



Università degli Studi di Siena

**Rapporto sul Governo  
Terza Edizione (Giugno 2005)**



**CIRCaP**

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

---

Dipartimento di Scienze storiche, giuridiche, politiche, e sociali

# Rapporto sul Governo

## Terza edizione (Giugno 2005)

*Il presente rapporto è stato possibile grazie ai fondi del Piano di Ateneo per la Ricerca dell'Università degli studi di Siena ed al contributo della Compagnia di San Paolo di Torino.*

*Il rapporto è curato da Maurizio Cotta, Francesco Marangoni e Luca Verzichelli. Hanno inoltre collaborato alla stesura di alcuni capitoli Catherine Moury, Sabrina Cavatorto e Paolo Bellucci.*

*Gli autori ringraziano i laureandi e gli stagisti che hanno collaborato alla raccolta ed alla elaborazione del materiale di ricerca: Daniele Cerrato, Federica Chiezzì, Paolo Materazzo, Cosimo Nencioni, Leonardo Regini, Michele Rossi.*

### Sommario

#### ***Premessa al terzo rapporto sul governo italiano***

- I *Dal Gabinetto Berlusconi II al Berlusconi III. Struttura ed elite ministeriale***  
*Dal record alla crisi: il quarto anno del governo Berlusconi II - La crisi del governo più lungo e il nuovo governo Berlusconi*
- II *La performance del governo***  
*Tempi e modi dell'iniziativa legislativa del governo - Il governo in parlamento - I temi essenziali dell'azione di governo nell'ultimo anno*
- III *Ruolo del Premier e costi della coalizione***  
*I conflitti nell'anno della crisi - Il ruolo del Presidente del Consiglio - Le caratteristiche della conflittualità di governo*
- IV *Il governo in Europa***  
*Italia e UE dopo la firma della Costituzione Europea: 27 Ottobre 2004 - La Legge Buttiglione e la Legge Comunitaria 2005 - L'Italia e il Patto di Stabilità e Crescita*
- V *Il governo e l'opinione pubblica***  
*Governo e media. Gli editoriali del Corriere della Sera - La comunicazione istituzionale - I rilevamenti sul gradimento del governo*
- VI *I quattro anni del Governo Berlusconi II. Un primo bilancio in prospettiva diacronica***  
*Il governo Berlusconi e l'accordo di governo: un confronto con Prodi - Attuazione del programma di governo e conflittualità - L'efficacia legislativa dei governi: primi confronti*

## Premessa al Terzo Rapporto CIRCaP sul Governo

Questo terzo rapporto sul governo è piuttosto diverso dai due che lo hanno preceduto per varie ragioni. Innanzitutto, ci imbattiamo quest'anno nella crisi di un governo (Berlusconi II) che ha segnato il record di longevità della storia repubblicana. Una crisi rapida ma preceduta da una lunga fase di verifica, che ha portato come è noto al varo di un nuovo gabinetto guidato dal leader di Forza Italia. Inoltre, proprio la natura degli eventi e la complessità dei problemi affrontati dal governo italiano in questo ultimo anno ci hanno spinto a potenziare, nel presente rapporto, l'analisi di medio e lungo periodo, modificando leggermente il lavoro anche sotto il profilo metodologico. Accanto all'analisi dell'opera del governo Berlusconi II nel suo ultimo anno (integrata laddove possibile dai primi dati sull'attività del governo successivo), abbiamo focalizzato l'intero periodo attraversato dal governo Berlusconi II, quasi quattro anni, per sviluppare un bilancio più ampio sul cambiamento che l'esecutivo italiano ha subito nella fase recente, quella delle elezioni semi-maggioritarie e del sistema partitico "bipolare".

Già nell'introduzione del rapporto precedente segnalavamo gli spunti interpretativi utili in una prospettiva di analisi di medio periodo. Da un lato, alcuni elementi lasciavano presagire una evoluzione netta delle funzioni di governo, e quindi del sistema politico italiano. A partire dal semplice dato sulla longevità del governo, ma anche dalla continua enfasi riposta dal governo e dal suo leader su una iniziativa legislativa coerente con il "programma" e collegata alla forte legittimazione "elettorale" dell'esecutivo. In questi ultimi dieci anni, d'altronde, il governo è cambiato molto, come mostra la letteratura giuridica e politologica recente su temi come le riforme di struttura ed amministrative, l'attuazione e la valutazione delle politiche, le tecniche di comunicazione istituzionale.

Tuttavia, notavamo anche dei fattori endogeni, o comunque collegabili alle responsabilità del governo e della sua maggioranza, che agivano come freni all'innovazione o costituivano dei problemi nel processo di consolidamento di un governo efficace ed efficiente. Tra questi, la scarsa reattività e la limitata capacità di adattamento ad un quadro economico e finanziario mutato rispetto alle aspettative di inizio legislatura; la tendenza a lasciar sviluppare aspre conflittualità con attori sociali rilevanti verso i quali si sono rivolte le iniziative di riforma (dai giudici, al personale scolastico e universitario, ai sindacati) ed anche un atteggiamento tutto sommato debole del vertice del governo di fronte alla conflittualità interna ed alle reiterate richieste dei partner politici da un lato e dei responsabili ministeriali dall'altro.

Questi elementi, ed anche altri connessi a scelte di politica europea ed internazionale controverse e comunque difficili, hanno probabilmente contribuito alla diminuzione della fiducia nell'operato del governo nella delicata fase successiva al giugno 2004. Una fase che, non a caso, ha visto come elementi fondamentali il ritorno della "politica domestica", sotto forma di una dura conflittualità all'interno della maggioranza, al punto da determinare una lunga "verifica" e poi, appunto, la crisi del governo Berlusconi II.

Tuttavia, per permettere una interpretazione complessiva di questo passaggio fondamentale della legislatura dovremmo ricostruire un mosaico fatto anche di azioni importanti che hanno determinato dei primi tentativi di risposta politica da parte del governo e della maggioranza. Dalle varie decisioni in materia di politica finanziaria, certo segnate dalla crisi politica strisciante e frenate dalla congiuntura economica, ma tuttavia interessanti. Agli "scatti di orgoglio" sulla scena europea, culminati con l'azione di pungolo in sede di Ecofin e il parziale successo della riforma del patto di stabilità, e anche quelli nei confronti dell'alleato Usa, evidenziati con la vicenda Sgrena e soprattutto con il confronto in sede di commissione di inchiesta bilaterale sulla morte di Nicola Calipari. Fino allo sviluppo dei processi legislativi relativi a riforme rilevanti come quello sulla giustizia (riforma poi rinviata dal Capo dello stato) e quello della riforma costituzionale, che prima della crisi di governo aveva chiuso positivamente il suo primo "giro" tra i due bracci parlamentari.

Un anno importante, tra crisi strisciante e tentativi orgogliosi di ripresa di una linea politica, si potrebbe dire. Ed ora, al governo Berlusconi III resta meno di un anno di tempo per ridisegnare parzialmente il proprio programma, completarne l'adozione e, naturalmente, recuperare un consenso già indebolito prima delle regionali del 2005, e giunto durante la crisi al suo livello minimo.

Dunque, se l'anno al centro del presente Rapporto è sicuramente definibile come quello della verifica (in senso lato, cioè verifica tra alleati e prima verifica sostanziale con gli elettori), quello che chiuderà la XIV legislatura sarà caratterizzato dal rilancio di molte sfide per il governo Berlusconi III. Un rilancio dovuto non soltanto alla rinegoziazione interna alla maggioranza, ma anche allo stringersi dei tempi tecnici per la realizzazione di varie riforme e dal sopraggiungere del vincolo dovuto al "ciclo politico-elettorale", vista la scadenza oramai prossima del voto.

In attesa degli sviluppi che sicuramente caratterizzeranno questi ultimi mesi di legislatura, torniamo ai dati sul passato recente e sul presente, presentando il contenuto del rapporto: la prima sezione è dedicata alla struttura dei due governi Berlusconi ed al confronto tra le loro "carte di identità". Seguirà una ampia scheda dedicata all'attuazione del programma ed alla performance del governo Berlusconi II, ed una relativa al ruolo del premier e allo stato della coalizione nell'anno della verifica. Successivamente, proponiamo due approfondimenti dedicati rispettivamente al ruolo del governo sullo scenario europeo ed al rapporto tra governo ed opinione pubblica. Il rapporto si chiude con la riflessione, già annunciata sopra, sui quattro anni del governo Berlusconi II in una prospettiva di comparazione storica.

Date le rinnovate esigenze interpretative, il Rapporto CIRCaP 2005 ha modificato anche il suo staff e la propria organizzazione: intanto, la sua forma è quest'anno leggermente più complessa, proprio per la necessità di ospitare una sezione, quella finale, indirizzata al confronto storico sul rendimento dei governi della fase più recente. Una sezione a cui teniamo molto, poiché una delle finalità del rapporto è proprio quella di aggiornare annualmente il patrimonio dei dati sul rendimento di governo in Italia.

Non cambia tuttavia lo stile del rapporto: un prodotto che intende sollevare problemi e discutere dati in modo oggettivo ed autonomo rispetto ad orientamenti "partigiani", al fine di stimolare ed aiutare le interpretazioni dei media, degli opinion makers, degli scienziati sociali e degli stessi attori politici.

Nel rendere il rapporto più completo e più adatto ad una analisi complessiva dello sviluppo diacronico del governo italiano, abbiamo pensato di rafforzare il nostro team. Oltre agli autori che già in passato avevano collaborato, Sabrina Cavatorto, Maurizio Cotta, Francesco Marangoni e Luca Verzichelli, possiamo contare quest'anno sui contributi di Catherine Moury e Paolo Bellucci. Inoltre, il CIRCaP ha di recente creato un gruppo di studio sul governo, al quale collaborano alcuni laureandi e stagisti della facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Siena, che ringraziamo per la collaborazione.

Siena, 14 Giugno 2005  
Maurizio Cotta e Luca Verzichelli

## 1. Dal Gabinetto Berlusconi II al Berlusconi III. Struttura ed elite ministeriale

### Scheda

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Apertura della crisi formale del Governo Berlusconi II                        | <b>20 Aprile 2005</b> |
| Lunghezza della crisi   | <b>3 giorni</b>       |
| Durata complessiva del governo Berlusconi II                                  | <b>1409 giorni</b>    |
| Numero di ministri, vice-ministri e sottosegretari del Governo Berlusconi III | <b>99</b>             |
| I ministri esordienti del governo Berlusconi III                              | <b>4</b>              |
| Ministri del Governo Berlusconi II non confermati                             | <b>5</b>              |

#### 1.1 Dal record alla crisi: il quarto anno del governo Berlusconi II

Se l'anno di metà legislatura aveva segnato la fase di maggiore stabilità nella compagine governativa, come messo in evidenza nell'ultima edizione del rapporto, **i dieci mesi che separano il compimento del terzo anno di vita dalla crisi del mese di aprile 2005 sono stati caratterizzati da importanti ritocchi nella struttura del gabinetto.**

Il grafico che conta i cambiamenti negli incarichi di governo in prospettiva diacronica (figura 1.1) mette in luce, accanto a piccole modifiche incrementalmente dovute all'abbandono o alla sostituzione di alcune figure, alcune fasi più concitate che corrispondono ai "rimpasti" che hanno caratterizzato i quasi quattro anni di vita dell'esecutivo. In particolare, sembrano cruciali i mesi di luglio 2004 (la mini-crisi che fa seguito alle dimissioni del ministro Tremonti) e quello di dicembre 2004, durante il quale si verifica un ampio giro di nomine e mutamenti nella suddivisione delle deleghe. Tratteremo successivamente la questione della riformulazione dell'azione di governo durante la "verifica" del 2004-2005. Qui ci occupiamo di una valutazione generale del processo di selezione (e de-selezione) dei membri del gabinetto, con particolare attenzione ai significati del cambiamento nella struttura ministeriale ed all'autonomia del presidente del Consiglio.

Come già indicato nei due rapporti CIRCaP del 2003 e 2004, sotto questo profilo si rileva la persistenza di una modalità, tipica anche nei governi di coalizione della prima repubblica, come il rigido "controllo sulle nomine" da parte degli attori della coalizione. Tale controllo rende vane le aspettative di una compagine di governo puramente "primo-ministeriale", che pure è stata in qualche modo inseguita da Berlusconi. I due episodi più rilevanti del 2004, la sostituzione di Tremonti con Siniscalco e la nomina di Gianfranco Fini alla Farnesina dopo l'incarico di Commissario Europeo a Franco Frattini, non fanno eccezione: si tratta di episodi non riconducibili ad una precisa e predeterminata strategia del Presidente del Consiglio ed entrambi resi in qualche modo necessari dai difficili rapporti coalizionali. Non è un caso che, nell'ambito dell'ampio rimpasto avvenuto al termine del 2004, successivo all'attribuzione di questi due ministeri cruciali, **Berlusconi si trova costretto a ri-bilanciare gli equilibri tra i partner della alleanza**, con lo spostamento di un ministro UDC alla funzione pubblica (e il relativo sacrificio del ministro tecnico Mazzella) e la nomina di Marco Follini a vicepresidente.

L'altro elemento evidente nell'analisi della dinamica di trasformazione del governo Berlusconi II è anch'esso un indicatore di progressiva trasformazione verso una modalità di gestione coalizionale e collegiale del gabinetto, nonostante gli sforzi del Presidente del Consiglio di limitare tale deriva. Ci riferiamo all'ampliamento consistente del governo nella sua più vasta accezione (figura 1.2). Gli incarichi complessivi, passano infatti dagli 82 del giugno 2001 ai 93 dell'aprile 2005<sup>1</sup>. Gli aumenti più rilevanti sono quelli relativi ai sottosegretari (che passano da 51 a 58) e ai vice-ministri (da 6 a 9) mentre nella compagine del gabinetto ministeriale l'unico incremento è dovuto all'arrivo nel dicembre 2004 del nuovo vice-Presidente Marco Follini.

<sup>1</sup> L'ultimo incarico aggiunto è la "promozione" del senatore Rocco Salini a sottosegretario alla Salute nel marzo 2005, poche settimane prima della crisi.

Quello che è accaduto dopo è cosa nota. La crisi, già scongiurata nell'estate 2004 e poi allontanata con il rimpasto pre-natalizio, è invece sopraggiunta per effetto del rovescio elettorale dell'aprile 2005. Fermandosi alla soglia del quarto anno di vita, e quindi a 4/5 della sua massima durata fisiologica, il secondo governo di Silvio Berlusconi ha così tradito le aspettative più volte sottolineate dallo stesso presidente del Consiglio, di poter costituire il primo esempio di governo "di legislatura" della storia repubblicana. Tuttavia, non si deve dimenticare l'importanza di questo record di durata governativa. **Il quasi completamento del quarto anno di attività ha permesso infatti al gabinetto di staccare nettamente gli altri esecutivi "importanti" sotto l'aspetto della longevità dell'Italia repubblicana** (figura 1.3): con i suoi 1409 giorni, il Berlusconi II è infatti l'unico gabinetto che supera i 3 anni di vita. Un record tanto più rimarcabile se si pensa che tale obiettivo di durata costituisce un unicum non solo nell'esperienza repubblicana, ma nell'intero spettro di vita dell'Italia unitaria<sup>2</sup>.

### *1.1. La crisi del governo più lungo e il nuovo governo Berlusconi*

Il passaggio dal governo Berlusconi II al Berlusconi III è stato uno dei più rapidi della storia repubblicana, con soltanto tre giorni di distanza tra l'apertura della crisi formale ed il giuramento del nuovo gabinetto. Dall'altra parte, non si può dire si sia trattato di un passaggio semplice. Sotto il profilo meramente politico, la decisione di chiudere l'esperienza del governo più duraturo della storia repubblicana giunge al termine di un complesso gioco tra i partiti e i leader della maggioranza e, soprattutto, dopo un anno caratterizzato da una faticosa "verifica", i cui risultati incerti erano sfociati in un rimpasto di governo a più riprese, messo in atto tra l'estate del 2004 ed il gennaio 2005. La decisione dei centristi dell'UDC di lasciare il governo, maturata all'indomani della sconfitta elettorale del 3-4 aprile, porta ad un convulso negoziato di dieci giorni, durante i quali Forza Italia ed il suo leader tentano di riproporre una formula di "cambiamento nella continuità", ovvero una revisione programmatica profonda, che comprenda anche un ripensamento strutturale dell'esecutivo scartando tuttavia l'ipotesi della crisi formale.

