance* coalizionale. Qui, più direttamente, ci interessa perché può fornirci ulteriori indicazioni sul modello di iniziativa evidenziato dall'attuale governo: e cioè sul suo grado di *coerenza* e di *coordinamento*.

Osserviamo allora i dati della tabella 3.2: se escludiamo, come sopra, i disegni di legge di ratifica, **il 53% dei provvedimenti varati dal Consiglio dei Ministri, può essere considerato "di programma"**. I dati disaggregati per tipo di iniziativa, poi, mostrano come i decreti legge e i disegni di legge delega abbiano mostrato più spesso (rispettivamente nel 57% e in circa il 56% dei casi) che non i disegni di legge ordinari (in circa il 45% dei casi) natura programmatica. Ancora una volta, dunque, troviamo conferma della tendenza del governo guidato da Berlusconi a mettere in atto una strategia di *centralizzazione* delle decisioni legislative (di cui tende a controllare i tempi di approvazione, con l'uso dei decreti legge, e i contenuti ultimi, con le deleghe): soprattutto di quelle che riguardano le principali misure programmatiche. A conferma di ciò osserviamo ancora la tabella 3.2, che mostra come **delle 35 iniziative classificabili come programmatiche, ben 25 (il 71%) sia stato presentato al parlamento sotto forma di decreto d'urgenza o di disegno di legge delega al governo**.

Ulteriori spunti di riflessione rispetto a tale quadro generale, comunque, ci vengono dalla figura 3.3, che presenta i dati sul *tasso mensile di produzione programmatica* da parte dell'esecutivo (numero assoluto di iniziative di programma/totale delle iniziative governative, escluse le ratifiche). Alcune irregolarità nel

---

<sup>6</sup> Sono numerosi i casi di provvedimenti che vedono più di un ministro tra i primi firmatari (ciò anche a spiegazione del perché il totale delle iniziative legislative indicate in figura 3.2 superi le 105 effettivamente presentate dal governo).



flusso di iniziative programmatiche sono infatti da sottolineare. Non tanto quelle probabilmente legate a motivazioni “sistemiche” (come la pausa estiva di agosto, o la sessione di bilancio di dicembre); quanto piuttosto quelle contestuali a periodi di più elevata “conflittualità” intra-governativa: come il mese di settembre 2008, che vede il governo impegnato nella discussione della bozza del disegno di legge “Calderoli” sul Federalismo Fiscale<sup>7</sup>. Così, il sensibile calo del *tasso di produzione programmatica* che registriamo a marzo 2009, coincide con le polemiche interne alla maggioranza in merito ad alcune misure contenute nel disegno di legge in tema di sicurezza pubblica predisposto dai ministeri di Interno e Giustizia. In particolare, quella passata alla cronaca come questione dei «medici spia», seguita poi dalle polemiche sulla natura delle così dette «ronde» e infine dalla proposta relativa al ruolo di vigilanza dei presidi delle scuole medie<sup>8</sup>.

### *Il successo del governo in parlamento*

Quanta dell’iniziativa governativa è già diventata legge dello stato al compimento del primo anno di mandato? Utilizziamo questo dato come prima naturale misura di *performance* dell’esecutivo in parlamento. Tornando alla tabella 3.1, scopriamo come **oltre il 58% dei provvedimenti legislativi varati dal Consiglio dei Ministri sia stato approvato in via definitiva**. Una percentuale che sale a circa il 61%, se ancora una volta teniamo fuori dal computo le ratifiche internazionali. Tale percentuale, come possiamo vedere nell’appendice a questa sezione (Fig. A2), è superiore anche a quella registrata al termine del primo anno del governo Berlusconi II, nonché a quella dei governi Prodi I e II. Ovviamente, non possiamo tralasciare di evidenziare quale impatto abbia avuto il notevole ricorso alla decretazione d’urgenza sul *tasso di successo parlamentare* dei provvedimenti governativi. I dati disaggregati ancora una volta per tipo di iniziativa, che presentiamo con la tabella 3.3, mostrano come **a fronte del 97% di decreti legge già convertiti, solo il 23% circa dei disegni di legge ordinari (senza contare le ratifiche), e l’11% dei disegni di legge delega sia giunto ad approvazione definitiva**.

La stessa tabella 3.3 ci fornisce anche due informazioni ulteriori. Intanto, la durata media dell’iter di approvazione delle misure governative. Colpisce, in particolare, il dato dei disegni di legge ordinari, che mostrano una velocità di approvazione solo apparentemente sorprendente. Dei cinque provvedimenti approvati, infatti, quattro riguardano disposizioni di bilancio. L’altra è la misura che sospende qualsiasi procedimento penale contro le più alte cariche dello stato (meglio nota come «Lodo Alfano»), approvata in tempi record dal parlamento (circa 20 giorni). Come si ricorderà, tale inusuale rapidità fu frutto di un compromesso interno alla maggioranza e fu possibile solo dopo lo stralcio della così detta norma «blocca processi» dal decreto sicurezza, varato dal Consiglio dei Ministri nel mese di maggio 2008.

L’ultima informazione che ritroviamo nella tabella 3.3 è relativa ad un indice molto semplice col quale cerchiamo di rilevare l’impatto che l’iter parlamentare ha sul contenuto delle iniziative legislative di Palazzo Chigi. Un indice di modifica dei testi dei provvedimenti governativi da parte del parlamento, calcolato, per ciascuna misura divenuta legge, come rapporto tra la differenza (in termini assoluti) tra il numero di parole di cui si compongono testo finale (della legge) e iniziale (della proposta presentata dal governo), e lo stesso numero iniziale di parole. Questo indice, ovviamente, non è in grado di informarci in maniera inequivocabile circa il reale significato politico delle modifiche “formali” apportate alle iniziative governative. Tuttavia, può fornirci utili indicazioni sulla dinamica legislativa. Nella tabella 3.3 osserviamo il valore medio di tale indice per ciascun tipo di iniziativa legislativa (tranne che per le ratifiche internazionali). L’indice non viene computato per i disegni di legge di bilancio (a causa delle particolari dinamiche di approvazione “tipicizzata” che li contraddistinguono). Il valore medio riscontrato per i disegni di legge ordinari, dunque, è calcolato sul solo caso del già citato «Lodo Alfano», legge che consta di un solo breve articolo e che – come sappiamo – è rimasta sostanzialmente immutata rispetto al testo presentato dall’esecutivo. Si può invece notare il quantum di alterazione nel corso dei

<sup>7</sup> Approvata in via preliminare dal Consiglio dei Ministri a metà settembre, e poi inviata in parlamento agli inizi di ottobre.

<sup>8</sup> Tale disegno di legge rappresenta uno dei primi provvedimenti varati dal governo (già alla fine di maggio 2008). Approvato in prima lettura al Senato agli inizi di febbraio 2009, nei giorni in cui chiudiamo questo rapporto, è nuovamente al centro del dibattito politico per la decisione del governo di apporvi la questione di fiducia, durante la seconda lettura in corso alla Camera dei Deputati.



vari passaggi parlamentari nel testo dei decreti legge. Questo per altro non significa necessariamente che il governo abbia perso il controllo del contenuto delle proprie iniziative. Anzi, molto spesso è lo stesso esecutivo ad intervenire in corso d'opera sui suoi stessi provvedimenti, con propri (maxi)emendamenti, che pure incamerano richieste provenienti dai diversi settori della maggioranza<sup>9</sup>.

Caso diverso, invece, quello dell'unica legge delega approvata<sup>10</sup>: quella per la riforma del pubblico impiego. Legge che, anche per la natura stessa e per l'oggetto del provvedimento, ha seguito un iter di approvazione molto lungo (244 giorni dalla presentazione in parlamento), incamerando diversi emendamenti elaborati dalle commissioni parlamentari (e alcuni provenienti anche dai gruppi di opposizione).

Nel complesso, i dati mostrano che un governo "forte" come quello guidato da Silvio Berlusconi a partire dal maggio 2008 ha la possibilità di orientare – talvolta in modo anche autorevole – i flussi decisionali del parlamento. Tuttavia, le regole consolidate di un parlamentarismo ancora "centrale" nonostante la crescita del governo, e una certa rilassatezza del ceto parlamentare (spesso richiamata dalle frecciate del premier) possono generare tassi relativamente elevati di "fluidità legislativa". Come tutti i governi repubblicani (e quindi anche come gli altri esecutivi della fase "maggioritaria") il governo Berlusconi IV si ritrova ad affrontare il dilemma tra il dovuto "rispetto" dei tempi e delle modalità del bicameralismo perfetto e la volontà di accelerare i processi decisionali. Tale ambiguità è in qualche modo evidente anche nel documento che lo stesso governo ha presentato ad un anno esatto dal suo insediamento<sup>11</sup>: il documento pone l'accento sul ruolo di Camera e Senato nella fase di conversione dei decreti, riportando il dato di oltre 800 modifiche del parlamento, attribuite per il 14% al governo, il 23% alla maggioranza, il 15% all'opposizione e il 48% - in modo generico – alle commissioni. Il documento ovviamente non entra nel merito del peso delle variazioni proposte dal governo (spesso orientate a blindare un intero testo con strumenti come il *maxi-emendamento*). In ogni caso, è facile pensare che questo livello di fluidità – pure inferiore rispetto al passato – sia considerato dal premier e dai suoi ministri eccessivo. Se così non fosse non si spiegherebbero i reiterati inviti dello stesso premier a cambiare i regolamenti e le prassi del gioco parlamentare, fino alla proposta provocatoria di limitare il voto finale sui provvedimenti ai soli capigruppo (cfr. *infra*).

### *La manovra di bilancio*

Nel suo primo anno di vita, il governo Berlusconi IV si è trovato di fronte ad una difficile situazione finanziaria, che ha reso gli interventi nel settore della finanza pubblica sicuramente più complessi di quanto si potesse immaginare al momento dell'insediamento del nuovo esecutivo. La linea strategica seguita dal premier e dal suo "super-ministro" economico Tremonti può essere riassunta in una sequenza di tre momenti essenziali:

1) fase di varo di alcuni provvedimenti sostanziali con effetti prodromici sulla manovra: in particolare, il decreto legge 93 (il così detto *pacchetto fiscale*) adottato nel corso del consiglio dei ministri riunitosi a Napoli a pochi giorni dall'insediamento. Gli effetti finanziari di queste scelte, coerenti con le promesse della campagna elettorale, venivano poi bilanciati dal contenuto di un successivo decreto di contenimento/monitoraggio della spesa pubblica (n. 97 del 3 giugno 2008). Questa prima fase si chiudeva con la definizione del *Documento di programmazione economica 2009-2013*, che riepilogava le cifre e gli obiettivi del nuovo governo, all'insegna di un motto esemplificativo: "meno costi, più libertà, più sviluppo".

2) Fase di anticipazione di gran parte delle innovazioni sostanziali della manovra, attraverso una serie di iniziative legislative collegate alla futura legge finanziaria: è il caso di un vero e proprio decreto *omnibus*

<sup>9</sup> E' il caso del decreto legge contenente la così detta «manovra d'estate»; del decreto legge sulla scuola (noto per il ritorno al sistema del «maestro unico»; o, più recentemente, del decreto «mille proroghe» (decreto n. 207 del 18 dicembre 2008, approvato dal parlamento alla fine di febbraio 2009).

<sup>10</sup> Mentre chiudiamo il testo di questo rapporto, il parlamento ha approvato anche la delega al governo sul federalismo fiscale, di cui i nostri dati (chiusi al 27/04/2009) non tengono conto.

<sup>11</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministro per i Rapporti con il Parlamento, *Il primo anno del Governo Berlusconi in Parlamento*, 8 maggio 2009,

[http://www.governo.it/rapportiparlamento/salastampa/dossier/primo\\_anno\\_governo\\_berlusconi.pdf](http://www.governo.it/rapportiparlamento/salastampa/dossier/primo_anno_governo_berlusconi.pdf)

(il d.l. 112 del giugno 2008, convertito in agosto con alcune modificazioni), del ddl in materia di sviluppo economico, semplificazione e competitività (ancora in parlamento in data 8 maggio 2009) e delle deleghe al governo in materia di pubblica amministrazione e federalismo fiscale (divenute legge nella primavera del 2009).

3) Fase di messa a punto in senso tecnico dei saldi di bilancio e della finanziaria per il 2009, la cui approvazione parlamentare non ha avuto particolari problemi (il voto finale sui documenti di bilancio è avvenuto in data 22 dicembre 2008).

L'impianto della manovra è sicuramente innovativo, permettendo al governo una gestione più controllata delle politiche collegate alla manovra anche grazie a uso massiccio di strumenti come la decretazione d'urgenza. Tuttavia i rischi di "impantanamento parlamentare" dei provvedimenti sostantivi rimangono inalterati e hanno costretto il governo a nascondere all'interno di questi decreti e di disegni di legge omnicomprensivi una serie di misure di cruciale decisionalità, come per esempio quelle relative alla scuola, all'università, alla pubblica amministrazione. Inoltre, pur non rivestendo il tema della finanza pubblica un livello pronunciato di criticità nei rapporti interni al Pdl e tra esso e la Lega Nord (soprattutto al confronto con temi come la sicurezza, l'immigrazione o il federalismo), tutti questi provvedimenti sono stati oggetto di modifiche parlamentari e la sessione di bilancio ha visto due sconfitte del governo, poco influenti sul piano sostantivo ma clamorose visto la dimensione della maggioranza di centro-destra.

