



VI Rapporto sul Governo Italiano

16 Novembre 2011

Il Rapporto sul Governo è un documento periodico di ricerca che elabora i dati sviluppati presso il Centro Interdipartimentale di Ricerca sul Cambiamento Politico (CIRCaP) dell'Università di Siena. Le analisi del Rapporto CIRCaP sul Governo 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 e media.

Hanno collaborato alla stesura del rapporto Maurizio Cotta, Elisabetta De Giorgi, Francesco Marangoni e Luca Verzichelli. Si ringraziano Gianni Santosuosso e Fabrizio Chiarucci per l'aiuto nella raccolta dei dati.

Sommario

- I *Struttura e composizione del Governo***
- II *Governo, partiti e parlamento***
- III *Produzione e performance legislativa***

Presentazione

La crisi del Governo Berlusconi IV rappresenta un momento fondamentale nella evoluzione del sistema politico italiano: da un lato segna probabilmente la fine del lungo periodo di leadership del Cavaliere, dall'altro apre forse la porta ad un nuovo ciclo della vicenda politica italiana. Se questo nuovo ciclo delineerà una democrazia più matura e stabile è una delle domande più rilevanti del prossimo futuro.

La valutazione dei primi dati che possiamo oggi presentare, relativi alla vita e alla trasformazione del Governo Berlusconi IV, costituisce dunque un passaggio fondamentale per chiunque voglia affrontare un'analisi sostanziale del ruolo di questo esecutivo nell'evoluzione del sistema politico italiano. Quando il fragore di questi giorni convulsi lascerà infatti posto ad una serie di domande più puntuali sull'impatto del governo Berlusconi IV, e più in generale sugli effetti "storici" della leadership berlusconiana, dovremo poter rispondere contando su argomentazioni ed evidenze robuste. Le formule sbrigative e i tanti giudizi di valore che hanno contraddistinto il discorso su questa controversa leadership dovranno lasciare, insomma, il posto ad un giudizio più stabile e distaccato, che potremo costruire soltanto sulla base di precisi indicatori.

I dati che il rapporto fornisce sono relativi al mutamento della struttura di governo, allo stato della coalizione durante tale esperienza politica ed al rendimento istituzionale e legislativo dell'esecutivo. La lettura di tali dati permetterà proprio un'analisi più ponderata, per quanto condotta ancora in tempo reale e in modalità provvisoria, delle vicende del governo Berlusconi IV.

Come di consueto, il Rapporto parte dall'identikit dell'esecutivo (scheda *Struttura e composizione del governo*), contenente i dati sul personale ministeriale e sulla composizione politica dell'esecutivo. Nella scheda *Governo e vicende politiche e parlamentari* trova posto un'analisi della conflittualità all'interno della maggioranza e delle strategie di difesa della propria iniziativa da parte del governo stesso. Di seguito, la scheda *Produzione e performance legislativa* si concentra sugli indicatori relativi all'iniziativa del governo stesso nelle varie aree del policy making.

I *Struttura e composizione del governo*

Scheda

| | |
|---|--------------------------|
| Data delle elezioni della XVI legislatura | 13-14 Aprile 2008 |
| Giuramento del Governo Berlusconi IV | 8 Maggio 2008 |
| Data della crisi del Governo Berlusconi IV | 12 Novembre 2011 |
| Durata complessiva del governo Berlusconi nella XVI legislatura | 1284 giorni |
| Durata complessiva della permanenza di Berlusconi a Palazzo Chigi | 3335 giorni |
| Numero di ministri, vice-ministri e sottosegretari del Governo Berlusconi IV (primo giorno di mandato) | 61 |
| Numero di ministri, vice-ministri e sottosegretari del Governo Berlusconi IV al termine del suo mandato | 65 |

Amari primati

Le dimissioni del Governo Berlusconi IV, consegnate nelle mani del Presidente Napolitano alle ore 21 del 12 Novembre 2011, fanno arrestare il cammino di questo esecutivo ad un livello di durata - comunque invidiabile - di 1283 giorni. In virtù di ciò, Berlusconi può vantarsi oggi di aver presieduto i due governi più longevi dell'esperienza repubblicana (il record assoluto è, infatti, quello del suo secondo governo, che durò 1409 giorni tra il 2001 e il 2006). L'altro importante record battuto da Berlusconi proprio nel corso di quest'anno è quello della permanenza più lunga di un leader politico nella carica di capo dell'esecutivo nel periodo repubblicano: con i suoi **3335 giorni di presidenza (distribuiti in circa 18 anni)**. Berlusconi ha dunque staccato anche Alcide De Gasperi, che governò (nel suo caso, continuativamente) tra il dicembre del 1945 e il luglio del 1953, esattamente per 2959 giorni (Figura 1.1).

Nei 150 anni di storia unitaria, soltanto Giovanni Giolitti e Benito Mussolini hanno guidato il paese per un periodo più lungo rispetto alla Presidenza Berlusconi; questo, in realtà, rende ancora più significativa la controversa vicenda di un leader giunto alla politica in età relativamente avanzata, che, nei quasi due decenni di impegno politico di vertice, ha vinto tre elezioni e ne ha perse due, ha dovuto alternare momenti di assoluto predominio a clamorosi rovesci della propria maggioranza, brucianti sconfitte e conseguenti difficili fasi di ricostruzione del consenso.

Il fatto di aver guidato così a lungo il paese, con la presidenza di un numero comunque limitato (4) di gabinetti, mostra l'elemento più evidente della capacità attrattiva di Silvio Berlusconi. Già nelle edizioni precedenti del *Rapporto sul Governo*, avevamo più volte descritto la pervicacia del leader del *Popolo della Libertà*, non solo di fronte alle tante vicende che ne hanno obiettivamente minato la credibilità, ma anche al cospetto dei tanti competitori che lo hanno sfidato sia dall'opposizione che all'interno del suo campo. Tali proprietà hanno caratterizzato anche quest'ultima fase. In particolare, il periodo che è andato dal dicembre 2010 alla crisi definitiva del governo - ha visto i reiterati tentativi del Cavaliere di rintuzzare gli attacchi e cercare di compattare una maggioranza sempre più sottile e frammentata, resistendo alle *spallate* tentate dall'opposizione parlamentare. Come vedremo, l'estremo tentativo di esercizio del mandato ricevuto dagli elettori, fino alla concitata crisi di novembre 2011, ha avuto evidenti costi sul piano della capacità di azione di governo, denotando tuttavia una capacità di aggregazione del consenso che rimane a tutt'oggi sorprendente, nonostante l'evidente declino di appeal politico di Berlusconi.

Struttura e composizione del governo

Come possono essere valutati i tre anni e mezzo del governo Berlusconi IV sotto il profilo della continuità e della compattezza della struttura del governo? Se dopo due anni esatti di governo, ovvero poco prima che si aprisse un primo fronte di crisi legato alla spaccatura di Fini e dei suoi seguaci, si poteva affermare che i pochi cambiamenti osservabili fino ad allora costituivano l'effetto di un aggiustamento incrementale, gestito dal vertice, e non una pratica di *rimpasto* dettata da vincoli politici o prezzi da pagare ai partner di coalizione (cfr. *Rapporto sul Governo 2010*), alla fine dell'esperienza di questo gabinetto il giudizio è assai diverso.

La gestione incrementale della composizione della compagine di governo orientata ad un allargamento della sua rappresentatività è divenuta, a partire dalla primavera del 2010, una vera e propria pratica di scomposizione della filiera governativa, al fine di accontentare le crescenti richieste di una maggioranza sempre più frammentata. Nei primi due anni, le variazioni più rilevanti nella composizione del governo si erano, infatti, limitate ad un aumento della quota complessiva di spoglie ministeriali, che nel 2008 era stata contenuta ai minimi storici per il governo italiano: all'inizio, l'esecutivo contava, infatti, 61 unità (22 ministri e 39 sottosegretari). Nella primavera del 2010, i ministri erano passati a 24, in forza della promozione del sottosegretario Michela Vittoria Brambilla al rango di ministro senza portafoglio per il Turismo, e di quella in due tempi – prima a vice-ministro e poi a ministro della Salute – del sottosegretario Ferruccio Fazio. Assieme a Fazio erano stati nominati, circa un anno dopo l'avvio della legislatura (maggio 2009), altri quattro vice-ministri (Vegas, Romani, Urso e Castelli), tutti provenienti dalla posizione di sottosegretario, mentre esordivano, nel mese di Aprile del 2010, tre nuovi sottosegretari alla presidenza del consiglio (Santanchè, Augello e Ravetto) ed uno al ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (Viceconte). Due ulteriori cambiamenti si erano resi necessari per la prematura scomparsa di due sottosegretari (Balocchi della Lega Nord e Martinat del Pdl), sostituiti senza mutare la struttura rappresentativa del governo.

Poco rilevanti sul piano strutturale, seppure politicamente ben più importanti, erano stati anche i successivi rimpasti legati agli esiti delle elezioni regionali: in particolare, la staffetta tra il ministro delle Politiche Agricole Zaia, eletto Presidente della Regione Veneto e il “governatore” uscente Galan. Di lì a poco, le dimissioni di Scajola, a seguito dello scandalo del ben noto appartamento vicino al Colosseo, facevano perdere una pedina importante al governo e mettevano per la prima volta in evidenza le difficoltà di gestione nella selezione/de-selezione delle spoglie ministeriali da parte del *premier*. Da quel momento, il quadro della frammentazione all'interno della maggioranza ha determinato un fermento non dissimile da quello che aveva connotato la parte finale della legislatura XIV (e la nascita del governo Berlusconi III) ed ha, a tratti, ricordato anche i due anni di difficile convivenza tra i molti attori della coalizione che sosteneva il governo Prodi II, nella XV legislatura.

Nel corso del 2010, infatti, alcuni scandali riferiti al comportamento di varie personalità di governo hanno accelerato il ritmo del ricambio ministeriale, causando la caduta di un neo-ministro (Brancher, ministro per l'attuazione del federalismo, dimessosi a soli 17 giorni di distanza dal giuramento, nel corso del mese di luglio) e di due sottosegretari importanti, come il *tecnico* della Protezione civile Bertolaso e l'esponente Pdl Cosentino, accusato di reati particolarmente gravi legati alla criminalità organizzata in Campania. Il vice-ministro Vegas ha lasciato il governo nello stesso periodo, per assumere la presidenza della Consob, mentre nella primavera del 2011 un nuovo ampio rimpasto proiettava all'interno della compagine ministeriale una nuova componente della maggioranza – il gruppo parlamentare dei *responsabili* –, creato all'indomani del sofferto voto di fiducia del 14 Dicembre 2010, con un ministro (Romano) ed alcuni sottosegretari.