La diversità delle posizioni politiche porta anche a diverse interpretazioni sotto il profilo squisitamente istituzionale, aggiungendo ulteriori elementi di complessità nella crisi di governo. Il Presidente del Consiglio, rivendicando il proprio diritto a considerare continuativa la sua presenza istituzionale, si sente inizialmente legittimato a sfidare i partiti della coalizione e gli attori propensi all'apertura formale della crisi, rifiutandosi di rimettere le proprie dimissioni nella mani di Ciampi, dopo l'abbandono dei ministri centristi. Anche dopo la nascita del nuovo gabinetto, la cerimonia di giuramento dei sottosegretari offrirà un esempio di interpretazione disgiunta tra presidente del consiglio ed altri attori protagonisti della procedura<sup>3</sup>.

Il risultato del complesso passaggio istituzionale avvenuto nel mese di aprile 2005 è una crisi dunque semplificata nelle procedure e assai breve (tabella 1.1) ma non per questo priva di significati e pericoli. Emblematiche, al riguardo le parole pronunciate da Berlusconi nel breve discorso al Senato del 20 aprile (1208 parole, per circa nove minuti) con il quale annuncia le proprie dimissioni. Senza entrare in aspetti sostantivi, il presidente del consiglio si appella alla fiducia di una maggioranza voluta dalla scelta popolare, mostra di comprendere i segnali di insofferenza (*ho compreso questo segnale ed intendo dare un'adeguata risposta politica ... la democrazia è fatta anche di queste cose...*) ma chiede anche sostegno ad un progetto rivendicato con orgoglio (*... voglio ricordare qui che più di dieci anni fa abbiamo iniziato un cammino comune per costruire qualcosa che in Italia non c'era: una coalizione politica che fosse in grado di dare coesione ed identità alla maggioranza moderata e liberale del Paese*). Infine, ricorda che il problema del passaggio formale attraverso la crisi, dovuto nel nostro ordinamento, è in realtà inadatto ad un momento di difficoltà interno ad una maggioranza stabile (*...nei Paesi europei dove il sistema istituzionale già lo consente, il Premier eletto direttamente dal popolo adegua la squadra di Governo ogni volta che si presenta la necessità sotto la sua diretta*

<sup>2</sup> Infatti, il governo più longevo dell'Italia "liberale" fu quello guidato da Lanza (dicembre 1869- luglio 1873) che si fermò a 1304 giorni. Sopra i mille giorni abbiamo anche due governi Giolitti: quello dal maggio 1906 al dicembre 1909, di 1292 giorni, e quello dal marzo 1911 al marzo 1914 durato esattamente quanto il secondo più duraturo governo repubblicano, il primo governo Craxi. Ovviamente non consideriamo in questa graduatoria il governo autoritario del periodo fascista, tecnicamente considerabile come un'unica esperienza durata oltre venti anni.

<sup>3</sup> In quella occasione, Berlusconi invita i sottosegretari a giurare in forma collettiva, in "stile caserma".

*responsabilità, senza lunghe ed estenuanti crisi politiche e verifiche parlamentari. Così si fa nelle più avanzate democrazie occidentali...).*

Di altro tenore, ma sempre molto compresso (2011 parole per poco meno di 17 minuti) il discorso programmatico del 26 aprile, nel quale troviamo riferimenti più precisi alla ricostruzione della agenda politica del governo, ed anche una più esplicita proposta per la prospettiva politica indicata da Berlusconi all'area della maggioranza (...*proseguire il nostro cammino comune, anche in vista di una prossima, auspicabile trasformazione dell'alleanza di oggi in un soggetto unico destinato a segnare per decenni la storia della politica italiana*).

La fine della crisi propone dunque una fattispecie in qualche misura inedita per la politica italiana. Da un lato abbiamo un esecutivo per il quale restano invariate le condizioni tipiche che, in una logica non formalistica, definiscono un "cambiamento di governo": stesso presidente, stessa legittimazione elettorale per una maggioranza che rimane inalterata, e stesso programma (almeno considerando i reiterati richiami sia di Berlusconi che degli altri attori di coalizione allo "spirito" del 2001). Dall'altro lato, gli elementi di dissidio o divergenza su alcuni singoli aspetti, che in parte permangono anche dopo la formazione del nuovo gabinetto, determinano un cambiamento di ritmo nella proposta politica di Berlusconi, il quale scommette su un'azione politica più efficiente (completamento delle riforme e azione concentrata sulle priorità dell'ultimo anno di legislatura) e addirittura rilancia un disegno politico, quello del partito unico di centro-destra, che egli stesso aveva rimosso o comunque non utilizzato di recente.

Ma che tipo di governo è il "Berlusconi III" e quanto si differenzia dal precedente? Cominciamo col dire che, **pur presentando una struttura simile al gabinetto precedente sotto il profilo del personale e sotto quello della formula di coalizione, non si tratta di un governo fotocopia** come quelli proposti in passato da alcuni presidenti del consiglio che succedevano a loro stessi<sup>4</sup>. Cominciamo l'analisi dai tassi di riconferma e *turnover* ministeriale, per poi osservare alcune caratteristiche dell'élite di governo.

I ministri "non confermati" dal governo Berlusconi III sono cinque: il vice-premier Follini, che chiude dopo soli cinque mesi la sua esperienza di governo, con una auto-esclusione che suona come un messaggio di autonomia nell'ambito della maggioranza<sup>5</sup>, gli azzurri Urbani e Marzano, il tecnico Sirchia e Maurizio Gasparri, di AN, escluso dal vertice del proprio partito, secondo le cronache, per aver espresso una aperta critica all'entrata nel governo di Francesco Storace.

I ministri esordienti del governo Berlusconi III sono quattro: il già citato Storace, appena privato della poltrona di presidente della giunta laziale, gli ex vice-ministri Micciché (Forza Italia) e Caldoro (Nuovo Psi) e Landolfi, di An, che sostituisce Gasparri al ministero delle comunicazioni. A questo gruppo dovremo però aggiungere il nome di Giorgio La Malfa, nuovo ministro per le politiche comunitarie, la cui nomina rappresenta sia una piccola novità di ordine politico (la "promozione" di un esponente Pri nella cerchia dei ministri, così come quella di Caldoro lo è per i socialisti) ma anche un "secondo esordio": La Malfa mancava infatti dal governo dal 1982, quando aveva ricoperto al carica di Ministro del Bilancio nel gabinetto Spadolini I

Più in generale, vi è nel Governo Berlusconi III una forte linea di continuità, dimostrata non soltanto dalla conferma negli stessi ruoli di quasi tutti i ministri rimasti nella squadra (con l'unica eccezione di Scajola, il cui passaggio alle attività produttive è da considerarsi come un "reintegro" dentro l'*inner cabinet* dopo il declassamento dagli interni ad un ruolo di ministro senza portafoglio), ma anche dalle tante "promozioni" ad un livello di governo superiore.

Tuttavia, ampliare le cariche, promuovere alcuni *insiders* e limitare tagli e bocciature non può che portare ad una tipica **deriva di "allargamento" dei posti disponibili, una deriva alla quale il Berlusconi III si è prestato in una fase difficile per gli equilibri di maggioranza**. Molti giornali hanno enfatizzato questo aspetto dell'estensione della compagine governativa ai massimi livelli della fase repubblicana. Il nostro grafico (figura 1.4) mostra lo sviluppo di tale variabile (la dimensione del

---

<sup>4</sup> Il governo Spadolini II (agosto 1982) e il governo Craxi II (agosto 1986) possono essere considerati esempi di questa categoria di governi.

<sup>5</sup> Ovviamente, consideriamo continuativa la presenza dell'UDC al governo e quindi non consideriamo il fatto che le dimissioni della delegazione centrista avevano preceduto di una settimana quelle del presidente.

governo e del gabinetto ministeriale) in una prospettiva di quindici anni: il primo caso preso in esame è il settimo governo Andreotti (1989-1991), l'ultimo della serie del "pentapartito"<sup>6</sup>. Proprio il governo Andreotti VII infatti, raggiungendo il limite di cento componenti (tra ministri e sottosegretari) aveva segnato il massimo numero di cariche, tra i governi della prima repubblica. Oggi, come vediamo, tale limite viene nuovamente sfiorato, fermandosi il governo Berlusconi III a 99 unità.

Ma è soprattutto il "nucleo" del governo ad aumentare, invertendo il trend consolidatosi coi governi tecnici degli anni novanta e confermato dal governo Prodi. Già i governi D'Alema e Amato II avevano mostrato la tendenza ad aumentare le dimensioni della squadra di governo. Nel 2001 Berlusconi aveva optato per una implementazione morbida di quel decreto Bassanini che aveva ridotto i ministeri e quindi favorito un sostanziale dimagrimento del gabinetto: come si ricorderà, infatti, Berlusconi aveva ridefinito due ministeri autonomi (quello della Salute e quello delle Comunicazioni) utilizzando poi in modo consistente le nomine dei ministri senza portafoglio e dei vice-ministri. Oggi, il "cabinet" del Berlusconi III rimane ancorato a 26 unità, ma aumentano in modo consistente i vice-ministri (per altro già lievitati con il rimpasto del Berlusconi II, quando erano passati da 6 a 9), sia i sottosegretari, che tornano ad una quota consistente di 55 unità.

Veniamo infine alle caratteristiche socio-politiche dei ministri. Anche in questo caso gli elementi di continuità prevalgono nettamente, confermandosi il governo di centro-destra di questa fase come un gruppo di elite con una forte denotazione di professionismo politico (che sembra rinforzarsi col tempo). Tuttavia, alcuni meccanismi di reclutamento sono cambiati rispetto al passato oramai lontano della prima repubblica: un settore significativo della elite ministeriale, oggi attestato attorno al 20%, non cumula le posizioni di ministro con quella di parlamentare. E declina anche in modo consistente il requisito della esperienza *sottosegretariale*. Infatti, nonostante che il governo nasca durante la legislatura, non aumenta in modo significativo la percentuale di ministri che esordiscono al termine di una "palestra" fatta di incarichi governativi di seconda linea

Da ultimo, possiamo notare che la partecipazione delle donne nell'esecutivo rimane molto contenuta, un dato coerente con il trend storico che tuttavia si evidenzia soprattutto nel ciclo dei governi di centro destra, e che invece è elevatissima la percentuale dei laureati tra i membri del gabinetto ministeriale.

---

<sup>6</sup> Il successivo governo, Andreotti VII del 1991, non venne infatti sostenuto dal Pri, che uscì dalla maggioranza al momento della nomina dei ministri



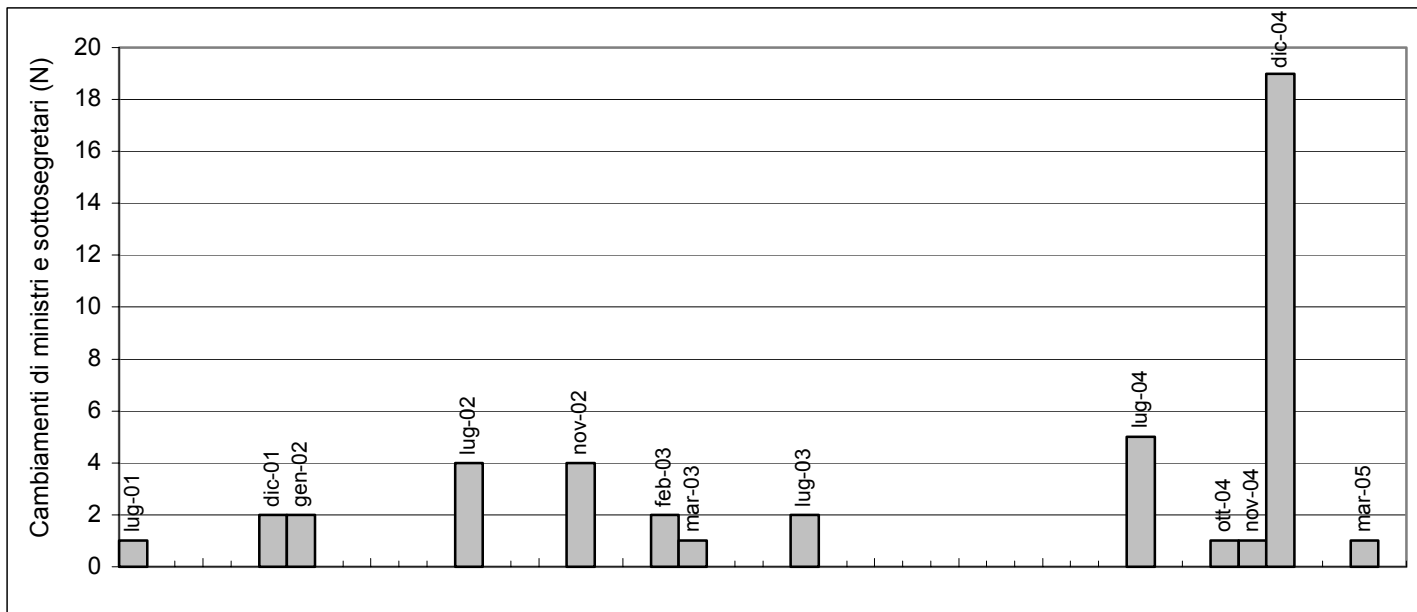


Figura 1.1 Cambiamenti (nomine e dimissioni) nella struttura del Governo Berlusconi II

\* \* \*

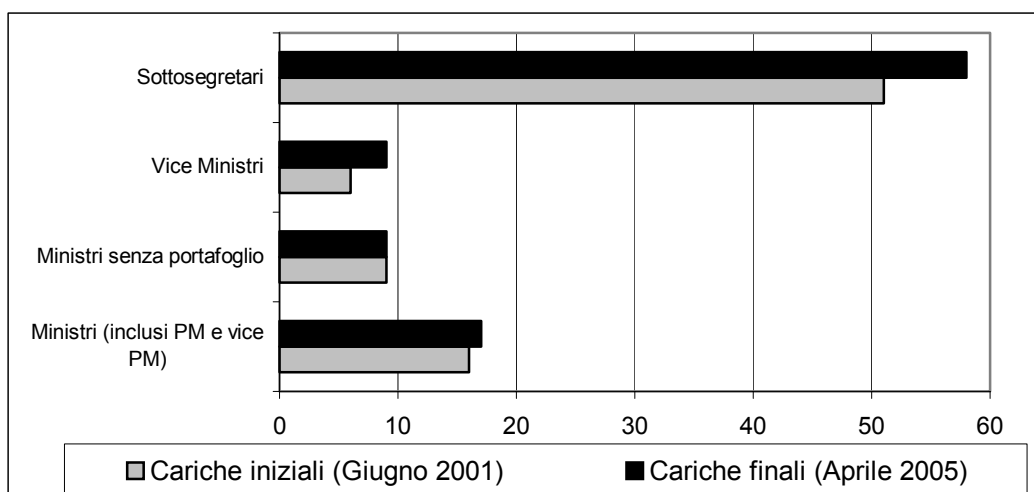


Figura 1.2. Numero di incarichi nel governo Berlusconi II. Fasi iniziale e finale

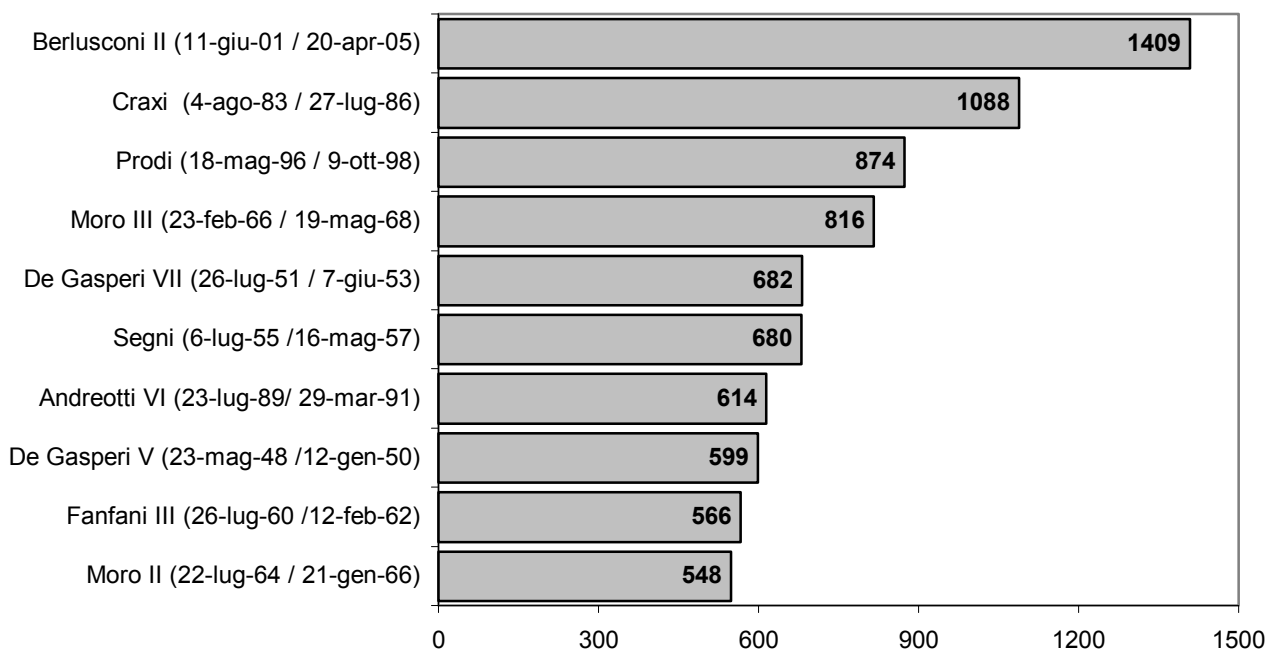


Figura 1.3. I governi più duraturi della storia repubblicana (in giorni)