#### *I decreti legislativi e l'attività regolamentare*

Concludiamo l'analisi della produzione normativa del primo anno del governo Berlusconi IV soffermandoci dapprima sull'attuazione delle disposizioni di delega al governo. Uno strumento che ha già mostrato tutta la sua crescente rilevanza per gli esecutivi della così detta "Seconda Repubblica"<sup>12</sup>. Al termine del primo anno di governo, **il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva 25 decreti legislativi**, di cui, come indichiamo con la figura 3.4, 2 in attuazione di leggi delega (o meglio, a correzione di decreti attuativi di leggi delega approvate nel corso di precedenti legislature), e 23 in attuazione di direttive comunitarie.

Consideriamo, infine, l'attività regolamentare intrapresa dall'esecutivo nel corso di questi primi 12 mesi. Intanto, registriamo come, utilizzando ancora una volta lo strumento della decretazione d'urgenza, il governo abbia già messo a punto un provvedimento di semplificazione legislativa, presentato dal Consiglio dei Ministri a metà dicembre 2008, e approvato definitivamente dal parlamento il 17 febbraio 2009 (legge n. 9 del 2009).

Da ultimo, come di consueto, "quantifichiamo" l'esercizio del potere regolamentare da parte dell'esecutivo, proponendo il conteggio dei decreti presidenziali che, formalmente, veicolano i regolamenti predisposti dai vari ministeri. Nel periodo sotto esame, il governo Berlusconi IV ha raggiunto livelli di produzione regolamentare decisamente elevati. **Conteggiamo, infatti, ben 87 decreti presidenziali**, con un trend su base mensile, come vediamo con la figura 3.5, che appare costantemente in crescita.

---

<sup>12</sup> Su questo si rimanda ai saggi contenuti in Capano G., e Giuliani M. (a cura di), *Parlamento e processo legislativo in Italia*, Bologna, il Mulino 2001.

Tabella 3.1 Iniziative legislative del governo Berlusconi IV (al 27/04/2009)

	A Varati in Consiglio dei Ministri		B Approvati definitivamente dal Parlamento		C Pendenti in Parlamento		D Approvati da un ramo del parlamento	
	N	%	N	% di A	N	% di A	N	% di C
Ddl	22	21,0	5	22,7	17	77,3	4	23,5
Rat	39	37,1	21	53,8	18	46,2	7	38,9
Dl	35	33,3	34	97,1	1	2,9	0	0,0
Ddld	9	8,6	1	11,1	8	88,9	4	50,0
Tot.	105	100	61	58,1	44	41,9	15	34,1

Ddl: disegni di legge ordinari (escluse le ratifiche e i disegni di legge delega)

Rat: disegni di legge di ratifica di accordi e trattati internazionali

Dl: decreti legge

Ddld: Disegni di legge delega

\*\*\*

Figura 3.1. Percentuale di iniziative firmate e/o co-firmate dal Presidente del Consiglio sul totale dei provvedimenti varati mensilmente dal Consiglio dei Ministri, ratifiche escluse (al 27/04/2009)

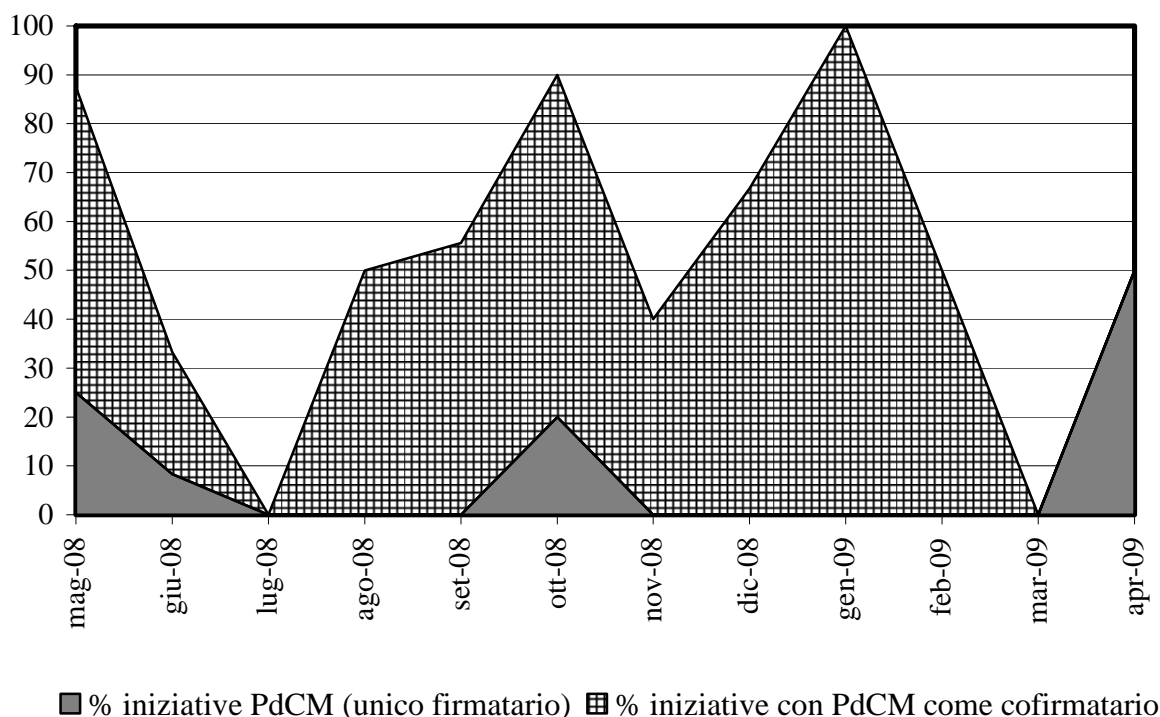
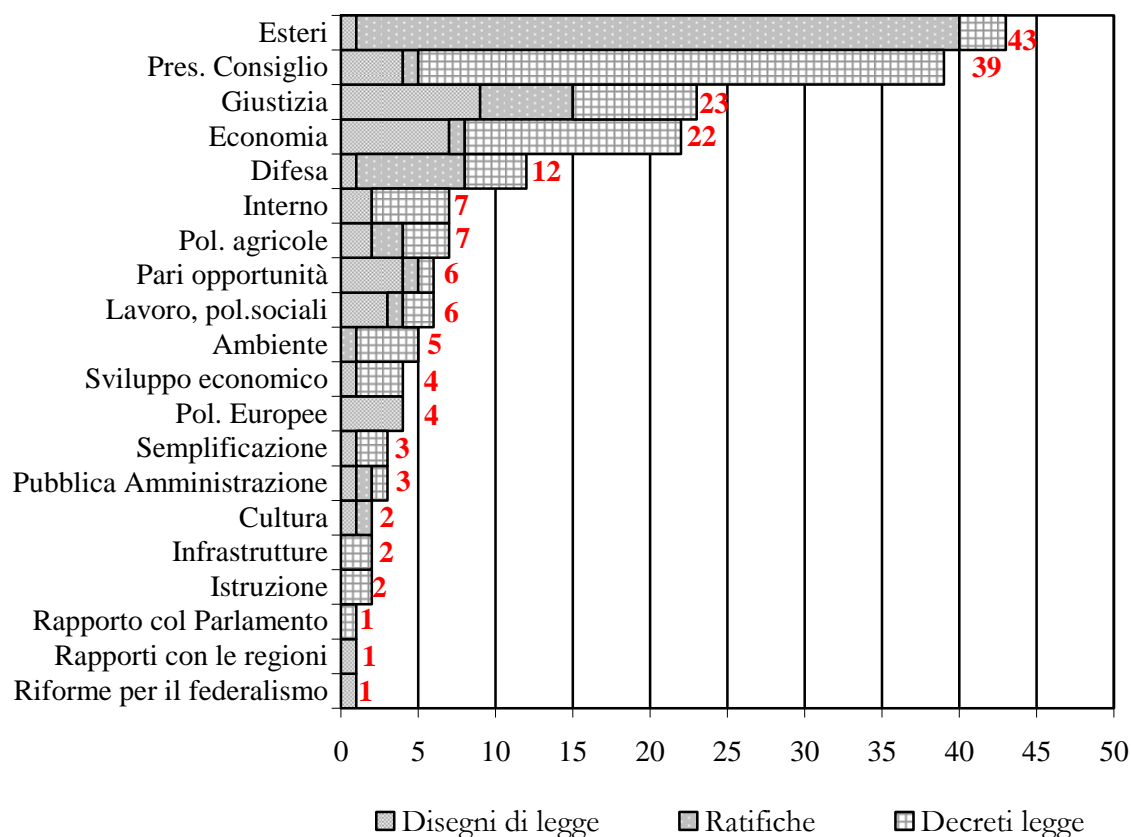


Figura 3.2. Numero di provvedimenti legislativi iniziati come primo firmatario (individualmente o insieme ad altri ministri) da ciascun membro del governo Berlusconi IV (al 27/04/2009)

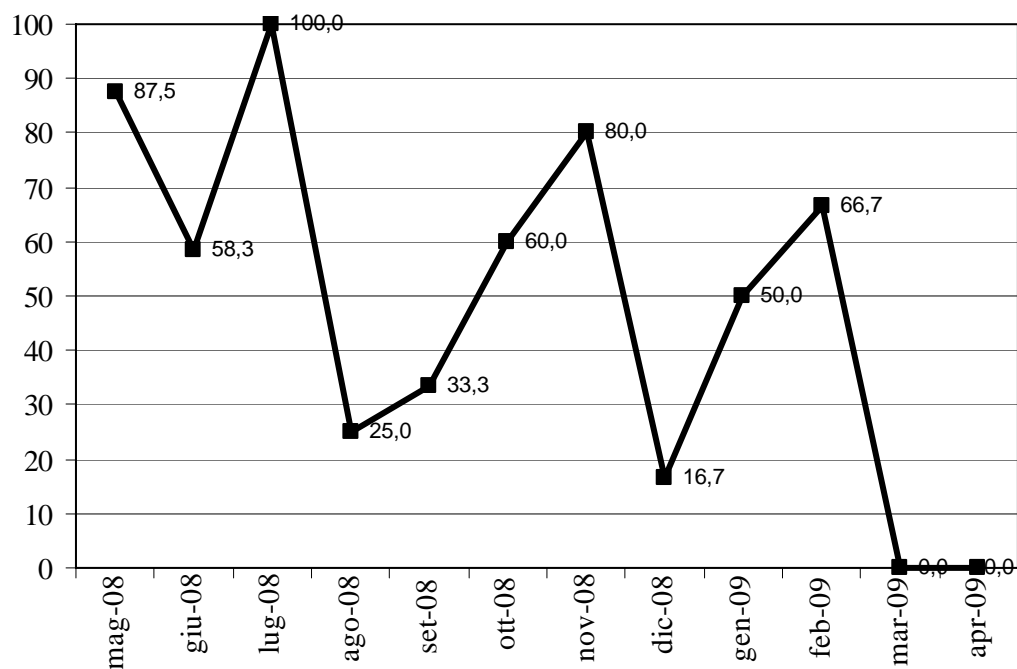


\*\*\*

Tabella 3.2. La natura programmatica dei disegni di legge del governo Berlusconi IV, ratifiche escluse (al 27/04/2009)

	Di natura programmatica	Di natura non programmatica	Tot.
Ddl	10 (45,5)	12 (54,5)	22 (100)
Ddld	5 (55,6)	4 (44,4)	9 (100)
DI	20 (57,1)	15 (42,9)	35 (100)
Tot.	35 (53,0)	31 (47,0)	66 (100)

Figura 3.3. Percentuale di provvedimenti di programma sul numero mensile di iniziative legislative varate dal Consiglio dei Ministri (al 27/04/2009)



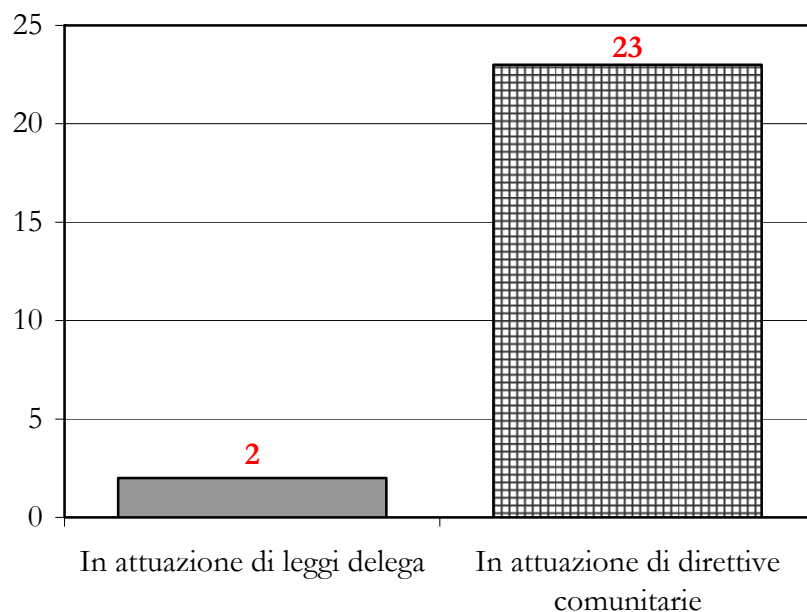
\*\*\*

Tabella 3.3. Percentuale di approvazione, tempi medi di approvazione e *indice medio di modifica* dei provvedimenti governativi (al 27/04/2009)

	n. provvedimenti approvati (% su totale presentati)	Tempi medi di approvazione	Media indice di modifica <sup>a</sup>
Ddl	5 (22,7)	76	0,054
Rat	21 (53,8)	65,7	-
Ddld	1 (11,1)	244	1,514
DL	34 (97,1)	50,6	1,378
Tot.	61 (58,1)	-	1,33

