

Rapporto sul Governo Seconda edizione (Giugno 2004)

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 2003) ed al contributo della Compagnia di San Paolo di Torino.

Il rapporto è curato da Luca Verzichelli. Hanno collaborato alla stesura del rapporto Maurizio Cotta (premessa e sezione I), Francesco Marangoni (sezioni II e III ed elaborazione dati) e Sabrina Cavatorto (sezione IV). Si ringrazia Francesco Zucchini per i dati sulle deleghe legislative e Renato Mannheim per aver fornito la serie dei dati di sondaggio ISPO sul gradimento dei ministri.

Sommario

Premessa al Secondo Rapporto CIRCaP sul Governo

Il Governo Berlusconi dopo tre anni. Un record di longevità ma efficacia in declino

I La Struttura e la missione del governo

L'anno del primato di stabilità. - La politica di coalizione. - L'agenda di Governo

II La performance del governo

Tempi e modi dell'iniziativa legislativa. - Il governo in parlamento. - I temi essenziali dell'azione di governo.-

III Ruolo del Premier e costi della coalizione

Il consolidamento della premiership nel sistema maggioritario. - Il ruolo del Presidente del Consiglio nelle fasi di confronto all'interno della maggioranza. - I conflitti nella compagine di governo nell'anno della lunga verifica.

IV Il governo in Europa

L'attenzione del governo italiano sull'Europa. - Quattro disegni di legge Comunitaria e lo stato del contenzioso. - Il semestre di Presidenza. -

V Il governo e l'opinione pubblica

Il governo e i media: l'analisi del caso di studio Corriere della Sera. - La comunicazione istituzionale. - I rilevamenti sul gradimento del governo.

Postilla (al 14 Giugno 2004)

Premessa al Secondo Rapporto CIRCaP sul Governo di Maurizio Cotta

Il Governo Berlusconi dopo tre anni. Un record di longevità ma efficacia in declino

A tre anni dal suo insediamento il Governo Berlusconi II è diventato il più longevo della Repubblica. In un paese come l'Italia caratterizzato da governi di breve durata questo dato rappresenta una indubbia novità. La capacità di durare, che aveva per lo più fatto difetto ai governi della "Prima repubblica", era sfuggita anche ai governi succedutisi dopo la crisi dei primi anni novanta, dal Berlusconi I fino al governo Prodi. Se il mutamento del sistema elettorale avvenuto nel 1993 ed il profondo rinnovamento nel sistema dei partiti avevano determinato un cambiamento significativo del ruolo delle elezioni nel modo di formazione dei governi – i risultati elettorali sono infatti diventati decisivi per definire coalizione e leadership di governo – non erano stati sufficienti invece a produrre la stabilità dei governi. La natura composita delle coalizioni elettorali e/o la debolezza del leader avevano condotto a fine prematura tutti i precedenti esecutivi. Il Governo Berlusconi II ha rappresentato sotto questo profilo una novità: la coalizione, nonostante i problemi interni, ha tenuto e la leadership del primo ministro non è stata messa seriamente in questione.

La durata, tuttavia, non può costituire il metro unico e neppure principale di valutazione. I governi servono innanzitutto a governare, il che vuol dire sia realizzare il programma di iniziative per il quale un esecutivo ha ottenuto la fiducia del paese e del parlamento, che saper rispondere adeguatamente alle sfide dei nuovi problemi che la realtà interna e internazionale continuamente pongono.

Sotto questo profilo il bilancio di questo terzo anno si presenta assai più dubbio. Se il governo si era proposto un programma di azioni assai ambizioso, che spaziava dalla riforma della giustizia a quella del fisco, dal mercato del lavoro alla scuola, dalle grandi infrastrutture al federalismo, ad oggi le realizzazioni appaiono nel complesso tutt'altro che soddisfacenti. Certamente il governo può invocare a sua attenuante la crisi economica italiana ed europea intervenuta a cambiare drasticamente lo scenario ottimistico che sembrava prevalere tra la fine della precedente legislatura e l'inizio della nuova. Questo fattore non è tuttavia sufficiente a spiegare tutto. Occorre anche citarne altri che sono invece di diretta responsabilità del governo. Il primo è proprio la capacità del governo di rendersi conto del mutato quadro economico all'interno del quale ci si muoveva e dei problemi che esso poneva: per troppo tempo questa presa di coscienza e le misure adottate per farvi fronte sono state incerte. Il secondo fattore è la spiccata tendenza del governo a lasciar che si sviluppino e incancrenisca una conflittualità assai aspra con gli attori più rilevanti dei settori verso i quali si sono rivolte le iniziative di riforma (dai giudici, al personale scolastico e universitario, ai sindacati). Certo la conflittualità non è stata solo colpa del governo e si potrebbe anzi dire che in certa misura doveva essere data per scontata da chi volesse avanzare riforme coraggiose delle quali questi settori hanno indubbiamente bisogno. Tuttavia non si può fare a meno di notare che al governo è mancata la capacità di spiegare bene all'opinione pubblica le ragioni della propria azione e di riuscire a trarre dalla propria parte almeno le componenti meno restie al cambiamento presenti in questi settori. A più riprese con la sua retorica aggressiva, e anche per effetto di una azione non ben indirizzata e spesso incerta, il governo sembra invece essere riuscito a unificare il fronte dell'opposizione alle riforme e a incentivare le posizioni più intransigenti. Tutto ciò ha inevitabilmente reso più arduo il cammino delle riforme. Il terzo fattore che ha attardato l'azione del governo è stato invece strettamente interno, cioè la conflittualità nella coalizione. Se l'eterogeneità della coalizione e i conflitti che ne sono derivati non hanno minato la capacità del governo di durare, hanno invece seriamente ostacolato sia la sua capacità di definire con sufficiente coerenza i propri progetti di riforme sia quella di portarli in parlamento con prontezza e poi di farli passare al vaglio dell'assemblea legislativa in tempi sufficientemente rapidi e senza troppe incertezze. Ne è risultato che alcuni progetti qualificanti del governo, dalla riforma della giustizia, a quella del federalismo, a quella delle pensioni, si sono trascinati nel tempo contribuendo a dare l'immagine di

un governo diviso, incerto sui contenuti delle riforme e anche sulla necessità di portare a termine in tempi ragionevolmente brevi progetti da lui stesso indicati come di grande importanza. La Presidenza del consiglio non è apparsa in questi casi capace di arbitrare con particolare efficacia il conflitto interno.

Un discorso a parte, vista la delicatezza che questi temi hanno assunto, va fatto per le questioni che toccano la posizione del paese sullo scenario internazionale ed europeo. Anche in questo campo il governo si proponeva di innovare significativamente rispetto al passato, in particolare cercando di trovare un nuovo equilibrio tra un ruolo più critico e vocale in sede di Unione Europea e un più intenso rapporto con l'amministrazione repubblicana americana. Al di là dei giudizi di valore su questa scelta, la vicenda dell'Iraq e le difficoltà incontrate dal governo Bush nel portare a buon fine la ricostruzione politica del paese sconfitto hanno dato a questa opzione caratteri di ben maggiore drammaticità di quanto forse il governo non prevedesse. Se da un lato occorre sottolineare che il governo, una volta compiuta la scelta di sostenere attivamente l'azione americana in Iraq ha mostrato la capacità di sapersene assumere anche tutte le conseguenti responsabilità (tra cui quella delle vittime militari e civili), dall'altro è abbastanza evidente che in sede europea i costi sono risultati probabilmente maggiori di quanto non si fosse messo in conto. La divisione in Europa è risultata più forte del previsto e l'appoggio agli Stati Uniti ha portato minori vantaggi del previsto. L'Italia si è trovata esposta in una posizione di periferia rispetto all'asse più forte dell'Europa, cioè quello franco-tedesco, senza averne l'abitudine come per esempio l'Inghilterra.

Al governo restano due anni segnati a metà dalle elezioni regionali. Il tempo a disposizione per potersi presentare agli elettori con un bilancio positivo c'è ancora, ma non è molto. Dopo questo primo periodo e i segnali delle due elezioni di *mid term* (il turno parziale di elezioni amministrative del 2003 e le elezioni europee ed amministrative del 2004) è divenuto abbastanza chiaro che la leadership personale di Berlusconi non è facilmente sostituibile nel centro-destra, ma che ha perso *appeal* elettorale e non è in grado di imporsi pienamente sugli alleati nell'azione di governo. Saranno allora capaci il leader e i partiti della coalizione di trovare insieme un nuovo equilibrio che, tenendo conto delle diverse preferenze ed esigenze di tutti i partner, riesca contemporaneamente a produrre una azione di governo magari più selettiva negli obiettivi ma efficace? La risposta non è facile ed è più che lecito essere scettici in proposito. Questa comunque è la domanda fondamentale per i prossimi mesi.

1. La Struttura e la missione del governo

Scheda

Terzo „compleanno“ del Governo Berlusconi II	9 Giugno 2004
Data in cui è diventato il governo più lungo della storia repubblicana	5 Maggio 2004
Data in cui il Governo Berlusconi II ha raggiunto il traguardo di metà legislatura	11 Dic. 2003
Nella graduatoria dei Presidenti del Consiglio continuativamente in carica per un periodo più lungo Berlusconi è oggi al	4° posto
Maggioranza alla Camera nel voto inaugurale di fiducia (Giugno 2001)	57,3%
Maggioranza alla camera (ultimo voto di fiducia nel maggio 2004)	58,5%
Maggioranza al Senato nel voto inaugurale di fiducia (Giugno 2001)	56,8%
Maggioranza al Senato (ultimo voto di fiducia nel maggio 2004)	63,2%
Numero attuale di ministri, vice-ministri e sottosegretari	82
Nell'ultimo anno le variazioni nella composizione del governo sono dovute alle dimissioni di	2 sottosegretari

1.1 L'anno del primato di stabilità

La breve scheda sul terzo compleanno del Governo Berlusconi II è sufficiente per dimostrare che siamo di fronte ad un esecutivo destinato a lasciare un segno importante. Non solo (e non tanto) per il primato della *longevità*, raggiunto all'inizio del maggio 2004, quando il gabinetto guidato da Silvio Berlusconi ha superato il record del “Craxi I” (1983-1986). Non solo perché con l'inizio dello stesso 2004 il governo è entrato nella seconda parte del suo mandato con l'obiettivo dichiarato di portare a compimento (e anche questo sarebbe un record) il termine naturale della XIV legislatura senza l'apertura di crisi. Infatti, i numeri dicono che oggi il governo della Casa delle Libertà rappresenta la compagine che per più tempo è riuscita a governare il paese, contando oltretutto su una guida, quella di Silvio Berlusconi oramai proiettata tra le più stabili della storia repubblicana (Figura 1.1). Misurando la capacità di “permanenza continuativa” alla Presidenza del Consiglio (quindi ammettendo anche la somma della durata di più gabinetti sia pure continuativi), notiamo che oggi Berlusconi si colloca al 4° posto nella graduatoria dei *premier* repubblicani, dietro a uomini di governo considerati tra i più rappresentativi ed i più capaci di imprimere le grandi “svolte” nella storia della repubblica. Il risultato in termini di persistenza a Palazzo Chigi raggiunto da Bettino Craxi è oramai alla portata del leader di Arcore, e anche il primato di Aldo Moro potrebbe essere raggiunto nel caso che Berlusconi rimanga a palazzo Chigi fino alle elezioni 2006. Per superare Alcide de Gasperi, invece Berlusconi dovrebbe guidare l'esecutivo anche nella XV legislatura (in questo caso la comparazione è meno proponibile perché De Gasperi salì alla guida del governo prima dell'inaugurazione della costituzione, quindi in un contesto politico e istituzionale di transizione).

Ma vi è un altro e più concreto motivo per parlare di una struttura stabile dell'esecutivo: **oramai da tre anni, infatti, non vi sono mutamenti significativi nella compagine ministeriale, nel tipo di sostegno partitico e nell'entità della maggioranza parlamentare** che di tale sostegno costituisce l'espressione concreta in termini di seggi.

In generale, tutti gli indicatori relativi alla struttura del governo mostrano un trend di stabilizzazione che contrasta con il quadro assai più instabile che aveva accompagnato le prime due legislature “maggioritarie”. È vero, lo vedremo più avanti analizzando la *verifica* di inizio 2004, che tale stabilità potrebbe non essere letta necessariamente come un segno di forza di un premier che non vuole (o

non può?) cambiare la propria squadra. Ma è anche vero che un periodo così prolungato di stabilità nella distribuzione dei ruoli di governo rappresenta una novità assoluta nel panorama italiano. Anche nel confronto con i suoi primi due anni di vita, il Governo Berlusconi II rafforza nel terzo la stabilità del suo personale: **la “circolazione” di ministri e sottosegretari registrata nei primi ventiquattro mesi, non si ripete negli ultimi dodici**, un periodo nel quale riscontriamo soltanto due cambiamenti nella compagine governativa: l'abbandono di due sottosegretari per motivi personali o per dissidi interni¹. Due episodi che tuttavia non incidono sulla struttura della élite ministeriale né tantomeno sugli equilibri politici all'interno della squadra di governo.

Dunque, i tratti essenziali della “carta d'identità” del Governo Berlusconi II (cfr. il precedente rapporto per i dati sulla nascita e sulla composizione di questo esecutivo) rimangono quelli di inizio legislatura. Senza tornare a commentare questi elementi, possiamo rinviare il lettore alle ampie note biografiche ed alle schede sui singoli ministri e sullo stesso presidente del consiglio disponibili sulla pagina web del governo (<http://www.governo.it/Governo/index.html>). Da queste schede si evince la tendenza da parte del governo (analoga a quella che aveva caratterizzato i primi esecutivi della fase “maggioritaria”) a sottolineare l'*esperienza specifica* di alcuni ministri, se non addirittura la componente tecnica che rimane percentualmente elevata anche in un esecutivo tipicamente politico, frutto di una negoziazione all'interno della coalizione vincente. Si sottolineano, inoltre, le *missions* specifiche dei vari ministeri, rinviando in tutte le pagine web ai decreti legislativi che ne definiscono i compiti istituzionali, e le deleghe attribuite ai ministri senza portafoglio. Attraverso il web si ricorda inoltre la particolare autonomia del Presidente del Consiglio², oramai definito anche in Italia come un *premier* nei resoconti giornalistici ed in molte analisi scientifiche, sia pure alla luce di una chiarificazione concettuale che distingue la *premiership* del governo italiano rispetto ad altri modelli istituzionali europei.

La comunicazione istituzionale di Palazzo Chigi sottolinea dunque la notevole capacità di azione del governo e cerca di enfatizzarne la dimensione verticale, senza offendere le suscettibilità dell'insieme dei *partner* della maggioranza. Utilizzando la terminologia dell'analisi politologica si potrebbe asserire che **il governo di oggi è espressione di una competizione maggioritaria, in un contesto bipolare ma ancora significativamente pluralizzato all'interno dei poli**. In altre parole, si tratta di un governo espresso da una scelta diretta del corpo elettorale, che conta su un leader visibile e responsabile direttamente al suo elettorato, ma che è anche vincolato ad un cartello di coalizione la cui dialettica interna resta assai vivace e quindi rappresenta, soprattutto in corso di legislatura, una variabile rilevante ai fini del grado di autonomia e di decisionalità dell'esecutivo.

In un anno difficile come quello che va dal giugno 2003 al maggio 2004, dominato dalla questione internazionale e in particolare dalle discussioni su come uscire dalla crisi Irakena, non si è agito affatto sulla *squadra* di governo, ma molto si è discusso sul mutamento dei suoi obiettivi e della sua agenda di lavoro. Per questo, dobbiamo adesso affrontare la cronaca di un anno snodatosi attraverso molti conflitti e varie richieste di correzione (o accelerazione) nelle strategie di governo, richieste

¹ Il sottosegretario Vito Tanzi, dirigente del Fondo Monetario Internazionale entrato come sottosegretario tecnico all'Economia, ha lasciato il governo il 19 Giugno 2003, motivando le dimissioni con una scelta di tipo personale, a cui però sono state legate dai giornali motivazioni politiche relative ad alcuni contrasti con il vertice del ministero. Stefano Stefani, sottosegretario leghista al Turismo, lascia invece il governo l'11 luglio del 2003 a seguito di una dura polemica innescata da alcune sue affermazioni relative al cancelliere Schroeder ed al turismo tedesco in Italia.

² Ecco come l'attuale pagina web del governo interpreta la costituzione, definendo le funzioni del Presidente del Consiglio: “...al Presidente del Consiglio, in quanto capo dell'Esecutivo, la Carta costituzionale conferisce un'autonoma rilevanza, facendone il centro nevralgico dell'intera attività del Governo: egli, infatti, ne dirige la politica generale e ne è il responsabile, mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuove e coordina l'attività dei Ministri. Il Presidente del Consiglio è, dunque, titolare di un potere di direzione dell'intera compagine governativa, il che lo abilita a svolgere ogni iniziativa volta a mantenere omogeneità nell'azione comune della coalizione, finalizzandola alla realizzazione del programma esposto in Parlamento al momento del voto di fiducia. Tali funzioni, però, non si spingono sino a determinare unilateralmente la politica generale del Governo, compito questo assolto collegialmente dal Consiglio dei Ministri attraverso le sue deliberazioni”.

approdate ad una complessa *verifica*, di fatto protrattasi per alcuni mesi, e poi alla reiterata affermazione della necessità di “rilanciare” il programma di lavoro del gabinetto.

L’analisi di questa particolare dinamica di ripensamento della missione del governo sarà proposta guardando, nei due prossimi paragrafi, all’evoluzione della politica di coalizione e poi al mutamento dell’agenda del Governo Berlusconi II, nel suo terzo anno di attività.

1.2 La politica di coalizione

Il terzo anno del governo Berlusconi è stato quello della verifica. Verifica di che cosa? In realtà, in un contesto di governo maggioritario e *del premier*, questo termine non si dovrebbe applicare alle condizioni di persistenza del sostegno politico rispetto ad una formula di coalizione, un elemento che invece dovrebbe essere considerato costante, vista la legittimazione di derivazione elettorale del premier e di conseguenza della stessa formula di governo. Al contrario, l’idea di verifica dovrebbe invece riferirsi alla sostenibilità di una certa linea di azione di governo. Si dovrebbe insomma verificare il rendimento delle azioni svolte, delle persone incaricate, e la validità dell’agenda fissata in precedenza. Per conseguenza, al termine di tale verifica dovrebbero seguirne essenzialmente decisioni ed azioni relative alla fase successiva di *agenda setting* e valutazione da parte del responsabile politico. Quest’ultimo a seguito di una buona verifica, potrebbe “fare e disfare” la propria squadra (così potremmo tradurre un potere che nel caso del *premier* inglese verrebbe definito *hiring e firing*).

Con ogni probabilità, la discrasia tra questo significato “elevato” che la guida di un governo parlamentare maggioritario attribuirebbe alla “verifica” e le condizioni generali del sistema italiano, ancora dominato da una quotidianità politica complessa e incerta, e dal bisogno di collegialità che si accompagna ad un sistema multipartitico frammentato, hanno creato il paradosso dello scenario politico vissuto in questi ultimi mesi: in tale contesto, alcuni attori chiedevano la “verifica” per definire meglio le proprie funzioni (il caso della vicepresidenza e delle sue attribuzioni in politica economica) o per rispondere ad altrui tentativi di mettere in discussione gli equilibri politici dell’esecutivo (l’asse Fini-Follini di fronte al presunto asse Berlusconi-Tremonti-Bossi). In altre occasioni si invocava la verifica semplicemente per esigere chiarimenti (o magari ritrattazioni) su alcuni giudizi politici (il caso della difficoltosa diatriba tra i leader della Lega ed altri esponenti della maggioranza tra i quali il segretario Udc Follini), mentre altri ancora la consideravano una vera e propria fase operativa di azione (il caso dei ministri che spingevano durante una determinata fase per recuperare i propri progetti nella “corsia privilegiata” dell’azione di governo). Il premier ed il suo staff, infine, sostanzialmente rifiutavano l’uso del concetto di verifica (durante la conferenza di fine anno Berlusconi dichiarava che “questa parola non esiste”).

Inevitabilmente, il risultato di tale confronto si è materializzato in questo anno in una combinazione dei vari approcci. Abbiamo assistito ad un lungo periodo di verifica/non verifica da intendersi di volta in volta come chiarimento su singoli aspetti e su singole affermazioni, ma anche come fase di decantazione dei conflitti e di rilancio dei programmi. Inoltre, il premier ha *potuto* spesso “rinunciare” alla verifica, sottolineando la non necessità di tale pratica in un sistema che ha un unico responsabile di una serie di funzioni. Ma è anche vero che egli ha *dovuto* rinunciare alla verifica non potendo “fare e disfare” il governo, come permetterebbe un sistema di *premiership* maggioritaria e monopartitica.