\*\*\*

Tabella 1.1. La formazione del governo Berlusconi III. Aprile 2005

|              |   |
|--------------|---|
| 3-4 aprile   | Elezioni in tredici regioni a statuto ordinario. Forte flessione del centro destra.   |
| 15 aprile    | La direzione dell'UDC approva il ritiro della propria delegazione dal Governo (1 vice-presidente, 3 ministri, 5 sottosegretari).                            |
| 18 aprile    | Visita di Berlusconi al Quirinale "Non mi dimetto, andiamo in parlamento". Si dimettono anche i sottosegretari del Nuovo Psi                                |
| 19 aprile    | La direzione nazionale di AN esorta la delegazione del partito ad offrire le proprie dimissioni al presidente Fini  |
| 20 aprile    | Comunicazioni del Presidente del Consiglio al Senato durante le quali Berlusconi annuncia le proprie dimissioni   |
| 21-22 aprile | Rapido giro di consultazioni del presidente della repubblica e nuovo mandato a Berlusconi   |
| 23 aprile    | Dopo alcuni incontri con i leader del centro-destra, Berlusconi scoglie la riserva e annuncia il nuovo governo. Giuramento dei ministri nello stesso giorno |
| 27 aprile    | Voto di fiducia inaugurale alla camera  |
| 28 aprile    | Voto di fiducia inaugurale al senato  |

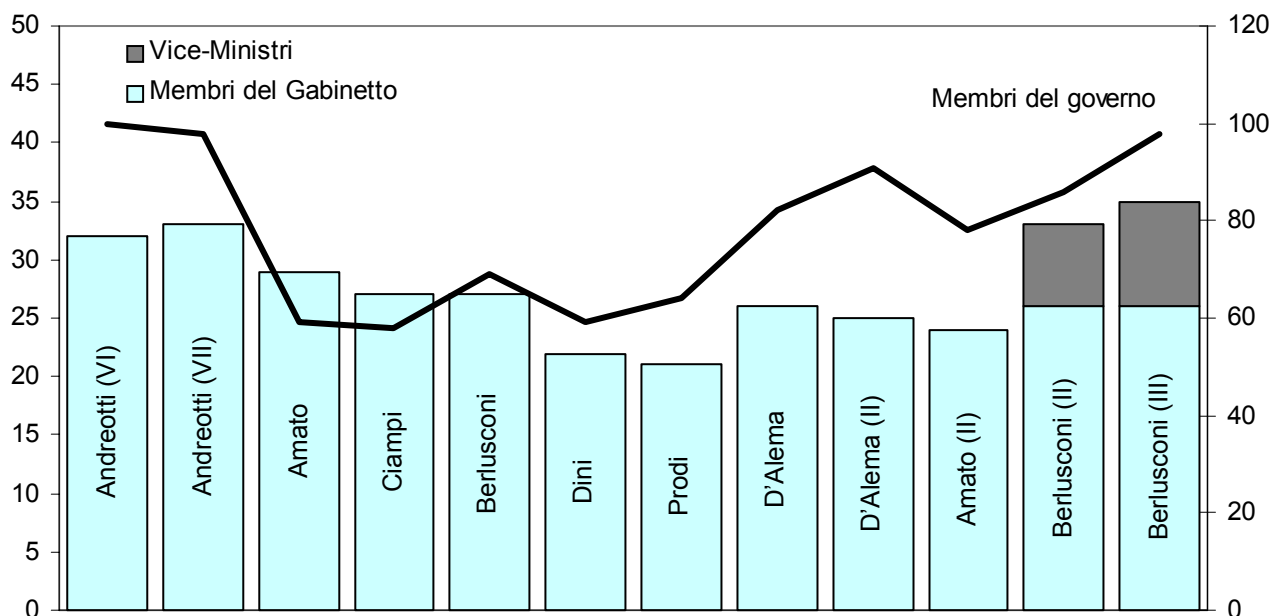


Figura 1.4. La dimensione dei gabinetti e dei governi (1991-2005)

\*\*\*

Tabella 1.2. Caratteristiche politiche dei ministri (1994-2001)

|                | Ministri non parlamentari al momento della nomina |      | Ministri con esperienza precedente di parlamentare nazionali |      | Ministri con esperienza di sottosegretario antecedente all'entrata nel gabinetto |      | Ministri con esperienze di governo locale |      | Ministri con cariche nazionali di partito |      |
|----------------|---|------|--|------|--|------|---|------|---|------|
|                | N   | %    | N  | %    | N  | %    | N   | %    | N   | %    |
| Berlusconi I   | 2   | 8.0  | 13   | 50.0 | 4  | 15,4 | 2   | 7.7  | 15  | 57.7 |
| Dini           | 19  | 100  | 2  | 10.5 | 1  | 5,3  | 2   | 10.5 | 2   | 10.5 |
| Prodi          | 5   | 23.8 | 15   | 62.5 | 1  | 4,3  | 4   | 16.7 | 9   | 37.5 |
| D'Alema I      | 2   | 7.7  | 19   | 65.5 | 2  | 6,9  | 4   | 13.8 | 17  | 58.6 |
| D'Alema II     | 2   | 8.0  | 20   | 76.9 | 4  | 15,4 | 5   | 19.2 | 18  | 69.2 |
| Amato II       | 3   | 12.5 | 13   | 72.2 | 4  | 17,4 | 5   | 27.8 | 12  | 66.7 |
| Berlusconi II  | 4   | 16.0 | 17   | 65.4 | 3  | 11,1 | 3   | 11.5 | 15  | 57.7 |
| Berlusconi III | 5   | 19.2 | 22   | 84.6 | 4  | 15,4 | 3   | 11.5 | 16  | 61.5 |

Tabella 1.3. Sottosegretari tecnici inseriti nella composizione originaria

|                | N  | (%)    |
|----------------|----|--------|
| Berlusconi I   | 1  | (1,8)  |
| Dini           | 38 | (100)  |
| Prodi          | 9  | (14.1) |
| D'Alema I      | 2  | (2.4)  |
| D'Alema II     | 4  | (4.4)  |
| Amato II       | 3  | (3.8)  |
| Berlusconi II  | 1  | (1.9)  |
| Berlusconi III | 1  | (1,8)  |

\*\*\*

Tabella 1.4. Presenza di donne e laureati nel governo, ed età media dei ministri

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

## 2. La performance del governo (giugno 2004-aprile 2005)

### Scheda

|  |                 |
|--|-----------------|
| Iniziative legislative promosse nel quarto anno                                      | <b>102</b>      |
| Iniziative del quarto anno approvate dal parlamento                                  | <b>44 (43%)</b> |
| Decreti legge varati dal Consiglio dei Ministri (quarto anno)                        | <b>36</b>       |
| Disegni di legge delega presentati (quarto anno)                                     | <b>1</b>        |
| Disegni di legge governativi che attuano elementi programmatici (quarto anno)        | <b>19</b>       |
| % Iniziative co-firmate dal Presidente del Consiglio (quarto anno)                   | <b>40</b>       |
| Leggi del governo approvate dal parlamento (quarto anno)                             | <b>23</b>       |
| Questioni di fiducia poste dal governo nel quarto anno                               | <b>10</b>       |
| Entità della manovra finanziaria varata dal governo per il 2005 (in milioni di euro) | <b>24.000</b>   |

#### 2.1 Tempi e modi dell'iniziativa legislativa del governo

Come per le due precedenti edizioni del rapporto, iniziamo l'analisi della performance dell'esecutivo soffermandoci su alcune caratteristiche dell'iniziativa legislativa di origine governativa. I dati della tabella 2.1 forniscono un quadro generale relativo all'ultimo anno di governo<sup>7</sup>, oggetto specifico di questa sezione del rapporto, e ai tre anni precedenti.

Un anno fa avevamo concluso la nostra rilevazione notando una relativa contrazione nella produzione legislativa governativa<sup>8</sup>: i dati relativi all'ultimo anno si pongono in linea di continuità con tale tendenza. Il totale di 102 iniziative di legge presentate dall'esecutivo per l'approvazione in parlamento nel quarto anno conferma tale diminuzione, anche se dobbiamo tener presente la fine del governo avvenuta con circa un mese di anticipo sul compimento del suo quarto "compleanno". Pur se il periodo preso qui a riferimento non è dunque perfettamente omogeneo rispetto agli altri tre, **il rallentamento dell'iniziativa legislativa di origine governativa è ugualmente evidente.**

Di per sé, il numero di provvedimenti varati dal governo ci dice poco sull'efficacia della sua azione legislativa: in termini assoluti, la diminuzione nel volume delle iniziative di legge del governo sarebbe per altro coerente con l'obiettivo di una *razionalizzazione* del quadro legislativo. La consueta analisi dei provvedimenti *significativi* (Decreti legge + Disegni di legge + Disegni di legge delega), quelli cioè che più direttamente riguardano l'implementazione delle politiche del governo<sup>9</sup>, ci permette una più articolata analisi. Limitando l'osservazione dell'iniziativa a queste categorie, vediamo che **il quarto anno si è chiuso a quota 64 provvedimenti significativi, contro i 79 del terzo, gli 83 del secondo e i 125 del primo anno**<sup>10</sup>.

Da questo più particolare punto di vista, dunque, l'ultimo anno si configura come momento di contrazione della *capacità legislativa* del governo: il secondo dopo il rallentamento registrato alla fine del

<sup>7</sup> Ricordiamo che gli anni di governo si contano a partire dall'11 giugno 2001, data del giuramento dei Ministri del governo Berlusconi davanti al Presidente della Repubblica. Per tanto, l'ultimo anno del governo Berlusconi II (dimessosi il 20 Aprile 2005) è incompleto e conta soltanto 313 giorni.

<sup>8</sup> Vedi secondo *Rapporto CIRCaP* sul governo Italiano, pag.10

<sup>9</sup> Il computo di questi provvedimenti comporta la sottrazione dal conteggio delle iniziative legislative del governo dei disegni di legge di ratifica di trattati ed accordi internazionali.

<sup>10</sup> Totali che scendono rispettivamente a 76, 77 e 111 se, come prima, escludiamo i provvedimenti varati nel corso dell'ultimo mese di attività di ciascuno dei primi tre anni di governo.

secondo anno, e dopo un terzo anno durante il quale la “produzione significativa” dell’esecutivo si era mantenuta su ritmi costanti, anche se sensibilmente più lenti rispetto al periodo iniziale.

Se poi dai marginali ci si sposta all’interno della tabella 2.1, si osservano alcune ulteriori caratteristiche dell’azione legislativa del governo nel periodo sotto esame. Va sottolineato innanzi tutto il **calo della richiesta di delega legislativa**: una contrazione che si manifesta già a partire dal secondo anno, ma che nell’ultimo anno di attività di governo appare più marcata.

Nella prima parte della legislatura, il consolidamento di un *corpo* di disegni di legge delega (20 nei primi tre anni) era infatti da considerarsi come conferma di una significativa differenza di comportamento dei governi “maggioritari” rispetto a quelli della *Prima Repubblica*. L’unico disegno di legge delega varato dal Consiglio dei Ministri nel corso del quarto anno fa pensare ad un momento di difficoltà nell’*istituzionalizzazione* di nuove *strategie* di governo.

In realtà, due puntualizzazioni sono necessarie in relazione a questo dato: da una parte il calo della richiesta di nuove deleghe da parte del governo è a rigor di logica riconducibile alla perdurante giacenza in parlamento di disegni di legge delega presentati in precedenza (tabella 2.3). Dall’altro lato, la diminuzione di disegni di legge delega non implica di per sé una diminuzione delle deleghe richieste dall’esecutivo: gran parte delle deleghe concesse dalle Camere sono infatti abitualmente inserite in disegni di legge ordinari<sup>11</sup>.

La **preponderanza di atti di conversione di decreti legge** rappresenta un ulteriore elemento caratterizzante l’attività legislativa del governo in questo ultimo anno. Nel periodo considerato, circa il 35% delle iniziative del governo ha carattere di “urgenza”, percentuale che sale quasi al 57% se si considerano solo i disegni di legge significativi in termini di implementazione di politiche pubbliche.

In realtà, il numero di decreti legge varati dal Consiglio dei Ministri in questo quarto anno non aumenta rispetto agli anni precedenti<sup>12</sup>. Ma è nuovamente la sensibile riduzione nel numero di provvedimenti ordinari (27 Ddl + 1 Ddld) deliberati dal governo ad incidere su questa percentuale.

Al di là degli aspetti numerici, se consideriamo la legislazione ordinaria come quella che per sua natura viene indirizzata all’attuazione del programma di governo, i dati raccolti ci indicano una certa difficoltà incontrata dall’esecutivo nel dare sostanza alla propria piattaforma programmatica nel corso degli 11 mesi appena trascorsi.

Con i dati della tabella 2.2 scendiamo nel dettaglio degli *attori* protagonisti della produzione legislativa del governo. La distribuzione dell’iniziativa nel corso del quarto anno appare, se non meno ampia, sicuramente meno omogenea rispetto a quanto notato negli anni precedenti: molti dei 21 ministeri di cui si compone il governo Berlusconi II, pur prendendo parte alla produzione legislativa dell’esecutivo, si fanno iniziatori di un numero estremamente ridotto di provvedimenti, mentre **i quattro Ministri più attivi (Esteri, Economia, Interno e Salute) sono complessivamente i responsabili di oltre il 65% degli atti deliberati dal Consiglio dei Ministri**<sup>13</sup>.

Il Ministro dell’Economia, attivo con la legge finanziaria 2005, ma anche con il Dl n.168/04 sul contenimento della spesa pubblica, il provvedimento per il rilancio dell’Alitalia e le misure per favorire la *competitività*, si dimostra come principale protagonista dell’agenda legislativa del governo dopo il ministro degli Affari Esteri (che però, come sempre, è attivo con un numero elevato di ratifiche tecniche di trattati internazionali).

Fra i più attivi, segnaliamo anche il Ministro dell’Interno, quasi esclusivamente impegnato nel lancio di decreti legge, ma anche dell’unico disegno di legge delega presentato dall’esecutivo nel suo quarto anno, quello sulla gestione e la destinazione dei beni ed attività sequestrate.

---

<sup>11</sup> L’ultimo *Rapporto annuale sullo stato della legislazione* pubblicato dalla Camera nel 2004 registra che nella prima metà della XIV legislatura il parlamento ha conferito al governo 233 deleghe *primarie* e 193 deleghe *integrative* o *correttive*.

<sup>12</sup> I dati relativi a periodi omogenei sono di 47 decreti legge nel primo anno di governo, 42 nel secondo, 41 nel terzo e, appunto, 36 nel quarto.

<sup>13</sup> Consideriamo iniziatore di ciascun provvedimento governativo il ministro indicato (quale primo iniziatore) dai comunicati stampa del Consiglio dei Ministri.

Il Ministro della Salute, iniziatore tra le altre cose del disegno di legge sulle professioni sanitarie non mediche e quello che detta nuove norme in tema di dirigenza sanitaria, nonché del decreto legge sul ripiano della spesa farmaceutica, si conferma su livelli relativamente alti di *attivismo*.

Due tra i ministri più importanti, quello della Giustizia e quello del Welfare, rimangono fuori dal gruppo dei più attivi. Anche se il ministro del Welfare, incassata dopo lunga attesa (951 giorni) l'approvazione della legge delega sulla riforma del sistema previdenziale, torna a proporre due nuovi disegni di legge (uno sull'ordinamento delle organizzazioni di volontariato ed uno che introduce un nuovo regime di cumulo tra pensioni INPS e rendite INAIL). Il Ministro della Giustizia che pure ha ottenuto l'approvazione (al termine di un iter lungo 1083 giorni) della riforma dell'ordinamento giudiziario (provvedimento poi rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica) è attivo con due decreti legge (uno recante norme relative al concorso per uditore giudiziario e l'altro che apporta modifiche all'ordinamento processuale penale in materia di impugnazione delle sentenze contumaciali).

