

# Rapporto sul Governo Italiano

*Nota del 24 Gennaio 2008*

## *L'esperienza del governo Prodi II. Primi rilevamenti*

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

*I curatori del rapporto sono Maurizio Cotta e Luca Verzichelli. Ha collaborato alla stesura di questa nota Francesco Marangoni.*

### Sommario

#### *L'esperienza del governo Prodi II. Primi rilevamenti*

- I**     *Struttura e composizione del governo*
- II**    *Produzione e performance legislativa del governo*
- III**   *Il ruolo del Capo del governo nell'attività legislativa*
- IV**    *Iniziative legislative e programma di governo*

## *I*      *Struttura e composizione del governo*

### **Scheda**

|  |  |
|--|--|
| Data delle elezioni della XV legislatura   | <b>9/10 Aprile 2006</b>                  |
| Dimissioni del Governo Berlusconi III  | <b>2 Maggio 2006</b>                     |
| Lunghezza della fase di formazione del governo   | <b>15 giorni</b>                         |
| Durata complessiva del governo Berlusconi III  | <b>386 giorni</b>                        |
| Durata complessiva dei governi Berlusconi (II e III) nella XIV legislatura                               | <b>1795 giorni</b>                       |
| Maggioranza al Senato nel voto inaugurale di fiducia del Governo Prodi II (19 Maggio 2006)               | <b>favorevoli: 165<br/>contrari: 155</b> |
| Maggioranza alla Camera nel voto inaugurale di fiducia del Governo Prodi II (23 Maggio 2006)             | <b>favorevoli: 344<br/>contrari: 268</b> |
| Numero di ministri, vice-ministri e sottosegretari del Governo Berlusconi III (ultimo giorno di mandato) | <b>96</b>                                |
| Numero di ministri, vice-ministri e sottosegretari del Governo Prodi II (primo giorno di mandato)        | <b>101</b>                               |
| Variazioni nella composizione del governo Prodi II   | <b>5</b>                                 |

#### *I numeri del governo Prodi II*

Il governo Prodi II nasce all'indomani della sofferta vittoria della coalizione di centro-sinistra dell'Unione (Aprile 2006) e dopo l'elezione di Giorgio Napolitano alla Presidenza della Repubblica. Si tratta di un governo connotato da una maggioranza relativamente solida alla Camera ma assolutamente esigua al Senato della Repubblica. Tale esiguità si assottiglierà ulteriormente a seguito di varie defezioni individuali tra i senatori, registrate nel corso dei primi 18 mesi della legislatura.

Viene naturale comparare l'esperienza del governo Prodi II da un lato a quella iniziata dallo stesso professore bolognese esattamente dieci anni prima, e per altri versi all'esperienza del suo avversario, Silvio Berlusconi, che aveva invece vinto, come capo della coalizione di centro-destra, le elezioni del 2001 e che avrebbe governato per l'intera durata della XIV legislatura, sia pure dovendo incassare durante tale quinquennio una rapida crisi (Aprile 2005) e la formazione di un secondo governo (il terzo presieduto da Berlusconi, considerando anche quello formatosi nel 1994).

Prodi I, Berlusconi II, Prodi II. Questi i governi dell'Italia bipolare con il massimo livello possibile di legittimazione del leader, vista la loro origine "elettorale", che vengono affiancati e comparati nelle rispettive caratteristiche. Infatti, molti reportage giornalistici e analisi politologiche tendono a sottolineare gli aspetti di continuità e cambiamento tra i governi del "leader di coalizione", che nella vulgata della II repubblica sono stati spesso definiti i "premier", sia pure con una accezione tipicamente Italiana.

Tuttavia, vi sono differenze strutturali da tenere in debita considerazione quando andiamo a comparare la struttura, la composizione e la tenuta politica del governo Prodi II agli altri esecutivi che hanno caratterizzato il sistema italiano a partire dalla transizione degli anni novanta: in primo luogo, si tratta di un governo che si fonda su una legislatura eletta attraverso un sistema elettorale sostanzialmente proporzionale, sia pure con le correzioni garantite dai premi di maggioranza. La riforma introdotta nel 2005 ha infatti modificato in modo sostanziale il quadro politico, sia pure confermando la natura bipolare del sistema politico, ora "blindata" dai meccanismi di premio di coalizione e dall'obbligo per le coalizioni stesse di indicare un candidato alla guida del governo. Le modifiche nel rapporto maggioranza-governo sono visibili sia sottoforma di effetti diretti della riforma elettorale, ovvero un diverso effetto di rappresentazione delle forze in campo ora rappresentate in modo proporzionale rispetto alla propria capacità di consenso, sia in virtù della mutata modalità di delega da parte del corpo

elettorale: infatti, il voto per liste proporzionali bloccate ha rafforzato i vincoli partitici dei candidati e soprattutto la capacità dei partiti stessi di controllare “dall’alto” i processi di selezione parlamentare.

In secondo luogo, la particolare situazione verificatasi al Senato (un sostanziale pareggio, al cospetto del netto scarto in termini di seggi registrato alla Camera, in virtù del premio nazionale di maggioranza) ha determinato evidenti conseguenze in termini di composizione del governo e di strategie del rapporto governo-parlamento. Sul primo piano, si può notare come il processo di formazione dell’esecutivo (Maggio 2006) sia stato complesso e fortemente “inclusivo”, dovendo evitare Prodi ogni possibile attrito nelle delicate operazioni di voto a Palazzo Madama. Per la stessa ragione, l’uso dei “tecnici” di fiducia del premier è stato più misurato rispetto all’esperienza di Berlusconi nel 2001. Inoltre, per la prima volta nell’esperienza repubblicana si è verificato un netto sbilanciamento a favore del reclutamento di deputati rispetto ai senatori nella squadra di governo, onde evitare l’indebolimento ulteriore delle forze di maggioranza nelle commissioni di Palazzo Madama. Molti ministri e sottosegretari del Governo Prodi II eletti al Senato hanno addirittura rassegnato le proprie dimissioni da parlamentari, dimissioni non sempre accettate dall’aula a causa dell’ostruzionismo da parte dell’opposizione e di piccoli gruppi della coalizione di governo.

