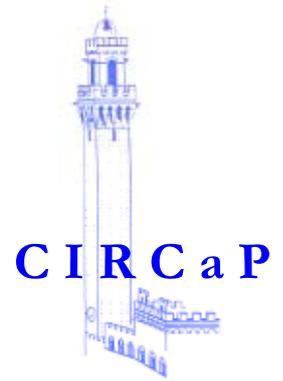


Centro Interdipartimentale di Ricerca  
sul Cambiamento Politico  
*Centre for the Study  
of Political Change*



## IL SECONDO GOVERNO BERLUSCONI

Maurizio Cotta

N. 9/2002

Università degli Studi di Siena  
Dipartimento di Scienze Storiche Giuridiche Politiche e Sociali  
Via Mattioli, 10 53100 SIENA  
CIRCaP Tel. +39 0577 235299 Fax: +39 0577 235292  
e-mail: [circap@unisi.it](mailto:circap@unisi.it) <http://www.gips.unisi.it/circap>

## IL SECONDO GOVERNO BERLUSCONI<sup>1</sup>.

di Maurizio Cotta

1. Il governo Berlusconi II in prospettiva. - 2. La formazione del governo: la fase antecedente alle elezioni. - 3. La formazione del governo: la fase successiva alle elezioni. - 4. L'azione di governo. - 5. Una prima valutazione del governo Berlusconi II.

### *1. Il governo Berlusconi II in prospettiva*

La formazione del secondo governo Berlusconi, al di là del merito specifico dell'evento, presenta molteplici motivi di interesse anche in una prospettiva più ampia. In sostanza può servire per capire meglio a che punto sia il processo di trasformazione del sistema politico italiano a dieci anni circa dalla crisi degli anni '90.

Il tema del governo, dei suoi processi di formazione e di terminazione, delle sue basi politiche e delle sue capacità operative è, in questa ultima prospettiva, di ovvia importanza. Se c'è un aspetto che aveva caratterizzato la "prima repubblica", come è uso corrente e probabilmente ormai giustificato chiamare il periodo che va dal 1948 al 1992<sup>2</sup>, questo era stato certamente il modo di produzione dei governi e il loro conseguente funzionamento. Le insufficienze dei governi italiani a confronto delle omologhe istituzioni dei principali paesi europei erano state costantemente messe sotto tiro da tutte le analisi critiche del sistema politico dell'Italia<sup>3</sup>. Il dibattito sulle riforme istituzionali, apertosi negli anni ottanta, prima all'interno della classe politica (ma senza che ne derivassero risultati significativi) e poi ai margini di essa con il

---

<sup>1</sup> Una versione abbreviata di questo paper è apparsa in Paolo Bellucci e Martin Bull (a cura di), *Politica in Italia 2001*, Bologna, Il Mulino, 2002.

<sup>2</sup> Se è vero che non c'è stata una completa riscrittura della Costituzione come è avvenuto in Francia nel 1958, è vero però che sono cambiate in maniera fondamentale le leggi elettorali, il sistema dei partiti ha subito una trasformazione radicale e infine è cambiata la forma dello Stato (attraverso riforme costituzionali). Il combinarsi di questi elementi ha realizzato un mutamento dell'assetto del sistema politico che non può essere considerato solo incrementale.

<sup>3</sup> Sul punto si rinvia per esempio a M. Calise e R. Mannheimer, *Governanti in Italia*, Bologna, Il Mulino 1982, M. Cotta e L. Verzichelli, *Italy*, in J. Blondel and F. Muller Rommel (eds.), *Western European Cabinets*, London, Macmillan, 1996, e L. Verzichelli e M. Cotta, *Italy: from "Constrained" Coalitions to Alternating Governments*, in W. G. Müller and K. Strom (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp.433-497.

movimento referendario, aveva anch'esso avuto di mira la questione del governo e l'esigenza di metter capo ad una sua riforma.

Su questo sfondo il nuovo governo Berlusconi insediato dopo le elezioni del 2001 interessa per più motivi. Tre in particolare meritano attenzione :

1. E' il secondo tentativo del leader che aveva formato il primo governo nato dopo la fase acuta della crisi italiana e che aveva introdotto già allora alcune significative innovazioni (ma era anche fallito rapidamente);
2. E' il primo governo che costituisce una vera alternanza prodotta elettoralmente ;
3. E' il primo governo della seconda repubblica che dispone di una maggioranza parlamentare solida

Circa il primo punto occorre sottolineare che, piaccia o non piaccia, Berlusconi, con il suo partito e la coalizione che è riuscito a mettere in piedi, ha rappresentato l'elemento di novità più significativo della seconda repubblica sul piano delle forze politiche (su quello istituzionale è stata ovviamente la legge elettorale). In particolare sono da sottolineare quattro aspetti: *a.* la creazione di un partito capace di occupare buona parte del vuoto lasciato dalla crisi della DC (della quale peraltro è stato in parte l'artefice) e del PSI e di fermare la crescita della Lega e di AN; *b.* la invenzione di un rapporto leader-partito (il leader viene prima del partito di cui è il fondatore e "padrone") inedito nella situazione italiana (se non forse per piccole formazioni); *c.* la capacità del leader e del suo partito di costruire e guidare una coalizione di centro-destra con potenziale maggioritario in grado di sfidare con successo coalizioni di centro-sinistra e di centro; *d.* l'inaugurazione di un rapporto diretto o quasi tra scelta elettorale e formazione del governo. Il successo nel '94 di questa costruzione a tre "gironi" – il leader, il partito e la coalizione – aveva messo in crisi le possibilità di un polo centrista (e di una eventuale rinascita democristiana) e lanciato una sfida molto significativa alla sinistra innalzando sensibilmente la soglia di vittoria nella competizione per il controllo del governo.

Il rapido fallimento del primo governo Berlusconi (da interpretarsi in parte come fallimento del leader e in parte come fallimento della coalizione) aveva però aperto una fase di incertezza su molti di questi aspetti e anche sulle linee di sviluppo future della vicenda politica italiana. Per un po' di tempo ci si era addirittura potuti interrogare sul futuro stesso del leader e della sua formazione politica: a destra, AN poteva forse aspirare ad una espansione a suo

detrimento; al centro, la Lega e altre forze post-democristiane sembravano poter assurgere al ruolo di ago della bilancia tra gli schieramenti di destra e sinistra. Sul piano del funzionamento del sistema istituzionale sembrava destinata a tramontare la trasformazione dei processi di formazione del governo in direzione di una logica di designazione elettorale diretta, a vantaggio di un ritorno alle tradizionali pratiche di composizione e scomposizione di alleanze in sede parlamentare post-elettorale.

La capacità dimostrata nel 1996 dal centro-sinistra, in particolare con la scelta del leader coalizionale, di imparare dai punti di forza del centro-destra e il successo elettorale che ne era conseguito avrebbero forse potuto rappresentare l'inizio del declino del leader del Polo e del suo partito. Invece i successi dei governi di centro-sinistra sarebbero stati dilapidati nel giro della legislatura per effetto della mancata capacità della coalizione di trovare un assetto stabile ed efficace al suo interno e nei rapporti con il suo leader di governo.

La vittoria elettorale ed il ritorno al governo di Berlusconi hanno avuto quindi il sapore di una rivincita personale, ma sono stati anche una conferma del radicarsi nella politica italiana di una realtà che, da molti, era stata considerata una anomalia stravagante e forse addirittura pericolosa, ma non durevole. Berlusconi e Forza Italia, con al loro seguito la coalizione di centro-destra, sono invece diventati nel 2001 il termine di paragone per le altre forze politiche<sup>4</sup>.