La complessa situazione in cui versava la maggioranza parlamentare e le sopraggiunte polemiche all'interno del partito di maggioranza generavano altri passaggi importanti per la stabilità della struttura ministeriale: il ministro dei beni culturali Bondi si dimetteva infatti a fine marzo del 2011, causando lo spostamento di Galan, sostituito all'Agricoltura proprio da Romano. A fine luglio, a seguito della sua nomina alla segreteria politica del PdL, lasciava il governo anche il ministro di Grazia e Giustizia Alfano, sostituito da Francesco Nitto Palma (già sottosegretario agli interni). Complessivamente, **il numero dei “sopravvissuti” al governo, ovvero coloro che hanno partecipato alle attività dell'esecutivo dal primo all'ultimo giorno della sua esistenza, è di 17 ministri e 20**

sottosegretari. In termini percentuali si tratta di un tasso relativamente alto tra i ministri (77%) ma piuttosto basso tra i sottosegretari (51%) e nel complesso della squadra di governo (61%). Per avere una percentuale comparabile di uscite premature dal governo dobbiamo andare infatti indietro nel tempo fino al governo Amato I (1992-1993), connotato dalle tante uscite di scena legate agli effetti delle inchieste milanesi di *Tangentopoli*.

A questa analisi qualitativa si deve aggiungere che il numero complessivo di spoglie ministeriali è andato aumentando, raggiungendo alla fine dell'esperienza di governo una quota di 65 unità, tra le quali ben 24 ministri e 4 viceministri. **Il governo del premier si è dunque progressivamente trasformato in una arena di compensazione collegiale nella quale il presidente del consiglio ha palesato una progressiva debolezza**, causata dai vincoli politici posti da vecchi e nuovi partner della coalizione e dalla diminuita credibilità di molti tra i suoi più stretti collaboratori. Il leader del governo si è dunque rivelato non in grado di utilizzare cambiamenti e *reshuffles* nella composizione ministeriale al fine di rafforzare la capacità di azione dell'esecutivo. Caso emblematico è quello del ministro Tremonti: per lunghi mesi è andato in onda sulla stampa il "mugugno" dei colleghi di governo e del presidente del consiglio stesso nei confronti del "superministro", ma Berlusconi non è stato capace di tagliare il nodo gordiano sostituendo il ministro o viceversa riaffermandone l'autorità. Il governo, in sostanza, non ha mostrato una capacità decisionale tale da apparire capace di dettare l'agenda politica e favorire un cambiamento paradigmatico delle politiche pubbliche.

Il giudizio su una innegabile sopraggiunta debolezza dell'esecutivo guidato da Silvio Berlusconi non cancella alcuni dati incontrovertibili relativi al vantaggio originale di questo governo, determinato da una ampia maggioranza che si appoggiava sulla vittoria elettorale grazie alla quale Berlusconi era appunto tornato a Palazzo Chigi nel 2008. Ma giocava a favore del cavaliere anche il limitato numero di attori compresi nella coalizione. Tali caratteri di forza politica, uniti alla robusta personalità del premier, avevano favorito un notevole rinnovamento e al tempo stesso una evidente visibilità del centro di governo nella fase iniziale della sua vita. Come già evidenziato nelle precedenti edizioni del rapporto, l'esecutivo nato nel 2008 aveva favorito un rimarchevole abbassamento dell'età media dei governanti (a dispetto della avanzata età del Presidente del consiglio e di alcuni *seniores*) ed una rappresentanza femminile più elevata rispetto ai governi di centro-destra del periodo 1994-2006. Anche grazie all'immissione di varie *ministre* (l'ultima in ordine di arrivo, Annamaria Bernini, reclutata nel luglio 2011 per coprire la delega delle politiche europee), la percentuale di donne nel governo era salita al 21%, toccando un livello del 25% (6 su 24), se si guarda al ristretto cerchio del gabinetto ministeriale. Vale la pena di ricordare, tuttavia, che ben 4 di queste 6 esponenti del collegio erano incluse nel novero dei ministri senza portafoglio. Questo conferma, fino alla fine dell'esperienza del governo Berlusconi IV, quel distacco tra un *core executive* di uomini (relativamente anziani) e una squadra più ampia e meglio bilanciata per genere e per rappresentanza generazionale.

L'immagine più evidente del cambiamento strutturale registrato dal governo Berlusconi IV, nel suo ultimo anno di vita, è tuttavia quella relativa al suo peso complessivo in parlamento e al difficile equilibrio di coalizione. Sulla consistenza della maggioranza di questo governo si è scritto molto e probabilmente si scriverà ancora a lungo, visto che la crisi si è consumata dopo un anno di incertezza sulla tenuta del governo alla Camera. Ma paradossalmente non sarà possibile "registrare" una misura precisa della dimensione "finale" della maggioranza, poichè il voto sulla legge di stabilità, che ha preceduto la salita di Berlusconi al Quirinale, ha visto la proposta del governo passare con un grande vantaggio e senza il voto contrario delle opposizioni, che non hanno voluto procedere ad un vero e proprio "conteggio". Tuttavia, se prendiamo in considerazione la sequenza dei voti sulle mozioni di fiducia (o di sfiducia generale nei confronti del governo) dell'ultimo scorcio di legislatura (Figura 1.2), emerge chiaramente il ridotto margine di manovra che ha connotato l'azione del governo per almeno un anno: già con lo scontro del 14 Dicembre 2010 - primo vero conteggio successivo alla formazione dei gruppi parlamentari di *Futuro e Libertà* - alla Camera si delineava un sostanziale *pareggio* che sarebbe stato confermato nelle successive occasioni, nonostante l'acquisizione di una serie di parlamentari da parte della maggioranza, con la formazione di una componente di *responsabilità nazionale*, poi confluita in due gruppi federati (*Popolo e Territorio* alla Camera e *Coesione Nazionale* al Senato). Tale acquisizione

veniva, infatti, parzialmente bilanciata da una continua migrazione di deputati del Pdl anche verso altre componenti non organicamente appartenenti alla maggioranza.

La figura 1.3 mostra una schematica comparazione della struttura coalizionale del governo misurata tra il maggio del 2008 e il novembre 2011 guardando alla rappresentanza dei principali partiti presenti all'interno della squadra di Berlusconi. Stando a questi dati, **il controllo del Pdl passa da un livello dell'80% a circa 10 punti percentuali in meno, mentre anche la Lega non ha guadagna alcun terreno rispetto alla fase iniziale della legislatura**, anche per il già ricordato "pedaggio" pagato dal Carroccio dopo l'elezione di Cota e Zaia al vertice delle amministrazioni Piemontese e Veneta. Già nel 2010 erano stati aumentati i pesi della componente *Movimento per le Autonomie* (poi sostanzialmente uscita dal patto di maggioranza, dopo la scelta del suo Leader Raffaele Lombardo di costruire una nuova coalizione in Sicilia assieme al Centro-Sinistra) e della *Nuova Dc*, già presenti dal 2008. Successivamente, i rovesci del 2010 e la formazione di ampi gruppi di "responsabili" nelle due camere hanno reso necessari quei "rimpasti" di cui si discuteva sopra.

Vale la pena di ricordare ai lettori che la frammentazione della fase terminale del governo Berlusconi IV è in realtà assai più accentuata di quanto non mostri la figura per almeno due ragioni: in primo luogo, i gruppi parlamentari "di appoggio" (qui generalmente indicati con l'acronimo PT, ovvero *Popolo e Territorio*, ma che al Senato si definiscono come le componenti del gruppo *Coesione nazionale*) sono realtà molto variegate: almeno 7 sono le ex componenti del gruppo misto che hanno formato (gennaio 2011) tale gruppo alla camera, e ad esse vanno aggiunte almeno altre 3 micro-componenti del gruppo misto che sono risultate decisive per non far cadere il governo durante il 2011.

In secondo luogo, si deve ricordare che anche il gruppo parlamentare Pdl si rivela poco coeso e capace di comportamenti contraddittori per tutto il corso del 2011. Sotto questo profilo, si può dire che la coalizione del governo Berlusconi IV ha conosciuto dei problemi inimmaginabili per un governo che aveva vinto con larghi margini le elezioni, costituendo nel 2008 il governo di coalizione più "maggioritario" (nel senso della capacità del principale gruppo di controllare il grosso dei seggi parlamentari) della storia repubblicana.

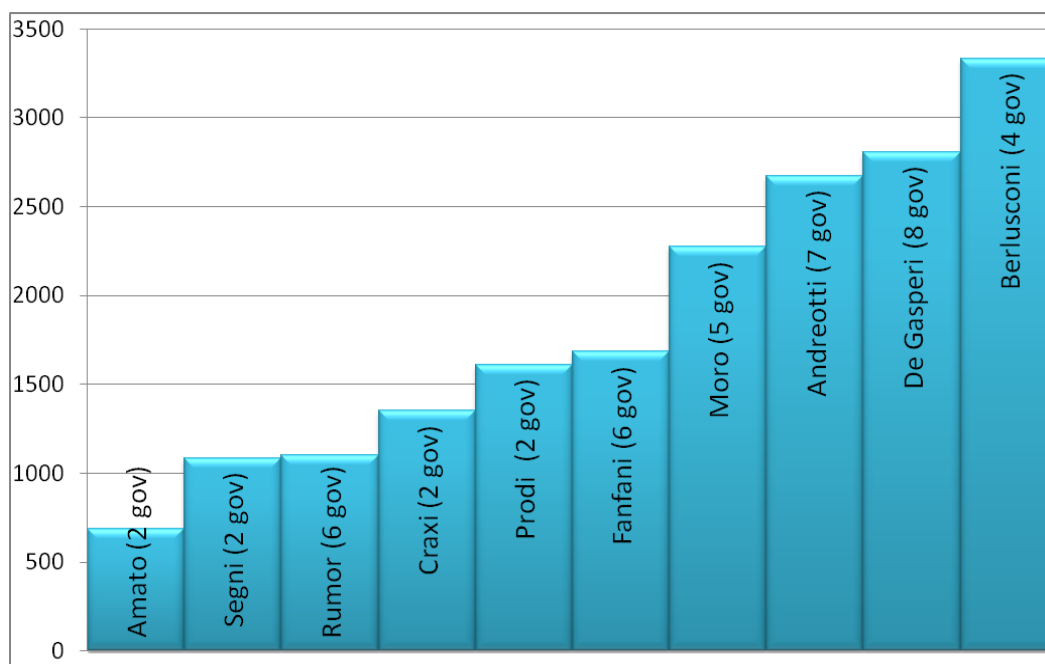


Fig. 1.1. Durata assoluta in carica dei Presidenti del consiglio italiani (giorni)