Sul piano delle strategie di governo, Prodi ha ovviamente dovuto trovare una modalità di conduzione del gabinetto che gli permettesse da un lato di tenere unita la sottile maggioranza, senza per altro rinunciare a quella funzione di indirizzo politico della quale i governi della fase storica più recente hanno cercato di riappropriarsi. I tentativi in questo senso sono stati molti, dai larghi seminari di maggioranza ai classici *vertici*, all’utilizzo di uno stile di comunicazione improntato alla *mediazione* più che alla leadership decisionista. Ma la conseguenza forse più evidente di questo condizionamento in termini di prassi istituzionali è il ricorso alla questione di fiducia: fino al 24 Gennaio 2008, le questioni di fiducia poste dal governo Prodi II su disegni di legge o altre iniziative legislative sono state 28 (15 alla Camera e 13 al Senato), con una media record di oltre 1,5 voti di fiducia al mese.

#### *Composizione politica del ministero Prodi II*

Oltre alla debolezza strutturale della maggioranza alla camera alta, l’aspetto senza dubbio più critico del governo Prodi II è stato rappresentato dalla sua composizione politica. La figura 1 mostra appunto i dati fondamentali di tale composizione politica al momento della nascita del ministero. Si può facilmente asserire che, sul piano della composizione politica della coalizione, si tratta dell’esecutivo più *colorato* dell’esperienza repubblicana. Data la distribuzione dei seggi al Senato, dovremo infatti considerare come elementi cruciali nei rapporti di forza della maggioranza, oltre all’esistenza di ulteriori “partitini” interni alle formazioni considerate nella figura (es. Sdi e Radicali dentro *Rosa nel Pugno*) la presenza esterna all’area di governo (ma decisiva ai fini della tenuta dello stesso) dei parlamentari dei partiti etnico-linguistici della *Südtiroler Volkspartei* e della *Union Valdôtaine*, e quella del senatore dell’*Associazione Italiani in Sud America*.

Il processo che ha portato alla nascita del Partito Democratico, nel corso del 2007, ha certo ridotto in modo drastico la dispersione delle spoglie tra i partiti, concentrando su esponenti di detto partito il 70% circa delle cariche del governo Prodi II. Utilizzando una misura nota come il *numero effettivo di partiti*<sup>1</sup> si può apprezzare meglio come la nascita del Pd abbia cambiato, almeno sul piano dei numeri, il tipo di composizione politica del governo Prodi II: tale misura sarebbe infatti scesa da 3,6 *partiti effettivi* a 2,1. Il termine di riferimento più vicino nel tempo è quello del governo Berlusconi III, che mostrava un numero effettivo di partiti pari a 3,1. In quel governo, costruito dopo la crisi dell’aprile 2005, Forza Italia controllava “solo” il 47% delle cariche, avendo generosamente aumentato la quota dei propri partner, e anche i più piccoli partiti della Casa delle libertà (Npsi e Pri) si erano rafforzati, ottenendo un ministro ciascuno.

I dati sul numero effettivo di partiti nascondono tuttavia una realtà che dal 2007 si è fatta più convulsa e difficile per il governo Prodi II. Il numero dei componenti della coalizione che hanno potuto esercitare un diritto di veto nell’ultima fase del governo Prodi II si è infatti elevato. Alcuni partiti non

---

<sup>1</sup> Si tratta di una misura che sintetizza la pluralità di un insieme di partiti in un sistema tenendo conto del loro relativo peso. Il numero dei partiti effettivo (NEP) è pari  $1 / \sum p_i^2$ , dove  $p$  è la percentuale di cariche ottenute da ogni partito al governo

interessati al progetto del Pd sono ovviamente rimasti con la medesima delegazione del 2006: Rifondazione come partito “medio”, i “piccoli” Idv, Udeur (fino alle dimissioni di Mastella), Pdc, Verdi e la coppia Radicali-Sdi, oramai divisa, e i microscopici partiti già elencati sopra. A questi tuttavia si sono aggiunte le formazioni in via di definizione dopo la nascita del nuovo partito: la galassia della *Sinistra democratica*, che ha detenuto fino a 4 cariche (il ministro Mussi e 3 sottosegretari) ed altre formazioni create sul versante centrale dopo la scelta di non partecipare al progetto del Pd da parte delle componenti di *Unione democratica* (Bordon) e dei *Liberaldemocratici* (Dini).

In termini assoluti, il Prodi II è stato un governo definibile tecnicamente *a coalizione minima vincente* (una fattispecie di per se rara nell'esperienza italiana) ma con una caratteristica aggiuntiva: un numero elevatissimo di componenti con potere di veto. Un numero che nei venti mesi non ha mai smesso di crescere: quando infatti, dopo una brevissima luna di miele, forti sommovimenti hanno scosso la maggioranza, legati sia a questioni di governo (in particolare la crisi sulla politica estera di febbraio 2007 e le due sessioni di bilancio sostenute dal gabinetto Prodi II) sia alle vicende delle singole formazioni politiche, è divenuto quasi impossibile contare i partiti (o le fazioni, o le componenti parlamentari del gruppo misto) capaci di far venire meno la maggioranza.