Un secondo commento a proposito dell’evoluzione della politica di coalizione riguarda le aspettative dei vari partiti che costituiscono i *partners* della Casa delle libertà. Anche sotto questo profilo si potrebbe costruire uno scenario paradossale: **per la prima volta nella storia repubblicana un governo di coalizione ha superato il terzo anno di vita senza aprire crisi formali** (sia pure in un contesto di maggiore conflittualità rispetto alla fase iniziale della legislatura) e questo è un dato *duro* dal quale non si può prescindere. D’altra parte, in questo anno la fase di costruzione di una vera “casa” di valori e proposte si è interrotta, o quantomeno è nettamente rallentata. Con l’avvicinarsi di un test importante come le elezioni europee del 2004, la CdL non è riuscita (o non ha voluto) neanche impostare uno scenario di possibile convergenza attorno ad un’unica lista o almeno su un programma coordinato (una proposta già ventilata dal premier che il coordinatore del suo

partito aveva auspicato a lungo). Inoltre, qualche piccolo segno di distinzione rispetto alla conduzione di governo si è notato tra le componenti minori della coalizione nel corso dell'anno: il congresso del Nuovo Psi per esempio non ha definitivamente fugato i dubbi di una partecipazione "piena" alla formula della CdL. Più tardi, nella primavera del 2004, una mini-scissione dell'UdC ha privato il partito della componente *Democrazia Europea* guidata da Sergio D'Antoni, il quale più tardi avrebbe aderito al cartello di centro-sinistra. Inoltre, alla fine di marzo una lettera a Berlusconi del segretario del Pri Giorgio La Malfa, pur confermando la fiducia al governo, ha preso le distanze sulla conduzione di alcuni aspetti di politica economica. Sul fronte parlamentare, il terzo anno segna un periodo di ulteriore cristallizzazione delle formazioni (completando la tendenza progressiva all'azzeramento della fluidità presente dal 1994) e quindi favorendo la stabilizzazione del margine di sostegno alla maggioranza (ben superiore al 55% sia alla camera che al senato). Scarsamente rilevanti sono, sotto questo profilo, i movimenti in uscita di parlamentari dai gruppi di maggioranza, limitati in questo anno a poche unità³.

1.3 L'agenda di Governo

Come già detto, **nel mese di dicembre del 2003 il governo Berlusconi ha compiuto il giro di boa di metà legislatura**. Pochi mesi prima (giugno 2003) era stato pubblicato il IV rapporto sull'attuazione del programma di governo, a cura di un apposito ufficio collocato presso la presidenza del consiglio, che sistematizzava i dati sul perseguimento del programma del 2001, integrando nuovi e vecchi obiettivi ed inquadrando le informazioni disponibili all'interno di un nuovo sistema di monitoraggio dell'attuazione del programma di governo stabilita nel febbraio precedente⁴. Un sistema che, a detta del responsabile di questo ufficio, il ministro Scajola, rappresenta per l'esecutivo "... un metodo innovativo di articolazione del proprio programma in veste scientifica, per grandi obiettivi, onde consentire un'agevole monitoraggio tecnico ed un'efficace capacità di resocontazione ai cittadini".

Il IV rapporto sull'attuazione rappresenta un documento rilevante sotto il profilo dello sviluppo delle *tecniche di monitoraggio*, e segna un passo in avanti nella ricerca di quel sistema, interno al governo, di controllo e ridefinizione del programma di *policy* che costituiva un obiettivo associato alla riforma maggioritaria e in generale alla richiesta di cambiamento negli assetti del governo. Non è questa la sede per discutere la portata di tale innovazione (e gli ulteriori accorgimenti che sarebbero necessari a livello di organizzazione ministeriale, per dare forza a tale modello e renderlo assimilabile a quello basato sulle apposite *task forces* recentemente formatesi in altri contesti democratici). Ci limitiamo qui a ricordare come, con lo sviluppo dell'ufficio per l'attuazione del programma di governo⁵, sia stato predisposto uno strumento significativo per attuare un modello di responsabilità "dalla politica all'amministrazione e ritorno". Il modello, disegnato in modo diverso nelle esperienze di governo susseguitesi dal 1996, è oggi chiaramente ispirato ad una logica di programmazione e valutazione, dove appare necessaria l'interazione tra conoscenze giuridiche-formali, controllo economico-finanziario ed analisi empirica delle politiche pubbliche. I documenti della presidenza del consiglio hanno delineato uno schema di tale modello, che qui riproduciamo (Figura 1.2).

I documenti più interessanti sotto il profilo contenutistico sono quelli prodotti alla scadenza del dicembre 2003, ovvero il *Bilancio di metà legislatura*, più "politico" ed organizzato attraverso una serie di voci che richiamano gli obiettivi e le missioni originarie del gabinetto, ed il *Rapporto di metà legislatura*, una raccolta di documenti prodotti da tutti i terminali politici del governo attraverso

³ Nell'intervallo maggio 2003- maggio 2004 abbiamo registrato i casi dell'abbandono del gruppo di An dei deputati Serena e Mussolini (forse l'unico caso di qualche rilievo politico) e del leghista Martinelli, mentre il deputato Bertucci ritorna in Forza Italia dopo un breve periodo di *transito* nel gruppo dell'Udeur. Al Senato nello stesso periodo vi è un solo caso di abbandono di gruppo nella maggioranza, quello dell'ex esponente di Forza Italia, Filadelfio Basile.

⁴ DPCM del 4 febbraio 2004: http://www.governo.it/Governo/attuazione/rapporto_luglio03/Direttive.pdf

⁵ Si tratta di una struttura ancora in fase evolutiva, che pur non raggiungendo il rango di unità autonoma o dipartimentale, è forte di una decina di funzionari ed è molto attiva nella produzione di documentazioni e dossier.

relazioni dettagliate che riportano l'impatto tecnico delle innovazioni introdotte nei vari settori del policy making.

La "fotografia" dell'impegno di governo all'inizio del periodo qui analizzato è in qualche modo sintetizzata in una figura contenuta nel rapporto di giugno 2003 (Figura 1.3): secondo questa fonte, **i nuovi obiettivi emersi nei primi quattro semestri di vita del gabinetto vengono quantificati in oltre un terzo del complesso del programma di governo**. Una stima nel complesso realistica, che tiene conto dei nuovi problemi oggettivi emersi nei primi due anni di governo e dei vincoli di natura economica-finanziaria che hanno imposto ulteriori accertamenti per assicurare le dovute coperture per una serie di misure già delineate, e soprattutto ulteriori rallentamenti nella implementazione di gran parte delle politiche in gioco.

Più difficile è passare da una fotografia che quantifica in termini generici il lavoro che attende ancora il governo ad una stima del *quantum* di vecchio programma che va oggi considerato oramai incamminato verso la fase amministrativa o che invece necessita di essere ancora sospinto attraverso decisioni politiche, oppure addirittura ripensato. Sotto questo profilo i documenti di governo spesso si limitano ad una mera elencazione di provvedimenti approvati i cui effetti non sono sempre così palesi. È vero che l'implementazione di una serie di misure del secondo e terzo anno del Governo Berlusconi II ha già potuto essere "testata" da un attento lavoro di valutazione: vari dati sono disponibili al riguardo, per esempio quelli sugli effetti di una riforma di sistema come la "Moratti", oppure le cifre sulla riduzione di determinati reati penali o amministrativi, o anche quelle che illustrano gli effetti di singoli interventi, come per esempio la funzione di deterrenza della patente a punti. Eppure, l'impatto di gran parte delle misure ed il legame diretto tra missioni, obiettivi e azioni di governo non sono ancora valutabili, essendo gli effetti di queste azioni in qualche modo contrastati da alcune importanti "pendenze legislative" (cfr. sezione successiva) e da questioni politiche e conflitti apertisi all'interno della stessa maggioranza (cfr. sezione III).

Un esempio della difficoltà tecnica che comporta l'analisi di implementazione è rappresentato dagli effetti di una azione già passata al vaglio della politica ma ancora nel "bel mezzo" della fase amministrativa, come l'intervento nel settore delle infrastrutture e, nello specifico, la messa in opera della legge obiettivo. Il rapporto di metà legislatura parla di una approvazione, da parte del Cipe, di interventi per un importo globale di 7.900 miliardi di euro, che costituirebbero una fetta importante, sia pure minoritaria, degli obiettivi posti a suo tempo dal governo⁶. Tuttavia, queste stime non possono considerare variabili come il distinto cammino dei finanziamenti pubblici rispetto a quelli privati, la differenza tra "stanziato" e "spendibile" e l'effettiva messa in opera dei cantieri, rendendo la valutazione complessiva della riforma assai poco incisiva.

In attesa di una analisi più dettagliata, possiamo ripercorrere le azioni che si richiamano direttamente al "contratto con gli italiani": il documento firmato da Berlusconi davanti alle telecamere nel maggio 2001, che certamente non rappresenta la base dell'azione istituzionale del governo, né tanto meno può essere considerato, viste le dimensioni ridotte ed il contenuto generico, la piattaforma dell'accordo di maggioranza. Tuttavia, è a questa serie di punti che il premier ha sempre richiamato la propria responsabilità, sia nella comunicazione istituzionale che in sede di dibattito politico⁷. È pertanto utile costruire uno specchio che colleghi i passaggi essenziali del contratto con le riforme indicate dal *Rapporto di metà legislatura* in un capitolo dedicato esplicitamente al rispetto di tale contratto, e dall'altro lato agli obiettivi che lo stesso ministro per l'attuazione del programma di governo rilancia nel medesimo documento (Tabella 1.1).

Come si vede anche da un prospetto così semplicistico, **se da un lato l'azione di governo ha riguardato l'intero specchio degli impegni contenuti nel contratto, dall'altro lato vari**

⁶ Tra questi, in particolare, il progetto Mo.S.E. nella laguna di Venezia, la trasformazione della autostrada Salerno-Reggio Calabria, l'alta velocità ferroviaria in alcuni dei progetti da tempo decisi, il ponte sullo Stretto di Messina, la parte italiana della linea ferroviaria europea che unisce Torino a Lione e alcune metropolitane.

⁷ Nel documento di metà legislatura il *contratto* è riportato nella copertina. Ancora di recente, in occasione del congresso di Forza Italia del maggio 2004, lo slogan ufficiale che campeggiava dietro la tribuna degli oratori era *il contratto con gli italiani: gli impegni rispettati*.

elementi congiunturali e politici motivano la necessità di tornare su ognuna di quelle tematiche, vincolando la realizzazione degli obiettivi conseguenti a tale impegni ad un significativo rilancio dell'attività di governo nella seconda fase della legislatura.

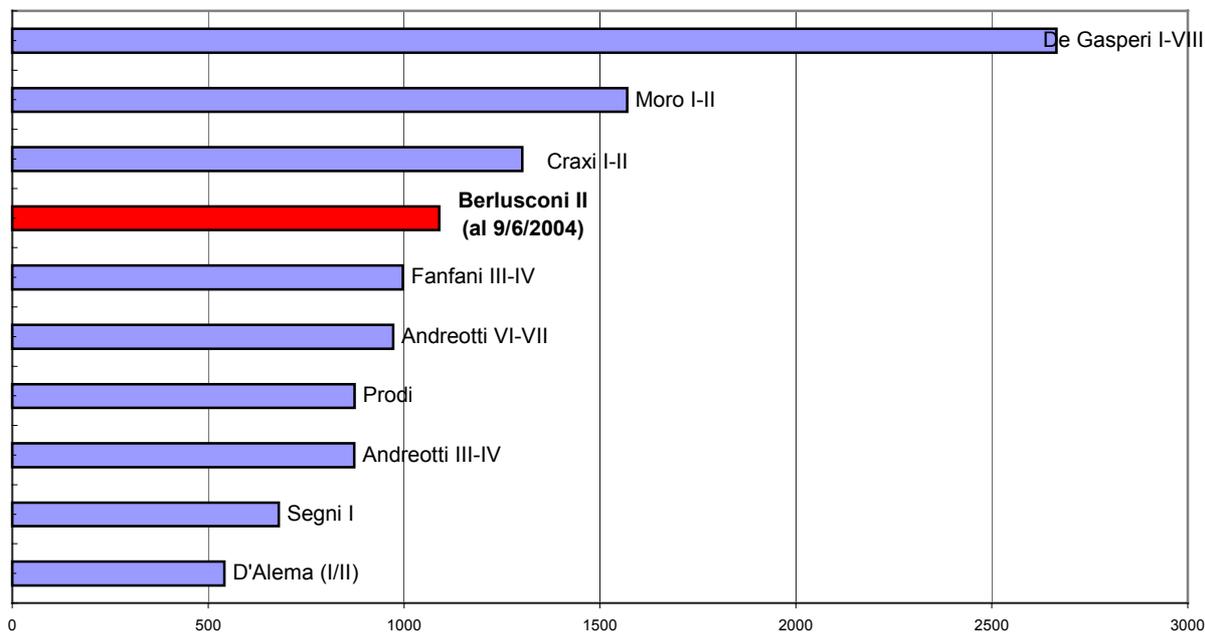


Figura 1.1. Graduatoria di permanenza in carica continuativa dei Presidenti del Consiglio dei ministri

* * *

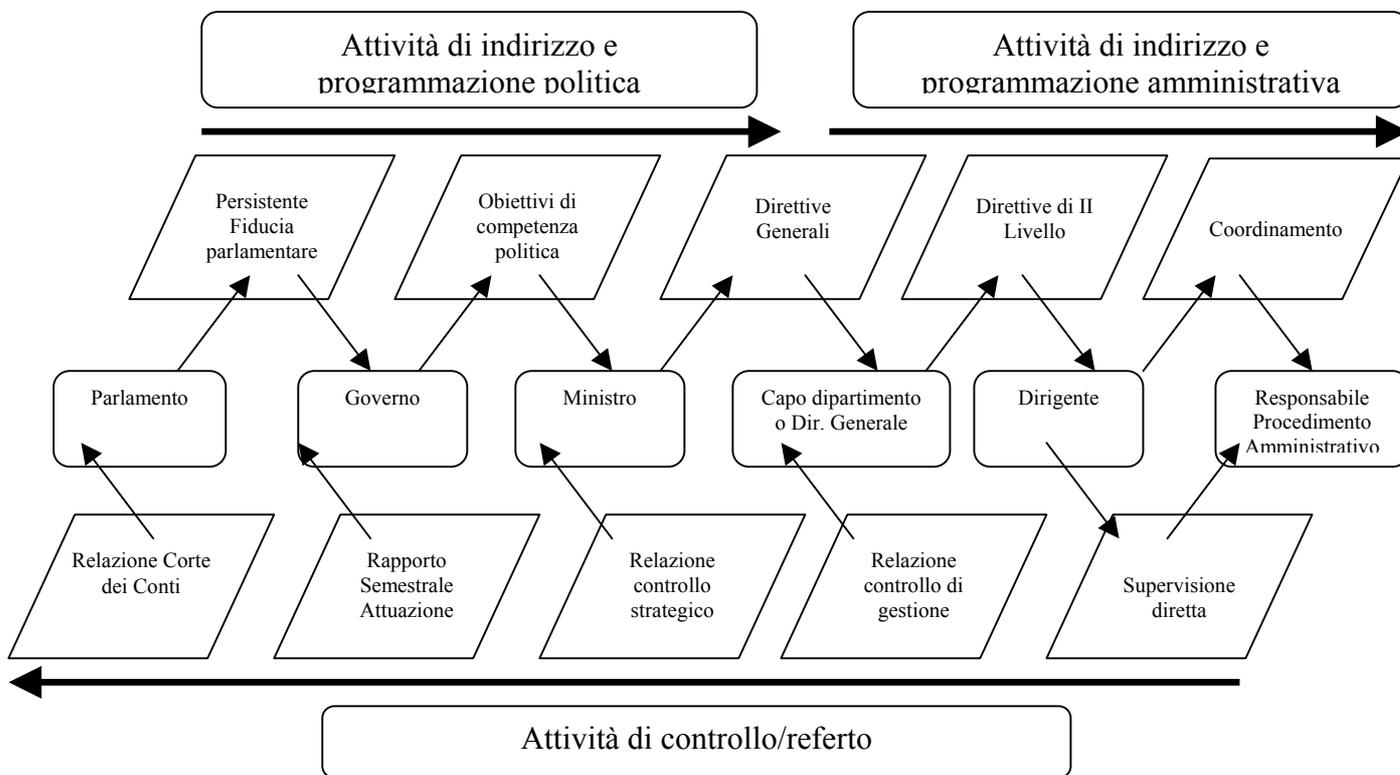


Figura 1.2. Il circuito di attività di indirizzo/programmazione e controllo nella P.A.

Fonte: IV Rapporto sull'attuazione del programma di governo

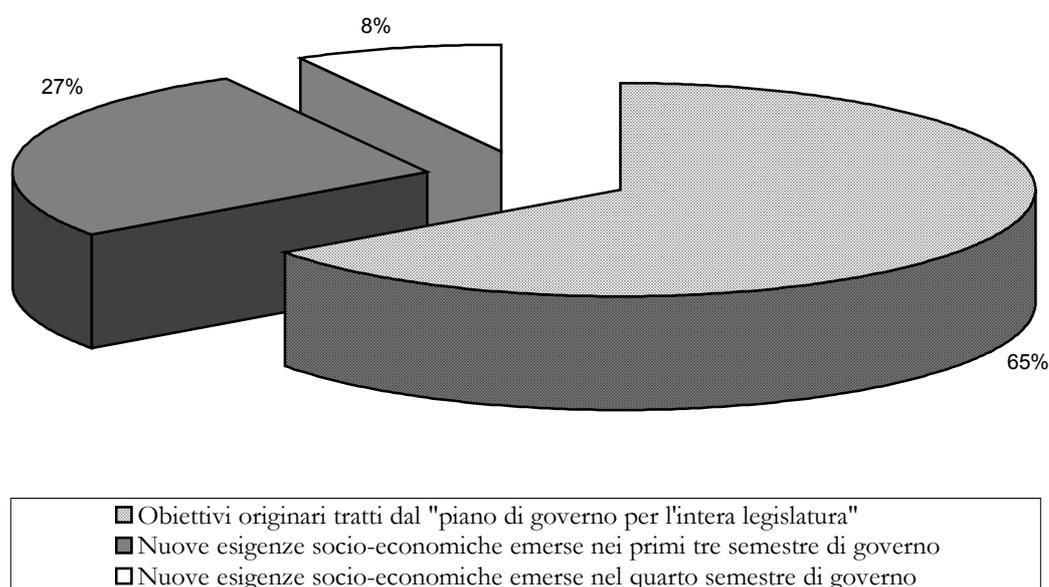


Figura 1.3. Obiettivi originari e sopraggiunti nei primi due anni di governo

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, IV Rapporto sull'attuazione del Programma di governo Giugno 2003.

Tabella 1.1. I punti del *contratto con gli italiani* e l'agenda di metà legislatura

	<i>Azioni intraprese</i>	<i>Risultati già indicati dal governo</i>	<i>Nuovi obiettivi in agenda</i>
Riduzione fiscale	Legge Tremonti; Legge finanziaria 2003; L.80/2003; L.265/02	"Scudo fiscale"; Strumenti per bilanciare l'abbattimento (cartolarizzazioni, dismissioni, vendita patrimonio immobiliare pubblico); riduzione elusione fiscale	Riduzione aliquote
Sicurezza dei cittadini	Azione contro terrorismo; L. 189/2002 ("Bossi-Fini"), ddl sviluppo del Mezzogiorno; Legge Finanziaria 2004; ddl istituzione Eurojust; ddl misure contro la prostituzione	Poliziotto/Carabiniere di quartiere; Incremento dotazioni forze dell'ordine; Nuovo Codice della strada; Codice di autoregolamentazione internet e minori	Lotta al terrorismo (interno ed internaz.) Sicurezza manifestazioni sportive Sicurezza aeroporti
Nuovo welfare	Legge finanziaria 2002; Legge finanziaria 2003; Ddl Riforma delle pensioni	Fondo asili nido; Pensioni minime a 516,46 euro; Assegno "una tantum" per ogni nuova nascita; Lotta al carovita; Fondo per attività dei Comuni	Attenzione sui minori
Lavoro	Legge finanziaria 2003; L.30/2003 (Biagi); DL 276/03; DL 195/02; DL 210/02 emersione sommerso.	Riforma del mercato del lavoro; Regolarizzazione lavoro di extracomunitari	Riforma previdenziale
Grandi infrastrutture	Legge obiettivo		Apertura vari cantieri

Nota: le *azioni intraprese* sono costituite dai punti che i *rapporti sull'attuazione programma* collegano al programma; i Risultati indicati sono quelli contenuti nella *Struttura di Sintesi del programma di governo (2003)*. I *nuovi obiettivi* sono desunti dal *Bilancio di metà legislatura* e dai comunicati del Presidente del Consiglio dei Ministri.