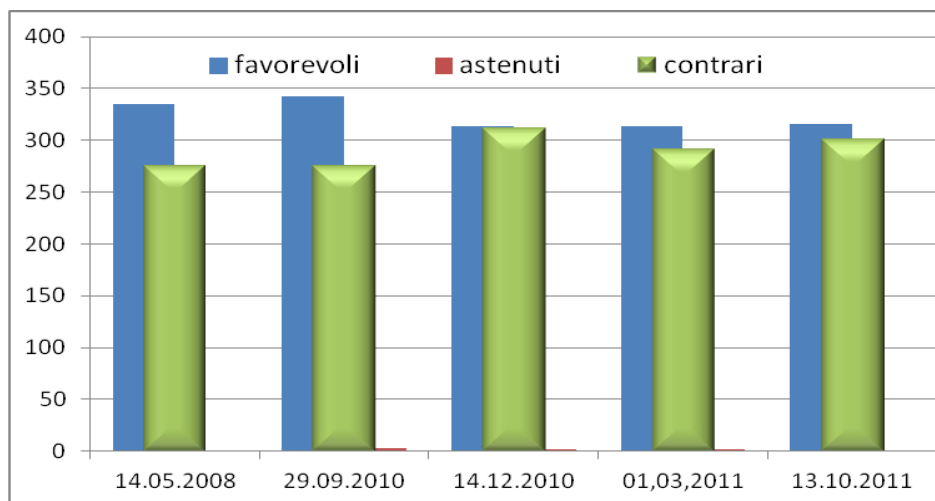


Figura 1.2. Voti favorevoli e contrari al Governo durante le mozioni di fiducia alla Camera (2008-2011)

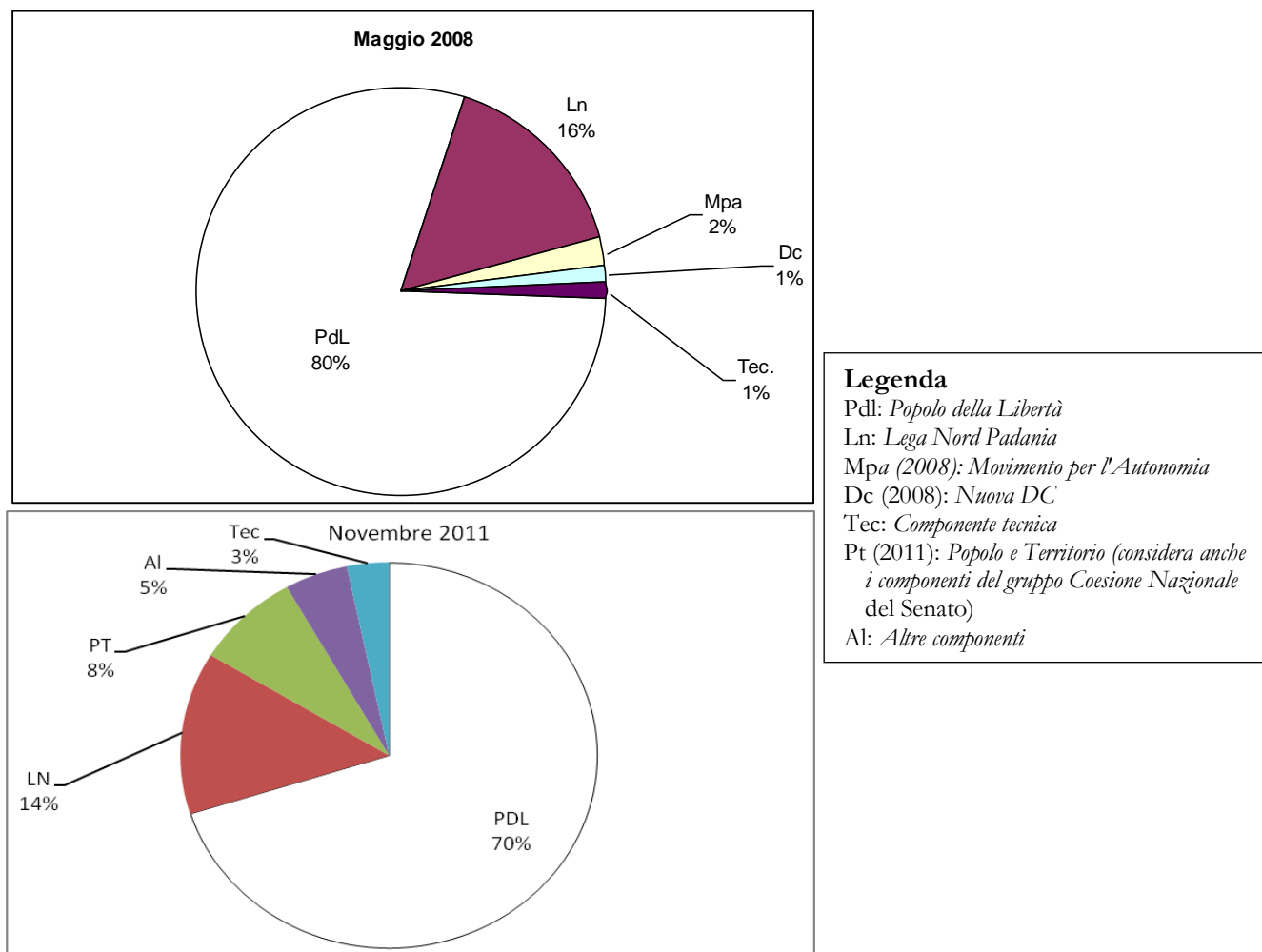


Fig. 1.3. Distribuzione delle cariche di governo nel gabinetto Berlusconi IV (Mag. 2008-Nov. 2011)

Nota: La distribuzione è calcolata pesando 1 gli incarichi ministeriali, 0,75 quelli di vice-ministro e 0,5 quelli di sottosegretario

II *Governo e vicende politiche e parlamentari*

Scheda

| | |
|--|--------------------------------|
| Conflitti interni alla maggioranza rilevati durante il governo Berlusconi IV | 313 |
| Numero medio mensile dei conflitti rilevati nella maggioranza | 8 |
| Principale settore di policy interessato ai conflitti | Politiche Istituzionali |
| Percentuale di conflitti non attribuibili a settori di policy making | 32% |
| Mese di massima frequenza dei conflitti interni alla maggioranza | Settembre 2011 |
| Numero di questioni di fiducia poste dal Governo Berlusconi IV | 41 |
| Media di giorni intercorsi tra una mozione di fiducia e l'altra | 31,3 |

Come già ricordato, le elezioni politiche del 2008 avevano consegnato al paese un quadro politico-istituzionale assai meno frammentato che in passato, consentendo inizialmente al nuovo esecutivo, guidato da Silvio Berlusconi, di raggiungere un grado di coesione inedito tra i governi coalizionali italiani. Questi equilibri, tuttavia, hanno subito molti mutamenti nel corso della legislatura e comunque, fin dall'inizio dell'azione di governo, non è stato possibile riscontrare una forte coesione in termini di azioni intraprese e rapporti tra gli alleati. Al contrario, **l'immagine di un esecutivo capace di determinare la propria agenda e controllare la propria maggioranza parlamentare si è scontrata, fin dai primi mesi, con quella di una coalizione attraversata da numerose tensioni tra i leader e da conflitti tra gli alleati**, portatori di istanze e priorità talvolta molto distanti tra loro. Solo l'intervento diretto del premier è riuscito spesso a sanare i contrasti tra gli alleati, sia su temi di policy che di politics. Ma lo stesso Silvio Berlusconi è stato protagonista di scontri, talvolta molto aspri, con alcuni leader della coalizione – su tutti, Gianfranco Fini – e alcuni membri del governo – Giulio Tremonti, per citare il più significativo.

I dati che esamineremo in questa sezione riguardano appunto i numerosi casi di conflittualità che si sono avuti all'interno della coalizione di governo, a partire dall'insediamento del IV governo Berlusconi, nel maggio 2008, per arrivare al mese di ottobre 2011.

La Figura 2.1 ci mostra l'andamento mensile dell'indicatore CIRCaP di conflittualità tra attori e alleati di governo, costruito in base alle notizie sugli scontri intra-maggioranza, riportate sulla prima pagina del *Corriere della Sera*, a partire dall'8 maggio 2008. Come si può notare, nei primi tre mesi della legislatura, vi è una bassa e costante conflittualità: un fenomeno che non stupisce, riconducibile alla cosiddetta “luna di miele” del governo.

Già nel mese di agosto 2008, assistiamo ad un primo balzo in avanti del livello di conflittualità, attribuibile probabilmente alle indiscrezioni circa le ipotesi di tagli alle spese, introdotti nella Finanziaria, e in particolare ai primi malumori del leader della Lega Nord, Umberto Bossi, riguardo alle priorità da dare all'agenda politica e all'urgenza, per il suo partito, della riforma federalista.

A questo fa seguito un nuovo periodo di relativa calma, fino a toccare il livello minimo di conflittualità per il governo, nell'aprile 2009, dovuto probabilmente al dramma del **terremoto in Abruzzo, che ha unito tutte le forze politiche, specialmente di maggioranza, offrendo al governo una evidente opportunità di visibilità**. Il mese di giugno 2009 fa, invece, registrare un nuovo picco nell'indice di conflittualità all'interno della compagine governativa, dovuto alla concomitanza delle elezioni europee ed amministrative e del referendum elettorale, di poco successivo. Lo scontro su quest'ultimo tema secondo molti osservatori avrebbe accresciuto la distanza tra Berlusconi e Bossi, da una parte, e Fini, dall'altra. Il premier, infatti, dopo aver dichiarato inizialmente un certo apprezzamento per i quesiti referendari, ha finito per schierarsi contro questa consultazione – per andare incontro alle pressanti richieste della Lega Nord – decidendo di accorpare la consultazione referendaria ai ballottaggi per le

elezioni amministrative del 21 giugno, anziché optare per un *election day* unico, per Parlamento Europeo, elezioni amministrative e i tre quesiti referendari.