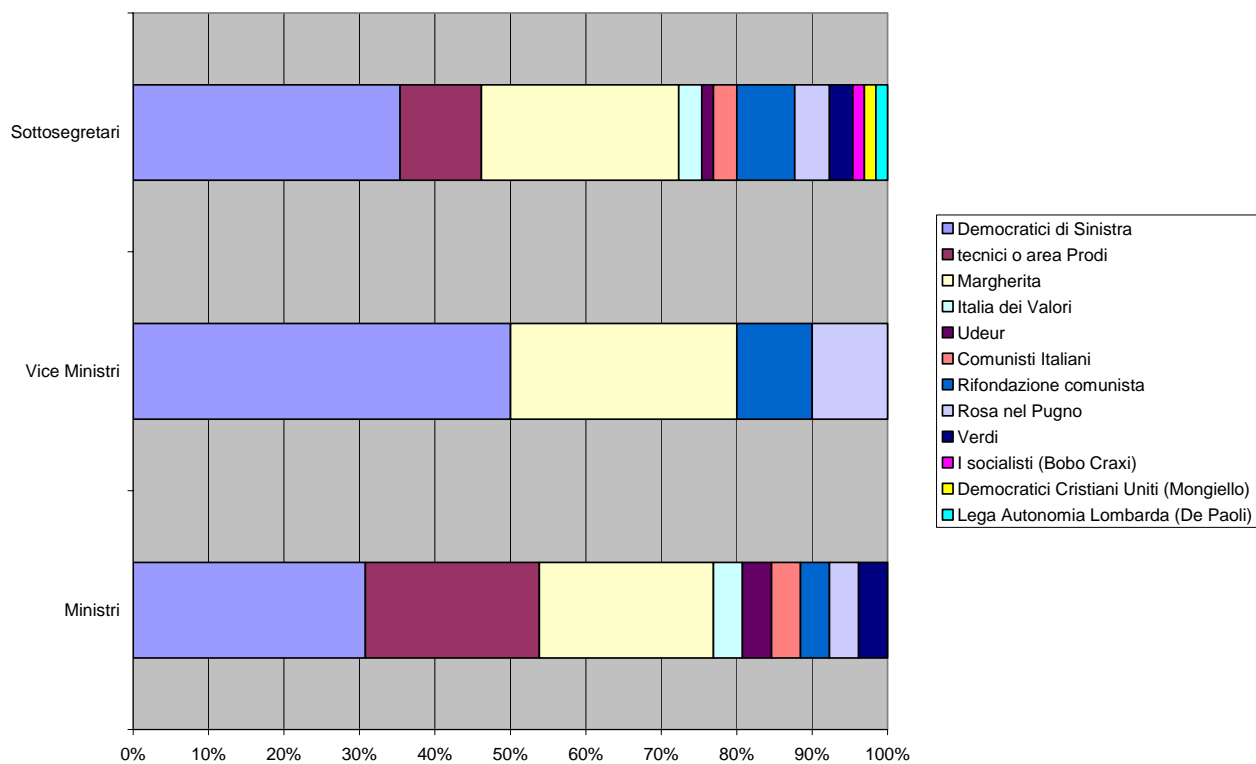


Figura 1. Composizione partitica del governo Prodi (fase iniziale)

### *Durata e tenuta del gabinetto Prodi II*

Nella sua difficile rincorsa verso la dimensione del *governo di legislatura*, Prodi ha superato in durata altri ambiziosi e importanti governi repubblicani. Tuttavia, con i suoi 617 giorni di incarico a pieno titolo (senza contare dunque i giorni che rimarrà in carica per il disbrigo degli affari correnti) il gabinetto Prodi II rimane solo al settimo posto nella classifica di durata dei governi, alle spalle del Berlusconi II, dello stesso record personale di Prodi (registrato con il governo Prodi I tra il 1996 ed il 1998) e di 4 governi della prima repubblica (figura 2). Una durata di governo che rimane *lunga* rispetto alla esperienza della intera vicenda repubblicana, ma che tuttavia non si distingue rispetto alla media dell'ultimo quindicennio, mostrando invece un distacco importante dagli altri esecutivi “del premier”: oltre due anni in meno rispetto al *Berlusconi II* e circa 9 mesi in meno rispetto al *Prodi I*.

A dispetto della fragilità della sua maggioranza parlamentare e della sua complessità sotto il profilo della competizione politica, il gabinetto Prodi II ha mostrato un singolare livello di persistenza della propria

struttura. Qui limitiamo il confronto con il tipico elemento di comparazione, ovvero il *Berlusconi II*. In oltre 600 giorni di vita, il gabinetto Prodi II ha conservato interamente la sua squadra, con soltanto due perdite: il sottosegretario alla Difesa Verzaschi dimessosi per problemi personali il 7 dicembre 2007 e il recente caso delle dimissioni del guardasigilli Mastella, anch'esse originate da questioni extra-politiche, che tuttavia hanno portato all'uscita dalla maggioranza della componente che fa capo al ministro. Le acquisizioni sono state soltanto 3, tutte a livello di sottosegretari. La dimensione complessiva dell'esecutivo ha dunque oscillato tra 101 e 103 unità, con un tasso di continuità della squadra di governo che tocca il 98%. Nel caso del Governo Berlusconi II, i primi due anni di attività avevano portato ad un primo sostanziale turno di importanti cambiamenti: le dimissioni del Ministro degli esteri Ruggero sostituito da Frattini dopo un *interim* al presidente del Consiglio, lo scambio degli incarichi di ministro degli interni e ministro del programma di governo tra Pisanu e Scajola, l'arrivo di un tecnico come Mazzella alla funzione pubblica e le dimissioni di tre sottosegretari (Sgarbi, Taormina e Tanzi). Come è noto, altri movimenti avrebbero caratterizzato lo sviluppo del governo *Berlusconi II*, che nei suoi quasi quattro anni di vita ha impiegato in tutto 109 unità con un tasso di persistenza in carica del "team" originale che si arresta al di sotto del 90%.