Un commento a parte merita l'iniziativa del Presidente del Consiglio, con una notazione introduttiva di carattere metodologico: va ricordato infatti che vengono qui considerati come iniziati dal Presidente del Consiglio soltanto quei provvedimenti per i quali questo risulta essere l'unico firmatario.

**Il premier si conferma tra i ministri più attivi**, anche se la percentuale di atti legislativi da lui iniziati subisce un sensibile calo rispetto al terzo anno, quando si era attestata al di sopra del 10%. Rimane altresì vero che il Presidente del Consiglio interviene in modo rilevante nella produzione legislativa del governo, apponendo la sua firma su un numero elevato di provvedimenti iniziati dai *suoi* ministri: circa il 39% di quelli varati nel quarto anno: percentuale che per altro segna un incremento rispetto all'anno precedente, pur mantenendosi al di sotto dei livelli fatti segnare all'inizio dell'esperienza del Berlusconi II (figura 2.1).

La *collaborazione* tra Capo del governo ed alcuni specifici dicasteri è particolarmente intensa, mantenendosi tra il 60% e l'80% con soggetti importanti per il policy making come i ministri degli Interni, Istruzione, Trasporti e tutti i ministri senza portafoglio (per i quali il tasso di co-iniziativa arriva al 100%), escluso quello per le Politiche Comunitarie, che è attivo con il solo disegno di legge comunitaria per il 2005.

## 2.2 Il governo in parlamento.

I dati della tabella 2.1 ci dicono che circa **il 43% dei provvedimenti presentati dal governo nel corso del quarto anno è già stato approvato dal parlamento**<sup>14</sup>.

Su questo fenomeno di relativa rapidità di attuazione dell'iniziativa di governo influisce naturalmente l'elevato numero di decreti legge, i cui tempi di approvazione sono "contingentati" e obbligatoriamente rapidi. Nel periodo tra il giugno 2004 e l'aprile 2005 il governo Berlusconi II ha presentato 36 decreti legge. Di questi, 32 sono stati approvati, 3 erano (al 30/04/05) ancora all'esame del parlamento, ed un solo DL è decaduto perché non convertito nei termini (il DL n.280/04, relativo alla funzionalità della pubblica amministrazione).

A completare questi dati, va notato come l'iter di conversione dei decreti legge in parlamento sia comunque risultato abbastanza "faticoso", arrivando a toccare, in media, la soglia dei 50 giorni<sup>15</sup>, allineandosi in tal senso agli anni precedenti, e riproponendo una caratteristica di fatto *strutturale*. Se il decreto legge diventa uno strumento che il governo utilizza (o è costretto ad utilizzare) in chiave strategica per superare i *vincoli* dell'arena parlamentare e far passare molti dei suoi provvedimenti (come testimonia il volume di decreti presentati per la conversione in legge), allora l'attributo stesso dell'*urgenza* perde di rilevanza<sup>16</sup>, e gli stessi decreti legge vengono processati secondo le "normali regole

<sup>14</sup> Dato questo in leggero aumento, visto che la percentuale di provvedimenti varati dal Consiglio dei Ministri ed approvati dal parlamento nel corso del terzo anno era stata del 39%.

<sup>15</sup> I dati sulla durata media dell'iter di approvazione presentati nella tabella 2.1 sono calcolati a partire dalla data di approvazione dei provvedimenti in Consiglio dei Ministri, e non da quella della presentazione degli stessi provvedimenti in parlamento.

<sup>16</sup> Nel maggio 2004, il *Comitato per la legislazione della Camera* rilevava che "si è andato delineando un peculiare uso della decretazione d'urgenza, che non sembra del tutto riconducibile alla natura propria dello strumento in esame".

del gioco” parlamentare, sottostando ad un iter estremamente lungo, considerando il parametro massimo dei 60 giorni di tempo per la conversione in legge.

La figura 2.2 mostra la distribuzione dei disegni di legge ordinari di origine governativa approvati dal parlamento in ognuno dei quattro anni di governo. I dati relativi al quarto anno indicano una leggera accelerazione (quasi impercettibile, in verità) rispetto ai precedenti 12 mesi: la percentuale di Ddl approvati nello stesso anno di varo passa da circa il 20% del terzo anno al 21% del quarto, ma si mantiene al di sotto di quella registrata nel secondo anno.

Quindi, circa **l'80% dei Ddl approvati tra giugno 2004 ed aprile 2005 sono stati presentati dal governo in parlamento negli anni precedenti**. Da notare in particolare come sia ancora presente una percentuale significativa (superiore al 10%) di provvedimenti varati dai due ai tre anni prima (ovvero una differenza comunque superiore ai 750 giorni tra presentazione e varo del ddl).

Sul fronte dei lavori parlamentari, il quarto anno ha visto approvare 23 disegni di legge di origine governativa<sup>17</sup>, che, in media hanno percorso un iter di 428 giorni, contro i 294 dei 27 Ddl approvati nel corso del terzo anno, i 275 giorni dei 33 Ddl approvati nel secondo anno e i 136 giorni dei 17 Ddl *giunti a destinazione* durante il primo anno.

Questi dati, anche se non si tratta di indicatori particolarmente robusti e sofisticati, ci dicono che l'esecutivo, o meglio l'esecutivo e la maggioranza che lo sostiene in parlamento, non sono andati acquisendo nel corso dell'esperienza di governo una crescente capacità di controllo e di indirizzo del cammino legislativo delle iniziative governative: in assenza di un reale “scatto in avanti” della capacità della maggioranza di *portare a casa* le leggi del governo, in termini statistici non ha potuto che realizzarsi, anno dopo anno un progressivo aumento della durata media dell'iter parlamentare dei disegni di legge governativi.

Tornando ad osservare il versante dell'*input* governativo, e scorrendo come di consueto i dati dell'approvazione dei provvedimenti per ministro iniziatore presentati in tabella 2.2, possiamo trarre ulteriori considerazioni. La colonna relativa ai disegni di legge<sup>18</sup> evidenzia per esempio come **il Ministro dell'Economia e quello dell'Interno** siano quelli che **più celermente ottengono l'approvazione dei provvedimenti iniziati**. Il Ministro dell'Economia, però, vede diminuire la percentuale di approvazione delle proprie iniziative legislative in modo consistente: da circa l'80% relativo alle proposte del terzo anno al 60% di quelle relativa al quarto. Inoltre, si deve considerare che tale attore vede approvati essenzialmente disegni di legge di *routine* e dall'iter parlamentare vincolato al rispetto di tempistiche precise: come la legge Finanziaria 2005, il bilancio di previsione 2005, l'assestamento del bilancio dello Stato del 2004.

Il Ministro dell'Interno vede approvato l'unico disegno di legge iniziato, anche questo “vincolato” sia pure non per legge ma per motivi di opportunità (si tratta del Ddl recante norme transitorie per lo svolgimento delle elezioni amministrative 2005), ma non il disegno di legge delega presentato in parlamento (sulla destinazione e gestione dei beni sequestrati). Su alti livelli di approvazione si collocano anche i provvedimenti del Ministro degli Esteri, che vede trasformate in legge 3 dei 5 Ddl di cui è iniziatore.

Rimandiamo alle tabelle ed alle figure di fine rapporto per una analisi più articolata delle “vicende” parlamentari del complesso dell'iniziativa del governo Berlusconi II. Soffermiamoci tuttavia sui dati relativi all'utilizzo della *fiducia* da parte dell'esecutivo.

**Il quarto anno ha visto il governo apporre per 6 volte la questione di fiducia su 4 dei provvedimenti varati a partire da giugno 2004**. Inoltre, una questione di fiducia è stata posta anche su due provvedimenti varati negli anni precedenti ed ancora pendenti in parlamento<sup>19</sup>, mentre la delega ambientale, varata nel primo anno, ha visto il governo porre due questioni di fiducia.

<sup>17</sup> 3 varati nel corso del primo anno, 4 nel secondo, 7 nel terzo e 9 nel quarto.

<sup>18</sup> Quella relativa ai Decreti legge è meno interessante, da questo punto di vista, per i motivi detti sopra. Quella relativa alle ratifiche dei trattati internazionali non è significativa visto che il dato si concentra quasi esclusivamente sulla riga del ministro degli esteri.

<sup>19</sup> La delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario; e la delega per la riforma previdenziale. Complessivamente le fiducie chieste dal governo salgono a 9 su provvedimenti del primo anno, 4 su provvedimenti del secondo anno, 7 su provvedimenti del terzo anno.



Al di là dei numeri, un'analisi dettagliata dell'uso della questione di fiducia in questo quarto anno mette in evidenza come il governo continui ad utilizzare tale strumento a sostegno e a difesa della propria funzione di *guida politica* della maggioranza. La *fiducia* è servita infatti innanzitutto a blindare interventi di indirizzo e di razionalizzazione nel settore della finanza pubblica, come la legge finanziaria 2005 e il DL n.168/04 recante misure di contenimento della spesa pubblica. È stata utilizzata la questione di fiducia in una fase critica per “chiudere” su un provvedimento importante come il decreto *competitività*, anch'esso fondamentale nelle strategie di politica economica del governo.

Infine, la fiducia è risultata l'intervento risolutore quando si è voluto “sbloccare” il processo parlamentare di due misure centrali del programma di governo quali la riforma previdenziale e la riforma dell'ordinamento giudiziario.

### 2.3 I temi essenziali dell'azione di governo nell'ultimo anno

Dopo aver fornito alcuni dati d'insieme sulle vicende parlamentari dei provvedimenti di iniziativa del governo, verifichiamo adesso più nel dettaglio l'azione dell'esecutivo come promotore di misure legislative importanti, ai fini dell'attuazione della propria piattaforma programmatica.

L'analisi è ovviamente in questo caso incentrata su elementi qualitativi, e si articola su due aspetti distinti dell'azione di governo. Uno, più specifico, coincide con il settore della finanza pubblica e della linee guida di politica economica; l'altro, invece raccoglie tutti gli interventi che hanno avuto, secondo un nostro preciso schema di codifica, una qualche rilevanza in termini di implementazione delle politiche connesse al programma di governo.

#### *La manovra finanziaria per il 2005*

Il lasso di tempo che corrisponde al ciclo di formulazione, adozione e applicazione della manovra di bilancio per il 2005 si è rivelato un periodo di grande difficoltà per il governo della finanza pubblica e più in generale per la politica economica. Tale periodo si apre infatti con lo slittamento del DPEF a fine luglio 2004, a seguito del rimpasto che vede protagonista proprio la figura chiave di questo settore, il ministro dell'Economia. Il mese di settembre 2004 è solcato da nuovi problemi di tenuta dei conti dello stato, che costringono il governo a rivedere leggermente i propri piani, con la nota di variazione del DPEF che accompagna la scrittura del disegno di legge finanziaria.

Infine, dopo il varo della stessa finanziaria, i problemi continueranno, con lo spettro di una nuova recessione, che convince il governo a riprendere in considerazione delle misure di rilancio dell'economia (confluite nel *decreto sulla competitività* della primavera 2005) e soprattutto con la rinnovata minaccia di un'azione di *early warning* (poi giunto agli inizi di giugno) da parte delle istituzioni comunitarie, vista la deriva del deficit non in linea con gli obiettivi del patto di stabilità e crescita.

In questo periodo **il governo si è mosso con attenzione e propositività, ma ha dovuto affrontare i vincoli di una fase politica ed economia sicuramente non vantaggiosa**. In una riduzione schematica, si può dire che la manovra del “rilancio” economico, come si era prefigurata nei documenti degli anni precedenti, si è trasformata in un ulteriore tentativo di consolidamento della finanza pubblica che giunge assieme ad alcuni segnali di difesa del potere di acquisto e investimento, certo politicamente rilevanti ma piuttosto modesti sul piano dell'impatto finanziario.

D'altronde, se guardiamo alla portata correttiva della manovra 2005 al cospetto delle tre precedenti (figura 2.4), ci rendiamo immediatamente conto del fatto che questo intervento ha costituito un ulteriore momento di “sacrificio” dovuto alle mutate condizioni del quadro complessivo della finanza pubblica. Dopo la necessaria correzione “in corso d'opera” del 2004, che aveva portato a superare l'entità dei 20.000 milioni di €, si produce da parte del neo-ministro Siniscalco una nuova correzione di circa 24.000 milioni, ovvero il 10,6% in più rispetto alla gestione precedente. Tutto questo, nell'anno in cui il DPEF rilancia il piano di sviluppo, il finanziamento delle grandi opere e, soprattutto, la riduzione graduale di due fondamentali entrate fiscali come IRAP e IRE.

Proprio il DPEF di fine luglio aveva previsto un programma di controllo sull'indebitamento basato sulla progressiva penetrazione di misure strutturali (per il 2005 si trattava di 17000 milioni a fronte di misure *una tantum* per circa 7 milioni). Grazie a tale programma, il ministro dell'Economia prevedeva la possibilità di tornare ad abbattere il debito pubblico, altro neo dei conti pubblici italiani, che doveva scendere finalmente al di sotto del 100% del Pil già nel 2007.

La conferenza stampa di Siniscalco del 29 Settembre denotava la sicurezza del “tecnico” appena giunto sulla poltrona chiave del governo della finanza pubblica, per sostituire un ministro importante e controverso come Tremonti. Al tempo stesso, egli sottolineava il ruolo di Berlusconi in un processo di negoziazione che non aveva segnalato particolari resistenze dei “ministri di spesa”, e la rilevanza tutta politica di alcune decisioni, legate al programma di lungo periodo della alleanza.

Il ministro parlava della volontà di “piallare” le spese correnti con una nuova tecnica di controllo sistematico non proiettata sulle cifre tendenziali ma attraverso la determinazione di alcuni “tetti” rispetto alla gestione in corso. Si aggiungeva, da parte del ministro, che **il quadro del governo della finanza rimaneva prudente (nessun “intervento eroico sulle tasse”) ma capace di esprimere una manovra “semplice e solida”**. Sul piano sostantivo, la solidità della manovra constava di alcuni elementi fondamentali relativamente innovativi, come la pianificazione fiscale concordata; la revisione degli studi di settore, la riforma dell’IRPEF. A questo si aggiungevano vari interventi selettivi sulla spesa e le misure una-tantum già indicate, ovverosia un piano di dismissione per circa 7000 milioni. A far quadrare i conti concorrono anche due decreti legge, quello detto “mille-proroghe” (il prolungamento di molti termini di scadenza previsti da leggi in vigore) e quello “taglia-deficit”, una sorta di ritocco della manovra correttiva che era venuta qualche mese prima, con i quali il governo riesce a reperire risorse fondamentali, in una fase di stagnazione economica e di sostanziale immobilismo parlamentare di altre riforme rilevanti.

La sicurezza del ministro e la relativa mancanza di conflitto partitico non sarebbero però stati bilanciati da una fase di adozione parlamentare serena: **vari sono gli elementi di conflitto che emergono infatti in una delle sessioni di bilancio più lunghe e difficili degli ultimi tempi**, che si chiude soltanto il 28 dicembre, dopo un braccio di ferro alla Camera che vede il presidente Casini in una posizione di aperta critica alla conduzione parlamentare della manovra da parte del governo. In primo luogo, la resistenza dei singoli parlamentari o delle “lobbies” che ritorna puntuale con una legge finanziaria carica di contenuti eventuali (per esempio le richieste di ri-finanziamento di leggi “localistiche” come quella per Roma capitale). In secondo luogo la conflittualità all’interno della maggioranza, incentrata soprattutto su varie critiche della Lega Nord relative ad aspetti specifici della manovra. In terzo luogo, appunto, le prerogative dei presidenti di commissione e di aula che non sempre favoriscono le aspettative del governo.

In questo quadro, **Siniscalco pone la questione di fiducia durante il passaggio della finanziaria al Senato (16 Dicembre), su un unico maxi-emendamento** che “blinda” l’intero contenuto della legge. Si ripropone dunque uno strumento di governo forte ma percepito come “difensivista” ed ai limiti del regolamento parlamentare. Il ddl passa con 166 voti favorevoli e 111 contrari ma gli attacchi sono forti, non solo dai banchi dell’opposizione. Il ministro giustifica l’operazione dicendo che si tratta di una legge «quantitativamente imponente e strutturale per la dimensione dei flussi coinvolti, guidata da due principi chiave come la stabilità dei conti e una minore invasività dello Stato nell’economia e nella vita dei cittadini.» Seguono altre giornate di incertezza e soprattutto un lungo stallo segnato dal ritardo dell’altro decreto atteso da tempo, quello sulla competitività. Tra i mesi di marzo ed aprile 2005 giungono infatti le cifre sulla crescita del pil, fermo all’1,2% e più in generale i dati sul mancato aggancio dell’Italia rispetto alla ripresa dell’economia mondiale.

