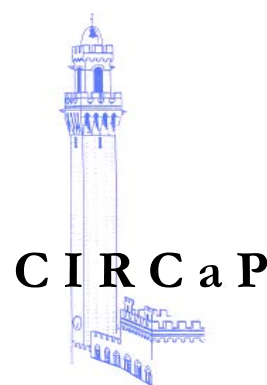


Centro Interdipartimentale di Ricerca
sul Cambiamento Politico

*Centre for the Study
of Political Change*



Rapporto sul Governo Italiano

Prima edizione - Giugno 2003

Il presente rapporto è stato possibile grazie ai fondi del Piano di Ateneo per la Ricerca dell'Università degli Studi di Siena (progetti di ricerca anno 2002) ed al sostegno della Compagnia di San Paolo di Torino. Il rapporto è curato da Maurizio Cotta e Luca Verzichelli, con la collaborazione di Francesco Marangoni. I dati ISPO sulla popolarità del governo sono stati gentilmente messi a disposizione da Renato Mannheimer.

Sommario

M. Cotta, *Questo rapporto*

I *La Carta di identità del Governo Berlusconi II*

Il Governo: struttura e persone. - La politica di coalizione. - Programma di governo e sue modalità di realizzazione.

II *La performance del governo*

Tempi e modi dell'iniziativa legislativa. - L'attività regolamentare ed il potere di nomina. - La difesa dell'iniziativa di governo in parlamento. - L'azione del governo: i temi essenziali.

III *Ruolo del Premier e costi della coalizione*

Una *premiership* consolidata?. - I conflitti nella compagine di governo.

IV *Il governo in Europa*

L'atteggiamento del governo Italiano in Europa. - Tre disegni di legge comunitaria. - La comunicazione del Governo sull'UE e le sue prospettive.

V *Performance di governo e opinione pubblica*

L'attenzione mediatica. - La comunicazione istituzionale. - Performance di governo e performance elettorale. - I rilevamenti sul gradimento del governo.

Questo rapporto
di Maurizio Cotta

Perché un Rapporto sul Governo Italiano? Ci sono varie buone ragioni per giustificare l'esigenza di una maggiore conoscenza sull'esecutivo. Innanzitutto ci sono le importanti trasformazioni della vita politica italiana che, a partire dagli anni novanta, hanno introdotto novità di particolare rilievo che toccano direttamente il ruolo dell'esecutivo. Da un lato il rapporto tra elettori e governo è diventato nettamente più diretto: le elezioni decidono ormai sia la configurazione coalizionale che sosterrà il governo sia il leader che lo guiderà. Dall'altro lato la presenza sul "mercato politico" di due grandi coalizioni alternative di dimensioni pressoché uguali permette l'alternanza di governi di colore diverso, rendendo quindi sempre più importante il confronto tra il governo in carica e quello potenziale che gli si contrappone. Il governo è diventato quindi veramente il centro focale del processo politico riducendo di altrettanto il ruolo di mediazione che i partiti avevano esercitato durante la prima repubblica. Naturalmente i partiti non sono spariti ma oggi esercitano il loro ruolo essenzialmente in quanto coinvolti nel governo in carica o come candidati a far parte del governo alternativo.

Non sono però solo i fattori di politica interna a mettere il governo sempre più al centro dell'attenzione. Fattori europei e internazionali convergono in questa stessa direzione. Dopo Maastricht i compiti politico-economici sempre più rilevanti assunti dall'Unione Europea comportano anche una maggiore corresponsabilità dei governi nazionali nelle decisioni che nei consigli europei si prendono per un'area territoriale che copre ormai quasi l'intero continente. D'altro canto lo scenario mondiale successivo alla fine del sistema dei due blocchi determina responsabilità più pesanti e consente opportunità di azione inedite (come hanno mostrato anche le vicende di questi mesi) che spetta ai governi cogliere.

Come fanno fronte i governi italiani a questi nuovi scenari interni ed internazionali? Il **Rapporto sul Governo**, che a partire da quest'anno il Centro di Ricerca sul Cambiamento Politico dell'Università di Siena produrrà annualmente, presentando una ampia messe di dati sulla configurazione e sulla attività dell'esecutivo in carica, si propone come un primo strumento conoscitivo per fornire agli studiosi, agli operatori dei media e in generale ai cittadini attenti e interessati gli elementi di base per poter valutare le caratteristiche e l'azione del governo nel corso dell'anno.

1. La Carta di identità del Governo Berlusconi II

Scheda

Leader	Silvio Berlusconi
Tipo di Governo	Coalizione pre-elettorale
Conferimento dell'incarico	9 Giugno 2001
Durata del processo di formazione del governo	9 giorni
Composizione del Governo	Forza Italia, An, Cdu, Ln
Maggioranza alla camera (%)	57,3
Maggioranza al Senato (%)	56,8
Numero di ministri e viceministri	31
Numero di sottosegretari	55
Ministri esordienti	17 (68%)

L'11 giugno 2003 il governo Berlusconi II compie due anni, raggiungendo un livello di stabilità assai rilevante almeno nel contesto italiano. I dati dal 1945 ad oggi (cfr. appendice) evidenziano infatti che, superando tale traguardo, il secondo esecutivo guidato da Silvio Berlusconi si assicura il quarto posto nella classifica di durata dei governi repubblicani. L'eventuale completamento di un terzo anno farebbe di questo governo il più longevo in assoluto della storia repubblicana: la permanenza degli altri tre "governi stabili" del dopoguerra (il governo Craxi I, il governo Moro I e il governo di Romano Prodi) si è appunto interrotta prima dei tre anni.

Il Governo Berlusconi II è il 55° governo repubblicano (cfr. appendice). Dopo l'avvento della riforma mista-maggioritaria del 1993 e l'elezione della XII legislatura repubblicana (1994), si sono alternati 7 esecutivi: 2 nella XII legislatura (il primo governo Berlusconi e la compagine tecnica guidata da Lamberto Dini), quattro nella XIII (il governo Prodi, i due governi D'Alema e il secondo governo Amato) e appunto il Berlusconi II, insediatosi conseguentemente alla vittoria del centro destra nelle elezioni del 13 maggio 2001.

Guardando alla dimensione della maggioranza, il governo Berlusconi II ottiene un vantaggio rilevante sin dal primo voto di investitura (20 giugno 2001, al Senato), proprio in virtù degli effetti di una vittoria elettorale molto chiara in termini di voti e ancor più in termini di seggi. Scompaiono manifestazioni di appoggio esterno (come quella che aveva caratterizzato la partecipazione di Rifondazione comunista alla maggioranza del governo Prodi) o sostegni "indiretti", attraverso l'astensione di alcuni settori parlamentari. La contrapposizione tra forze di governo e di opposizione assume dunque una configurazione più nettamente avversariale, anche per effetto di un sostanziale equivalenza nei rapporti di forza nelle due camere, entrambe caratterizzate da una maggioranza non "consociativa" ma

comunque netta (il 56,8% al senato ed il 57,3 % alla camera). Questo ultimo carattere, in particolare, rende il governo Berlusconi II più “forte” rispetto agli ultimi cinque esecutivi dell’epoca maggioritaria, tutti caratterizzati da un certo squilibrio nel rapporto maggioranza-opposizione tra le due camere¹ (figura 1.1).

Le modalità della formazione del governo seguono un modello di investitura “rapida”, conosciuto dal nostro paese soltanto a partire dagli anni novanta, con le esperienze dei governi tecnici e di quelli “maggioritari”: infatti, dopo il tempo necessario per l’insediamento delle camere (di fatto utilizzato da Berlusconi per mettere a punto il quadro dei possibili aspiranti alle cariche e la stesura di un programma di azione con i propri alleati), la riserva di fronte al presidente della repubblica viene sciolta dal presidente del consiglio incaricato in un solo giorno, ed il tempo tecnico di formazione della compagine ministeriale dura soltanto 9 giorni.

C’è un altro aspetto da segnalare nella carta di identità di questo governo che si propone di chiudere la lunga fase di transizione ed inaugurare una nuova fase di stabilità maggioritaria: siamo di fronte al primo governo chiamato ad applicare la riforma, predisposta dal governo di centro sinistra durante la XIII legislatura, che aveva diminuito il numero complessivo dei ministeri, e previsto la possibilità di nominare dei *viceministri* con deleghe specifiche alle dipendenze di ogni nuovo ministero. Dunque, il governo Berlusconi II è il primo a venir formato sulla base di una riforma orientata a modificare la struttura stessa dell’esecutivo, semplificandone i terminali politici ed adattandola alle nuove necessità di efficienza e responsabilità. Il primo atto formale del nuovo esecutivo, il decreto legge 217 sull’organizzazione del governo, in realtà modifica parzialmente gli effetti di quella riforma, portando il numero di ministeri da 13 a 15 (ma erano 20 fino al governo precedente).

Guardando alla dimensione del governo (figura 1.2), si nota come, nonostante la riduzione dei dicasteri, il Berlusconi II non riduce il numero delle nomine: anzi, si consolida la tendenza iniziata con i due governi D’Alema, a superare nuovamente le 80 unità. In questo caso, le nomine sono in tutto 86 (15 ministri, 10 ministri senza portafoglio, 6 viceministri e 55 sottosegretari). Certamente, il numero rimane contenuto rispetto ai 100 componenti di governo raggiunti dal governo Andreotti VI (il record nella storia repubblicana). Ma un numero pur sempre significativo, specialmente al confronto con i governi “dimagriti” di metà anni novanta.

La conferma di un numero elevato di nomine non significa tuttavia che questo governo riproduca la struttura tipica degli esecutivi del passato. Si può dire, anzi, che con l’eccezione della re-introduzione di due ministeri cancellati dalla riforma, quello della sanità e quello delle comunicazioni, il governo Berlusconi si trova ad operare nel 2001 con una struttura profondamente diversa sia rispetto al passato lontano che a quello recente.

¹ Si ricorderà che, in particolare, il Governo Berlusconi I contava su un margine di vantaggio assai risicato al Senato, mentre i governi dell’Ulivo nella XIII legislatura avevano una maggioranza più esigua alla Camera.

1.1. Il Governo: struttura e persone

Se l'espressione "governo maggioritario" indica il prodotto di una competizione elettorale incentrata sulla scelta di un partito/coalizione, alla quale si unisce l'indicazione "diretta" di un leader di governo nella persona del capo di quello schieramento, allora il governo Berlusconi II può essere considerato un esempio di governo maggioritario. E comunque lo è in una misura ben maggiore, sia pure per motivi diversi, rispetto agli altri due governi "scelti dagli elettori" dell'ultimo decennio. Rispetto al *Berlusconi I*, infatti, ha la caratteristica di costituire la proiezione istituzionale di una coalizione nazionale, unificata dalla scelta incontestata del leader e del suo programma. Rispetto al governo *Prodi*, vanta sia una maggiore autonomia rispetto alla maggioranza elettorale (che per Prodi invece includeva anche gli elettori di un partito come Rifondazione, non inserito nella coalizione e quindi nella compagine ministeriale), sia una più diretta connessione tra il leader politico (del partito più forte della coalizione) e il leader dell'esecutivo.

L'analisi della struttura di un governo maggioritario, così definito, deve dunque partire proprio dalla figura del leader. La biografia di Silvio Berlusconi (www.governo.it/presidente/biografia/biografiat.htm) richiama immediatamente un profilo particolare, incentrato su caratteristiche essenzialmente pre-politiche e su qualità di imprenditore ed esperto di comunicazione, significativamente diverso dai modelli sino ad oggi conosciuti. In Italia (e non solo) Silvio Berlusconi rappresenta davvero un tipo di *premier* nuovo. Nel 1994, Berlusconi in poche settimane fondava il suo partito, vinceva le elezioni venendo eletto in parlamento, e otteneva il mandato di formare il nuovo governo, accedendo quindi direttamente a Palazzo Chigi senza nessuna esperienza politica locale o nazionale. E se nel 2001 arriva alla premiership dopo sette anni di esperienza parlamentare lo si può considerare sempre un "quasi esordiente" della politica (specie se paragonato ai presidenti del Consiglio della *prima repubblica*).

D'altronde, il profilo di capo di governo di Berlusconi è molto diverso anche dagli altri presidenti del consiglio dell'ultimo decennio: rispetto a Ciampi e Dini, i due "tecnici" incaricati di formare governi con mandati a termine o limitati a precise riforme, è da considerarsi un leader politico "effettivo". Rispetto a Prodi, suo avversario nelle elezioni del 1996 ed alter ego nella raffigurazione del nuovo sistema politico italiano come contesto "maggioritario", Berlusconi è da considerarsi un esponente dell'economia e della società civile "prestato alla politica" per riempire il gap di effettività e di leadership apertosi nel 1992². Infine, rispetto a D'Alema, al quale pure egli è accomunato dal fatto di essere giunto a Palazzo Chigi senza passare per alcuna altra poltrona ministeriale, Berlusconi può vantare (ed in effetti non perde occasione di rimarcare) una radicale diversità di percorso: la differenza che passa tra un

² Prodi, che non è certo da considerarsi un politico di professione, verrebbe comunque visto in questa ottica come un "semi-politico" vissuto in qualche modo di politica ed al fianco dell'élite politica (come dimostrerebbe d'altronde la sua breve esperienza di ministro dell'industria in un lontano passato).

politico professionista ed un cittadino molto noto che “scende in campo” per cambiare la politica ed il paese.

Per quanto concerne il personale ministeriale, il governo Berlusconi II si propone come un esecutivo “politico”, composto per la maggior parte da ministri caratterizzati da una esperienza parlamentare e da cariche rilevanti nei loro rispettivi partiti. Nonostante ciò, il passaggio da una maggioranza di centro-sinistra ad una completamente opposta, e la ancora breve storia politica del partito del premier e del suo gruppo dirigente, fa sì che, in termini di esperienza precedente di governo da parte dei ministri, il Berlusconi II mostra i dati più bassi del decennio: solo il 30,8% dei ministri vanta una precedente esperienza di governo, e soltanto il 7,7% ha avuto un incarico come sottosegretario. Una piccola percentuale di ministri e sottosegretari totalmente identificabili come “tecnici” rimane (tabelle 1.1 e 1.2), mentre quasi irrilevante è l'esperienza nei governi locali (giunte e consigli comunali, provinciali e regionali), che invece era stata presente nei governi di centro-sinistra. Rispetto ai governi dell'Ulivo, cambiano anche alcuni altri caratteri: il secondo gabinetto Berlusconi è infatti caratterizzato da una minore presenza di donne e da una età media superiore a quella dei governi precedenti (tabella 1.3).

Veniamo adesso alla struttura del governo Berlusconi II. La tabella 1.4 riporta la struttura delle deleghe nel gabinetto, la collocazione dei vice-ministri e dei sottosegretari e la loro appartenenza partitica (elemento sul quale torneremo in seguito). Come si diceva, l'impatto della riforma è comunque degno di nota, creandosi oggi tre diversi livelli di delega (ministeriale, viceministeriale e sottosegretariale). Anche la distribuzione delle deleghe ai singoli sottosegretari è scandita con maggiore precisione rispetto al passato (in particolare, nel caso dei sottosegretari all'Economia e Finanze, oggi dotati di una propria specifica competenza). Infine, coerentemente con una tendenza consolidata negli ultimi anni, si sviluppa attorno alla presidenza del consiglio un significativo numero di uffici e dipartimenti, che permettono un diretto accesso alle risorse informative e quindi la creazione di un'area di *policy* esclusiva del *premier* in una serie di ambiti (le politiche settoriali considerate strategiche dal programma di governo) ed un forte controllo nei settori coordinati da un ministro senza portafoglio (per esempio le politiche dell'innovazione e del lavoro della pubblica amministrazione; le politiche di comunicazione istituzionale e quelle per le pari opportunità).

Alla luce dell'ulteriore norma interna che completa la riorganizzazione della presidenza del consiglio³, l'organigramma di questa istituzione può oggi essere sintetizzato con la tabella 1.5. I servizi attivati a Palazzo Chigi sono oggi in tutto 19, ai quali si aggiungono altre strutture di supporto agli organismi facenti capo alla segreteria generale (il comitato nazionale per la bioetica, la conferenza Stato-regioni, la Biblioteca Chigiana, ecc). La presidenza può contare inoltre sul supporto di una serie di commissioni di esperti. Oggi ne sono attive otto, che coinvolgono un centinaio di personalità provenienti da vari campi (accademia, ricerca scientifica, amministrazione).

³ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2002.

1.2 La politica di coalizione

La composizione del governo riflette in modo abbastanza fedele la maggioranza parlamentare emersa con la competizione elettorale del 2001 (figura 1.3). Le piccole variazioni sono dovute essenzialmente alla presenza nell'esecutivo di alcune personalità con un profilo squisitamente tecnico. Non considerando i ministri privi di una chiara affiliazione partitica, il gabinetto Berlusconi II risultava all'inizio della sua esperienza (e a due anni di distanza risulta ancora) formato da esponenti dei quattro partiti protagonisti della coalizione elettorale⁴: i due partiti maggiori, Forza Italia e An, sono leggermente sottorappresentati rispetto alla loro forza elettorale, per favorire, oltre all'entrata dei tecnici, la Lega Nord e soprattutto i Cristiano Democratici, che esprimono rispettivamente oltre il 10% ed oltre il 15% dei ministri.

Estendendo l'analisi a tutto il personale di governo (ministri, viceministri e sottosegretari) si osserva una piccola rappresentazione di altre forze politiche, presenti anche in parlamento come componenti dei gruppi misti di camera e senato, ma elette nelle (o collegate alle) liste di Forza Italia. Si tratta del Pri di Giorgio La Malfa e del nuovo Partito Socialista di Gianni de Michelis.

Sotto il profilo dell'estensione del consenso, la coalizione che sorregge il governo conta su un gradimento esplicito dell'elettorato superiore al 40%, che si traduce in una maggioranza parlamentare vicina al 60%. Dunque, si tratta di una coalizione non sovrabbondante (in linea con una concezione maggioritaria della competizione), ma rispetto a quelle che avevano caratterizzato il ciclo dell'Ulivo essa si presenta come una coalizione non *minima* (potrebbe infatti permettersi di rinunciare ai voti delle proprie componenti più piccole, ospitate nei gruppi misti). Alla camera, in particolare, il governo raggiunge la maggioranza assoluta anche senza ricorrere ai voti della Lega Nord.

Sotto il profilo della composizione, la coalizione di centro-destra dopo il 2001 è sicuramente più semplice rispetto a quelle dell'Ulivo, raccogliendosi sostanzialmente attorno a 4 gruppi parlamentari, ai quali si aggiungono alcuni deputati e senatori non affiliati o facenti parte di formazioni minori. Questo elemento conferma l'impressione che il governo Berlusconi II abbia, sotto il profilo della politica di coalizione, una maggiore aspettativa di vita rispetto al passato (incluso il periodo del governo dell'Ulivo).

La natura sostanzialmente proporzionale nella divisione delle spoglie ministeriali (sia pure limitata dalla presenza dei tecnici), rimane la stessa anche a seguito dei mutamenti occorsi nella composizione del gabinetto Berlusconi II nei suoi primi due anni. Nel primo livello ministeriale, la sostituzione del ministro degli esteri Ruggiero (5 gennaio 2002) con l'incarico ad interim a favore dello stesso Berlusconi

⁴ Consideriamo, in questo caso, i Cristiani democratici uniti come un unico partito sin dall'inizio della legislatura. Tecnicamente, nel 2001 la lista del Ccd-Cdu- Biancofiore e i gruppi parlamentari che ne scaturirono costituivano un piccolo cartello dei due partiti democristiani del centro-destra. Nell'Udc, inoltre, è oggi presente il movimento *Democrazia europea*, fondato da Sergio D'Antoni, che nel 2001 si presentò in posizione autonoma alle elezioni.

ha determinato un “aumento” del peso ministeriale di Forza Italia e la riduzione della componente tecnica. Successivamente, la nomina di Franco Frattini nello stesso incarico (14 Novembre 2002) non ha mutato l’equilibrio partitico nel gabinetto. In quella stessa occasione, tuttavia, Frattini ha lasciato l’incarico di ministro per la funzione pubblica a Luigi Mazzella, riportando un nuovo tecnico all’interno della struttura ministeriale. Tutta interna a Forza Italia, invece, la sostituzione al ministero dell’Interno di Claudio Scajola con Giuseppe Pisanu (2 Luglio 2002).

Al livello sottosegretariale, i nove cambiamenti che abbiamo rilevato nelle deleghe sono stati tutti ininfluenti sugli equilibri politici. Fanno parziale eccezione le rimozioni non “bilanciate” di due sottosegretari di una qualche notorietà: Carlo Taormina (interni, dimessosi il 5 Dicembre 2001) e Vittorio Sgarbi (Beni Culturali, dimessosi il 25 Giugno 2002). Ma non si tratta di conseguenze in termini di equilibri inter-partitici, data la caratteristica di autonomia dei due personaggi, nonostante la loro formale adesione al gruppo di Forza Italia.

1.3 Programma di governo e sue modalità di realizzazione

Le linee programmatiche alla base dell’azione di governo non hanno goduto, nella tradizione politica repubblicana, di grande attenzione sia da parte del mondo politico che da parte degli analisti. L’assenza di una determinazione pre-elettorale di una coalizione candidata a governare, attraverso lo strumento del *patto di coalizione* tipico in altri sistemi pluripartitici continentali, ha caratterizzato tutto il periodo precedente al 1994, sia pure con alcune parziali eccezioni⁵. D’altro canto, i discorsi di insediamento pronunciati dal presidente del Consiglio per ottenere la fiducia inaugurale da parte delle Camere non si presentano sempre come una organica serie di *promesse di governo*. In generale, anzi, la fase di formazione del governo ha sempre privilegiato l’aspetto della selezione della “squadra” (e in particolare i problemi relativi agli equilibri nella coalizione partitica). Segnali rilevanti di maggiore attenzione per i documenti programmatici sui quali poter “misurare” il senso di responsabilità dell’esecutivo vennero negli ultimi anni del ciclo lungo della *prima repubblica*, e si sono poi intensificati sia con i governi tecnici “a termine” che con quelli politici all’opera successivamente alla riforma elettorale del 1993.