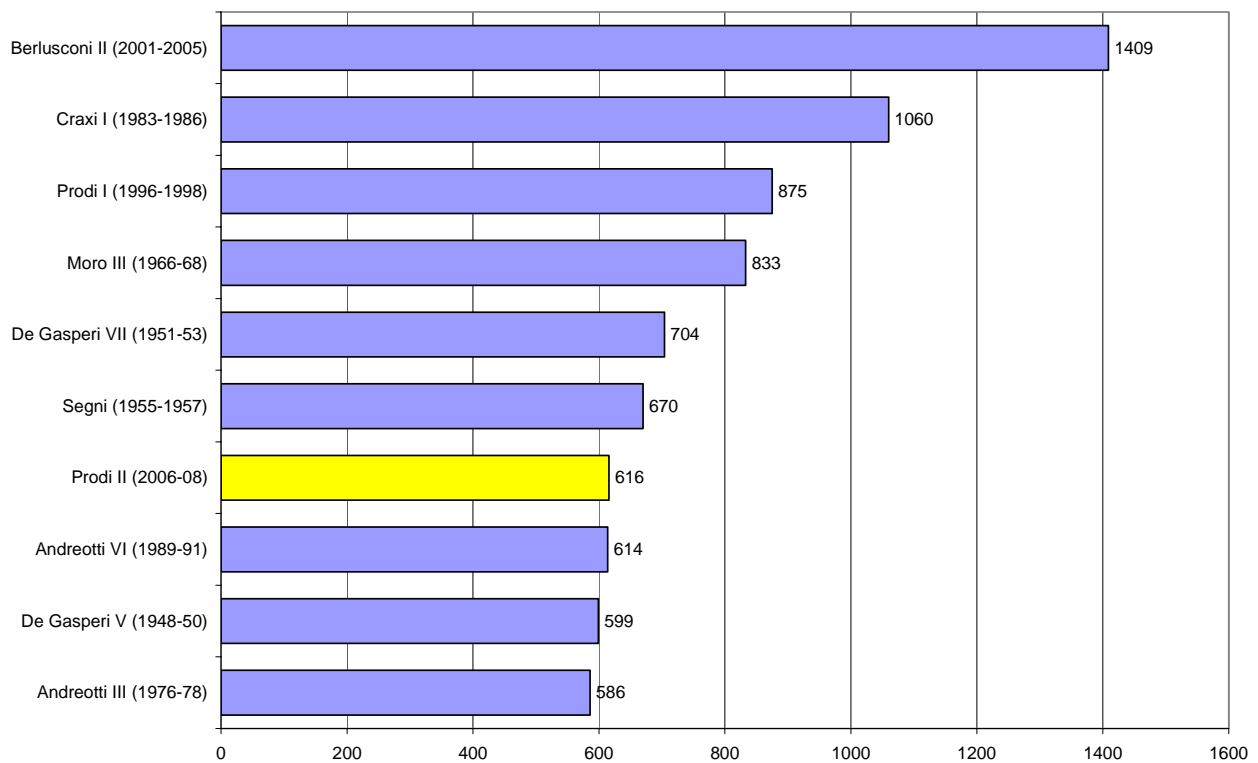


Figura 2. I 10 Governi più longevi della repubblica (durata in giorni)

## II *Produzione e performance legislativa del governo*

Dal 18 maggio 2006, giorno di riunione del primo Consiglio dei Ministri presieduto da Romano Prodi, al 22 gennaio 2008 (ultimo Consiglio dei ministri prima della crisi) l'esecutivo ha varato 215 iniziative legislative. Il totale delle iniziative scende a 140 se si escludono dal computo i disegni di legge di ratifica di accordi e di trattati internazionali.

Di questi 140 disegni di legge prodotti dall'esecutivo, 51 - pari a circa il 36% - sono stati approvati in via definitiva dal parlamento. Se si disaggrega tale dato in base alla tipologia delle iniziative governative (tabella 1) si può notare che delle 51 leggi di origine governativa, 26 sono relative alla conversione di decreti legge (oltre il 50% del totale). Sono dunque 25 i disegni di legge ordinari approvati, su un totale di 101 presentati dal Governo.

Tabella 1: *Produzione legislativa del governo Prodi II (maggio 2006-gennaio 2008)*

| Natura    | A<br>Varati dal Consiglio<br>dei Ministri (%) | B<br>Approvati dal<br>Parlamento<br>(%) <sup>1</sup> | C<br>Pendenti in<br>Parlamento<br>(%) <sup>1</sup> | D<br>Approvati da un<br>ramo del<br>Parlamento (%) <sup>2</sup> | E<br>DL decaduti<br>o Respinti |
|-----------|---|--|--|---|--------------------------------|
| Ordinaria | 101 (47,0)                                    | 25 (24,8)  | 76 (75,2)  | 11 (14,5)   | -                              |
| DL        | 39 (18,1)                                     | 26 (66,7)  | 4 (10,3)   | 1 (20,0)  | 9                              |
| Ratifica  | 75 (34,9)                                     | 25 (33,3)  | 48 (64,0)  | 16 (32,7)   | -                              |
| Totale    | 215 (100)                                     | 76 (35,3)  | 128(59,5)  | 28 (21,5)   | 9                              |

<sup>1</sup>% di A

<sup>2</sup>% di C

### *Il confronto con la produzione legislativa del governo Berlusconi II*

Proponiamo adesso una rapida analisi comparativa della produzione legislativa del governo Prodi II e di quella del governo Berlusconi II, prendendo per questo ultimo il solo periodo dei primi 20 mesi di mandato (giugno 2001-febbraio 2003) (tabella 2).

Tabella 2. *Produzione legislativa del Governo Berlusconi II (giugno 2001-febbraio 2003)*

| Natura    | A<br>Varati dal Consiglio<br>dei Ministri (%) | B<br>Approvati dal<br>Parlamento<br>(%) | C<br>Pendenti in<br>Parlamento<br>(%) | E<br>DL decaduti<br>o Respinti |
|-----------|---|---|---------------------------------------|--------------------------------|
| Ordinaria | 100 (34,5)**                                  | 47 (47,0)                               | 53 (53,0)                             | -                              |
| DL        | 86 (29,7)                                     | 72 (83,7)                               | 10 (11,6)                             | 4                              |
| Ratifica  | 104 (35,9)                                    | 40 (38,5)                               | 64 (61,5)                             | -                              |
| Totale    | 290 (100)                                     | 159 (54,8)                              | 127 (43,8)                            | 4                              |

\*\*Compreso un Ddl respinto perché accolte pregiudiziali

Alla fine di giugno 2003, quindi dopo 20 mesi esatti di attività, il Consiglio dei Ministri presieduto da Berlusconi aveva varato e presentato al parlamento 290 progetti di legge: 186 se si escludono i disegni di legge di ratifica.