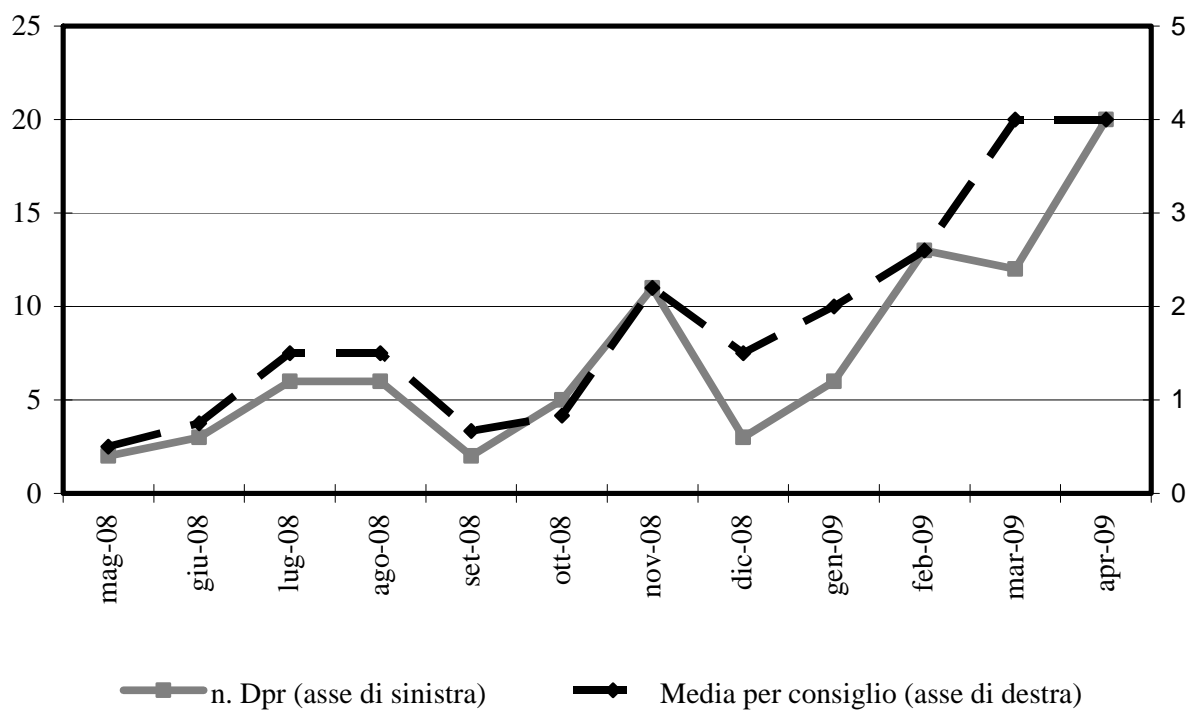
<sup>a</sup> Esclusi i disegni di legge di bilancio (e le ratifiche di trattati e accordi internazionali)

Figura 3.4. Decreti legislativi approvati definitivamente dal Consiglio dei Ministri, in attuazione di leggi delega e di direttive comunitarie



\*\*\*

Figura 3.5. Esercizio del potere regolamentare: i DPR (numero mensile e media mensile per riunione del Consiglio dei Ministri)



## Appendice alla sezione Produzione e performance legislativa del governo

### Tempi e modi dell'attività legislativa: Prodi I, Berlusconi II, Prodi II e Berlusconi IV a confronto

I dati sull'attività di iniziativa legislativa del governo Berlusconi IV ben si prestano ad una lettura in chiave diacronica. L'attuale esecutivo, infatti, nasce a circa 15 anni dall'avvio della così detta "Seconda Repubblica". Nasce, abbiamo visto, nel quadro di un sistema partitico/parlamentare uscito significativamente trasformato e semplificato dalla tornata elettorale dell'aprile 2008. Presenta caratteristiche (dalle dimensioni della maggioranza parlamentare, al grado di "concentrazione" partitica delle cariche ministeriali, alla strategia della *leadership* interna) che sembrano avvicinarlo a un modello "maggioritario" di governo, in qualche modo inedito per il sistema politico italiano. L'effettivo avvicinamento a tale modello, ovviamente, andrà misurato più avanti nel corso dell'esperienza dell'esecutivo in carica. E dipenderà, in buona sostanza, dalla tenuta della coalizione: quindi dai rapporti interni alla maggioranza, e dalla stessa capacità del primo ministro di coordinare e guidare l'azione dell'esecutivo. Quanto poi tale evoluzione della "forma di governo" assumerà realmente carattere sistemico e strutturale, piuttosto che essere legata a fattori congiunturali, dovranno essere future analisi a indicarcelo.

Qui scegliamo semplicemente di comparare i "numeri" dell'attività legislativa del governo Berlusconi IV con quelli dei governi nati all'inizio delle ultime tre legislature: i governi Prodi I, Berlusconi II, e Prodi II. Effettuiamo ovviamente tale comparazione su dati omogenei: considerando quindi i primi 12 mesi di attività di questi esecutivi. I dati che utilizziamo, come sopra, sono quelli dell'archivio sulla composizione e sull'attività dei governi italiani, che il CIRCaP cura ormai da molti anni (si veda <http://www.gips.unisi.it/circap/>).

### Il volume, e il successo, dell'iniziativa legislativa

Svolgiamo questa breve analisi, ancora una volta, osservando intanto la quantità di iniziative legislative presentate dal governo in parlamento. Una precisazione metodologica è però prima dovuta: i dati del governo Prodi I sono "al netto" delle reiterazioni dei decreti legge non convertiti. Di ciascuna "catena" di reiterazioni, dunque, viene preso in considerazione solo l'ultimo provvedimento<sup>13</sup>.

Ciò premesso, i dati che osserviamo nella figura A1 forniscono interessanti spunti di riflessione. Il governo Berlusconi IV presenta un numero assoluto di iniziative legislative più basso rispetto a quello di tutti gli altri esecutivi esaminati. E ciò è coerente con la tendenza che pare emergere dalla figura: quella verso una qualche forma di "razionalizzazione" dell'attività legislativa dei governi italiani. Che passa, intanto, per una minore quantità di iniziativa. E, in qualche misura, per un modello di iniziativa relativamente più "coerente". Osserviamo nella stessa figura A1, a tal proposito, anche la percentuale di iniziative "di programma" sul totale di quelle presentate da ciascun esecutivo (le ratifiche sono escluse). Troviamo, allora, come detto sopra, il governo Berlusconi IV al 33%. Ma notiamo anche come già con il governo Prodi II (al termine del primo anno) il *tasso di attività programmatica* fosse salito sopra quota 30%: ben al di sopra delle percentuali mostrate dal governo Prodi I (20,9%), e dallo stesso governo Berlusconi II (21,7%).

Come avevamo già avuto modo di notare (si veda la nota CIRCaP sul primo anno e mezzo del Governo Prodi II), la vera debolezza del governo Prodi II, si manifestava (viste anche le caratteristiche della maggioranza), non tanto nell'attività in seno al Consiglio dei Ministri, quanto piuttosto nella fase di "difesa parlamentare" delle proprie iniziative. La figura A2, in tal senso, ci dice che se il tasso di successo parlamentare dei provvedimenti varati dal governo Berlusconi IV si attesta al di sopra del 60% (sempre senza considerare le ratifiche), il governo Prodi II, al termine del primo anno, aveva visto approvato dai due rami del parlamento solo il 33% delle misure presentate. Ancora meno era riuscito ad ottenere il governo Prodi I (fermo a circa il 32%).

Ma, ancora una volta, occorre sottolineare come le diverse strategie di iniziativa messe in atto dai governi, abbiano avuto un forte impatto sulla capacità degli stessi esecutivi di "portare a casa" i provvedimenti licenziati in Consiglio dei Ministri. Basti osservare, a tal proposito, la figura A3 relativa al peso relativo della decretazione d'urgenza sul volume di provvedimenti governativi. I due esecutivi guidati da Berlusconi sono quelli che, in percentuale, dimostrano di fare più spesso affidamento sullo strumento del decreto legge: con il governo Berlusconi IV che, come abbiamo già visto, lo fa in misura preponderante sulle altre procedure (ordinarie) di iniziativa. È interessante, allora, notare come il governo Prodi II, riferimento cronologicamente più immediato, al termine del primo anno mostri una percentuale di decreti legge pari a poco più della metà di quella raggiunta in dodici mesi dal governo Berlusconi IV.

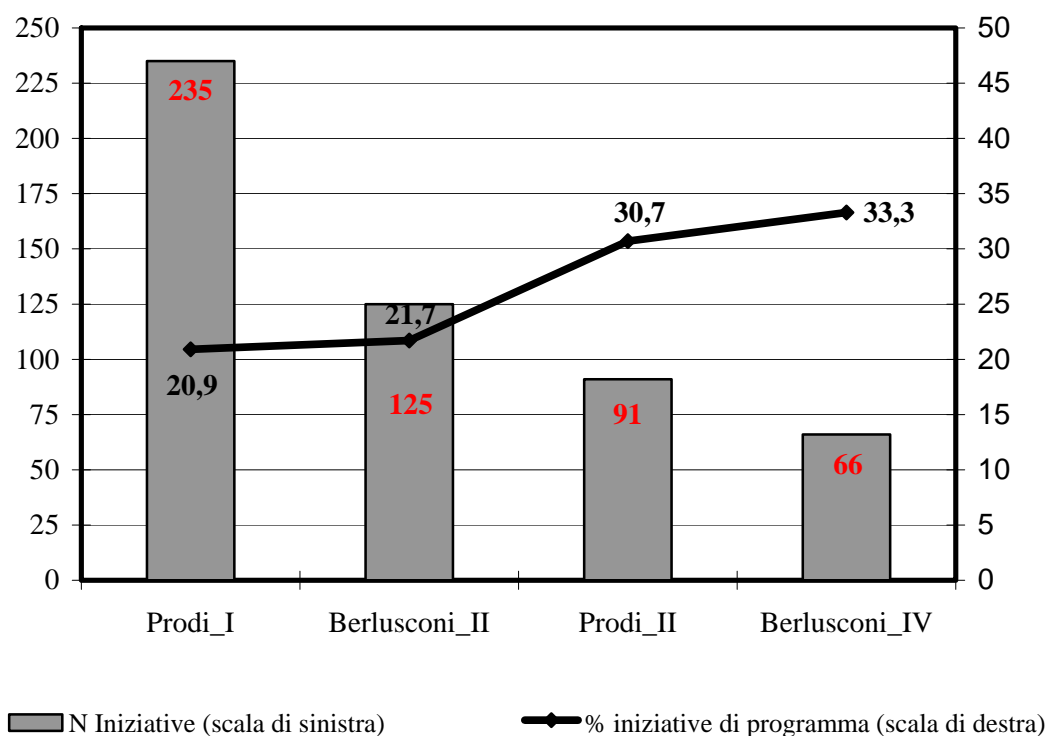
Anche ponendolo in prospettiva diacronica, dunque quello che viene messo in luce dall'attuale governo, ma, in buona sostanza, anche dal Berlusconi II (almeno al termine del primo anno), è un modello di iniziativa che vede un esecutivo, forte di una solida maggioranza parlamentare, adottare una strategia decisionale piuttosto "aggressiva". Scegliendo di concentrarsi su un numero limitato di priorità, e di "costringere" il parlamento ad approvarle in tempi molto brevi, attraverso l'uso dei decreti legge (corredandoli spesso, come si dirà nella prossima sezione, della questione di fiducia). Un modello che, proprio prevedendo il ricorso sistematico alla decretazione d'urgenza, mostra anche un deciso grado di *concentrazione* dell'iniziativa in capo alla presidenza del consiglio (almeno formalmente, tenuta a firmare ciascun decreto legge): che partecipa alla formulazione di gran parte dei provvedimenti predisposti dai vari ministeri. Rispetto a tale modello, quello messo in luce dai due governi Prodi, e soprattutto dal più recente governo Prodi II, è un modello più manifestamente legato ad una logica

<sup>13</sup> La pratica della reiterazione dei decreti non convertiti dal parlamento entro il termine previsto di 60 giorni, ha lungamente caratterizzato la prassi legislativa dei governi italiani, dando vita a vere e proprie "catene" che ne estendevano gli effetti anche molto a lungo. Tale prassi è poi stata interrotta dalla sentenza n. 360/196 della Corte Costituzionale che, di fatto, ne ha sancito l'incostituzionalità.



*coalizionale*, e, soprattutto, vincolato alle debolezze strutturali di una maggioranza frammentata e debole numericamente. Un modello che, per ciò stesso, vede restringersi lo spazio a disposizione di strumenti di “forzatura” dell’ordinario processo legislativo, come la decretazione d’urgenza. Con la figura A4, osserviamo poi come questo modello “preveda” anche una minore capacità della presidenza del consiglio di concentrare e coordinare l’iniziativa legislativa del *cabinet*. Anche se, avevamo già avuto modo di dirlo: «oltre al maggiore grado di condizionamento politico per il leader del centro-sinistra, questa differenza corrisponde anche ad una precisa distinzione nello stile di leadership dei due presidenti: più presidenzialista e “comunicatore” Berlusconi, più orientato alla delega e “mediatore” Prodi» (Rapporto CIRCaP sul governo italiano, ed. 2008).