Il secondo aspetto che merita menzionare è che, mentre il primo governo Berlusconi poteva essere considerato il frutto di una sorpresa, e comunque lo schieramento vincente non si era trovato di fronte come antagonista una maggioranza in carica, il secondo ha rappresentato una vera e propria alternanza di governo per via elettorale - cioè un fenomeno del tutto eccezionale nella storia politica italiana. La maggioranza uscente di governo non ha ceduto il passo perché la coalizione si è disgregata, ma perché è stata battuta in sede elettorale. Questo è stato probabilmente dovuto in non piccola misura anche al fatto che il capo del governo del centro-sinistra non ha potuto guidare la lotta elettorale. In ogni caso le elezioni ne hanno acquisito un rilievo come strumento di decisione che non è da sottovalutare. Quello che molti riformatori degli anni ottanta e novanta volevano si è dunque avverato<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Ricordiamo che FI con il 29,5% del voto proporzionale supera nettamente i DS con il 16,6%, la Margherita con il 14% e An con il 12%; e sempre in sede di proporzionale i partiti del centro-destra con il 49,7% complessivo lasciano a distanza quelli del centro-sinistra (35%) .

<sup>5</sup> Cfr. per esempio G. Pasquino, *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 1985.

Infine, ed è il terzo aspetto, va notato che questo governo, a differenza di tutti gli altri che lo hanno preceduto, può contare su una coalizione esplicita a suo sostegno e, grazie ai risultati elettorali, su una maggioranza chiara in entrambe le camere del parlamento. Non era stato così per il primo governo Berlusconi, che si era appoggiato su una coalizione elettorale che si potrebbe definire “non transitiva” o asimmetrica e aveva ottenuto la maggioranza in una camera ma l’aveva dovuta conquistare un po’ fortunatamente nell’altra. Quanto ai governi del centro-sinistra avevano dovuto fare i conti con Rifondazione Comunista sulla sinistra e con altre piccole formazioni centriste sulla destra, contrattando un sostegno non stabile e costoso.

Per tutte queste ragioni il governo Berlusconi II merita una attenzione particolare. Un suo successo contribuirebbe non poco a consolidare la nuova interpretazione della democrazia e del funzionamento dei suoi meccanismi centrali; un suo fallimento ne favorirebbe probabilmente il discredito. Va anche aggiunto subito che, trattandosi di un governo che ha serie potenzialità di durare a lungo e che, contando su questo, intende dilatare, come a più riprese ha dichiarato, l’orizzonte temporale della sua azione, una sua valutazione compiuta dovrà essere basata su un arco di tempo maggiore di un anno.

## *2. La formazione del governo: la fase antecedente alle elezioni*

Il governo Berlusconi II nasce ufficialmente l’ 11 giugno 2001 dopo un processo formativo privo di incertezze nelle linee politiche di fondo, ma non proprio rapido e lineare nelle sue modalità attuative. Il successo elettorale inequivocabile della Casa delle Libertà, guidata da Berlusconi, nella competizione con l’Ulivo e contro il rinnovato tentativo di mettere in piedi un polo di centro ad opera di Democrazia Europea di D’Antoni e Andreotti, è il fattore responsabile delle prime caratteristiche del processo formativo. In un contesto di governo parlamentare che, sul piano istituzionale, è restato immutato dopo il fallimento della bicamerale nella legislatura precedente, la nuova compagine di governo nasce come un esecutivo a investitura elettorale di fatto diretta, tanto nella figura del suo leader che nella configurazione coalizionale che lo sostiene. Coalizione, leader ed equilibri interni al gabinetto sono il frutto di un risultato elettorale chiaro.

L’innovazione nella prassi della formazione dei governi, avviata (seppur in modo più imperfetto) con il primo governo Berlusconi e perfezionata con il governo Prodi, si riafferma

dunque in maniera compiuta dopo le “deviazioni” (naturalmente altrettanto legittime sul piano della norma costituzionale) che avevano fatto seguito al primo e al secondo. In un quadro politico che resta ampiamente multipartitico, il momento politico chiave della formazione del governo diventa allora quello della costruzione della coalizione a monte delle elezioni. E, dopo questo, naturalmente la capacità della coalizione stessa di aver successo alle elezioni.

Sotto questo profilo la differenza con la prima esperienza Berlusconi è molto netta. Questa volta la costruzione della coalizione non è affatto frutto di una improvvisazione dell’ultima ora, ma il risultato di un processo iniziato molto tempo prima. Alla sua base sono certamente il ritrovato accordo con la Lega e il successo elettorale che questo accordo ha avuto già in sede di consultazione regionale del 2000. La Lega, fallito il tentativo di acquisire un ruolo pivotale tra i due poli e indebolita da una serie di insuccessi elettorali e da scissioni nella sua organizzazione, ha dovuto scegliere tra la via di fuga dell’estremismo secessionista, che la avrebbe relegata ormai in posizioni marginali anche nel Nord italiano, e l’abbraccio con Forza Italia che le assicurava un accesso alle stanze del potere locale e nazionale, seppur a prezzo di un compromesso sul programma. Bossi, confermando il suo fiuto di leader e le sue doti di equilibrista della politica, non ha esitato nella scelta. Il successo dell’accordo Polo-Lega alle elezioni regionali, oltre a dimostrare l’efficacia di questa soluzione ai fini della massimizzazione del seguito elettorale, ha posto in gravissime difficoltà lo schieramento di governo che ha visto bruciata con D’Alema la sua seconda figura di leader forte e dovrà faticosamente inventarsi sia un nuovo capo dell’esecutivo che un nuovo leader elettorale senza però riuscire a tenere uniti i due ruoli.

I caratteri della coalizione che si è presentata alle elezioni del 2001 sono ulteriormente definiti dall’indebolimento di Alleanza nazionale manifestatosi negli ultimi anni. Gli insuccessi ai quali è andato incontro il partito di Fini quando ha tentato iniziative autonome (come in sede di elezioni europee e di referendum) hanno consegnato anche questo attore ad un ruolo subordinato nella coalizione. Forza Italia e soprattutto il suo leader hanno acquisito così una preminenza molto netta: Berlusconi ormai non sembra aver più competitori nel centro-destra. I due altri leaders più significativi, Bossi e Fini, hanno dovuto entrambi accantonare le speranze coltivate in passato di potere aspirare ad un ruolo pariordinato. Devono quindi accontentarsi di un posto di seconda fila. Dietro questo dato c’è indubbiamente anche la capacità mostrata dal partito di Forza Italia di superare la crisi del primo fallimento di governo

e di consolidarsi come forza egemone di buona parte del bacino elettorale moderato che era stato della DC.

Naturalmente la centralità della figura di Berlusconi nella coalizione che si candida a sfidare l'Ulivo significa anche che tutti i problemi che il leader evoca, dal conflitto di interessi alla contesa con la magistratura, si ripercuotono durante la campagna elettorale su tutto il centro-destra (si vedano le critiche della stampa estera<sup>6</sup>, del ministro belga Michel<sup>7</sup> e gli interventi di Ciampi per contenere gli eccessi<sup>8</sup>).

La precoce costituzione della coalizione e i suoi successi nell'ultima tornata di *second order elections* – così possiamo considerare le regionali - (con il parallelo insuccesso della compagine di governo) e quindi l'affacciarsi di una concreta probabilità di vittoria hanno messo in moto molto in anticipo la campagna elettorale. Ne sono risultati anticipati durante la campagna anche vari temi attinenti alla formazione del governo, diventati così uno dei “condimenti” significativi della campagna stessa. Questo aspetto, in buona misura cercato ed enfatizzato dal leader di centro-destra, per sottolineare il suo vantaggio rispetto alla coalizione alternativa che ha faticato invece maggiormente a trasformarsi in competitore elettorale, ha però mostrato a più riprese la capacità di creare grattacapi anche alla Casa delle Libertà. La pressione che ne è derivata a precisare meglio una serie di aspetti del futuro governo (dal nome dei ministri ai contenuti del programma) si è scontrata a più riprese con l'esigenza propria di ogni campagna elettorale di mantenere elementi di ambiguità per meglio catturare gli elettori.