Oggi la situazione è cambiata. E anche in questo caso possiamo prendere il governo Berlusconi II come il punto di arrivo di una fase di passaggio tra due modelli di formazione del governo⁶. Il passaggio al nuovo modello, i cui fattori esplicativi constano nei tre fattori del sistema politico sottoposti ai più evidenti mutamenti (il formato del sistema partitico, rimasto frammentato ma de-polarizzato e reso

⁵ Queste eccezioni, in particolare il documento firmato dai partiti di centro sinistra prima dell’avvento del governo Moro nel 1963, e quello siglato da tutti i partiti della maggioranza costituzionale prima del governo di *solidarietà nazionale* del 1976, sono discusse nel saggio di L. Verzichelli e M. Cotta, *Coalition governance in Italy. From unstable governments to alternating coalitions*, in W. Mueller e K. Strom, *Coalition governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

⁶ Si fa riferimento qui a due modelli idealtipici di formazione del governo parlamentare presentati in L. Verzichelli, *La formazione del governo parlamentare: tra vincoli antichi e potenziamento istituzionale*, in C. Barbieri e L. Verzichelli (a cura di), *Il governo e i suoi apparati*, Genova, Name, 2003

almeno tendenzialmente bipolare, la dinamica maggioritaria della competizione incentrata sulla scelta del leader ed il rafforzamento dell'istituzione centrale di governo) può essere descritto come il cambiamento da una modalità di formazione del governo incentrata sulla *transazione*, che privilegia il negoziato sulle nomine in vista di una successiva messa a punto delle politiche, ad una forma di *adempimento* di una qualche piattaforma (elettorale) già di fatto formulata dal leader vincitore ed accettata dalla coalizione.

Ovviamente, la prassi non ha mostrato il passaggio *ex abrupto* da un modello all'altro, ma piuttosto un lungo (e in qualche misura incerto) processo di evoluzione che sposta il modello di formazione del governo italiano in qualche punto compreso nel *continuum* concepibile tra i due modelli. Per verificare quanto realmente questo ultimo governo si sia avvicinato al nuovo modello, dobbiamo indagare innanzitutto l'effettiva esistenza di un prerequisito basilare: la capacità del premier di proporre la propria agenda politica con dovuto anticipo e con piani di azione dettagliati, sufficientemente coerenti e scanditi da un vero calendario degli interventi. Sotto questo aspetto, è possibile fare riferimenti a vari documenti, alcuni dei quali di natura "elettorale", altri invece successivi al voto del 13 maggio. La tabella 1.6 sintetizza il contenuto di 5 documenti. Il primo è la *lettera* inviata durante la campagna elettorale a tutti gli attivisti della coalizione di centro-destra, e poi circolata attraverso il web. La lettera si limitava all'individuazione di una serie di obiettivi, dai quali doveva emergere la logica di fondo che caratterizzava la sfida della *casa delle libertà*. Subito dopo, troviamo un documento più consistente, veicolato attraverso i siti web di Forza Italia (ma di fatto riconosciuto da tutta la coalizione) nel quale Berlusconi distingueva cinque *missioni* fondamentali ed alcune strategie da proporre per "cambiare il paese".

Obiettivi più specifici, e caratterizzati da un evidente impatto sociale e mediatico, furono poi prescelti per la compilazione del *Contratto con gli italiani*, firmato da Berlusconi durante una delle più seguite trasmissioni televisive, ad una settimana dal voto. I cinque punti che il candidato premier si impegnavo solennemente a perseguire, promettendo di rinunciare alla ricandidatura nel caso ne avesse falliti almeno due su cinque, erano l'abbattimento generico della pressione fiscale, la difesa della sicurezza dei cittadini, l'innalzamento delle pensioni minime, la riduzione drastica della disoccupazione e l'avvio di alcune grandi infrastrutture.

A questo complesso di promesse pre-elettorali, l'oramai presidente del consiglio Silvio Berlusconi aggiunge i due discorsi, tenuti nel giro di pochi giorni al Senato ed alla Camera per chiedere il voto inaugurale di fiducia al proprio secondo gabinetto. Ai fini della nostra analisi abbiamo considerato il primo di questi discorsi, quello tenuto al Senato, il 18 giugno 2001, che può essere considerato un vero e proprio programma. Infatti, si tratta di un testo sufficientemente dettagliato, che lo stesso sito ufficiale della Presidenza del Consiglio riporta all'inizio della sezione dedicata all'attività del governo.

Non stupisce il fatto di trovarsi di fronte ad un discorso abbastanza complesso, che conferma la tradizione consolidata negli ultimi anni, fatta di discorsi di insediamento di ampio respiro⁷. Tuttavia, rispetto ai materiali della campagna elettorale, la dimensione del discorso è abbastanza sintetica, ed il suo contenuto abbastanza concentrato sull'agenda degli interventi. Questo ci permette una prima analisi della sua struttura (figura 1.4), comparabile da un lato con i temi della campagna elettorale e con le “promesse elettorali” fatte dal candidato Silvio Berlusconi, dall'altro con lo svolgimento effettivo dell'azione di governo.

Quanto al primo confronto, il discorso di insediamento del premier riflette molto da vicino le *promesse* pre-elettorali ripetute da tempo (anche se, di volta in volta, con toni più o meno enunciativi). Nella fase post-elettorale, tuttavia, Berlusconi scandisce più esattamente la “cadenza” delle riforme ai propri ministri ed al parlamento stesso. Come recita il testo di accompagnamento di un apposito documento, Berlusconi affianca adesso al programma politico una vera *agenda di governo*. Lo schema originario di tale agenda è riassunto nella tabella 1.7.

Anche da una così sintetica ricostruzione, si evince la necessità sentita dal governo di porre mano a quelle riforme già indicate in sede di campagna elettorale come proprio contributo al cambiamento del paese. Tuttavia, la presenza di alcuni problemi di carattere congiunturale (in particolare una situazione non del tutto chiara nell'equilibrio dei conti pubblici ed il rischio di una apertura della procedura per deficit eccessivo da parte dell'Unione Europea), oltre al bisogno di perfezionare all'interno della maggioranza accordi specifici su alcuni temi (devoluzione, immigrazione, ma anche scuola e università) consigliavano a Berlusconi di formulare un piano di breve periodo concentrato soprattutto sulle misure ad alto impatto finanziario, che veniva preparato nelle prime settimane di vita del governo, e diffuso come *programma dei cento giorni*.

⁷ Con le sue 7.227 parole, il discorso di insediamento del Berlusconi II si avvicina alla lunghezza di due altri documenti analoghi espressi dai premier degli ultimi anni: Prodi ed Amato .

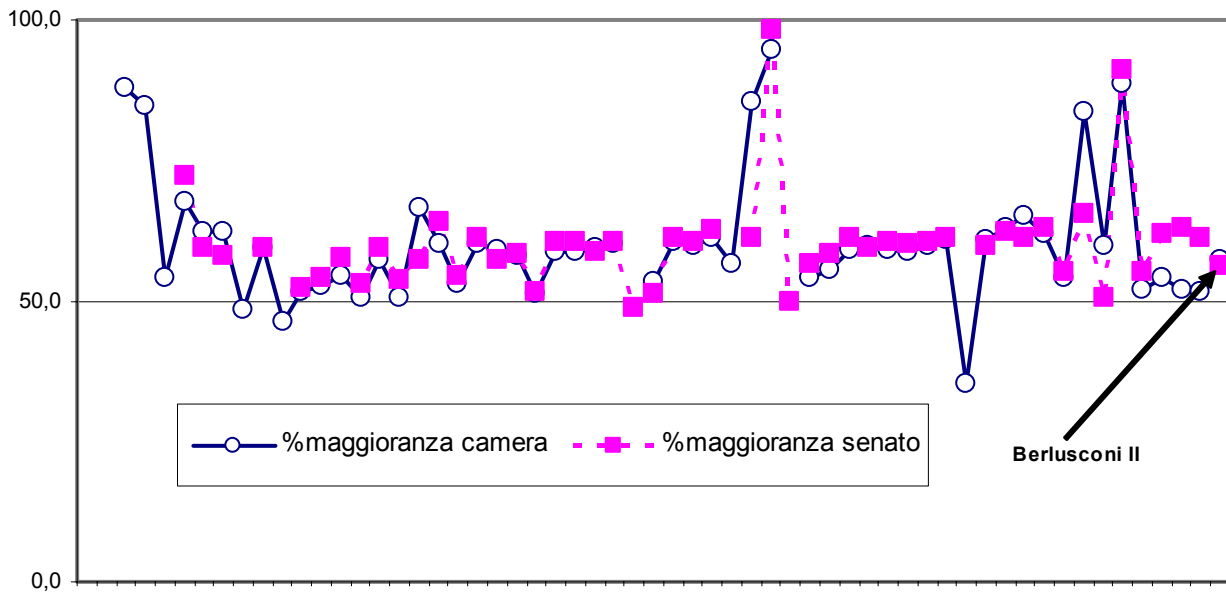


Fig. 1.1 Ampiezza della maggioranza nei voti di investitura dei governi. 1947-2001

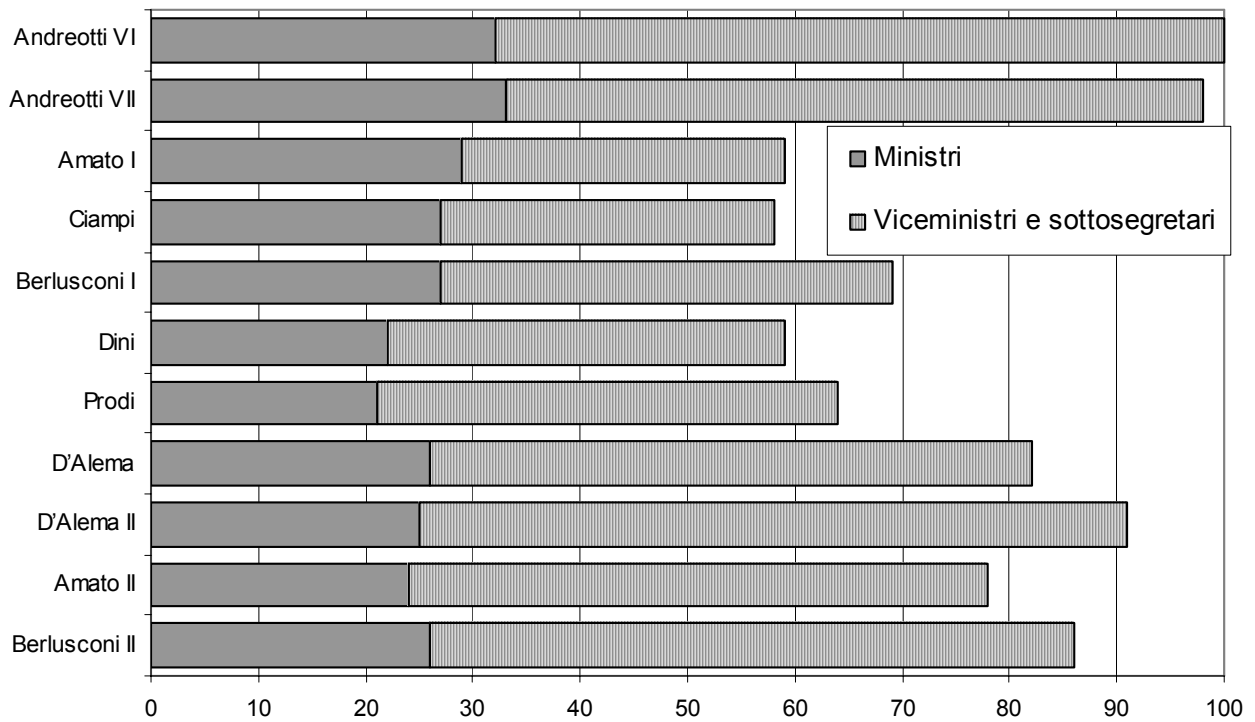


Fig. 1.2 Numero dei ministri e sottosegretari nei governi italiani (1989-2003)

Tab. 1.1 Caratteristiche politiche dei ministri (1994-2001)

	Ministri non parlamentari al momento della nomina		Ministri già parlamentari nazionali		Ministri con esperienze di governo locale		Ministri con cariche nazionali di partito	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Berlusconi I	2	(8.0)	13	(50.0)	2	(7.7)	15	(57.7)
Dini	19	(100)	2	(10.5)	2	(10.5)	2	(10.5)
Prodi	5	(23.8)	15	(62.5)	4	(16.7)	9	(37.5)
D'Alema I	2	(7.7)	19	(65.5)	4	(13.8)	17	(58.6)
D'Alema II	2	(8.0)	20	(76.9)	5	(19.2)	18	(69.2)
Amato II	3	(12.5)	13	(72.2)	5	(27.8)	12	(66.7)
Berlusconi II	4	(16.0)	17	(65.38)	3	(11.5)	15	(57.7)

Nota bene: i dati si riferiscono alla composizione originaria dei vari gabinetti

Tab. 1.2 Sottosegretari tecnici inseriti nella composizione originaria

	N	(%)
Berlusconi I	1	(1,8)
Dini	38	(100)
Prodi	9	(14.1)
D'Alema I	2	(2.4)
D'Alema II	4	(4.4)
Amato II	3	(3.8)
Berlusconi II	1	(1.6)

Tab. 1.3 Presenza di donne e laureati nel governo, ed età media dei ministri

	% donne		% laureati		Età media
	N	%	N	%	
Berlusconi I	1	(3.8)	25	(96.2)	53.9
Dini	1	(5.3)	19	(100)	61.0
Prodi	3	(12.5)	22	(91.7)	56.3
D'Alema I	6	(20.7)	24	(82.8)	53.0
D'Alema II	6	(23.1)	22	(84.6)	52.5
Amato II	4	(22.2)	14	(77.8)	53.8
Berlusconi II	2	(7.7)	21	(80.8)	56.9

Tab. 1.4 Struttura del Governo Berlusconi II e appartenenza politica del personale

Ministeri	Affiliazione ministri	Affiliazione Vice-ministri		Affiliazione Sottosegretari			
Presidente del Consiglio	FI			FI	FI		
Vice presidente del Consiglio	AN						
Affari Esteri	Tec			FI	CDU	NPSI	AN
Interno	FI			LN	FI	AN	FI
Giustizia	LN			FI	AN	CDU	
Difesa	FI			AN	CDU	FI	
Economia e Finanze	FI	AN	FI	FI	AN	LN	Tec
Attività Produttive	FI	AN		FI	CDU	LN	FI
Politiche Agricole	AN			CDU	LN	FI	
Ambiente e territorio	AN			FI	PRI	FI	
Infrastrutture e trasporti	Tec	AN	CDU	FI	AN	CDU	FI
Lavoro e Politiche Sociali	LN			LN	FI	FI	AN
Istruzione università e ricerca	Tec	FI		FI	NPSI	CDU	
Beni e Attività Culturali	FI			AN	FI		
Comunicazioni	AN			FI	FI		
Salute	Tec			CDU	FI		
<i>Ministri senza portafoglio</i>							
Affari regionali	FI			FI			
Funzione Pubblica	FI			AN			
Innovazione e tecnologie	Tec						
Italiani nel Mondo	AN						
Pari opportunità	FI						
Politiche comunitarie	CDU						
Riforme istituzionali e devoluzione	LN			FI			
Rapporti con il parlamento	CDU			FI			
Attuazione del programma	FI						

n.b. i dati sono relativi alla data di inizio del governo

Tab. 1.5 Struttura della Presidenza del Consiglio nel Governo Berlusconi II

<i>Uffici della Presidenza del Consiglio</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Segretario generale • Studi e rapporti istituzionali – Rapporti con le confessioni religiose • Segreteria del Consiglio dei Ministri 	<ul style="list-style-type: none"> • Bilancio e ragioneria • Controllo interno • Voli di Stato, di Governo e umanitari • Onorificenze e Araldica
<i>Dipartimenti della Presidenza del Consiglio</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Affari giuridici e legislativi • Coordinamento amministrativo • Informazione ed editoria • Affari economici • Sviluppo delle economie territoriali 	<ul style="list-style-type: none"> • Risorse umane ed organizzazione • Risorse strumentali • Cerimoniale dello stato • Protezione civile
<i>Dipartimenti affidati a ministri senza portafoglio</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Rapporti con il Parlamento • Coordinamento politiche comunitarie • Affari regionali • Funzione pubblica 	<ul style="list-style-type: none"> • Innovazione e tecnologie • Riforme istituzionali e devoluzione • Pari opportunità
<i>Commissioni consultive</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Accesso ai documenti amministrativi • Adozioni internazionali • Pari opportunità • Comitato nazionale per la bioetica 	<ul style="list-style-type: none"> • Comitato Bio-sicurezza e Biotecnologie • Garanzia dell'informazione statistica • Emersione del lavoro non regolare • Valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato

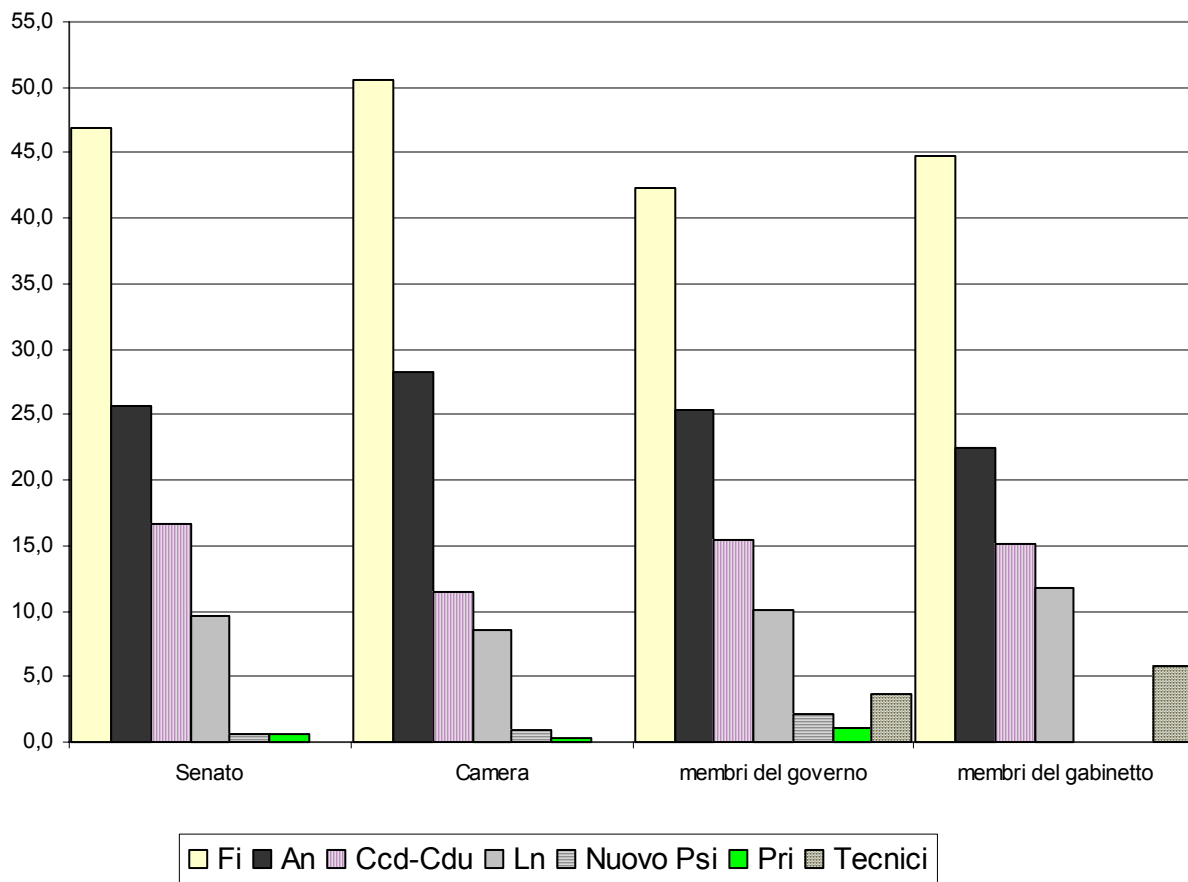


Fig. 1.3 Composizione partitica della maggioranza parlamentare e di governo

Tab. 1.6 Programma elettorale e di Governo di Silvio Berlusconi/Casa delle libertà

<i>Documento</i>	<i>Temi centrali</i>
<p><i>Lettera di Berlusconi agli italiani</i> pubblicata on line il 6 maggio 2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione ▪ Incremento dotazione infrastrutture ▪ Lotta alla Disoccupazione giovanile ▪ Riforma della scuola ed impulso alla ricerca scientifica ▪ Riduzione della pressione fiscale ▪ Diminuzione della spesa pubblica ▪ Tutela del territorio
<p><i>Piano di Governo per una legislatura</i> Pubblicato on line il 6 maggio 2001</p>	<p style="text-align: center;"><i>Cinque "missioni" per cambiare l'Italia:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Riorganizzazione della pubblica amministrazione ▪ Riforma dell'architettura istituzionale dello Stato ▪ Delegificazione e semplificazione dei codici e del complesso legislativo ▪ Piano grandi opere ▪ Piano per il sud <p style="text-align: center;"><i>Strategie per migliorare la vita degli italiani</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rilancio economia ▪ Una "nuova" politica sociale ▪ Progetto per la prevenzione dei reati ▪ Riforma della scuola, dell'Università e della ricerca scientifica ▪ Difesa dell'ambiente e salute dei cittadini
<p><i>Contratto con gli italiani</i> firmato da Silvio Berlusconi in diretta televisiva il 7 maggio 2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abbattimento della pressione fiscale ▪ Prevenzione dei crimini e difesa dei cittadini ▪ Innalzamento pensioni minime ▪ Dimezzamento tasso di disoccupazione ▪ Avvio del piano per le grandi opere
<p><i>Discorso di investitura al Senato</i> pronunciato da Silvio Berlusconi il 20 giugno 2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Piano per le grandi opere ▪ Riforma scolastica ▪ Amministrazione giustizia ▪ Riforma del sistema parlamentare e federalismo ▪ Riduzione della pressione fiscale ▪ Riduzione della spesa pubblica ▪ Privatizzazioni/dismissioni
<p><i>Repliche al Senato ed alla Camera</i> 20-21 giugno 2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conflitto d'interessi ▪ Riforme strutturali dell'economia ▪ Riforma federalista ▪ Sviluppo del Mezzogiorno ▪ Piano per le opere pubbliche