2. La performance del governo

Scheda

Iniziative totali promosse al 15 Maggio 2004 (tre anni)	452
Decreti legge approvati (tre anni)	120 (85,7%)
Questioni di fiducia poste dal governo in Parlamento (tre anni)	16
Provvedimenti varati dal in attuazione del programma (tre anni)	80
Leggi del governo approvate che applicano elementi programmatici (tre anni)	49
Numero di disegni di legge delega varate dal governo (tre anni)	20
Disegni di legge delega approvati dal parlamento (tre anni)	7
Iniziative promosse nel primo anno	175
Iniziative promosse nel secondo anno	156
Iniziative promosse nel terzo anno	121
Iniziative del primo biennio approvate con emendamenti dell'opposizione	58
Entità della manovra finanziaria varata dal governo per il 2004	11.970.000 €

2.1 Tempi e modi dell'iniziativa legislativa

Come è naturale, cominciamo la nostra analisi annuale della performance del Governo Berlusconi II osservando la natura della sua iniziativa legislativa. La Tabella 2.1 riporta appunto i dati sull'iniziativa relativa al periodo giugno 2003 - maggio 2004. Dati che si prestano ad una comparazione con le analoghe evidenze riscontrate nei primi due anni di governo e registrate nella prima edizione del *Rapporto sul governo italiano*. In valori assoluti, innanzi tutto, **il terzo anno segna un certo rallentamento della produzione legislativa dell'esecutivo**. I 121 provvedimenti licenziati dal Consiglio dei Ministri nell'ultimo anno di attività confermano la riduzione già avvenuta tra il primo ed il secondo anno i cui "bilanci" si erano chiusi rispettivamente a 175 e 156 provvedimenti emanati⁸.

In verità, la riduzione della produzione legislativa da parte del governo tra il secondo ed il terzo anno appare meno marcata se al conteggio sottraiamo il cospicuo numero di disegni di legge di ratifica di trattati internazionali⁹. Il computo dei provvedimenti *significativi* in termini di implementazione delle *politiche* (ddl + dl) scende a 77 nel terzo anno, contro gli 83 del secondo anno e i 125 del primo anno di governo. Questo ci conferma che una "frenata" è avvenuta nel corso del secondo anno e che poi la produzione legislativa dell'esecutivo si è mantenuta su ritmi costanti, sia pure più lenti rispetto al periodo iniziale.

Da sottolineare inoltre come **oltre un terzo dei provvedimenti varati dal governo nell'ultimo anno abbia carattere "di emergenza" essendo costituito da proposte di conversione di decreti legge**. Questo rapporto si attesta al di sopra del 50% se non si tiene conto dei disegni di legge di ratifica. Dato, ancora una volta, non dissimile da quello del secondo anno di governo (quando i dl varati furono 46 su un totale, come detto, di 83 provvedimenti inviati

⁸ Cfr il primo *Rapporto sul governo*; il dato del secondo anno è diverso rispetto a quello del precedente rapporto perché sono stati aggiunti i provvedimenti varati nella seconda metà di maggio 2003

⁹ Decisivo nel ridurre tale distanza è l'ammontare dei disegni di legge di ratifica che scendono dai 73 del secondo anno ai 44 del terzo.

al parlamento), e che si discosta abbastanza da quello del primo anno (quando ai 53 decreti legge varati fecero da “contrappeso” 72 disegni di legge ordinari).

Se è vero che i disegni di legge di conversione hanno per definizione un carattere di emergenza, e quindi non “programmatico”, da queste prime informazioni sembrerebbe confermato il sopraggiungere nel corso di legislatura - un dato sistemico nella tradizione istituzionale italiana e in qualche modo annunciato dai problemi della coalizione di centro-destra nel corso del 2003 - di alcune difficoltà per il governo, nel produrre iniziative di implementazione del proprio programma.

Come avevamo già notato nel primo numero del rapporto, in verità, il governo Berlusconi *conferma* l'uso del decreto legge quale strumento principe del *policy making* ispirato dall'esecutivo¹⁰. È dunque il numero ridotto di provvedimenti ordinari varati dai ministri (dai 72 del primo anno ai 36 del terzo) a destare la maggiore impressione.

Sulla capacità del governo di implementare il proprio programma si tornerà più avanti. Soffermiamoci ora sugli ulteriori caratteri dell'azione legislativa del governo, e in primo luogo sull'iniziativa dei vari ministri. Lo scorso anno avevamo sottolineato un'ampia “divisione del lavoro” all'interno del gabinetto. I dati della Tabella 2.2 correggono in qualche misura tale osservazione, più in termini *qualitativi* che non in valore assoluto. Se è vero, infatti, che il quadro degli attori ministeriali coinvolti nel processo decisionale di governo (in quanto iniziatori di proposte legislative) si allarga in buona sostanza a tutto l'esecutivo, è anche vero che molti ministeri propongono un numero decisamente limitato di proposte di legge, e che due dei ministri “pesanti”, il ministero della Giustizia e quello del Welfare, escono dal novero dei più attivi: probabilmente come conseguenza del loro *impegno esterno* nel difendere, o ridisegnare, provvedimenti strutturali già annunciati ma di difficile realizzazione (es. la riforma dell'ordinamento giudiziario) o nel confronto col Parlamento, con la maggioranza, con le parti sociali (in particolare sulla riforma del sistema pensionistico) o con i soggetti regolati (in particolare il confronto con i giudici).

Il presidente del Consiglio si conferma un importante *policy maker*. **la percentuale di provvedimenti iniziati dal premier aumenta** (Figura 2.1) sia rispetto a quella rilevata nel primo anno (7,4%) che rispetto a quella del secondo anno di governo (5%). Inoltre, pur unendo la propria firma ad un numero progressivamente inferiore di proposte dei vari ministri, rimane forte da parte di Berlusconi la collaborazione, nell'ambito della iniziativa di legge, con i titolari di alcuni dicasteri (in particolare, interni, infrastrutture, politiche agricole, funzione pubblica).

Ad alti livelli di *attivismo* si conferma anche il ministero dell'Economia – soprattutto grazie al suo compito di *iniziatore* della manovra finanziaria (un evento che nel 2004 raccoglie di fatto vari *item* legislativi), ma anche attraverso il disegno di legge sulla tutela del risparmio – ed il ministero dell'Istruzione, responsabile del ddl sul riordino dello stato giuridico dei professori universitari.

Nell'ambito dell'iniziativa parlamentare, **si conferma il calo della richiesta di delega legislativa** (Tabella 2.3), che avevamo già osservato nel secondo anno di governo. Pur tuttavia, si deve notare che, in primo luogo, un “nucleo” di disegni di legge delega rimane tipicamente presente nell'attività di governo (confermando la differenza sostanziale rispetto alle strategie degli esecutivi nella prima repubblica) e, in secondo luogo, il ridimensionamento di questo tipo di iniziativa non significa che non vi sia richiesta di delegazione: infatti, guardando al lato dell'approvazione parlamentare ci accorgiamo che i 2/3 circa delle deleghe che escono dalle camere sono in realtà “nascoste” dentro disegni di legge ordinari.

2.2 Il governo in parlamento

Dopo aver analizzato la produzione di origine governativa osserviamo ora il successo del governo in Parlamento, misurando la percentuale di provvedimenti del governo approvati dall'organo legislativo e la durata media dell'iter legislativo delle iniziative.

Tornando alla Tabella 2.1 notiamo che una percentuale piuttosto bassa di iniziative governative varate nel corso dell'ultimo anno è già stata approvata in via definitiva dal Parlamento italiano. E

¹⁰ Cfr. primo *Rapporto CIRCaP sul Governo*, pag.20.

questo è vero per ogni tipo di provvedimento, ad eccezione ovviamente dei disegni di conversione dei decreti legge. dei 41 dl che il governo Berlusconi ha proposto nel suo terzo anno, infatti, solo 3 non sono stati convertiti in legge (contro i 7 dell'anno precedente) mentre 9, al 15 maggio 2004, erano ancora all'esame del parlamento (e di questi, 6 sono stati già approvati da una delle due camere). I 29 dl già convertiti, comunque, confermano la tendenza ad una lunga durata dell'iter di conversione che avevamo evidenziato lo scorso anno. la grande maggioranza (circa il 62%) dei decreti legge approvati dall'esecutivo negli ultimi dodici mesi, infatti, è stata convertita in legge dopo più di 50 giorni dal varo in consiglio dei ministri, dato questo che non si discosta da quello presentato nella prima edizione del presente rapporto.

Non abbiamo indicatori robusti della capacità mostrata dall'esecutivo di "far passare" le proprie proposte. Tuttavia, un semplice conteggio dei ddl approvati secondo l'anno di varo (Figura 2.2) mostra che **nel terzo anno le iniziative dei ministri incontrano un significativo rallentamento**: la percentuale di ddl approvati nello stesso anno di varo diminuiscono del 10%, mentre il 15% circa delle approvazioni è relativo a iniziative comparse già nel primo anno di governo. In totale i 25 ddl approvati nel terzo anno hanno preso in media 332 giorni, contro i 267 giorni medi dei 32 ddl approvati nel secondo anno ed i 116 di quelli (17) approvati nel primo.

I disegni di legge, e le deleghe, mostrano un tasso di successo di poco superiore al 20%. Qualche ulteriore osservazione, in realtà, è necessaria scorrendo i dati per ministero iniziatore: il ministero dell'Economia, infatti, spicca come un iniziatore molto "seguito" dalla maggioranza con il suo 80% circa di iniziative già approvate. Ma in questo caso il dato nasconde il fatto che questo ministro ottiene l'approvazione di molti provvedimenti dall'iter "prestabilito" quali la legge finanziaria, il disegno di legge sull'andamento dei conti pubblici, il rendiconto generale per l'esercizio finanziario, ecc.

L'altro "caso deviante" è rappresentato dal Ministero per le riforme istituzionali, che in questo anno vede approvato il suo unico provvedimento iniziato (insieme al ministero dell'interno ed a quello per le politiche comunitarie) in attuazione della decisione 2002/72 del Consiglio dell'Unione Europea che stabilisce l'incompatibilità delle cariche tra parlamentare nazionale e parlamentare europeo.

La bassa percentuale di provvedimenti approvati in questo terzo anno, in realtà, rende poco significativi i dati sulla durata media dell'iter legislativo delle iniziative governative così come presentate nelle tabelle 2.1 e 2.2. La Tabella 2.4, invece, che controlla i tempi di approvazione delle varie proposte governative in tutti e tre gli anni, si presta a considerazioni più utili e mostra come circa la metà dei disegni di legge richieda tempi di approvazione di oltre 7 mesi (con una durata media di 251 giorni). Per quanto riguarda i disegni di legge delega, oltre la metà di essi rimane in parlamento più di un anno (con una durata media di 349 giorni). I disegni di legge di ratifica vengono invece approvati, in media, in 269 giorni. Volendo analizzare il ciclo triennale di governo in chiave diacronica, **notiamo un generale aumento dei tempi d'attesa in parlamento per quel che riguarda i disegni di legge ed i disegni di legge delega**: passati in media, rispettivamente da 209 a 251 giorni e da 307 a 349 giorni. Mentre i disegni di legge di ratifica sembrano stabilizzarsi su una durata media pressoché costante (269 contro 251 giorni).

2.3 I temi essenziali dell'azione di governo

Le tendenze generali relative alle strategie di azione nell'arena parlamentare e di difesa della propria iniziativa da parte del governo dicono molto sulla potenzialità di questo attore istituzionale, ma non svelano la concreta capacità di portare a termine episodi legislativi decisivi nel compimento della propria missione. Come per il rapporto 2001-2003, puntiamo allora la nostra attenzione, con una analisi qualitativa, sul cammino delle proposte governative in tre categorie di azione del governo: la politica economica, le riforme istituzionali e gli altri interventi a cui è possibile attribuire un qualche rilievo in termini di impatto di *policy*.

La manovra finanziaria per il 2004

L'osservazione della politica economico-fiscale del governo passa ovviamente per una *lettura* della legge finanziaria 2004, dei suoi “numeri”, e degli obiettivi da questa perseguiti. Sul piano dei contenuti, il governo ha potuto, nel corso del 2003, avanzare le proprie proposte in modo coerente con quanto prefigurato nel documento di programmazione votato nella primavera precedente, sia pure con qualche correzione al ribasso, registrata con la oramai consueta *nota di aggiornamento* di fine settembre. L'entità correttiva della manovra, inizialmente fissata in 16.000 milioni di € - gran parte dei quali estraibili da tagli di spesa - si è assestata alla fine della sessione di bilancio a 11.970 milioni di €, ovvero al di sotto delle due manovre precedenti (entrambe stimate attorno ai 12.500 milioni).

È invece cambiata in modo significativo la strategia messa a punto dal governo per sospingere in parlamento gli aspetti sostantivi della manovra. Contestualmente con il disegno di legge finanziaria, a fine settembre il governo presentava un decreto (il dl 269 del 30 settembre 2003), teso a favorire “lo sviluppo dell'economia e la correzione dell'andamento dei conti pubblici”. Come il governo stesso spiegava in una nota, il ricorso all'adozione di un provvedimento d'urgenza nasceva dall'esigenza, oltre che di prorogare alcuni termini in scadenza, di offrire un quadro di certezze riguardo ad alcuni interventi programmati, nonché di avviare misure immediate per stimolare l'economia con particolare riguardo ai settori in grado di incidere maggiormente sullo sviluppo e la competitività del sistema Italia.

Tra le misure contenute nel provvedimento (una vera “legge finanziaria” di ben 53 articoli), troviamo un **nuovo condono edilizio**, un **concordato preventivo**, un **bonus di 1.000 euro per i figli dal secondo in poi** nati dopo il primo dicembre 2003, la **trasformazione della Cassa depositi e prestiti in Spa**, l'istituzione dell'**Agenzia per il farmaco**, e varie disposizioni di natura fiscale riunite sotto l'etichetta di “**lotta contro il carovita**”. Sotto il mero profilo della conflittualità interna al governo nella fase di formulazione, **si tratta di una delle manovre più “facili” degli ultimi anni**. Così come relativamente “non costoso” è l'iter parlamentare di questa manovra, anche grazie alla blindatura da parte del governo che chiede per ben cinque volte la fiducia sui due documenti portanti della manovra (la legge finanziaria e il *decretone*) superando possibili ostruzionismi e congestioni parlamentari attraverso la preparazione di vari *maxi-emendamenti*, in particolare sul testo del decreto.

Le riforme istituzionali

L'agenda delle riforme istituzionali del governo ha visto varato – leggermente in anticipo rispetto alla *tabella di marcia* stabilita dal programma di legislatura¹¹ - il disegno di legge che modifica la parte II della Costituzione. Tale progetto prevede tra l'altro l'istituzione del Senato federale, l'introduzione della nozione di capitale federale e la ridefinizione dei compiti delle regioni¹². Il ddl è *uscito* dal Consiglio dei Ministri il 17 ottobre 2003 su iniziativa del Presidente del Consiglio, del Vice Presidente e dei ministri per le Riforme Istituzionali e delle Politiche Europee (in questo senso **le quattro componenti partitiche dell'alleanza di governo, dopo qualche schermaglia iniziale, sembrano essersi schierate in maniera compatta**) e, dopo essere stato approvato in prima lettura dal Senato (il 25/03/2004) giace ora all'esame della Camera dei Deputati¹³.

Tra i provvedimenti di carattere costituzionale messi in cantiere nei primi due anni di governo, negli ultimi 12 mesi l'esecutivo ha ottenuto l'approvazione (dopo 567 giorni) da parte del parlamento, del disegno di legge che modifica l'articolo 51 della Costituzione introducendo il principio delle pari

¹¹ La riforma dello Stato è inserita nella *fase 4* (da completare entro il quarto anno) dell'agenda di governo allegata al programma ufficiale presentato nel 2001

¹² Il progetto di riforma, se approvato, inciderebbe su vari articoli della costituzione: il 114, 116, 117, 118, 120 126 e 127, ponendosi quantitativamente come la più ampia revisione costituzionale mai attuata dall'introduzione della carta del 1948..

¹³ In Parlamento la compattezza della maggioranza appare meno inequivocabile, come dimostra l'*insofferenza* del Ministro Castelli giunto a minacciare l'uscita dei ministri leghisti dal governo di fronte al protrarsi dell'esame del disegno di legge da parte del Senato (cfr. la tabella sui conflitti)

opportunità, mentre *attende* ancora il via definitivo per il disegno di legge che da attuazione all'articolo 122 della Carta Costituzionale (in materia di ineleggibilità, incompatibilità e sistema di elezione del Presidente, della Giunta e dei consiglieri regionali) e che è in terza lettura al Senato (a 846 giorni dal varo in Consiglio dei Ministri) e di quello sulla *devoluzione*, anch'esso in terza lettura (al Senato, con un iter lungo già 836 giorni).

Le riforme di maggior portata

In generale, sono molti i provvedimenti "pendenti" che hanno un diretto collegamento con gli obiettivi centrali del Governo Berlusconi II; e che rappresentano il "prezzo" pagato alla conflittualità intra-governativa ed alla congiuntura politica. Tra questi abbiamo evidenziato (Figura 2.3) alcune leggi di riordino generale (in materia ambientale, previdenziale ed economica) che stazionano in parlamento da un tempo compreso tra uno e tre anni.

Cercando di focalizzare, nella serie dei provvedimenti, alcune riforme di ampio respiro in vari settori di *policy making*, possiamo concentrarci sui quelli varati nei due anni precedenti (quindi già oggetto di riflessione nel primo rapporto CIRCaP) che hanno più caratterizzato il dibattito politico anche nell'ultimo anno. In particolare, ci si riferisce alla delega sulla riforma delle pensioni che presenta un iter particolarmente lungo (è attualmente in terza lettura alla Camera dopo quasi 900 giorni dalla delibera in Consiglio dei Ministri) ed è stata motivo di ripetuti ed aspri conflitti all'interno della compagine ministeriale (cfr. nella prossima sezione la tabella sulla conflittualità ministeriale). Significativo anche il percorso del disegno di legge delega sulla riforma dell'ordinamento giudiziario, in parlamento da ben oltre due anni e recentemente al centro dell'attenzione mediatica per alcune divisioni emerse nella maggioranza sulla questione della separazione delle carriere dei magistrati¹⁴.

Venendo alle nuove iniziative contenenti provvedimenti messi in cantiere dal giugno 2003 ad oggi, l'esecutivo si è attivato, in particolare, con il decreto legge che completa la modifica al codice della strada (approvato dal parlamento dopo 34 giorni dal varo in Consiglio dei Ministri), con il disegno di legge sulla tutela del risparmio (deliberato, dopo un serrato confronto tra diverse componenti ministeriali, il 03/02/04, ed attualmente all'esame delle commissioni Finanze ed attività produttive della Camera), con la delega per la revisione del codice di procedura civile (varato il 24/10/03 e tutt'ora in commissione giustizia alla Camera) e con il disegno di legge delega per il riordino dello stato giuridico dei professori universitari (approvato dal Consiglio dei Ministri il 16/01/04 e sotto *scrutinio* della commissione cultura della Camera).

Tranne che nel caso del decreto legge sul codice della strada, tutti questi provvedimenti non sono ancora diventati leggi, e poiché costituiscono l'oggetto di recenti approvazioni da parte del Consiglio dei Ministri, non si prestano ad una analisi complessiva del "successo" del governo nel portare a compimento il *policy making*. In ogni caso se, come fatto nella scorsa edizione del rapporto, scegliamo di utilizzare l'*impatto* sui mezzi di comunicazione come un indicatore della "significatività" dell'iniziativa del governo nell'*arena politica*, notiamo che provvedimenti di questo tipo si sono mostrati piuttosto "visibili" già nella fase "ascendente" di presentazione parlamentare: il loro indice di *impatto mediatico*¹⁵ è infatti attorno al massimo punteggio da noi attribuito a questa variabile (2), rispetto ad una media complessiva delle iniziative legislative dell'esecutivo che invece si attesta attorno allo 0,5.

La Figura 2.4 focalizza il nesso tra insieme di normative condotte dal governo e struttura del programma di governo. Seguendo l'affinità tra le tematiche centrali delle proposte di governo e la

¹⁴ Cfr. al riguardo M. Galluzzo, *Ultimo vertice sulla verifica. Fini e Follini non ci vanno*, Corriere della Sera, 18/02/04.

¹⁵ Si tratta della indicizzazione (con range 0/2) della distribuzione media 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. Il punteggio è 0 quando non vi è alcuna copertura, 1 quando si riporta nella cronaca l'avvenuta decisione, 2 quando la stessa cronaca o i commenti discutono l'impatto dei provvedimenti.

scansione delle missioni e degli obiettivi del programma originario, abbiamo potuto costruire una distribuzione che definiamo appunto quella della *attività di programma*, controllandone l'andamento sui tre anni di vita dell'esecutivo. Come è facilmente visibile nel grafico, tale attività di implementazione diretta delle idee guida del programma non sembra cresciuta dopo la “verifica di inizio 2004”, anche se, d'altro lato, si deve dire che non è venuta mai meno, mantenendosi nel corso dell'ultimo anno di governo un andamento costante di circa due iniziative mensili di portata programmatica, con una salienza media di questo tipo di iniziativa legislativa oscillante attorno al 30% del complesso della proposta del governo.

In un momento difficile per la ridefinizione dell'agenda, sia per i vincoli interni che per una serie di evidenti vincoli internazionali, sembra dunque diminuito il ritmo di produzione di “grandi leggi” di riforma. Le due leggi “forti” che sono state approvate nel terzo anno (Figura 2.5) sono evidentemente giunte al termine di un faticoso percorso parlamentare, in un caso (l'adeguamento alla riforma del titolo V costituzionale del 2001) per meri motivi procedurali, ma nel secondo (la *legge Gasparri*) a seguito di scontri politici duri e di un veto presidenziale molto circostanziato, che se da un lato ha segnato un punto a favore dell'opposizione, dall'altro ha garantito al governo lo spazio per una pronta correzione.