La precoce indicazione del capo di Forza Italia come leader incontrastato della coalizione e futuro leader del governo è stato un tema ampiamente sfruttato in funzione competitiva nella lunga campagna elettorale informale nei confronti dell'altro schieramento che non ha potuto unificare le due figure ed ha stentato a definire quella del candidato premier. Questa indicazione del leader si tradurrà poi nella esplicitazione del suo nome sul simbolo elettorale (e dunque sulla scheda) sia per capitalizzare sulla popolarità di Berlusconi sia in funzione antiribaltone<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Su Economist, Guardian, Le Monde, El Mundo appaiono in questo periodo corrispondenze assai critiche che hanno vasta eco sulla stampa nazionale (cfr. per es. Corriere della Sera del 29-4-01).

<sup>7</sup> Cfr. Corriere della Sera del 1-3-01 e del 5-3-01.

<sup>8</sup> Per questi interventi si veda per es. Corriere della Sera del 2-1-01, del 28-1-01, del 11-3-01.

<sup>9</sup> Si vedano in proposito le esplicite indicazioni di Fini al Corriere del 19/2/01 che attribuiscono alla decisione anche questo specifico fine.

Circa il programma si parla molto presto di un accordo di ferro tra gli altri partiti e la Lega per tutelare gli uni e gli altri ed evitare ripetizioni del fallimento del primo governo Berlusconi . Ma il programma elettorale vero e proprio della CdL appare soltanto il 7 Maggio a ridosso delle elezioni. Di questo programma saranno selezionati alcuni punti salienti (la riduzione delle aliquote fiscali; l'innalzamento delle pensioni minime; un piano di sicurezza per i cittadini; la creazione di nuovi posti di lavoro e l'avvio di un programma di lavori pubblici) che formeranno, agli sgoccioli della campagna, il contratto con gli elettori che il candidato capo del governo, con *un coup de théâtre* di importazione americana, firmerà in televisione<sup>10</sup>. Per la squadra di governo, sin dal settembre 2000 al Congresso del CCD, Berlusconi aveva annunciato l'impegno a rendere nota con ampio anticipo la designazione delle principali cariche ministeriali. Questo annuncio costringerà anche il candidato dell'altra coalizione a promettere di fare altrettanto, ma la traduzione in pratica di questa promessa di stile "presidenzialista" si rivelerà meno facile del previsto e, a parte poche indicazioni, la messa a punto della squadra sarà rinviata a dopo le elezioni del 14 maggio. La difficoltà di precisare meglio la compagine è legata essenzialmente alle tensioni tra ruolo del leader e coalizione. Se da un lato Berlusconi e il centrodestra hanno interesse a giocare su un'immagine anti-partitocratica (confrontandosi davanti agli elettori con la coalizione antagonista e i suoi evidenti problemi), per trasmettere la quale devono e possono spendere la figura di un leader dominante al quale spetta la scelta della squadra dei ministri, d'altro canto non possono dimenticare che, in un contesto coalizionale, il leader non è il *dominus* incontrastato. La scelta dei ministri deve tener conto delle esigenze dei partners e degli equilibri coalizionali. E su questo piano non è del tutto prevedibile quali saranno i risultati esatti che usciranno dalle elezioni. Si aggiunga infine che dalla Presidenza della Repubblica arrivano segni di disagio nei confronti di un modo di procedere che avrebbe ridotto il potere del capo dello stato di esercitare un controllo sul processo di nomina.

Un primo obiettivo chiaro del candidato alla Presidenza del Consiglio è quello di tener dentro al governo tutti i capi delle formazioni politiche coinvolte nella coalizione (e soprattutto quello della Lega), evitando quindi di ripetere l'esperienza del suo primo governo. Si parla quindi di vice-presidenze: se Berlusconi ne vorrebbe due o forse tre (per Fini, Casini e Bossi), Fini ne preferirebbe una sola per sé (per rimarcare la statura del suo partito). Manca

---

<sup>10</sup> Il contratto annunciato in Aprile (cfr. Corriere della Sera del 28-4-01) viene firmato durante la trasmissione "Porta a Porta" dell' 8-5-01.

una decisione ben definita ma in vari annunci, dal gennaio 2001 fino a poco prima delle elezioni, il leader parla di due vice-presidenze a Casini e Fini (con o senza un ministero). Il ruolo di Bossi rimane più incerto anche perché l'interessato oscilla tra la richiesta di una posizione importante e il desiderio di mantenersi le mani libere.

Quanto ai ministri l'unica vera designazione pubblica alla quale il centro-destra arriva è quella fatta da Berlusconi in una trasmissione televisiva<sup>11</sup> nel corso della quale indica alcuni nomi specifici di ministri (Pera, Tremonti, Frattini, Martino, Marzano, Matteoli, Fisichella, Brambilla, Stanca, Lunardi), precisando di uno di questi anche la collocazione (Pera alla Giustizia): nel corso della stessa trasmissione aggiunge altri nomi (Moratti, Gawronski), fa riferimento a magistrati da nominare senza però entrare nei dettagli e infine fa un nome ad effetto (il ferrarista Luca Cordero di Montezemolo). Quest'ultima designazione si rivelerà immediatamente un infortunio poiché l'interessato rifiuterà. Gli altri entreranno quasi tutti nel governo vero, ma dopo essere stati tutti ampiamente ridiscussi nelle negoziazioni post-elettorali.

Dunque, se alcune importanti basi del governo sono state poste durante la fase pre-elettorale, per altre una definizione più precisa dovrà aspettare il risultato delle consultazioni popolari.

### *3. La formazione del governo: la fase successiva alle elezioni*

Il risultato elettorale aggiunge importanti elementi di chiarimento al quadro politico previsto. La chiara vittoria della Casa delle Libertà assicura al futuro governo una maggioranza ampia e sicura (per la quale il partner della coalizione più difficile, cioè la Lega, non risulta nemmeno necessario). In particolare il predominio di Forza Italia è emerso molto netto.

La designazione del capo del governo, come è ovvio in un contesto così definito, è del tutto scontata. Anche se i caratteri peculiari del leader e la sua storia personale non mancano di sollevare, sia in Italia che all'estero, interrogativi di non poco peso sulla loro compatibilità con la carica di capo dell'esecutivo, la inequivocabile chiarezza della legittimazione elettorale rende politicamente impensabile qualsiasi altra designazione.