Figura A1. Numero assoluto delle iniziative legislative per governo, al termine del primo anno (ratifiche e reiterazioni escluse)



\*\*\*

Figura A2. Numero assoluto provvedimenti approvati al termine del primo anno di governo, e percentuale sul totale dei provvedimenti varati (ratifiche e reiterazioni escluse)

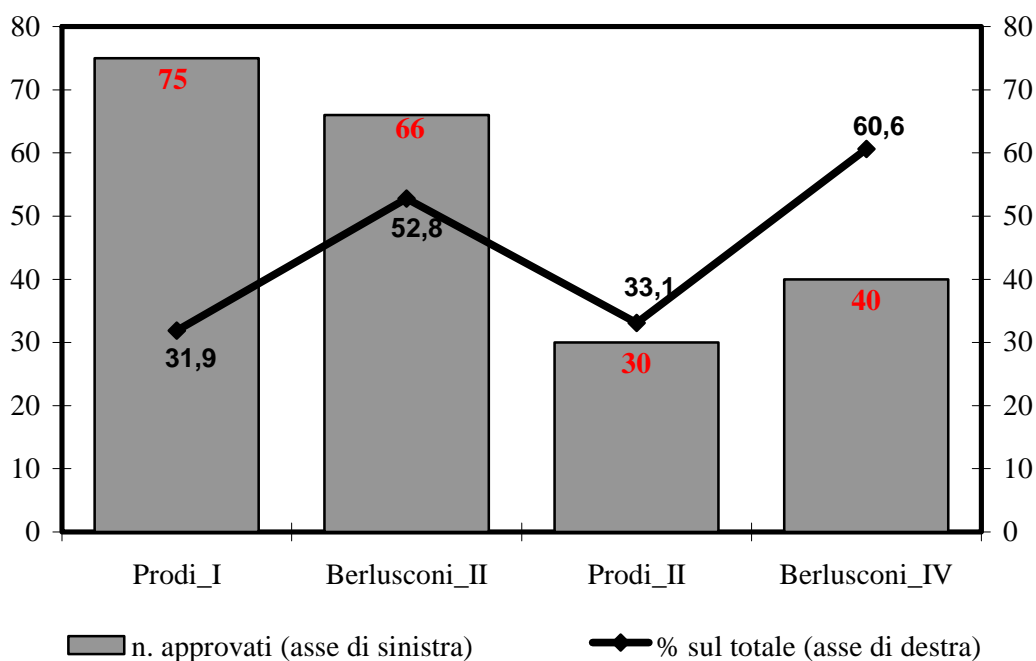
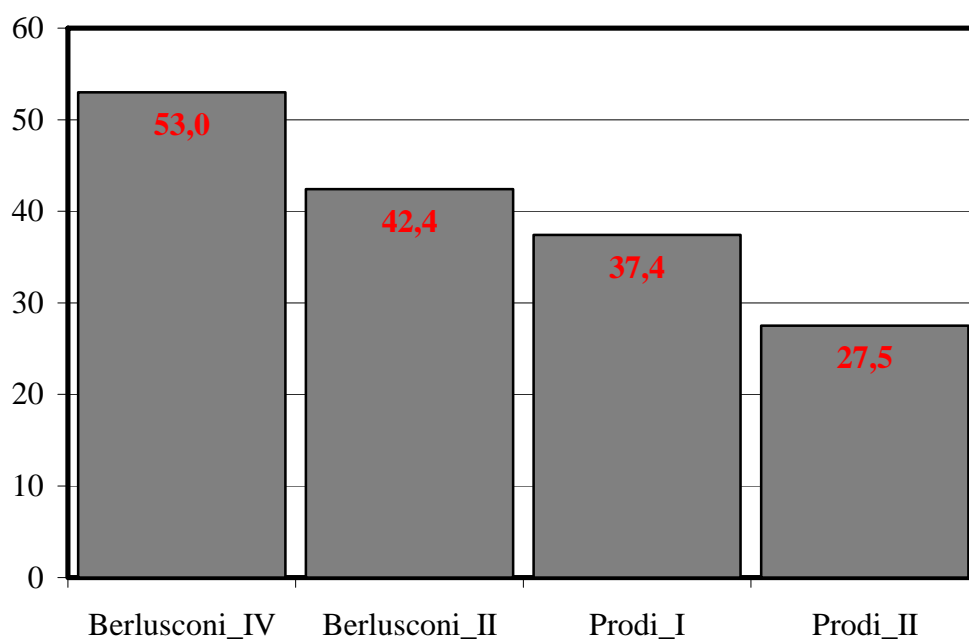
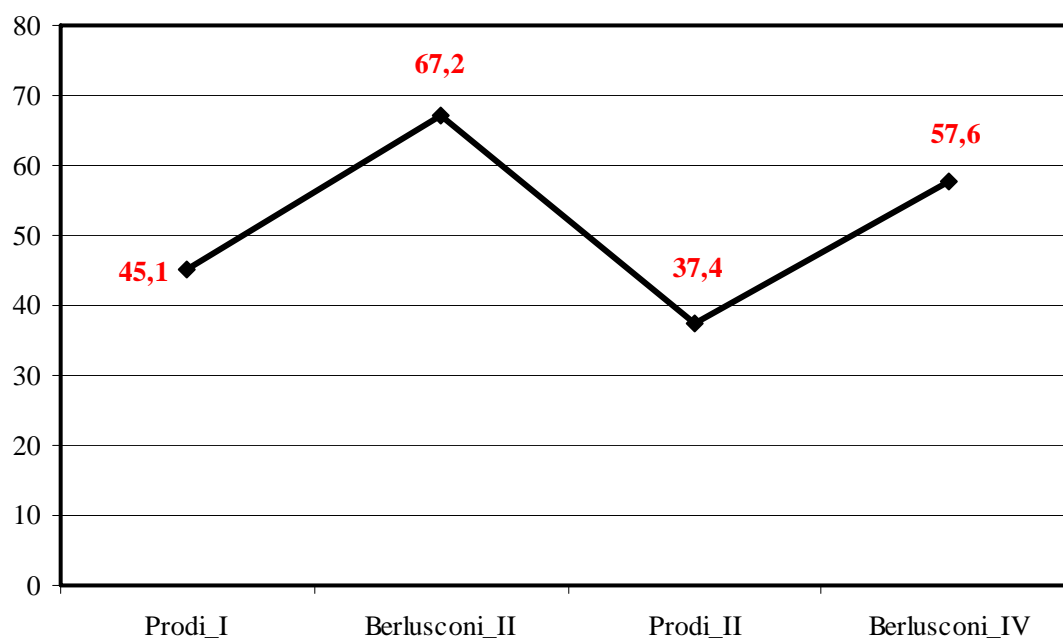


Figura A3. Percentuale di decreti legge sul numero complessivo di provvedimenti presentati dal governo in parlamento, escluse ratifiche internazionali e decreti legge del governo Prodi I reiterati



\*\*\*

Figura A4. Percentuale delle iniziative legislative varate dal governo al termine del primo anno che vedono il Presidente del Consiglio tra i primi firmatari (ratifiche e reiterazioni escluse)



## IV Governo e Opposizione in Parlamento

### Scheda

Questioni di fiducia presentate dal governo Berlusconi IV nel suo primo anno	15
Questioni di fiducia presentate dal governo Prodi II nel suo primo anno	13
Presentazione del governo ombra	9 maggio 2008
Gruppo parlamentare PD alla Camera (inizio legislatura)	217
Gruppo parlamentare PD al Senato (inizio legislatura)	119
Gruppo parlamentare PD alla Camera (maggio 2009)	216
Gruppo parlamentare PD al Senato (maggio 2009)	118
Numero di ministri ombra (primo giorno di mandato)	21
Variazioni nella composizione del governo ombra	3
Scioglimento del governo ombra	21 febbraio 2009

Abbiamo appena visto come in questo primo anno il governo Berlusconi IV abbia adottato una strategia d'azione piuttosto decisa nei confronti del parlamento. I decreti legge, in particolare, si sono rivelati lo strumento più utilizzato da un esecutivo chiaramente orientato a definire l'agenda del processo legislativo, e a "incassare" in tempi rapidi l'approvazione definitiva delle proprie decisioni. In tale prospettiva va letto anche il frequente ricorso alla questione di fiducia da parte del governo: dispositivo utilizzato spesso dall'esecutivo "in accoppiata" con quello della decretazione d'urgenza, o con i *maxi-emendamenti* presentati dallo stesso governo. In questa sezione, allora, forniamo alcuni dati relativi al ricorso alla fiducia da parte del governo Berlusconi IV, comparandoli anche con quanto fatto, nei primi 12 mesi, da un governo operativo in un quadro politico (a partire dalle caratteristiche e dalla forza della maggioranza) sostanzialmente diverso, come il governo Prodi II.

Ma l'azione "di forza" del governo in parlamento, ci suggerisce anche di osservare il *comportamento* dell'opposizione nella stessa arena legislativa. Ci soffermeremo, allora, sulle caratteristiche di un fenomeno inedito (anche se non del tutto) nella storia repubblica italiana: quello della nascita di un *governo ombra*. E osserveremo poi il comportamento di voto dell'opposizione sulle leggi governative approvate dal parlamento, che ci fornirà alcune indicazioni sullo *stile* e le *strategie* messe in luce dai diversi gruppi di minoranza.

#### *Il ricorso alla questione di fiducia da parte del governo*

Nei 12 mesi di attività che qui monitoriamo, **per 15 volte, il governo ha posto la questione di fiducia sull'approvazione di propri provvedimenti legislativi**: 4 volte al Senato, e 11 volte alla Camera. **Lo ha fatto, complessivamente, su 10 disegni di legge all'esame del parlamento: tutti, come vediamo con la tabella 4.1, riguardanti la conversione di altrettanti decreti legge.** Il governo, dunque, non solo ha "contingentato" l'approvazione delle proprie priorità legislative veicolandole attraverso procedure d'urgenza, ma non ha esitato a "blindarne" il percorso attraverso i due rami parlamentari. Tanto più, come detto, che la fiducia è stata spesso posta dall'esecutivo su propri emendamenti, sostitutivi di intere sezioni di testo di provvedimenti già inviati all'esame del parlamento. L'uso combinato di decretazione d'urgenza, emendamento e fiducia, dunque, conferma quanto prima osservato: l'attuale governo mostra di volere "determinare" con decisione non solo i tempi di approvazione dei propri provvedimenti, ma anche, e soprattutto, i contenuti degli stessi (anche solo agendo come "filtro" ultimo delle richieste provenienti dai settori della maggioranza, incamerate in emendamenti predisposti dallo stesso esecutivo).

La questione di fiducia, dunque, viene utilizzata da un governo *forte* in parlamento e, almeno in questa fase iniziale, abbastanza coeso al suo interno, non solo come strumento per serrare i ranghi della maggioranza (comunque solida numericamente), ma anche come vera e propria procedura di *drafting* legislativo.

I dati mostrano che il governo Prodi II aveva fatto un uso solo leggermente più limitato della questione di fiducia. **Al termine del suo primo anno, infatti, il precedente governo di centro-sinistra aveva posto per 13 volte la questione di fiducia su un totale di 7 progetti di legge: 2 disegni di legge ordinari, e 5 decreti legge.** Delle 13 questioni di fiducia votate dal parlamento, 3 avevano riguardato il disegno di legge per la disposizione della manovra finanziaria del 2007: un provvedimento cruciale, dunque, per la definizione delle politiche del governo, in merito al quale, più forti si erano, probabilmente, rivelate le tensioni interne alla maggioranza (allora, lo ricordiamo, particolarmente debole al Senato).

Come già accennato, la manovra di finanza pubblica si conferma d'altra parte un momento particolarmente critico nei rapporti interni alla coalizione di governo, e, in particolare, tra esecutivo e maggioranza parlamentare. La legge finanziaria per il 2009 è stata approvata senza il ricorso alla questione di fiducia da parte del governo Berlusconi IV. Tuttavia, ben tre (nei due passaggi alla Camera e in quello al Senato) sono state le richieste di fiducia poste sull'approvazione della così detta «manovra d'estate», l'ampio decreto legge omnibus sul quale evidentemente si potevano concentrare le azioni micro-distributive dei parlamentari (anche) di maggioranza. Come abbiamo visto, la strategia del governo ha pagato sotto l'aspetto della capacità di incidere sull'azione di finanza pubblica, ma lascia ancora ampi margini ad interventi di trasformazione profonda rispetto alla formulazione delle politiche pubbliche operata dal governo e soprattutto a fenomeni di resistenza e ritardo nell'approvazione dei provvedimenti.

#### *Il governo Berlusconi IV e l'opposizione*

Come abbiamo visto, all'indomani delle elezioni del 2008, la semplificazione del quadro partitico risultava evidente dalla composizione delle due Camere. L'opposizione nella XVI legislatura è rappresentata – escludendo alcuni parlamentari isolati ed esponenti di piccoli partiti locali – da tre forze politiche organizzate, due delle quali provenienti dalla ex coalizione di governo (Pd e IdV) ed una (l'Udc) legata fino ad un tempo non lontano alle forze dell'attuale governo. I dati (cfr. *infra*) confermano l'atteggiamento generalmente più “morbido” dell'Udc nell'azione legislativa, emerso in vari passaggi parlamentari dell'ultimo anno<sup>14</sup>. Analogamente, si può asserire facilmente che il comportamento dell'altro piccolo partito di opposizione – l'IdV – sia tendenzialmente improntato al “muro contro muro”. Questo sia per le forti critiche sostantive portate dal partito di Di Pietro a gran parte delle politiche di governo, sia per il disallineamento di questo partito rispetto a certe scelte “bipartisan” come quelle che hanno portato alla elezione di Sergio Zavoli alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. In questo quadro è allora molto rilevante osservare il confronto parlamentare tra il governo (attraverso la sua maggioranza) ed il partito maggiore dell'opposizione: il Pd di Veltroni e poi (dal febbraio 2009) di Franceschini. Una sostanziale novità, da questa parte della barricata, è stata quella della esperienza di un governo ombra monopartitico, guidato dal segretario del Pd e candidato premier sconfitto alle elezioni, Walter Veltroni.