Il governo, inoltre, non ha rinunciato a portare avanti una serie rilevante di elementi di innovazione (in questo senso una vera verifica nel senso di “sospensione di funzioni di indirizzo politico” non è effettivamente esistita) e sono emerse a più riprese delle “leggi di correzione” soprattutto nel settore della finanza pubblica – grazie ad una risoluta conduzione della sessione parlamentare di bilancio - ed in vari comparti amministrativi. Per sostenere tali iniziative, si è tornati con decisione all'adozione di uno strumento “di chiusura” come la questione di fiducia, che nel terzo anno è stata applicata ben 8 volte, contro le 6 del primo anno e le 3 del secondo (Figura 2.6).

Tabella 2.1. Provvedimenti varati dal Consiglio dei Ministri per tipologia e status iter legislativo

		Deliberati dal Consiglio dei Ministri		Approvati definitivamente dal Parlamento (20/5/2004)		Pendenti, approvati da un ramo del Parlamento		Durata media iter parl. provvedimenti approvati definitivamente
		N	%	N	%	N	%	N.giorni
I Anno giu'01- mag'02	DI	53	30.3	53 ^a	100	-	-	54
	Ddl	62	35.4	48	77.4	7	50.0	294
	Rat	50	28.6	47	94.0	2	66.7	304
	Ddld	10	5.7	6	60.0	3	75.0	307
	Tot.	175	100	153	87.4	12	57.1	216
II Anno giu'02- mag'03	DI	46	29.4	39 ^b	84.8	-	-	53
	Ddl	32	20.5	20	62.5	4	33.3	207
	Rat	73	46.8	65	89.0	5	62.5	257
	Ddld	5	3.2	1	20.0	3	75.0	601
Tot.	156	100	125	80.1	12	50.0	188	
III Anno giu'03- mag'04	DI	41	33.9	29 ^c	70.7	6	66.7	54
	Ddl	31	25.6	7	22.6	4	16.7	89
	Rat	44	36.9	11	25.0	19	57.6	188
	Ddld	5	4.2	0	0.0	0	-	-
Tot.	121	100	47	38.8	29	40.8	90	

^a Comprende un dl che, pur approvato dal Parlamento, è decaduto dopo il rinvio del Presidente della Repubblica ^b Non si tiene conto di 7 dl decaduti per mancata conversione nei termini

^c Non si tiene conto di 2 dl decaduti per mancata conversione nei termini, e di un dl respinto

* * *

Tabella 2.2. Iniziative del governo e percentuale dei provvedimenti approvati dal Parlamento, per tipologia e ministro iniziatore (III Anno)

	Iniziative varate dal Consiglio dei Ministri						% provvedimenti approvati definitivamente e durata media (in giorni) dell'iter parlamentare ^a				
	DI	Ddl	Rat	Ddld	Tot	(%)	DI	Ddl	Rat	Ddld	Tot.
Pres. Consiglio	8	4	-	1	13	10.7	75.0	0.0	-	0.0	46.2 (51)
Giustizia	1	2	-	1	4	3.3	100	0.0	-	0.0	25.0 (57)
Economia	4	5	-	-	9	7.4	75.0	80.0	-	-	77.8 (84)
Istruzione	3	3	-	1	7	5.8	66.7	0.0	-	0.0	22.6 (73)
Difesa	1	2	-	1	4	3.3	100	50.0	-	0.0	50.0(100)
Sanità	3	1	-	-	4	3.3	33.0	0.0	-	-	25.0 (31)
Welfare	1	-	-	-	1	0.8	0.0	-	-	-	0.0
Agricoltura	2	-	-	-	2	1.7	100	-	-	-	100 (75)
Trasporti	4	-	-	1	5	4.1	25.0	-	-	0.0	20.0
Interno	4	1	-	-	5	4.1	100	0.0	-	-	80.0 (44)
Pol. comunitarie	-	1	-	-	1	0.8	-	0.0	-	-	0.0
Comunicazioni	1	-	-	-	1	0.8	100	-	-	-	100 (65)
Esteri	2	6	44	-	52	43.0	100	16.7	25.0	-	26.9(156)
Cultura	2	1	-	-	3	2.5	50.0	0.0	-	-	33.3 (56)
Pari opportunità	-	1	-	-	1	0.8	-	0.0	-	-	0.0
Riforme ist.	-	1	-	-	1	0.8	-	100	-	-	100 (33)
Attività prod.	3	1	-	-	4	3.3	66.7	0.0	-	-	50.0 (53)
Vice presidenza	-	2	-	-	2	1.7	-	0.0	-	-	0.0
Funzione pubb.	1	-	-	-	1	0.8	100	-	-	-	100 (54)
Ambiente	1	-	-	-	1	0.8	100	100	-	-	100 (62)
Tot.	41	31	44	5	121	100	70.7	22.6	25.0	0.0	38.8 (90)

^a Si considera l'iter a partire dalla data del varo dell'iniziativa in Consiglio dei Ministri (e non da quella della presentazione della stessa in Parlamento).

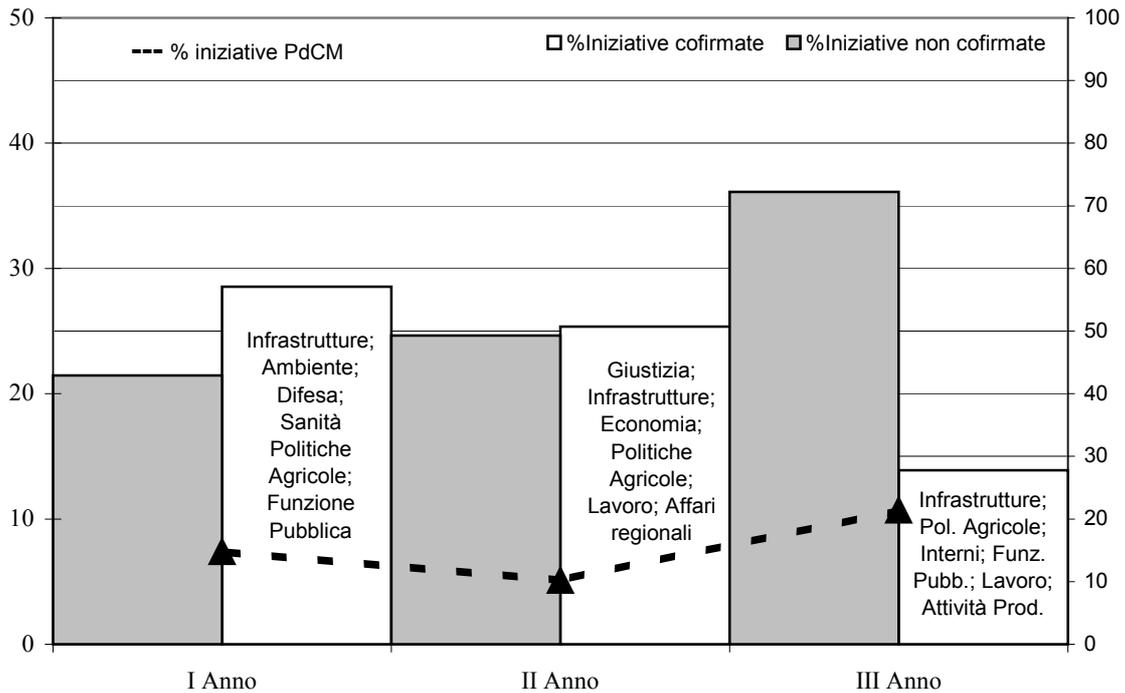


Figura 2.1. Iniziative co-firmate dal premier e proposte unicamente dal premier

Nota: sono riportati nella barra bianca i ministri le cui iniziative vengono co-firmate dal Presidente del Consiglio in una percentuale superiore al 70%.

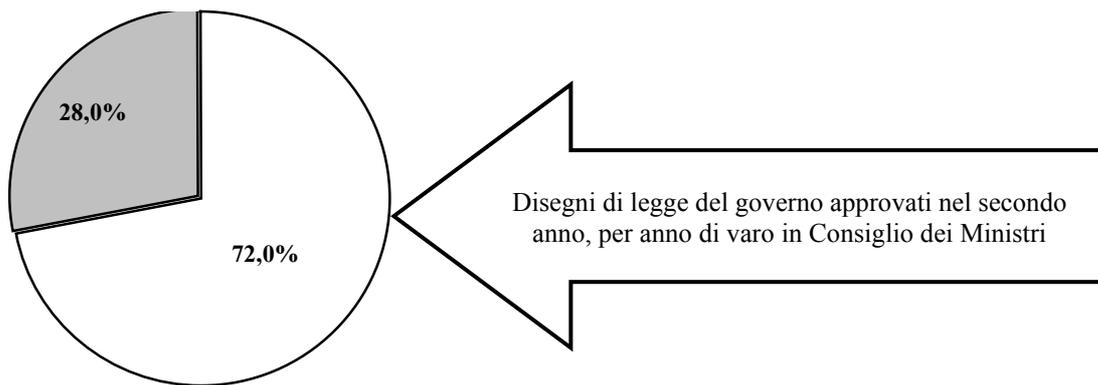
* * *

Tabella 2.3. Disegni di legge delega proposti dal governo e approvati dal parlamento

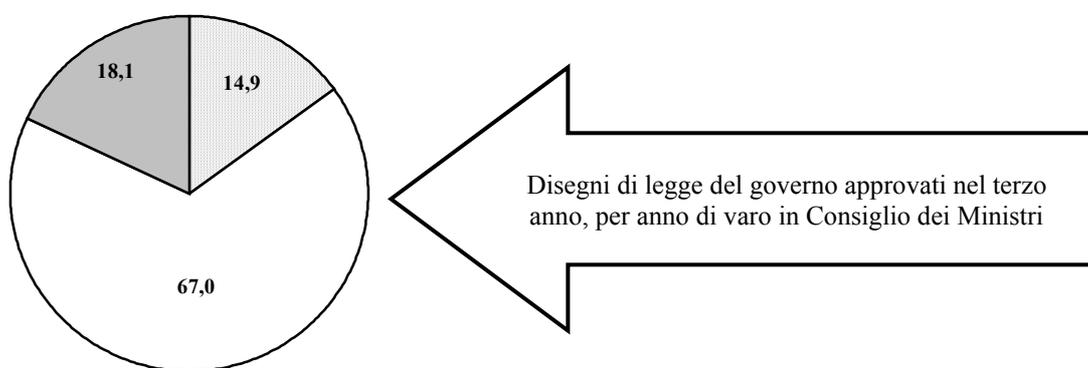
	giu.'2001-mag'02		giu'02-mag'03		giu'03-mag'04	
	Ddld. Proposti	Ddld. approvati	Ddld. proposti	Ddld. approvati	Ddld. proposti	Ddld. approvati
Economia/finanza	2	2	1	0	1	0
Giustizia	2	0	-	-	2	0
Lavoro/welfare	2	1	1	0	-	0
Istruzione	1	1	-	-	1	0
Sanità	-	-	1	0	-	0
Europa	1	1	-	-	-	0
Altro	2	1	2	1	-	0
Tot.	10	6	5	1	5	0

Tabella 2.4. Tempi di Approvazione dei provvedimenti del governo

	Ddl		Ddld		Rat		Tot.	
	%	% cum.						
1 mese	1.3	1.3	-		-		4.3	4.3
2 mesi	6.7	8.0	-		1.6	1.6	31.1	35.4
3 mesi	9.3	17.3	14.3	14.3	-	-	6.5	41.8
4 mesi	13.3	30.7	-	14.3	2.4	4.0	4.0	45.8
5 mesi	13.3	44.0	14.3	28.6	3.3	7.3	4.6	50.5
6 mesi	2.7	46.7	-	28.6	10.6	17.9	4.6	55.1
7 mesi	5.3	52.0	-	28.6	13.8	31.7	6.5	61.5
8 mesi	4.0	56.0	-	28.6	15.4	47.2	6.8	68.3
9 mesi	8.0	64.0	-	28.6	14.6	61.8	7.4	75.7
10 mesi	4.0	68.0	-	28.6	14.6	76.4	6.5	82.2
11 mesi	6.7	74.7	14.3	42.9	7.3	83.7	4.6	86.8
12 mesi	4.0	78.7	14.3	57.1	2.4	86.2	2.2	88.9
13 mesi	2.7	81.3	-	57.1	2.4	88.6	1.5	90.5
14 mesi	1.3	82.7	-	57.1	0.8	89.4	0.6	91.1
15 mesi	4.0	86.7	14.3	71.4	2.4	91.9	2.2	93.2
16 mesi	-		14.3	85.7	3.3	95.1	1.5	94.8
17 mesi	2.7	89.3	-	85.7	0.8	95.9	0.9	95.7
18 mesi	2.7	92.0	-	85.7	0.8	96.7	0.9	96.6
19 mesi	2.7	94.7	-	85.7	1.6	98.4	1.2	97.8
20 mesi	-		14.3	100	0.8	99.2	0.6	98.5
Oltre 20 mesi	5.3	100.0	-	100	0.8	100.0	1.5	100.0



- % provvedimenti varati nel I anno
- % provvedimenti varati nel II anno



- % provvedimenti varati nel I anno
- ▨ % provvedimenti varati nel II anno
- % provvedimenti varati nel III anno

Figura 2.2. Approvazione dei Disegni di legge governativi per anno di varo in Consiglio dei ministri

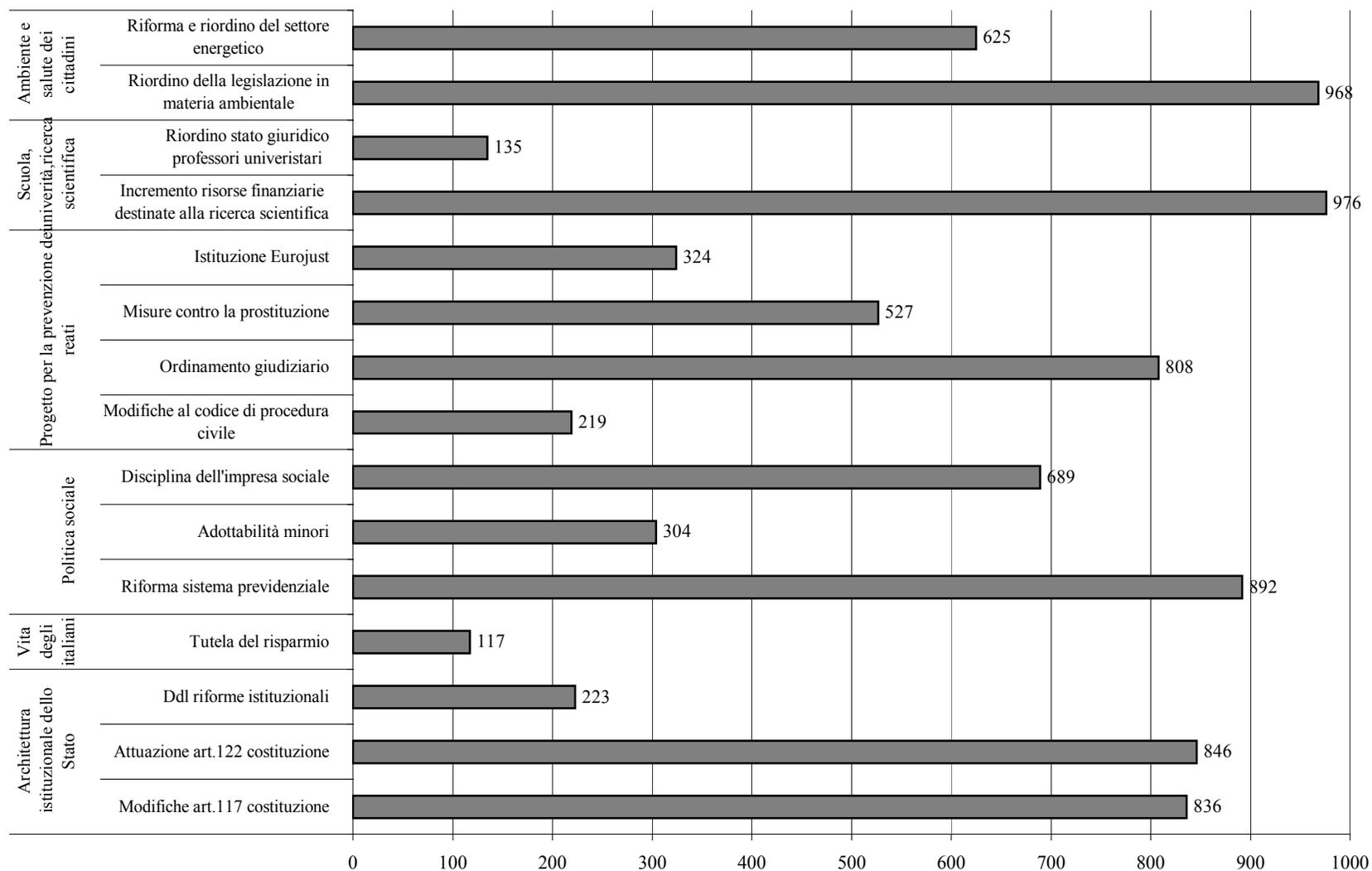


Figura 2.3. Principali *pendenze* in parlamento dei provvedimenti varati dal governo per “strategia” programmatica (durata in giorni al 20/05/04)

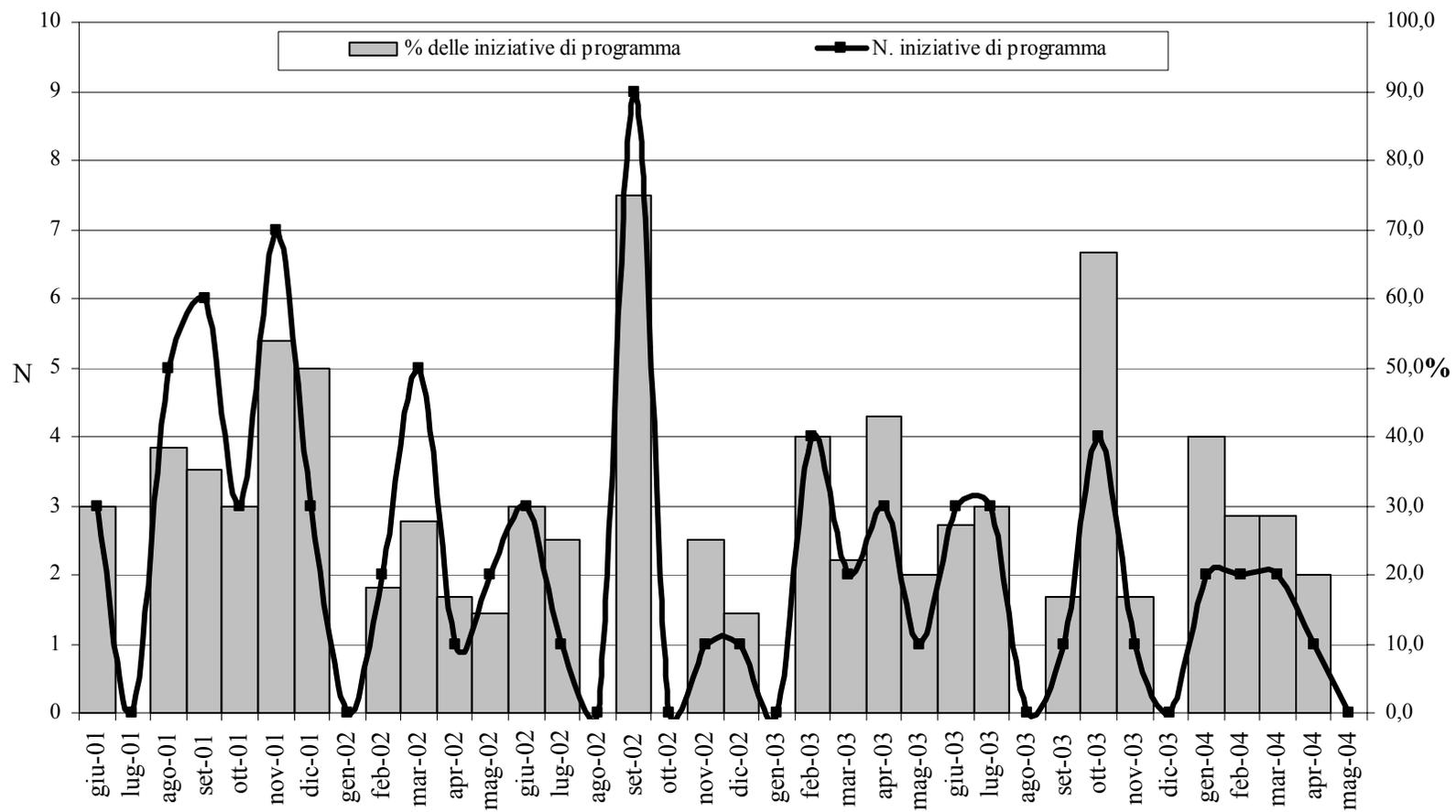


Figura 2.4. Numero mensile di iniziative di programma e percentuale sul totale mensile di iniziative