Dal confronto tra i dati in tabella 1 e quelli in tabella 2 notiamo che lo scostamento dei due totali è dovuto in larga misura al minor numero di decreti legge presentati dal governo Prodi II rispetto al precedente esecutivo.

Di per se l'evidenza di un relativo rallentamento nella produzione legislativa dal governo Berlusconi al governo Prodi (186 ddl contro 140) può non dirci molto, e la flessione può essere interpretata come un dato in linea con le tendenze già da tempo in atto alla delegificazione e razionalizzazione della produzione legislativa. I dati disaggregati offrono comunque qualche spunto ulteriore di riflessione. Mentre infatti il numero di disegni di legge ordinari è praticamente identico da un governo all'altro (101 presentati dal Prodi II, 100 dal Berlusconi II), il governo di centro destra, ad un anno e mezzo dalla sua entrata in carica, aveva presentato un numero più che doppio di decreti legge rispetto a quelli presentati dal governo di centro-sinistra della XV legislatura (86 contro 39).

D'altronde, anche se l'interpretazione che siamo portati a sostenere è quella di una più evidente debolezza del governo Prodi II in fase di "difesa parlamentare" rispetto alle proprie capacità propositive (cfr. *infra*), non si può non notare come le fasi di schermaglie e le crisi politiche registrate su più fronti della maggioranza abbiano frenato a tratti anche la stessa produzione in seno al Consiglio dei ministri (Figura 3). Ne sono prova alcune irregolarità nel flusso della produzione legislativa, non tanto quelle "sistemiche" dovute alla pausa estiva o alla concomitanza della sessione di bilancio, ma quelle evidenti durante la fase di crisi del febbraio 2007 o quella più recente tra dicembre 2007 e gennaio 2008.

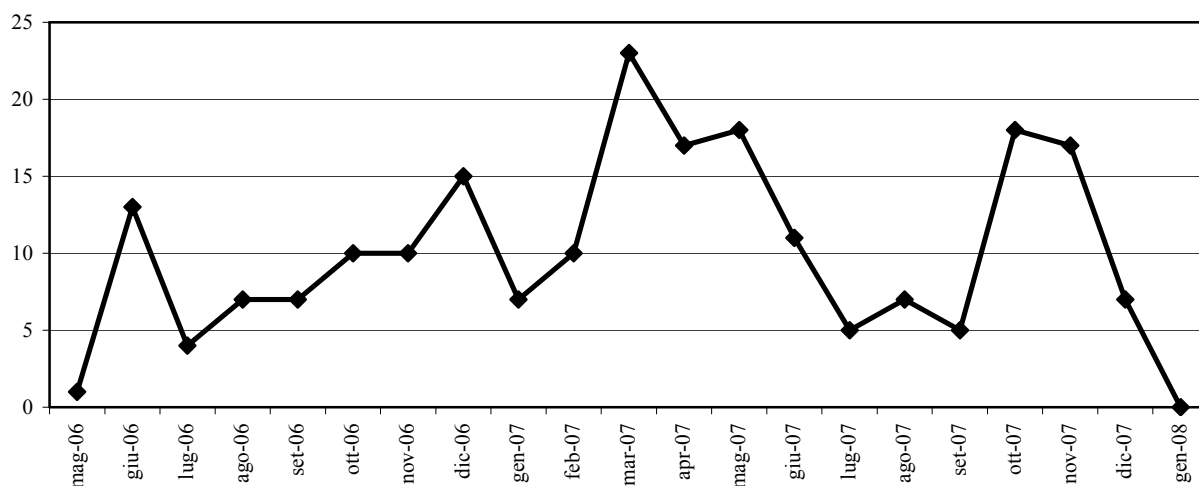


Figura 3. Andamento della produzione legislativa del governo su base mensile

#### *L'uso dei decreti legge*

A prima vista, proprio uno strumento come quello del decreto legge, *straordinario* sotto il profilo del dettato costituzionale ma tradizionalmente utilizzato dai governi italiani per "passare" in parlamento forzando i tempi dell'iter di approvazione delle proprie iniziative legislative, sembra aver perso molte delle sue *potenzialità*, in un contesto in cui, data la fragilità della maggioranza al Senato, gli spazi di manovra, e di *forzatura*, a disposizione del governo si sono notevolmente ridotti.

A conferma di ciò, troviamo alla fine dell'esperienza del governo Prodi II ben 9 decreti legge già respinti o decaduti per mancanza di conversione nei termini. Un dato abbastanza insolito nei governi della seconda repubblica, i quali hanno normalmente preferito rallentare il ritmo della decretazione d'urgenza garantendosi tuttavia la sicurezza di piazzare le proprie decisioni per decreto "a colpo sicuro". Si deve oltretutto notare che, dei 26 decreti legge approvati, ben 9 sono passati attraverso lo strumento del voto di fiducia già menzionato. In totale sono state 13 le questioni di fiducia votate sui decreti legge del governo Prodi II.

#### *Disegni di legge delega e deleghe legislative*

Nei suoi venti mesi di vita, il governo Prodi II ha presentato al parlamento una serie di 17 disegni di legge delega, che svolgono una parte non irrilevante del proprio ampio programma legislativo. Il ritmo delle proposte di delega è stato abbastanza regolare nel corso della vita del governo, anche se il trend

complessivo nei venti mesi è leggermente decrescente (figura 4). Nel complesso sono 31 i disegni di legge di origine governativa contenenti disposizioni di delega al governo (non solo leggi delega, dunque, ma anche disegni di legge ordinari contenenti delega/e al governo): per un totale di 66 disposizioni di delega che hanno caratterizzato l'attività legislativa di questo governo.