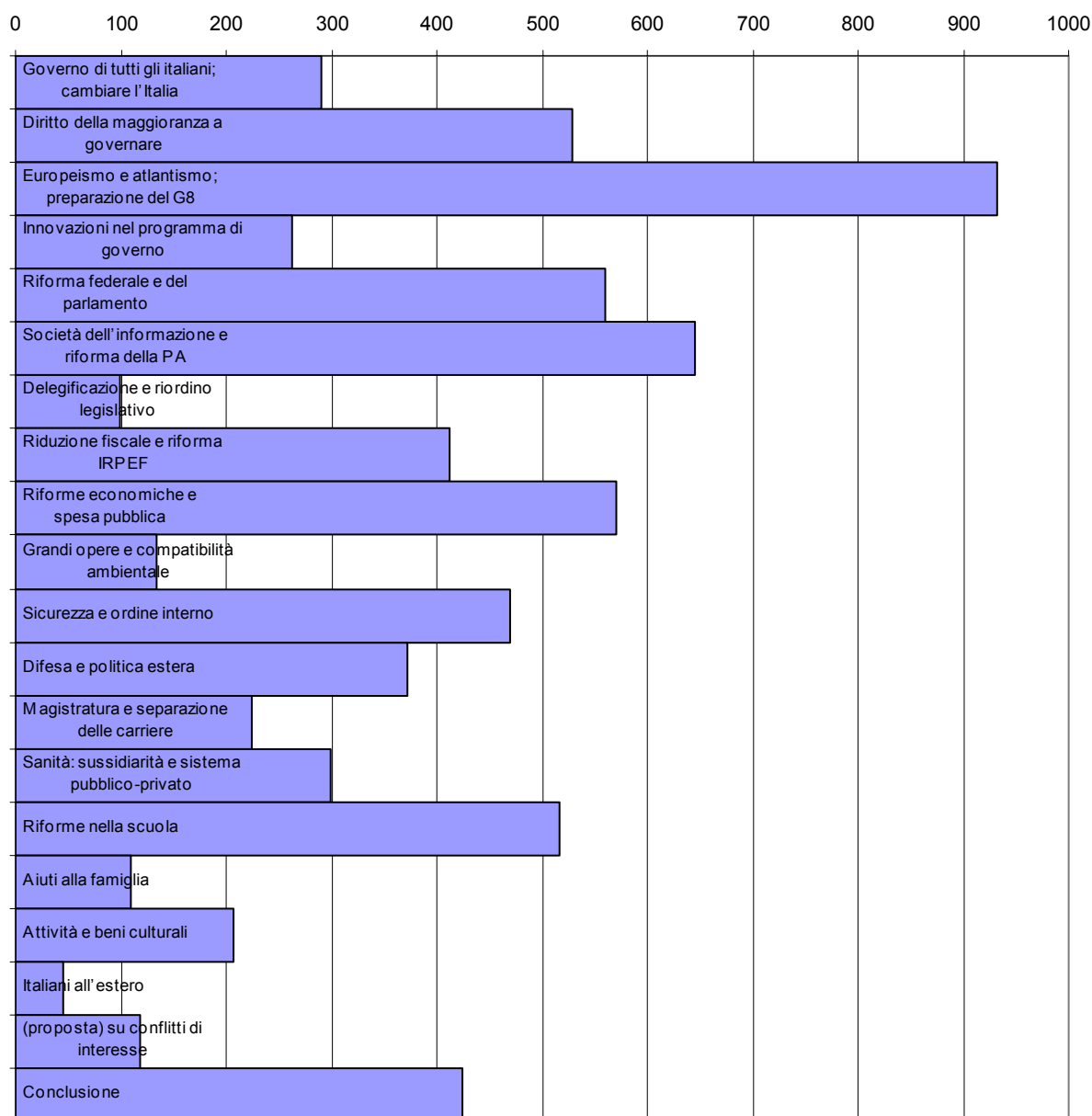


Fig. 1.4 Struttura del discorso programmatico di Berlusconi al Senato (18/ 06/2001)

n.b. Le sezioni del discorso sono state misurate in parole

Tab. 1.7 Agenda del governo Berlusconi II (2001)

Fase	Interventi programmati
Primo anno (primi cento giorni)	Misure congiunturali e finanziarie. Legge Tremonti, nuovo diritto societario, <i>devolution</i> .
Primo anno (nove mesi successivi)	Aiuti fiscali al sud, avvio grandi opere, legge e ordine, liberalizzazioni, riforme fiscali.
Secondo anno	Scuola e università, processo giusto e veloce, piano decennale grandi opere.
Terzo anno	Piano per il sud, Stato e Internet, Legislazione fiscale.
Quarto anno	Codificazione, riforma dello stato.
Quinto anno	Realizzazione obiettivi di medio periodo, tra i quali pressione fiscale al 33% del Pil e avanzamento per il 40% del piano decennale grandi opere.

2. La performance del governo

Scheda

Iniziative legislative promosse (al 15 Maggio 2003)	323
Iniziative promosse nel primo anno	175
Iniziative promosse nel secondo anno	148
Iniziative approvate dal parlamento	186
Percentuale delle iniziative approvate entro 6 mesi (dalla presentazione)	35.5
Leggi del governo approvate che applicano gli elementi del programma	54
Numero di leggi delega approvate	8
Percentuale di decreti-legge convertiti	84.5
Percentuale di iniziative approvate con emendamenti dell'opposizione	33.9
Questioni di fiducia poste dal governo in Parlamento	7
Regolamenti adottati	86
Nomine adottate (prefetti e onorificenze escluse)	208

In questa sezione analizziamo l'azione del governo Berlusconi II nei suoi primi due anni. Lo faremo osservando innanzitutto il flusso delle sue proposte legislative ed i tempi di tale iniziativa. Successivamente, ci concentreremo sull'azione del governo sotto il profilo delle innovazioni regolamentari e sotto quello delle nomine. In terzo luogo, ricostruiremo le modalità attraverso le quali, in questi due anni, il governo ha "inseguito" il proprio programma, attraverso la proposta legislativa e poi con diverse strategie di pressione sul parlamento. Infine, svilupperemo un'analisi qualitativa sui temi centrali dell'azione di governo.

2.1 Tempi e modi dell'iniziativa legislativa

La tabella 2.1 fotografa la situazione dell'iniziativa legislativa del governo Berlusconi II alla metà di maggio del 2003. Rispetto ai primi due anni del governo Prodi, il governo maggioritario di centro-destra tende a presentare un numero inferiore di misure (ma questo sembra connaturale, dato il procedere della semplificazione legislativa e della delegificazione) ma ottiene tuttavia un tasso di successo leggermente superiore⁸. In effetti, al secondo giro di boa annuale, il governo può vantare un tasso di approvazione parlamentare dei provvedimenti licenziati nei suoi primi dodici mesi che si attesta vicino all'80%. Certo, su questo tasso incide molto la presenza di ben 53 decreti legge licenziati nel primo anno (in tutto il periodo sono 97) e anche dei 50 disegni di ratifica di accordo internazionale. In realtà il

⁸ Rinviamo sul punto al saggio di G. Capano e M. Giuliani in *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, ed. 2003, Bologna, Il Mulino.

tasso di successo dei disegni di legge licenziati nel primo anno è di circa il 60%. Una misura comunque superiore di circa dieci punti rispetto alla media degli ultimi governi.

Quale modello di iniziativa legislativa viene messo in evidenza da questo governo? Cominciamo la nostra analisi con il *breakdown* per tipologia di iniziative e *ministro firmatario*. La tabella 2.2 mostra un'ampia "divisione del lavoro" all'interno del gabinetto, con molti soggetti che si fanno carico di definire i progetti legislativi da lanciare nell'arena parlamentare. Si deve tuttavia chiarire che il Presidente del Consiglio (PdCM) partecipa in persona e con l'ausilio di un proprio staff alla stesura di un numero di iniziative assai più ampio di quanto non dica la tabella, confermando la prassi instauratasi a partire dagli anni novanta. Infatti, mentre nella tabella abbiamo attribuito al PdCM la sola paternità del ridotto numero di provvedimenti che lo vedono come unico firmatario, dobbiamo tenere in conto anche una vasta mole di item legislativi (circa il 60% del totale) co-firmati dal premier, per sottolineare la piena sintonia con il ministro investito della formulazione tecnica del documento, o la collaborazione, nella stesura dello stesso, tra un dato ministero e i dipartimenti della presidenza. Per dare un'idea dell'importanza di questa opera di collaborazione tra premier e ministri nel *drafting* delle proposte legislative, osserviamo la figura 2.1: i dati mostrano l'importanza del premier come *policy maker*, o comunque della Presidenza del consiglio come fonte essenziale della iniziativa di governo in vari settori, come le infrastrutture, l'agricoltura, i trasporti, la sanità. Se dovessimo conteggiare nella riga relativa a Silvio Berlusconi anche i vari provvedimenti da lui iniziati nel corso del suo interim di Ministro degli Esteri (per quasi tutto il 2002) questa affermazione verrebbe ulteriormente rafforzata.

A parte lo stesso titolare degli Esteri, che dà inizio quasi esclusivamente a disegni di legge di ratifica internazionale caratterizzati da un impatto politico limitato, i ministri più attivi sono quello dell'Economia e delle Finanze, quello di Grazia e Giustizia, quello delle Infrastrutture e dei Trasporti. Il primo è protagonista della formulazione di gran parte dei provvedimenti inseriti nel pacchetto dei 100 giorni, delle due manovre finanziarie (per il 2002 e per il 2003) e di una serie di decreti e disegni in materia fiscale; il secondo mette in ponte riforme importanti, dal nuovo diritto societario, alla modifica del codice di procedura civile, alla riforma dell'ordinamento giudiziario. Il ministro delle Infrastrutture e Trasporti è attivo, tra l'altro, con le grandi opere e la modifica al codice della strada.

Non a caso, questi stessi Ministri, insieme ai titolari di Lavoro ed Istruzione (altri protagonisti degli interventi maggiormente discussi del programma di Governo) iniziano la quasi totalità dei disegni di legge di delega al Governo (in materie come diritto societario; mercato del lavoro; istruzione; sistema fiscale e previdenza).

Ma quale è il successo dell'iniziativa legislativa del governo in termini di "tempi d'attesa" per ottenere il via libere da parte delle camere? La tabella 2.3 mostra che mentre i disegni di legge "normali" hanno un tempo medio di approvazione variabile (con una media di 209 giorni), i disegni di ratifica dei trattati

vengono solitamente processati tra gli otto e i dodici mesi (con una media di 251 giorni). Ancora più lunga l'aspettativa media di approvazione per i disegni di legge delega (con una media di 307 giorni).

Gli strumenti non ordinari del governo legislatore: decreti e deleghe

La tabella iniziale di questa sezione ha già mostrato l'impatto di due strumenti oramai da tempo fondamentali nell'azione legislativa del governo: i *decreti legge* e i *disegni di legge delega*. Per quanto attiene ai decreti, essi vengono utilizzati in modo leggermente più misurato rispetto al recente passato, ma si può dire che essi continuano a rappresentare lo strumento principe del *policy making* ispirato dal governo, soprattutto nel settore economico-finanziario (figura 2.2) ma anche nei campi della giustizia, del welfare, dell'agricoltura e dell'ordine pubblico.

I disegni di legge delega sono in netto calo (il governo tende a chiedere poteri di legislazione inserendo le deleghe in disegni di legge più ampi), e la loro bassa percentuale di approvazione rivela le difficoltà che il governo ha nell'uso di questo strumento (tabella 2.4). Il tasso di approvazione dei decreti, d'altronde, non deve farci pensare che il parlamento rinunci alle proprie facoltà di critica ed emendamento: un nostro rilevamento (tabella 2.5) mostra che la maggioranza dei decreti viene convertita utilizzando un tempo superiore ai cinquanta giorni di analisi parlamentare (e quindi vicino al limite massimo di sessanta giorni previsto dalla costituzione). Significativamente, la categoria di decreti convertiti "subito" dal parlamento presenta un impatto mediatico inferiore alle altre tre (su questa misura cfr. più avanti) e si riferisce ad una più bassa percentuale di iniziative "di programma" del governo, costituendo dunque un pacchetto di provvedimenti con un significato politico meno importante.

2.2 L'attività regolamentare e il potere di nomina

Un obiettivo rilevante nel programma di governo di Berlusconi consisteva nella riduzione degli ingorghi normativi accumulati dal sistema italiano, proponendo un ricorrente disegno di *Legge di semplificazione* tipizzata da apposita normativa. Effettivamente, il progetto è stato messo a punto prontamente (in data 10 Ottobre 2001), prevedendo il governo di operare un ampio riassetto normativo in svariati settori attraverso una legge di semplificazione. Il progetto, caratterizzato inizialmente da un ampio dibattito, si è però arenato in parlamento subendo vari emendamenti e ricevendo l'approvazione in prima lettura (al Senato) soltanto l'8 maggio 2003.

Il secondo elemento da osservare, in materia di attività regolamentare, è la quantificazione di un indicatore basilare di esercizio del potere in oggetto, attraverso il conteggio dei decreti presidenziali che introducono nel sistema i regolamenti proposti dai vari ministri. Sotto questo aspetto, non vi è dubbio che il Governo Berlusconi II si proponga come un esecutivo particolarmente attivo e dotato di una autorità tale da imporre una serie di regolamenti fondamentali per la riforma dell'amministrazione. La tabella 2.6 evidenzia infatti che, dopo una relativa diminuzione della attività regolamentare che aveva

caratterizzato il governo D'Alema, il governo Berlusconi torna nel periodo 2001-2002 a livelli di produzione regolamentare piuttosto elevati. Addirittura più importante, anche rispetto al governo Prodi, è poi l'attività regolamentare concernente la riorganizzazione dei ministeri, a dimostrazione della capacità dei governi "maggioritari" di agire sulla struttura amministrativa e quindi di riorientare secondo un nuovo schema le risorse e le informazioni all'interno di molti ministeri.

Nella distribuzione delle nomine di governo nel tempo (figura 2.3) si nota una certa irregolarità, dovuta alla concentrazione di nomine in periodi specifici dell'anno. Tuttavia, comparando i due anni, il numero medio mensile di incarichi rimane invariato (9). Dunque, per ora non sembra verificarsi la tendenza a un "ciclo elettorale" nella gestione delle nomine governative, ma piuttosto un calendario annuale che prevede momenti di più intensi *turnover* e ripensamenti organizzativi, alternati a fasi nelle quali il potere di nomina del governo viene utilizzato in modo marginale.

2.3 La difesa dell'iniziativa di governo in parlamento

La figura 2.4 mostra l'impatto di quelle iniziative che abbiamo codificato come *iniziative di programma*, ovvero quelle iniziative legislative di governo che hanno una diretta connessione con i temi suggeriti dalla coalizione elettorale e poi dallo stesso premier nella stesura nel suo programma. Si tratta di una cinquantina di item legislativi di origine governativa che, come si vede, sono stati prodotti lungo tutto il periodo studiato. Tuttavia, è possibile isolare due periodi - la fase della *sessione di bilancio* nel 2001, caratterizzata dalla presentazione di vari collegati ed altre iniziative rilevanti, e il mese di settembre del 2002 - nei quali, oltre ad una impennata nel numero assoluto di proposte "di programma", si registra anche un aumento della proporzione di tali iniziative rispetto all'intera proposta legislativa del governo. All'interno di queste iniziative, abbiamo poi considerato una dozzina di proposte considerate dallo stesso governo come i punti cardini della propria azione. La figura 2.5 ci mostra i tempi parlamentari (calcolati attraverso i vari passaggi nelle due camere), evidenziando tre sostanziali modalità di iter: il gruppo di iniziative dal percorso più semplice è costituito da disegni "tipicizzati" (come le finanziarie) o decreti protetti dal governo (come la riforma del diritto societario). Il secondo gruppo include leggi importanti e caratterizzate da un intenso dibattito politico all'interno della maggioranza (la *Bossi-Fini sull'emigrazione*, o la legge sul riordino della dirigenza statale). Infine, i casi più difficili di raggiungimento di un consenso parlamentare (ottenuto solo dopo oltre un anno di iter), rispondono a riforme importanti come la "Moratti" sulla scuola, la "legge Biagi" sul mercato del lavoro o la riforma del fisco, che in taluni casi fanno già fatica ad arrivare alla prima lettura.

Mozioni di fiducia o ricorso al compromesso?

Lo strumento della difesa estrema da parte del governo sui propri provvedimenti - la questione di fiducia - è stato utilizzato dal Governo Berlusconi II in misura assai inferiore rispetto a quanto fatto dal governo Prodi nella legislatura precedente. Questo si evince molto chiaramente dalla figura 2.6.

Generalmente, si è ricorso a tale strumento per liberare l'agenda parlamentare da possibili ingorghi causati da emendamenti e sub-emendamenti pericolosi su specifici decreti (come nel caso del decreto sull'emersione di attività all'estero) o deleghe (come nel caso del disegno di legge "obiettivo" sulle infrastrutture). L'ultima questione, in ordine di tempo, è invece un esempio di "fiducia tecnica" (sul decreto relativo alla revisione della normativa sulle quote latte) per superare un contrasto come quello emerso da tempo tra Lega Nord e ministro competente.

Osservando il successo degli emendamenti di opposizione passati in parlamento sui provvedimenti di origine governativa adottati nei primi dodici mesi della legislatura, ci accorgiamo che il governo Berlusconi II utilizza in qualche misura, rispetto a quello Prodi, il vantaggio dovuto sia all'ampiezza della maggioranza che alla maggiore coesione della coalizione. I dati (tabella 2.7) dicono che il presente governo è riuscito a diminuire leggermente il tasso di successo degli emendamenti dell'opposizione in termini di valore assoluto, ma soprattutto ha abbattuto in modo significativo la percentuale di iniziative "proprie" che hanno concesso almeno un emendamento all'opposizione. Non si può comunque non notare che, sia pure su iniziative di importanza minore, il tasso di incidenza di questa variabile è pari ancora a un terzo del complesso dell'iniziativa governativa.

Si può infine tentare una verifica di tipo qualitativo sulle sconfitte riportate dal governo durante i dibattiti parlamentari⁹. A questo riguardo, il confronto con il passato è molto difficile a causa della mancanza di una serie di dati completa (è tuttavia abbastanza facile asserire che dal 1996 in poi la quantità di voti palesemente contrari alle indicazioni del governo sia diminuita). In termini numerici non si vede uno scostamento molto netto tra le sconfitte del governo Prodi e quelle del Berlusconi II: il primo, secondo la nostra ricostruzione, avrebbe subito 13 sconfitte in 28 mesi, contro le 8 del secondo (in 23 mesi). Quest'ultimo, tuttavia, sembra saper limitare meglio i danni in occasione di votazioni su item legislativi importanti come le finanziarie o le leggi di riforma strutturale (mostrando dunque un elemento di forza nella funzione essenziale di implementazione del programma), e tende invece a cadere su alcuni provvedimenti giudicati (evidentemente non solo dalle opposizioni) disorganici o protesi al soddisfacimento di interessi troppo particolari¹⁰.

⁹ Adottiamo qui una definizione di sconfitta piuttosto restrittiva rispetto a quelle presenti nel dibattito politico e giornalistico. Infatti, consideriamo il governo sconfitto soltanto nel caso di un esito del voto palesemente contrario ad un parere esplicito dato dal governo su un determinato item legislativo.

¹⁰ Tra le sconfitte del governo Berlusconi II, si segnalano alcuni passaggi della legge di ratifica dell'accordo con la Svizzera sulle rogatorie (osteggiata dall'Ulivo, che vedeva in questa iniziativa un ostacolo allo svolgimento di processi eccellenti e un segnale in senso anti-europeistico da parte dell'esecutivo), un piccolo emendamento (ma anch'esso molto significativo simbolicamente) nella trattazione della legge di riforma Gasparri sul riordino radiotelevisivo, ed alcuni emendamenti di disturbo su un decreto fiscale collegato, discusso all'inizio del 2002.

2.4 L'azione di Governo: i temi essenziali

Come abbiamo visto fino ad ora, il governo Berlusconi II ha proposto nei suoi primi due anni una gran quantità di provvedimenti, molti dei quali sono stati condotti a buon fine in sede parlamentare. La questione politica (e le molte polemiche) in questa fase di metà legislatura sta tutta nell'interpretazione di questo lavoro, considerato o come il viatico verso la piena e trasparente realizzazione di un programma organico di governo (la tesi di Silvio Berlusconi e dei suoi alleati, rafforzata nelle ultime uscite da varie argomentazioni secondo le quali, nonostante i mille fattori intervenienti, l'implementazione del programma starebbe addirittura anticipando i tempi), oppure come un caotico insieme di provvedimenti confusi per vere "riforme" organiche (la tesi delle opposizioni, spesso rafforzata dall'accusa al governo di preoccuparsi soprattutto di provvedimenti *ad personam*). Lasciamo naturalmente i lettori liberi di adottare una delle due tesi oppure una soluzione di compromesso. Tuttavia, a questo punto della legislatura possiamo sviluppare indicatori più precisi e maggiori elementi di valutazione. A questo fine, abbiamo concentrato la nostra attenzione su tre tematiche generali: il settore della politica economica, quello delle riforme istituzionali ed amministrative, ed infine una categoria più vasta di sfere di azione nelle quali si è agito con riforme di tipo strutturale.

La politica economico/fiscale: le due manovre finanziarie

La tabella 2.8 riporta gli obiettivi dichiarati in occasione della definizione dell'impianto della politica economica (con i Documenti di Programmazione estivi) e poi con il varo delle due manovre messe in opera dal governo Berlusconi II. In entrambi i casi, si deve parlare di manovre complesse, caratterizzate da una combinazione di varie finalità, dove trovano posto la coerenza con la logica di "stabilità e crescita", il bisogno di accelerare lo sviluppo e l'attenzione per alcune richieste di equità e redistribuzione. Inoltre, le due manovre hanno dovuto affrontare eventi di tipo congiunturale, legati ora a fattori endogeni di scostamento rispetto ai trend annunciati, ora a quello esogeno del rallentamento economico già in corso e poi accentuatosi dopo l'11 settembre 2001, che hanno costretto il governo ad un comportamento più cauto e alla revisione al ribasso di alcuni obiettivi.

Nel complesso, tali scostamenti non hanno modificato più di tanto il programma di intervento del governo iniziato con le azioni congiunturali dei "cento giorni". La filosofia della manovra finanziaria rimane dunque quella preannunciata dal ministro Tremonti sin dall'estate del 2001, dopo una richiesta di chiarimento sullo scostamento nei conti pubblici rispetto alle cifre dell'ultima manovra del governo Amato II.

Sul piano procedurale, da un lato si evidenzia una certa coerenza tra le impostazioni iniziali dettate dal ministro economico ed i risultati delle manovre. Dall'altro, non si può sostenere però che le due finanziarie in oggetto abbiano costituito degli esempi cristallini di "decisionismo" da parte del governo: in entrambi i casi, infatti, quest'ultimo ha mostrato a più riprese di non voler/poter fare le barricate in sede parlamentare. Anzi, ha cercato e in qualche caso subito un ruolo attivo del legislativo, che si è

esplicito sia in azioni “combinate” di emendamento controllate dal governo ma sostanzialmente scritto dai relatori di maggioranza in commissione e in aula, sia in iniziative più tipiche del *floor* che hanno sorpreso i rappresentanti del governo stesso.

I due schemi (tabelle 2.9/2.10) mostrano approssimativamente il susseguirsi dei tempi decisionali su alcuni importanti contenuti sostantivi delle due manovre: nel primo caso (manovra per il 2002), la costituzione del governo in primavera oramai avanzata determina un certo ritardo nella definizione di una vera e propria linea guida di *policy* anticipata rispetto alla sessione di bilancio. Inoltre, la confusione nella ricostruzione del quadro di bilancio¹¹, spinge il governo a rinunciare alla scrittura immediata di alcuni contenuti rilevanti sul piano finanziario, limitandosi alle misure *taglia-spese*. Successivamente, il governo stesso si renderà protagonista di un processo incrementale che trova nel classico strumento del *maxiemendamento* (concordato alla camera già in fase di seconda lettura), il momento cruciale per imporre vari aggiustamenti ed introdurre strumenti nuovi (per esempio una sanatoria edilizia).