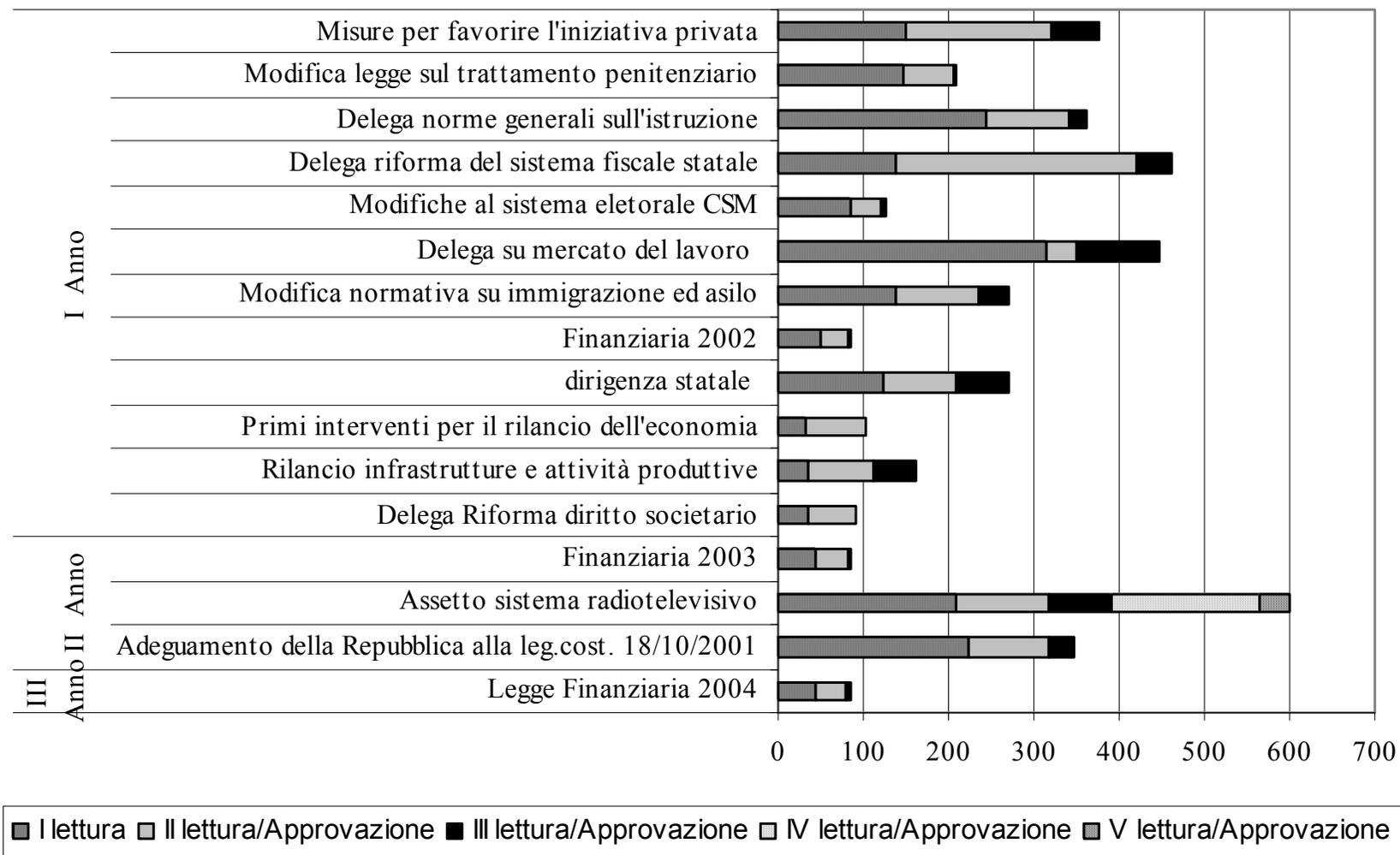


Figura 2.5. Iter dei più importanti provvedimenti governativi divenuti legge (In giorni) giugno 2001/giugno 2004

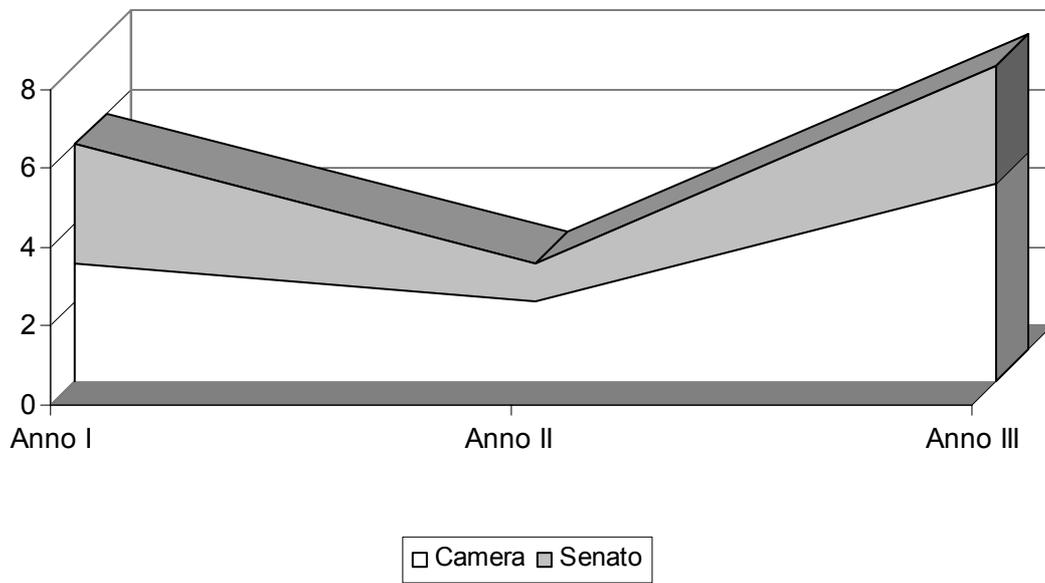


Figura 2.6. Questioni di Fiducia presentate dal governo Berlusconi II

3. Ruolo del Premier e costi della coalizione

Scheda

% di iniziative del governo co-firmate dal Presidente del Consiglio nel terzo anno di governo	27,8%
% di iniziative del governo co-firmate dal Presidente del Consiglio (nel complesso dei tre anni di governo)	47%
Interventi del Presidente del Consiglio in Parlamento (Giugno 2003-Maggio 2004)	8
Conflitti rilevati tra ministri (tra parentesi media annuale)	123 (70)

3.1 Il consolidamento della premiership nel sistema maggioritario

Sin dalla fase elettorale, nella primavera del 2001, e poi con la formazione del gabinetto Berlusconi, si è costantemente discusso il tema della *leadership forte* che connoterebbe questo tipo di esecutivo e che costituirebbe comunque una delle innovazioni più rilevanti nella forma di governo italiana, a seguito della sterzata maggioritaria. Le motivazioni sulle quali si fa leva, per distinguere questa esperienza rispetto al passato della prima (ma anche della seconda) repubblica sono note: si tratta del primo governo “maggioritario” frutto di un ribaltamento dell’equilibrio nei consensi tra maggioranza e opposizione e del primo governo guidato da un leader incontrastato di coalizione (e del partito principale di tale coalizione) che aveva guidato con la stesso ruolo di *primus* l’opposizione parlamentare nella legislatura precedente.

Dunque, un punto essenziale della sfida lanciata dai governi della fase “maggioritaria”, e in particolare con la nascita del governo Berlusconi II, era costituito dall’individuazione di una precisa responsabilità da parte della guida dell’esecutivo. Nel I *Rapporto sul governo italiano* ci eravamo soffermati soprattutto sul ruolo del Presidente del Consiglio come *iniziatore* dell’azione di governo e come *elemento unificante* della coalizione. Avevamo notato un certo attivismo del premier durante le fasi di conflittualità all’interno del governo, attraverso i richiami, già pochi mesi dopo la nascita del suo gabinetto, all’unità di azione ed alla coerenza con gli impegni presi, sia attraverso una azione diretta sui ministri, sia attraverso vari messaggi ai partiti della coalizione. Avevamo però anche osservato i limiti che tale azione incontra nell’attuale quadro politico della maggioranza. Invece di un’azione decisa di controllo sulle deleghe ministeriali e sottosegretariali, si ha spesso una vera e propria azione di rimessa, attendendo il premier una risoluzione consensuale tra le parti in lite, oppure intervenendo in modo tardivo, giustificando più posizioni.

Come si è trasformato tale ruolo nell’anno importante della verifica e del semestre di presidenza italiana dell’Ue, e più in generale in una fase cruciale di metà legislatura, nella quale tutti attendevano un rilancio dell’azione di governo? Tentare di fornire un quadro di sintesi dei temi e della dinamica della verifica di governo non è un compito semplice per almeno due motivi: in primo luogo, molti dei motivi di confronto in sede di verifica sembrano ripercorrere, accentuandole, le linee di conflitto già da tempo apertesesi all’interno del governo (in tal senso è difficile individuare l’ “inizio” della verifica): una lettura attenta del confronto all’interno dell’esecutivo mostra per esempio che un nodo centrale della verifica, la riforma del sistema previdenziale, è causa di reiterati contrasti tra membri del governo almeno dalla metà del 2002. In secondo luogo, alcune importanti questioni emerse nell’ultimo anno non sembrano essere state ancora risolte dal documento di fine verifica varato dalla maggioranza nel febbraio 2004 (in questo senso è anche difficile individuare il “punto finale” della verifica): la questione delle competenze in materia economica del Vice Presidente del Consiglio, per esempio, rimane al centro di varie incomprensioni tra gli alleati.

Al fine di chiarire questo intricato aspetto, la tabella 3.1 propone un quadro sintetico dei motivi salienti che hanno caratterizzato il lungo periodo della verifica di governo iniziata all’indomani delle

amministrative di maggio 2003. Nella tabella abbiamo messo in luce 5 questioni fondamentali: la collegialità nella gestione delle politiche economiche del governo, le competenze del ministero dell'economia (in qualche misura si tratta della riproposizione della questione precedente ma con precise implicazioni in termini di riforma strutturale del governo), la riforma delle pensioni, la devoluzione, la riforma dell'ordinamento giudiziario

La tavola non ci aiuta in realtà a ricostruire un quadro cronologico della verifica. Ma si può asserire, avendo selezionato soltanto i punti generali di un confronto così lungo e faticoso tra le parti in gioco, che ognuna di tali questioni sia in realtà stata dibattuta per mesi interi all'interno della maggioranza. Inoltre, la tabella ribadisce che **molti dei problemi emersi durante la verifica sono ancora sul tappeto**: e la sensazione che emerge da questo prospetto è che dopo le elezioni europee ed amministrative esse debbano tornare ad agitare i rapporti all'interno della maggioranza.

Se è difficile tracciare un bilancio dei *risultati* della verifica, è tuttavia possibile individuare alcuni indicatori della portata che essa ha avuto sull'azione del governo e sulla vita della maggioranza. Innanzitutto, la constatazione che abbiamo già avanzato sulla diminuzione della produzione legislativa del governo può ora essere letta anche come un effetto *stallo*, provocato dalla necessità di risolvere le questioni centrali che ridefinivano l'agenda programmatica del governo tra la fine del 2003 e i primi due mesi del 2004.

Il livello di conflittualità all'interno della compagine ministeriale, che **mostra una decisa impennata proprio a partire da giugno 2003** (Figura 3.1), rivela che una verifica così sofferta e non troppo chiara nella sua agenda, ha complicato più che risolto le difficoltà nei rapporti all'interno della coalizione. E non è un caso che alcune questioni *sensibili* che pure rappresentavano obiettivi già accettati dalle parti (una su tutte la riforma del sistema radio-televisivo) abbiano finito col rappresentare momenti di *voive* anche in sede di verifica. La misura di un certo rischio di *destabilizzazione* nella maggioranza, provocato dal prolungarsi della verifica, è indirettamente desumibile dal numero relativamente alto – quanto meno rispetto alle 8 registrate nei primi 24 mesi di governo - di sconfitte parlamentari¹⁶ collezionate dal governo nel corso dell'ultimo anno (tabella 3.2).

3.2 Il ruolo del Presidente del Consiglio nelle fasi di confronto all'interno della maggioranza

Altri indicatori qualitativi possono essere individuati per descrivere la dinamica di risoluzione dei conflitti e la capacità mostrata dal leader del governo di dirimere tali conflitti e trasformarli in forza propulsiva per l'azione di *policy making*. Abbozzando una riflessione, del tutto provvisoria, sul ruolo di Silvio Berlusconi in questo terzo anno di attività del suo esecutivo, possiamo fare riferimento a due aspetti: l'appello alla “pacificazione” in forma pubblica di fronte alle proteste ed alle polemiche sollevate all'interno della maggioranza o dello stesso governo, e la presenza parlamentare attraverso comunicazioni e chiarificazioni sull'agenda del governo.

Sotto questo aspetto, **l'anno terzo di questo esecutivo ha mostrato una sostanziale ambiguità che conferma l'ambizione politica del governo e del suo premier, ma sospende il giudizio sulla capacità politica di trasformare i conflitti in atteggiamenti risoluti**. Rispetto allo scorso anno, il Presidente del Consiglio appare meno propenso al “richiamo” di ministri “dissidenti” ad adotta spesso una tattica attendista (tattica che per la prima volta dall'avvio dell'esecutivo contempla anche la possibilità di rinviare i consigli dei ministri che avrebbero visto l'assenza polemica di una componente partitica). Anche il comportamento specifico del premier nei casi in cui vi è una dura contrapposizione sulla dinamica stessa della verifica (sollevata a turno dalla Lega, da An e poi dall'Udc) mostra un presidente che tende solitamente a “giustificare” il comportamento dei dissidenti di fronte agli alleati, spesso non ottenendo che un poco di tempo per “calmare” gli animi.

Un terzo elemento che possiamo rilevare, nel tentativo di misurare la capacità di controllo della leadership sulle dinamiche di conflitto aperte nella vita quotidiana del governo, è relativo all' autorità

¹⁶ 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.

mostrata sul tema delle scelte in materia di nomine. Sotto questo aspetto, si è notato il procedere a singhiozzo di una serie di questioni. L'esempio forse più illuminante al riguardo è rappresentato dalla crisi dell'Alitalia, trascinatasi per mesi e poi tematizzata nell'agenda di governo, con forti pressioni di un ministro non "di merito" come Maroni, alla fine di Marzo 2003. Alla fine, le analisi giornalistiche leggono nella nomina di Cimoli, e nelle altre decisioni dei due mesi successive, la "vittoria" della posizione del ministro Tremonti, che tuttavia giunge senza una presa di posizione ufficiale del premier e alla fine di un defatigante dibattito.

Rimane invece, e questo è un dato che va nella direzione opposta, la capacità del premier di esercitare un controllo politico più diretto su molti ministri, in particolare i *tecnici* e quelli facenti capo a Forza Italia, e di stringere con loro una sinergia più efficace sotto il profilo della decisionalità e anche sotto quello della comunicazione. È il caso per esempio del rapporto tra presidenza del Consiglio e ministro dell'Istruzione, Ricerca ed Università. Ma in generale, l'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, non soltanto non è stato utilizzato, ma è stato risolutamente negato dal premier come un possibile strumento di risoluzione dei conflitti. In sostanza, il Presidente del consiglio non può fare lui un *rimpasto*, ma può tuttavia impedire che una qualsiasi ipotesi di rimpasto promossa dai partiti della coalizione diventi reale.

3.3 I conflitti nella compagine di governo nell'anno della lunga verifica

Il nostro consueto rilevamento sulla conflittualità emersa nell'ambito della compagine governativa mette in evidenza i problemi emersi nel terzo anno di vita del governo Berlusconi. L'anno della lunga verifica chiesta apertamente da alcuni partner della coalizione. Formalizzata con le iniziative politiche a cavallo tra 2003 e inizio 2004 e poi risoltasi in un lungo periodo in cui si discute di un "rilancio" dell'attività di governo, reso tuttavia difficile dalle tensioni del momento e dalla persistenza di alcuni evidenti contrasti.

In termini numerici, **il terzo anno di vita del governo segna infatti la fase di maggiore conflittualità** (Figura 3.1). Nei mesi autunnali del 2003 il dibattito tra i componenti del governo (e tra le segreterie rispettive partitiche di riferimento) assume i toni della polemica, in particolare nella discussione di proposte specifiche (quella di Fini sul voto agli immigrati per le elezioni amministrative, alcune prese di posizione del ministro dell'Economia) ma più in generale attraverso una richiesta di "verifica" che si è trasformata in un tormentone giornalistico. In realtà, in linea con una logica di indirizzo programmatico e di conduzione non policentrica del governo, il Presidente del Consiglio non accetterà fino in fondo la costruzione di uno scenario di questo tipo. In varie occasioni negherà lo stesso concetto di "verifica", pure utilizzato da molti esponenti della maggioranza e del suo stesso partito, e tenterà di rilanciare l'azione del suo esecutivo parlando direttamente ai singoli ministri o attraverso la sua immagine pubblica.

Tabella 3.1. Questioni, attori e dinamiche negoziali attorno alla “verifica” di governo del 2003-2004

Questione al centro della verifica	Attori che si fanno carico della richiesta	Soluzione proposta	Questione motivo di conflitto tra Ministri?	Questione risolta?
<i>Maggiore collegialità nelle politiche economiche del governo</i>	An, Udc	Consiglio di gabinetto in materia economica e deleghe al vice Presidente del Consiglio	SI: confronto Fini- Tremonti; Salta un primo accordo sul consiglio di gabinetto (luglio 2003)	No: dopo il fallimento dell'accordo (aprile 2004), la questione delle deleghe a Fini è rinviata a dopo le europee
<i>Ridimensionamento del ministero dell'economia</i>	Vice presidente del Consiglio	Scorporare dal Ministero dell'Economia il dipartimento per le politiche di coesione	SI: contrasti con Tremonti; contrarietà della Lega	No: sembra per ora esclusa qualsiasi ipotesi di cambiamento delle competenze del ministero dell'Economia
<i>Riforma previdenziale</i>	Ministro dell'economia	Estensione metodo contributivo/blocco finestre pensionamenti anticipati	SI: Maroni contrario alla modifica della delega sulle pensioni	Parzialmente: emendamento alla delega, ma continui contrasti nella maggioranza
<i>Devolution</i>	Lega Nord	Completamento iter di approvazione e eliminazione formula dell' <i>interesse nazionale</i>	SI: An e Udc contrari alla cancellazione della norma sull'interesse nazionale	SI: il riferimento all'interesse nazionale come tratto distintivo del Senato delle regioni
<i>Riforma ordinamento giudiziario</i>	Presidente del Consiglio	Separazione delle carriere (e non solo delle funzioni) dei magistrati	Parzialmente: dubbi di An e Udc	Si: accordo sottoscritto a chiusura della verifica.