Più complessa si rivela invece la messa a punto della squadra ministeriale e la nomina di altre cariche parlamentari che sono in gioco all'apertura di un nuovo parlamento e in presenza di

una maggioranza nuova. Si manifestano abbastanza chiaramente in questo processo le tensioni tra una logica che potremmo chiamare per brevità “presidenziale” e una “parlamentare-coalizionale”. Il ruolo dominante del leader nella coalizione di centro-destra (e nel suo partito) e la sua designazione elettorale “diretta” spingono nella direzione di un rapporto tra capo del governo e ministri tipico delle situazioni presidenziali. In queste il capo dell’esecutivo sceglie i ministri facendosi guidare essenzialmente dalle sue esigenze e preferenze, ricorrendo anche ampiamente a ministri non politici ma che gli assicurino le capacità tecniche e la devozione politica necessarie per attuare il programma presidenziale. I ministri godono quindi di una legittimazione politica di secondo grado e derivata dall’investitura presidenziale. Nella seconda logica invece la scelta dei ministri è fondamentalmente vincolata dall’esigenza di preservare l’accordo coalizionale sul quale il governo si regge in parlamento e deve quindi tener conto delle richieste dei diversi partiti che ne fanno parte. I ministri traggono la loro legittimazione politica dal fatto di essere figure di spicco dei partiti ai quali elezioni e accordo coalizionale hanno dato un rango di governo<sup>12</sup>. Oltre che da questa duplice spinta, che nel contesto italiano trae le sue ragioni dal combinarsi del quadro istituzionale parlamentare tradizionale con le nuove modalità della competizione interpartitica dominata da coalizioni contrapposte con ambizioni maggioritarie (ma articolate al loro interno in una pluralità di partiti spesso fortemente eterogenei), il processo di scelta dei ministri è reso più complesso da altri fattori. Il primo è l’accresciuto ruolo guadagnato dal Presidente della Repubblica in tutta la materia di governo a seguito della crisi degli anni novanta; il secondo è la riforma lasciata in eredità dal vecchio governo che razionalizzava l’esecutivo attraverso un drastico accorpamento di dicasteri.

L’immagine che Berlusconi vorrebbe dare (e che una abbondante retorica maggioritaria ha esaltato negli anni novanta) di un premier che nomina i suoi ministri in tempi brevi e sulla base delle loro competenze, senza farsi troppo condizionare dagli alleati, si scontra quindi ripetutamente con altre esigenze dando luogo a un significativo prolungamento di questa fase del processo. Oltre che con gli altri partiti, il leader deve fare i conti anche con il suo stesso movimento, dove si fanno sentire i vivaci appetiti ministeriali dei vari luogotenenti (questa è certo una novità rispetto al primo Berlusconi quando Forza Italia era una realtà ancora assai

---

<sup>11</sup> “Porta a porta” diretto da Bruno Vespa del 9 maggio 2001

<sup>12</sup> cfr. J. Blondel e J.-L. Thiébaud (a cura di), *The profession of government minister in Western Europe*, Londra, Macmillan, 1991

amorfa). La vicenda occupa quindi le pagine della stampa per svariati giorni con indicazioni che vanno di giorno in giorno cambiando.

Per bocca di Bossi la Lega esprime il desiderio di avere una vice-presidenza del governo, la presidenza della camera e un ministero importante. Poichè Casini e Fini sono presenti in tutti i primi organigrammi come Vice-presidenti o ministri di alta caratura si delinea un consiglio di gabinetto con i tre leader principali. Nei calcoli sulla distribuzione dei portafogli entrano in ballo anche le presidenze delle camere, che i vincenti vogliono entrambe per sè secondo il modello adottato nelle ultime due legislature, e per alcuni giorni la presidenza della Rai (che sembra destinata ad Urbani). Quest'ultima spoglia uscirà poi dal gioco essendo prevalsa la scelta di lasciare gli organi dell'emittente pubblica in carica fino alla normale scadenza .

I nomi dei ministri tecnici salgono e scendono in questa fase sotto la spinta delle contese tra i partiti per i diversi portafogli. A più riprese si parla di veti su specifiche nomine, provenienti sia dall'interno della coalizione che dalla presidenza della Repubblica. Gli interventi del Quirinale, dei quali si parla apertamente sui giornali, si manifesterebbero attraverso riserve su alcune designazioni, per le quali mancherebbero le caratteristiche qualitative necessarie, e con il sostegno ad altre nomine, oltre che in una riaffermazione di un ruolo di supervisione sul quadro complessivo<sup>13</sup>. I rapporti tra la presidenza della Repubblica e il leader del governo in costruzione non assumono comunque i caratteri di tensione che si erano verificati negli anni precedenti, e in particolare in occasione della formazione del primo governo Berlusconi. La diversa personalità del Capo dello Stato, il fatto che questi sia stato eletto con un ampio accordo al quale aveva partecipato attivamente Berlusconi, il ruolo giocato a più riprese nella campagna elettorale da Ciampi nel moderare il conflitto politico, anche a difesa del leader del Polo, il maggiore auto-controllo acquisito da quest'ultimo, fanno sì che le tensioni tra le due cariche, pur manifestandosi in alcuni momenti di questa fase, non trascinino mai in un conflitto serio. In ogni caso il rapporto tra i due presidenti è un tema che potrà essere di non piccolo rilievo nella nuova legislatura.

La difficoltà di far quadrare tutte le esigenze in gioco si manifesta in una serie di spostamenti all'ultimo minuto di alcune caselle (per esempio quella della Giustizia), nel numero di ministri senza portafoglio (nove) e in una serie di manifestazioni pubbliche di scontento sulla vicenda (a partire da quelle espresse dallo stesso capo del governo che dice di non riuscire a fare quello che vorrebbe!). Un caso che riceve particolare attenzione pubblica è quello degli

esteri. Su uno dei ministeri di maggiore prestigio, e che in un contesto di crescente disponibilità del paese ad essere attivo sulla scena internazionale ha acquistato una ulteriore rilevanza, si appuntano abbastanza ovviamente i desideri di vari esponenti politici della coalizione. L'importanza della scelta è ulteriormente accresciuta dalla esigenza della nuova compagine di contrastare una immagine non proprio favorevole che si è manifestata sul piano internazionale sia nella stampa che presso alcuni ambienti governativi. A questo scopo la scelta di un tecnico di sicuro prestigio ed esperienza internazionali acquista per il leader del governo la priorità. La designazione di un diplomatico come Ruggiero, che alla carriera interna ha aggiunto cariche internazionali di grande rilievo, sembra dunque la soluzione ideale a quei problemi (e probabilmente ha anche il vantaggio di sottrarre un podio a potenziali antagonisti politici)<sup>14</sup>. Ma la scelta, presa direttamente dal leader del governo, suscita non pochi malumori tra gli alleati. Il riconoscimento del potere del leader di decidere liberamente in materia di scelta dei ministri fatica dunque ad affermarsi.

A conclusione del processo la compagine ministeriale risulta caratterizzata, oltre che dal premier e dal vice-presidente, da 5 ministri tecnici (Moratti all'istruzione; Lunardi alle infrastrutture; Sirchia alla sanità; Stanca all'innovazione; Ruggiero agli esteri), 9 ministri di Forza Italia (di cui 4 senza portafoglio), 4 di An (uno senza portafoglio), 3 della Lega (uno senza portafoglio) e 2 del CCD-CDU (entrambi senza portafoglio). Si aggiungono 6 vice-ministri e 52 sottosegretari<sup>15</sup>. A queste nomine ministeriali fanno da contorno le scelte per gli scranni più alti delle camere, assegnati entrambi ad esponenti della maggioranza (uno al CCD, l'altro a Forza Italia), e quindi giocati a tutti gli effetti nella partita delle assegnazioni ministeriali.

Nel suo insieme il governo è un ibrido tra governo del leader e governo della coalizione. C'è una parte della squadra sulla quale il leader ha un controllo forte e rispetto alla quale potrebbe in futuro utilizzare con vantaggio lo strumento del *reshuffle*<sup>16</sup> per le finalità classiche di questo strumento, cioè per sostituire ministri inefficienti, o impopolari, per utilizzare alcune figure come capri espiatori di errori del governo e del suo capo, per cooptare figure emergenti.

---

<sup>13</sup> Vedi ad esempio il Corriere della Sera del 25-5-01

<sup>14</sup> Non ultimo vantaggio è anche quello di rafforzare i legami con il centro più prestigioso dell'establishment economico tradizionale italiano, visto che Ruggiero ha avuto importanti cariche societarie nel gruppo FIAT. Agnelli interviene esplicitamente a sostegno di Ruggiero (cfr. Corriere della Sera del 25-5-01).