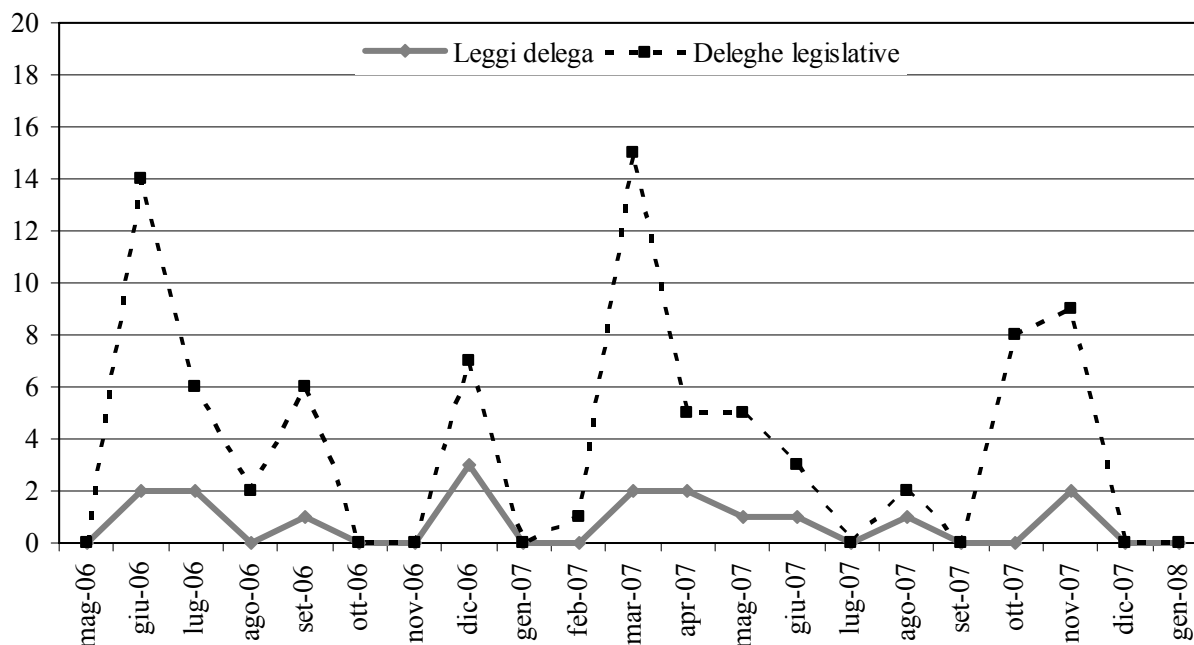


Figura 4: Leggi delega e deleghe legislative contenute in disegni di legge ordinari presentate dal governo al parlamento (su base mensile).

Si può notare come proprio i disegni di legge delega siano quelli che, in termini relativi, abbiano mostrato le maggiori difficoltà “arrancando” nel corso del proprio iter parlamentare: dei 17 disegni di legge presentati solo 3 (il 17,6%) sono già stati approvati alla fine dell'esperienza di governo. Si tratta di un dato piuttosto basso e comunque inferiore alla cifra generale relativa all' “accoglimento” parlamentare delle iniziative di governo. Infatti, sono stati 22 i disegni di legge ordinari – leggi deleghe escluse ovviamente – divenuti legge, pari al 26,2% dei presentati e 26 i DL convertiti, pari al 66,7 % dei DL presentati. Molti dei disegni di legge delega presentati dal governo non sono ancora mai stati inseriti nell'agenda parlamentare.

#### *La durata dell'iter parlamentare*

In figura 5 riportiamo la semplice durata media dell'iter di approvazione delle iniziative già approvate per tipologia (ed il confronto con i primi 20 mesi del Berlusconi II). La durata dell'iter è calcolata in giorni, dalla data di approvazione in Consiglio dei ministri a quella di approvazione finale in parlamento.

La figura mostra che non è tanto la lunghezza dell'iter di approvazione delle iniziative governative a fare la differenza tra i due esecutivi a favore di quello con una base parlamentare più solida. Al contrario, i dati mostrano contro-intuitivamente che le iniziative del governo Prodi II hanno avuto in genere un iter più corto di qualche giorno: tuttavia, il confronto è ovviamente falsato dal maggior numero di iniziative approvate (al termine dei primi 20 mesi) nel caso del governo Berlusconi (vedi tabelle 1 e 2). A Febbraio 2003 il parlamento aveva approvato circa il 55% (159 su 290) delle iniziative di legge governative: il tasso di successo parlamentare delle proposte di legge del governo Prodi si è fermato per il momento a poco più del 35% (76 su 215). Se escludiamo i disegni di legge di ratifica, la percentuale di



approvazione parlamentare delle iniziative del governo Prodi è del 36,4% (51 su 140), contro il 64% (119 su 186) fatto registrare durante i primi 20 mesi del governo Berlusconi II.