Inoltre, la trimestrale di cassa mostra impietosamente che alcuni dubbi sulla capacità finanziaria delle misure delle ultime due manovre erano verosimilmente fondati, e che comunque vi è un rialzo preoccupante, nella prospettiva UE, del rapporto tra indebitamento netto e Pil.

Dunque, la penultima manovra del ciclo elettorale della XIV legislatura non soppesce i dubbi relativi ad una qualche perdita di controllo sui conti dello stato e sulla capacità relativa di incidenza finanziaria di alcuni interventi. Dall’altra parte, la manovra non soddisfa del tutto le ragioni di coloro che sostengono la necessità di “aprire allo sviluppo” in una fase del ciclo elettorale stesso nella quale il governo avrebbe tutto l’interesse a tornare a spendere.

#### *Le leggi di maggior portata*

Nella figura 2.3 presentiamo in forma grafica il rapporto tra l’insieme delle iniziative legislative del governo e quella porzione di provvedimenti che definiamo come *attività di programma* perché

implementano, in tutto o in parte, gli obiettivi del *Piano di governo per una legislatura* presentato dal Centro-destra agli elettori prima delle elezioni politiche del 2001<sup>20</sup>.

**La “capacità programmatica” del governo non si è mantenuta costante nel corso dei mesi** proseguendo, anzi, con fasi alterne di efficacia che si spiegano verosimilmente alla luce del perdurare della *verifica* di governo, se non del suo inasprirsi in certi frangenti. La verifica, come sappiamo, si era formalmente chiusa solo con l'ingresso del leader dell'UDC Follini nella compagine ministeriale a fine 2004, ma poi si era presto riaperta fino alla definitiva crisi, successiva ai risultati elettorali delle regionali 2005. Questa dinamica, che abbiamo già brevemente delineato, incide evidentemente sulla capacità operativa del governo soprattutto nei mesi cruciali che separano la sessione finanziaria di fine 2004 dal voto di Aprile 2005.

Nel complesso **l'attività legata al programma pesa per circa il 29% dell'intera produzione legislativa significativa in termini di implementazione di politiche da parte del governo**<sup>21</sup> nel quarto anno. Un peso di poco superiore rispetto al 27% fatto segnare alla fine del terzo anno e che fa segnare un seppur minimo avvicinamento ai livelli del primo e del secondo anno<sup>22</sup>. Il dato percentuale però deve essere preso con un grano di sale, perché in realtà nasconde una diminuzione in valore assoluto<sup>23</sup>: ancora una volta, dunque, è la contrazione della produzione legislativa complessiva del governo ad influire sul dato relativo all'efficacia dei provvedimenti “di programma” e questo deve destare la maggiore attenzione da parte nostra.

Nei numeri, dunque, la lunga verifica iniziata già all'indomani delle amministrative 2003, non sembra aver ottenuto un sostanziale rilancio dell'attività programmatica del governo. Più in dettaglio, nel corso dell'ultimo anno, il governo Berlusconi II si è attivato sul fronte del programma con una serie di iniziative di “medio raggio”. Giova ricordare, in questo contesto, provvedimenti come la modifica alla legge 215/04 sul conflitto di interessi, il Ddl sulle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive, il Ddl sulla valorizzazione e tutela dei territori montani, il Dl sulla coesistenza tra coltivazioni transgeniche e biologiche.

Sono stati varati, inoltre, una serie di decreti legge in materia finanziaria e per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica (il Dl n.282/04 per il varo di misure fiscali e di finanza pubblica, Dl n. 168/04 contenente misure correttive di finanza pubblica). Altro provvedimento “forte”, il *Piano d'azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale*<sup>24</sup>, è stato varato dall'esecutivo nel mese di marzo 2005 e costituisce, di fatto, l'atto con cui si chiude l'esperienza del governo Berlusconi II.

---

<sup>20</sup> Facciamo inoltre riferimento agli obiettivi indicati nei documenti di rimodulazione periodica del programma a cura del Ministero per l'attuazione del Programma di governo, nonché ai discorsi inaugurali di insediamento tenuti da Berlusconi alla Camera ed al Senato ad inizio legislatura.

<sup>21</sup> Escludendo dal computo, quindi, i disegni di legge di ratifica.

<sup>22</sup> Rispettivamente 34% e 35%.

<sup>23</sup> Nel quarto anno vengono iniziati 19 provvedimenti di programma. Il saldo dei tre anni precedenti è, rispettivamente, 42, 29 e 21 iniziative programmatiche.

<sup>24</sup> Il “pacchetto competitività” costituito da due distinti provvedimenti: un Decreto legge ed un disegno di legge.

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

|                           | Tipologia provvedimento | Deliberati dal Consiglio dei Ministri |            | Approvati definitivamente dal parlamento |             | Pendenti, approvati da un ramo del parlamento |             | Durata media iter parlamentare dei provvedimenti approvati definitivamente<br>N.giorni |
|---------------------------|-------------------------|---------------------------------------|------------|--|-------------|---|-------------|--|
|                           |                         | N                                     | %          | N  | %           | N   | %           |  |
| I Anno<br>giu'01-mag'02   | Ddl                     | 62                                    | 35.4       | 51                                       | 82.3        | 4   | 36.4        | 334  |
|                           | Rat                     | 50                                    | 28.6       | 47                                       | 94.0        | 2   | 66.7        | 304  |
|                           | Ddld                    | 10                                    | 5.7        | 9  | 90.0        | 0   | 0.0         | 558  |
|                           | DI                      | 53                                    | 29.5       | 53 <sup>a</sup>                          | 100         | -   | -           | 54   |
|                           | <b>Tot.</b>             | <b>175</b>                            | <b>100</b> | <b>160</b>                               | <b>91.4</b> | <b>6</b>                                      | <b>43.0</b> | <b>246</b>   |
| II Anno<br>giu'02-mag'03  | Ddl                     | 31                                    | 19.9       | 25                                       | 80.6        | 0   | 0.0         | 292  |
|                           | Rat                     | 74                                    | 47.4       | 69                                       | 93.2        | 2   | 40.0        | 279  |
|                           | Ddld                    | 5                                     | 3.2        | 3  | 60.0        | 1   | 50.0        | 616  |
|                           | DI                      | 46                                    | 29.5       | 39 <sup>b</sup>                          | 84.8        | -   | -           | 53   |
| <b>Tot.</b>               | <b>156</b>              | <b>100</b>                            | <b>136</b> | <b>87.2</b>                              | <b>3</b>    | <b>23.1</b>                                   | <b>224</b>  |  |
| III Anno<br>giu'03-mag'04 | Ddl                     | 32                                    | 25.4       | 15                                       | 46.9        | 6   | 35.3        | 262  |
|                           | Rat                     | 47                                    | 37.3       | 32                                       | 68.1        | 9   | 60.0        | 253  |
|                           | Ddld                    | 5                                     | 4.0        | 1  | 20.0        | 1   | 25.0        | 495  |
|                           | DI                      | 42                                    | 33.3       | 39 <sup>c</sup>                          | 93.0        | -   | -           | 56   |
| <b>Tot.</b>               | <b>126</b>              | <b>100</b>                            | <b>87</b>  | <b>69.0</b>                              | <b>16</b>   | <b>44.4</b>                                   | <b>169</b>  |  |
| IV Anno<br>Giu'04-mag'05  | Ddl                     | 27                                    | 26.5       | 9  | 33.3        | 0   | 0.0         | 145  |
|                           | Rat                     | 38                                    | 37.3       | 3  | 7.9         | 3   | 8.6         | 221  |
|                           | Ddld                    | 1                                     | 1.0        | 0  | 0.0         | 0   | 0.0         | -  |
|                           | DI                      | 36                                    | 35.3       | 32 <sup>d</sup>                          | 88.9        | 1   | 33.3        | 55   |
| <b>Tot.</b>               | <b>102</b>              | <b>100</b>                            | <b>44</b>  | <b>43.1</b>                              | <b>4</b>    | <b>7.0</b>                                    | <b>85</b>   |  |

<sup>a</sup> Comprende un dl che, pur approvato dal parlamento, è decaduto dopo il rinvio del Presidente della Repubblica

<sup>b</sup> Non si tiene conto di 7 dl decaduti per mancata conversione nei termini

<sup>c</sup> Non si tiene conto di 2 dl decaduti per mancata conversione nei termini, e di un dl respinto perché accolte pregiudiziali

<sup>d</sup> Non si tiene conto di un dl decaduto per mancata conversione nei termini

Legenda:

Ddl = disegni di legge;

Rat= Disegni di legge di conversione di trattati;

Ddld= Disegni di legge delega.

DI = decreti legge

Tabella 2.2. Iniziative del governo. e percentuale dei provvedimenti approvati dal parlamento.  
per tipologia e ministro iniziatore (giugno 2004-aprile 2005)

|                    | Iniziative varate dal Consiglio dei Ministri |     |      |    |     |      | % provvedimenti approvati definitivamente e durata media (N. giorni tra parentesi)<br>dell'iter di approvazione* |             |      |             |              |
|--------------------|--|-----|------|----|-----|------|--|-------------|------|-------------|--------------|
|                    | Ddl  | Rat | Ddld | Dl | Tot | (%)  | Ddl  | Rat         | Ddld | Dl          | Tot          |
| Pres.del Consiglio | 1  | -   | -    | 3  | 4   | 4.0  | 0.0  | -           | -    | 100 (59)    | 75.0 (59)    |
| Giustizia          | -  | -   | -    | 2  | 2   | 2.0  | -  | -           | -    | 100 (61)    | 100 (61)     |
| Economia           | 6  | -   | -    | 6  | 12  | 11.8 | 66.7 (117.5)   | -           | -    | 66.7 (35)   | 66.7 (76.3)  |
| Istruzione         | -  | -   | -    | 1  | 1   | 1.0  | -  | -           | -    | 100 (29)    | 100 (29)     |
| Difesa             | 2  | -   | -    | 1  | 3   | 2.9  | 0.0  | -           | -    | 100 (35)    | 33.3 (35)    |
| Sanità             | 2  | -   | -    | 3  | 5   | 4.9  | 0.0  | -           | -    | 100 (50)    | 60.0 (50)    |
| Welfare            | 2  | -   | -    | 1  | 3   | 2.9  | 0.0  | -           | -    | 100 (63)    | 33.3 (63)    |
| Pol. Agricole      | 1  | -   | -    | 3  | 4   | 3.9  | 0.0  | -           | -    | 100 (63)    | 75.0 (63)    |
| Trasporti          | -  | -   | -    | 2  | 2   | 2.0  | -  | -           | -    | 100 (67.5)  | 100 (67.5)   |
| Interno            | 1  | -   | 1    | 6  | 8   | 7.8  | 100 (111)  | -           | -    | 66.7 (59.8) | 62.5 (70)    |
| Pol. Comunitarie   | 1  | -   | -    | -  | 1   | 1.0  | 0.0  | -           | -    | -           | 0.0          |
| Comunicazioni      | -  | -   | -    | 1  | 1   | 1.0  | -  | -           | -    | 100 (61)    | 100 (61)     |
| Esteri             | 5  | 38  | -    | 2  | 45  | 44.1 | 60.0 (220.3)   | 7.9 (221.3) | -    | 100 (50)    | 17.8 (178.1) |
| Cultura            | -  | -   | -    | -  | -   | -    | -  | -           | -    | -           | -            |
| Pari opportunità   | 2  | -   | -    | -  | 2   | 2.0  | 0.0  | -           | -    | -           | 0.0          |
| Riforme ist.       | -  | -   | -    | -  | -   | -    | -  | -           | -    | -           | -            |
| Attività prod.     | -  | -   | -    | 1  | 1   | 1.0  | -  | -           | -    | 100 (61)    | 100 (61)     |
| Vice presidenza    | -  | -   | -    | 1  | 1   | 1.0  | -  | -           | -    | 100 (69)    | 100 (69)     |
| Funzione pubb.     | 1  | -   | -    | 1  | 2   | 2.0  | 0.0  | -           | -    | 100 (82)    | 50 (82)      |
| Ambiente           | 1  | -   | -    | 2  | 3   | 2.9  | 0.0  | -           | -    | 100 (54)    | 66.7 (54)    |
| Affari regionali   | 2  | -   | -    | -  | 2   | 2.0  | 50.0 (63)  | -           | -    | -           | 50.0 (63)    |
| Tot.               | 27   | 38  | 1    | 36 | 102 | 100  | 33.3 (145)   | 7.9 (221.3) | 0.0  | 88.9 (55)   | 43.1 (85)    |

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

|             | giu.'01-mag.'02 |                      | giu.'02-mag.'03 |                      | giu.'03-mag.'04 |           | giu.'04-apr.'05 |           |
|-------------|-----------------|----------------------|-----------------|----------------------|-----------------|-----------|-----------------|-----------|
|             | Ddld            | Ddld                 | Ddld            | Ddld                 | Ddld            | Ddld      | Ddld            | Ddld      |
|             | Proposti        | Approvati            | Proposti        | Approvati            | Proposti        | Approvati | Proposti        | Approvati |
| Economia    | 2               | 2                    | 1               | 0                    | 1               | 1         | -               | -         |
| Giustizia   | 2               | 1 <sup>a</sup>       | -               | -                    | 2               | 0         | -               | -         |
| Welfare     | 2               | 2                    | 1               | 1                    | -               | -         | -               | -         |
| Istruzione  | 1               | 1                    | -               | -                    | 1               | 0         | -               | -         |
| Sanità      | -               | -                    | 1               | 0                    | -               | -         | -               | -         |
| Europa      | 1               | 1                    | -               | -                    | -               | -         | -               | -         |
| Altro       | 2               | 2                    | 2               | 2 <sup>b</sup>       | -               | -         | 1               | 0         |
| <b>Tot.</b> | <b>10</b>       | <b>9<sup>a</sup></b> | <b>5</b>        | <b>3<sup>b</sup></b> | <b>5</b>        | <b>1</b>  | <b>1</b>        | <b>0</b>  |

<sup>a</sup> Si tiene conto anche della delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario approvata dal parlamento ma rinviata alle Camere dal Presidente della Repubblica

<sup>b</sup> Si tiene conto anche della delega per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione approvata dal parlamento ma rinviata alle Camere dal Presidente della Repubblica

\*\*\*

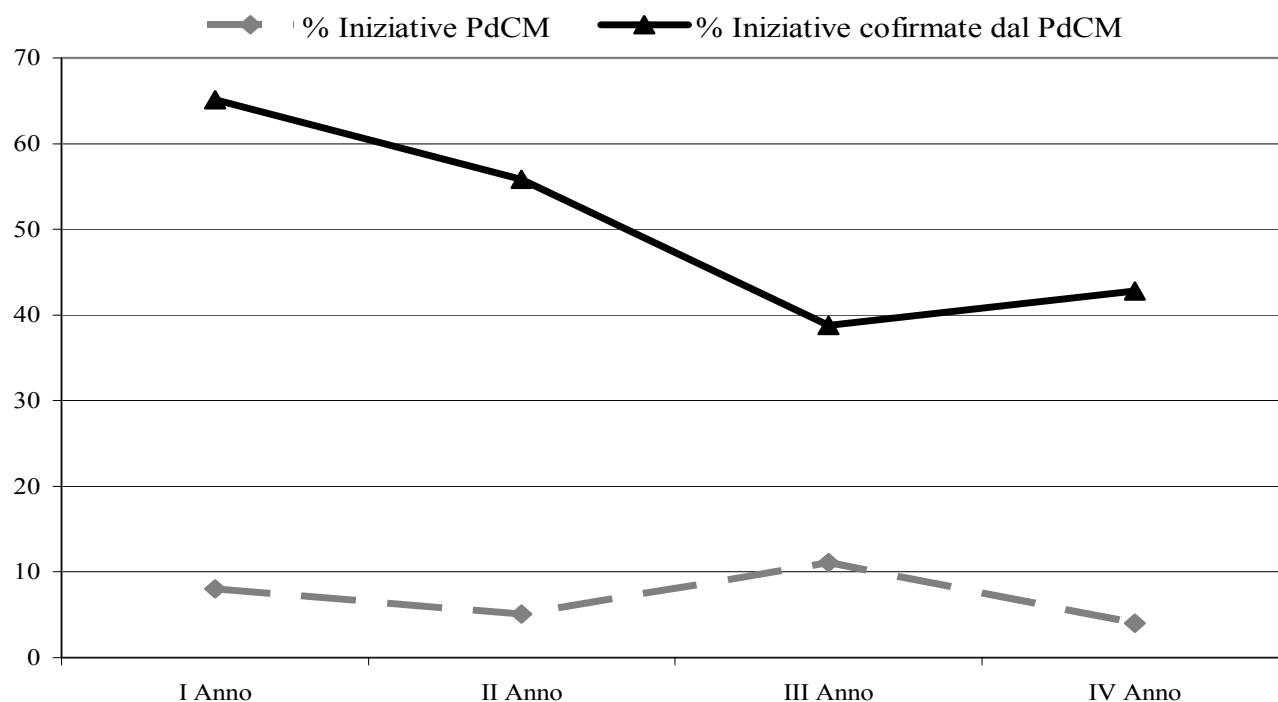
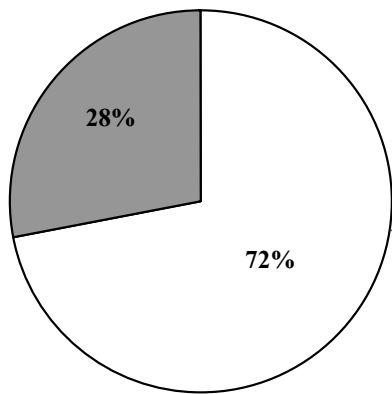
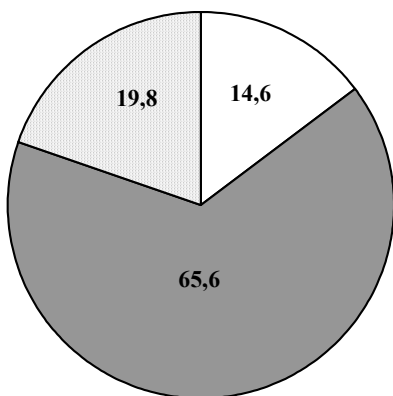