I risultati di questa manovra (in particolare quelli enfatizzati dal governo come il superamento della soglia di povertà da parte di molti pensionati, gli sgravi per i figli a carico e l'innalzamento della pensione minima) hanno probabilmente un profilo di *policy* inferiore agli annunci. Tuttavia, portano una iniezione di fiducia alla finanza pubblica, in una fase difficile come quella successiva all'11 settembre, e consentono a Tremonti di preparare con più calma alcuni interventi centrali, che verranno lanciati attraverso i collegati (i quali avranno per altro fortune parlamentari alterne), rispettivamente in materia di delega sul lavoro (il famoso taglio sperimentale dell'art. 18 dello statuto dei lavoratori), aiuti alle attività produttive, semplificazione amministrativa ed alcune aree di spesa (ambiente e infrastrutture).

La finanziaria per il 2003 sancisce invece le conseguenze di una politica di relazioni sindacali oramai approdata al doppio confronto (cooperativo con i sindacati firmatari, in primavera, del *patto per l'Italia*, conflittuale con la CGIL). Anche in questo caso, però, la manovra varata dal governo (Settembre 2002) appare abbastanza frammentaria, vuoi per problemi di equilibrio in seno alla maggioranza, vuoi per le componenti congiunturali che spiegano il doppio effetto oramai evidente nell'agenda del governo (rimodulazione al ribasso di alcuni interventi di spesa e ricorso a nuovi interventi di cassa). La fretta con cui lo stesso ministro sottolinea (inizio di ottobre 2002) lo spazio per proficui contributi da parte del parlamento denota una certa debolezza politica dei responsabili finanziari di fronte alla maggioranza in questo passaggio.

Da questo momento, ogni tappa del processo parlamentare vede importanti novità abbattersi sulla finanziaria 2003. Il governo media con la maggioranza, cercando di blindare con maxi-emendamenti il nuovo testo (il 31 ottobre alla Camera ed il 21 Dicembre al Senato). Alla fine, la riforma fiscale determinata dalla manovra si mostra ben inferiore alle attese di settembre, mentre nuove misure ad hoc

¹¹ Nell'estate del 2002 nasce infatti una forte polemica tra Tremonti e i responsabili economici dell'Ulivo, legata all'entità dello sfioramento rispetto alla passata gestione finanziaria.

compaiono (concordato, tassa sul fumo a favore della ricerca, buoni per scuole private) o si modificano elementi già presenti (condono fiscale, rafforzamento patto di stabilità interno, cartolarizzazioni).

Le riforme istituzionali.

Il secondo macrosettore che abbiamo individuato è quello degli interventi sulle regole e sulla struttura istituzionale. Sotto questo profilo il governo Berlusconi II appare in qualche misura vincolato da un lato dalle visioni non completamente compatibili delle sue varie componenti (cfr. più avanti la tabella sui conflitti), dall'altro da una agenda che privilegia interventi di natura diversa, e che viene pesantemente condizionata dai fattori intervenienti, in particolare le crisi internazionali.

Ciò nonostante, un tentativo del governo di fissare il percorso della sua azione futura è emerso. In questo senso, naturalmente, riveste particolare importanza il disegno di legge costituzionale sulla devoluzione, spostato dal primo semestre al secondo anno (fu varato il 14 febbraio 2002) e poi approvato da entrambi i bracci parlamentari nella prima delle due letture previste in ogni camera per i ddl costituzionali, in attesa del suo probabile assorbimento in un programma più vasto di modifica costituzionale.

Inoltre, il governo si è attivato con un'altra proposta di modifica e una norma di attuazione costituzionale: la prima riguarda l'introduzione nell'articolo 51 della carta del principio delle pari opportunità (varata già nell'agosto del 2001 ed attualmente al secondo passaggio parlamentare). La seconda si riferisce all'attuazione dell'articolo 122, e introduce le norme necessarie per permettere alle regioni di stabilire i criteri di ineleggibilità e incompatibilità nelle proprie cariche politiche, e modificare i sistemi elettorali interni.

Infine, il governo ha realizzato alcune norme ordinarie con una chiara rilevanza sulla struttura istituzionale. Alcune di queste norme sono concentrate sull'organizzazione dell'esecutivo; in particolare la delega chiesta al parlamento per riformare l'organizzazione della Presidenza del Consiglio (divenuta la legge 137/2002). Altre invece si rifanno ad ampi comparti amministrativi (in particolare la giustizia, con la legge 259/2002) oppure alla riforma del sistema di circolazione della dirigenza (la *legge Frattini*, n. 145/2002). Nel corso del primo anno, il Governo aveva anche prodotto la propria proposta di riforma del sistema elettorale del CSM, proposta che si pone all'interno di un più vasto numero di interventi lungo la "cerniera" tra politica e magistratura. Questa proposta è stata velocemente approvata (con la legge 44/2003) dal parlamento.

Le riforme "strutturali"

Quali sono le vere "riforme" che il governo Berlusconi II ha proposto e saputo condurre a termine fino a questo momento? Sulla scorta di un documento prodotto dai gruppi parlamentari azzurri per celebrare l'efficacia dei due anni di questo gabinetto¹² (e della sua maggioranza legislativa), possiamo isolare le leggi che costituiscono l'attuale ossatura del programma di riforme strutturali messe in opera

¹² Cfr. *Due anni di lavoro per mantenere gli impegni con gli Italiani*, in www.forza.italia.it.

dal governo. Tali leggi (tabella 2.11) sono state portate a termine con diversi livelli di discussione pubblica e dibattito politico, ma vengono unanimemente riconosciute come le più rilevanti tra quelle condotte sino ad oggi dal governo di centro-destra.

Se la durata media di approvazione non può essere un indicatore robusto di “importanza” di queste leggi (data l’origine diversa dei vari provvedimenti che in alcuni casi, come decreti e manovre finanziarie, rende i tempi di approvazione più breve), possiamo comparare la misura dell’impatto mediatico¹³ riscontratosi per tali provvedimenti nella fase di iniziativa, rispetto al resto della produzione legislativa del governo. Il punteggio medio relativo a questo gruppo sfiora il massimo (0,91) mentre l’universo dei provvedimenti del governo si ferma allo 0,25 (che diventa tuttavia 0,40 se escludiamo dal conto i ddl di ratifica dei trattati).

Venendo all’analisi qualitativa dei provvedimenti rileviamo che, con l’eccezione delle due leggi finanziarie (già analizzate sopra) e di un altro provvedimento *omnibus* in materia economica (la L. 383/2001), queste leggi rappresentano la trasposizione legislativa di progetti da tempo resi noti dal governo, come si può mostrare associando alla legge uno o più slogan della campagna elettorale della casa delle libertà.

Non sempre tuttavia a tale chiarezza di intenti corrisponde un effetto così decisivo da immaginare che la legge (o le leggi) in questione sia da considerare una riforma “storica”. Questo si applica probabilmente alla riforma Moratti sulla scuola (che tuttavia apre una discussione importante), per la “legge Biagi” sul mercato del lavoro (non a caso, utilizzata dal governo per una campagna di comunicazione istituzionale), e per altre normative in merito di sicurezza (la legge sulla violenza negli stadi) e immigrazione (la “Bossi-Fini”).

¹³ Si tratta della indicizzazione (con range 0/1) della distribuzione media nei vari gruppi di un punteggio da noi attribuito osservando la copertura nella cronaca del *Corriere della sera* rispetto a una data iniziativa nella settimana del varo dei provvedimenti da parte del governo. Il punteggio è di 0 quando non si osserva nessuna copertura, 1 quando si riporta nella cronaca l’avvenuta decisione, 2 quando la stessa cronaca o i commenti discutono il possibile impatto dei provvedimenti.

Tab. 2.1 Iniziative legislative del governo Berlusconi II (primo e secondo anno)

		A		B		C		D	
		Deliberati dal Consiglio dei Ministri		Approvati definitivamente dal Parlamento (15.05.2003)		Pendenti in Parlamento		Approvati da un ramo del Parlamento	
		N	%	N	% di A	N	% di A	N	% di C
I Anno giu'01-mag'02	DI	53	30.3	53 ^a	100				
	Ddl	62	35.4	39	62.9	23	37.1	13	56.5
	Rat	50	28.6	40	80.0	10	20.0	8	80.0
	Ddld	10	5.7	6	60.0	4	40.0	2	50.0
	Tot.	175	100	137	78.3	37	21.1	23	62.2
II Anno Giu'02 - mag'03	DI	44	29.7	30	68.2	10	22.7	4	40.0
	Ddl	33	22.3	8	24.2	25	75.8	3	12.0
	Rat	67	45.3	11	16.4	56	83.6	17	30.4
	Ddld	4	2.7	0	0.0	4	100	1	25.0
	Tot.	148	100	49	33.1	95	64.2	25	26.3

^a Comprende un dl che, pur approvato dal parlamento, è decaduto dopo il rinvio del Presidente della Repubblica.

Legenda:

DI = decreti legge;

Ddl = disegni di legge;

Rat= Disegni di legge di conversione di trattati;

Ddld= Disegni di legge delega.

Tab. 2.2 L'iniziativa del governo per tipologia e ministro iniziatore

	Anno I (giugno 2001-maggio 2002)						Anno II (giugno 2002- maggio 2003)					
	DI	Ddl	Rat	Ddld	Tot	(%)	DI	Ddl	Rat	Ddld	Tot	(%)
Pres.del Consiglio	4	9			13	7.4	4	3			7	4.7
Esteri	1	3	49		53	30.3	2	1	66		69	46.6
Economia	12	7		1	20	11.4	9	5			14	9.5
Giustizia	4	9		3	16	9.1	3	1		1	5	3.4
Cultura	1	5			6	3.1	2	5			7	4.7
Istruzione	1	2		1	4	2.3	3	3			6	4.1
Difesa	5	3	1		9	5.1	1	1	1	1	4	2.7
Sanità	4	1			5	2.9	5	1			6	4.1
Welfare	1	1		2	4	2.3	5	1		1	7	4.7
Agricoltura	5	2			7	4.0	3	1			4	2.7
Trasporti	7	3			10	5.7	3	1			4	2.7
Interno	4	1			5	2.9	2	1			3	2.0
Pol. Comunitarie		3		1	4	2.3		2			2	1.4
Altri	4	13		2	19	10.9	3	6		1	10	6.8
Tot.	53	62	50	10	175	100	44	33	67	4	148	100

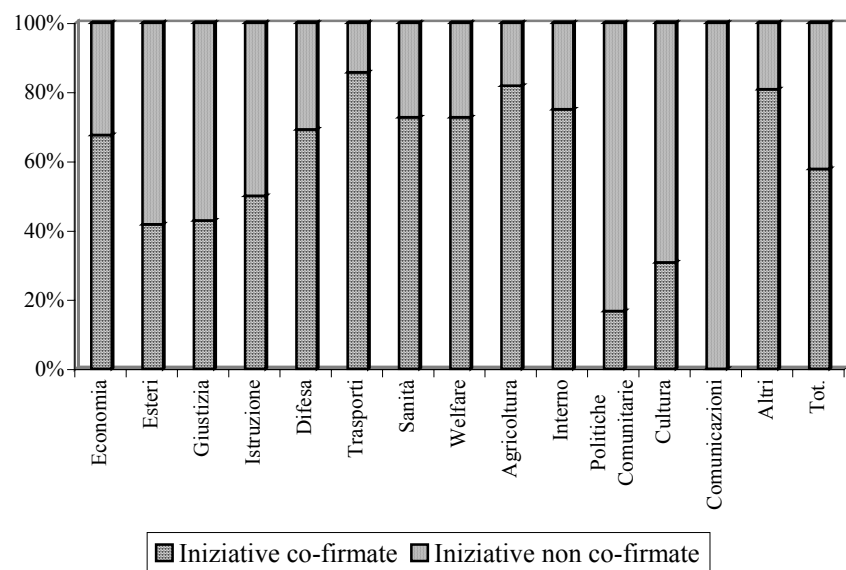


Fig. 2.1 Iniziativa co-firmate dal Presidente del Consiglio (giugno2001-giugno 2003)

Tab. 2.3. Distribuzione dei ddl adottati secondo i tempi di approvazione

	Ddl		Ddld		Rat		Tot.	
	%	%	%	%	%	%	%	%
	cumulate		cumulate		cumulate		cumulate	
2 mesi	6.4	6.4	-	-	-	-	2.8	2.8
3 mesi	10.6	17.0	-	-	-	-	4.8	7.6
4 mesi	17.1	34.1	16.7	16.7	3.9	3.9	10.6	18.2
5 mesi	10.6	44.7	-	-	-	-	4.8	23.0
6 mesi	8.5	53.2	16.7	33.4	15.7	19.6	12.5	35.5
7 mesi	6.4	59.6	-	-	15.7	35.3	10.6	46.1
8 mesi	4.3	63.9	-	-	11.8	47.1	7.7	53.8
9 mesi	2.1	66.0	-	-	17.6	64.7	9.6	63.4
10 m.	8.5	74.5	-	-	11.8	76.5	9.6	73.0
11 m.	8.5	83.0	16.7	50.1	11.8	88.3	10.6	83.6
12 m.	4.3	87.3	-	-	3.9	92.2	3.8	87.4
13 m.	4.3	91.6	16.7	66.8	1.9	94.1	3.8	91.2
14 m.	2.1	93.7	-	-	-	-	1.0	92.2
15 m.	-	-	16.7	83.5	-	-	1.0	93.2
16 m.	-	-	16.7	100	5.9	100	3.8	97.0
17 m.	-	-	-	-	-	-	-	-
18 m.	2.1	95.8	-	-	-	-	1.0	98.0
19 m.	2.1	97.9	-	-	-	-	1.0	99.0
20 m.	-	-	-	-	-	-	-	-
21 m.	2.1	100	100	-	-	-	1.0	100

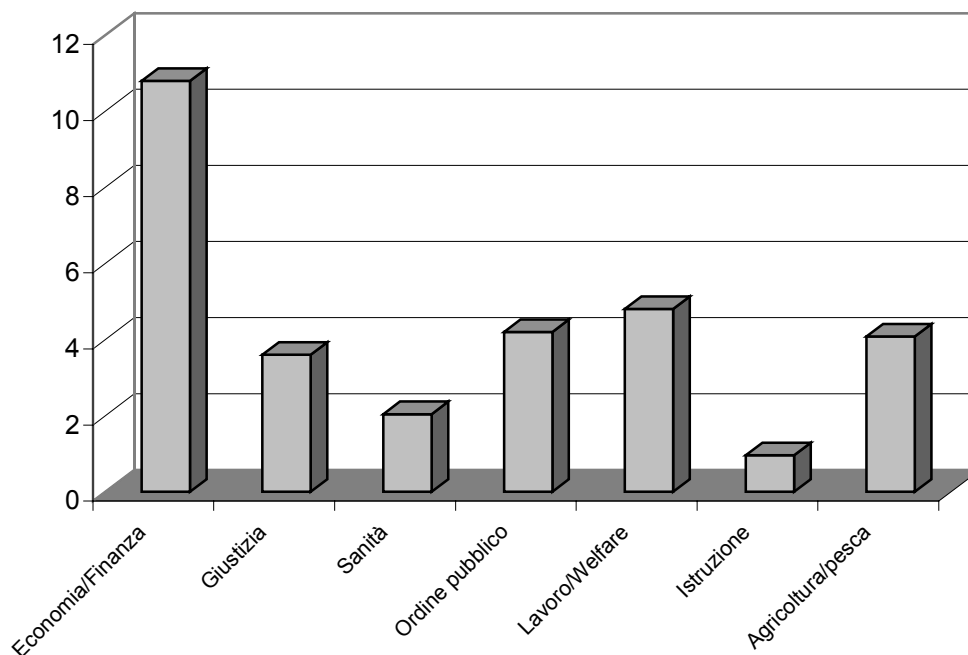


Fig. 2.2 Media annuale decreti legge approvati dal governo in alcuni settori

Tab. 2.4 Disegni di legge delega proposti dal Governo e approvati dal Parlamento

	N.ddld proposti	N. ddld Approvati
Economia/finanza	3	2
Giustizia	2	0
Sanità	1	0
Lavoro/welfare	3	1
Istruzione	1	1
Europa	1	1
Altro	3	1
Tot.	14	6

Tab. 2.5 Classi di durata di conversione dei dl e relativo impatto mediatico

	N	%	% decreti con rilevanza programmatica	Indice di Impatto mediatico (range: 0/1)
Sotto i 30 giorni	19	19.6	15,8	0.3
Da 30 ai 40 giorni	8	8.2	12,5	0.7
Da 40 a 50 giorni	15	15.5	20,1	0.4
Oltre i 50 giorni	55	56.7	21,8	0.5

Tab. 2.6 L'esercizio del potere regolamentare del Governo

	Numero Dpr	Media mensile	Dpr contenenti regolamenti di organizzazione	Media mensile
Amato	49	4,90	2	0,20
Berlusconi I	42	5,25	3	0,37
Prodi	213	7,34	18	0,62
D'Alema	57	4,07	3	0,21
Berlusconi II (giugno 2001 - dicembre 2002)	86	4,52	13	0,68

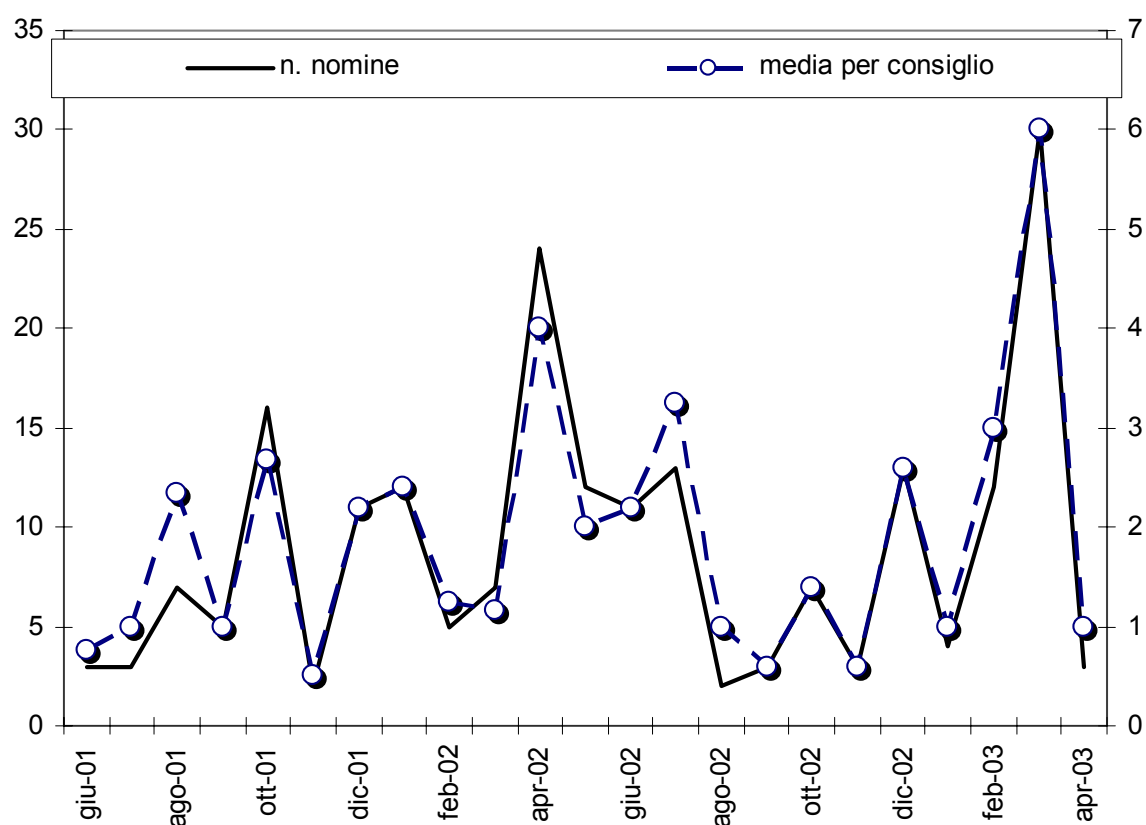


Fig. 2.3 Nomine approvate dal Governo Berlusconi II (numero e media mensile)

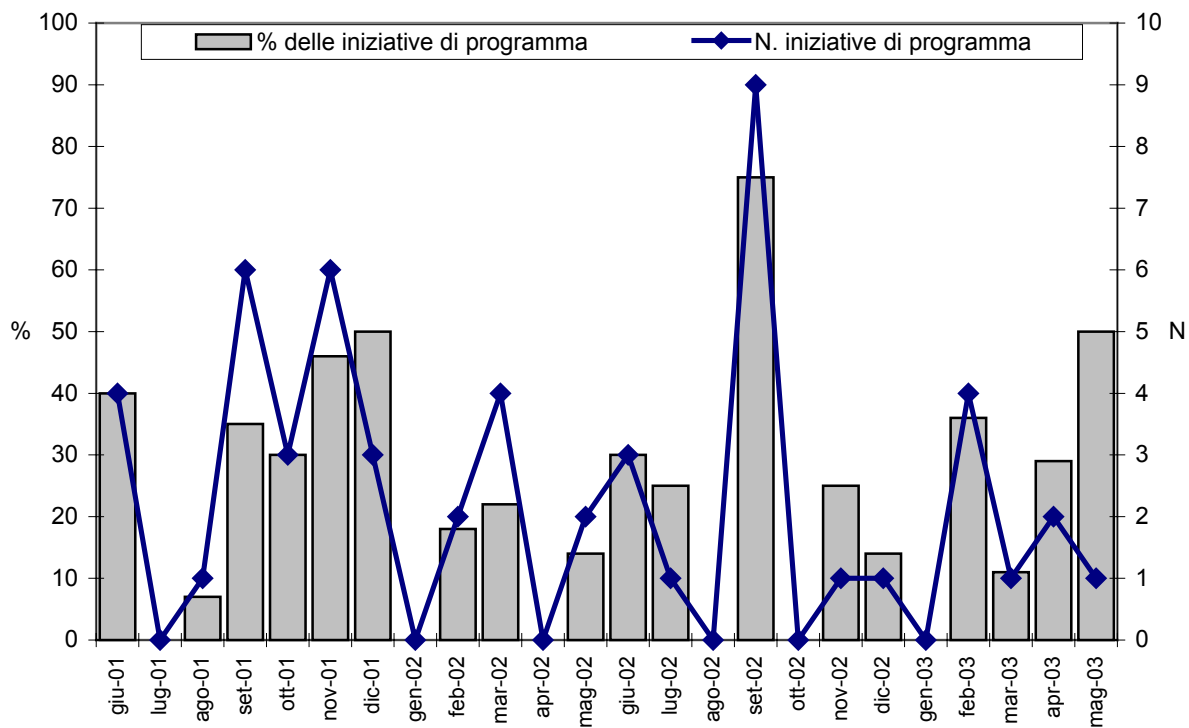


Fig. 2.4 Numero mensile di iniziative di programma e percentuale sul totale mensile di iniziative