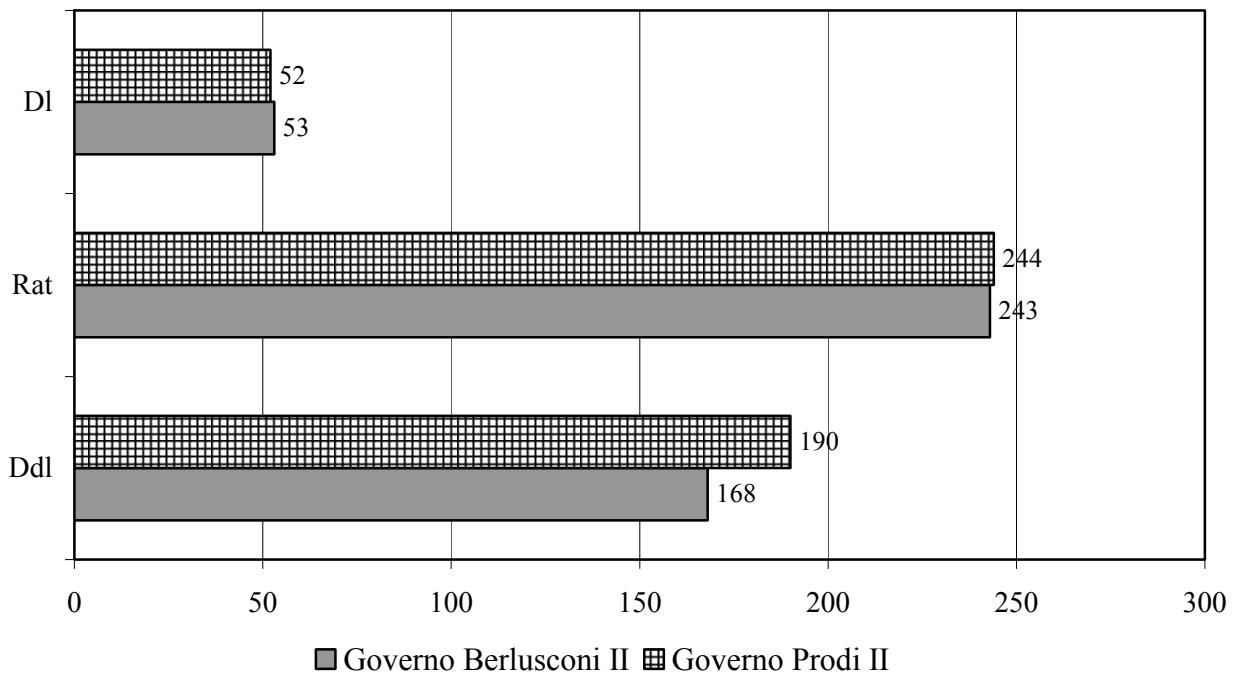


Figura 5: Tempo medio (in giorni) dell'iter di approvazione dei disegni di legge di origine governativa. Governo Prodi II e governo Berlusconi II (primi 20 mesi)

### III Il ruolo del capo del governo nell'attività legislativa

Possiamo provare ad utilizzare il grado di coinvolgimento del leader di governo, e dunque della Presidenza del consiglio, nel *drafting* dei progetti di legge governativi, come indicatore della predisposizione e della capacità del capo dell'esecutivo ad agire come guida e coordinatore del policy-making. Nella letteratura recente che ha messo in evidenza fenomeni come la *presidenzializzazione* dei regimi parlamentari, dati di questo genere sono infatti usati spesso per valutare la reale *forza istituzionale* del leader.

I dati su questo versante mostrano proprio come i costi della coalizione e della rumorosa politica italiana hanno impedito a Romano Prodi di raggiungere uno "score" elevato sotto il profilo dell'incisività nella produzione legislativa. Prodi ha posto la sua firma, come iniziatore esclusivo, o come co-iniziatore, su 52 progetti di legge: in totale si tratta di circa il 24% delle iniziative legislative del governo. Nel corso del primo anno di governo, Berlusconi aveva invece posto la propria firma su circa il 63% delle iniziative del suo governo. Oltre al maggiore grado di condizionamento politico per il leader del centro-sinistra, questa differenza risponde anche ad una precisa distinzione nello stile di leadership dei due capi di governo: più *presenzialista* e *comunicatore* Berlusconi, più orientato alla delega e *mediatore* Prodi.

Tali percentuali su dati generici possono essere "corrette", innanzi tutto escludendo i disegni di legge di ratifica di trattati ed accordi internazionali che, tipicamente, vengono iniziati esclusivamente dal ministro degli esteri. Fatta tale correzione, la percentuale di iniziative legislative che vede Prodi tra i firmatari, sulle 140 varate dal Consiglio dei Ministri, sale al 37,1%; mentre quella fatta registrare da Berlusconi si attesta quasi al 67%. Un'ulteriore correzione può essere fatta tenendo fuori i decreti legge che devono necessariamente presentare la firma del presidente del consiglio (e per i quali, dunque, è difficile capire se l'iniziativa del presidente del Consiglio rappresenti un effettivo coinvolgimento del primo ministro, oppure se si tratti di un atto poco più che formale). Considerando dunque i soli disegni di legge ordinari (ratifiche escluse), la percentuale di provvedimenti (co-)firmati da Romano Prodi passa al 14%. Era stata di quasi il 42% nel caso del governo Berlusconi.