Figura 2.1. Iniziative del Presidente del Consiglio e iniziative co-firmate dal Presidente del Consiglio come % del totale dei provvedimenti varati dal Consiglio dei Ministri



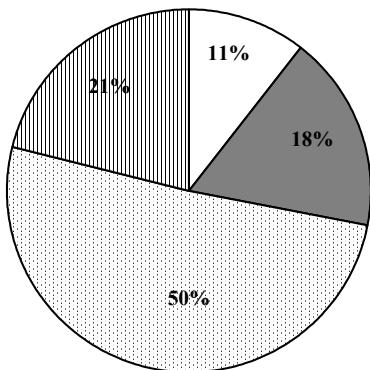
Disegni di legge del governo approvati nel secondo anno

- % provvedimenti varati nel I Anno
- % provvedimenti varati nel II Anno



Disegni di legge del governo approvati nel terzo anno

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



Disegni di legge del governo approvati nel quarto anno

- % provvedimenti varati nel I Anno
- % provvedimenti varati nel II Anno
- ▨ % provvedimenti varati nel III Anno
- ▩ % provvedimenti varati nel IV Anno

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

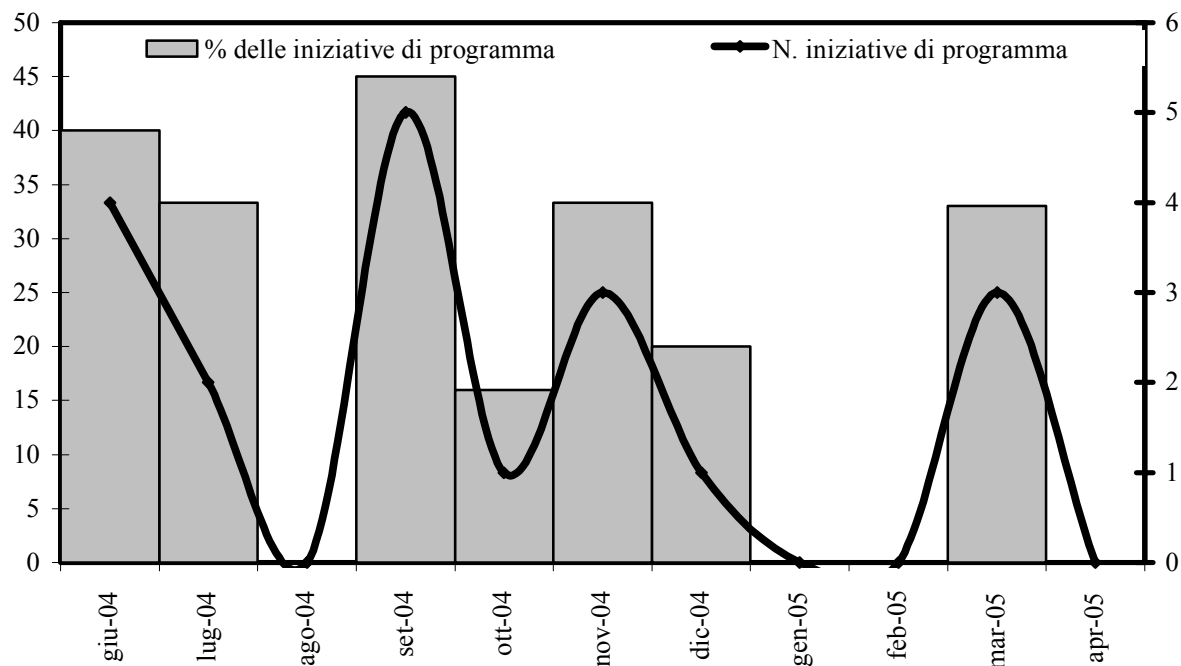


Figura 2.3. Numero mensile di iniziative di programma e percentuale sul totale mensile di iniziative (giugno 2004- aprile 2005)

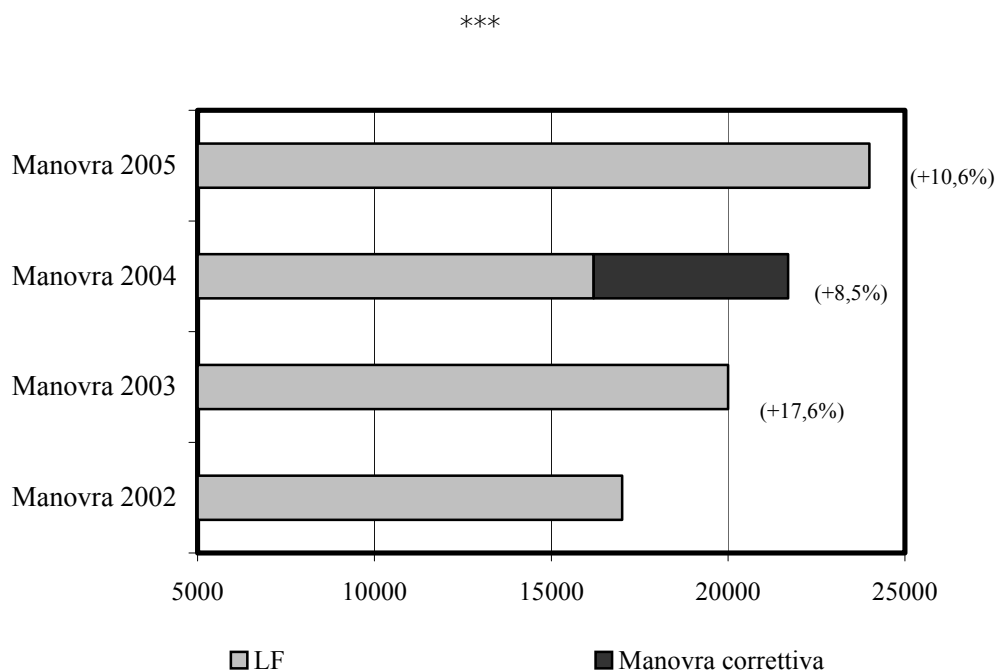


Figura 2.4. L'entità correttive delle manovre del governo Berlusconi II (milioni di €).

Fonte: Archivio Sole 24 Ore



### 3. Ruolo del premier e costi della coalizione

#### *Scheda*

|   |            |
|---|------------|
| Numero conflitti tra esponenti del governo e della maggioranza rilevati nel quarto anno                           | <b>93</b>  |
| % di conflitti intragovernativi in cui è coinvolto il Presidente del Consiglio                                    | <b>31%</b> |
| % di conflitti su questioni di <i>politica coalizionale</i> rilevata nel quarto anno                              | <b>50%</b> |
| % di conflitti relativi all'attuazione di <i>politiche</i> rilevata nel quarto anno                               | <b>50%</b> |
| % dei conflitti relativi all'attuazione delle politiche che riguardano l'implementazione del programma di governo | <b>30%</b> |

#### *3.1. I conflitti nell'anno della crisi*

La crisi dell'esecutivo guidato da Silvio Berlusconi rappresenta di fatto il *compimento* di un lungo periodo che ha visto più volte messi in discussione gli equilibri interni alla coalizione di maggioranza e gli alleati confrontarsi sulle priorità da seguire nella formulazione e nell'implementazione delle politiche governative.

A dire il vero, il Presidente del Consiglio ha ripetutamente contestato l'esistenza stessa di una verifica di governo, e questo atteggiamento rappresenta una innovazione interessante, da un lato confermando l'autopercezione, mai venuta meno da parte di Silvio Berlusconi, di un ruolo di *premier* sicuramente inedito nell'esperienza italiana. Dall'altro lato, proprio la persistenza nel rifiutare un confronto politico esplicito ha indebolito la figura del Presidente del Consiglio, che di fatto, in tutto questo periodo, non è mai riuscito a risolvere una fase di *turbolenza* apertasi già all'indomani delle elezioni amministrative del 2003 e proseguita per tutto l'anno successivo.

In tal senso, gli avvenimenti degli ultimi 11 mesi hanno da un lato confermato i limiti incontrati dall'azione di *guida* del governo da parte di Berlusconi, nel contesto politico della maggioranza durante la seconda parte della legislatura. Vanno però registrate le vicende di **una leadership pure messa per la prima volta in discussione**, ma che sulla difesa e sul richiamo ad aspetti specifici del programma di governo, come la riduzione della pressione fiscale, ha in alcuni frangenti tentato di impostare una linea di condotta più vicina a quella del vertice di un governo *monopartitico* che non al comportamento del presidente *mediatore* tra le componenti della coalizione.

Prima di passare ad una analisi approfondita del ruolo svolto dal Presidente del Consiglio nell'anno che lo ha visto costretto alle dimissioni, occorre brevemente ricostruire la "storia" delle tensioni nei rapporti tra alleati negli 11 mesi trascorsi tra il compimento del terzo anno di vita di vita e la crisi dello scorso aprile.

In realtà, conviene ripeterlo, i primi contrasti sono emersi nella maggioranza già nella primavera del 2003, ed hanno poi ripetutamente caratterizzato una lunga fase che si è articolata intorno a tre tornate elettorali intermedie: amministrative 2003, europee ed amministrative 2004, regionali 2005.

Lo scorso anno, nel commentare l'inizio di tale periodo di *verifica* di governo, si era detto come molti dei problemi sorti dopo le amministrative del 2003 non fossero stati pienamente risolti da un documento varato dalla maggioranza nel febbraio del 2004 e ottimisticamente definito *documento di fine verifica*. Sulla base dei dati già allora disponibili dicevamo che era lecito aspettarsi che problemi analoghi riemergessero, e anzi si potessero riacutizzare all'indomani delle elezioni europee ed amministrative del 2004.

Alla prova dei fatti, **la fase che si è aperta a partire dal mese di giugno del 2004 ha riproposto, con toni a volte piuttosto accesi, "antiche" ed irrisolte questioni** interne alla maggioranza, ricordandoci, se ve ne fosse bisogno, l'impatto cruciale che un fattore squisitamente politico come la frammentazione partitica all'interno di una coalizione può giocare, a prescindere dallo "stile di governo" del premier.

La figura 3.1 fornisce un'immagine del livello di conflittualità all'interno della coalizione di maggioranza<sup>25</sup> nei quattro anni del governo Berlusconi II. Nel secondo *Rapporto* avevamo notato come proprio a partire dai mesi di maggio/giugno 2003 il numero di conflitti rilevati crescesse sensibilmente. La stessa figura ci dice adesso che la conflittualità intragovernativa, al di là dei mesi "balneari", si è mantenuta su livelli molto elevati anche nella seconda fase delle verifiche apertasi con le elezioni europee di giugno 2004.

Il "nodo" della gestione della politica economica del governo, in assenza di reali soluzioni fattive, è sembrato non più rinviabile, e si è manifestato in tutta la sua gravità nel luglio del 2004 con le aspre critiche di Alleanza Nazionale al ministro Tremonti e con le conseguenti dimissioni dello stesso ministro.

È stato questo uno dei momenti più difficili per gli equilibri all'interno della coalizione di Centro-destra. Un momento che fa segnare un "salto qualitativo" nelle dinamiche della conflittualità intra-governativa: con le forzate dimissioni di Tremonti è lo stesso "asse portante" del governo ad essere per la prima volta messo concretamente in crisi. Da questo momento l'ipotesi di un cambiamento della squadra di governo, con l'ingresso del leader dell'UDC Follini, viene inserita in agenda, ma ogni decisione, come abbiamo già visto nella sezione iniziale, passa per lunghe e defatiganti fasi di negoziazione.

Osservando la tabella 3.1 relativa ai principali conflitti governativi che abbiamo rilevato, notiamo anche un ulteriore elemento di novità rispetto agli anni precedenti: l'indebolimento, in certi specifici frangenti, del "fronte" AN-UDC, che aveva costituito al tempo stesso un argine "difensivo" rispetto ai messaggi ultra-liberisti e federalisti delle altre "anime" della coalizione, ma anche un fronte relativamente coeso su una serie di proposte di policy, dalla difesa della famiglia a certe istanze come la tutela dei ceti medio-bassi nel contesto della politica fiscale. Nel 2004, i due maggiori partner di Forza Italia vengono infatti a trovarsi divisi in più di un'occasione<sup>26</sup>, denotando uno stato di crescente tensione all'interno della coalizione.

**Dal punto di vista delle politiche del governo oggetto di contrasti tra alleati**, se il terzo anno era stato l'anno della *Devolution* e della riforma del sistema previdenziale, **il quarto anno vede il tema della riduzione della pressione fiscale come principale protagonista della conflittualità governativa.**

Torniamo dunque a quanto già accennato poco sopra: la questione della riduzione delle tasse sembra a volte assumere i toni di una "prova di forza" del Presidente del Consiglio nei confronti degli alleati.

Da questa prova di forza Berlusconi esce apparentemente vincitore alla fine del 2004, con il varo di una prima parte della *manovra* di riduzione fiscale e con l'ingresso di Follini nella squadra di governo. Questa seconda fase della verifica può dirsi allora formalmente conclusa; ma dopo un successivo breve periodo di discesa del livello di conflittualità tra dicembre 2004 e febbraio 2005, i toni dello scontro tornano ad accendersi in occasione della messa a punto dal "pacchetto competitività" e della discussione finale in parlamento delle riforme istituzionali, fino a che gli esiti negativi per la CdL delle regionali 2005 fanno poi precipitare la situazione verso la definitiva crisi che si è aperta nello scorso mese di aprile e che ha rapidamente portato alla formazione del governo Berlusconi III.

### 3.2 Il ruolo del Presidente del Consiglio

Quale ruolo ha svolto il Presidente del Consiglio in un periodo così delicato per il suo governo? Quali le vicende cruciali della sua leadership?

Pur non disponendo di strumenti analitici particolarmente sviluppati per rispondere a tali quesiti, i dati che presentiamo ci forniscono informazioni utili ad interpretare i caratteri propri dell'azione del vertice del governo all'interno della complessa cornice politica della maggioranza durante gli 11 mesi appena trascorsi. Si è già detto sopra dei limiti che la leadership di Berlusconi pare aver incontrato in tale contesto: limiti non certo nuovi e che discendono anche e soprattutto da fattori strutturali di debolezza della figura del Presidente del Consiglio nel quadro del governo di coalizione in Italia.

<sup>25</sup> La figura si basa su una nostra rilevazione delle *notizie* di disaccordo e di contrasto tra esponenti della compagine governativa e della maggioranza apparse sui due quotidiani nazionali che adottiamo come *benchmark*: Il Corriere della Sera ed il Sole 24ore.

<sup>26</sup> In occasione della discussione in parlamento della riforma del Premierato; sul "patto di stabilità" interno; sulla ridefinizione dei rapporti di forza all'interno della maggioranza.

Nel corso del quarto anno, è la leadership stessa di Berlusconi ad essere messa per la prima volta in discussione. Di fatto, non è il Presidente del Consiglio a gestire una verifica che semmai viene spesso “subita” da Berlusconi, soprattutto dopo la rinuncia di Tremonti. Così come i cambiamenti della squadra di governo non vengono decisi strategicamente dal Presidente del Consiglio ma al più da esso ratificati.

Contrariamente a quanto accade nei sistemi maggioritari compiuti, dove il *reshuffle* di governo è uno strumento utilizzato dal premier per rilanciare e correggere l'azione dell'esecutivo, per Berlusconi si deve parlare di cambiamenti suggeriti ed imposti da dinamiche conflittuali rispetto ai quali il Presidente del Consiglio ha potuto giocare il ruolo del *mediatore* piuttosto che quello del *risolutore*.