* * *

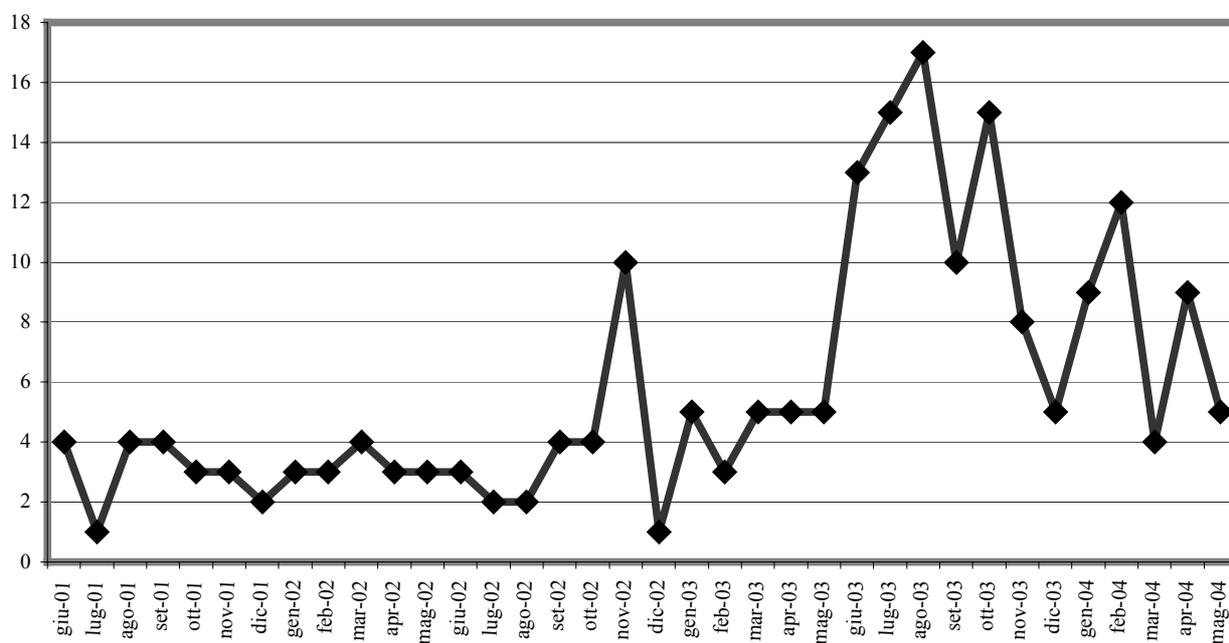


Figura 3.1. Andamento della conflittualità nel governo (2001-2004)

Tabella 3.2. Sconfitte parlamentari del governo Berlusconi II (giugno 2003-maggio 2004)

<i>Mese</i>	<i>issue all'esame del Parlamento</i>	<i>Ramo del parlamento in cui il governo è stato battuto</i>	<i>"motivo" della sconfitta</i>
Luglio 2003	Cessione immobili Difesa	Camera	51 parlamentari di AN e 4 di FI votano un emendamento presentato da RC
Luglio 2003	Decreto <i>mille proroghe</i>	Camera	17 deputati della Lega e 4 dell'Udc votano 4 emendamenti presentati dall'opposizione
Ottobre 2003	Assetto sistema radio televisivo	Camera	Un emendamento della margherita sulla radio digitale passa con 36 "franchi tiratori" della maggioranza (voto a scrutinio segreto)
Ottobre 2003	Vendita immobili di pregio	Senato	Non passa il silenzio-assenso sulla vendita degli immobili di pregio (voto contrario della lega)
Ottobre 2003	Condono edilizio	Senato	Emendamento di An: maggiori vincoli per la sanatoria
Novembre 2003	Finanziaria 2004	Senato	Emendamento della maggioranza che introduce a favore dei Comuni sedi di aeroporti una tassa da un euro sui biglietti aerei dei passeggeri
Gennaio 2004	Giustizia	Camera	L'intero gruppo di An, 14 deputati della Lega e 8 dell'Udc votano la bocciatura di una modifica del governo alla norma sull'indennità di missione dei magistrati
Marzo 2004	Sanità	Camera	Non passa il decreto sulle emergenze sanitarie: molte le assenze tra i banchi della maggioranza.
Aprile 2004	Ddl discoteche	Camera	Emendamento al ddl "Giovanardi" approvato con il voto di 14 deputati di FI (assente la Lega per protesta contro una precedente espulsione dall'aula di 2 propri deputati)
Maggio 2004	Enti locali	Camera	Passa un emendamento dei Ds al decreto sugli enti locali: 17 deputati della lega votano con l'opposizione.

Tabella. 3.3. Principali conflitti all'interno del Governo Berlusconi II (maggio 2003-maggio 2004)

Mese	Principali motivi dei conflitti
Maggio 2003	Fiducia sul decreto "quote latte". AN polemica con la Lega dopo i risultati delle amministrative. Maroni chiede un vertice di chiarimento sulla riforma delle pensioni a Berlusconi e Tremonti Fini chiede un chiarimento dopo i ballottaggi delle amministrative e chiede più collegialità nel governo. Alemanno chiede una "Cabina di regia" a palazzo Chigi per controbilanciare il peso dei ministri <i>tecnici</i>
Giugno 2003	Maroni critica le proposte di Berlusconi sulla riforma delle pensioni. Buttiglione chiede che il governo acceleri su riforma scuola e incentivi per famiglia. Berlusconi rinvia il Consiglio dei Ministri del 13 giugno al quale la Lega aveva annunciato non avrebbe partecipato. Conflitto Bossi-Pisanu su misure per contrastare lo sbarco di immigrati clandestini. Scontro Martino-Castelli su misure di contrasto all'immigrazione clandestina Faccia a faccia Fini-Tremonti su collegialità nella gestione della politica economica AN minaccia di non approvare il Dpef. Berlusconi critico con le polemiche a mezzo stampa tra i ministri del suo governo. Fini critica l'attacco della Lega a Pisanu durante il dibattito parlamentare sul contrasto all'immigrazione clandestina.
Luglio 2003	AN non vota alla Camera il decreto del governo sulla cartolarizzazione degli immobili della difesa. Fini, in Consiglio dei Ministri chiede che il Dpef venga scritto collegialmente. Divisioni tra Lega e AN-UDC sulla <i>Devolution</i> . Bossi critico sul documento di verifica redatto da Palazzo Chigi e sull'ipotesi di una <i>cabina di regia</i> a Fini. Fini critico con l'atteggiamento "troppo generoso" di Berlusconi nei confronti di Bossi. Contrasto Fini-Tremonti sui contratti del pubblico impiego. Dpef approvato in Consiglio dei Ministri con modifiche rispetto al testo originario. Lite Tremonti-Tremaglia sul Dpef. Contrasti Castelli-UDC su provvedimento di Grazia ad Adriano Sofri. Fini (+UDC) contro Castelli per il provvedimento blocca rogatorie Mediaset.
Agosto 2003	Scontro Lega-UDC su <i>indultino</i> . Conflitto Martino-Tremonti sulla nomina del comandante generale della guardia di finanza. Scontro Alemanno-Bossi sulle pensioni d'anzianità. Bossi minaccia le dimissioni se a settembre "non ci saranno le riforme". Buttiglione chiede al governo di "cambiare pagina" e di occuparsi del rilancio dell'economia. Castelli protesta contro il decreto "salva calcio". I "saggi" del Centro-destra cercano un accordo sulla riforma federalista. Urbani e Matteoli prendono le distanze dall'ipotesi del condono edilizio. Il sottosegretario agli esteri Baccini (UDC) annuncia le dimissioni dal governo. Contrasto tra Tremonti e Maroni sulla riforma delle pensioni in finanziaria. Maroni non accetta di partecipare al vertice fra ministri sulla previdenza: il vertice non si tiene.
Settembre 2003	Bossi contrario alla riforma delle pensioni d'anzianità. Salta il vertice di maggioranza a Palazzo Chigi sulla Finanziaria. Divisioni tra AN e UDC su legge Gasparri. Giovannardi contro Tremonti per i scarsi fondi previsti in finanziaria per famiglia e politiche sociali. Contrasti sulla finanziaria: salta il vertice tra Tremonti, Alemanno, Buttiglione e Maroni. Contrasti su lista unica alle europee 2004. Adolfo Urso chiede nuovi equilibri tra i membri della coalizione
Ottobre 2003	Discussione Fini-Buttiglione su modifiche all'art.6 del ddl sulla fecondazione assistita. Berlusconi critica Fini per il voto di alcuni deputati di AN sulla legge Gasparri. Contrasto Alemanno-Maroni su riforma delle pensioni. Contrasto Bossi -Fini su voto amministrativo agli immigrati. Scontro tra AN-UDC e Tremonti sugli assetti della cassa depositi e prestiti. Scontro Fini-Bossi sulle quote per gli immigrati.
Novembre 2003	Bossi contrario al mandato di cattura europeo. Castelli minaccia le dimissioni dopo la bocciatura della riforma della giustizia minorile. Fini Chiede la verifica del programma e della squadra di governo.
Dicembre 2003	Discussioni su emendamenti governativi alla finanziaria e decreto "salva reti". Bossi critico con Berlusconi per la conferenza stampa di fine anno. Scontro Alemanno-Bossi sul decreto quote latte
Gennaio 2004	Vari chiarimenti e prese di posizione sul tema della "verifica" Discussione Fini-Maroni su tavolo con i sindacati per la riforma delle pensioni. AN e UDC contro la proposta di Bossi sul "parlamentino del Nord". Follini rifiuta l'offerta di un ministero fatta da Berlusconi in sede di verifica di governo

Febbraio 2004	<p>Nuovo conflitto Maroni-Alemanno sulla riforma delle pensioni.</p> <p>Berlusconi critico con Follini per la sua assenza al vertice di maggioranza sulla verifica di governo</p> <p>Urbani polemico per i troppi litigi in sede di verifica di governo</p> <p>Disaccordo sulla separazione delle carriere di magistrati: Fini, Follini e Bossi disertano il vertice di maggioranza</p> <p>Contrasto Follini-Berlusconi sulla possibilità di porre la fiducia sulla legge Gasparri</p> <p>Contrasto AN-LN sul rinnovo dei vertici Alitalia</p> <p>Berlusconi critico con Bossi per le critiche alla Chiesa</p> <p>Urbani critico col Consiglio dei Ministri per il mancato esame del dl per gli interventi destinati al suo dicastero</p>
Marzo 2004	<p>Contrasto tra Maroni e Berlusconi e Fini sull'ipotesi di un nuovo decreto "salvacalcio"</p> <p>Fini contro Tremonti sul piano di interventi strutturali per il rilancio dell'economia</p> <p>Confronto Fini-Berlusconi sulla proposta di riduzione delle tasse</p>
Aprile 2004	<p>Confronto Berlusconi-Fini sulle deleghe al vice premier</p> <p>Discussione nel governo sul decreto per il riordino del settore aereo.</p> <p>Contrasto Tremonti-Fini: salta l'approvazione delle deleghe sull'economia, rinviata a dopo le elezioni europee.</p>
Maggio 2004 (al 19/05/04)	<p>Confronto Maroni-Tremonti su stralcio fondi previdenza complementare dalla riforma delle pensioni</p> <p>Contrasto Fini-Tremonti sull'ipotesi di commissariamento Alitalia.</p> <p>Contrasto Fini-Berlusconi sulla proposta di riduzione della pressione fiscale</p>

Nota: in Questo schema cronologico presentiamo soltanto i principali elementi di conflitto nella loro prima apparizione (o al loro riacutizzarsi dopo una fase di silenzio. Per la presentazione dei conflitti nel periodo precedente cfr. il primo *Rapporto sul Governo Italiano*

4. Il Governo in Europa

Scheda

Deleghe legislative previste dalle leggi comunitarie 2002-2004*	177
Procedure di infrazione per violazione del diritto comunitario (attive al 31/12/2003)	212 (di cui 35 di prossima archiviazione)
Durata Presidenza italiana dell'UE	1/7/2003- 31/12/2003
Riunioni del Consiglio europeo sotto la Presidenza italiana	2
Riunioni del Consiglio UE sotto la Presidenza italiana	32
Riunioni informali dei Ministri UE durante la Presidenza italiana	20
Interventi della Presidenza italiana al Parlamento europeo	51
Incontri della Presidenza italiana con i Paesi terzi	70
Accordi firmati durante la Presidenza italiana	28

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 più rilevante in Europa, capace di coniugare il tradizionale europeismo con un atlantismo rinnovato. La difficile situazione internazionale dopo l'11 settembre e le questioni interne, anche legate agli effetti dell'euro sulla politica economica e all'acutizzarsi delle tensioni per i movimenti migratori dalle regioni del Mediterraneo, hanno reso il perseguimento di questo obiettivo meno semplice del previsto. Tali difficoltà hanno riproposto con forza al governo la necessità di scegliere una strategia europea più attiva, di **“portare più Italia” nello scenario delle politiche europee.**

Di fronte alle sfide esterne ed interne, come si è comportato il governo italiano? Possiamo misurare la sua *performance* sulla dimensione comunitaria? Alcuni elementi di riflessione possono essere precisati esaminando i seguenti ambiti: l'attenzione dedicata all'evoluzione istituzionale del percorso comunitario e alle politiche dell'UE “allargata”; l'attuazione delle direttive europee con i disegni di legge comunitaria; il semestre di Presidenza e la conduzione della Conferenza intergovernativa.

4.1 L'attenzione del governo italiano sull'Europa

L'esordio in sede comunitaria del secondo governo Berlusconi è stato meno problematico rispetto al 1994, quando la presenza dei ministri dell'MSI-DN (che ancora stava completando la trasformazione in AN) aveva dato luogo a manifestazioni di ostilità e preoccupazione nelle cancellerie europee (tanto da far ritenere che l'Italia avesse abbandonato la prospettiva dell'ingresso nell'Unione economica e monetaria). Ciò nonostante, pur rimanendo nel solco di un sostanziale sostegno all'integrazione europea, l'atteggiamento del governo Berlusconi II appare più controverso se comparato agli anni dell'Ulivo (che si fece interprete della corsa all'Euro “senza sconti né rinvii”). Questa complessità può essere in parte ricondotta alla minore “contiguità storica” tra i partiti principali della coalizione (Forza Italia, AN, Lega) e le grandi famiglie dei partiti europei. D'altra parte, però, è rilevante osservare la mutata impostazione del governo, che assume atteggiamenti più critici rispetto alle diverse dimensioni della politica comunitaria, ricercando sistematicamente la costruzione di una sponda Atlantica, ed in qualche misura “filo-russa”, come bilanciamento ai rapporti con i paesi dominanti dell'UE (il tradizionale asse franco-tedesco).

*Per la Legge comunitaria 2004 si fa riferimento al disegno di legge presentato in Parlamento il 6 febbraio 2004.

La Tabella 4.1 indica i momenti principali nei quali, nel corso del 2003, il governo ha mostrato la propria *voce* critica nei confronti di alcuni temi di politica europea, e le reazioni a livello comunitario. In linea generale, la posizione del governo non corrisponde (come l'opposizione e gran parte della stampa nazionale ed internazionale hanno spesso affermato¹⁷) alla negazione dei principi di integrazione, ma all'affermazione di un orientamento finalizzato a dare spazio non solo alle posizioni più tradizionalmente europeiste (di matrice cristiano-democratica), ma anche alle anime più realiste, attente a perseguire la difesa intergovernativa degli interessi nazionali¹⁸.

Nel 2003 si registrano vari episodi di posizioni critiche assunte nei confronti delle politiche comunitarie: la richiesta di maggiore flessibilità per intervenire con investimenti pubblici nella politica economica, poi concretizzata nel "Piano per la crescita" presentato al Parlamento europeo dal ministro Tremonti, e rilanciato durante il semestre di Presidenza italiana; l'insofferenza per il tetto del 3% fissato dal Patto di stabilità, che porta il governo a difendere la scelta dell'Ecofin di sospendere le procedure di infrazione contro i deficit di Francia e Germania (successivamente minacciato nei confronti della stessa Italia); la campagna di Tremonti per introdurre la banconota da 1 Euro e così combattere l'inflazione; l'insistenza di Fini, rappresentante di alto profilo del governo in sede di Convenzione, per inserire nel Preambolo del Trattato costituzionale il richiamo alle "comuni radici cristiane". Ma alla *voce* del governo corrispondono le reazioni europee: i richiami per le sentenze della Corte di giustizia mai applicate; l'irrigidimento del commissario Monti sull'uso irregolare degli aiuti di Stato (ad esempio nel caso del decreto "salvacalcio" o della proroga degli sgravi fiscali per le imprese del Nord); le richieste di chiarimento sul caso Parmalat; la cancellazione da parte del Parlamento europeo del progetto di ponte sullo stretto di Messina dalla lista dei grandi progetti delle reti di trasporto transeuropee, per citare alcuni esempi.

Il ruolo propositivo del governo Berlusconi II nello scenario europeo ed internazionale è anche accompagnato da una grande **crescita della comunicazione istituzionale da parte di Palazzo Chigi**. Il Website costruito in occasione della Presidenza italiana ha registrato circa 4 milioni di pagine visitate. Un documento che sintetizza l'azione del governo è la *Relazione sulla partecipazione dell'Italia all'UE*, annualmente richiesta dal Parlamento e predisposta dal Dipartimento per le politiche comunitarie (Legge 25/1999, art. 10). Se già la Relazione per l'anno 2002 indicava "una forte federazione di Stati-nazione come il punto di arrivo" del processo di ridefinizione istituzionale UE, il ministro Buttiglione apre la Relazione 2003 confermando l'obiettivo della **"significativa valorizzazione del ruolo dell'Italia in una Europa integrata"**, a partire dall'ammodernamento dell'economia europea. Tema centrale nel corso del semestre di Presidenza.

4.2 *Quattro disegni di legge Comunitaria e lo stato del contenzioso*

Il governo Berlusconi II ha rispettato la cadenza annuale della legge Comunitaria, consolidando la tendenza in atto dal 1999. Dopo la soluzione delle problematiche connesse alla divisione di competenze fra Stato e Regioni, su cui pure intervengono le proposte di modifica della Legge La Pergola attualmente all'esame del Senato¹⁹, il deficit nei recepimenti (pari al 3% al 30/11/2003) assegna ora all'Italia il decimo posto nello scoreboard comunitario, davanti a Belgio, Francia, Germania,

¹⁷ Così ad esempio è stata commentata l'opposizione del ministro della giustizia Roberto Castelli (Lega Nord) contro una versione allargata del mandato di cattura europeo e le battute di Umberto Bossi contro "Forcolandia"; oppure, l'opposizione del ministro della difesa Antonio Martino (Forza Italia) al progetto europeo dell'*Airbus A400* (progetto bocciato in prima istanza dal governo tedesco). Cfr. il primo *Rapporto CIRCaP sul Governo*.

¹⁸ Il confronto fra le due anime è stato fonte di tensioni anche all'interno della coalizione, e ha portato - ad esempio - nel gennaio 2002 alle dimissioni del ministro degli esteri Ruggiero e all'interim "lungo" dello stesso Berlusconi (Frattini diventa il nuovo Ministro degli esteri undici mesi dopo, nel novembre 2002).

¹⁹ Le modifiche attengono principalmente a tre profili (Atto Camera 3071): la partecipazione parlamentare e degli altri soggetti interessati alla cosiddetta fase "ascendente" della formazione del diritto comunitario; la previsione di nuove modalità per il recepimento del diritto comunitario nella cosiddetta fase "discendente" e la proceduralizzazione della partecipazione delle regioni, degli enti locali e delle parti sociali a tutto il processo di integrazione dell'ordinamento italiano con quello dell'UE. Tra le novità di maggior rilievo, l'istituzione del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE).

Lussemburgo, e Grecia, che registrano valori superiori al 3%. L'obiettivo del governo italiano è di raggiungere l'1,5% entro il 2004.

La Figura 4.1 evidenzia che, nella legge Comunitaria, 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**, utilizzate per l'attuazione di direttive (elencate negli allegati A e B) che richiedono l'introduzione di normative organiche e complesse. Queste ultime, della durata di 1 anno, riguardano in genere ambiti come l'alimentazione, la sanità, l'ambiente, i trasporti, il lavoro, ecc. Come confermano i dati relativi alle comunitarie 2001-2003, 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 UE, per accelerare in corso d'opera i tempi e recuperare i ritardi. L'ampiezza dell'area di delega cresce durante l'iter parlamentare: dal semplice conteggio delle direttive elencate negli allegati A e B, si nota che le 16 deleghe in partenza previste nel Ddl presentato dal governo per la Comunitaria 2001 diventano 58 nel testo pubblicato in Gazzetta ufficiale; nella Comunitaria 2002, da 18 si passa a 37; in quella 2003, da 12 a 53.

Quanto al Ddl per la Comunitaria 2004, sono state aggiunte soltanto 3 nuove direttive, ma l'esame parlamentare non è ancora concluso. E' piuttosto da rilevare lo spostamento di direttive dall'allegato A a quello B, in seguito al parere della Commissione bilancio: le 22 direttive originariamente previste nell'allegato A sono state ridotte a 5 e quelle dell'allegato B da 10 sono diventate 29. La durata delle deroghe verrebbe inoltre propogata da 12 a 18 mesi.

4.3 Il semestre di Presidenza

Una prima enunciazione degli obiettivi della Presidenza italiana dell'UE nel 2003 era contenuta nel programma operativo presentato con la Grecia nel dicembre 2002. Il documento programmatico poneva l'accento su diversi temi: l'allargamento e le riforme istituzionali, la coesione economica e sociale in chiave di sviluppo sostenibile, le politiche di immigrazione, la politica comune di sicurezza e di difesa. Quando il programma è stato elaborato gli sviluppi internazionali della crisi in Iraq erano in larga misura imprevedibili. L'evoluzione della situazione internazionale ha perciò influenzato l'agenda di lavoro della Presidenza italiana modificandone talune priorità, soprattutto per risolvere i contrasti sorti in ambito UE fra paesi favorevoli all'intervento anglo-americano in Iraq e paesi che a tale intervento si sono opposti, nell'intento di rinsaldare il legame transatlantico. Le relazioni esterne e la politica di difesa comune, in prospettiva sinergica e non antagonista con l'Alleanza atlantica, hanno dunque affiancato durante la Presidenza italiana il problema delle riforme istituzionali collegato alla conclusione della Convenzione europea.

La Conferenza intergovernativa 2003

L'organizzazione della CIG per l'approvazione "rapida" del Trattato costituzionale è stata fin dall'inizio al centro dell'azione del governo. L'obiettivo prevedeva la firma del nuovo trattato prima delle elezioni del Parlamento europeo (giugno 2004). Il Presidente Berlusconi aveva inoltre espresso l'intenzione di confermare Roma quale sede costituente, come fu nel 1957 per la CEE. L'orientamento della Presidenza era di "conciliare l'esigenza di non modificare elementi sostanziali del progetto della Convenzione, pur nella disponibilità ad approfondire le richieste presentate dagli Stati membri su vari aspetti del testo" - come ricorda il ministro Frattini al Senato (22/1/2004). Di fronte ai nodi più controversi (il governo ne aveva recensiti oltre 80), l'impegno assunto era comunque di "respingere la logica dei compromessi al ribasso e dei rinvii".