Nota bene: Sono esclusi i disegni di legge di ratifica

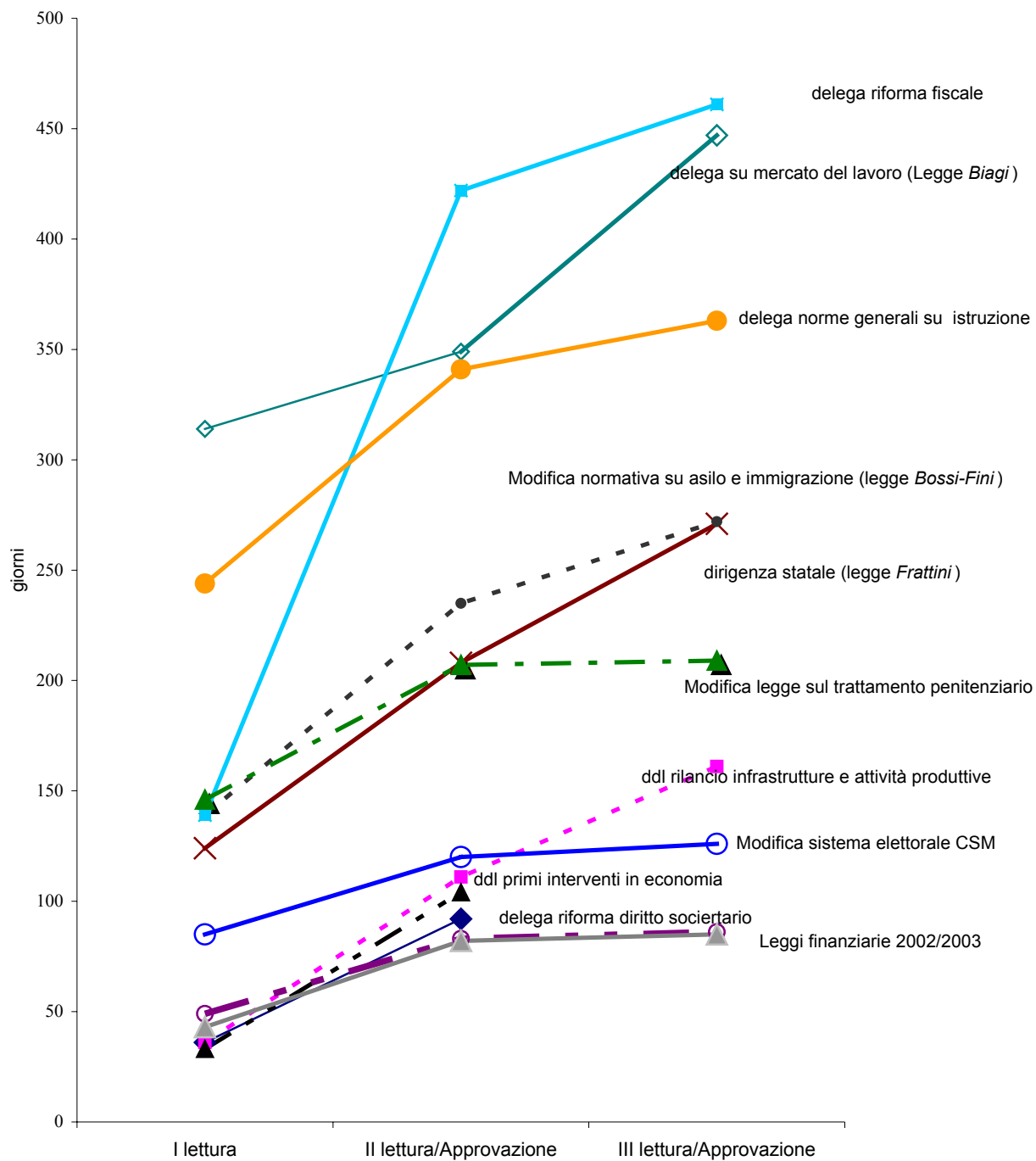


Fig. 2.5 Iter dei più importanti provvedimenti governativi divenuti legge (in giorni)

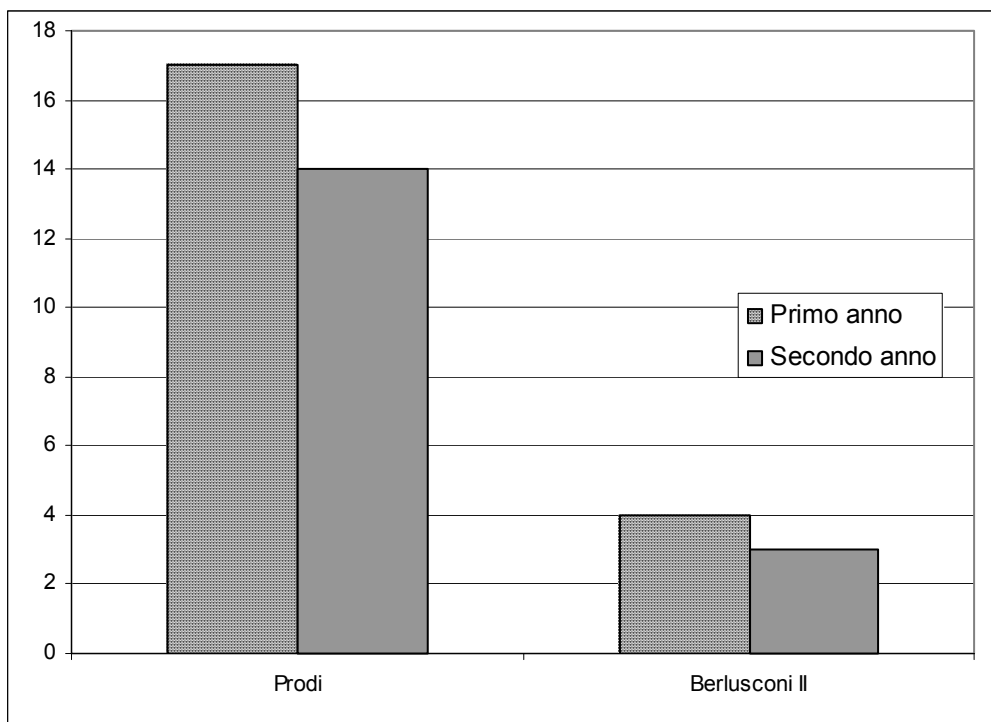


Fig. 2.6 Questioni di fiducia presentate dai governi Prodi e Berlusconi II (primi due anni)

Tab. 2.7 Emendamenti dell'opposizione parlamentare sui provvedimenti governativi nel primo anno di legislatura

	Numero di Provvedimenti varati nei primi 12 mesi di legislatura	Numero di provvedimenti nei quali l'opposizione fa passare degli emendamenti (% sui provvedimenti varati)	Numero complessivo di emendamenti dell'opposizione approvati dal parlamento
Governo Prodi	86	35 (40,7)	164
Governo Berlusconi II	62	21 (33,9)	154

Tab. 2. 8 Le prime due manovre del governo Berlusconi II. Obiettivi di bilancio

	Dpef 2002	Manovra 2002	Dpef 2003	Manovra 2003
Deficit/Pil	0,5%	0,8%	0,4%	0
Saldo primario/Pil	5,5%	5,1%	5,1%	5,8%
Debito pubblico/Pil	103,2%	104,3%	104,5%	103,7%
Entità correzioni	17,2 mld €	17,0 mld €	20,0 mld €	20,0 mld €

Tab. 2.9 Ricostruzione dei principali contenuti della manovra finanziaria 2002

	DPEF	DDL finanziaria	Lettura Comm. Bilancio (Senato)	Approv. Senato	Lettura Comm. Bilancio (Camera)	Approv. Camera	Approv. Finale
	16/07	27/09	31/10	15/11	7/12	20/12	22/12
Contenimento spese amministrazioni	Progettato	Definito					Ok
Valorizzazione patrimonio immobiliare	Progettato	Definita	→	→	→	Modif.	Ok
Soppressione enti pubblici	Assente	Definita	→	→	→	→	Ok
Innalzamento pensioni minime	Previsto	Assente	-	-	Introdotta	→	Ok
Abbassamento IRAP agricoltura	Progettata	Definita	→	→	Modif.	→	Ok
Liberalizzazione TFR	Prevista	Assente	-	-	-	-	-
Sanatoria liti fiscali	Assente	Definita	Abolita	-	-	-	-
Sanatoria edilizia	Assente	-	-	-	Introdotta	Modif.	Ok
Innalzamento detrazione figli a carico	Progettato	Definito	Modif.	→	→	→	Ok
Changeover in Euro rimpatrio capitali	Previsto	Assente	-	-	-	-	-
Abbassamento aliquote fiscali	Progettato	Definito	Modif.	→	Modif.	→	Ok
Riforma previdenziale	Progettata	Definita	→	→	→		Ok
Riforma fondazioni bancarie	Assente	-	Introdotta	→	→	→	Ok

Tab. 2.10 Ricostruzione dei principali contenuti della manovra finanziaria 2003

	DPEF	DDL finanziaria	Lettura Comm. Bilancio (Camera)	Approv. Camera	Lettura Comm. Bilancio (Senato)	Approv. Senato	Approv. Finale
	07/07	30/09	26/10	11/11	08/12	21/12	23/12
Concordato preventivo	Assente	Definito	→	→	→	→	Ok
Concordato pregresso	Assente	Definito	→	→	→	↓	
Condono <i>tombale</i>	Assente	-	-	-	-	Definito.	Ok
Congelamento addizionali locali	Assente	Definito	→	→	→	→	Ok
Riforma Irpef	Progettata	→	Modif.	Modif.	Modif.	→	Ok
Riduzione aliquota Irpeg	Progettata	→	→	→	→	→	Ok
Proroga scudo fiscale	Prevista	Definita	→	→	→	Modif.	Ok
Contenzioso fiscale	Assente	Definito	→	→	→	Modif.	Ok
"Porno tassa"	Assente	-	Definita	Abolita	-	-	-
Rafforzamento patto stabilità enti locali	Previsto	→	→	→	Modif.	→	Ok
Taglio trasferimenti regioni	Progettato	Definito	→	→	→	→	Ok

Tab. 2.11 Leggi contenenti riforme strutturali iniziate dal Governo Berlusconi II

<i>Norme</i>	<i>Obiettivi di programma</i>	<i>Effetti rispetto agli obiettivi di programma</i>
L 333/2001 (avvio anno scolastico)	Nuova scuola/tre “I”	Parziali
L 366/2001 (nuovo diritto societario)	Un buon lavoro anche per te	Rilevanti nel settore specifico del diritto societario
L 383/2001 (primi interventi economia)	Aiutare chi è rimasto indietro Meno tasse Una buona pensione per tutti	Rilevanti ma in misura diversa nei vari settori economici
L438/2001 (lotta a mafia e terrorismo)	Città più sicure	Parziali
L 443/2001 (legge obiettivo)	Grandi opere	Impegno iniziale (finanziamento pari al 30%)
L 448/2001 (legge finanziaria 2002)	Meno tasse per tutti Un buon lavoro anche per te Aiutare chi è rimasto indietro Una buona pensione per tutti Aiutare chi è rimasto indietro	Cfr. tabella 2.9
L 73/2002 (emersione attività all'estero e lavoro irregolare)	Aiutare chi è rimasto indietro	Parziali
L 106/2002 (contrasto immigrazione clandestina)	Città più sicure	Rilevanti nell'ambito di un programma più ampio
L 189/2002 (immigrazione)	Aiutare chi è rimasto indietro	Effetti sia concreti che simbolici
L 289/2002 (legge finanziaria 2003)	Meno tasse per tutti Un buon lavoro anche per te Aiutare chi è rimasto indietro Una buona pensione per tutti	Cfr. tabella 2.10
L 30/2003 (legge Biagi su mercato del lavoro)	Un buon lavoro anche per te	Rilevanti
L 53/2003 (norme generali su istruzione)	Nuova scuola/tre “I”	Decisivi
L 80/2003 (riforma fiscale)	Meno tasse per tutti	Rilevanti
L 88/2003 (violenza negli stadi)	Città più sicure	Decisivi

3. Ruolo del Premier e costi della coalizione

Scheda

Percentuale di iniziative del governo co-firmate dal Presid. del Consiglio	57,8
Interventi del Presidente del Consiglio in Parlamento	14
Presenze del Presidente del Consiglio nei <i>question time</i>	0
Conflitti rilevati tra ministri	75
Inviti espliciti di Berlusconi al dialogo nella compagine ministeriale	3

Uno dei punti essenziali della sfida lanciata dai governi della fase “maggioritaria”, è costituito dall’individuazione di una più precisa e chiara responsabilità della guida dell’esecutivo. Con la nuova candidatura di Silvio Berlusconi alla guida della *casa della libertà*, nel 2001, tale aspetto era stato sottolineato sin dalla fase elettorale, inserendo addirittura il nome del candidato premier nel simbolo per le competizioni uninominali.

Come abbiamo già visto osservando la formazione del gabinetto, la pratica politica mostra tuttavia che, nonostante la chiara accettazione della leadership di governo da parte delle varie componenti dell’alleanza, e nonostante la stretta identificazione tra “governo” e “persona” sottolineata con forza dallo stesso premier, problemi di combinazione e di convivenza tra *governo del premier* e *governo coalizionale* sono ancora all’ordine del giorno.

Le aspettative che accompagnavano il Governo Berlusconi II (e ancora lo accompagnano, a metà del suo cammino di legislatura) sono, sotto questo profilo, molto più grandi sia rispetto alle leadership “forti” della prima repubblica (il cui modello può essere forse individuato nel primo gabinetto Craxi), sia rispetto alle precedenti esperienze maggioritarie dello stesso Berlusconi e di Prodi, caratterizzate da vari limiti di manovra per il premier, dovuti alla natura “incompiuta” delle rispettive coalizioni. Del resto, le vicende dell’esecutivo in questi due anni hanno ripetutamente confermato la centralità di Berlusconi rispetto alla compagine governativa. All’interno del centro-destra nessun altro leader politico (né il vice-presidente del consiglio, né i capi degli altri partiti, né alcun ministro) è apparso in grado di sfidare seriamente o anche soltanto di controbilanciare il ruolo del presidente del consiglio. D’altro canto, la stessa opposizione ha abbondantemente contribuito a rafforzare la personalizzazione del governo concentrando il fuoco del contrasto prevalentemente sulla figura del leader.

Ma sul piano più concreto ed operativo della gestione quotidiana del lavoro di governo come si caratterizza il rapporto tra il leader e il suo governo? A questa domanda possiamo rispondere analizzando innanzitutto i due aspetti centrali che caratterizzano la costruzione di una premiership: il ruolo del premier come guida e arbitro nell’esecutivo, ed il suo contributo alla formazione dell’agenda e

delle principali iniziative nel policy making. Infine, svilupperemo una disamina ravvicinata dei principali motivi di conflitto emersi all'interno del gabinetto nei primi due anni del governo Berlusconi II.

3.1 Una premiership consolidata?

Il presidente del consiglio come guida della squadra di governo

Non vi è dubbio che, già negli anni dei governi tecnici e poi soprattutto con l'esperienza del governo Prodi, il presidente del Consiglio abbia assunto un ruolo più rilevante di guida della compagine ministeriale e di arbitro delle questioni che si aprono all'interno del gabinetto. Per verificare se il governo Berlusconi II abbia compiuto ulteriori passi avanti in questa direzione possiamo analizzare il coinvolgimento della figura del premier in tre specifici aspetti della vita del gabinetto: le modalità di risoluzione dei conflitti tra i ministri, il ritiro e/o attivazione di nuove deleghe e il ricorso a modifiche nella compagine stessa.

Quanto all'attivismo del premier durante le fasi di conflittualità all'interno del governo, non si può dire che non vi siano stati richiami, anche pressanti, da parte di Berlusconi, all'unità di azione ed alla coerenza con gli impegni presi, sia attraverso una azione diretta sui ministri¹⁴, sia attraverso vari messaggi ai partiti della coalizione. Tuttavia, ciò non ha comportato un'azione decisa di arbitro nei confronti dei detentori delle deleghe ministeriali e sottosegretariali. Al contrario, quella di Berlusconi è sembrata spesso un'azione di rimessa, attendendo il premier una risoluzione consensuale tra le parti in lite (per esempio in occasione dei confronti tra Ruggero e Martino e tra Ruggero e i ministri leghisti), oppure intervenendo in modo tardivo e giustificando più posizioni (per esempio nel conflitto tra Marzano e Tremonti in occasione della manovra per il 2003).

Certo, vi è un controllo più diretto del premier su molti ministri, in particolare i *tecnici* (come mostra la fitta cooperazione con Lunardi sulla definizione degli obiettivi delle grandi opere) e quelli facenti capo a Forza Italia (per esempio il ministro dell'Economia, più volte chiamato a Palazzo Chigi durante la definizione delle strategie finanziarie). Ma in generale questo aspetto della conduzione del governo richiama una figura più *tradizionale* di Presidente del Consiglio di un governo di coalizione costruito sulla base di equilibri politici regolati al di fuori del gabinetto. E non a caso, lo strumento del *reshuffle*, tipico nella gestione in corso di legislatura in alcuni governi maggioritari, è stato soltanto accennato da Berlusconi, ma di fatto abbandonato in questi primi due anni.

Il presidente del Consiglio come agenda setter e ideatore di politiche

Gli interventi parlamentari del Presidente del Consiglio (www.camera.it/attività/rapporto/03.comunicazionigoverno.asp) e i suoi comunicati stampa in questi due anni hanno spesso

¹⁴ Nel 2002, Berlusconi ha operato tre inviti accorati al dialogo tra gli alleati: in occasione dello scontro tra centristi e Lega sull'emendamento Tabacci alla *Bossi-Fini* (Maggio); delle proteste di alcuni ministri di fronte al decreto in materia tributaria (Luglio) ed a quello blocca-tariffe (Agosto) e, a fine settembre, durante la messa a punto della manovra.

insistito sulla capacità del governo di stabilire le proprie priorità e perseguire con tenacia il programma delle riforme. In questa direzione si è mosso Silvio Berlusconi anche in occasione delle sue conferenze di fine anno (nel 2001 e nel 2002), nelle quali ha motivato alcuni ritardi (per esempio nella definizione dei fondi per le grandi opere) e i ritocchi al ribasso (specialmente per quanto concerne gli obiettivi finanziari) esclusivamente con i fattori di origine internazionale.

Sotto l'aspetto della partecipazione al processo decisionale, dunque, non si può non notare la rinnovata spinta che caratterizza l'azione del premier. Egli non sembra insensibile alla necessità di assumere un ruolo propositivo, intervenendo su molte delle questioni insorgenti, co-firmando la maggior parte delle iniziative legislative del governo, alzando se necessario la voce sugli stessi ministri o chiedendo comprensione ai leader dei partiti di maggioranza. Ciò nonostante, se ci fermiamo sui momenti più qualificanti di questi due anni, e sul processo di formazione delle norme più rilevanti, l'operato di Berlusconi premier sembra oscillare tra una perenne aspettativa di innovazione "propositiva" ed una azione concreta sostanzialmente "reattiva", spesso lenta nel giungere ad una conclusione come già era successo nel primo semestre di conduzione del gabinetto¹⁵. Tale incertezza emerge prima di tutto in una serie di situazioni nelle quali sono in questione gli equilibri interni alla maggioranza (in primis, *devolution* e riforma dell'immigrazione). Ma anche in occasione di decisioni più legate a scelte di carattere tecnico che non a discussioni eminentemente politiche (dalla riforma della scuola, a specifiche questioni di politica europea come l'Airbus e le quote latte), la figura del premier mostra qualche difficoltà a dire "no" ai questuanti o al critico di turno del proprio gabinetto, e a premere il pedale dell'acceleratore sui punti qualificanti del programma.

3.2 I conflitti nella compagine di governo

La tabella 3.1 riassume 75 conflitti che abbiamo rilevato all'interno del gabinetto (o tra un ministro e una parte politica componente la maggioranza di governo). Non abbiamo dati comparativi per stimare la conflittualità di questo governo al cospetto degli esecutivi del passato. L'impressione è tuttavia che si sia ridotto il potere di veto "esterno" dei partiti nei confronti delle iniziative individuali dei componenti del governo, e che dall'altra parte il ruolo di indirizzo assegnato al premier limiti in qualche modo tali iniziative. Tuttavia, non mancano occasioni ricorrenti di scontro: in particolare, emergono per tutto il primo anno le schermaglie legate a diverse visioni della questione europea, che conducono al ritiro del ministro Ruggero. Successivamente, i conflitti si concentrano su alcune misure di contenimento della spesa e sul diverso atteggiamento assunto dai vari partiti (e dai ministri che li rappresentano) su una riforma importante come la *Bossi-Fini*.

I ministri della Lega Nord appaiono come il gruppo più spesso al centro di richieste di chiarificazione da parte dei colleghi, ed essi stessi lamentano spesso un operato insufficiente del governo (riuscendo

¹⁵ Cfr. M. Cotta, *Berlusconi alla seconda prova di governo*, in P. Bellucci e M. Bull, *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp.163-185.

con le proprie pressioni a rimettere nell'agenda parlamentare il ddl sulla *devolution*). Infine, non mancano conflitti di natura personale sulle singole competenze dei ministri (per esempio quello che vede opposti i ministri Marzano e Tremonti prima della Finanziaria 2003). È significativo, al riguardo, il silenzio del premier, che riesce a tenersi fuori delle proteste, grazie ad un ruolo riconosciuto di “guida” dell'agenda di governo, ma che in varie occasioni appare non abbastanza dotato di autorità nel limitare le proteste incrociate all'interno del gabinetto.