Passata la concitata fase elettorale del 2009, registriamo un nuovo calo dei conflitti (da 5 a 7 casi al mese in media) fino all'autunno 2009. La conflittualità risale nel mese di novembre, raggiungendo il massimo livello dall'inizio della legislatura, con 13 scontri. Le cause sono molteplici, ma la componente economica e finanziaria sembra essere la principale ragione del conflitto tra gli alleati, in questo particolare periodo: entro la metà del mese, infatti, è prevista la presentazione dei provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica.

La fine del 2009 e i primi mesi del 2010 vedono di nuovo una riduzione della conflittualità, riportando il numero dei casi ai livelli dell'aprile precedente. Il clima interno alla maggioranza si surriscalda, nell'aprile 2010, soprattutto a causa della diversità di vedute tra i due leader del Pdl, Silvio Berlusconi e Gianfranco Fini, che porterà al duro e ormai celebre scontro tra i due, durante una riunione della direzione del partito, e alla rottura di fatto della loro alleanza politica. Come sappiamo, Fini verrà di fatto espulso dal Pdl alla fine di luglio 2010, mese in cui registriamo un livello di conflitto altissimo: infatti, come possiamo vedere nella figura 2.1, il numero di scontri raggiunge il suo massimo, dall'inizio della legislatura. Successivamente, viene fondato da Fini e dai suoi più vicini collaboratori il gruppo Futuro e Libertà per L'Italia (Fli).

Dopo un autunno altalenante, in cui la maggioranza è ancora ufficialmente appoggiata anche da Fini e dai suoi fedelissimi, a fine anno, possiamo parlare di un livello di conflittualità aspro nei toni, ma basso nei numeri. Il 14 dicembre il voto di fiducia conferma che il governo Berlusconi ha ancora una maggioranza che lo sostiene, ma sancisce definitivamente la fine dell'alleanza di governo tra il centro destra guidato da Berlusconi e Futuro e Libertà (il cui comportamento non verrà pertanto più rilevato ai fini del calcolo della conflittualità di governo). Come è noto, con l'uscita di Fli dalla maggioranza, il governo verrà sostenuto dal gruppo parlamentare dei "Responsabili".

Nel mese di gennaio 2011, la conflittualità si mantiene su livelli piuttosto bassi, così come nel mese di febbraio, quando però è la Lega Nord che comincia a fare pressioni sul tema del federalismo senza risparmiare alcuni richiami alla "paralisi governativa". Nel mese di marzo è il voto sulla missione in Libia che tiene animato lo scontro. La Lega Nord è contraria, soprattutto per i timori di massicce immigrazioni in Italia da quest'area. Inoltre, il sottosegretario Mantovano, in polemica con il governo, rassegnerà in questo mese le proprie dimissioni.

In Aprile cresce la conflittualità, ma è con il mese di maggio 2011 che ha inizio un *trend* ascendente di conflittualità, in cui, oltre al numero, si ampliano anche le aree di policy interessate (come si può vedere nella figura 2.2). A giugno la conflittualità tocca il suo massimo dall'inizio delle rilevazioni. Sale la tensione verso il ministro Tremonti da parte di molti ministri e dello stesso premier; nella Lega Nord emerge con chiarezza la spaccatura tra Bossi e Maroni; Pdl e Lega si scontrano sui rifiuti di Napoli, le pensioni, l'immigrazione ed emergono accuse reciproche per la sonora sconfitta alle elezioni amministrative e i referendum su acqua, nucleare e legittimo impedimento.

Anche nel mese di luglio la tensione rimane molto alta e sono sempre più frequenti i dubbi sul fatto che il governo possa durare fino alla fine della legislatura. In agosto l'attacco speculativo sui mercati finanziari italiani comincia a sembrare insostenibile. E' necessario varare una manovra economica che dia fiducia ai mercati e all'Europa ed è su questi temi che si concentrano gli scontri all'interno della maggioranza. Nel mese di settembre la conflittualità raggiunge il suo massimo (19). Ci si comincia ad interrogare sul dopo-Berlusconi. Si arriva ad ottobre in piena crisi finanziaria. Il governo deve agire con provvedimenti tempestivi, ma questa urgenza invece di rinsaldare la maggioranza, evidenzia ancora di più le divergenze al suo interno e il sistema, ormai paralizzante, dei veti incrociati. Dopo circa un mese di ulteriori vani tentativi di rinsaldare la maggioranza, è dall'interno del Pdl che parte l'ultimo attacco al governo, con la richiesta al premier, da parte di alcuni "suoi" deputati, di fare un passo indietro e la fuori uscita di altri dallo stesso gruppo parlamentare. Il 12 novembre 2011, Silvio Berlusconi rassegna le sue dimissioni nelle mani del capo dello stato.

Di seguito, riportiamo un'analisi grafica dei conflitti, basata su uno schema di codifica, che individua 12 aree di policy: Politica internazionale, difesa; Politica europea; Politiche di sicurezza ed immigrazione;

Politiche di welfare, lavoro e previdenziali; Politiche sanitarie; Politiche dell'educazione e dei beni culturali; Politiche economiche, industriali, regolazione del mercato e Politiche per il consumatore; Strumenti di finanza pubblica; Politiche agricole e delle risorse naturali, Politiche alimentari; Politiche ambientali; Politiche istituzionali, riforme costituzionali e federalismo; Giustizia; e infine conflitti non relativi al policy making.

Osservando la figura 2.2, possiamo notare come le aree coinvolte negli scontri più frequenti (e più critici) all'interno della maggioranza siano state essenzialmente quattro:

1. I conflitti non relativi al policy making, con 101 scontri, pari al 32,3%;
2. Le politiche istituzionali, le riforme costituzionali ed il federalismo, con 62 scontri, pari al 19,8%;
3. Le politiche di sicurezza e immigrazione, con 30 scontri, pari al 9,6%;
4. Le politiche economiche e industriali, con 29 scontri, pari al 9,3%.

Ci sembra interessante far notare un dato che emerge da questa analisi. **Due delle quattro aree di policy che sono risultate particolarmente conflittuali, per la maggioranza di governo, sono molto care all'alleato storico numero uno di Silvio Berlusconi, ossia Umberto Bossi:** quella delle riforme istituzionali e costituzionali, con il federalismo in prima linea e quella della sicurezza e dell'immigrazione. Evidentemente, i temi sensibili all'elettorato leghista e alla tematizzazione da parte dei leader della Lega hanno costituito, nei tre anni e mezzo dell'esperienza di governo, le questioni più delicate per l'agenda di governo. D'altronde, una analisi più dettagliata dei 313 conflitti isolati utilizzando il foglio di codifica CIRCaP mostra che circa in un quarto dei casi tra i protagonisti della discussione vi è almeno un attore riconducibile alla Lega Nord. La Lega, in altre parole, non ha mai completamente accantonato la sua *intransigenza* rispetto ad alcune politiche bandiera, dall'Europa all'immigrazione, mantenendo il ruolo di pungolo - talvolta una vera spina nel fianco - rispetto alla compagine di governo. Giova ricordare ancora che nella elevata percentuale di conflitti intra-governativi che non toccano direttamente i settori di politica pubblica, un ruolo importante lo giocano i fattori personali, le richieste di chiarificazioni e le polemiche seguite a scandali di tipo personale (finanziari o sessuali), che vedevano coinvolte le personalità del governo. Anche in questo tipo di dinamica il personale di vertice della Lega Nord ha assunto un comportamento spesso critico e comunque distinto rispetto al *Popolo della Libertà*.

Come hanno reagito il premier e il governo a questo mai totalmente sopito livello di conflittualità interna alla maggioranza? L'uso dello strumento della *questione di fiducia* rappresenta, come abbiamo sottolineato in altre edizioni del Rapporto, una pratica tipica dei governi italiani (Figura 2.3), sviluppata su una scala ulteriormente estesa a partire dal 1996, ovvero con l'avvento di governi politici "di coalizione", su entrambi i versanti del sistema partitico.

Il governo Berlusconi IV non si è sottratto a questo tipo di dinamica. Al contrario, esso ha utilizzato in modo estensivo lo strumento della fiducia sulle proprie iniziative di legge, partendo fin dal primo semestre di legislatura con un buon pacchetto di 7 questioni di fiducia (lo stesso numero che aveva caratterizzato il Governo Prodi II).

Con un'accelerazione anche superiore rispetto al governo Prodi, che pure era costretto ad un uso sistematico della fiducia per tenere sotto controllo i troppi attori con potere di veto, Berlusconi porta ad 8 i voti di fiducia nel secondo semestre, per poi assestarsi su una media semestrale di 6 questioni di fiducia nel secondo anno di governo. Nel quinto e sesto semestre la tensione si allenta (ma sono anche i semestri nei quali il governo perde la propria capacità propositiva, *cf. infra.*), ma con il settimo e decisivo semestre i conflitti ritornano e con essi un uso frequente della questione di fiducia. Uno strumento che complessivamente è stato utilizzato almeno una volta al mese dal governo Berlusconi IV.