<sup>15</sup> Tra i sottosegretari prevalgono nettamente le figure con una esperienza politica nazionale e locale. I sottosegretari tecnici sono soltanto pochissimi.

<sup>16</sup> In questo sarebbe il primo capo del governo italiano, poiché se è vero che in passato c'erano stati rimpasti, gli artefici ne erano stati i vertici partitici piuttosto che il capo del governo

Ma per l'altra parte del governo dovrà necessariamente fare i conti con i partiti della coalizione.

Se c'è stato un indubbio ridimensionamento della volontà di Berlusconi di fare un governo di sua impronta più marcata e l'effetto-immagine di una scelta rapida e senza trattative è andato in larga parte perduto, il Berlusconi II rappresenta comunque la continuazione e conferma di un trend che aveva già avuto nel governo Berlusconi I l'inizio e in quello Prodi un passaggio intermedio. Confrontando il governo Prodi con il Berlusconi II, è interessante notare, come il processo di formazione sia stato significativamente più breve e meno contenzioso nel primo caso che nel secondo, nonostante il fatto che il dominio di Prodi sulla coalizione dell'Ulivo fosse certo meno netto di quello di Berlusconi sulla Casa delle Libertà. Forse la soluzione del paradosso sta proprio in questo fatto: la preminenza di cui gode porta Berlusconi a sottovalutare i vincoli che comunque gli pone il fatto di doversi basare su una coalizione, mentre Prodi sapeva in partenza di dover fare i conti con essa.

#### *4. L'azione di governo*

Costituitosi il governo e superati gli scogli della fase formativa che, paradossalmente, si sono rivelati maggiori di quanto non si potesse prevedere per un governo che aveva un chiaro leader e una altrettanto chiara maggioranza, si è aperta la fase dell'operatività. Gli ambiti che hanno visto il governo più impegnato sono stati in parte quelli individuati sin dall'inizio dall'agenda del governo, in parte sono stati altri non previsti che il governo Berlusconi, come ogni governo, si è trovato a dover fronteggiare, in parte infine sono stati terreni prescelti dal governo, ma rispetto ai quali si sono determinati sviluppi a sorpresa.

Il terreno dell'economia e della finanza era certo uno dei cavalli di battaglia del programma elettorale della Casa delle Libertà, tanto che alcuni punti erano stati evidenziati nelle clausole del "contratto con gli italiani"; e il nuovo governo per mano soprattutto del suo potente e intraprendente ministro del tesoro non ha mancato di intervenire presto e significativamente. Il cosiddetto "piano dei cento giorni", che il governo si è dato, si è riferito prevalentemente a questo ambito. Questo era però anche il campo nel quale il governo doveva più immediatamente far quadrare le promesse elettorali con la realtà delle risorse di bilancio (in un contesto di attenta sorveglianza europea). Si apriva quindi in materia una concitata e confusa discussione sulla situazione di cassa lasciata dal precedente governo che, al di là dei

termini reali della questione, aveva l'importante effetto di preparare il terreno a qualche ritirata strategica su alcune delle promesse più azzardate. L'aumento delle pensioni minime avrebbe potuto così trovare un significativo ridimensionamento senza troppo effetto di immagine.

In questa azione di "accettazione con beneficio di inventario" dell'eredità dei passati governi e di lancio della propria strategia il governo trovava al suo fianco un attore significativo – il governatore della Banca d'Italia – che in numerosi interventi assecondava le posizioni del governo<sup>17</sup>. E' interessante ricordare che nella prima esperienza Berlusconi i rapporti con la Banca centrale erano stati assai meno facili. E' vero naturalmente che oggi la rilevanza di questo attore ai fini della politica economica si è grandemente ridotta; ciononostante, dati i poteri non piccoli di controllo che essa esercita su tutto il mondo bancario e attraverso di esso sull'establishment economico, il suo appoggio non è privo di significato.

Nei confronti delle parti sociali e con riferimento ad alcuni temi cruciali del suo programma, come quello della flessibilità del lavoro e della riforma delle pensioni il governo si trovava di fronte al dilemma tra il procedere con una strategia più prudente orientata a sfruttare le divisioni esistenti tra CGIL, CISL e UIL oppure adottare un programma più audace e coerente ma con il rischio di provocare il compattarsi del fronte sindacale. Su queste tematiche il governo trovava la Confindustria certo molto vicina, ma anche impaziente di conseguire fino in fondo alcuni obiettivi che le stavano a cuore e pronta a sollecitare pubblicamente il governo a onorare i suoi impegni elettorali. Nel corso dei mesi il governo oscillerà tra le diverse posizioni senza riuscire però ad evitare l'ostilità del sindacato.

L'azione del governo sul piano delle politiche economiche e sociali non doveva naturalmente fare i conti soltanto con gli interlocutori nazionali. Come per tutti i governi dell'epoca post-Maastricht il convitato di pietra sono i vincoli europei del patto di stabilità e le autorità di Bruxelles chiamate ad implementarli. Questi vincoli disegnano per ogni governo un cammino stretto che limita o preclude l'utilizzo di risorse che potrebbero tornare utili nella costruzione del consenso con le parti sociali. Non a caso nelle prime settimane del governo Berlusconi II, durante la fase di predisposizione della finanziaria, non sono mancati i sondaggi più o meno espliciti per verificare la possibilità di allentare i vincoli europei e guadagnare spazio di manovra per la sua azione di promozione economica. Ma con magri risultati: di fronte

---

<sup>17</sup> Cfr. Corriere della Sera del 26-6-01, del 13-7-01, del 15-7-01.

all'intransigenza delle autorità comunitarie e degli altri grandi paesi non si potrà che fare marcia indietro<sup>18</sup>.

L'altro elemento con cui fare i conti sono ovviamente le condizioni economiche nazionali e quelle internazionali all'interno delle quali le prime si collocano. Le condizioni economiche, che all'inizio apparivano abbastanza rosee per il perdurare in Europa di un ottimismo che riteneva il vecchio continente non direttamente toccato dal rallentamento americano (la cui gravità veniva anch'essa sottovalutata), sarebbero però nel giro di alcuni mesi andate rapidamente deteriorandosi fino ai momenti drammatici dell'autunno. I margini di azione per il governo si sono quindi progressivamente ristretti. Se questa situazione ha reso indubbiamente meno plausibile la possibilità di rispettare alcune promesse elettorali in materia di pensioni e posti di lavoro non è detto però che necessariamente ponga il governo in una situazione di difficoltà insormontabile. L'aggravarsi della crisi per cause che travalicano l'ambito nazionale può in effetti addirittura rafforzare la mano del governo nei confronti delle resistenze interne alla sua azione se questa può essere presentata come necessitata dalla crisi ed efficace per reagirvi. Inoltre, l'aggravarsi anche maggiore della congiuntura sfavorevole, delineatosi in autunno in altri grandi paesi europei come la Germania, potrebbe determinare una spinta a rivedere alcune impostazioni del patto di stabilità in Europa (e della politica monetaria) e restituire "dall'Europa" spazi di manovra che prima parevano forse preclusi.