#### *Struttura e composizione del governo ombra*

All'indomani dell'insediamento del governo Berlusconi IV, il 9 Maggio 2008, viene presentato il governo ombra del Partito Democratico, il secondo nella storia politica italiana, dopo quello guidato da Achille Occhetto nel 1989. Il governo ombra, presieduto dal segretario del partito Walter Veltroni, è costituito da 21 ministri, come il governo Berlusconi IV (Tabella 4.1), tra i quali 12 uomini e 9 donne. Non tutti sono membri del parlamento appena eletto.

---

<sup>14</sup> Ma questo non vuol dire che non vi siano degli esiti di voto *bipartisan* con l'opposizione del partito centrista, come avviene per esempio nella “grande coalizione” tedesca. È il caso del voto recente sul disegno di legge delega relativo al federalismo fiscale.

Fanno parte del governo ombra anche il vicesegretario del Pd Dario Franceschini, i capigruppo alla Camera e al Senato, Antonello Soro e Anna Finocchiaro, ed Enrico Morando e Ricardo Franco Levi, rispettivamente coordinatore e portavoce del partito. Il 29 Maggio 2008 vengono nominati, inoltre, Cesare Damiano come vice ministro del Lavoro, Salvatore Vassallo e Stefano Fassina rispettivamente come consulenti per gli affari istituzionali e le questioni economiche. Il numero dei componenti del governo ombra sale a 24 tra ministri e viceministri. Dopo meno di un anno, il 21 Febbraio 2009, in seguito alle dimissioni di Walter Veltroni e all'elezione di Dario Franceschini quale nuovo segretario del Pd, il governo ombra viene dichiarato decaduto. Il nuovo organigramma del partito prevede 12 aree tematiche e 12 relativi responsabili, al posto dei 24 ministri e vice ministri del governo ombra.

#### *L'attività del governo ombra: iniziativa legislativa e comportamento di voto*

Al 28 Aprile 2009, il gruppo Pd ha presentato 603 disegni di legge alla Camera e 449 al Senato, per un totale di 1052 disegni di legge presentati in Parlamento. Questi numeri ci forniscono indicazioni sul volume dell'iniziativa legislativa del principale partito di opposizione, ma non chiariscono il relativo grado di successo parlamentare. Se andiamo a verificare lo stato di questi disegni di legge, possiamo osservare che 1015 di questi hanno intrapreso l'iter parlamentare, ma non l'hanno ancora concluso, solo 12 sono stati approvati in prima lettura, 11 assorbiti, 13 ritirati, 1 stralciato.

Tra questi disegni di legge, 94 sono stati presentati dai ministri ombra del Pd e (a partire dal 21 Febbraio 2009) dai responsabili delle aree tematiche del Pd. Nei grafici di seguito riportati, si può osservare la loro suddivisione per settori ministeriali e si può verificare lo stato attuale (maggio 2009) del loro iter.

Nella figura 4.1 possiamo osservare che la Sen. Vittoria Franco e gli On. Lanfranco Tenaglia ed Ermete Realacci, rispettivamente a capo dei settori pari opportunità, giustizia e ambiente, sono stati i più "produttivi", tra i ministri ombra del Pd, presentando come primi firmatari un totale di 44 disegni di legge. Da quanto emerge nel grafico successivo (Figura 4.2), tuttavia, si può notare che non sempre i ministri ombra del Pd hanno presentato disegni di legge inerenti al loro settore di competenza. Nell'area giustizia, ad esempio, sono stati presentati 22 disegni di legge, ma solo 14 dall'On. Lanfranco Tenaglia; nell'area welfare – politiche sociali e lavoro, ne sono stati presentati 12, ma solo uno dall'On. Enrico Letta. Inoltre, va ricordato che non tutti i ministri ombra nominati da Walter Veltroni erano membri del parlamento appena eletto. Alcuni di loro, pertanto, non hanno avuto materialmente la possibilità di presentare proposte a loro firma.

La figura 4.3 ci illustra lo stato attuale dei disegni di legge presentati dai ministri ombra e dai responsabili delle aree tematiche, suddivisi per area ministeriale. Questi dati, dunque, ci forniscono un'indicazione sul grado di successo parlamentare di queste iniziative. Al 28 Aprile 2009, nessuno dei disegni di legge presentati da membri del governo ombra del Pd è stato approvato in via definitiva dal Parlamento. Tra i 94 disegni presentati, 17 devono ancora essere assegnati alla commissione competente, 59 sono stati assegnati, ma non ancora esaminati, 15 sono in corso di esame in commissione, uno ha concluso l'esame in commissione, uno è in corso di esame in assemblea e uno è stato ritirato.

#### *Comportamento di voto dell'opposizione su disegni di legge del governo*

Accanto all'iniziativa legislativa del principale partito di opposizione in Parlamento, di estrema importanza è il comportamento di voto dell'opposizione nei confronti dell'iniziativa del governo. Per misurarlo, abbiamo costruito un "indice di opposizione". L'indice, calcolato in relazione all'ultima votazione alla camera sui provvedimenti approvati, è dato dal rapporto tra il numero di voti non favorevoli ed il totale dei componenti il gruppo<sup>15</sup>. Per ciascuna legge di origine governativa, l'indice è uguale alla percentuale di voti non favorevoli espressi dai membri di ciascuno dei tre gruppi di opposizione, sul totale dei membri del gruppo. Pur con qualche possibile imprecisione (dovuta alle assenze "per missione" dei parlamentari), si considera il totale dei componenti dei gruppi perché alla Camera, dove le astensioni non vengono conteggiate nel totale dei voti validi, il non partecipare al voto

<sup>15</sup> Le astensioni sono considerate come "voti favorevoli" perché, alla Camera, diversamente dal Senato, non rientrando nel computo dei voti validi determinano un abbassamento automatico del "quorum" per l'approvazione,

è considerato un comportamento altamente *conflittuale*. Dunque, le assenze vengono conteggiate insieme ai “no” (come se gli assenti avessero preso parte al voto) e questo totale viene diviso per  $N = i$  componenti di ciascun gruppo.

La figura 4.4 ci illustra, dunque, l'indice di opposizione dei gruppi di minoranza alla Camera, ossia Partito Democratico, Italia dei Valori e Udc, alle leggi di origine governativa. Nella figura 4.5, possiamo invece osservare l'indice medio di opposizione nel voto, calcolato sull'ultimo voto alla Camera per ciascuno dei tre gruppi di minoranza. L'indice medio di opposizione del gruppo Udc è uguale a 0.516, l'indice del gruppo Pd è pari a 0.652 e quello del gruppo Idv è 0.787. L'Italia dei Valori appare, dunque, da questi dati, come il gruppo con l'atteggiamento più “conflittuale” (in termini di voto) nei confronti del Governo, tra i gruppi di minoranza alla Camera.

Tabella 4.1 La struttura del governo ombra del Pd (2008-2009)

Ministeri	Lista dei ministri	Lista dei ministri ombra
Esteri	Franco Frattini	Piero Fassino
Interno	Roberto Maroni	Marco Minniti
Giustizia	Angelino Alfano	Lanfranco Tenaglia
Economia	Giulio Tremonti	Pier Luigi Bersani
Istruzione	Mariastella Gelmini	Mariapia Garavaglia
Sviluppo Economico	Claudio Scajola	Matteo Colaninno
Welfare	Maurizio Sacconi	Enrico Letta
Difesa	Ignazio La Russa	Roberta Pinotti
Politiche Agricole	<i>Luca Zaia</i>	Alfonso Andria
Ambiente	Stefania Prestigiacomo	Ermete Realacci
Infrastrutture e Trasporti	Altero Matteoli	Andrea Martella
Beni e Attività Culturali	Sandro Bondi	<i>Vincenzo Cerami</i>
Comunicazione	Elio Vito	Giovanna Melandri
Riforme	Umberto Bossi	Sergio Chiamparino
Rapporti con le Regioni	Raffaele Fitto	Mariangela Bastico
Pubblica Amministrazione e Innovazione	Renato Brunetta	Linda Lanzillotta
Pari Opportunità	Mara Carfagna	Vittoria Franco
Semplificazione normativa	Roberto Calderoli	Beatrice Magnolfi
Politiche Comunitarie	Andrea Ronchi	Maria Paola Merloni
Attuazione del Programma	Gianfranco Rotondi	Michele Ventura
Politiche Giovanili	Giorgia Meloni	Pina Picierno

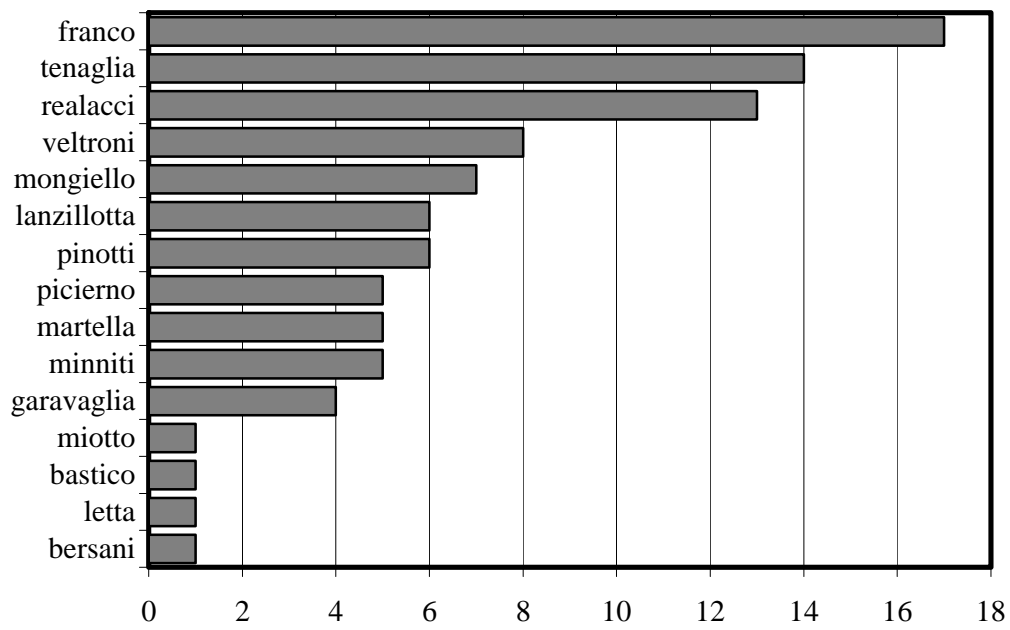
Nota: in corsivo i nomi dei ministri/ministri ombra non parlamentari

\*\*\*

Tabella 4.2. I responsabili delle Aree tematiche del Pd. 2009

Aree tematiche	Responsabili
Economia	Pierluigi Bersani
Esteri	Piero Fassino
Educazione	Beppe Fioroni
Pubblica Amministrazione	Linda Lanzillotta
Welfare	Enrico Letta
Cultura	Giovanna Melandri
Sicurezza	Marco Minniti
Politiche regionali	Margherita Miotto
Agricoltura	Colomba Mongiello
Difesa	Roberta Pinotti
Ambiente	Ermete Realacci
Giustizia	Lanfranco Tenaglia

Figura 4.1. Iniziativa legislativa dei ministri ombra o dei responsabili delle aree tematiche



\* \* \*

Figura 4.2. Disegni di legge iniziati da ministri ombra o responsabili aree tematiche suddivisi per settori ministeriali