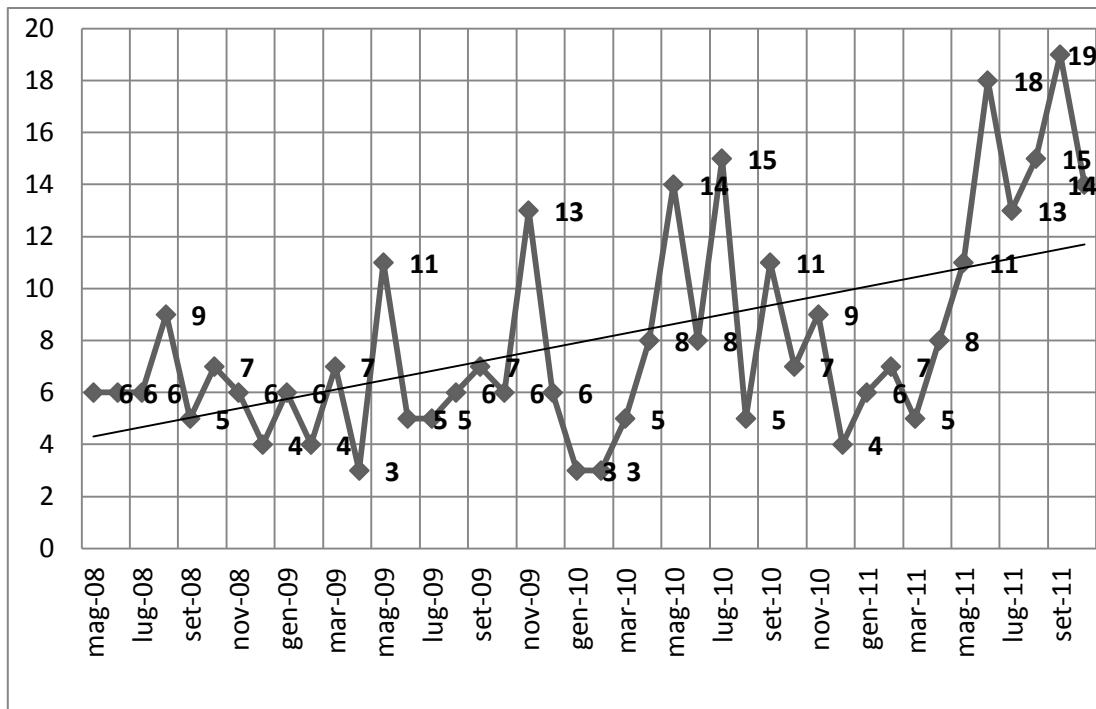


Fig. 2.1 Andamento mensile della conflittualità (maggio 2008-ottobre 2011)

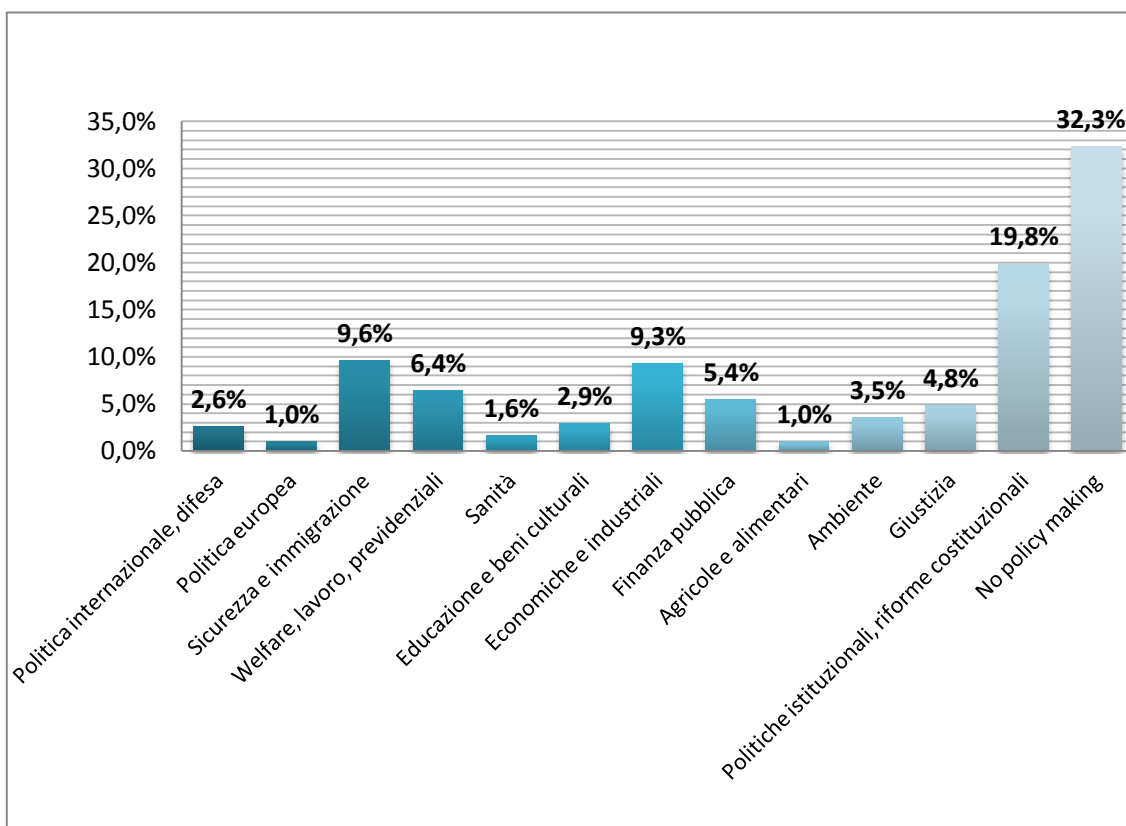


Figura 2.2 Aree di policy interessate dai conflitti nella maggioranza (maggio 2008 – ottobre 2011)

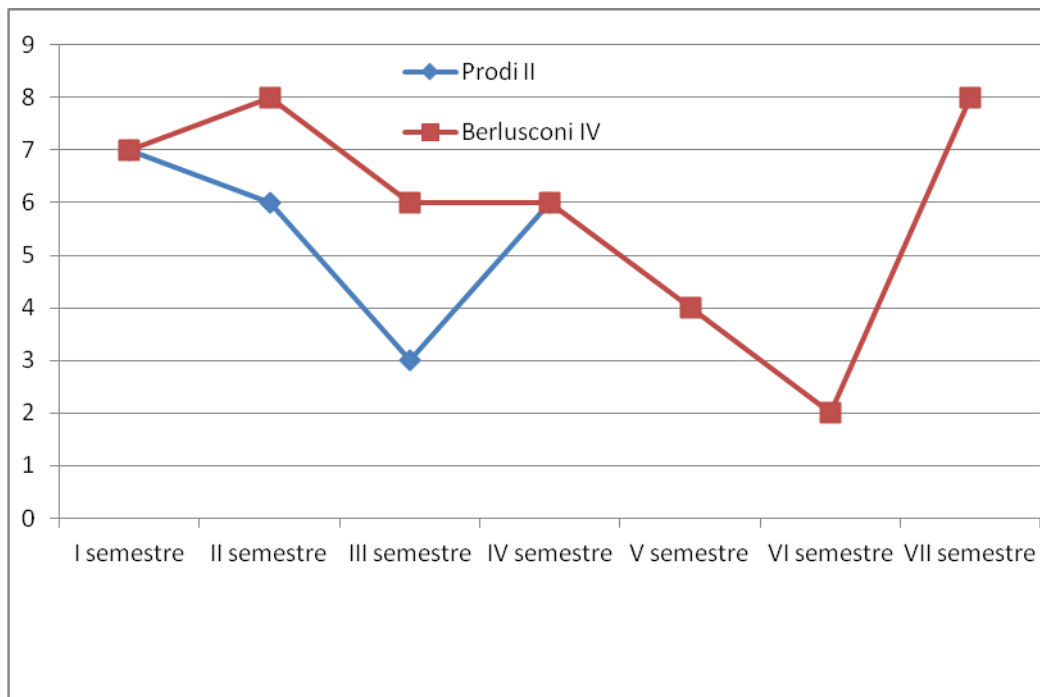


Figura 2.3. Questioni di fiducia poste su proposte legislative dai governi Prodi II e Berlusconi IV

Scheda

| | |
|---|--------------|
| Proposte legislative varate dal governo Berlusconi IV | 300 |
| Incidenza dei decreti legge sulle iniziative del governo Berlusconi IV | 26.7% |
| Incidenza dei decreti legge sulle iniziative del governo Berlusconi IV (ratifiche escluse) | 44.2% |
| % Iniziative legislative di governo co-firmate dal Presidente del Consiglio | 35% |
| Incidenza programmatica delle iniziative legislative del governo (ratifiche escluse) | 29.3% |
| % di "azioni" previste del programma di governo oggetto di iniziativa legislativa (ratifiche escluse) | 42.4% |
| Tasso di successo delle iniziative legislative del governo | 75.7% |

L'iniziativa legislativa del governo

Nel corso delle 163 riunioni che si sono tenute tra il giuramento dell'8 maggio 2008 e le dimissioni di Silvio Berlusconi lo scorso 12 novembre 2011, il Consiglio dei Ministri ha approvato e presentato alle camere 300 iniziative legislative.

Se limitiamo l'analisi ai provvedimenti di più immediata influenza sulle scelte di politica pubblica, e quindi, come di consueto nel nostro Rapporto, escludiamo dal computo i disegni di legge di ratifica di accordi e trattati internazionali, le proposte legislative varate dall'esecutivo diventano 181: per una media mensile pari a circa 4,2 atti.

Con la tabella 3.1, disaggreghiamo ulteriormente il volume delle iniziative governative, distinguendo tra cinque distinti tipi di provvedimento: le ratifiche di accordi internazionali, i decreti legge, i disegni di legge delega, i disegni di legge ordinari, ma contenenti una o più disposizioni di delega, e i disegni di legge ordinari (che non prevedono deleghe al governo). Abbiamo così un quadro più completo delle strategie utilizzate dal governo nella fase iniziale del *law-making*.

Del peso delle ratifiche internazionali abbiamo già detto, e ne vediamo ora le dimensioni numeriche: sono 119 quelle licenziate dal consiglio dei ministri, pari a circa il 40% dell'intera iniziativa legislativa promossa dall'esecutivo.