L'altro grande ambito di politiche che va menzionato è quello della politica estera. Questa è stata tradizionalmente interpretata da tutti i governi italiani come fonte di legittimazione ad uso interno prima che come terreno di azione per il raggiungimento di finalità specifiche. Questo atteggiamento appare pienamente condiviso dal governo Berlusconi II (in questo non molto diverso dai governi che lo hanno preceduto; si veda per esempio il governo D'Alema). In quest'ottica l'enfasi viene inizialmente posta sugli incontri al vertice futuri (in particolare il G8 da tenere a Genova) e sulle relazioni "speciali" con alcuni dei grandi leaders mondiali. Nel caso del governo Berlusconi il problema della legittimazione si fa particolarmente acuto visti i caratteri della figura del leader e quelli dei partiti che formano la coalizione. Quanto al primo aspetto, il carattere anomalo, nel panorama europeo, del grande businessman impegnato in politica, elemento a cui si aggiungono le molto pubblicizzate vicende giudiziarie, attira non poche osservazioni critiche della stampa internazionale. Sul secondo il fatto che i partiti principali della coalizione (FI, AN, Lega) non provengono dalle grandi famiglie tradizionali

---

<sup>18</sup> Cfr. Corriere della Sera del 9-7-01 e poi del 22-8-01.

dei partiti europei (anche se, magari come Forza Italia, sono riusciti dopo non pochi sforzi ad entrare in una di queste) ha indubbiamente contribuito a rendere più critici o almeno sospettosi molti esponenti di governi europei. In parte per compensare questa freddezza, in parte per sua autonoma preferenza, il governo Berlusconi ha cercato una sponda piuttosto oltre Atlantico presso la nuova amministrazione Bush (e in parte anche presso il governo Blair), accreditando però così una immagine di maggiore distacco nei confronti dell'Europa.

Nei primi mesi l'azione del governo sull'arena internazionale non ha prodotto risultati molto positivi e si è percepita piuttosto una certa sua difficoltà nell'accreditarsi presso i principali attori. Inoltre, un evento come il G8, da cui doveva riverberare il prestigio del governo sulla scena internazionale è diventato essenzialmente un incidente sul piano della gestione dell'ordine pubblico. A più riprese questo ha dato modo all'opposizione di attaccare il governo attribuendogli un effetto negativo per la posizione del paese nel mondo. Queste difficoltà sono sembrate crescere ulteriormente quando a settembre, con l'attentato alle Twin Towers di New York, è arrivata la grande emergenza internazionale e l'Italia è apparsa inizialmente emarginata dall'azione delle potenze occidentali. In realtà così non è poi stato: la gravità stessa della crisi ha finito per relegare in secondo piano i "dispetti" tra potenze europee che il nostro governo sembrava destinato a subire. Anche all'Italia è stato trovato un ruolo nell'azione contro il terrorismo e il nostro perenne timore di "non esserci" è stato placato. D'altra parte l'opposizione, al di là delle punzecchiature, non ha potuto andare, anche perché sulle questioni principali si è trovata essa stessa in difficoltà ancora maggiori. Come su G8 e globalizzazione, anche sulla guerra in Afghanistan essa ha dovuto affrontare serie divisioni interne nel momento di prendere posizione e l'aggravarsi della situazione internazionale ha alla fine forse più aiutato che danneggiato il governo.

Nel complesso assai più problematica si è rivelata invece la questione europea. In parte probabilmente per reazione alle scarse simpatie mostrategli dai leaders del nucleo centrale degli stati europei, in parte per effetto di una diversa sensibilità nei confronti dei temi europei da parte di alcuni significativi settori della maggioranza, la linea del governo o, almeno, di una sua parte, pronta però a farsi sentire anche con vivacità, è stata a più riprese poco in sintonia con quella europea di maggioranza, e dissonante rispetto alla posizione italiana tradizionale. Rispetto al tipico europeismo italiano del passato secondo il quale alla fine l'obiettivo principale per l'Italia è quello di non staccarsi dal plotone europeo (*right or wrong*,

*Europe* si potrebbe dire parafrasando l'espressione inglese, *right or wrong, my country*)<sup>19</sup>, a più riprese (dalla questione del protocollo di Kyoto, a quella dell'aereo europeo da trasporto militare, a quella del mandato di cattura europeo, o delle sedi delle nuove authorities comunitarie) la posizione espressa dal governo Berlusconi è stata meno esitante nell'opporci alle posizioni europee prevalenti anche a costo di un certo isolamento. E' vero che l'elaborazione di una posizione complessiva verso la Comunità Europea appare ancora piuttosto arretrata e che non sono mancate anche fulminee retromarce quando l'isolamento è apparso troppo netto (come nel caso del mandato di cattura europeo), tuttavia questo sembra un ambito rispetto al quale il governo Berlusconi appare orientato ad innovare significativamente rispetto al passato, anche a costo di dover rinunciare ad un ministro degli esteri che invece rappresentava la linea della continuità<sup>20</sup>.

La questione del federalismo sembrava dover essere il terzo grande campo di azione del nuovo governo: la sua maggioranza aveva incorporato la Lega, cioè la forza politica che più spingeva verso il federalismo e nella legislatura precedente i presidenti regionali del polo si erano attivamente mobilitati contro il governo di centro-sinistra per rivendicare una più larga autonomia. Alla prova dei fatti l'entusiasmo federalista del governo si è rivelato minore delle aspettative. La riforma federalista approvata dagli avversari politici nell'ultimo scorcio della legislatura precedente poneva il governo in qualche difficoltà. Togliendo di mano al Polo la sua bandiera, l'aveva costretto quando era all'opposizione ad alzare ancora le proprie richieste; scambiate le parti, l'attuazione del federalismo già deciso dal parlamento e ancor più un suo ulteriore rafforzamento non potevano non porre qualche problema anche al centro-destra che, sia per la distribuzione geografica del suo elettorato che per le tradizioni culturali delle sue componenti, è attraversato da differenziazioni non irrilevanti di fronte a questo tema. Se, avendo chiesto il referendum per abrogare la riforma federale del centro-sinistra perché troppo poco federalista, il centro-destra non poteva che attestarsi su una posizione di principio ancor più avanzata, nei fatti si dimostrava propenso a muoversi con cautela e una certa ambiguità su questa strada. Il governo non mostrava quindi grande fretta di indire il referendum e, indettolo, metteva la sordina a tutta la questione anche perché sulla posizione

---

<sup>19</sup> Su questo punto rinvio a M. Cotta, *Le élite politiche nazionali di fronte all'integrazione*, "Il Mulino", anno XLVII (1998) n. 377, pp. 445-456)

<sup>20</sup> La vicenda del ministro Ruggiero che si concluderà ai primi del 2002 con le sue dimissioni non è certo legata solo alla questione della linea politica europea, tuttavia è stato a più riprese sufficientemente chiaro che su quasi tutti i principali punti di discussione in materia di politica europea il ministro degli esteri si è trovato ad essere contraddetto o non sostenuto da altri importanti esponenti del governo.

da tenere in sede di voto emergevano divergenze non piccole nella maggioranza<sup>21</sup>. Quanto alla nuova riforma annunciata essa veniva più volte rinviata e quando sarà alla fine presentata dal ministro Bossi non conterrà proprio alcuni degli elementi più forti che erano stati preannunciati (come la riforma della corte costituzionale e la camera delle regioni).

L'area di interventi sulla quale il governo si è trovato più in difficoltà è alla fine stata quella della giustizia e dei rapporti con la magistratura. Alcune leggi, come quelle in tema di falso in bilancio e di rogatorie internazionali, fatte passare nei primi mesi di governo, che toccano questa materia e possono avere rilevanza ai fini delle vicende giudiziarie nelle quali (a torto o a ragione) sono coinvolti il Presidente del consiglio e alcuni suoi collaboratori, ma anche gli scontri tra esponenti del governo e alcuni magistrati hanno favorito la mobilitazione di settori importanti della magistratura e galvanizzato l'opposizione che ha potuto ridar fiato alla tromba del conflitto di interessi del capo del governo e delle vicende giudiziarie sue personali. Hanno però prodotto anche non piccole tensioni interne alla maggioranza: alcune componenti di questa non hanno infatti gradito di dover andare in trincea in parlamento o davanti all'opinione pubblica su questioni che non interessano tutte le sezioni del governo in eguale misura.