Tab. 3.1 Conflitti all'interno della compagine del governo Berlusconi II

<i>Mese</i>	<i>Principali motivi dei conflitti</i>
Giugno 2001	Conflitto Bossi-Prestigiacomo sugli aiuti al Sud; Contrarietà di Martino al decreto <i>blocca sfratti</i> ; Contrasto Bossi-Boniver su politiche per l'immigrazione; Contrasti AN-LN sulla devolution
Luglio 2001	Discussione AN-LN su contrasto all'immigrazione clandestina
Agosto 2001	Caso Scajola-Taormina; Conflitto Tremonti-Marzano su competenza sui fondi strutturali europei; Rinviata la discussione in Consiglio dei Ministri della legge Bossi-Fini sull'immigrazione; Contrasto Buttiglione-Prestigiacomo sulla modifica della legge sull'aborto; Discussione sulla riforma del mercato del lavoro
Settembre 2001	La Loggia critica le dichiarazioni di Bossi sulla Corte Costituzionale; Contrasto tra Sirchia e Tremonti su regolarizzazione spesa sanitaria; Tremaglia critico con lo schema di disegno di legge sull'immigrazione approvato dal Governo; Discussione sulla posizione del Governo sul referendum per la riforma federalista dell'Ulivo
Ottobre 2001	Contrasto Buttiglione-Bossi sull'immigrazione.; Conflitto Ruggiero-Martino su progetto europeo Airbus militare; Buttiglione annuncia un emendamento al disegno di legge sull'immigrazione
Novembre 2001	Il Governo rinvia la decisione sulla delega per la riforma del sistema previdenziale; Ultimatum" di Bossi di tre mesi per il varo della <i>devolution</i> e della legge sull'immigrazione; AN chiede le dimissioni di Taormina dopo l'attacco verbale ai giudici di Milano
Dicembre 2001	Contrasto Tremonti-Ruggiero su alcune proposte in agenda nel Consiglio Europeo di Laeken; Varo in Consiglio dei Ministri della legge devoluzione
Gennaio 2002	Obiezioni Ccd-Cdu sulla riforma Moratti; Nomina di Fini a Convenzione Europea; Nomine Rai
Febbraio 2002	Discussione su riforma scuola; Conflitto Fini-Prestigiacomo su piano per la "lotta alle droghe"; Conflitto Bossi-Martino su arruolamento soldati stranieri nell'esercito
Marzo 2002	Conflitto Bossi-centristi su politiche Europee; Discussione sulle politiche di contrasto all'immigrazione clandestina; Conflitto Urbani-Sgarbi; Contrasto Bossi-Fini su cabina di regia per la trattativa con i sindacati
Aprile 2002	Resistenze ministri di settore al blocco dei fondi speciali; Contrasti centristi-Ln sulle modifiche alla Bossi-Fini Contrasto Castelli-Buttiglione sul documento UE in materia di xenofobia
Maggio 2002	Conflitto tra Ln e centristi (+ An) su alcune proposte tra cui gli "Eros centre"; Conflitto sull'emendamento Tabacci alla Bossi Fini (richiamo di Berlusconi); Contrasto Sirchia-Tremonti sulla riforma del lavoro dei medici
Giugno 2002	Revoca delle deleghe a Sgarbi; Attacco di Bossi a Pontida sulla <i>devolution</i> ; Contrasto Martino-Scajola su allarme attentati
Luglio 2002	Contrasti Udc-Maroni sulla riforma delle pensioni; Discussione sul decreto in materia tributaria; Richiamo di Berlusconi sul rallentamento delle riforme dovuto ai vincoli di bilancio
Agosto 2002	Bossi introduce il tema della possibile revisione del patto di stabilità; Conflitti sul decreto blocca-tariffe
Settembre 2002	La Lega contesta le norme sulla regolarizzazione degli extracomunitari; Confronto Lunardi-Tremonti su conseguenze decreto taglia spese; Critica di Marzano all'ipotesi di Fondo Unico per il sud; Resistenze dei ministri Marzano e Moratti sulla manovra
Ottobre 2002	Nuovo invito di Berlusconi ad accettare "misure che andavano prese"; Maroni subordina il voto sulla finanziaria alla <i>devolution</i> ; Estromissione di Marzano dalla gestione della crisi FIAT; Scontro Ucd-Lega su alcuni emendamenti alla manovra (agevolazioni al sud)
Dicembre 2002	Contrapposizione (An e Lega da un lato, centristi e Forza Italia dall'altro) sulla proposta di indulto
Gennaio 2003	Discussione su Presidenzialismo/premierato; Vertice della CdL sulle riforme; Contrasti all'interno della maggioranza sulla scelta delle candidature per le amministrative; Confronto Alemanno/Marzano sull'apertura del mercato Italiano agli OGM; Polemiche tra centristi e Lega dopo le dichiarazioni di Bossi circa le necessarie dimissioni di Berlusconi in caso di condanna nel processo SME.
Febbraio 2003	Follini chiede un vertice di maggioranza per decidere modifiche alla <i>devolution</i> ; Scontro Bossi- Fini sui vertici RAI dopo la decisione del trasferimento di Raidue a Milano; Divisioni Forza Italia- Lega Nord sulla scelta dei candidati per le Amministrative.
Marzo 2003	Confronto tra Tremonti e Marzano sulle fondazioni bancarie e sul futuro delle <i>Generali</i> . Divisioni Lega-AN sul maxi emendamento del Governo alla riforma del diritto societario; Discussione sul ripristino dell'immunità parlamentare; Divisioni nella maggioranza sull'intervento militare in Iraq; Scontro tra Lega e Governo sul decreto "quote latte".
Aprile 2003	Accuse della Lega all'UDC dopo il "sì" della Camera all'emendamento Giulietti sulla riforma del sistema radiotelevisivo; Conflitto Fini-Castelli sulla <i>super-procura</i> Europea; Vertice di maggioranza sulla devolution; Fini critica la proposta di Bossi di istituire 4 "vice capitali"; Bossi ufficializza che la Lega si presenterà da sola al primo turno delle amministrative.
Maggio 2003	Fiducia sul decreto "quote latte"; AN polemica con la Lega dopo i risultati delle amministrative.

4. Il Governo in Europa

Scheda

Deleghe legislative previste dalle leggi comunitarie 2002-2003	96
Procedure di infrazione per violazione del diritto comunitario (31/12/2003)	201
Data di inizio della presidenza italiana dell'UE	1/7/2003

Uno dei punti fondamentali del programma presentato da Berlusconi all'inizio della sua seconda esperienza di governo era rappresentato dalla necessità di assicurare all'Italia un ruolo nuovo e più rilevante in Europa, capace di coniugare il tradizionale europeismo del governo italiano con un rinnovato atlantismo. Gli eventi internazionali e le questioni interne hanno sicuramente reso tale obiettivo meno semplice da realizzare di quanto previsto, tuttavia hanno riproposto con forza la necessità di scegliere una strategia europea più attiva. Di fronte a tali sfide come si è comportato il governo italiano? Possiamo oggi misurare la sua *performance* sulla dimensione comunitaria?

Questa operazione potrà essere fatta con strumenti più adeguati soltanto alla fine del semestre di presidenza italiano della UE, posto esattamente a metà del quinquennio della XIV legislatura repubblicana. Tuttavia, possiamo fornire sin da adesso alcuni spunti di riflessione relativi alla presenza Europea del governo italiano in questi due anni. In particolare, ci riferiremo a tre aspetti: l'attenzione prestata dal governo al cammino dell'UE ed allo scenario delle politiche europee, il contenuto dei tre *disegni di legge comunitaria* presentati dal governo Berlusconi II, e infine la comunicazione ufficiale relativa alla posizione Italiana in Europa ed alla preparazione dello stesso semestre di presidenza.

4.1 L'atteggiamento del governo italiano in Europa

L'esordio in sede comunitaria del secondo governo Berlusconi è stato sicuramente più semplice rispetto al 1994, quando la presenza dei ministri del Movimento Sociale Italiano (che proprio in quel periodo stava completando la propria trasformazione in AN) aveva generato varie manifestazioni di ostilità nelle cancellerie europee. Ciò nonostante, sia pure senza uscire dal solco di un sostanziale sostegno al processo di integrazione, l'atteggiamento del governo Berlusconi II rispetto alle varie dimensioni che compongono la politica europea appare più controverso rispetto agli anni dell'Ulivo. In parte, tale complessità si spiega con la minore "contiguità storica" tra i partiti principali della coalizione (FI, AN, Lega) e le grandi famiglie tradizionali dei partiti europei¹⁶. In parte, invece, tale atteggiamento è dovuto

¹⁶ Per altro, Forza Italia è oggi parte integrante del partito popolare europeo, e riesce, dopo qualche sforzo iniziale, ad avere voce in questa importante famiglia partitica, contribuendo in modo decisivo allo spostamento programmatico verso destra dell'intero Ppe.

ad una almeno parzialmente mutata impostazione di politica europea e internazionale, con la quale il governo Berlusconi si propone di perseguire una posizione più vocale e in parte critica nei confronti di alcune politiche europee e cerca sistematicamente la costruzione di una sponda Atlantica e in qualche misura anche di una “filo-russa”, come bilanciamento ai rapporti con i paesi dominanti dell’UE (Francia e Germania). In pratica il perseguimento dell’obiettivo della convergenza con l’amministrazione Bush, che durante la recente crisi irachena ha determinato una certa consonanza di toni col governo laburista di Tony Blair, pone qualche problema di corto circuito nella costruzione dell’apertura alla Russia di Putin, come è apparso evidente nel corso dell’ultimo anno. Ma è proprio lavorando come “pontiere” tra la consolidata alleanza occidentale ed una ulteriore espansione ad est dell’integrazione europea che il governo Berlusconi sembra voler costruire la sua visibilità.

La tabella 4.1 indica schematicamente i momenti principali nei quali il governo ha mostrato la propria *voce* critica nei confronti di alcuni aspetti della politica Europea. Un processo che non corrisponde certamente (come l’opposizione ha spesso affermato) alla negazione dei principi di integrazione, ma che contribuisce a spostare gli obiettivi di fondo della politica estera italiana, e in qualche modo ridefinisce il ruolo del governo italiano, oggi meno disposto a seguire passivamente l’UE nelle sue evoluzioni ma, forse proprio per questo, pronto a contribuire in modo più cospicuo alla discussione sul suo futuro.

Il complesso degli atteggiamenti dei ministri (e in particolare del premier) sullo scacchiere europeo non potevano non generare un’ampia discussione nel governo e nella sua maggioranza, tra i campioni dell’Europeismo (in particolare i cristiano-democratici) e le varie anime realiste o addirittura euroscettiche (cfr. sul punto anche i dati sulla conflittualità di governo). In particolare, sembrano interessanti tre momenti focali della *voce* del governo italiano in Europa: l’opposizione sul mandato di cattura europeo, la visita di Berlusconi a Putin con l’impegno ad aprire la possibilità di una discussione sull’entrata della Russia nell’UE, e infine il recente ritorno sulla cronaca della questione delle quote latte. Anche la scelta del rappresentante del Governo presso la Convenzione riflette la volontà di dare rilevanza a questo incarico, utilizzato per portare “più Italia” nel dibattito europeo. Differentemente rispetto ad altri paesi, è stato scelto infatti il vice-presidente del Consiglio (nonché leader del secondo partito di coalizione, Gianfranco Fini). L’alto profilo politico di tale rappresentante segnala che il governo italiano non intende lasciare il proscenio della Convenzione a due personaggi chiave del centro sinistra, Romano Prodi e Giuliano Amato, coinvolti nel dibattito sul futuro dell’UE, nelle loro vesti di Presidente della Commissione e vice-presidente della stessa Convenzione. Fini ha mostrato un notevole attivismo in sede di Convenzione, con ben 26 interventi e vari comunicati (www.governo.it/vicepresidente/comunicati/index.asp), e si è spesso contraddistinto nel dibattito, con una posizione realista ma al tempo stesso non arroccata sulla mera difesa intergovernativa degli interessi nazionali. In questa direzione vanno per esempio le sue prese di posizione sulla questione della composizione della futura commissione (con una fase transitoria caratterizzata dalla rappresentanza di

tutti i paesi e poi con l'introduzione di un principio di rotazione), sull'applicazione della sussidiarietà, ed anche la risposta, critica ma non frontale come quella di Giscard, all'opinione negativa espressa da Romano Prodi sulla bozza di carta costituzionale varata dal Praesidium della convenzione.

4.2 Tre disegni di legge comunitaria

Il Governo Berlusconi II ha rispettato la cadenza annuale della legge Comunitaria, consolidando una tendenza in atto dal 1999. La figura 4.1 mette in evidenza, rispetto alla tendenza relativa alle Comunitarie 1990-1998 che la normazione diretta diventa uno strumento residuale rispetto agli atti normativi elaborati e messi a punto dal Governo. Rimane esteso l'uso delle deleghe all'esecutivo; deleghe a scadenza annuale e che riguardano, in genere, ambiti come alimentazione, sanità, ambiente, trasporti, lavoro, ecc.

La barra relativa alla Comunitaria 2003, che si riferisce al ddl presentato dal Governo -mentre per le Comunitarie 2001 e 2002 si fa riferimento al testo approvato dal Parlamento - serve anche a sottolineare come l'ampiezza dell'*area di delega* cresca durante l'iter parlamentare della Comunitaria. Infatti, il semplice conteggio delle direttive elencate negli allegati A e B (quelle che prevedono conferimento di delega al Governo) delle Comunitarie 2001 e 2002, vede 16 deleghe *in partenza* (testo del disegno di legge presentato dal Governo) e 58 *in arrivo* (testo pubblicato in gazzetta) nella comunitaria 2001, e 18 contro 37 in quella 2002.

In generale, si può sottolineare che l'intero impianto della Comunitaria tende ad ingrandirsi sensibilmente durante il transito in Parlamento e, in definitiva, l'iter di questo particolare provvedimento legislativo si configura come una sorta di *sessione europea* durante la quale si vanno via via aggiungendo gli atti normativi predisposti in sede Comunitaria, e durante la quale il Governo svolge un ruolo di “*coordinatore del processo decisionale [e di] comitato direttivo della maggioranza parlamentare [per conto, per altro] di una terza istituzione*”¹⁷.

4.3 La comunicazione del Governo sull'UE e le sue prospettive

Negli ultimi anni si è assistito ad una grande crescita della comunicazione istituzionale da parte delle istituzioni comunitarie, soprattutto su temi come la *governance europea* ed il futuro istituzionale dell'UE. L'azione dei governi nazionali si collega inevitabilmente a tale comunicazione, ma può enfatizzarne alcuni aspetti, o addirittura apparire come un “freno” rispetto al discorso spesso auto-celebrativo che giunge dalle sedi europee. L'analisi della documentazione fornita dal governo Berlusconi II in materia di integrazione europea può fornire dunque qualche indizio sulla valutazione data da Palazzo Chigi sugli eventi di oggi e sulle aspettative riposte nella fitta agenda politica europea.

¹⁷ Cfr. S. Vassallo, *Le leggi del governo*, cit., p. 100.

Un primo documento utile in questa chiave esplorativa è costituito dalla *relazione sulla partecipazione dell'Italia all'UE*, annualmente richiesta al Governo dal parlamento¹⁸. Questo documento, accuratamente predisposto dal Dipartimento per le politiche comunitarie, richiama sin dalla sua introduzione l'esigenza di coniugare lo sviluppo del processo di integrazione con il riconoscimento del ruolo giocato dai governi degli stati membri e in particolare da quello Italiano. Nel documento, si legge infatti che

“... All'inizio del 2002 l'Italia ha fatto proprio il motto della presidenza spagnola “più Europa”. Contemporaneamente abbiamo integrato questo motto con un altro “più Italia in Europa”. Pur non richiamando le possibili soluzioni nella ridefinizione istituzionale dell'UE, si indica una *forte federazione di Stati-nazione* come il punto di arrivo del processo in corso. Si fa riferimento al rafforzamento *in modo equilibrato* di tutte le istituzioni europee e si enfatizza il ruolo dei Parlamenti nazionali, “.. che devono essere e sentirsi protagonisti della nuova Europa”.

Spostandosi sul piano delle singole politiche comunitarie, il governo indica alcuni suoi meriti (in particolare nel sempre più efficiente adattamento delle direttive comunitarie) e non esita ad evidenziare i nodi critici del sistema legislativo UE che comportano penalizzazioni del sistema produttivo e della competitività italiana (per esempio, indicando il programma di potenziamento del sistema infrastrutturale come un obiettivo che l'Unione dovrebbe sostenere più attivamente).

Sul piano quantitativo, i dati diffusi dal governo circa i processi per violazione del diritto comunitario a carico del nostro paese (tabella 4.2) vedono la sostanziale riduzione delle procedure di infrazione avviate ed un buon contenimento delle procedure in fase contenziosa. Rimane elevato il numero di procedure di infrazione in fase pre-contenziosa (in particolare nel settore dell'ambiente), ma il governo fa sapere che la quantità di procedure in via di archiviazione è molto alta.

La relazione sulla partecipazione italiana all'UE si concentra naturalmente sulla preparazione del semestre italiano di presidenza. In particolare, si privilegia soprattutto la finalizzazione principale di questa fase (il lavoro della prossima Conferenza intergovernativa) tuttavia enfatizzandolo anche come una grande occasione per dare un contributo ai problemi del paese. Un passaggio della relazione è molto chiaro su questo punto:

L'Unione è stata vissuta dalla nostra opinione pubblica talvolta come una soluzione miracolistica dei nostri problemi interni che impone un processo di modernizzazione a una classe dirigente poco capace di assumersene la responsabilità davanti al Paese. Altre volte, invece, l'Unione è stata vissuta come una imposizione esterna che ci detta regole definite senza tener conto dei nostri reali bisogni. Cerchiamo adesso invece di chiamare il Parlamento, la società civile italiana, le categorie produttive, il mondo della cultura e del volontariato, i sindacati a partecipare a un ampio processo di consultazione che li faccia sentire protagonisti del contributo che l'Italia dà alla definizione della normativa e delle scelte dell'Unione. Ce n'è bisogno per sentirci pienamente cittadini europei e insieme cittadini di una grande nazione europea. Anche l'Europa ha bisogno di un contributo italiano più energico, più fattivo, più responsabile e più coerente. E' questo il significato di quel “più Italia in Europa” che accompagna e qualifica il nostro impegno per costruire “più Europa”.

¹⁸ Art. 10 della legge 5 febbraio 1999, n. 25.

Quanto alle idee fattive che caratterizzerebbero l'impegno del governo Italiano durante il suo semestre di presidenza, esse sono state sintetizzate da un recente documento redatto assieme al governo responsabile della precedente presidenza, ovvero quello greco. Il documento impegna il Consiglio Europeo del 2003 a lavorare nell'ambito di quattro ampie tematiche: la duplice sfida dell'allargamento e della riforma; il rinvigorimento dell'economia europea e della coesione sociale; lo sviluppo di uno spazio europeo di libertà, di sicurezza e di giustizia; e infine la diffusione della stabilità nel mondo.

L'impegno dei due governi a lavorare per un'Europa capace di gestire con equità le proprie risorse, accogliendo nuovi stati membri senza dimenticare le esigenze di quelli già inclusi nell'Unione, si coglie in vari passaggi del testo. In particolare quando si fa riferimento alle garanzie di un adattamento equo di alcune politiche, come l'agricoltura e la pesca, che stanno molto a cuore ai due paesi mediterranei i cui governi sono protagonisti del passaggio del testimone della Presidenza UE alla metà del 2003.

Tab. 4.1 La voce italiana in Europa. I momenti significativi

<i>Arena istituzionale</i>	<i>Data</i>	<i>Contenuto</i>
<i>Consiglio dei Ministri della difesa</i>	Ottobre 2001	Rifiuto Italiano sul programma <i>airbus europeo</i>
<i>Consiglio dei ministri della giustizia</i>	Dicembre 2001	Opposizione ad una versione allargata del mandato di cattura Europeo
<i>Conferenza congiunta con Schroeder</i>	Marzo 2002	L'Europeismo del governo non significa non poter criticare le decisioni della Commissione
<i>Visita di Berlusconi a Putin</i>	Aprile 2002	Necessità di rivedere l'esclusione della Russia dall'UE
<i>Ecofin</i>	Maggio 2003	Riordino normativa quote latte

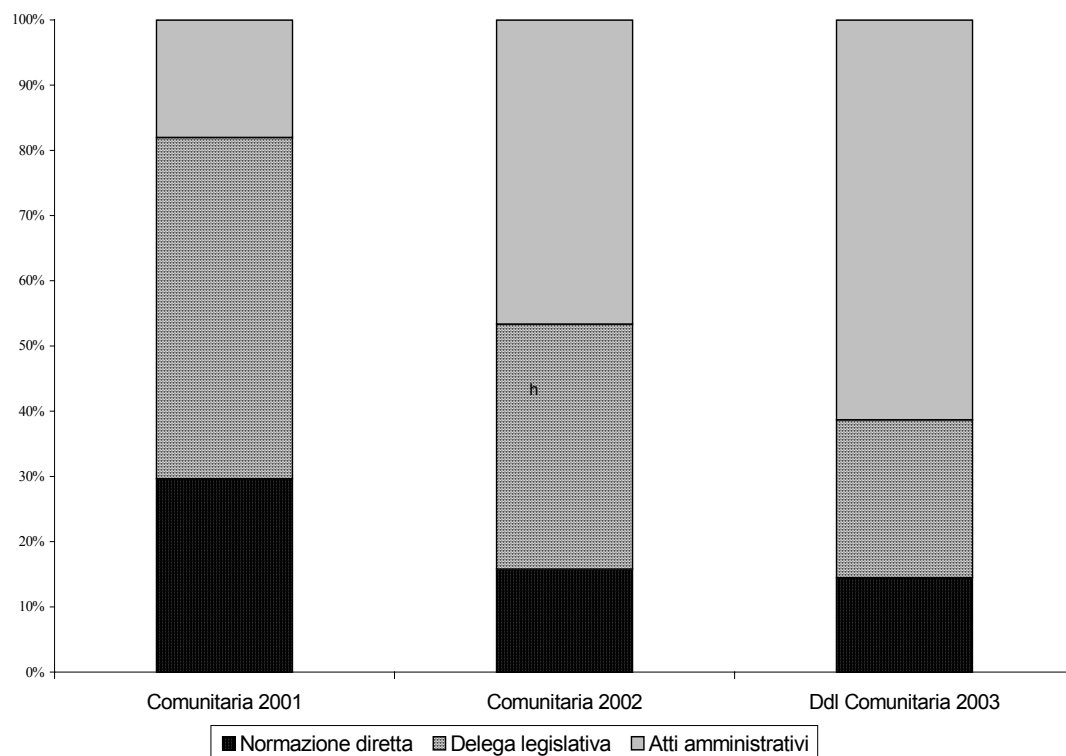


Fig. 4.1 Direttive Europee recepite con Legge Comunitaria per fonte normativa utilizzata

Tab. 4.2 Procedure di infrazione per violazione del diritto comunitario (al 31/12/2002)

	Ambiente	Infrastrutture e trasporti	Salute	Economia e finanze	Attività produttive	Lavoro	Politiche agricole	Comunicazioni	Altro	Giustizia	Tot.
Procedure in fase pre-contenziosa	38	29	18	16	11	11	8	6	3	2	142
Procedure in fase contenziosa	13	8	4	5	5	5	2	3	3	1	49
Procedure avviate a seguito di condanne della Corte di Giustizia	3	1			3	2			1		10
Tot.	54	38	22	21	19	18	10	9	7	3	201

5. Performance di Governo e opinione pubblica

Scheda

Comunicazioni del governo alle camere (Giugno 2001- Maggio 2003)	35
Informative urgenti del governo alle camere (Giugno 2001-Maggio 2003)	33
Editoriali del <i>Corriere della Sera</i> sul Governo (Giugno 2001- Maggio 2003)	117
% di iniziative legislative del governo riportate dal <i>Corriere della Sera</i>	32 %
Comunicati stampa del Presidente del Consiglio	500
Comunicati stampa del Governo	947
Approfondimenti e dossier disponibili <i>on line</i>	111
Numero di campagne di comunicazione del governo	25
Ministro con maggiore gradimento medio	Gianfranco Fini
Ministro con minore gradimento medio	Umberto Bossi
Media complessiva di gradimento del governo	37,2 %
Fase di minore gradimento complessivo del governo	Febbraio 2003

Come controllare la percezione che l'opinione pubblica ha della *performance del governo*? Nella tradizione delle democrazie anglosassoni, basate su una selezione maggioritaria del governo e sul ruolo preminente del leader del governo stesso (il *premier* nel Regno Unito, il Presidente nel caso americano), una grande attenzione dei media ed una serie di rilevamenti demoscopici aiutano a far chiarezza su questa connessione fondamentale, dalla quale dipende l'instaurazione di cicli politici più o meno lunghi.