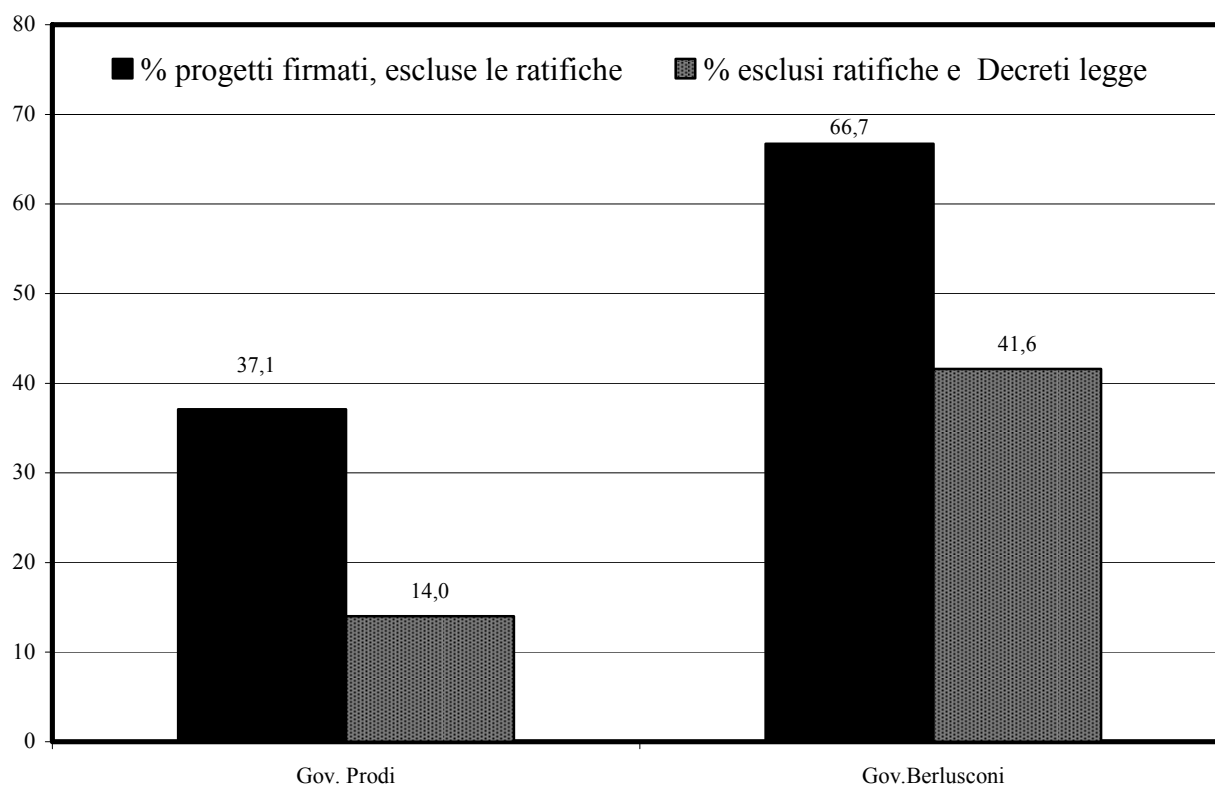


Figura 6. Provvedimenti firmati (o co-firmati) dal Presidente del Consiglio.  
Governo Prodi II e governo Berlusconi II (maggio 2001-febbraio 2003)

#### IV Iniziative legislative e programma di governo

Facciamo adesso un tentativo di classificazione delle iniziative legislative del governo Prodi II in base alla loro natura programmatica. Consideriamo dunque come *iniziative di programma* quelle iniziative che implementano, in tutto o in parte, gli obiettivi contenuti nel programma di governo presentato in campagna elettorale. Consideriamo viceversa *iniziative non di programma* quelle proposte di legge non direttamente connesse agli stessi obiettivi programmatici. Tale classificazione, che contiene necessariamente degli elementi di soggettività, è ottenuta confrontando le parole chiave contenute nel titolo delle iniziative legislative con il testo del programma di governo.

I disegni di legge di ratifica, e i disegni di legge di bilancio (quindi anche la legge finanziaria) sono esclusi da tale classificazione.

Circa il 48% delle iniziative del governo Prodi II sono state iniziative di programma. In termini relativi la performance del governo Prodi è superiore a quella del governo Berlusconi che, a febbraio 2003, aveva fatto registrare (sempre secondo tale prima classificazione) il 35% circa di iniziative programmatiche sul totale di quelle presentate al parlamento (come sopra: le leggi finanziarie sono escluse dal computo).

In termini assoluti sono 65 le iniziative programmatiche presentate dal governo Prodi, così come 65 erano state quelle presentate dal governo Berlusconi II. Ancora una volta, più che in Consiglio dei ministri, l'azione di governo sembra aver particolarmente sofferto una volta giunta all'interno del processo parlamentare: delle 65 iniziative che noi abbiamo classificato come programmatiche, solo il 23,4% è stato ad oggi approvato in via definitiva dal parlamento (contro il 53,2% delle iniziative di programma presentate dal Berlusconi II che vennero approvate in via definitiva entro i primi 20 mesi di governo).

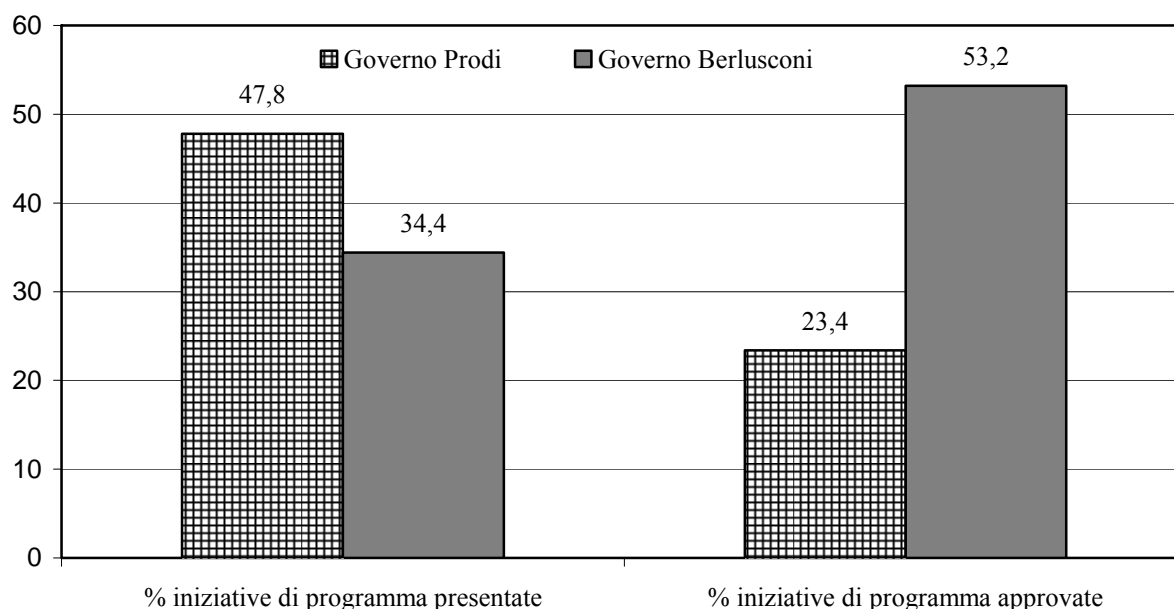


Figura 7. % di iniziative di programma (sul totale delle iniziative governative) e % iniziative di programma approvate (sul totale delle iniziative di programma)