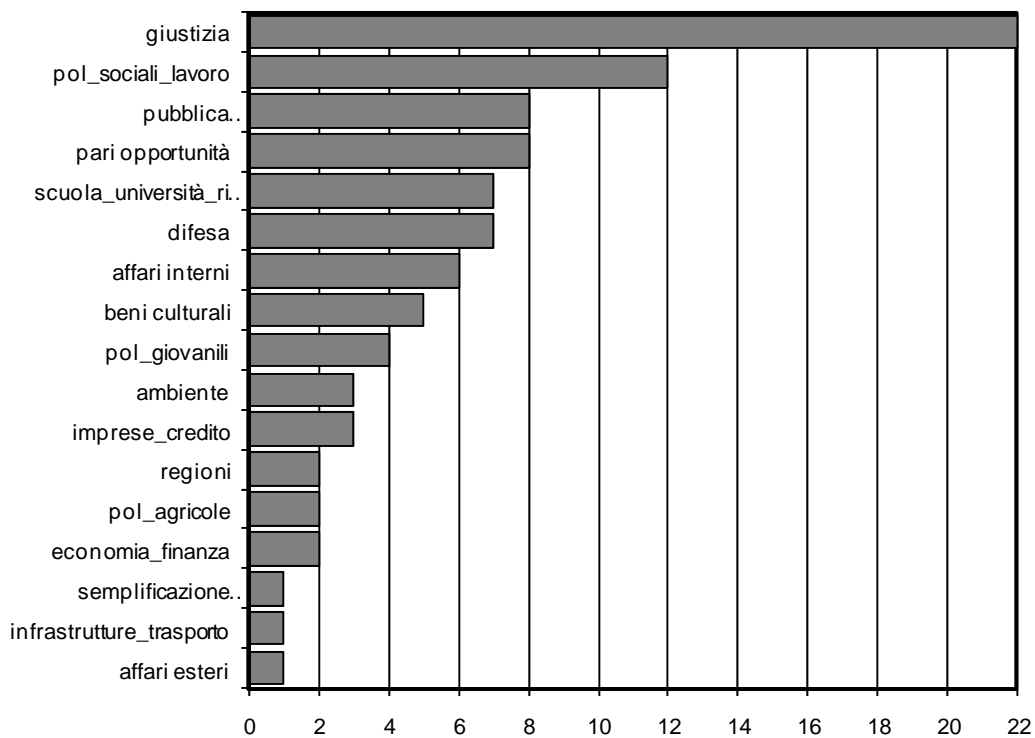
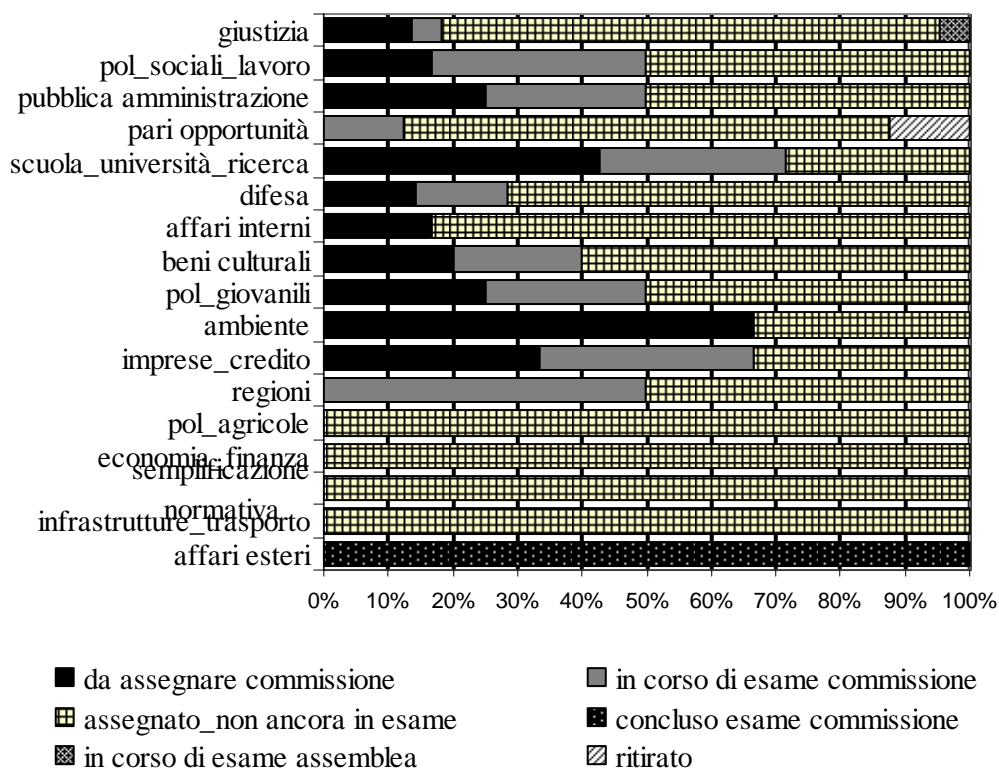




Figura 4.3. Stato attuale (maggio 2009) dei disegni di legge iniziati da ministri ombra o responsabili aree tematiche (dati in percentuale sulle iniziative varate)



\*\*\*

Figura 4.4. Indice di opposizione dei gruppi di minoranza alle leggi di origine governativa.

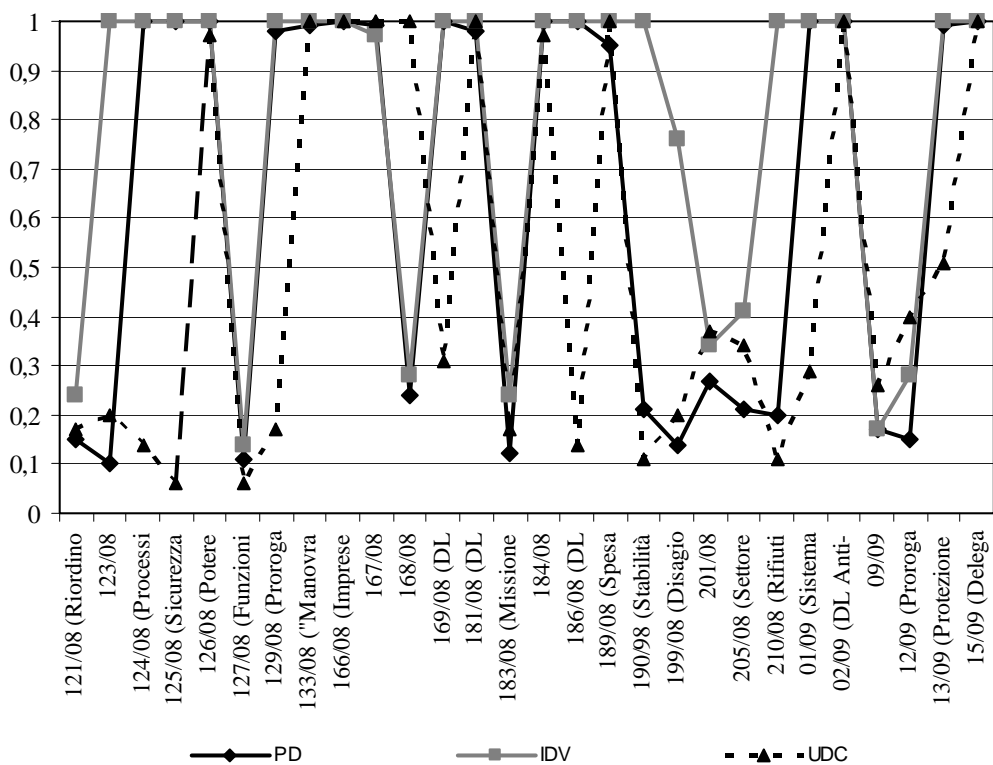
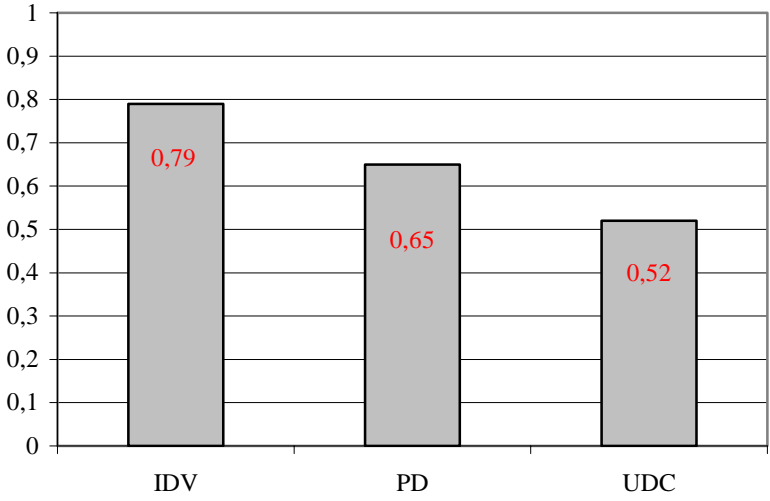


Figura 4.5. Indice medio di opposizione dei gruppi di minoranza alle leggi di origine governativa



## V La popolarità del governo

### Scheda

Consenso iniziale del governo Berlusconi IV	56,1%
Consenso più basso del governo nel corso del primo anno (luglio 2008)	46,6 %
Consenso al termine del primo anno (aprile 2009)	55,6 %
Consenso iniziale del governo Berlusconi II (2001)	27,4 %
Consenso iniziale del governo Prodi II (2006)	35,6 %
Fiducia in Silvio Berlusconi come Presidente de Consiglio (Aprile 2009 – dati IPR Marketing)	56%

I giudizi che i cittadini formulano sull'operato del governo hanno da tempo perso il carattere di curiosità estemporanea sollecitata e offerta dai media, e rapidamente soddisfatta e consumata dai lettori di quotidiani e spettatori di telegiornali. Le alternanze di governo che il bipolarismo italiano ha realizzato, unite alla marcata visibilità dei governi rispetto a quella più incerta dei partiti, e la crescente personalizzazione della politica contribuiscono a dare vita ad una campagna permanente nella quale l'operato e l'efficacia delle azioni del governo sono oggetto di costante attenzione e scrutinio da parte dell'opinione pubblica e degli osservatori.

Gli stessi governi investono in campagne di comunicazione finalizzate a diffondere e pubblicizzare le proprie realizzazioni, così come i partiti dell'opposizione danno vita ad eventi ed occasioni di visibilità con il fine di conquistare le prime pagine dei giornali. Non mancano ovviamente prospettive critiche su tutta questa intensa attività di comunicazione, sollecitate da preoccupazioni in merito alla possibile "manipolazione" che il sistema politico e dei media – i cui confini nel caso dei governi di centro-destra guidati da Silvio Berlusconi appaiono invero labili – potrebbe esercitare sull'opinione pubblica. Tuttavia questa appare complessivamente "ragionevole", relativamente sofisticata e capace di autonoma interpretazione delle vicende politiche, e tende a reagire in modo razionale agli eventi politici ed economici pur naturalmente leggendoli e filtrandoli attraverso i propri orientamenti politici.

La popolarità del governo ha acquisito quindi una forte valenza politica. Semplicemente perché è divenuta elettoralmente rilevante. Le scelte di voto di un elettorato i cui tradizionali ancoraggi politici (dalla classe sociale alla religione) appaiono sempre più in declino dipendono infatti in misura significativa dai giudizi che esso formula sull'operato del governo (in carica). Un governo che, agli occhi dell'opinione pubblica, ha ben operato ha una alta probabilità di riconferma da parte degli elettori. La sconfitta (di misura) del centro-destra nel 2006 e quella ben più netta del centro-sinistra nel 2008 sono accomunate da una popolarità<sup>16</sup> dei rispettivi governi al di sotto del 30% di giudizi positivi (Fig. 5.1). La curva che descrive la popolarità dei governi segue una forma ad U: alta all'avvio del mandato, tende a declinare nel corso della legislatura per poi risalire nel periodo finale vicino al momento elettorale. Entrambi i governi presieduti da Berlusconi (2001-2006) e Prodi (2006-2008) presentano un simile andamento (nel caso di Prodi bruscamente interrotto). I mesi iniziali dell'esperienza di governo vedono così i cittadini esprimere tassi di consenso favorevoli all'esecutivo compresi tra il 30% ed il 40%. Nel periodo successivo l'attrito di governo li comprime tra il 20% ed il 30%.

Rispetto a questo quadro, **l'esecutivo guidato da Berlusconi dall'aprile 2008 appare per il momento differenziarsi nettamente**, in particolare su due aspetti. Anzitutto **il consenso iniziale (pari al 56,1%) si situa ben al di sopra della popolarità di avvio di cui ha goduto lo stesso**

<sup>16</sup> La "popolarità del governo" è definita come la percentuale di intervistati che in inchieste mensili rispondono "molto positivamente" e "abbastanza positivamente" alla domanda: "Come valuta l'operato complessivo del governo fino a questo momento?".

**governo di centro-destra nel 2001 (27,4%) e quello guidato da Prodi nel 2006 (35,6%).** E' vero che i mesi successivi hanno visto all'opera quell'attrito di consensi atteso (definito dallo studioso danese Paldam come il costo del governo – *cost of ruling*), ed esemplificato dal calo di popolarità in concomitanza della manovra finanziaria, ma interrotto da una ripresa di consenso a seguito del terremoto in Abruzzo, la cui reazione governativa è stata sino ad ora apprezzata dall'opinione pubblica nazionale. Tuttavia, per arrivare al secondo aspetto, questa dinamica si è dispiegata su **una banda di approvazione sensibilmente più alta rispetto al passato, compresa tra il 45% ed il 56% e che avvicina l'Italia ad altri paesi europei i cui governi godono di consensi più alti rispetto ai passati esecutivi italiani.** Molteplici spiegazioni di questi elevati valori medi sono possibili: un rafforzato ma semplice effetto leader; oppure una maggiore omogeneità politica della compagine governativa; oppure la compattezza del nuovo e principale partito del centrodestra, il Pdl; infine, una percepita forte efficacia dell'azione governativa. Solo il dispiegarsi della legislatura potrà consentire di valutare la plausibilità e significatività di tali ipotesi. Per il momento, al bilancio di un anno di governo, è di qualche interesse esaminare brevemente le dinamiche della popolarità in alcuni segmenti della cittadinanza.