##### *5. Una prima valutazione del governo Berlusconi II.*

I punti di vista (e i rispettivi criteri) in base ai quali valutare un governo possono essere molti, ma fondamentalmente si può fare riferimento agli aspetti politico-organizzativi (come è organizzato, come lavora un governo nel suo insieme e nelle sue diverse componenti), alle performances in materia di politiche (quali programmi realizza, come reagisce ai problemi che si trova a dover fronteggiare), infine ai risultati politico-elettorali (quanto un governo contribuisce a consolidare una alleanza, a rafforzare elettoralmente i partiti che la compongono, a sfidare competitivamente l'opposizione sino eventualmente a costringerla a mutare le proprie strategie). Nel valutare il governo Berlusconi II dopo i primi mesi dalla sua nascita ci si dovrà riferire soprattutto ai primi due punti di vista. Quanto al terzo, in assenza di prove elettorali significative dopo quelle politiche, si dovrà considerare essenzialmente la tenuta della coalizione.

---

<sup>21</sup> Per esempio alcuni leaders si esprimevano per l'astensione e qualche presidente regionale polista dichiarava addirittura che avrebbero votata per il sì.

Rispetto al primo aspetto si sono già indicate alcune caratteristiche del governo Berlusconi II, in particolare la combinazione tra elementi di governo del premier e di governo coalizionale. Alla prova dei fatti non è ancora facile capire quale sintesi sia destinata a realizzarsi tra queste due facce. Il carattere coalizionale dell'esecutivo è emerso a più riprese attraverso prese di posizione significativamente dissonanti di ministri delle diverse forze politiche in ordine alle questioni più controverse sul tappeto (federalismo, politica europea, della giustizia, riforma delle pensioni, politica del lavoro, eccetera). In molti di questi casi il Presidente del consiglio è apparso, almeno nella fase iniziale della contesa, poco presente al punto da sembrare di non avere il controllo sulla compagine di governo. E' vero che in una fase successiva egli è poi intervenuto e, a questo punto, la sua decisione è stata in genere nello stile di un premier che domina il suo governo sino anzi a generare qualche segno di disagio negli altri leaders della coalizione. Un esempio emblematico è stata la vicenda del ministro Ruggiero: i contrasti sviluppatisi tra il ministro degli esteri e alcuni ministri della Lega (Bossi e Castelli), e di Forza Italia (Martino e Tremonti) hanno visto all'inizio Berlusconi assente o restio ad intervenire; poi, quando il conflitto è finito sulle pagine dei giornali mettendo in discussione l'autorità stessa del premier, questi ha provocato le dimissioni del ministro e ha addirittura assunto l'interim del ministero senza troppe consultazioni collegiali<sup>22</sup>. In questo come in altri casi finora presentatisi il premier ha dato dunque l'impressione di muoversi in modo reattivo piuttosto che preventivo: se questo ha reso i suoi interventi forse meno discutibili all'interno della coalizione in quanto quasi necessitati, ha dall'altro indebolito l'immagine del capo del governo facendolo apparire incerto sulla linea politica da seguire e non pienamente in grado di tenere le redini ai suoi ministri.

Dato la posizione particolarmente eminente del capo di questo governo all'interno della coalizione e quindi della compagine di governo, sulla Presidenza del consiglio si riversano oggi responsabilità e aspettative ben maggiori che in passato. E' abbastanza chiaro quindi che la qualità e lo stile del governo dipenderanno in misura significativa dalla qualità e dallo stile del suo premier (e naturalmente del suo staff di consiglieri e collaboratori). Sul piano della operatività il test del successo lo si ricaverà da un lato dalla sua efficacia nella gestione ordinata del lavoro corrente, dall'altro dalla capacità di risoluzione di crisi particolari

---

<sup>22</sup> La vicenda del sottosegretario Taormina presenta qualche somiglianza; in questo caso però l'intervento decisivo del premier si è prodotto quando l'azione parlamentare dell'opposizione attraverso una mozione di sfiducia minacciava di mettere in difficoltà la maggioranza all'interno della quale alcune componenti non dividevano i toni alquanto estremi del sottosegretario e solo a malincuore avrebbero votato a sua difesa.

utilizzando tutti gli strumenti in mano alla presidenza (a partire dal potere di revoca e di nomina dei ministri). Se si guarda alle crisi forse più acute che il governo Berlusconi ha dovuto sin qui affrontare e alle due sostituzioni effettuate nella compagine di governo (il sottosegretario Taormina e il ministro Ruggiero) sembra potersi dire che sono state ben lontane dal configurarsi come un *reshuffle* “all’inglese”, cioè strettamente pilotato dal primo ministro e funzionale ai suoi piani di guida dell’esecutivo, e si sono presentate piuttosto come una toppa messa ad un situazione che stava sfuggendo al controllo.

Naturalmente non è solo questione di premier; anche i rapporti tra ministri hanno un ruolo importante. Questo governo oltre ad avere ministri di diversi partiti che su alcune questioni importanti si trovano ancora su posizioni abbastanza distanti, è composto sia di ministri politici che di un nutrito gruppo di ministri tecnici. Qualche saggio di scaramucce tra gli uni e gli altri, in parte da attribuire alla natura dei ministri, ma in parte anche alle tradizionali divergenze dicasteriali, si è già avuto (ad es. tra Martino e Ruggero, tra Lunardi e Matteoli). Sarà interessante vedere però se si svilupperanno ulteriormente e come se ne verrà a capo.

Quanto alle performances in materia di politiche un primo metro di misura lo ha proposto lo stesso governo definendo con grande pubblicità alcuni obiettivi privilegiati (il contratto con gli elettori) e un più ampio piano per la sua prima fase (quello dei cento giorni) e dunque sottoponendosi ad un giudizio relativo alla sua capacità di realizzarli. Più in generale ci si può chiedere se, rispetto all’azione dei passati esecutivi, si tratti di un governo orientato piuttosto ad un cambiamento temperato dalla continuità o invece ad un mutamento più radicale.

Se guardiamo alla direzione di marcia che il governo ha seguito nei suoi primi mesi di vita possiamo dire che essa si è sviluppata abbastanza in coerenza con le indicazioni presentate agli elettori nel programma elettorale e sintetizzate nel contratto con gli elettori. I principali punti rispetto ai quali il governo Berlusconi aveva chiesto di essere messo alla prova - riduzione del peso fiscale, innalzamento delle pensioni minime, programma di lavori pubblici, creazione di posti di lavoro - hanno trovato riscontro sia in una serie di provvedimenti di breve periodo<sup>23</sup>, che nell’impostazione di programmi di più lungo periodo<sup>24</sup>. E’ abbastanza evidente però dal dosaggio dei primi e dei secondi che il governo Berlusconi (come peraltro succede a molti esecutivi) nel passare dalle promesse alle realizzazioni si è trovato a dover

---

<sup>23</sup> Tra i primi si possono segnalare l’azzeramento dell’imposta sulle successioni e donazioni, l’eliminazione di una serie di piccoli tributi, l’aumento delle detrazioni fiscali per i figli, gli aumenti delle pensioni di alcune categorie di pensionati, la “Tremonti bis” con gli incentivi fiscali agli investimenti.

fare i conti con realtà che non erano state adeguatamente messe in conto e con eventi non previsti. Il drastico rallentamento della congiuntura economica mondiale e nazionale e l'impatto che questa ha sulle risorse di bilancio disponibili in un contesto definito piuttosto rigorosamente dai vincoli del patto di stabilità europeo hanno alterato significativamente le prospettive assai più rosee nelle quali si era svolta la campagna elettorale. Le misure di maggiore portata (come la modifica generale delle aliquote fiscali) sono quindi scivolte in avanti.