Su molti fronti i risultati sono stati giudicati positivamente dal governo (assai meno dall'opposizione)²⁰, sebbene l'impossibilità di un accordo soddisfacente su altri abbia reso impossibile la firma a Roma del Trattato costituzionale. Com'è noto, malgrado i tentativi di mediazione della Presidenza, i nodi irrisolti hanno riguardato la composizione del Parlamento europeo e della Commissione, l'estensione del voto a

²⁰ La Presidenza ha sottolineato il un metodo di lavoro "aperto" e "trasparente" della CIG 2003, che ha visto per la prima volta l'associazione del Parlamento europeo ai lavori dei ministri egli esteri, contatti periodici con i rappresentanti dei parlamenti nazionali e la pubblicizzazione su Internet dei verbali di tutte le sessioni, i documenti di lavoro e forum di discussione.

maggioranza qualificata in Consiglio e le modalità di calcolo del voto a maggioranza. Considerata l'inconciliabile opposizione tra il blocco franco-tedesco e quello ispano-polacco sul metodo di votazione, "la Presidenza [...] ha ritenuto di chiudere una discussione che rischiava di portare a divisioni o, in alternativa, a quei compromessi al ribasso che avevamo sin dall'inizio escluso di poter accettare". E non era intenzione del governo "innalzare la tensione" e "dividere l'Europa" su un tema che implica la cessione da parte degli stati di porzioni di sovranità. Contrastando l'idea ricorrente di una Europa a più velocità, il governo ha respinto qualunque ipotesi di cooperazione rafforzata che non fosse "aperta" ed "inclusiva" o prefigurasse "direttori" di comando (eventualità peraltro concretizzata dalla recente iniziativa che il tandem franco-tedesco ha costituito con il Regno Unito, escludendo l'Italia). L'onere è quindi passato alla Presidenza irlandese.

Le priorità italiane nelle politiche di settore

Nel presentare i "risultati concreti e positivi" che nonostante l'esito della CIG pure si sono registrati, in primo luogo per le ricadute potenziali sul fronte interno, il governo parte dai **temi economici e sociali**. Ricordiamo tre decisioni fra le più rilevanti:

- l'approvazione da parte del Consiglio europeo dell'*Iniziativa europea per la crescita*, con il piano di investimenti pubblici e privati per il settore delle grandi infrastrutture transeuropee (trasporto, reti energetiche, telecomunicazioni, ricerca e innovazione). E' evidente che una definizione favorevole a livello europeo di questa politica consente al governo di sostenere il piano ambizioso delle grandi opere lanciato in Italia dal Presidente del Consiglio. Anche il problema delle infrastrutture di trasporto è molto sentito negli ambienti industriali per le ovvie ricadute sulla competitività del sistema italiano. Per i trasporti terrestri, ad esempio, il governo vanta la ridefinizione di due proposte legislative originariamente lontane dagli interessi italiani, sui requisiti di sicurezza delle gallerie stradali e l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio.

- il lancio del "*Processo di Varese*" per l'attuazione di politiche orientate ad innalzare l'età pensionabile tramite il metodo aperto di coordinamento, cui ha fatto seguito una risoluzione del Consiglio europeo su una strategia coordinata per pensioni adeguate e sostenibili. Anche in questo caso, la definizione di un modello europeo di politica pensionistica consentirebbe di utilizzare la prospettiva del "vincolo esterno" per introdurre la riforma del sistema previdenziale fortemente voluta dalla coalizione di governo.

- non va dimenticata l'intesa sulla istituzione delle dieci nuove agenzie comunitarie, che assegna a Parma la sede dell'*Autorità per la sicurezza alimentare*.

Un altro tema cui è stata dedicata ampia attenzione ha riguardato il **rafforzamento dello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia**, da concretizzarsi, da un lato, mediante il coordinamento a livello europeo della lotta alla criminalità e al terrorismo, di evidente rilevanza dopo i fatti dell'11 settembre 2001 e il conflitto in Iraq; dall'altro lato, attraverso la definizione di politiche comuni di asilo e di immigrazione, tema di specifico interesse per il governo italiano, visti gli orientamenti convergenti dei partiti della coalizione (in particolare di Lega e AN) a puntare sull'uropeizzazione delle politiche di contrasto dell'immigrazione illegale.

Il Consiglio europeo ha accolto l'accordo sull'istituzione di una nuova *Agenzia europea per la gestione delle frontiere*, da rendere operativa entro il 2004, e l'adozione di un programma di misure per combattere l'immigrazione clandestina attraverso le frontiere marittime. La Presidenza italiana si è impegnata affinché fossero allo studio della Commissione europea i rapporti fra immigrazione legale e clandestina, con l'obiettivo di fissare quote di ingresso a valenza europea. E' stata infine approvata l'introduzione dei "dati biometrici" (vale a dire le impronte digitali) nei visti e nei permessi di soggiorno dei cittadini extracomunitari, da estendersi ai passaporti di tutti i cittadini dell'UE. Un accordo quadro è stato raggiunto anche in materia di lotta al traffico di droga.

Allargamento e relazioni esterne

Sull'allargamento, la Presidenza italiana ha garantito il sostegno ai Paesi in via di adesione e proceduto alla verifica del recepimento dell'*acquis communautaire*. E' stato confermato l'obiettivo di concludere le trattative per l'adesione di Bulgaria e Romania nel gennaio 2007,

con la previsione di chiudere i negoziati entro il 2004 e firmare il trattato di adesione nel 2005. Sono state inoltre esaminate le prospettive di candidatura della Turchia e la Presidenza italiana ha proposto al Consiglio un riconoscimento positivo degli sviluppi del percorso di riforme istituzionali avviato.

In generale, le **relazioni esterne** hanno acquistato grande salienza. L'area balcanica è stata riconosciuta prioritaria per la politica italiana, come pure il partenariato euromediterraneo (Banca per il Mediterraneo ed Assemblea parlamentare Euromediterranea fra le proposte nelle quattro conferenze tematiche dedicate al tema). Il governo ha inoltre sottolineato il valore strategico del partenariato con la Federazione russa e riaffermato il "caposaldo" delle relazioni euroatlantiche, cui il Consiglio europeo ha dedicato un'apposita dichiarazione.

Nel quadro del rafforzamento della **politica di difesa comune**, il Consiglio ha infine adottato il testo della "*Strategia di Sicurezza Europea*", indicando i mezzi con cui farvi fronte. Lo slogan del governo - conclude Frattini nel suo discorso al Senato - è: "più capacità militari all'Europa affinché l'Europa diventi più fortemente produttore e non soltanto consumatore di sicurezza".

Tabella. 4.1 Confronto Governo-Europa. Giugno 2003/Maggio 2004

giu-03	<ul style="list-style-type: none"> • Berlusconi sulla situazione economica italiana: «Per una vera politica di crescita gli Stati sono bloccati»; per «qualsiasi decisione serve l'autorizzazione dell'Europa: e dunque occorre maggiore flessibilità, lo Stato deve intervenire con investimenti pubblici». • Confronto Tremonti/Monti sulla proroga degli sgravi fiscali alle imprese del nord. • Tremonti presenta al Parlamento Europeo un “Piano per la crescita” (grandi opere pubbliche).
lug-03	<ul style="list-style-type: none"> • Buttiglione: «Tenere le spese per la ricerca fuori dal Patto di Stabilità».
ago-03	<ul style="list-style-type: none"> • Frattini chiede ufficialmente che venga cambiato il preambolo della bozza di Costituzione europea inserendo il richiamo alle «Comuni radici Cristiane».
set-03	<ul style="list-style-type: none"> • Contrasto Fini-Prodi sul testo della Convenzione (Prodi chiede miglioramenti).
ott-03	<ul style="list-style-type: none"> • Bossi contro la Carta Europea. • Maroni contro la proposta di un'agenzia Europea per la protezione dei confini (Divisioni all'interno del Governo). • Berlusconi: «Nei momenti di crisi economica, il tetto del 3% del patto di stabilità può essere rivisto».
nov-03	<ul style="list-style-type: none"> • Bossi contrario al mandato di cattura europeo. • L'Europa accusa l'Italia: «Mai applicate 2.424 sentenze UE». • Tremonti difende la scelta dell'Ecofin sulla sospensione delle procedure contro i deficit di Germania e Francia (Contrario Prodi).
dic-03	<ul style="list-style-type: none"> • Da Bruxelles richieste di chiarimenti sul caso Parmalat e relative azioni del governo.
gen-04	<ul style="list-style-type: none"> • Prodi critico col semestre di presidenza italiano: replica di Tremonti.
feb-04	<ul style="list-style-type: none"> • Lettera di Berlusconi e altri 5 premier europei (Spagna, Olanda, Portogallo; Polonia; Estonia) alla vigilia del vertice a tre Germania-Francia-Inghilterra: il Patto di stabilità si applichi «su base non discriminatoria». • Tremonti torna a sollecitare la banconota da 1 euro.
mar-04	<ul style="list-style-type: none"> • Il Parlamento europeo cancella il progetto del ponte sullo stretto di Messina dalla lista dei progetti prioritari nell'ambito delle reti di trasporto trans-europee. • Parere negativo della Commissione sul decreto “salvacalcio”.
apr-04	<ul style="list-style-type: none"> • Polemiche sull'annuncio di avviso all'Italia per sfioramento del tetto del 3% (Tremonti: «procedura senza precedenti»). • Berlusconi: «è arrivato il momento di riconsiderare il patto di stabilità e rimettere mano a Maastricht».
mag-04	<ul style="list-style-type: none"> • Frattini: «Sulla Carta UE accordo entro giugno limitando il potere di veto».

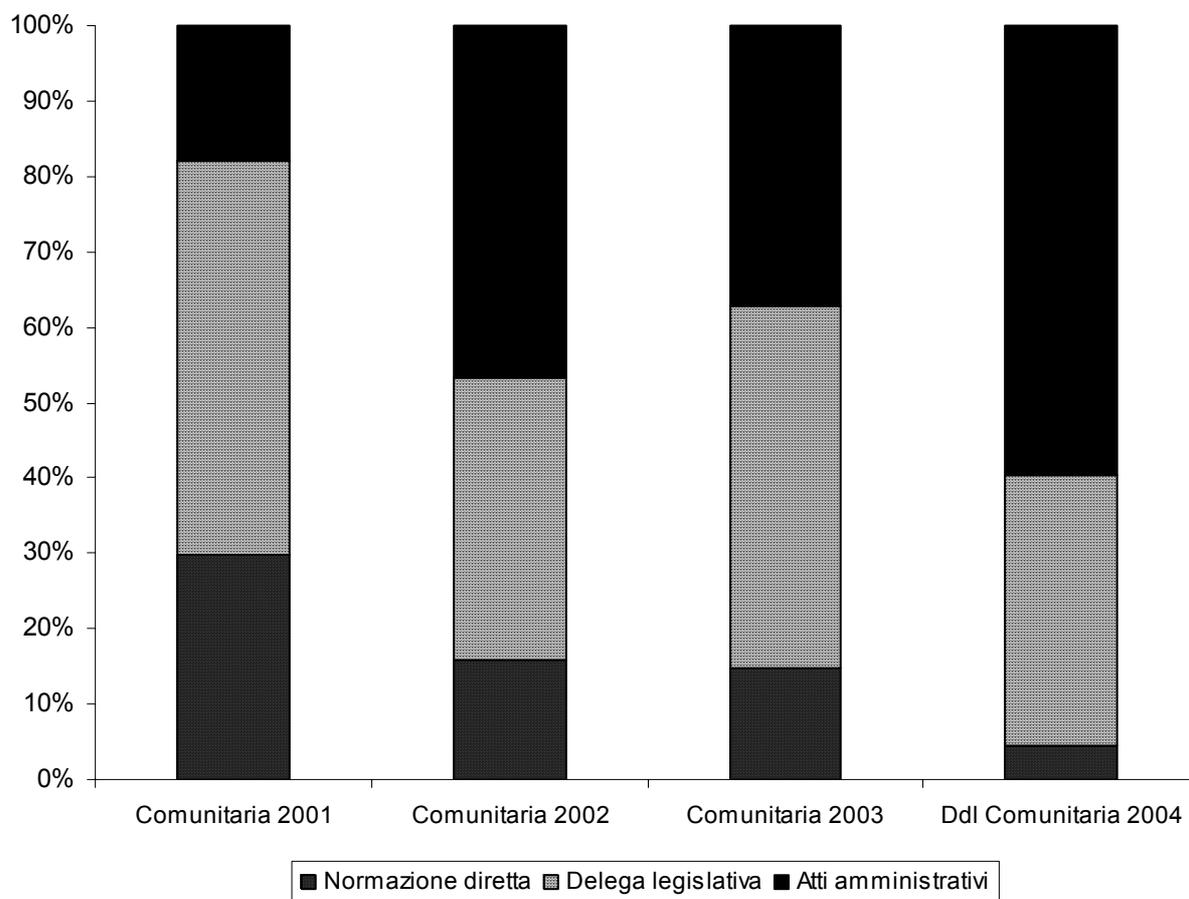


Figura. 4.1 Direttive europee recepite con Legge Comunitaria per fonte normativa utilizzata

* * *

Tabella. 4.2. Procedure d'infrazione per violazione del diritto comunitario (al 31/12/2003)

	Attive	Di prossima archiviazione	Totale
Procedure in fase pre-contenziosa	119	23	142
Procedure in fase contenziosa	49	11	60
Procedure avviate a seguito di condanna della Corte di Giustizia	9	1	10
Totale	177	35	212

5. La performance di Governo e l'opinione pubblica

Scheda

Comunicati stampa del governo	1344
Comunicati stampa del Presidente del Consiglio	725
Frequenza dei comunicati del Presidente del consiglio in % sulla media dei primi due anni	-16,8%
Approfondimenti e dossier disponibili on line	314
Frequenza di approfondimenti e dossier della Presidenza del consiglio in % sulla media dei primi due anni	+ 263 %
Comunicazioni del Governo alle camere nel III anno	11
informative del governo alle camere nel III anno	17
Numero di campagne di comunicazione del governo nel terzo anno	15
Numero medio di campagne di comunicazione all'anno	14
Fase di massimo gradimento del governo	Set. 2001 - Genn. 202
Ministro con maggiore gradimento medio	G. Fini
Ministro con minore gradimento medio	U. Bossi
Fase di minore gradimento complessivo del governo	Genn. 2004

Il terzo anno del governo Berlusconi II è stato particolarmente importante sotto il profilo della comunicazione istituzionale e del rapporto con l'opinione pubblica. Dodici mesi caratterizzati dall'assenza di ampi test elettorali o referendari di *mid term* hanno visto invece il concretizzarsi di molte sfide all'immagine del governo, in parte dovute alle scelte di politica estera (gran parte dei sondaggi di opinione pubblicati nel corso dell'anno si rifanno all'impatto esercitato sul gradimento del governo dalla decisione di spedire truppe in Iraq al fianco del contingente anglo-americano), in parte collegate al controverso rapporto tra mass media e Silvio Berlusconi: **il terzo anno di questo governo è stato l'anno del rinvio e poi della riscrittura della Legge Gasparri**. È stato anche l'anno nel quale il Presidente del Consiglio ha ripetutamente lamentato l'opposizione degli organi di stampa, rinviando al mittente le accuse di un controllo politico sulla televisione pubblica: in questo periodo si è assistito ai casi della uscita forzata dal palinsesto Rai del programma *RAIot* ed alle dimissioni di Lucia Annunziata dal vertice della stessa Rai. Due passaggi indicativi della lunga diatriba tra premier e stampa sono stati la conferenza di fine anno 2003, nella quale Berlusconi descrive lungamente la natura "filo-opposizione" della stampa italiana, e varie recenti interviste, durante la campagna elettorale europea²¹.

Se è dunque del tutto naturale pensare che l'anno centrale della legislatura sia dedicato al rilancio dell'immagine pubblica del governo, gli eventi occorsi in questo periodo rendono le tematiche dell'impatto mediatico e del gradimento dell'azione di governo ancora più interessanti. Naturalmente, in questo rapporto non intendiamo sviluppare una ricerca specifica su tali tematiche, che avrebbe bisogno di indicatori specifici e rilevamenti costosi. Nella linea che ci siamo dati, di esplorare le tematiche e i *trends* che separano i principali punti di svolta nel percorso della legislatura, proponiamo in questa sezione del rapporto alcuni dati relativi ad indicatori ancora grossolani, che tuttavia hanno il vantaggio di indicarci appunto le fasi di maggiore visibilità degli uomini di governo, i momenti di impennata/declino

²¹ In una intervista raccolta a fine aprile Berlusconi afferma che "l'85 % dei giornali italiani sono contro il governo". Così in *Repubblica*, 24 Aprile 2004.

del gradimento o di maggiore focalizzazione dell'attenzione dei media sull'azione del governo, e le risposte date dal governo stesso attraverso i mezzi della comunicazione istituzionale.

Il primo elemento che abbiamo utilizzato in questa esplorazione è quello dell'identificazione di una serie di tematiche e della ricorrenza attraverso la quale gli editorialisti di una testata indipendente come *il Corriere della Sera* hanno parlato del governo Berlusconi II. In secondo luogo, abbiamo rapidamente analizzato la comunicazione istituzionale del governo Berlusconi nel periodo in esame. Infine, abbiamo ripercorso alcuni dati demoscopici relativi al periodo maggio 2003-aprile 2004. Nel 2004, il *compleanno* del Governo Berlusconi II, e quindi la scadenza del nostro rapporto, cade nella settimana finale di una campagna elettorale importante che culmina con il voto europeo e con un turno importante di elezioni amministrative. Per questo non potremo sviluppare una analisi puntuale del "rendimento" e del gradimento del governo basata su sondaggi recenti. Ci limiteremo invece ai trends del periodo precedente alla campagna elettorale.

5.1 Il governo e i media: l'analisi del caso di studio *Corriere della Sera*

Veniamo all'evoluzione della visibilità e del trattamento riservato al governo dalla carta stampata. Evidentemente, quello che proponiamo nel nostro rapporto è soltanto un esercizio, che potrebbe essere proficuamente ripetuto incrociando questi dati con altre informazioni relative allo spoglio di altre testate e ai dati provenienti dalle varie agenzie di rilevamento sul gradimento televisivo e radiofonico).

Qui ci limitiamo ad utilizzare, come *benchmark*, le informazioni ed i commenti pubblicati sulla questione del governo italiano in un giornale diffuso e autonomo come *il Corriere della Sera*. Un esercizio che comunque può darci elementi sia quantitativi che qualitativi di qualche rilevanza, nel tentativo di descriver il *trend* di accoglimento e amplificazione dell'azione del governo nel tempo. Innanzitutto, notiamo che **il numero complessivo di editoriali/commenti sul governo non cresce in questo terzo anno rispetto ai due precedenti**²². E questo nonostante il ricorrente tema della verifica e la persistenza di problemi, come la politica internazionale, tipicamente risolti in sede di esecutivo. Inoltre, si mantiene relativamente basso il valore medio di salienza del tema governo nel complesso dei "pezzi" scritti dagli editorialisti presi in considerazione: tale valore si attesta infatti attorno al 18%, con punte più alte nei due commentatori che recentemente si sono mostrati più attenti alle questioni istituzionali (Giovani Sartori e Sabino Cassese).

I contenuti dei vari articoli portano spesso una critica specifica alla conduzione del governo, focalizzando le strategie di indirizzo nei confronti della maggioranza e i problemi posti dalla rimodulazione della agenda di governo. Ma anche lo "stile di conduzione" da parte dello stesso premier diventa importante soprattutto nel corso di un semestre di presidenza in cui l'esecutivo italiano è sotto i riflettori dell'intera Ue, e che inizia con l'episodio dello scontro tra l'eurodeputato socialdemocratico tedesco Martin Schultz e Silvio Berlusconi²³.

Il tenore degli articoli è ovviamente diverso, ma anche commentatori non ascrivibili alla categoria dei "giornalisti di opposizione", ad esempio Panebianco e lo stesso Galli della Loggia, rilevano alcuni problemi negli assetti generali del governo. Un esempio può essere l'articolo di Panebianco dal titolo *il prezzo salato delle non scelte (15 gennaio 2004)* scritto dopo la bocciatura del *lodo Schifani* da parte della consulta.

Anche il direttore del *Corriere*, Stefano Folli, che secondo alcune voci aveva sostituito pochi mesi prima Ferruccio de Bortoli con un certo "gradimento" del centro-destra, si occupa saltuariamente del *problema governo*, iniziando con un articolo del 22 Giugno 2003 (dunque all'inizio dell'anno qui coperto) dal titolo *il malessere della coalizione*, che pone alcuni interrogativi sulla difficile conduzione del programma di Berlusconi, di fronte alle pretese degli alleati e ai crescenti segnali di insoddisfazione.

Altri commentatori assumono invece un atteggiamento più direttamente critico verso alcune specifiche politiche. Nel corso dell'anno è la *Legge Gasparri* a calamitare le maggiori attenzioni: Giovanni Sartori è sotto questo profilo il critico più puntuale, dedicando alla politica televisiva e al tema delle riforme istituzionali quasi tutti i suoi pezzi sul *Corriere* in questo anno. Ma anche Sabino Cassese si impegna su questo tema, cercando di individuare i possibili scenari che si aprono quando la strada per il governo si

²² Nel secondo anno avevamo contato soltanto 50 articoli ma considerando un novero inferiore di articolisti.