Ratifiche a parte, sono 101 (pari a circa il 34% delle proposte inviate in parlamento) i disegni di legge approvati dal consiglio dei ministri. Di questi, 21 sono dei disegni di legge delega propriamente detti, mentre 10 sono i disegni di legge ordinari il cui articolato prevede una o più specifiche disposizioni di delega. Complessivamente, **sono dunque 31 (poco più del 10%) i provvedimenti con i quali il governo ha avanzato richieste di una qualche forma di delega al parlamento.**

Il peso relativo dei decreti legge (80) si attesta al 26,7%. Il tasso di ricorso alla decretazione d'urgenza è andato diminuendo nel corso della legislatura (nelle nostre precedenti rilevazioni al termine del primo e secondo anno di governo, lo avevamo registrato, rispettivamente, al 33,3% e al 29%), ma rimane comunque un dato forte caratterizzante l'attività legislativa dell'esecutivo guidato da Berlusconi. Lo vediamo meglio rappresentato nella figura 3.1, in cui osserviamo come, **non considerando le ratifiche di accordi e trattati internazionali, il volume dei decreti legge salga al 44,2% dell'iniziativa governativa complessiva.**

I protagonisti dell'iniziativa di governo

La particolare composizione dell'iniziativa legislativa promossa dal governo Berlusconi ha avuto un impatto significativo (o magari ne è stata la conseguenza) su quella che potremmo definire la divisione del lavoro interna all'esecutivo.

Con la figura 3.2, che riporta la percentuale di iniziative governative firmate (individualmente o in collaborazione con altri colleghi di governo) da ciascun ministro, osserviamo come il responsabile degli Esteri (che ha firmato il 45% delle proposte di legge presentate dall'esecutivo) risulti il principale

protagonista, almeno in termini numerici, dell'attività legislativa del governo. Un dato, questo, niente affatto sorprendente (e poco o nulla “deviante” rispetto a una tendenza ormai da tempo consolidata per i governi italiani), visto il peso relativo delle ratifiche internazionali (sempre iniziate dal Ministro degli Esteri, eventualmente insieme altri ministri) sull'attività legislativa del governo.

Ministro degli Esteri a parte, quindi, possiamo notare un “nucleo forte” composto dai tre ministri che maggiormente sembrano orientare l'attività di iniziativa dell'esecutivo: il Presidente del Consiglio (coinvolto come firmatario, o co-firmatario, in circa il 35% delle iniziative) e i ministri dell'Economia e della Giustizia (con percentuali di coinvolgimento pari, rispettivamente, al 22% e a circa il 17%). Seguono poi, con percentuali che variano da circa l'11% a poco meno del 5% i ministri della Difesa, dell'Interno, dell'Ambiente e quello senza portafoglio della Semplificazione Normativa. Gli altri ministri si attestano su tassi di coinvolgimento inferiori al 4%.

Particolarmente rilevante è il dato relativo al Presidente del Consiglio. La sua percentuale di coinvolgimento, infatti, ci informa anche sulla quantità di provvedimenti sui quali è intervenuta (direttamente o indirettamente, in fase di supervisione) la Presidenza del Consiglio, e può essere un primo indicatore empirico della capacità del capo del governo di (o almeno della sua attitudine a) guidare e coordinare l'azione legislativa dell'esecutivo. **Se escludiamo le ratifiche, il tasso di partecipazione di Silvio Berlusconi all'iniziativa governativa risulta pari al 57,5%.** Una percentuale elevata, sicuramente sostenuta dal ricorso strategico (e, come abbiamo visto, frequente) ai decreti legge – atti che devono comunque recare la firma del primo ministro. Una percentuale che, comunque, documenta uno stile piuttosto orientato all'“interventismo” da parte del Presidente del Consiglio: per avere una misura di paragone vicina nel tempo, si consideri che, al termine del governo Prodi II, questa percentuale si era fermata poco sopra il 38%. D'altra parte, se ci limitiamo ai soli disegni di legge ordinari (ratifiche escluse), tralasciando quindi i decreti legge, il tasso di coinvolgimento di Berlusconi si attesta intorno al 24% (mentre era attestato a circa il 13% nel caso del precedente governo Prodi II).

Dobbiamo notare anche come il livello di partecipazione di Berlusconi all'attività di iniziativa dell'esecutivo si sia mantenuto pressoché costante nel corso dei quasi tre anni e mezzo di governo, senza mostrare segni di particolare cedimento. Anche da qui, possiamo allora intravedere come forse gli ostacoli e le insidie maggiori incontrati dalla *leadership* di governo siano venuti non tanto dall'interno dell'esecutivo, quanto dalla gestione e dal controllo di una coalizione che, come abbiamo visto, si è andata progressivamente disarticolando e sfaldando.

Iniziativa legislativa e programma di governo

Più che attraverso la “quantità” di azione legislativa, allora, possiamo misurare l'andamento della performance di governo guardando alla “qualità” della stessa. Ci avvaliamo, in tal senso, del riferimento immediato costituito dal documento programmatico di governo presentato nel 2008, già in sede elettorale: le “7 missioni per il futuro dell'Italia”.

Un documento organizzato, appunto, in 7 *missioni* generali (per esempio: “Rilanciare lo Sviluppo”), che vengono dettagliate in una serie di *obiettivi* da realizzare (per esempio: “Un nuovo fisco per le imprese”), ciascuno dei quali prevede una serie di specifiche *azioni* da intraprendere (per esempio: “Detassazione di straordinari, premi e incentivi legati a incrementi di produttività”).

Quello che facciamo è classificare le iniziative legislative del governo in base alla loro “natura di programma”. Classifichiamo cioè le proposte di legge dell'esecutivo come “programmatiche”, quando sono volte all'implementazione (in tutto o in parte) degli impegni previsti dallo stesso documento programmatico. Gli impegni che individuiamo sono quelli derivanti dagli *obiettivi* in cui si articola il documento.

In termini operativi, cioè, effettuiamo la nostra classificazione basandoci in prima istanza sul monitoraggio svolto dallo stesso governo, ad opera del ministero per l'Attuazione del Programma e considerando come “programmatiche” unicamente quelle iniziative associabili non solo a una generica missione di programma, ma anche ad un più immediato, e in qualche modo più tangibile e verificabile, *obiettivo* programmatico.

Con la tabella 3.2, intanto, osserviamo come (escludendo i disegni di legge di ratifica) **poco più del 29% delle iniziative legislative promosse dall'esecutivo nei quasi tre anni e mezzo di mandato sia direttamente riconducibile agli obiettivi programmatici prefissati dallo stesso governo.**

La percentuale di iniziativa programmatica che riscontriamo alla fine dell'esperienza di governo è dunque nettamente più bassa di quella che avevamo registrato in precedenza (che era pari al 36%, nel novembre 2010, e si era attestata oltre al 41%, al termine dei primi due anni di mandato).

La figura 3.3 ci offre una più dettagliata prospettiva diacronica sulla capacità di promozione del programma da parte del governo. essa ci mostra, infatti, la percentuale di provvedimenti programmatici sul totale delle iniziative licenziate dall'esecutivo (ratifiche escluse), così come misurata al termine di ciascuno dei 43 mesi di governo.

Tre fasi principali sono facilmente distinguibili. **Una prima fase, che chiamiamo “aurea”** (o della “luna di miele”) coincide con i primi 4 mesi di mandato: quelli in cui il governo ha mostrato livelli di concentrazione programmatica della propria iniziativa legislativa superiori al 60%. **Una seconda fase che definiamo “di crociera”**, in cui l'iniziativa programmatica si assesta tra il 55-57% e il 50% (e che dura fino agli inizi del 2010). **Una fase, infine, che definiamo “critica”, durante la quale la percentuale di iniziative programmatiche scende stabilmente, e sempre più nettamente, sotto il 50%, fino ad arrivare al 29%, che registriamo alla data delle dimissioni del primo ministro.** Una fase che coincide con quella che, anche da questi dati, appare essere stata una lunga “crisi strisciante”, che ha caratterizzato gli equilibri e la funzionalità del governo, già a partire dalla prima metà del 2010.

Ma su quali obiettivi programmatici si è maggiormente concentrata l'azione di governo nel corso del suo mandato? Lo vediamo con la tabella 3.3, in cui presentiamo la percentuale di iniziative legate a ciascuno degli *obiettivi* indicati dal programma di governo. Qui una singola iniziativa legislativa viene associata ad uno specifico *obiettivo* quando, almeno per uno degli articoli (o dei commi) che la compongono, sia identificabile il legame con l'*obiettivo* in questione (una stessa iniziativa può essere quindi associata a più di un *obiettivo*).

La percentuale più indicativa è quella calcolata sulle sole iniziative di natura programmatica (terza colonna della tabella). Scopriamo così come **l'iniziativa programmatica del governo si sia concentrata, in particolare, sugli obiettivi “Più Giustizia” (24,5% delle iniziative di natura programmatica), “Infrastrutture e Telecomunicazioni” (22,6%), “Riorganizzazione e digitalizzazione della Pubblica Amministrazione” (22,6%), e “Più Sicurezza” (circa il 19%).**

I tassi più bassi di attività programmatica hanno invece riguardato gli obiettivi legati alla missione “Il Sud”: con percentuali variabili tra lo 0% e il 6% sul volume complessivo delle iniziative programmatiche. Questo potrebbe spiegare i reiterati conflitti che hanno contraddistinto il rapporto tra Silvio Berlusconi e alcuni suoi importanti alleati al Sud - e specialmente in Sicilia - come Raffaele Lombardo e Gianfranco Micciché, entrambi protagonisti di un processo di allontanamento rispetto al progetto politico del centro-destra Berlusconi.

Con la tabella 3.4, completiamo la nostra analisi del raccordo tra iniziativa legislativa e programma di governo, osservando quante delle specifiche *azioni* indicate dal programma siano state oggetto di iniziative legislative da parte dell'esecutivo. Per ciascuna *missione* di programma, la tabella riporta il numero complessivo di *azioni* previste e il numero (e la percentuale) di azioni alle quali è possibile associare almeno una iniziativa governativa, o meglio, almeno un articolo di una proposta di legge varata dal consiglio dei ministri (ratifiche escluse).

Naturalmente, così come per i dati appena sopra discussi, siamo di fronte ad un semplice indicatore dell'intensità con cui l'azione di governo si è distribuita tra le varie voci del programma, non certo ad una misura del raggiungimento degli stessi obiettivi. La distribuzione delle iniziative governative ci fornisce solo un'idea di come l'agenda dell'esecutivo sia venuta delineandosi nei tre anni e mezzo di legislatura. Nulla ci dice sulla “bontà” e sull'efficacia di queste iniziative (né, quindi, se queste iniziative abbiano raggiunto o meno i risultati previsti).