Non sono stati però solo fattori fuori della portata del governo ad aver inciso sulla attuazione del programma: in alcuni settori importanti (come quello della riforma pensionistica o dei rapporti di lavoro) il governo, di fronte alle resistenze maggiori del previsto dei sindacati, ha mostrato a più riprese incertezze sugli obiettivi da perseguire e sulla via da percorrere (concertazione con le parti sociali o scelta autonoma del governo). E in altri campi, come in materia di riforma federale, sono stati soprattutto i contrasti interni all'esecutivo a ritardarne l'azione.

Nel complesso, considerando sia le iniziative realizzate o intraprese che quelle annunciate, il governo Berlusconi II ha indicato con abbastanza chiarezza la sua volontà di innovare piuttosto significativamente in molti settori (dal fisco alla scuola, dalle pensioni alle politiche del lavoro, dalla giustizia ai lavori pubblici), non esitando a distaccarsi anche in maniera piuttosto plateale dalle linee seguite dai governi precedenti. La larga maggioranza parlamentare di cui dispone e la prospettiva di un governo di legislatura che ne deriva gliene offrono indubbiamente gli strumenti. Questo non vuol dire che necessariamente questa strada sia in discesa. In molti di questi settori ci si può aspettare un livello di scontro piuttosto consistente con l'opposizione, ma soprattutto con le forze sociali che difendono gli assetti attuali, soprattutto se l'azione di policy-making del governo non è tatticamente abile (come alcuni assaggi in materia di giustizia, di scuola, di lavoro hanno per ora mostrato). La volontà e la capacità della maggioranza di procedere potrebbero allora essere messe seriamente in difficoltà. Nel corso del 2002 si avranno sicuramente alcune importanti verifiche delle capacità di azione del governo.

L'ultimo terreno sul quale il governo deve essere valutato è quello del suo successo politico, il che vuol dire essenzialmente la sua capacità di durare e di vincere le elezioni. Il secondo

---

<sup>24</sup> Tra questi vanno segnalate le leggi delega in materia di riforma fiscale, di riforma delle pensioni e dei rapporti di lavoro che il governo ha cominciato a predisporre.

aspetto è ovviamente prematuro per un governo che è appena uscito da elezioni vinte partendo dalla posizione di opposizione. Tuttavia già le elezioni amministrative della primavera del 2002 porteranno qualche primo elemento parziale di giudizio. Previsioni a lungo termine sono invece del tutto azzardate. Più rilevante è ragionare invece sulla sua capacità di durare. Naturalmente non si vuol dire che la capacità di durare sia la qualità più importante di un governo (come è stato più volte detto si può durare e operare male o poco), ma non si può dimenticare che essa resta la condizione per una capacità di agire sostenuta nel tempo e che può cambiare significativamente l'orizzonte temporale di un governo e dunque anche del giudizio su di esso. Se un governo ha la prospettiva di durare un anno, quello che riesce a fare in quell'anno va valutato per se stesso. Se invece la prospettiva si allunga va anche valutato per la sua capacità di preparare il terreno per l'azione successiva. Un governo di legislatura deve certo concentrare alcune azioni nella fase iniziale, diciamo il primo anno, anno e mezzo, ma può rinviarne altre ad una fase successiva.

Il Berlusconi II su questo piano parte con alcuni ovvi vantaggi rispetto al Berlusconi I e anche rispetto all'altro suo termine di paragone, il Prodi I. Questi vantaggi hanno a che fare come già si è accennato con la composizione e gli equilibri interni della coalizione e con la sua forza parlamentare. Le possibilità che qualche componente della coalizione decida di abbandonare il carro del governo o che emerga uno sfidante in grado di minacciare il leader se non assenti sono certo molto più remote che nei due casi precedenti. In particolare se ci si riferisce alla Lega, il rapporto con questa forza politica, pur non privo di interrogativi e tensioni derivanti dal problema strutturale della coesistenza di un partito a base sub-nazionale con partiti a base nazionale, risulta in questa compagine molto meno cruciale che nel Berlusconi I. La vicenda del referendum istituzionale di ottobre ne è stata la prova: pur accettando formalmente di seguire la posizione leghista la coalizione si è di fatto smarcata su questo punto (rilevante è stata soprattutto la posizione di alcuni "governatori" polisti del nord) e il progetto di *devolution* di Bossi è stato lasciato a lungo a languire. Il fatto che la Lega non sia determinante ai fini della maggioranza parlamentare \* non vuol dire naturalmente che sia una entità irrilevante. Nella prospettiva a più lungo termine, cioè quella elettorale, è chiaro che la maggioranza non è affatto sicura che ne potrebbe fare facilmente a meno. A più breve termine inoltre il Presidente del consiglio ha tutto l'interesse a poter disporre di una maggioranza più che minima per non essere ostaggio di altre componenti della coalizione.

Resta però il fatto che Bossi non può minacciare a cuor leggero una nuova uscita dal governo: il rischio di restare definitivamente isolato sarebbe troppo grande.

Soprattutto, dopo un'elezione così chiaramente centrata sulla figura del leader della coalizione, la prospettiva di una alternativa di governo costruita in sede parlamentare contro di questi e senza che si passi per uno scioglimento del parlamento appare oggi molto meno probabile che nelle legislature passate.

Se il governo ha dunque probabilità elevate di durare, ciò vuol dire anche che saranno messe alla prova in misura maggiore che nel passato anche le capacità di realizzazione del governo e quelle di leader del presidente del consiglio. In un governo di breve durata i problemi del paese possono essere accantonati, schivati, occultati, quando si ha davanti una legislatura è assai più difficile sfuggire ad essi. Inoltre la coalizione, che all'inizio ha il suo cemento nell'opposizione alla vecchia maggioranza, con il tempo deve trovare nuove basi su cui costruire la sua unità. In generale diventa più rilevante tutta la questione della funzionalità del "governo del governo"<sup>25</sup>, cioè il rapporto tra leader e ministri, tra consiglio e singoli ministri, tra ministri di estrazioni diverse. E infine sarà messo alla prova tutto lo staff politico-tecnico del Presidente del consiglio: costituirà una risorsa o si rivelerà un handicap ?

Sinora l'attuale capo del governo ha mostrato di essere in grado di realizzare imprese politiche non da poco: prima la creazione di un grande partito, che oggi è addirittura il più grande partito italiano (certo anche grazie al crollo eccezionale della DC e alle sue imponenti risorse personali extra-politiche), poi la costruzione di una solida coalizione maggioritaria di centro-destra (certo anche grazie ai limiti di azione politica dei due partners principali Lega e AN), infine una netta vittoria elettorale (aiutato magari da alcune macroscopiche debolezze della coalizione avversa). La conduzione con successo di un governo durevole ed efficace gli è sinora sfuggita. Questa volta ne ha le possibilità, ma la condizione è quella di saper e voler usare gli strumenti necessari a risolvere quei nodi che possono mettere in discussione la legittimità e accettabilità di lui stesso e del suo governo: cioè lo scontro con il sistema giudiziario e il suo conflitto di interessi (con particolare riguardo al problema della televisione). Nel corso del 2001 questi nodi non sono stati sciolti, anzi si sono aggrovigliati; il rischio che tutta l'azione di governo – apprezzabile o meno a seconda dei punti di vista – venga messa in ombra da queste questioni rimane quindi serio all'inizio del nuovo anno.

---

<sup>25</sup> Su tutta questa problematica in prospettiva comparata si veda Blondel e Mueller-Rommel (a cura di), *Governing together*, London, Macmillan, 1993