Nell'autunno-inverno del periodo in esame si osserva **un leggero gender gap nell'andamento della popolarità del governo, con le donne che appaiono più critiche degli uomini** (Fig. 5.2). Più marcato è il gap legato alla religiosità (misurata dalla frequenza alle funzioni religiose). Coloro che frequentano assiduamente o anche irregolarmente danno un sostegno più forte di coloro che non frequentano mai (Fig. 5.3). Ciò suggerisce che le vicende legate ai temi bio-etici, e segnatamente il caso Eluana Englaro, hanno avuto un impatto – speculare tra cattolici e laici - sul gradimento dell'azione di governo. Sensibili differenze si osservano anche riguardo lo status occupazionale. Fermo restando **il più alto livello di consenso riscontrato tra i lavoratori autonomi e liberi professionisti – che costituiscono una importante componente della base elettorale dei partiti di governo – rispetto al lavoro dipendente**, si osserva un andamento divergente nelle dinamiche di consenso di questi due gruppi durante la manovra finanziaria di autunno (Fig. 5.4): a novembre 2008 il picco massimo tra i lavoratori autonomi si associa al valore minimo osservato tra gli impiegati. Nel mese successivo, le posizioni si invertono, a testimonianza della reattività dei gruppi sociali allo svolgersi dei dibattiti e decisioni governative. L'andamento della popolarità del governo tra gli operai – che esprimono livelli di consenso intermedio rispetto ai due precedenti gruppi sociali - appare in costante contrazione dall'avvio della legislatura sino a Febbraio 2009, per risalire quindi, parzialmente, a Marzo ed Aprile.

Quale andamento presenta infine la popolarità di governo nell'elettorato dei partiti? Non sorprendentemente (Fig. 5.5) il consenso è alto e stabile tra gli elettori che nel 2008 hanno votato per il Pdl. Più instabile, e leggermente inferiore soprattutto negli ultimi mesi, appare il livello di approvazione degli elettori della Lega. All'opposto, l'elettorato del Pd si situa su livelli nettamente più bassi di consenso – intorno al 20%, ad indicare tuttavia che la popolarità del governo non è esclusivamente una questione di *partisanship* – mentre altamente instabile è l'approvazione che il governo riceve dall'elettorato dell'Italia dei Valori, il cui gradimento appare, forse sorprendentemente, in crescita.

#### *La popolarità del leader e quella degli altri ministri*

Può essere rilevante scavare all'interno della tendenza riguardante la popolarità del governo in generale per confrontare l'andamento relativo alla popolarità dei singoli protagonisti del *decision-making*. Per fare questo – non potendo contare su un nostro data-set originale – proponiamo come in passato una analisi diacronica sulla popolarità dei principali ministri, incluso naturalmente il presidente del consiglio. La nostra scelta è caduta sui dati del panel *IPR-Marketing* che offrono la possibilità di un puntuale confronto mensile per ogni protagonista del governo. Ovviamente vi sono altre fonti di sondaggio e studi di panel, che offrono risultati talvolta diversi<sup>17</sup>. Tuttavia, la distanza tra i vari personaggi è generalmente confermata nei vari sondaggi, e questo ci permette di utilizzare in modo esteso una sola

---

<sup>17</sup> È il caso dell'*Osservatorio politico* di Crespi Ricerche, i cui risultati danno alla popolarità personale di Silvio Berlusconi un gradimento mediamente superiore di alcuni punti.

fonte in questa analisi secondaria, rivolta soprattutto ad osservare il trend concernente la popolarità del leader al cospetto degli altri ministri<sup>18</sup>.

Rispetto all'ampio novero di dati disponibili, abbiamo poi operato una selezione di ministri, raccogliendo nella figura 5.6 la percentuale di rispondenti che dichiarano di avere molta o abbastanza fiducia in una serie di personaggi. Lo scopo del grafico non è infatti quello di giungere ad una analisi comprensiva del gradimento verso un insieme definito di ministri, ma individuare dei modelli e dei punti temporali critici che possono aiutarci a capire il fenomeno della popolarità dei leader.

**Come si vede dai dati, il gradimento dei principali ministri risente ancora dei benefici di una "dote iniziale" di popolarità sicuramente inusuale. Il nucleo dei principali esponenti del governo subisce tuttavia un leggero declino**, a cui si sottrae il ministro degli Interni Maroni (che invece risale oltre il 60%). È facile collegare a questo dato la tensione che il tema della sicurezza ha generato negli ultimi mesi. Naturalmente le risposte date dal governo (e spesso difese con grande enfasi dal ministro di settore) polarizzano l'opinione pubblica, ma evidentemente sono risultate fino a questo momento particolarmente paganti per Maroni. Lo stesso non si può dire di altri ministri che pure sono molto "visibili", come Tremonti o Frattini.

In una situazione diversa è il ministro Brunetta, le cui prese di posizione hanno generato cadute ma anche riprese abbastanza pronunciate di popolarità. È interessante notare che l'andamento del gradimento personale di Berlusconi come capo del governo si correla più da vicino alle ultime figure menzionate, che sono quelle più vicine a lui per aree politiche di intervento e anche per il tipo di discorso politico che rappresentano.

Infine, abbiamo evidenziato i trend più difficoltosi di ministri di settore che sono nel tempo scesi rispetto alla soglia simbolica del 50% di gradimento: è il caso di Bondi e Prestigiacomo (ma vi sono altri casi tra i ministri senza portafoglio con risultati anche inferiori) i quali pagano probabilmente una minore visibilità mediatica e vengono considerati da parte di alcuni rispondenti come personaggi con competenze specifiche non pienamente rispondenti ai problemi del proprio dicastero.

#### *Popolarità di governo ed elezioni europee: un esercizio previsionale*

Le prossime elezioni europee rappresentano una importante occasione di confronto tra partiti di governo e di opposizione. Le consultazioni per il Parlamento Europeo sono considerate elezioni di secondo ordine, elezioni cioè di natura (ancora per ora) nazionale nelle quali l'arena europea è il contesto generale nel quale viene in realtà giocato un confronto nazionale. L'interpretazione corrente avvicina quindi le elezioni europee ad una forma di elezioni di *mid-term*, nelle quali gli elettori esprimono un giudizio sul governo in carica, premiandolo col voto in caso di valutazione positiva. Appunto perché elezioni che avvengono all'interno di un ciclo elettorale nazionale, in molti casi a metà di un ciclo tra elezioni legislative quando l'effetto del *cost of ruling* è all'opera, i partiti al governo tendono ad essere penalizzati. La popolarità del governo risulta quindi un ingrediente fondamentale nel determinare gli esiti elettorali.

Questo consente di avanzare una stima del probabile esito del voto di Giugno per i partiti di governo, impiegando in un modello statistico i valori della popolarità osservati per il governo Berlusconi. Ovviamente alcuni caveat sono necessari: anzitutto il governo è nelle fasi iniziali del suo lavoro, quindi ci troviamo ancora lontani dalla metà del ciclo elettorale nazionale; in secondo luogo, come già osservato, l'andamento della popolarità del governo Berlusconi assume caratteri fortemente innovativi rispetto al passato, e dal momento che ogni modello previsionale si basa su osservazioni precedenti ciò può alterare significativamente il risultato. Pur tuttavia appare un esercizio previsionale di un qualche interesse.

Il modello previsionale impiegato è il seguente<sup>19</sup>:

---

<sup>18</sup> Esattamente, nel panel IPR-Marketing le domande sono le seguenti: per il presidente del consiglio si chiede "Quanta fiducia ha in Silvio Berlusconi come Presidente del Consiglio?" Per quanto riguarda le altre figure di governo, dopo aver elencato i nomi rilevanti, si chiede "Conosce....?(Se sì) Quanta fiducia ha in ..... come Ministro?" In questo modo si raccoglie il gradimento dei soli rispondenti che dichiarano di conoscere i singoli ministri.

<sup>19</sup> Il modello è presentato in P. Bellucci, *Election cycles and electoral forecasting in Italy, 1994-2008*, Università di Siena, 2009.

$$V = B_0 + B_1A + B_2P + b_3E + U$$

dove:

V è il voto ai partiti di governo

A è il livello della popolarità del governo espressa come differenza tra la popolarità rilevata nel trimestre precedente il voto e quello precedente;

P è il risultato elettorale medio in tre elezioni precedenti

B è l'arena elettorale (una variabile *dummy* che individua le elezioni politiche)

U è l'errore.

I risultati della stima (minimi quadrati ordinari) appaiono nel prospetto seguente:

Voto (%)	Stima puntuale	Intervallo di confidenza (95%)
Area di governo	49,2%	46,2% - 52,0%
Popolo della Liberta	36,0%	32,0% - 40,0%

La stima puntuale assegna quindi al governo Berlusconi un risultato superiore a quello del risultato di coalizione dell'Aprile 2008 (45,7%, escludendo i voti per il MPA), mentre per il Popolo della Libertà potrebbe trattarsi – nel caso il valore reale del consenso per la lista del partito del premier si avvicinasse al livello minimo della “forchetta” qui disegnata – di un arretramento significativo in una fase di sostanziale difficoltà per il principale partito di opposizione. I valori degli intervalli di confidenza riflettono tuttavia l'incertezza di queste stime, segnalando i margini entro i quali (nel 95% dei casi) si colloca il risultato.

Figura 5.1. La popolarità dei governi, 2001-2009

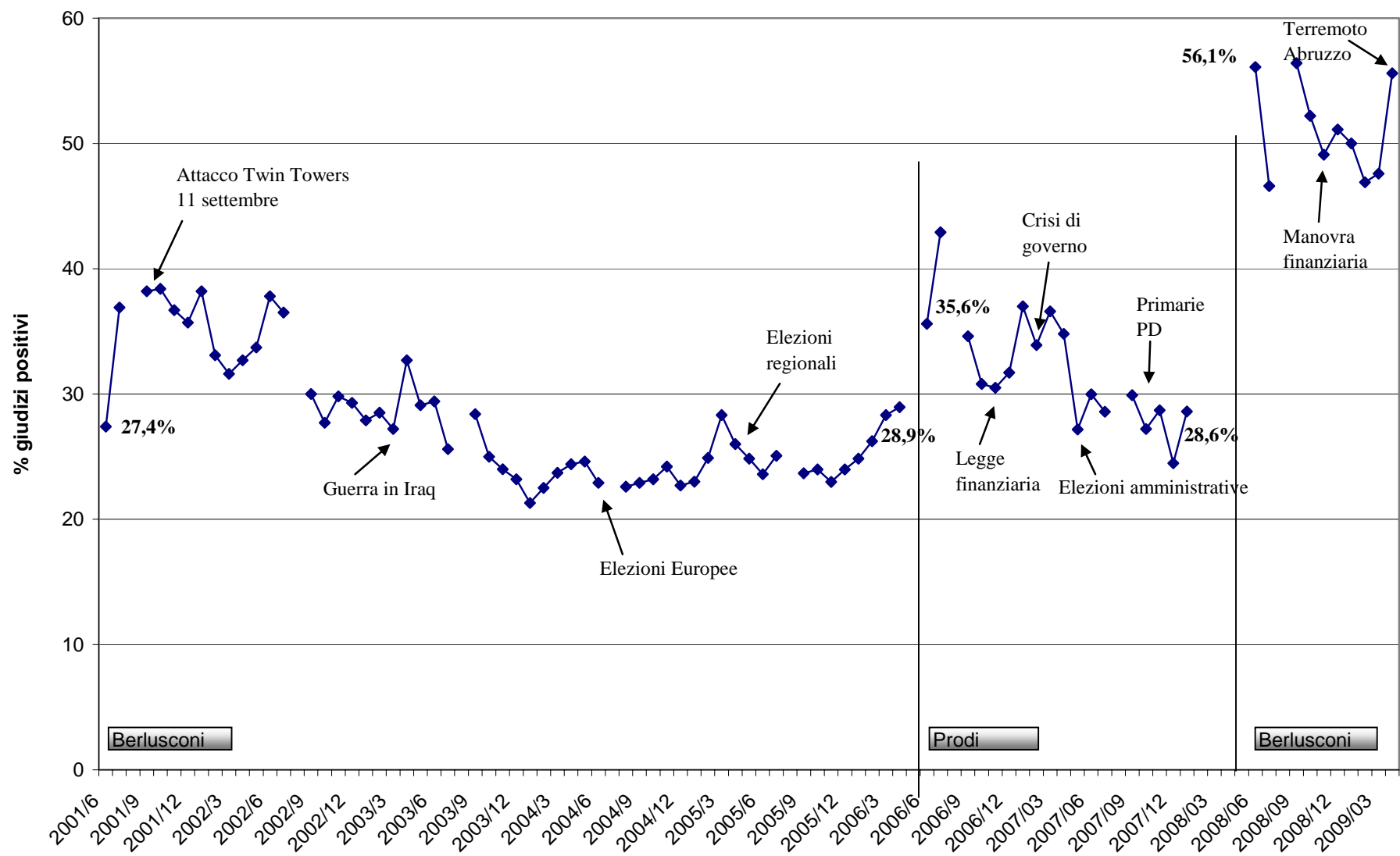
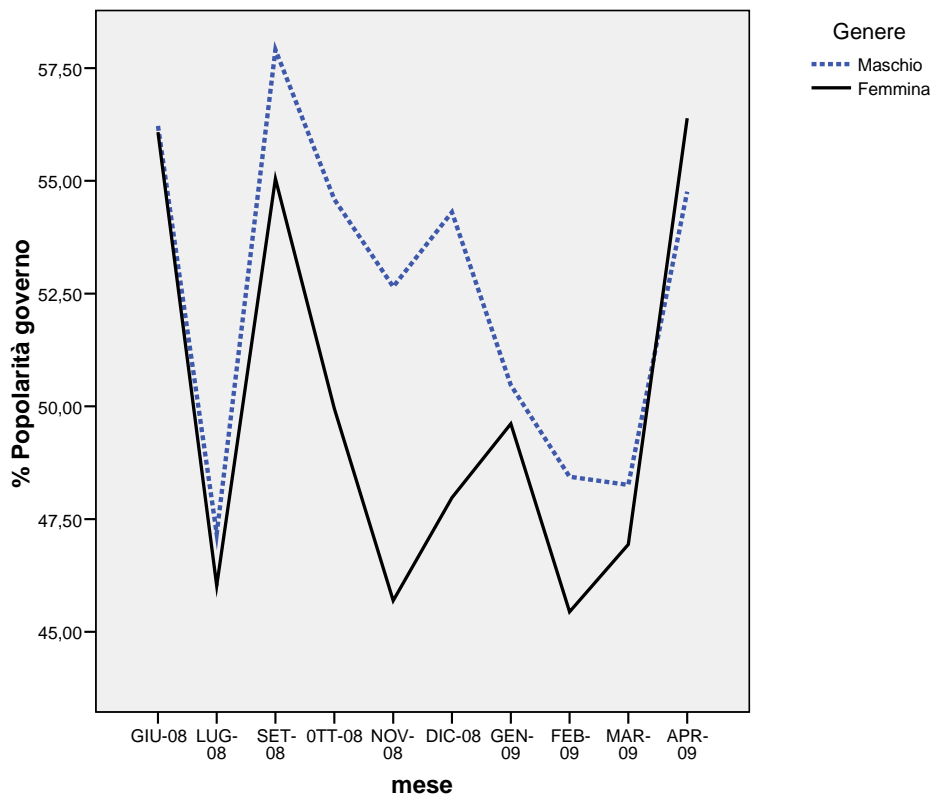