In Italia, l'avvento di un sistema di governo più orientato verso la logica maggioritaria ha sicuramente determinato una maggiore attenzione dei media sul ruolo e sul "successo" del governo. Ma non è facile delineare con precisione, in un contesto pur sempre dominato da frammentazione partitica e policentrismo istituzionale, l'ampiezza del gradimento di governo e la sua centralità nel dibattito politico quotidiano. I dati che discutiamo in questa sezione servono appunto ad aprire una discussione circa gli effetti della performance di governo sulla comunità politica e nel paese. Il primo indicatore è costituito da una (ancora approssimativa) analisi delle modalità del "trattamento" riservato al governo dalla stampa, prendendo come indicatore gli editoriali comparsi su una testata indipendente caratterizzata da un certo pluralismo interno, come *Il Corriere della Sera*. Il secondo indicatore consta nell'analisi dei numeri della comunicazione ufficiale del governo e dei suoi principali attori. Il terzo risiede nell'impatto determinato sulla politica nazionale dalle tornate elettorali parziali che si succedono durante la

legislatura¹⁹. Infine, faremo ricorso a dati di sondaggio per ricostruire il gradimento riscosso dai principali attori del governo Berlusconi II.

5.1 L'attenzione mediatica

La presenza mediatica (in particolare quella televisiva) dei politici è al centro di mille riflessioni, in questi anni, anche per il significato dato da molti alla presenza in politica (e oggi al governo) di un professionista e di un gestore di comunicazione come Silvio Berlusconi. È un dato di fatto che i passaggi sui media costituiscano oggi un elemento fondamentale della vita politica. E non c'è bisogno di troppi dati per asserire che, al confronto con le altre istituzioni, *in primis* il parlamento, la comunicazione che riguarda l'istituzione governo e i suoi protagonisti è molto cresciuta negli ultimi anni. Tuttavia, un aspetto della questione che è rilevante per il nostro bilancio sta nella capacità da parte dei governanti di imporre la propria azione all'interno del sistema dei media, e quindi ottenere un alto grado di attenzione da parte degli osservatori. Il problema è particolarmente stimolante nel caso di questo esecutivo, al centro di una lunga *querelle* circa il trattamento riservatole dai media "indipendenti". Come è noto, infatti, l'opposizione continua a rimarcare il disequilibrio nell'informazione a favore di Berlusconi, suffragando tale critica con dati abbastanza consolidati per quanto riguarda i passaggi televisivi, e con il controllo proprietario, da parte di persone vicine al premier, di testate come *Il Giornale* o *Il Foglio*. Dall'altra parte, Berlusconi denuncia spesso l'avversione di una stampa "ostile", indicandola spesso anche in giornali formalmente indipendenti.

Un modo per verificare il tipo di attenzione riservato dai mezzi di comunicazione al governo Berlusconi II è leggere nei commenti giornalistici quali aspetti del governo stesso vengono messi in evidenza e sottoposti agli apprezzamenti, agli stimoli, alle critiche. Nel nostro rapporto non intendiamo certo proporre uno studio dettagliato di questa delicatissima questione, ma ci limitiamo ad un primo esercizio di esplorazione condotto sulla copertura relativa alle decisioni prese in consiglio dei ministri e sugli editoriali²⁰ del *Corriere della Sera*, durante i primi due anni di governo.

Per quanto attiene la copertura dell'iniziativa legislativa del governo, la cronaca del *Corriere* ha informato prontamente i lettori circa il 32% delle decisioni, ed ha proposto un dibattito approfondito sul 20% delle stesse. Queste percentuali sono difficili da interpretare senza l'ausilio di riferimenti comparati. Tuttavia, considerando che esse salgono rispettivamente al 50% e 31% se escludiamo dal conteggio i disegni di ratifica dei trattati internazionali, propendiamo a considerare elevata la copertura relativa all'attività di governo.

¹⁹ In realtà, sino ad oggi tale effetto ha anche costituito la ragione di una serie di ulteriori conseguenze sulla vita del governo (dimissioni o rimpasti successivi ad una debacle elettorale, ecc.). Un tipo di conseguenze che dovrebbe diminuire in una logica maggioritaria di "elezione diretta" di un governo di legislatura.

²⁰ Il termine *editoriale* è usato qui in senso lato e non strettamente giornalistico. Ci riferiamo, in sostanza, a tutti i commenti da parte di una serie di osservatori sufficientemente noti, apparsi in pagina nazionale del *Corriere della Sera* e non catalogabili come mera cronaca politica.

La stessa riflessione può essere proposta guardando agli editoriali comparsi sul quotidiano milanese. A questo proposito, abbiamo selezionato 117 pezzi giornalistici, i cui temi essenziali sono richiamati nella tabella 5.1. Il primo elemento da rilevare è il grande interesse che il governo sembra aver destato nei commentatori del *Corriere*: pur con un leggero calo di attenzione nel secondo anno, gli uomini e le azioni del governo sono divenuti l'oggetto privilegiato nella maggior parte dei pezzi delle firme più famose del giornale di via Solferino, ed hanno saltuariamente interessato anche i contributi degli esperti di costume (per esempio Giuliano Zincone) e degli economisti (per esempio Giavazzi). I tanti temi toccati da tali articoli (solo parzialmente sintetizzati in tabella) e l'ampiezza delle vedute rappresentate dai vari autori costituiscono da soli un indicatore delle aspettative circa l'azione di questo governo. D'altronde, vi è un continuo riferimento, in tutti i commentatori, ai problemi che assillano l'azione del premier e del gabinetto (conflitto di interesse, rapporto con la magistratura, scarso peso del governo in Europa, mancanza di attenzione per specifiche politiche pubbliche) che vengono ora segnalati come "prove" della recondita fragilità di un governo solo apparentemente forte, ora utilizzati chiaramente come argomenti di critica frontale, ora invece discussi come potenziali debolezze di un governo non solo legittimo ma anche dotato di un programma competitivo e di un buon profilo sotto l'aspetto della squadra.

Volendo cercare una semplificazione (che tuttavia rende bene l'idea del complesso rapporto del governo Berlusconi con la stampa indipendente), si può dire che il primo approccio viene riflesso dai pezzi di Giovanni Sartori, impegnato in una critica tranciante del conflitto di interessi, ma pronto a valutare in modo più positivo determinate azioni di governo²¹. Il secondo stile è tipicamente scelto nei brevi interventi di Enzo Biagi, uno dei giornalisti entrati direttamente in conflitto con il premier, che proprio dalle colonne del *Corriere* risponde all'attacco²². Il terzo atteggiamento è invece scelto spesso da Ernesto Galli della Loggia o Angelo Panebianco, i cui pezzi riflettono un certo ottimismo nell'opera del governo, ma sollevano talvolta dei dubbi sulle modalità operative di determinate riforme o sulla mancanza di uno stile idoneo a portare a termine tali programmi²³. Dunque, la stampa indipendente sembra lasciare il dovuto spazio al governo Berlusconi II (confidando in verità nella sua potenzialità di governo delle riforme) ma continua ad essere piuttosto permeata dall'idea che tale governo debba ancora mostrare quei requisiti di autonomia e di serenità che consentono ad un governo maggioritario di sviluppare coerentemente il proprio programma.

²¹ Per esempio, la politica sull'immigrazione. Cfr. *Un paese aperto non un colabrodo*, 9 agosto 2001.

²² Cfr. *Caro Cavaliere, io non mi adegno*, 19 Aprile 2002.

²³ Cfr. per esempio il pezzo di Galli della Loggia *Riforma scolastica, i due nodi irrisolti*, 14 gennaio 2002, o quello di Panebianco, *Il gran decisore che decide poco*, 22 ottobre 2002.

5.2 La comunicazione istituzionale

Non vi è dubbio sul fatto che il governo Berlusconi II abbia, in questi due anni, investito molte energie nella realizzazione di quell'obiettivo di trasparenza e modernizzazione dell'intera amministrazione, che costituissero una delle *missioni* al centro del proprio programma. In questa ottica si collocano alcune delle importanti riforme sostantive già trattate in questo rapporto²⁴, ma anche la determinazione diretta a raggiungere un livello adeguato di comunicazione istituzionale, rafforzando le strutture informative esistenti e creando un nuovo stile nella diffusione degli atti e dei resoconti ufficiali.

Da questa esigenza si sviluppa oggi un ampio settore del portale web del governo, che risponde al titolo *il governo informa* (<http://www.governo.it/GovernoInforma/index.html>). In questa area, è possibile trovare tutti i comunicati stampa del governo (in due anni quasi 1000, di cui la maggior parte *firmati* dalla presidenza del consiglio), una serie di approfondimenti e dossier tematici (circa 200 documenti), tutte le presenze televisive e radiofoniche curate dal governo, ed un numero decisamente crescente di campagne di comunicazione multimediali²⁵ che prevedono, oltre ai passaggi televisivi, una ampia documentazione reperibile sul web. Inoltre, da oltre un anno è stata lanciata una newsletter via posta elettronica che raggiunge oggi diverse migliaia di utenti.

5.3 Performance di governo e performance elettorale

Come sappiamo, i sondaggi indicano che i flussi del sostegno da parte dell'opinione pubblica non sono in Italia, almeno a partire dal 1996, particolarmente dinamici, tanto è vero che il cambiamento riscontrato in varie elezioni locali si gioca spesso sullo spostamento di poche migliaia di elettori collocati al centro dello spettro politico, o sulle differenti strategie (voto inutile, voto di protesta ecc.) di poche migliaia di elettori posti sui lati dello spettro stesso. Tuttavia l'elettorato è meno soggetto ad una "fedeltà incondizionata" di quanto le elites politiche potrebbero pensare, come mostrarono gli esempi delle sconfitte dei partiti e dei candidati dell'Ulivo durante le elezioni europee del 1999 e le regionali del 2000.

In questi ultimi due anni, per altro, non vi sono stati appuntamenti elettorali di portata nazionale: i due turni amministrativi parziali (maggio 2002 e il primo turno della nuova tornata il 25-26 maggio 2003), hanno interessato rispettivamente 10 e 11 milioni di elettori, mostrando dunque un test certo significativo ma assai parziale per verificare la tenuta del governo. In entrambi i casi, si deve rilevare, i risultati delle elezioni esprimono una dialettica molto netta tra i sostenitori della maggioranza (in lieve

²⁴ In particolare, l'apertura del portale nazionale del cittadino (www.italia.gov.it), la diffusione della carta di identità elettronica ed il lancio di un vasto programma di standardizzazione dell'e-government locale.

²⁵ Il materiale divulgativo (<http://www.governo.it/GovernoInforma/Campagne/index.html>) si riferisce a importanti innovazioni discese dall'azione di governo. Per esempio, la campagna informativa sulla riforma della scuola (aprile 2003), o quella per la diffusione delle innovazioni portate dalla legge Biagi (marzo 2003). Questo tipo di comunicazioni si riferisce anche a questioni legate alle decisioni del governo ma meno rilevanti politicamente (la campagna sull'e-commerce per esempio) oppure semplicemente ad iniziative prese per incentivare comportamenti sociali (dalla dissuasione dal fumo all'educazione ambientale).

calo, ma capaci di consolidare un primato misurabile attorno al 40%) e i sostenitori di un centro-sinistra che appare, in particolare nel 2003, più unito nella determinazione di candidature e programmi locali. Nel complesso, nel 2002 il centro-sinistra era uscito dal turno amministrativo con un comune capoluogo di provincia in più (e con un rendimento molto più significativo nei ballottaggi rispetto al primo turno). Anche nel 2003 è l'Ulivo (allargato in molte realtà a Rifondazione comunista) a riconquistare alcune amministrazioni, sia pure con un dato numerico non distante da quello delle recenti politiche. I dati, dunque, sembrano non premiare il governo, senza tuttavia avvantaggiare in modo troppo evidente una opposizione che in questi due anni ha continuato a dividersi.

5.4 I rilevamenti sul gradimento del governo

Il modo più diretto per controllare le tendenze e i punti di snodo più rilevanti, nella percezione dell'opinione pubblica sull'operato del governo rimane naturalmente l'elaborazione dei dati di sondaggio ripetuti nel tempo. Ai fini di una misurazione complessiva del giudizio sul governo, si dovrebbe tener conto di dati di diverso tipo, relativi sia alle opinioni sui singoli "governanti", sia al giudizio specifico su varie azioni (dalle finanziarie, alle politiche del lavoro, alle riforme del settore scolastico, sanitarie, ecc.). Ai fini di questa analisi, tesa semplicemente a distinguere i nodi cruciali e l'evoluzione del rapporto tra azione di governo e opinione pubblica, abbiamo deciso di utilizzare alcuni dati, di facile lettura ed elaborazione, relativi alla percezione del pubblico nei confronti dei personaggi più rappresentativi del governo Berlusconi II. I dati, gentilmente messi a disposizione dal Prof. Renato Mannheimer dell'ISPO, si rifanno alla valutazione espressa sull'azione di una serie di esponenti politici di governo da parte di un campione di intervistati²⁶.

Calcolando la percentuale di intervistati che esprimono un voto positivo per ogni ministro rispetto al complesso delle risposte significative (ovvero, scartando le mancate risposte e coloro che sostengono di non conoscere quel determinato ministro) si può ottenere il trend di lungo periodo sul gradimento nei confronti dei governanti. Una prima raffigurazione di questi trend di gradimento individuale è osservabile nella figura 5.1, dove abbiamo incluso i dati relativi a cinque personaggi di governo: rispettivamente, il premier, il suo vice, il ministro dell'economia, quello della giustizia e quello per le riforme istituzionali. La selezione di queste figure è dovuta da un lato al peso delle cariche (in particolare le prime tre, ma oggi anche il ministro della giustizia, data la rilevanza del settore nel programma di governo e più in generale nella discussione politica), dall'altro al fatto che tre di questi ministri (Berlusconi, Fini e Bossi) costituiscono la leadership indiscussa di tre dei quattro partiti coinvolti nella coalizione di governo.

²⁶ La domanda sottoposta nel periodico sondaggio ISPO è la seguente: "Anche questa volta Le chiediamo di dare dei voti ad alcuni esponenti politici del momento. Con riferimento agli avvenimenti dell'ultimo mese, dia il suo voto a ciascuno di essi utilizzando una scala da 1 a 10, come a scuola (1=molto negativo; 10=molto positivo). Nel caso in cui lei non conosca un certo personaggio o non sappia dare una valutazione del suo operato, indichi "0"...

La figura indica due evidenze: in primo luogo, l'alta correlazione negli scostamenti del gradimento per le varie figure, che conferma come il pubblico tenda a considerare complessivamente l'operato del governo e della sua maggioranza. Secondariamente, il gradimento del leader di governo è superiore rispetto alla media dei principali ministri, ma mentre nella fase post-elettorale il favore personale per Berlusconi era assai più elevato rispetto ad ogni altro leader di governo, col tempo tale distanza si riduce, fino al punto in cui il gradimento del premier viene puntualmente superato dal favore personale incontrato dal vice-premier Fini.

Guardando alle medie riscontrate sull'intero periodo dai vari ministri (fig. 5.2), scopriamo una sostanziale omogeneità nei tassi di gradimento, che si attestano attorno al limite del 40%: un risultato tutto sommato rilevante, che conferma il consenso attribuito nel 2001 da una ampia maggioranza relativa di Italiani alla coalizione guidata da Berlusconi. Alcuni ministri, tuttavia, sono significativamente al di sotto di questa media, e su questo dato incide sicuramente il minor gradimento per i rappresentanti di un partito come la Lega Nord, minoritario e da molti considerato poco affine all'alleanza moderata.

Un ulteriore test che possiamo proporre riguarda il confronto tra il gradimento medio dei ministri del governo Berlusconi e il favore accordato dal pubblico ad un altro personaggio istituzionale della Casa delle libertà come Pierferdinando Casini. All'epoca segretario del Ccd, Casini fu l'unico dei leader partitici vittoriosi alle elezioni del 2001 che non entrò nel gabinetto per accedere alla invece terza carica dello stato (quella di Presidente della Camera). Dai dati in nostro possesso, emerge che il gradimento medio accordato a Casini è più alto rispetto alla media dei ministri. Il che non stupisce per due motivi: in primo luogo, la più netta visibilità di Casini rispetto ad alcuni ministri che tendono a portare in basso la media di gradimento del personale di governo. Il secondo (e più importante) motivo sta nella natura di "arbitro istituzionale" assunta da questo personaggio che, sommata alla sua effettiva collocazione moderata all'interno della coalizione di centro-destra, tende a premiarlo in modo maggiore rispetto a qualsiasi attore percepito come "di parte" dal pubblico.

Tuttavia, due scostamenti minori rispetto a questa tendenza del tutto naturale possono essere osservati: in primo luogo, durante la fase di "lancio" dell'attività del governo, corrispondente in larga misura al programma dei cento giorni, l'effetto "premier" e l'alto gradimento di gran parte dei ministri riesce a ridurre in modo consistente lo scarto tra il favore accordato al Presidente della Camera e la media relativa al personale di governo. Al contrario, nella fase successiva all'Ottobre 2002, con l'arrivo (od il ritorno) di alcune questioni spinose per il governo (la nuova legge finanziaria, lo scontro sempre acceso sulla giustizia, e la posizione del paese nella crisi internazionale), lo scarto tende ad aumentare, assestandosi ben oltre il 10%.

Tab. 5.1 Editoriali del *Corriere della Sera* sul governo (giugno 2001-maggio 2003)

	Anno I	Anno II	Contenuti principali
Ferruccio De Bortoli	6	3	Politica estera, riforme economiche,
Angelo Panebianco	15	8	Profilo del governo, leadership, scuola, esteri, Europa
Giovanni Sartori	11	9	Conflitto di interessi, immigrazione, devoluzione
Ernesto Galli della Loggia	10	11	Leadership, giustizia, scuola
Enzo Biagi	14	11	Conflitto di interessi, giustizia, riforme
Altri	11	8	Economia, bilancio, relazioni Usa, conflitto di interessi
Totale	67	50	

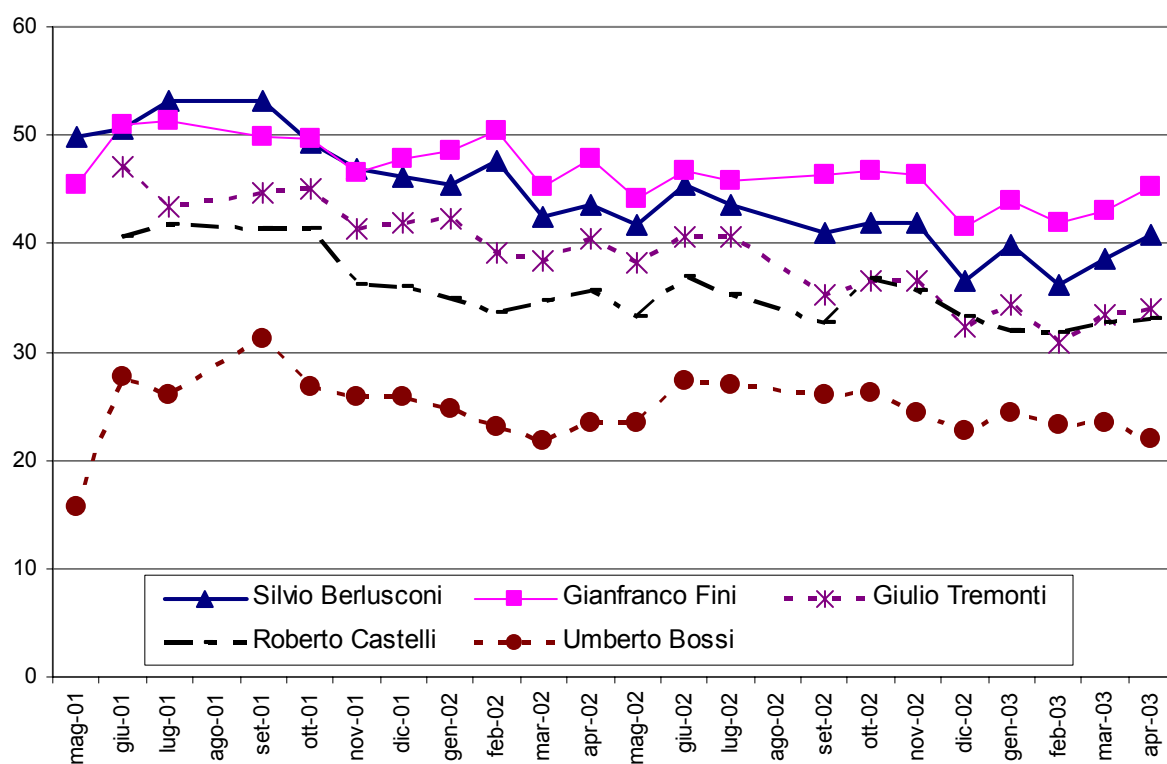


Fig. 5.1 Gradimento di alcuni ministri del governo (maggio 2001-aprile 2003)