Complessivamente, **il documento programmatico che la coalizione di centro-destra ha presentato in occasione delle elezioni politiche del 2008 indicava 125 specifiche azioni (distribuite tra le 7 diverse missioni), da intraprendere nei cinque anni di mandato. Di queste, 53 (pari al 42,4%) sono state oggetto dell'iniziativa legislativa del governo.**

Più che la percentuale complessiva delle azioni oggetto d'iniziativa, che, come detto, nulla ci dice in merito all'efficacia delle iniziative e all'effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati, è interessante notare come questa stessa percentuale si distribuisca tra le varie missioni.

Scopriamo allora un quadro analogo rispetto a quello delineato in precedenza. Alcune missioni hanno visto una concentrazione relativa di iniziative governative significativamente più elevata. In particolare: la missione "Più sicurezza, più giustizia" (col 73% delle relative *azioni* fatto oggetto di iniziativa governativa); la missione "Rilanciare lo Sviluppo" (48,4%) e la missione "Federalismo" (75%)¹. Particolarmente degno di nota è il dato che possiamo osservare nelle missioni "Più sicurezza, più giustizia" e "Il federalismo". Questi due obiettivi, particolarmente cari all'alleato di governo più impegnativo per il premier Berlusconi, ossia la LN, hanno infatti visto un'inversione di tendenza rispetto all'ordine di priorità che rivestivano nel programma elettorale del Pdl.

Sono, invece, ancora una volta, le azioni legate alla missione "Il Sud" a conoscere tassi relativi di azione particolarmente bassi. La percentuale di azioni previste da questa missione e oggetto dell'iniziativa governativa è infatti ferma a circa il 22%. Su livelli analoghi la missione "Sostenere la Famiglia", che si attesta intorno al 21%.

La perdita di incisività nell'azione di governo può essere focalizzata meglio se invece di concentrarci sulla diminuzione dell'azione di programma, soggetta ad un fisiologico ridimensionamento via via che ci si allontana dall'inizio della legislatura, andiamo ad analizzare il trend complessivo dell'iniziativa di governo (continuando ad escludere i trattati, che con la loro numerosità caratterizzerebbero pesantemente la nostra verifica).

Come si può vedere nella seguente figura (Figura 3.4), **il ritmo di iniziativa governativa evidenzia col passare del tempo un progressivo declino**. Il trend si presenta più sostenuto nel corso del primo semestre di governo (fino a novembre/dicembre 2008) con una media 7-10 iniziative al mese. Il flusso cala poi in maniera costante nel periodo immediatamente successivo (ovvero già nel corso del 2009), per poi stabilizzarsi sulle 4,5 iniziative al mese. Organizzando la figura per trimestre, possiamo vedere meglio la stessa dinamica calcolando la media trimestrale, e osservandone l'andamento nel corso dei trimestri di governo.

Questa semplice analisi mette dunque in evidenza un'ulteriore, seppure lieve, contrazione dell'iniziativa governativa durante gli ultimi 12 mesi (tra l'XI e il XIV trimestre di governo: a partire quindi da fine 2010). I dati confermano dunque l'affievolimento dell'azione di un governo progressivamente incapace di controllare le agende di policy in modo autonomo e quindi di imporsi per lo meno nel network decisionali più rilevanti.

Il successo del governo in parlamento

Come ultimo indicatore di performance governativa, analizziamo il tasso di successo parlamentare delle iniziative legislative promosse dall'esecutivo. Ne presentiamo i dati, disaggregandoli per tipo di provvedimento, con la tabella 3.5.

Il governo è riuscito a "portare a casa" oltre il 75% delle proposte di legge presentate alla Camera ed al Senato (un tasso di successo parlamentare piuttosto elevato, se si considera che la fine prematura del governo Prodi II lo aveva fermato poco sopra il 44%). Questo conferma il dato politico relativo all'evidente vantaggio garantito a questo esecutivo dalla struttura originaria molto semplice e relativamente coesa della coalizione di maggioranza.

Tali livelli di rendimento parlamentare sono (anche) il risultato di una precisa strategia messa in atto dal governo che, come abbiamo visto, ha scelto spesso di passare in parlamento tramite la decretazione d'urgenza. Gli atti sono rimasti così in parlamento circa un quarto del tempo necessario (in media) ai provvedimenti ordinari per lasciare definitivamente le aule di Camera e Senato (si veda ancora tabella 3.5 sui tempi medi di approvazione delle iniziative governative) e si sono contraddistinti per una percentuale di conversione in legge molto alta (oltre il 96%).

¹ Anche la percentuale riscontrata in riferimento alla missione "Finanza Pubblica" risulta particolarmente elevata. Per quanto tale dato appaia poco indicativo (rispetto agli altri), prevedendo questa stessa missione costituita un'unica azione programmatica.

E allora, se l'azione di governo ha incontrato difficoltà crescenti nel corso della legislatura, queste non sembrano originare (almeno in prima battuta) dalla incapacità dell'esecutivo di ottenere l'approvazione del parlamento. Semmai, i problemi maggiori si sono manifestati, per così dire, ancora prima dell'ingresso dei provvedimenti governativi nell'arena legislativa: nella crescente indecisione mostrata dal governo (per i contrasti interni alla maggioranza, diranno alcuni, o per la difficile congiuntura economica internazionale, diranno altri), nel promuovere una sua agenda di decisioni rilevanti.

In tal senso abbiamo già sopra evidenziato la contrazione progressiva del tasso di attività programmatica dell'esecutivo: un graduale peggioramento dell'*input* governativo, al quale, nel lungo periodo, ha finito col corrispondere un "deterioramento" dell'*output* legislativo ottenuto dal governo, che pure, abbiamo detto, ha mantenuto dimensioni quantitative rilevanti.

Così, con la figura 3.5, osserviamo come (sempre escludendo le ratifiche) la quota di leggi riconducibili al programma di governo, sul totale dei provvedimenti di origine governativa approvati in via definitiva dal parlamento, sia passata da percentuali comprese tra il 60% e il 55%, come quelle che misuravamo fino alla fine del 2009, a percentuali di poco superiori al 40% alla fine del 2010, fino al 37% registrato alla data delle dimissioni di Silvio Berlusconi e della fine del suo quarto governo.

Tabella 3.1 Le iniziative legislative varate dal Consiglio dei Ministri

| Tipo Iniziativa | N | % su totale Iniziative |
|--------------------------------------|-----|------------------------|
| Disegni di legge | 101 | 33,6 |
| Ordinari | 70 | 23,3 |
| Delega | 21 | 7,0 |
| Ordinari contenenti deleghe | 10 | 3,3 |
| Ratifiche di trattati internazionali | 119 | 39,7 |
| Decreti legge | 80 | 26,7 |
| Totale | 300 | 100 |

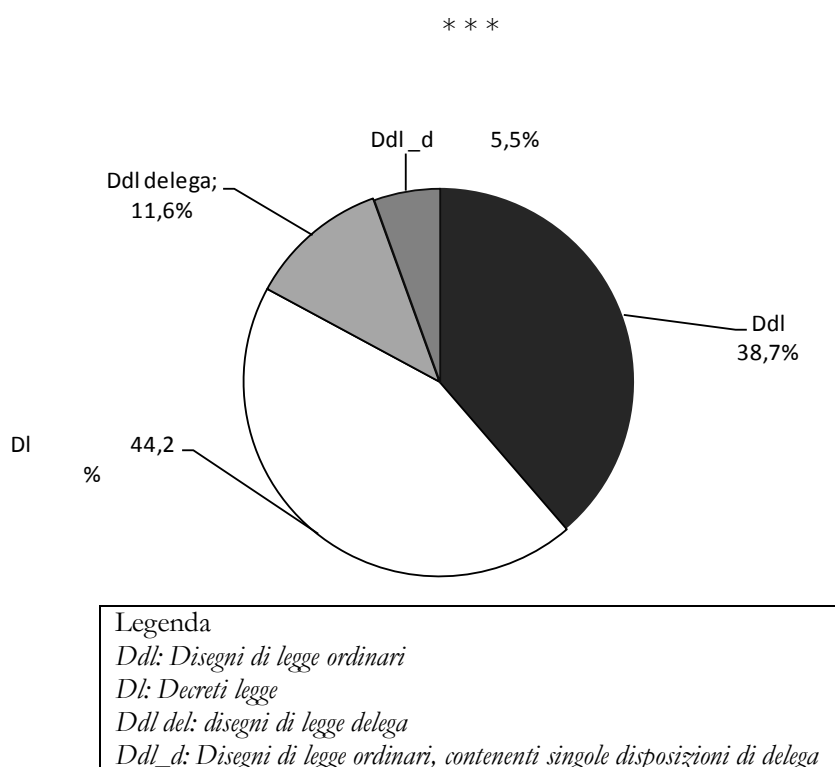


Figura 3.1 Distribuzione percentuale delle iniziative legislative del governo per tipo di provvedimento (ratifiche escluse)

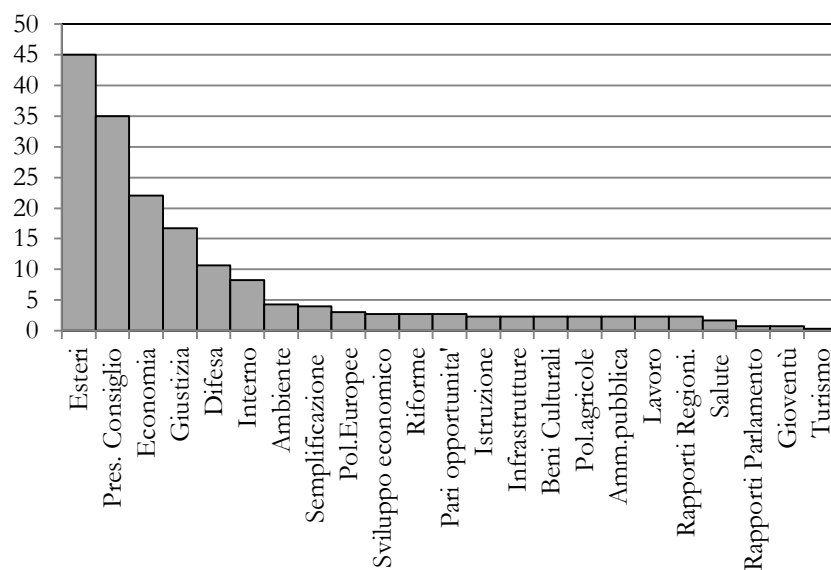


Figura 3.2 Percentuale di iniziative governative (co)firmate da ciascuna componente ministeriale