Figura 5.2. Andamento della popolarità del governo Berlusconi secondo il genere (Giu08-Apr09)



\* \* \*

Figura 5.3. Popolarità del governo Berlusconi secondo la pratica religiosa (Giu08-Apr09)

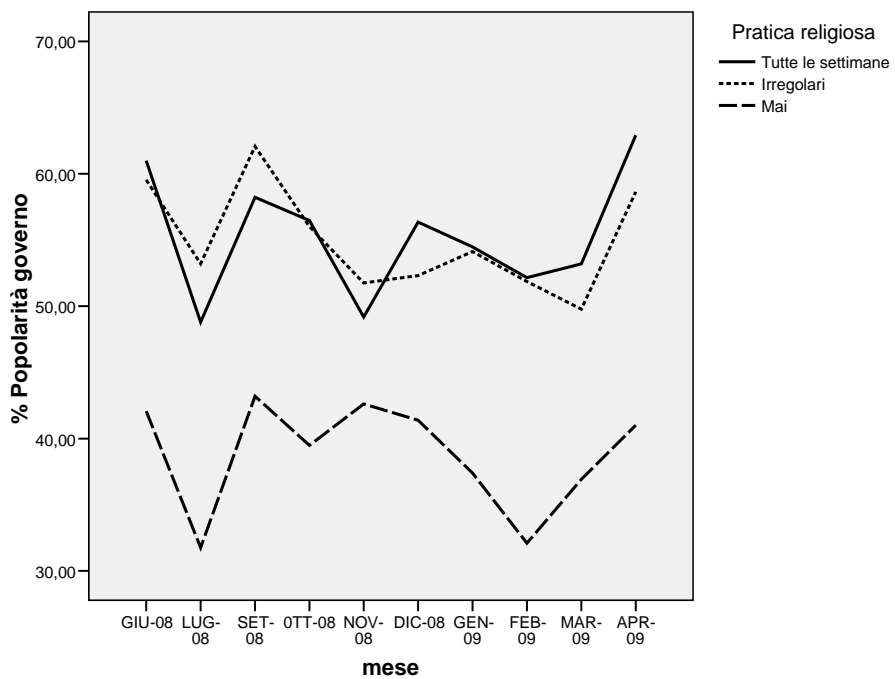
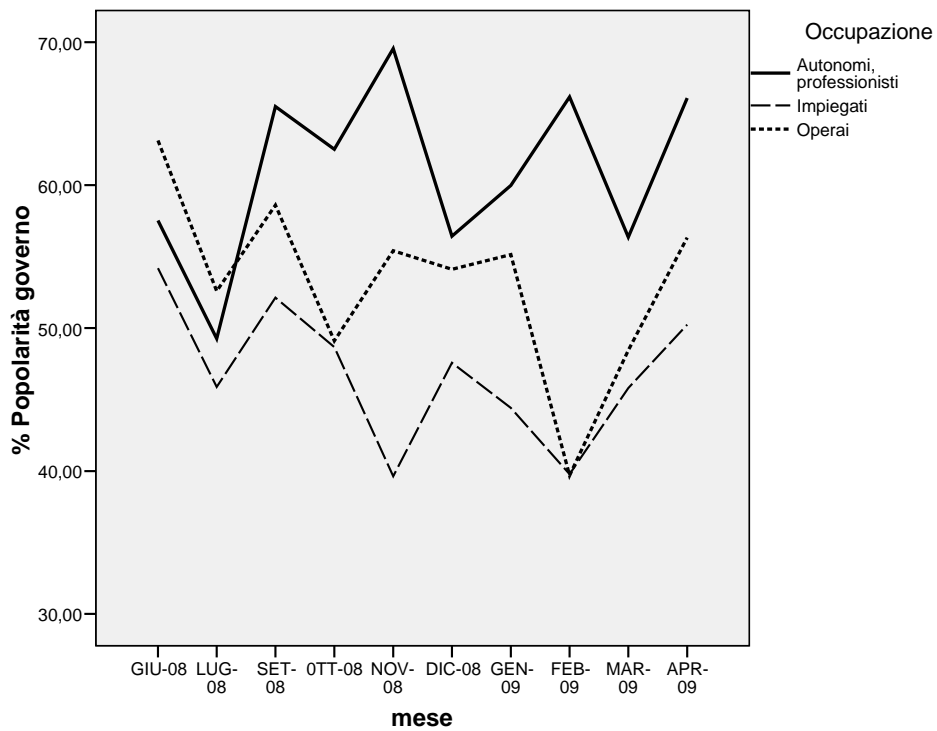


Figura 5.4. Andamento della popolarità del governo Berlusconi secondo l'occupazione (Giu08-Apr09)



\* \* \*

Figura 5.5. Popolarità del governo Berlusconi secondo le scelte di voto alle elezioni politiche 2008 (Giu08-Apr09)

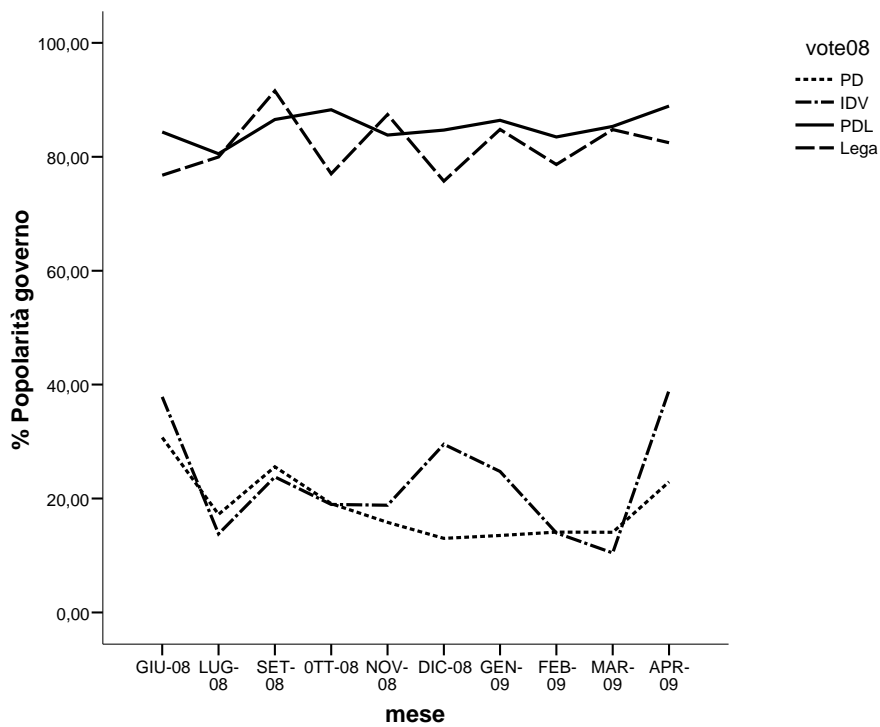
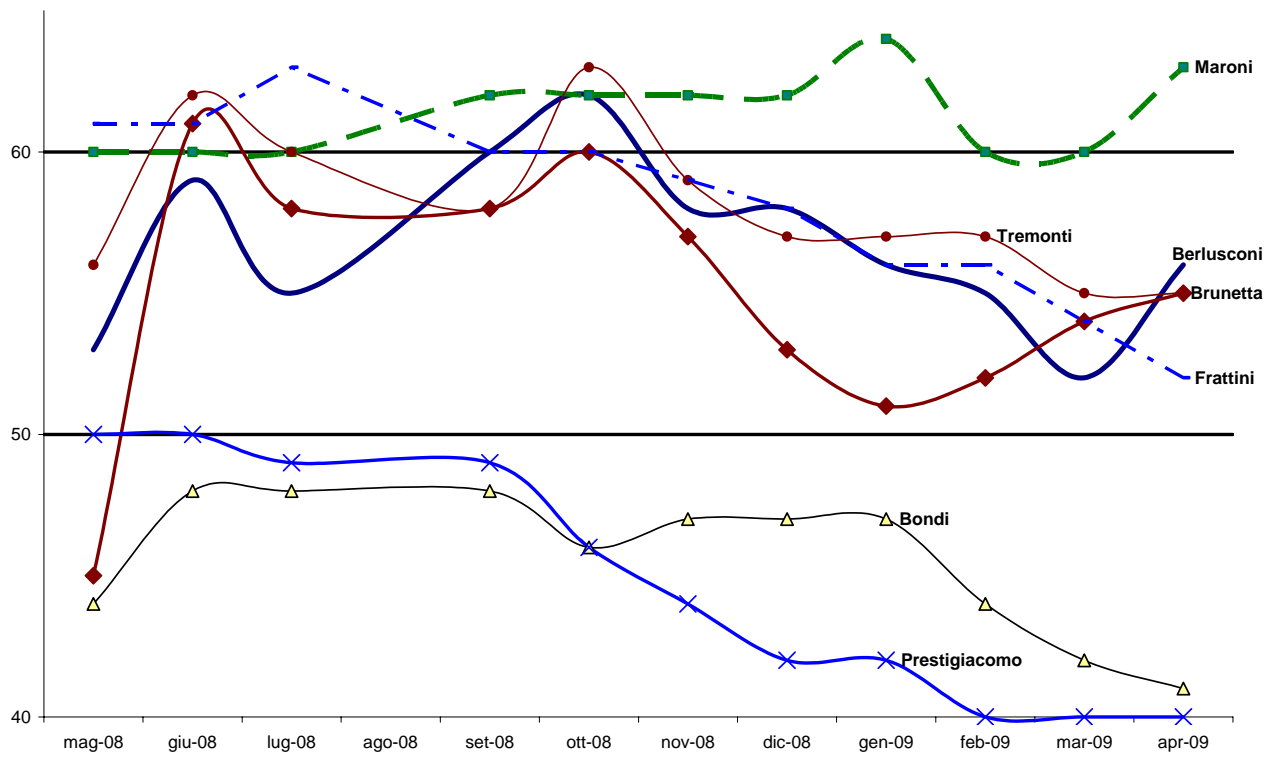


Figura 5.6. Popolarità di alcuni ministri del governo Berlusconi IV



Fonte: dati IPR-marketing. Pubblicati su <http://www.sondaggipoliticoelettorali.it/>

Il centro di Ricerca sul Cambiamento Politico dell'Università di Siena, fondato nel 1997, è una struttura accademica e indipendente che svolge attività di ricerca di base e applicata, con particolare attenzione ai settori dello studio delle elite politiche, delle istituzioni parlamentari e di governi, dell'opinione pubblica e dell'integrazione europea, e attività di formazione avanzata (programmi di Master e di Dottorato di Ricerca). Ne fanno parte scienziati e teorici della politica, linguisti, economisti e giuristi.

Gli autori del rapporto: Maurizio Cotta, Luca Verzichelli e Paolo Bellucci insegnano all'Università di Siena. Elisabetta De Giorgi e Francesco Marangoni sono assegnisti di ricerca rispettivamente presso le Università di Siena e di Bologna.

#### **Direttore**

Maurizio Cotta

#### **Consiglio Direttivo**

Prof. Sergio Amato  
Prof. Sergio Cesaratto  
Prof. Roberto De Vita  
Prof. Francesco Francioni  
Prof. Pierangelo Isernia  
Prof. Riccardo Pisillo Mazzeschi  
Dr. Nicolò Conti (Segretario)

#### **Comitato Scientifico**

Prof. Jean Blondel (European University Institute e Università di Siena)  
Prof. John Higley (University of Texas at Austin, USA)  
Prof. Richard Katz (The Johns Hopkins University, Baltimore, USA)  
Prof. Anthony King (University of Essex, Colchester, UK)  
Prof. Leonardo Morlino (Università di Firenze)  
Prof. Paul Snidermann (University of California, Berkley, USA)  
Prof.ssa Hellen Wallace (Robert Schuman Centre, European University Institute, Florence, Italy)

#### **Segreteria**

Stacey Bancone

Facoltà di Scienze Politiche  
Via Mattioli 10 – 53100 Siena  
tel. 0577 235299 - fax. 0577 235292  
e-mail: [circap@unisi.it](mailto:circap@unisi.it) - web: <http://www.gips.unisi.it/circap>