²³ Cfr. Ernesto Galli della Loggia, *un pessimo inizio*, *CdS*, 3 Luglio 2003.

complica dopo il rinvio da parte del Quirinale²⁴. Altre questioni che appassionano i commentatori sono quelli della (mancata) implementazione della riforma previdenziale, che in qualche modo impatta sulla tenuta stessa della coalizione²⁵, quello della riforma universitaria e del federalismo. Ma al centro delle critiche e degli stimoli (e in qualche caso delle speranze) degli analisti del *Corriere* rimane – e si tratta di un dato continuativo rispetto a quanto abbiamo già rilevato nel 2003 – la discussione infinita sul rapporto tra presidenza, maggioranza e responsabilità di governo. Un rapporto che la figura di Berlusconi, grande innovatore elettorale ma leader di governo alle prese con continui attacchi e problemi di equilibri istituzionali, rende forse ancora più complicato²⁶.

5.2. *La comunicazione istituzionale*

Il Governo Berlusconi II ha continuato, nel corso suo terzo anno, un programma articolato di comunicazione istituzionale che avevamo Già descritto nel primo rapporto e che appare oggi ancor più completo e particolareggiato²⁷. Colpisce in particolare il dato relativo ai dossier e approfondimenti *on line* che erano stati 111 nei due anni precedenti e che passano a 314 alla fine del terzo. Anche le campagne informative (realizzate per la televisione pubblica e la cartellonistica stradale) confermano un ritmo elevato di attività (15, contro le 11 del primo anno e le 16 del secondo), mentre diminuiscono i comunicati stampa complessivi (che sommano ai consueti resoconti settimanali del consiglio anche comunicati dei singoli componenti del gabinetto) e quelli della presidenza in particolare. Difficile leggere un qualche significato di cambiamento “politico” in questi dati: tuttavia, emerge abbastanza nettamente lo sforzo di affiancare al tema del rilancio delle attività di governo anche la realizzazione degli obiettivi prefissati. Vari comunicati della presidenza sono infatti incentrati sul tema dell’attuazione del programma, e collegati ai documenti presentati dal ministro Scajola (precedentemente illustrati nella sezione I). Gli stessi audiovisivi della comunicazione mettono in luce, accanto a campagne più tipicamente orientate alla diffusione di comportamenti sociali virtuosi (dalle campagne su fumo e alcool, alla donazione del sangue) o all’uso virtuoso di determinati strumenti (dai mezzi di soccorso alla campagna sui fondi strutturali) la presentazione di azioni di governo che erano state al centro dell’agenda politica. Per esempio, la campagna sulla riforma della scuola (*La scuola cresce, proprio come te*), la campagna di sostegno alla famiglia (*mille euro dal secondo figlio*) e quella sulle nuove modalità nei contratti di lavoro (*Nuovo part-time: più valore al tempo, più opportunità al lavoro*).

5.3 *I rilevamenti sul gradimento del governo*

Analizzando i dati dei sondaggi disponibili per il periodo considerato, possiamo sicuramente asserire che l’anno della missione in Iraq e del semestre europeo ha segnato una lunga e difficile fase per il governo e per i suoi membri. Le figure 5.1 e 5.2, ottenute dai dati del consueto sondaggio sulla popolarità del governo della Ispo/AcNielsen, ci dicono appunto che l’esecutivo ha dovuto attraversare una delicata fase di declino del proprio gradimento, che soltanto nell’ultima parte del periodo considerato (grosso modo dal gennaio 2004) ha visto un’inversione di rotta. Il trend rimane invece declinante se prendiamo l’altra domanda tipica di questo genere di sondaggi, ovvero quella sulla popolarità del leader di governo, che a metà legislatura sembra aver perso vari punti nei confronti del primo e del secondo anno.

In occasione del superamento del record di longevità del Governo Craxi I (5 maggio 2004) sono usciti due sondaggi ad hoc, uno dell’ISPO ed uno dell’Eurisko, che con qualche differenza nella formulazione delle domande e nei dati mostravano appunto la conferma del gap di popolarità, che può essere spiegato come una tendenza sistemica dopo due anni di governo, ma che presenta tuttavia anche degli

²⁴ Cfr. gli articoli *I nodi costituzionali della legge Gasparri* (23 Settembre 2003), *Maggioranza al bivio* (16 Dicembre 2003) e *Tv, dal decreto alla nuova legge* (30 Dicembre 2003).

²⁵ Cfr. l’articolo di Galli della Loggia, *i veri nemici della riforma* (17 Luglio 2003).

²⁶ Su questi argomenti si vedano per esempio i pezzi di Folli, *L’eterno anti-politico dieci anni dopo* (7 Settembre 2003), e *Gli equilibri della democrazia* (21 Dicembre 2003) e quello di Galli della Loggia *Ultimo avviso per il mediatore* (16 Giugno 2003).

²⁷ Nel corso dell’anno, in particolare, è stato potenziato il flusso di informazioni disponibili nella pagina web del governo (www.governo.it) alla voce *il governo informa*.

elementi peculiari. Alcuni di questi elementi, desumibili dalle risposte degli intervistati, dovranno essere discussi qualitativamente nel prossimo scorcio di legislatura, ed attengono da un lato ai problemi nella conduzione dell'economia e delle politiche che toccano da vicino i cittadini. Dall'altro lato, essi sembrano essere legati all'effetto "polarizzante" che lo stile *Berlusconi* genera, con una straordinaria capacità di ottenere consenso e attenzione, bilanciata tuttavia da una serie di critiche (mosse talvolta anche da elettori del centro-destra) allo stile personalistico ed a certi tratti del suo comportamento pubblico.

Un modo semplice ma efficace di rappresentare questo effetto è possibile utilizzando i dati del sondaggio Eurisko del maggio 2004, e precisamente la domanda relativa ai "voti" attribuiti al governo nel suo complesso ed al Presidente del Consiglio (Figura 5.3). Il dato di fondo è quello di una certa simmetria tra le due distribuzioni, caratteristica che di per se farebbe pensare alla persistenza di una sovrapposizione "maggioritaria" tra performance di governo e gradimento personale del leader. Anche la media ponderata dei voti è piuttosto vicina (4.5 per il governo e 4.1 per il Presidente) confermando un giudizio controverso ma anche un certo successo (in questo tipo di domande le valutazioni positive sono generalmente meno generose rispetto a quelle negative, soprattutto quando si giudica singole personalità). Si nota tuttavia dal grafico che mentre la distribuzione dei voti al governo risulta meglio "spalmata" tra le varie categorie, quella relativa al giudizio su Berlusconi è appunto polarizzata, superando il punteggio del governo nelle categorie negative più basse e in due delle tre positive più elevate.

Per quanto attiene al "gradimento ministeriale" abbiamo come al solito utilizzato il panel ISPO, i cui dati sono gentilmente messi a disposizione da Renato Mannheim. Come si vede dal grafico (Figura 5.4) **il gradimento delle varie personalità di governo rimane piuttosto regolare**, e tutto sommato stabile rispetto ai dati dei primi due anni (cfr. il primo Rapporto sul Governo CIRCaP). Gianfranco Fini si conferma il membro di governo più "gradito" mantenendo il proprio punteggio al di sopra del punteggio di Berlusconi per tutto l'anno, e talvolta toccando valori anche più alti del personaggio istituzionale che prendiamo in questa analisi come punto di riferimento: il Presidente della Camera Pierferdinando Casini, anch'egli esponente della maggioranza ma legato in questa fase ad una visibilità ben più "neutrale".

Fluttuanti appaiono i risultati dei titolari di due dicasteri oggi particolarmente difficili, Tremonti e Frattini, anche se il primo si mantiene ben al di sotto dei risultati dei primi due anni, mentre il secondo è stato spesso, nel corso dell'anno, il terzo personaggio di governo per gradimento.

Tabella 1. Commenti/Editoriali sul governo apparsi sul *Corriere della Sera* (Maggio 2003- Maggio 2004)

Autore	N. Articoli firmati dal 01/06/03 al 31/05/04	Articoli sul governo (%)
Giovanni Sartori	20	10 (50,0)
Angelo Panebianco	55	9 (16,4)
Piero Ostellino	105	10 (9,5)
Ernesto Galli della Loggia	43	7 (16,3)
Stefano Folli	53	11 (20,8)
Sabino Cassese	29	10 (34,5)
Enzo Biagi	67	10 (14,9)
Totale	372	67 (18,0)

Il giudizio dell'operato del governo Berlusconi
(% di giudizi positivi)

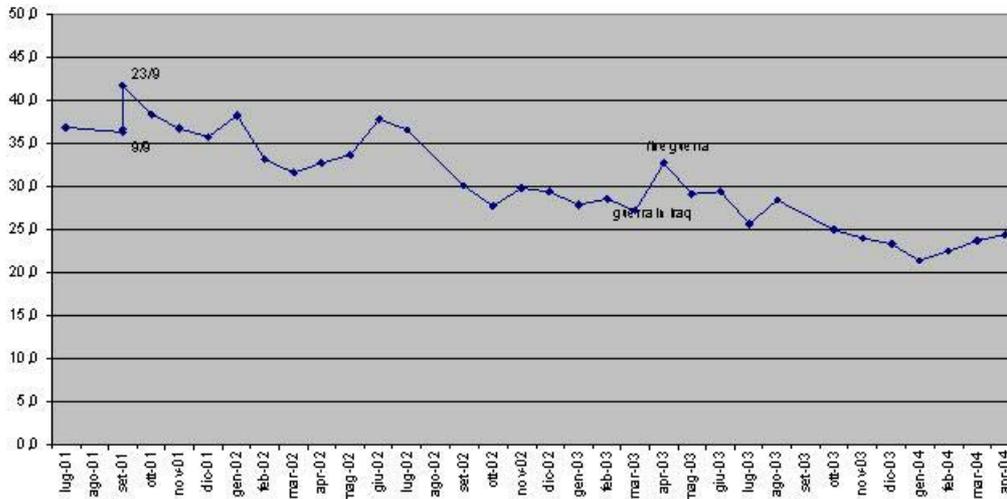


Figura 5.1. Il giudizio sull'operato del Governo Berlusconi II (2001-2004)

Fonte: Sondaggi Ispo/AcNielsen. La documentazione completa è disponibile su: www.agcom.it

* * *

La popolarità personale di Berlusconi
(% di giudizi positivi)

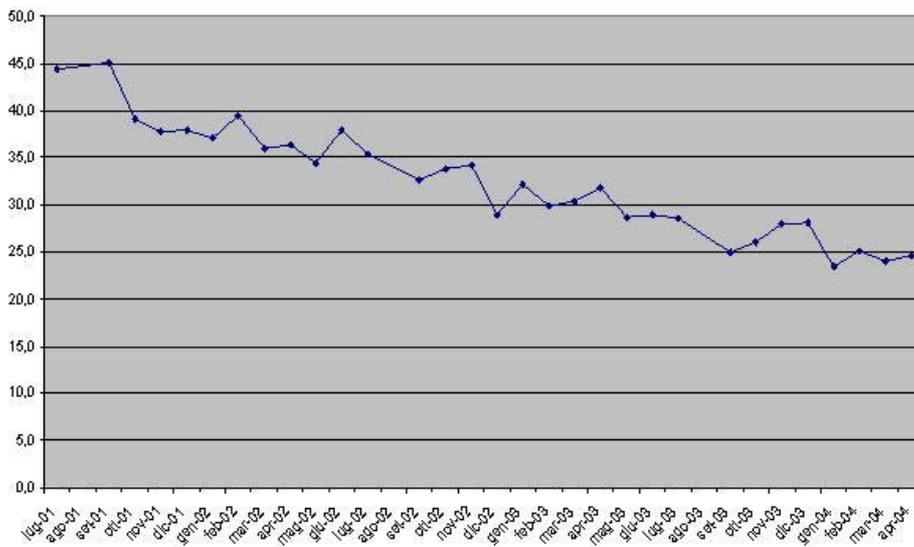


Figura 5.2. Il gradimento del Presidente del Consiglio. 2001-2004.

Fonte: Sondaggi Ispo/AcNielsen. La documentazione completa è disponibile su: www.agcom.it

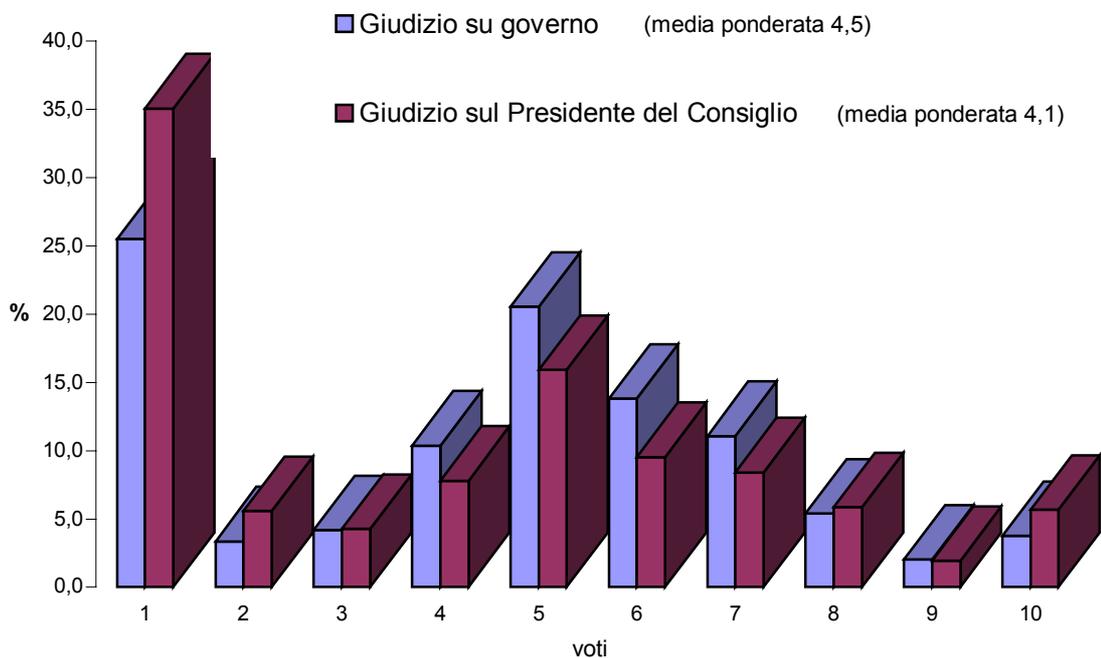


Figura 5.3. Giudizio sull'operato del governo e giudizio sul Presidente del Consiglio.
Distribuzione dei voti da 1 a 10

Fonte Eurisko. Sondaggio *Il governo Berlusconi* del 5/5/2004.

Domanda : Le chiediamo di dare due voti (da 1 a 10), uno al Governo, nel suo insieme, ed uno al Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi. Quale voto darebbe al Governo?.

La documentazione completa è disponibile su: www.agcom.it

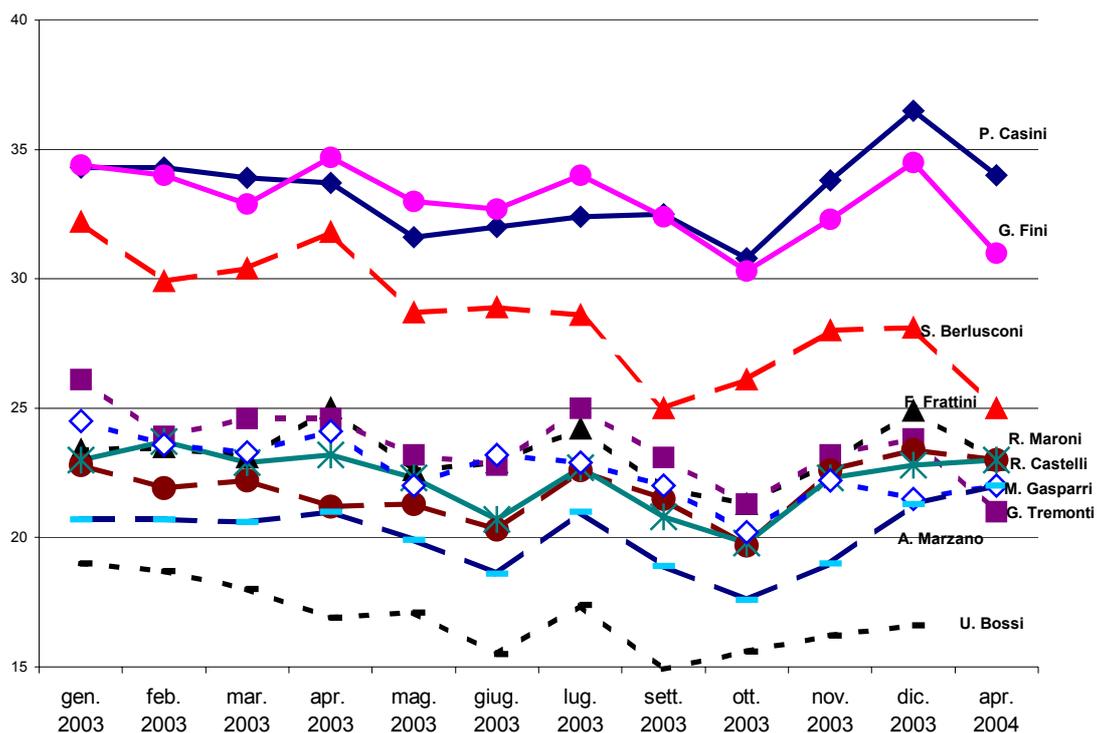


Figura 5.4. Gradimento di alcuni ministri a confronto con il gradimento di Pierferdinando Casini. % di voti sufficienti. Gennaio 2003-Aprile 2004

Fonte: Sondaggio Ispo/AcNielsen- Campione rappresentativo elettori italiani per sesso, età, scolarità, professione, area residenza, dimensioni Comune. Interviste: panel telematico. Elaborazioni: SPSS. Ultima rilevazione: 16 – 18 gennaio 2004. Casi: 4303. Rispondenti: 85% - 100%.

Margine di approssimazione: 1,5 %. La documentazione completa è disponibile su: www.agcom.it

Domanda: 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" (il complemento a 100 e' costituito dalle percentuali di intervistati che danno un voto insufficiente e dai non so)

Postilla (al 14 Giugno 2004)

La settimana in cui abbiamo chiuso questo rapporto (6-13 giugno 2004) è stata particolarmente intensa, essendosi aperta con la liberazione dei tre ostaggi italiani rapiti due mesi prima in Iraq, e conclusa con un turno di importanti elezioni europee ed amministrative che ha visto una netta flessione di Forza Italia, bilanciata (almeno nel voto europeo) da un buon risultato di tutti i partiti alleati nella maggioranza di centro destra.

Non conosciamo ancora gli effetti che tali eventi determineranno nella vita istituzionale sin dai prossimi giorni. Non siamo ovviamente neanche in grado di elaborare una lista di possibili implicazioni per la nostra ricerca futura: cambieranno gli uomini di governo? Cambieranno alcune responsabilità all'interno della stessa squadra? Cambieranno soprattutto le politiche? O sarà piuttosto il modo di presentare l'azione di governo a mutare, anche a seguito di riequilibri interni alla maggioranza o di cambiamenti nelle modalità di comunicazione istituzionale da parte del leader della CdL?

Lasciamo alle tante analisi di questi giorni il compito di "ricostruire" le domande per la politica futura del governo e, soprattutto, agli attori istituzionali la difficile responsabilità di fornire le prime concrete risposte. Le occasioni non mancheranno: una verifica "rilanciata" dagli alleati di Forza Italia, un cambiamento di ritmo invocato da molti osservatori e annunciato dallo stesso Berlusconi nel suo commento post-elettorale, il vertice di Bruxelles che dovrebbe ridiscutere il progetto di una costituzione per l'UE, gli impegni della già imminente nuova "sessione finanziaria"....

Ci permettiamo tuttavia di aggiungere che proprio i fatti della cronaca politica confermano la bontà del progetto di uno strumento di analisi approfondita degli elementi di evoluzione osservabili nel ruolo e nelle modalità di lavoro del governo italiano. Il cambiamento verso un "modello" di governo nuovo non è facile. Ma è anche vero che alcuni elementi di distacco rispetto al passato permangono. E la stabilità di governo, elemento dal quale abbiamo preso lo spunto in questo secondo rapporto, rimane comunque un segnale importante, se pur insufficiente, per dimostrare ciò. Il team di ricerca che si è impegnato in questo progetto di osservatorio sul mutamento del governo in Italia sta dunque ricevendo nuovi e precisi stimoli. Intendiamo continuare a lavorare in questa intrapresa e, come in ogni *rapporto intermedio* che si rispetti, invece di proporre improbabili conclusioni, invitiamo i lettori a inviarci ogni suggerimento che possa contribuire a migliorare i nostri indicatori e potenziare le dimensioni di analisi coperte da questo lavoro.