Proprio la vicenda delle dimissioni del Ministro dell'Economia Tremonti risulta emblematica in tal senso. Le dure offensive di Alleanza Nazionale e dell'UDC contro il Ministro sono parse veri e propri attacchi alla guida del governo. Tant'è che il Presidente del Consiglio ha difeso apertamente il suo *principale* Ministro, e la politica economica da lui perseguita, per poi doversi arrendere e ratificarne le dimissioni, così da evitare la caduta del proprio governo già agli inizi dell'estate del 2004.

L'immagine di un presidente del Consiglio “imbrigliato” nelle dinamiche interne alla propria coalizione viene controbilanciata (o paradossalmente confermata se vogliamo) da quella di **un premier che tenta di imporre un proprio ruolo di indirizzo politico agli alleati**, come in relazione alla questione della riduzione della pressione fiscale.

In certi momenti Berlusconi sembra quasi ingaggiare un confronto “uno contro tutti”, lamentandosi a più riprese per gli ostacoli frapposti dai suoi alleati, impegnando il neo-Ministro dell'Economia Siniscalco a individuare i fondi necessari al finanziamento del taglio delle tasse e giungendo fino a legare la sopravvivenza stessa del suo governo e del suo impegno come leader del Centro-destra alla messa in opera del programma di riduzione della pressione fiscale (tabella 3.2).

La “vittoria” del Presidente del Consiglio sul fronte della riforma fiscale non lo mette però al riparo dai malumori all'interno della maggioranza. Le richieste di cambiamento nella squadra e nelle strategie programmatiche del governo da parte soprattutto di AN e UDC, ma anche del Nuovo PSI, si attenuano solo in prossimità delle elezioni regionali del 2005<sup>27</sup>, per poi tornare all'indomani del voto.

Anche in questa occasione Berlusconi tenta di smarcarsi dalle richieste e dai vincoli posti dagli alleati, confermando una volta di più la ricerca di uno stile e di una dimensione di premier: l'episodio delle mancate dimissioni in occasione della prima “salita al Quirinale” pare voler segnare una precisa distanza tra il premier e gli alleati di AN e UDC, venendo di fatto meno Berlusconi al ruolo di mediatore e di “paciere” all'interno maggioranza.

Quello del mediatore e dell'*arbitro* è un ruolo che un Presidente del Consiglio è forzato a svolgere in contesti caratterizzati da coalizioni complesse, formate da numerosi partiti, magari ideologicamente distanti, con l'obiettivo di tenere basso il livello di conflittualità intragovernativa. Che in questo tipo di coalizioni lo stesso Presidente del Consiglio entri in contrasto con una o più componenti della maggioranza o prenda posizioni nette in riferimento a dispute interne, è sintomo di tensione elevata, e del fatto che è lo stesso governo, in ultima istanza, a rischiare la crisi.

La figura 3.4 mostra chiaramente come il livello di coinvolgimento del Presidente Berlusconi nei conflitti interni alla coalizione di governo conosca un'impennata durante il terzo anno<sup>28</sup> e cresca ancora più visibilmente nel quarto. Alla fine il Presidente del Consiglio non può che prendere atto della situazione di crisi che si è venuta a verificare e quando, dopo il ritiro dei propri ministri da parte dell'UDC, anche AN minaccia l'appoggio esterno, constatare l'impossibilità di proseguire l'esperienza del secondo governo da lui guidato, rimettendo il proprio incarico nelle mani del Presidente della Repubblica.

---

<sup>27</sup> Quando per altro sono le discussioni sulla definizione delle liste e la prospettiva di un partito unico del Centro-destra a caratterizzare il dibattito interno all'alleanza di governo.

<sup>28</sup> Da notare come tale livello sia pressoché nullo durante i primi due anni di governo.

### 3.3 Le caratteristiche della conflittualità di governo

Gli ultimi 12 mesi hanno visto picchi di conflittualità molto elevati di cui si è già descritta la dinamica. In questo paragrafo ci soffermiamo su alcuni caratteri dei conflitti all'interno della maggioranza di governo che si prestano a delle generalizzazioni.

Al di là del numero di conflitti rilevati, è interessante notarne il “contenuto”. La figura 3.2 ci mostra l'andamento di due diversi “tipi” di conflitti interni alla compagine di governo nel corso del quarto anno. La distribuzione si divide esattamente a metà tra conflitti sorti in relazione all'attuazione delle policy governative e contrasti che hanno coinvolto, invece, questioni di *politica coalizionale*, relative cioè alla definizione degli “equilibri di potere” tra le diverse componenti della maggioranza.

Il dato dei conflitti di politica coalizionale è quello che in questa sede si presta alle considerazioni più interessanti. Questo tipo di conflittualità, infatti, è sempre stato in qualche misura presente durante tutti i quattro anni dell'esperienza del governo Berlusconi II, a testimonianza del fatto che **la derivazione pre-elettorale dell'alleanza di governo non ha in assoluto garantito una costante stabilità della coalizione**.

Più in dettaglio, però, registriamo un andamento crescente di questo tipo di conflittualità nel corso degli anni: da poco più del 10% sul totale dei conflitti rilevati nel primo anno, al 24% del secondo, ad oltre il 33% nel corso del terzo anno (in coincidenza con l'avviarsi della prima fase della “verifica”), fino a quasi il 50% nel corso del quarto anno.

Anche l'esecutivo del record di durata, dunque, ha attraversato periodi tensione nei rapporti tra alleati, passando per momenti in cui è la stessa formula di governo ad essere stata messa in discussione (topico, in tal senso, il ritiro della squadra dei ministri dell'UDC): la crisi di aprile si pone ovviamente in continuità rispetto a questi episodi di crescente difficoltà.

Altro elemento importante è la “valenza programmatica” delle politiche oggetto di conflitti tra esponenti della maggioranza. La figura 3.3 mostra la distribuzione percentuale dei conflitti relativi all'attuazione delle politiche governative a seconda che queste siano o meno legate all'implementazione degli obiettivi programmatici dell'esecutivo nei quattro anni di governo. Il dato è interessante, e va letto in chiave necessariamente diacronica, perché permette una prima valutazione sulla tenuta dell'“accordo” programmatico pre-elettorale<sup>29</sup> tra le componenti della coalizione di Centro-destra.

Pur costituendo una porzione minoritaria degli episodi di conflitto, **un nucleo di contrasti su questioni di carattere programmatico rimane presente**, soprattutto in particolari momenti che vedono la messa a punto dei principi dell'azione governativa (è il caso del primo anno), oppure questi stessi principi messi in discussione (come avviene nel terzo anno in concomitanza con l'avvio della “verifica”).

---

<sup>29</sup> Facciamo riferimento al programma di governo per una legislatura, anche se, formalmente, non si è trattato di un vero e proprio accordo tra i membri della coalizione. Si tornerà più approfonditamente su questo aspetto nella sezione finale del rapporto.

Tabella 3.1. Principali conflitti all'interno della maggioranza (giugno 2004-aprile 2005)

| <i>Mese</i>    | <i>Principali motivi dei conflitti</i>   |
|----------------|--|
| Giugno 2004    | <p>Contrasti fra Tremonti e AN che propone di diminuire imposte sui depositi bancari e aumentare quelle sui dividendi.</p> <p>Contrasti sulla proposta di riforma del sistema elettorale fatta dall'UDC.</p> <p>AN e UDC contrarie alla proposta di Tremonti e Berlusconi di due aliquote Irpef.</p> <p>Scontro in Consiglio dei Ministri tra Fini e Berlusconi per il mancato accordo sul Dpef e sul decreto taglia-spese presentati da Tremonti.</p> <p>Scambio di accuse tra AN e UDC da una parte e Lega Nord dall'altra dopo la sconfitta della Cdl alle elezioni provinciali di Milano.</p>  |
| Luglio 2004    | <p>Tensioni tra il Presidente del Consiglio, AN e UDC sulle modalità della riduzione della pressione fiscale.</p> <p>Scontro UDC-LN dopo che due deputati centristi presentano 57 emendamenti alla riforma del federalismo.</p> <p>Confronto AN-UDC sugli emendamenti presentati dai centristi sulla riforma del premierato.</p> <p>Documento di AN critico nei confronti della politica economica di Tremonti.</p> <p>Dimissioni di Tremonti.</p> <p>Follini minaccia l'appoggio esterno al governo da parte dell'UDC.</p> <p>Passa con i voti dell'UDC la mozione parlamentare per azzerare i vertici RAI: critiche da FI e LN.</p> <p>Scontro Berlusconi-Follini che rifiuta di entrare nel governo.</p> <p>La nomina di Siniscalco all'economia non soddisfa AN e UDC,</p> <p>Pisanu critico con i "comportamento rissoso" dell'UDC.</p>   |
| Agosto 2004    | <p>Castelli attacca Pisanu sulla gestione dell'immigrazione clandestina.</p> <p>Dopo una rissa in parlamento tra un deputato del Nuovo PSI ed uno della Lega, De Michelis invita il premier a scegliere tra il suo partito e la LN.</p> <p>L'Onorevole Moroni (Nuovo PSI), dopo l'aggressione in parlamento, non accetta l'invito di Calderoli alla riunione dei "saggi" della Cdl.</p>  |
| Settembre 2004 | <p>Scontro in Consiglio dei Ministri tra Pisanu e i ministri leghisti sulla legge per la modifica della Bossi-Fini.</p> <p>Conflitto tra Calderoni e Tabacci (UDC) sulle norme antiribaltone.</p> <p>Fini rimette in discussione il metodo che prevede il limite invalicabile del 2% all'aumento annuale della spesa (per il rinnovo dei contratti di pubblico impiego): critiche di UDC e LN.</p> <p>Tensione tra Fini e Follini dopo che il vicepremier si era dichiarato preoccupato per la modifica degli equilibri coalizionali che una vicepresidenza a Follini comporterebbe.</p> <p>Il Nuovo Psi rompe l'accordo con il Polo per le elezioni suppletive dopo la candidatura di Iva Zanocchi a Parma.</p>   |
| Ottobre 2004   | <p>Maroni contrario all'adeguamento automatico degli studi di settore proposta da Siniscalco.</p> <p>Critiche della LN e di Alemanno alla proposta di pedaggi per alcune strade statali contenuta nella finanziaria.</p> <p>Confronto fra Alemanno e Berlusconi in relazione al decreto sugli OGM.</p> <p>Scontro fra AN e LN quando il governo <i>va sotto</i> in parlamento (AN vota con l'opposizione) su un articolo della riforma federalista.</p> <p>Contrasti all'interno della maggioranza sull'ipotesi di riforma elettorale.</p> <p>Berlusconi e Fini contro Bossi che chiede un referendum sull'entrata in Europa della Turchia.</p> <p>Scontro LN-Pisanu che chiede più ingressi per gli immigrati regolari.</p> <p>Confronto tra Berlusconi e gli alleati sulla riduzione della pressione fiscale.</p> <p>La LN contraria all'aumento del 5,1% per il contratto di pubblico impiego promesso da Fini e Siniscalco.</p> <p>I ministri leghisti votano no in Consiglio dei Ministri al Ddl per la ratifica della Costituzione europea.</p> <p>Fini, d'accordo con i governatori meridionali, frena sul federalismo fiscale.</p> |
| Novembre 2004  | <p>Confronto tra Siniscalco e gli alleati sulla bozza per il taglio delle tasse presentata dal ministro dell'economia.</p> <p>Contrasto tra Siniscalco e Berlusconi che vuole rivedere personalmente i conti per arrivare alla riduzione delle tasse già nel 2005.</p> <p>Tensioni fra Berlusconi e i centristi accusati di voler ostacolare la riforma fiscale.</p> <p>Moratti, Martino, Marzano e Maroni criticano il piano del taglio delle spese proposto da Siniscalco necessario per diminuire le tasse.</p> <p>Scontro Pisanu-LN sulle agevolazioni alla concessione del porto d'armi</p> <p>Confronto tra Castelli e Pisanu sulla "Ddl Cirielli" che abbrevia i tempi di prescrizione per alcuni reati.</p> <p>La LN contraria alla promozione di Fini agli esteri.</p> <p>Confronto sulle modifiche della compagine ministeriale.</p> <p>Scontro Pisanu-Calderoli che propone l'istituzione di un ministero del crimine.</p>  |
| Dicembre 2004  | <p>Lunardi e Siniscalco divisi sull'ipotesi di proroga del condono edilizio.</p> <p>Berlusconi contro l'ipotesi di liste personali alle amministrative.</p> <p>Confronto Siniscalco-Maroni sulle risorse per i fondi pensione.</p> <p>Urbani critico sulla manovra finanziaria.</p> <p>Contrasti sulla legge anti-fumo.</p> <p>Cambia la squadra di governo: Fini e Baccini nuovi ministri.</p>  |

|               |  |
|---------------|--|
| Gennaio 2005  | I <i>laici</i> della Cdl critici nei confronti della legge sulla fecondazione medicalmente assistita.<br>Scontro tra Berlusconi e Formigoni sulle liste per le regionali.<br>La lega Nord Minaccia di correre da sola alle Regionali in Lombardia candidando Maroni.<br>Contrasti tra AN e LN sulle liste regionali.<br>Divisioni tra Berlusconi e Alemanno sull'ipotesi di rilancio del nucleare.<br>Discussioni sull'ipotesi del partito unico del Centro-Destra.                                      |
| Febbraio 2005 | Scontro tra Marzano e Berlusconi sulle competenze ministero dell'economia.<br>Contrasto FI-UDC sulle liste regionali.<br>governo Battuto sul mandato di cattura europeo (la lega vota con l'opposizione).  |
| Marzo 2005    | Scontro tra Lega e governo sui dazi contro le importazioni dalla Cina.<br>Maroni contro l'ipotesi di aumenti salariali al pubblico impiego.<br>Scontro sulle riforme. Calderoli si dimette.<br>AN contro la lega per le dimissioni di Calderoni.<br>Dopo l'approvazione delle riforme istituzionali, Follini: si poteva fare meglio.<br>Contrasto tra Berlusconi e Fini sull'aumento agli Statali.   |
| Aprile 2005   | Dopo le amministrative AN e UDC chiedono una svolta nel programma e nella squadra di governo.<br>Scontro tra Fini, Follini e Berlusconi sull'ipotesi di crisi di governo e di elezioni anticipate.<br>L'UDC ritira i propri esponenti dal governo; Berlusconi sale al Quirinale ma non si dimette: critiche di Fini e Follini.<br>Fini avverte Berlusconi: anche gli esponenti di AN pronti a lasciare il governo.<br>Berlusconi presenta le dimissioni: contrasti sulla composizione del nuovo governo. |

\*\*\*

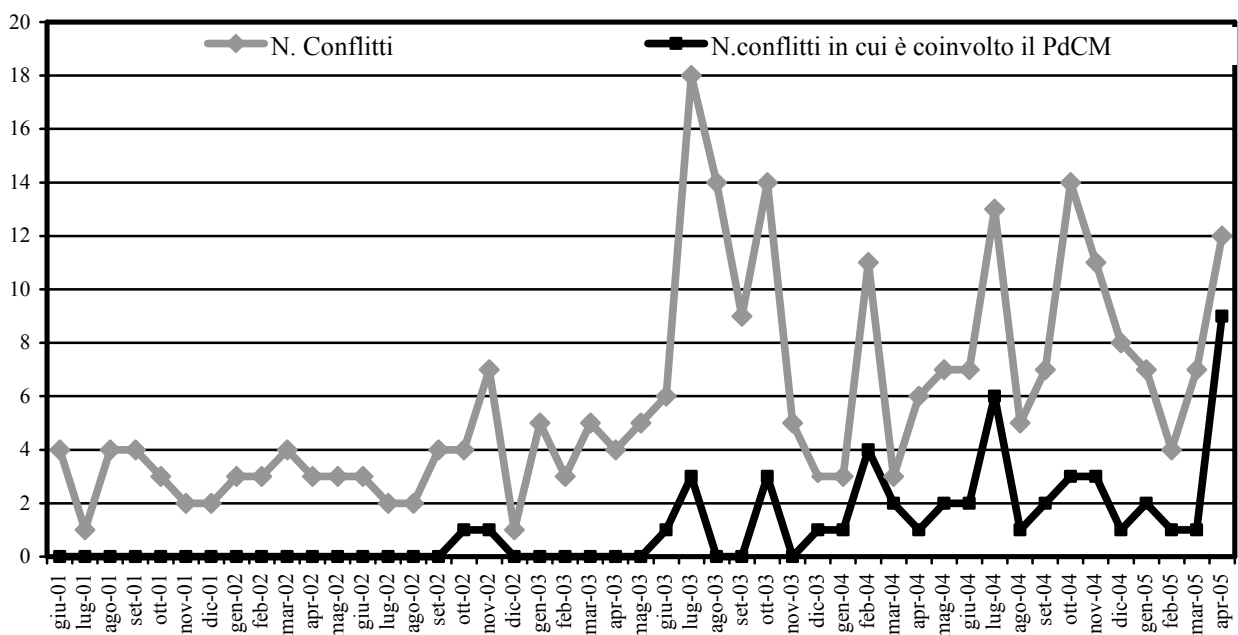


Figura 3.1. Andamento mensile della conflittualità nel governo e coinvolgimento del premier