* * *

Tabella 3.2 Percentuale di iniziative legislative del governo legate agli obiettivi di programma (ratifiche escluse)

| Tipo Iniziativa | N | % |
|------------------------------------|----|------|
| Disegni di legge | 23 | 22,8 |
| <i>Ordinari</i> | 14 | 20,0 |
| <i>Delega</i> | 6 | 28,6 |
| <i>Ordinari contenenti deleghe</i> | 3 | 30,0 |
| Decreti legge | 30 | 37,5 |
| Totale | 53 | 29,3 |

* * *

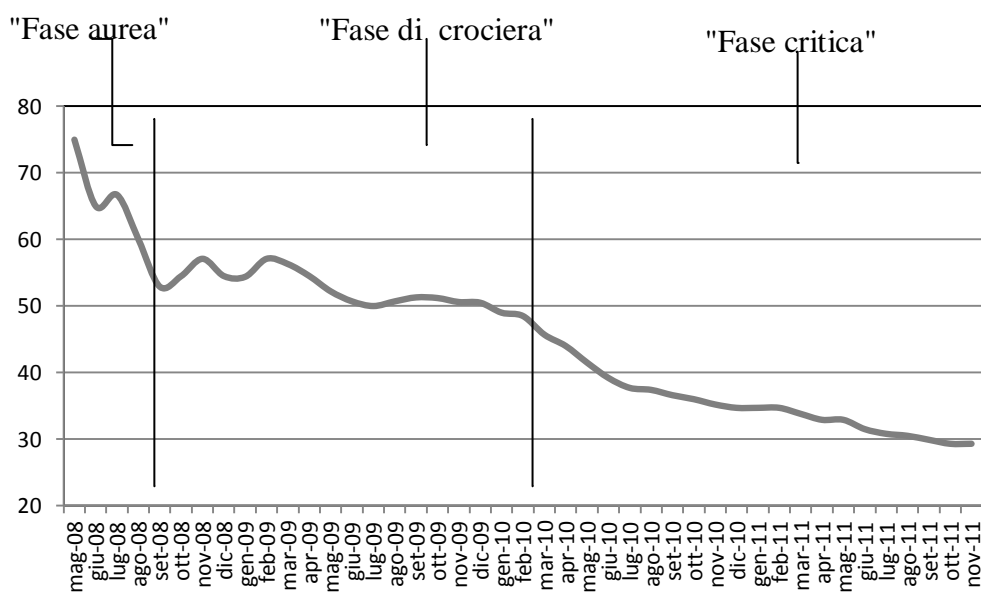


Figura 3.3. Tasso di iniziativa programmatica dell'esecutivo nel corso della legislatura (ratifiche escluse)

Tabella 3.3. Percentuale di iniziative legislative del governo per obiettivo programmatico collegato (ratifiche escluse)*

| Obiettivo programmatico | % di iniziative del governo legate all'obiettivo ** | % di iniziative di natura programmatica legate all'obiettivo |
|--------------------------------|--|---|
| Fisco per le imprese | 5,0 | 17,0 |
| Infrastrutture | 6,6 | 22,6 |
| Lavoro | 3,3 | 11,3 |
| Liberalizzazioni | 2,8 | 9,4 |
| Sostegno al Made in Italy | 3,3 | 11,3 |
| Riorganizzazione P.A. | 6,6 | 22,6 |
| Meno tasse | 4,4 | 15,1 |
| Una casa per tutti | 3,9 | 13,2 |
| Migliori servizi sociali | 2,2 | 7,5 |
| Dare ai giovani un futuro | 0,6 | 1,9 |
| Sicurezza | 5,5 | 18,9 |
| Giustizia | 7,2 | 24,5 |
| Sanità | 1,7 | 5,7 |
| Scuola, università, ricerca | 4,4 | 15,1 |
| Ambiente | 1,7 | 5,7 |
| Sud: Piano Infrastrutture | 1,7 | 5,7 |
| Sud: Leggi obiettivo | - | - |
| Sud: Sviluppo industrie | - | - |
| Sud: Fiscalità compensativa | 1,1 | 3,8 |
| Sud: Contrasto criminalità | - | - |
| Federalismo: enti territoriali | 1,1 | 3,8 |
| Federalismo: Finanza locale | 2,2 | 7,5 |
| Finanza pubblica | 1,1 | 3,8 |

*Una stessa iniziativa può essere collegata a più obiettivi programmatici

* * *

Tabella 3.4 *Azioni strategiche* previste dal ciascuna *missione* del programma di governo per le quali l'esecutivo ha intrapreso almeno un'iniziativa legislativa (ratifiche escluse)

| Missione | Numero di azioni strategiche previste | Numero di azioni interessate dall'iniziativa di governo (%) |
|--|--|--|
| Rilanciare lo Sviluppo | 31 | 15 (48,4) |
| Sostenere la famiglia. Dare ai giovani un futuro | 34 | 7 (20,6) |
| Più sicurezza. Più giustizia | 26 | 19 (73,1) |
| Modernizzare i Servizi ai cittadini | 20 | 6 (30,0) |
| Il Sud | 9 | 2 (22,2) |
| Il Federalismo | 4 | 3 (75,0) |
| Piano di Finanza Pubblica | 1 | 1 (100) |
| Total | 126 | 53 (42,4) |

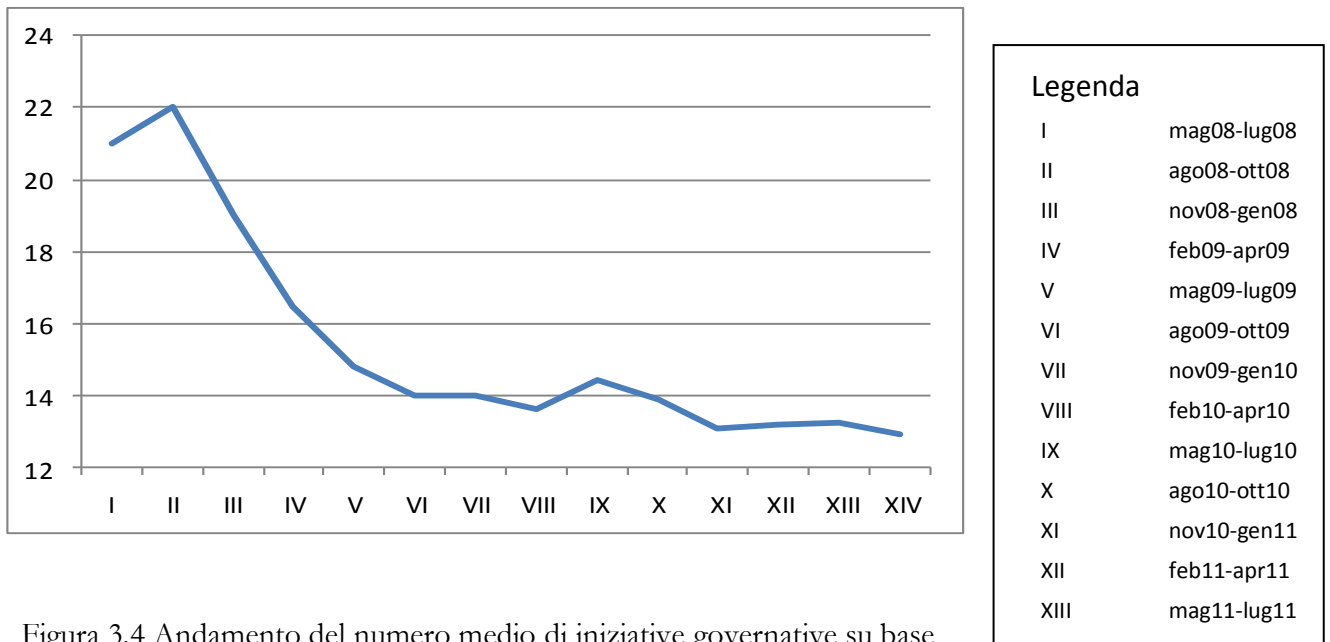


Figura 3.4 Andamento del numero medio di iniziative governative su base trimestrale

* * *

Tabella 3.5 Tasso di successo, e durata media dell'iter di approvazione delle iniziative governative

| | Approvati | % | Durata media dell'iter di approvazione (giorni) |
|--------------------------------------|-----------|------|--|
| Disegni di legge | 47 | 46,5 | 209,9 |
| <i>Ordinari</i> | 35 | 50,0 | 162,2 |
| <i>Delega</i> | 7 | 33,3 | 365,6 |
| <i>Ordinari contenenti deleghe</i> | 5 | 50,0 | 297,4 |
| Ratifiche di trattati internazionali | 103 | 86,6 | 120,3 |
| Decreti legge | 77 | 96,3 | 52,5 |
| Totale | 227 | 75,7 | 115,1 |

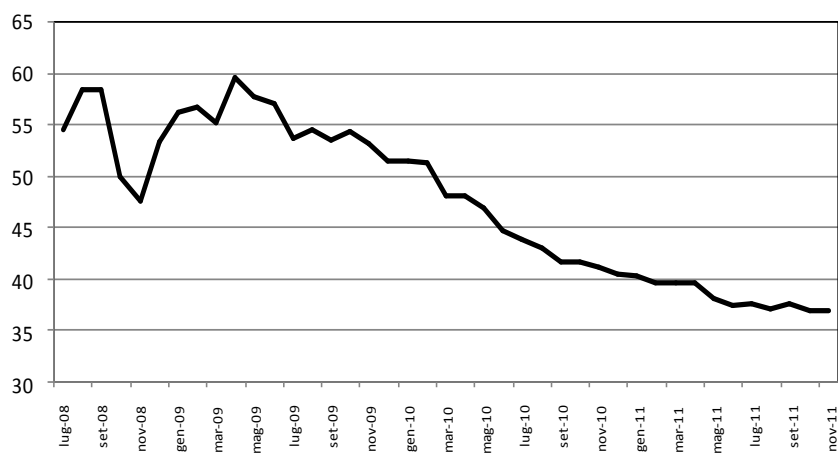


Figura 3.5. Percentuale misure di programma sul totale delle iniziative governative approvate dal parlamento (ratifiche escluse)