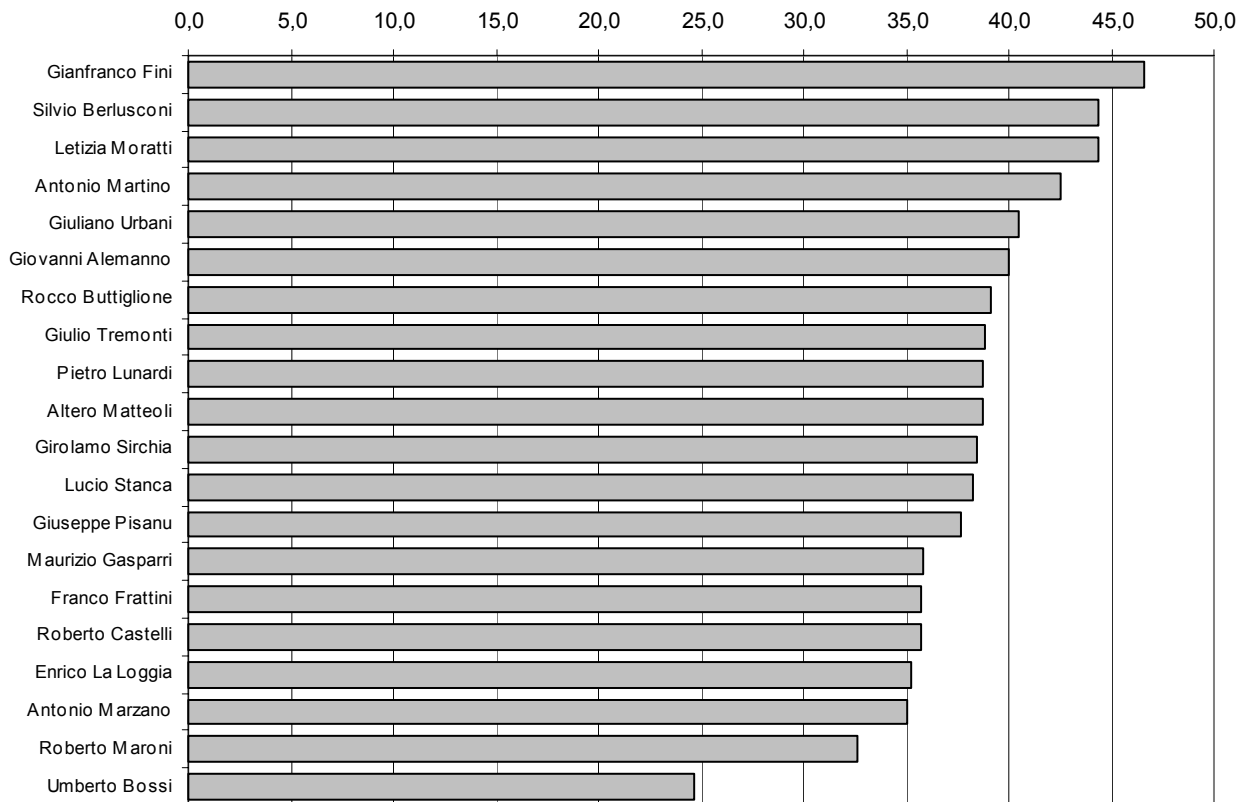


Fig. 5.2 Gradimento medio di alcuni ministri (2001-2003)

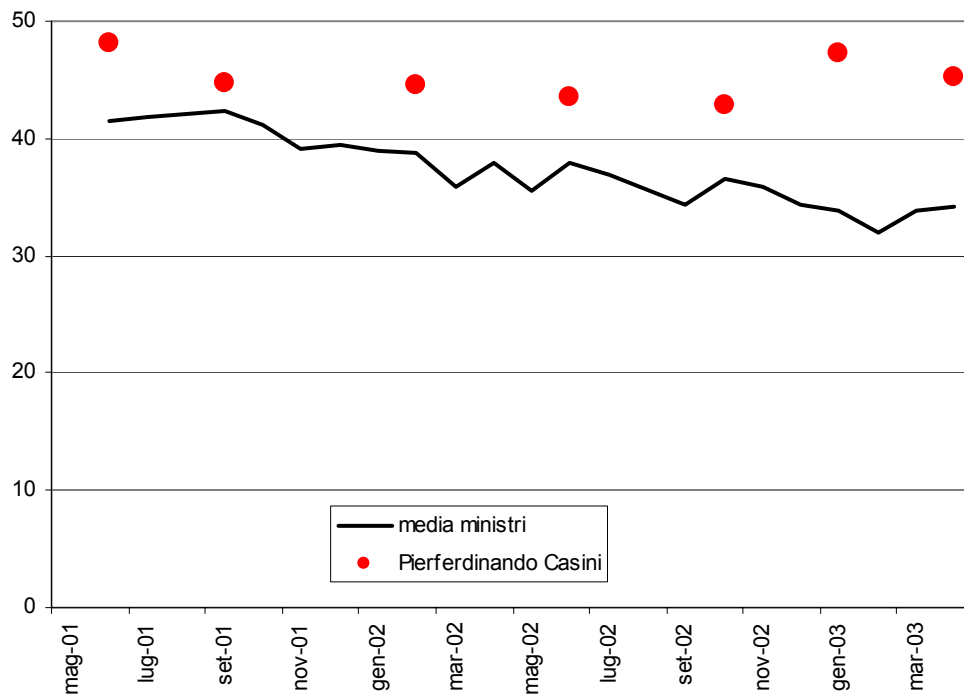


Fig. 5.3 Gradimento medio per i ministri e gradimento per Pierferdinando Casini

Conclusioni

Come si è già detto, il presente rapporto offre un quadro essenzialmente descrittivo sul governo Berlusconi II e sul lavoro dei suoi primi due anni. Soltanto il confronto con altri dati relativi allo sviluppo diacronico dell'istituzione governo in Italia (e a maggior ragione la comparazione sistematica con altre esperienze democratiche) può permetterci di estrarre interpretazioni robuste sul cambiamento nel modo di governare e sulla *performance* degli esecutivi. Inoltre, non abbiamo ancora la possibilità di sviluppare analisi circa i cambiamenti di atteggiamento e di strategie dello stesso esecutivo nell'ambito del proprio mandato (cosa che ci proponiamo di fare con i prossimi rapporti CIRCaP sul governo in Italia).

È tuttavia possibile, sulla base dei dati che abbiamo raccolto, proporre alcune considerazioni generali sullo stato di consolidamento di un *governo maggioritario* in questo paese. Sotto questo profilo, il governo Berlusconi II mostra, al compimento del suo secondo anno, il sovrapporsi di varie immagini, tra loro in qualche modo contraddittorie.

La prima è quella di un'istituzione dotata di indiscutibile legittimazione popolare e fortemente identificata nel suo leader, l'unico soggetto capace di affrontare i problemi di *policy* fondamentali e di selezionare le soluzioni. Dall'altro lato, proprio la dipendenza politica e psicologica verso un solo individuo ha mostrato di tradursi spesso in una significativa fragilità della compagine di governo e in una serie di limiti operativi all'azione dell'esecutivo. Quando Berlusconi parla, si potrebbe dire, l'intera coalizione adotta un atteggiamento di fedeltà che richiama (in modo certo più marcato rispetto all'esperienza di Prodi) il verticismo di un governo del premier o di un cancellierato forte. Quando egli tace, però, le tante "monadi" ministeriali e partitiche riprendono a parlare, il coordinamento viene meno e con esso anche il rispetto delle deleghe amministrative verso ogni singolo dicastero. E poiché, nel corso dei due anni, la leadership del governo è parsa talvolta poco presente, vuoi per effetto delle complesse circostanze esterne, vuoi per i conflitti nella coalizione o per le stesse incertezze del premier, dovute forse alla sua insofferenza verso decisioni divisive o alla difficoltà di correggere i propri piani originali, il bilancio attuale registra significativi ritardi nella applicazione di alcuni aspetti del programma, ed una misura complessivamente deludente della coesione collettiva di governo.

Ciò non significa che il governo Berlusconi II non abbia costituito un esempio di innovazione, come in questa fase il suo leader ha spesso rimarcato, sia in termini di stile decisionale che sul mero piano delle decisioni sostantive prodotte. I dati approfonditi che abbiamo raccolto possono testimoniare la capacità raggiunta dal governo di "difendere" il proprio indirizzo in parlamento, portando a compimento una larga percentuale di iniziative e ricorrendo al compromesso con il legislativo in misura inferiore rispetto al passato. Altri elementi di innovazione stanno nella costruzione di un nuovo *discorso* da parte dei governanti, che implica anche interessanti proposte sul ruolo Italiano sullo scacchiere europeo e internazionale. A prescindere dalla valutazione politica che ognuno può dare dell'azione del premier e

dei suoi ministri, si tratta di un'azione assai "visibile", come mostra del resto l'ampia produzione regolamentare e organizzativa di questo esecutivo (esattamente come fu per quanto riguarda l'altro governo *maggioritario* guidato da Prodi). Infine, dobbiamo considerare il grande sforzo sul piano della comunicazione istituzionale, che rende oggi il governo nettamente prevalente rispetto al parlamento, sia a livello di capacità informativa attraverso media e internet, sia attraverso il riflesso del dibattito giornalistico.

Tutti questi elementi sono dunque chiari indicatori di un cambiamento nel senso del rafforzamento del "ruolo" di governo. Altra cosa è, tuttavia, asserire che tali dati mostrino in modo inequivocabile lo spostamento del sistema di governo italiano verso un modello diverso rispetto al passato, e in particolare verso un modello avversariale-maggioritario. Molti sono infatti gli elementi che si possono addurre per spiegare i fenomeni sopra indicati: la stabilità nell'azione legislativa di un governo è infatti anche funzione della capacità di coesione sul piano del comportamento parlamentare all'interno dell'opposizione; la *voice* in Europa può essere spiegata con la particolare situazione venutasi a creare dopo l'11 settembre 2001, che ha sicuramente lasciato le cancellerie dell'Unione Europea libere di esternare le proprie posizioni in chiave pro- o anti-Usa. Inoltre, la prevalenza della comunicazione *del governo* rispetto al parlamento sembra costituire una costante, negli ultimi anni, in particolare negli stati membri dell'UE. E comunque, la comunicazione *sul governo* sviluppata dai giornali non si lega sempre alla sua sfera d'azione istituzionale. Anzi, con Berlusconi a Palazzo Chigi, essa sembra concentrarsi soprattutto sui problemi personali del *premier*, conflitto di interessi e vicende giudiziarie.

Anche la prospettiva che si apre oggi al governo Berlusconi II può essere oggetto di una lettura in qualche modo contraddittoria. Per la prima volta nella storia repubblicana si profila infatti un risultato politico di rilievo: con buona pace dei suoi oppositori, il governo Berlusconi II sembra avviato ad affrontare la seconda metà del proprio mandato (con la *chance* quindi di diventare un vero governo di legislatura), affrontando questioni fondamentali, a partire dalla presidenza dell'UE. Soltanto l'insorgenza di fattori del tutto esterni alla politica sembra poter mettere in dubbio tale stabilità nell'azione del gabinetto. Dunque, se si guarda alla variabile più tipicamente utilizzata nella letteratura comparata sulle performance dei governi (la durata degli esecutivi, appunto) rileviamo un altro punto a favore del "modello maggioritario". Tale conquista però non impedisce l'insorgere di antichi problemi, come l'elevata frammentazione e le difficoltà di programmazione nell'indirizzo politico, che continuano ad affliggere l'azione di governo. La seconda parte della legislatura non potrà quindi costituire la fase di potenziamento di una solidità di governo già conquistata. Al contrario, i test critici per Berlusconi ed il suo governo continueranno, mentre si accorcia il tempo per porre mano ad alcune promesse elettorali e prepararsi alle prossime elezioni. Se l'opposizione, indebolita dalle sue divisioni, ancora per un po' non dovrebbe essere in grado di porre problemi eccessivi al governo, è dall'interno della maggioranza che potrebbero manifestarsi le incognite maggiori, nel momento in cui si avvicina la fase politica cruciale

nella quale ci si comincerà a chiedere se il leader che per quasi dieci anni ha controllato la coalizione e ne è stata la locomotiva elettorale sarà in grado di far vincere le prossime elezioni.

Appendice

Composizione del governo Berlusconi II (dall'11 giugno 2001 al 3 giugno 2003)

INCARICO	INCARICATO	VARIAZIONI
<u>PRESIDENTE DEL CONSIGLIO</u>	Silvio BERLUSCONI	
<u>VICE PRESIDENTE DEL CONSIGLIO</u>	Gianfranco FINI	
<u>MINISTRI</u>		
Affari Esteri	Renato RUGGIERO Silvio BERLUSCONI	Fino al 5 Gennaio 2002 6 Gennaio 2002 – 13 Novembre 2002
Interno	Franco FRATTINI Claudio SCAJOLA	Dal 14 Novembre 2002 Fino al 2 Luglio 2002
Giustizia	Beppe PISANU	Dal 2 Luglio 2002
Difesa	Roberto CASTELLI	
Economia e Finanze	Antonio MARTINO	
Attività Produttive	Giulio TREMONTI	
Politiche Agricole	Antonio MARZANO	
Ambiente e territorio	Giovanni ALEMANNI	
Infrastrutture e trasporti	Altero MATTEOLI	
Lavoro e Politiche Sociali	Pietro LUNARDI	
Istruzione, università e ricerca	Roberto MARONI	
Beni e Attività Culturali	Letizia MORATTI	
Comunicazioni	Giuliano URBANI	
Sanità	Maurizio GASPARRI	
	Girolamo SIRCHIA	
<u>MINISTRI SENZA PORTAFOGLIO</u>		
Riforme istituzionali e devoluzione	Umberto BOSSI	
Politiche Comunitarie	Rocco BUTTIGLIONE	
Attuazione programma di Governo	Beppe PISANU	Fino al 3 Luglio 2002
Funzione Pubblica	Franco FRATTINI	Fino al 13 Novembre 2002
Affari Regionali	Enrico LA LOGGIA	
Rapporti con il Parlamento	Carlo GIOVANARDI	
Innovazione e Tecnologie	Lucio STANCA	
Italiani nel Mondo	Mirko TREMAGLIA	
Pari Opportunità	Stefania PRESTIGIACOMO	
<u>VICE MINISTRI</u>		
Economia e Finanze	Mario BALDASSARI	
Economia e Finanze	Gianfranco MICCICHÈ	
Attività Produttive	Adolfo URSO	
Infrastrutture e Trasporti	Ugo MARTINAT	
Infrastrutture e Trasporti	Mario TASSONE	
Istruzione, Università e Ricerca	Guido POSSA	
<u>SOTTOSEGRETARI</u>		
Presidenza del Consiglio	Gianni LETTA	
Lavoro e Politiche sociali	Raffaele COSTA	
Presidenza del Consiglio	Paolo BONAIUTI	
Riforme istituzionali e devoluzione*	Aldo BRANCHER	
Affari regionali*	Alberto GAGLIARDI	
Funzione Pubblica*	Learco SAPORITO	
Rapporti con Il Parlamento*	Cosimo VENTUCCI	
Affari Esteri	Roberto ANTONIONE	
Affari esteri	Mario BACCINI	
Affari Esteri	Margherita BONIVER	
Affari Esteri	Alfredo MANTICA	
Interno	Maurizio BALOCCHI	
Interno	Antonio D'ALÌ	
Interno	Alfredo MANTOVANO	
Interno	Carlo TAORMINA	Fino al 5 Dicembre 2001
Giustizia	Jole SANTELLI	

* Presso la Presidenza del Consiglio

Giustizia	Giuseppe VALENTINO	
Giustizia	Michele Giuseppe VIETTI	
Difesa	Filippo BERSELLI	
Difesa	Francesco BOSI	
Difesa	Salvatore CICU	
Economia e Finanze	Maria Teresa ARMOSINO	
Economia e Finanze	Manlio CONTENUTO	
Economia e Finanze	Daniele MOLGORA	
Economia e Finanze	Vito TANZI	
Economia e Finanze	Giuseppe VEGAS	
Attività Produttive	Gianluigi MAGRI	Dal 4 Febbraio 2003
Attività Produttive	Giovanni DELL'ELCE	
Attività Produttive	Giuseppe GALATI	
Attività Produttive	Stefano STEFANI	
Politiche Agricole	Mario VALDUCCI	
Politiche Agricole	Teresio DELFINO	
Politiche Agricole	Gianpaolo DOZZO	
Ambiente e territorio	Paolo SCARPA BONAZZA BUORA	
Ambiente e territorio	Antonio MARTUSCIELLO	
Ambiente e territorio	Francesco NUCARA	
Ambiente e territorio	Roberto TORTOLI	
Infrastrutture e Trasporti	Giancarlo GIORGETTI	Fino al 21 Giugno 2001
Infrastrutture e Trasporti	Paolo MAMMOLA	
Infrastrutture e Trasporti	Nino SOSPIRI	
Infrastrutture e Trasporti	Guido Walter Cesare VICECONTE	
Infrastrutture e Trasporti	Paolo UGGÈ	Dal 7 Marzo 2003
Lavoro e Politiche sociali	Alberto BRAMBILLA	
Lavoro e Politiche sociali	Maurizio SACCONI	
Lavoro e Politiche sociali	Grazia SESTINI	
Lavoro e Politiche sociali	Pasquale VIESPOLI	
Istruzione, Università e Ricerca	Valentina APREA	
Istruzione, Università e Ricerca	Stefano CALDORO	
Istruzione, Università e Ricerca	Maria Grazia SISQUILINI	
Beni e attività Culturali	Nicola BONO	
Beni e attività Culturali	Mario PESCANTE	
Beni e attività Culturali	Vittorio SGARBI	Fino al 25 Giugno 2002
Comunicazioni	Massimo BALDINI	
Comunicazioni	Giancarlo INNOCENZI	
Sanità	Cesare CURZI	
Sanità	Antonio GUIDI	

I governi in Italia (1948-2003)

	Data inizio	Apertura crisi	Data fine	Durata (giorni)	Governo	Composizione
1.	31/05/47	12/05/48	22/05/48	347	De Gasperi IV	DC-PLI-Tecnici
2.	23/05/48	12/01/50	26/01/50	599	De Gasperi V	DC-PSDI-PLI-PRI
3.	21/01/50	16/07/51	25/07/51	535	De Gasperi VI	DC-PSDI-PRI
4.	26/07/51	29/06/53	15/07/53	704	De Gasperi VII	DC-PRI
5.	16/07/53	28/07/53	16/08/53	12	De Gasperi VIII	DC
6.	17/08/53	15/01/54	17/01/54	141	Pella	DC
7.	18/01/54	30/01/54	09/02/54	12	Fanfani I	DC
8.	10/02/54	22/07/55	05/07/55	437	Scelba	DC-PSDI-PLI
9.	06/07/55	16/05/57	18/05/57	670	Segni I	DC-PSDI-PLI
10.	19/05/57	19/06/58	30/06/58	396	Zoli	DC
11.	01/07/58	26/01/59	14/02/59	209	Fanfani II	DC-PSDI
12.	15/02/59	24/02/60	24/03/60	374	Segni II	DC
13.	25/03/60	19/07/60	27/07/60	116	Tambroni	DC
14.	26/07/60	12/02/62	20/02/62	556	Fanfani III	DC
15.	21/02/62	16/05/63	20/07/63	449	Fanfani IV	DC-PSDI-PRI
16.	21/06/63	05/11/63	03/12/63	137	Leone I	DC
17.	04/12/63	26/06/64	21/07/64	205	Moro I	DC-PSI-PRI-PSDI
18.	22/07/64	21/01/66	22/02/66	548	Moro II	DC-PSI-PRI-PSDI
19.	23/02/66	15/06/68	23/06/68	833	Moro III	DC-PSI-PRI-PSDI
20.	24/06/68	19/11/68	11/12/68	148	Leone II	DC
21.	12/12/68	15/07/69	04/08/69	205	Rumor I	DC-PSI-PRI
22.	05/08/69	17/02/70	26/03/70	186	Rumor II	DC-
23.	27/03/70	16/07/70	05/08/70	101	Rumor III	DC-PSI-PSU-PRI
24.	06/08/70	15/01/72	16/02/72	572	Colombo	DC-PSU-PSDI-PRI
25.	17/02/72	26/02/72	25/06/72	9	Andreotti I	DC
26.	26/06/72	12/06/72	07/07/73	351	Andreotti II	DC-PSDI-PLI
27.	07/07/73	02/03/74	13/03/74	238	Rumor IV	DC-PSI-PSDI-PRI
28.	14/03/74	03/10/74	22/11/74	203	Rumor V	DC-PSI-PSDI
29.	23/11/74	07/01/76	11/02/76	418	Moro IV	DC-PRI
30.	12/02/76	30/04/76	28/07/76	72	Moro V	DC
31.	29/07/76	16/01/78	10/03/78	586	Andreotti III	DC
32.	11/03/78	31/01/79	19/03/79	326	Andreotti IV	DC
33.	20/03/79	31/03/79	03/08/79	11	Andreotti V	DC-PSDI-PRI
34.	04/08/79	19/03/80	03/04/80	228	Cossiga I	DC-PSDI-PLI
35.	04/04/80	28/09/80	17/10/80	179	Cossiga II	DC-PRI-PSI
36.	18/10/80	26/05/81	27/06/81	220	Forlani	DC-PSI-PRI-PSDI
37.	28/06/81	07/08/82	22/08/82	390	Spadolini I	PRI-DC-PSI-PSDI-PLI
38.	23/08/82	13/11/82	30/11/82	50	Spadolini II	PRI-DC-PSI-PSDI-PLI
39.	01/12/82	22/04/83	03/08/83	152	Fanfani V	DC-PSI-PSDI-PLI
40.	04/08/83	27/07/86	31/07/86	1060	Craxi I	PSI-DC-PRI-PSDI-PLI
41.	01/08/86	03/03/87	16/04/86	215	Craxi II	PSI-DC-PRI-PSDI-PLI
42.	17/04/87	28/04/87	27/07/87	11	Fanfani VI	DC-Tecnici
43.	28/07/87	11/03/88	12/04/88	227	Goria	DC-PSI-PRI-PSDI-PLI
44.	13/04/88	19/05/89	22/07/89	401	De Mita	DC-PSI-PRI-PSDI-PLI
45.	23/07/89	29/03/91	11/04/91	614	Andreotti VI	DC-PSI-PRI-PSDI-PLI
46.	13/04/91	24/04/92	27/06/92	377	Andreotti VI	DC-PSI-PSDI-PLI
47.	28/06/92	22/04/93	28/04/93	299	Amato I	PSI-DC-PLI-PSDI
48.	29/04/93	13/01/94	10/05/94	260	Ciampi	DC-PSI-PSDI-PLI
49.	11/05/94	22/12/94	16/01/95	266	Berlusconi I	FI-LN-AN-CCD
50.	17/01/95	07/01/96	17/05/96	355	Dini	Tecnici
51.	17/05/96	09/10/98	21/10/98	875	Prodi	PDS-PPI-VER-RI
52.	21/10/98	18/12/99	22/12/99	423	D'Alema I	DS-PPI-VER-RI-PCDI-SDI-UDR
53.	22/12/99	18/04/00	26/04/00	118	D'Alema II	DS-Dem-PPI-VER-RI-PDCI-UDEUR
54.	26/04/00	13/05/01	10/06/01	382	Amato II	DS-Dem-PPI-VER-RI-PDCI-UDEUR
55.	11/06/01	11/06/01			Berlusconi II	FI-LN-AN-UDC