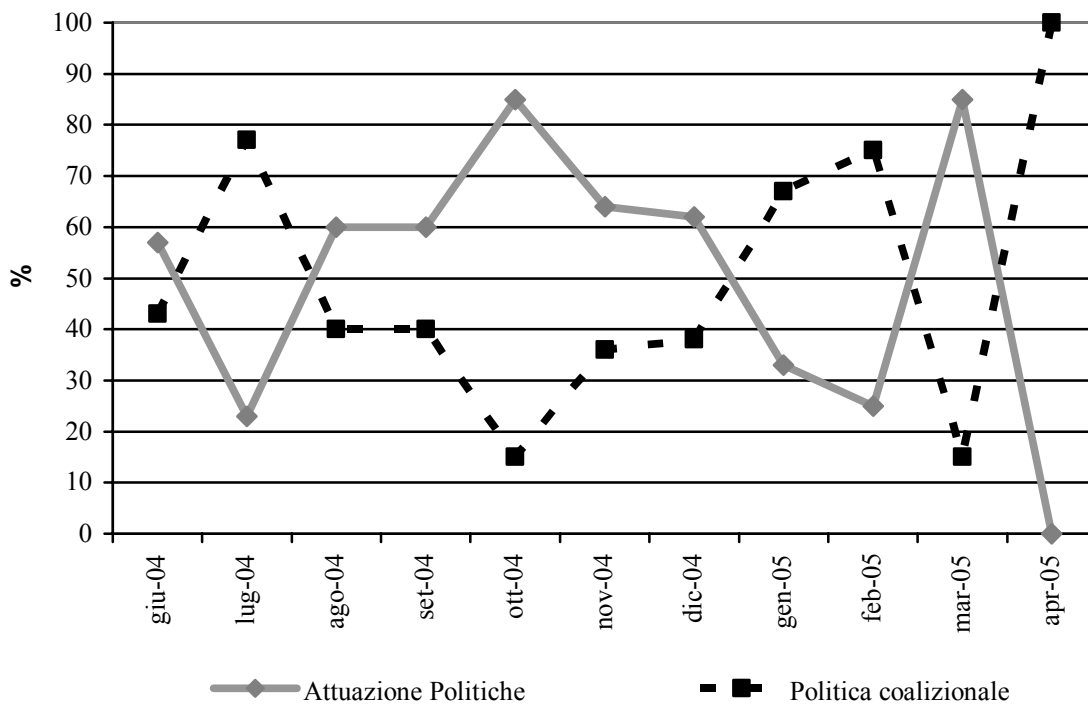


Figura 3.2. Distribuzione percentuale dei conflitti per “contenuto” (giugno 2004-aprile 2005)

\*\*\*

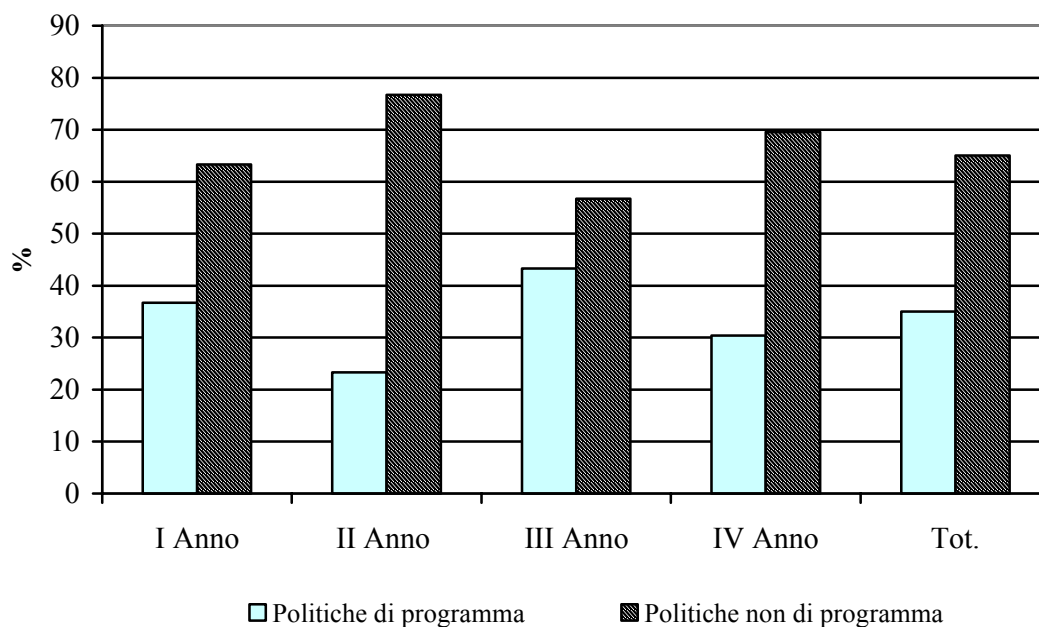


Figura 3.3. Valenza programmatica delle politiche governative oggetto di conflitti

Tabella 3.3. Principali interventi del Presidente del Consiglio durante la *verifica* di governo (giugno-dicembre 2004)

| <i>Mese</i>    | <i>Principali interventi del Presidente del Consiglio</i>   |
|----------------|---|
| Giugno 2004    | <p>Berlusconi: “dopo le elezioni non ci sarà crisi di governo, lo escludo nel modo più assoluto; decideremo come completare e al limite rafforzare la squadra di governo”.</p> <p>Dopo le elezioni il governo ridurrà le tasse: “i tagli non toccheranno i settori della sicurezza, salute e servizi”</p> <p>Dopo la sconfitta alle amministrative e il forte calo di FI, Berlusconi si assume le responsabilità e dichiara che è necessario uno slancio riformatore nell’azione di governo.</p> <p>Incontro Fini-Berlusconi: si discute della politica economica e sociale dell’esecutivo e di una modifica della squadra di governo.</p> <p>Berlusconi incontra Follini e gli chiede di entrare nel governo.</p> <p>Dopo le minacce degli esponenti della LN riguardo alle elezioni anticipate, incontro di Berlusconi con i ministri del Carroccio per rassicurarli sull’approvazione in tempi rapidi del federalismo.</p> |
| Luglio 2004    | <p>Berlusconi incontra Tremonti, Fini, Casini e Maroni per mediare gli scontri all’interno della maggioranza</p> <p>Berlusconi difende Tremonti dagli attacchi di AN e UDC.</p> <p>Dopo le dimissioni di Tremonti assume ad interim il ministero dell’Economia e incontra Monti a cui offre l’incarico.</p> <p>Incontro tra Berlusconi e Fini sul taglio delle tasse e sul Dpef.</p> <p>Berlusconi organizza a Palazzo Chigi un super-vertice di maggioranza per risolvere la verifica di governo.</p> <p>Berlusconi sceglie Siniscalco come ministro dell’Economia.</p> <p>Irritazione del premier verso Follini che non ha accettato di entrare nel governo.</p> <p>Berlusconi rilancia la proposta di rivedere la legge sulla par condicio.</p>  |
| Agosto 2004    | <p>Berlusconi riprende i deputati della LN colpevoli di aver aggredito l’on. Moroni (nuovoPsi) alla Camera.</p> <p>Berlusconi annuncia che i tagli alle tasse saranno contenuti nella finanziaria.</p> <p>Incontro Berlusconi-Follini-Casini su riforme e rimpasto di governo.</p> <p>Colloquio Sirchia-Berlusconi sulla possibilità di creare un ministero anti-droga.</p> <p>Berlusconi incontra Pisanu e si giunge a un accordo per un “tagliando” alla Bossi-Fini.</p>  |
| Settembre 2004 | <p>Berlusconi dichiara che il taglio delle tasse sarà fatto senza provocare aumenti della spesa e annuncia che verrà perseguita la strada del federalismo fiscale.</p> <p>In un vertice di maggioranza Berlusconi conferma agli alleati che sul taglio delle tasse non ha intenzione di cedere e lo strumento potrebbe anche essere il decreto legge.</p> <p>Berlusconi critico con i governatori che vogliono presentare una lista elettorale per le elezioni regionali.</p>   |
| Ottobre 2004   | <p>Berlusconi incalza gli alleati a chiudere presto sulle riforme.</p> <p>Il Premier minimizza i rischi di conflitto tra AN e LN (sugli emendamenti alla Finanziaria) e conferma piena fiducia a Siniscalco.</p> <p>Berlusconi apre ad AN sulla riduzione delle tasse (per la quarta aliquota).</p> <p>Il presidente del Consiglio critico con Fini dopo una intervista in cui questi metteva in dubbio la reale possibilità di ridurre le tasse.</p>   |
| Novembre 2004  | <p>Berlusconi annuncia che il taglio delle tasse riguarderà tutti. Dichiara poi che non ci sarà un Berlusconi-bis.</p> <p>Berlusconi impegna Siniscalco a trovare i fondi necessari per la riduzione delle tasse, ed invita i Ministri a tagliare le spese.</p> <p>Ultimatum del premier: tagli alle tasse o elezioni anticipate.</p> <p>Moratti minaccia le dimissioni per le risorse tolte all’Università, dimissioni che rientrano dopo la mediazione di Berlusconi.</p> <p>Nuova “offensiva” di Berlusconi per la modifica della par-condicio.</p>  |
| Dicembre 2004  | <p>Berlusconi si oppone alla possibilità di liste personali dei <i>Governatori</i> per le regionali di Aprile.</p> <p>Il Presidente del Consiglio contro gli alleati: “resto con loro solo se dicono sì al taglio delle tasse”.</p> <p>Berlusconi indica la necessità di una nuova legge elettorale.</p> <p>Rimpasto nel governo: Berlusconi nomina Follini Vice presidente.</p>  |



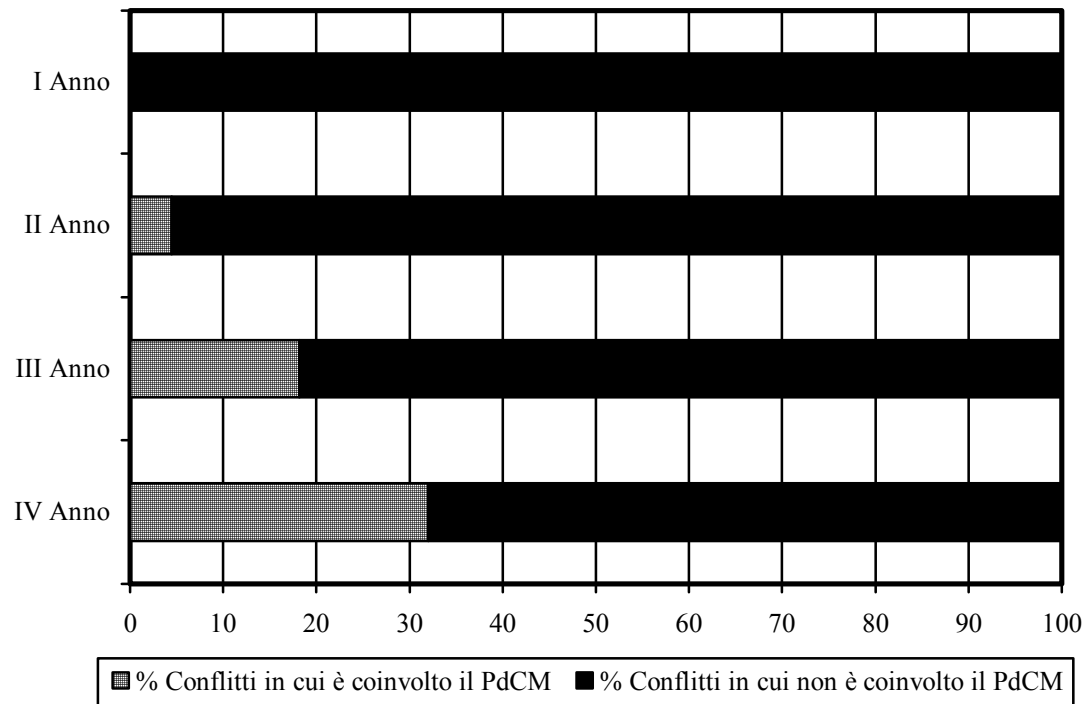


Figura 3.4. Coinvolgimento del Presidente del Consiglio nei conflitti interni alla maggioranza di governo

## 4. Il governo in Europa

### Scheda

|   |               |
|---|---------------|
| Deleghe legislative previste dalle leggi comunitarie 2002-2005                    | <b>206</b>    |
| Procedure di infrazione per violazione del diritto comunitario<br>(al 01/01/2005) | <b>251</b>    |
| Astensioni e voti contrari sulla ratifica della Costituzione Europea<br>(Camera)  | <b>5 + 28</b> |
| Voti contrari sulla ratifica della Costituzione Europea (Senato)                  | <b>16</b>     |

#### 4.1. Italia e UE dopo la firma della Costituzione Europea

Il rapporto tra governo ed Unione Europea non è stato sempre centrale negli ultimi mesi, in una cronaca dominata da questioni internazionali da un lato e dall'altro dal ritorno della discussione attorno alla politica italiana. Passata la fase dell'impegno istituzionale "diretto", con la presidenza di turno italiana del 2003 e la preparazione della conferenza intergovernativa che avrebbe faticosamente portato alla bozza di costituzione poi "perfezionata" nella primavera successiva, il governo aveva infatti dovuto spostare la propria attenzione su altri temi, forte comunque di un consenso ampio sulle grandi scelte di politica europea.

L'evento dell'anno più rilevante, nella cronaca, è la cerimonia della firma della Costituzione dell'UE, il 27 Ottobre 2004, che riporta a Roma un momento solenne che i dissidi durante la conferenza intergovernativa dell'anno precedente avevano impedito. L'assenza di una procedura di ratifica attraverso referendum (chiesta a più riprese da esponenti della Lega Nord) e l'ampio fronte europeista che garantisce sostegno parlamentare alla costituzione offrono ulteriori motivi per cancellare presto dalla cronaca un tema che invece diventa cruciale in altre realtà europee. **L'approvazione della legge di ratifica della costituzione (n.57/2005) è dunque rapida** (25 gennaio 2005 alla Camera e 7 aprile 2005 al Senato) e indolore.

Tuttavia, si tratta di una fase importante, per molti versi cruciale, per la ridefinizione del rapporto tra politica italiana e politica europea. Innanzitutto, una minoranza significativa della coalizione di governo, quella dei deputati e senatori della Lega Nord, votano contro la legge di ratifica, allineandosi, sia pure con motivi diversi, al No del partito della Rifondazione Comunista. Inoltre, cresce l'attenzione critica in alcuni esponenti del governo verso la modalità della conduzione del processo di integrazione e anche verso alcune specifiche politiche, in particolare quella monetaria e quella di sorveglianza multilaterale prevista dal patto di stabilità. In particolare, è il ministro dell'Economia Tremonti (dimissionario dal luglio 2004 e poi nuovamente al governo come *vicepremier* nel 2005) ad assumere questo ruolo.

Infine, l'autunno del 2004 riserva un altro problema nel complesso rapporto tra governo italiano e UE: la mancata nomina di Rocco Buttiglione a commissario europeo a giustizia e sicurezza, a causa della "bocciatura" da parte del Parlamento Europeo (per un solo voto) dopo le sue dichiarazioni su gay, donne e immigrazione. Il caso è rilevante per la storia delle istituzioni europee. Buttiglione è infatti il primo commissario designato a non ricevere l'approvazione di una commissione dell'Europarlamento, e ciò determina un ritardo nella procedura di formazione della commissione Barroso. Ma è anche un problema per la politica italiana. Infatti, la forzata rinuncia di Buttiglione costringe Berlusconi ad una soluzione di compromesso, ovvero trovare un candidato rassicurante in Europa (individuato nel ministro Frattini) e al tempo stesso mostrare una qualche solidarietà allo stesso Buttiglione, che dunque rimarrà nella squadra di governo.

Diventa allora importante analizzare anche in questo anno l'azione del governo di fronte all'Europa, focalizzando due aspetti in particolare: la "consueta" gestione dell'applicazione del diritto dell'UE, attraverso la legge annuale comunitaria, e la *voce* italiana in Europa nel processo che ha portato alla parziale revisione del patto di stabilità e crescita.

#### 4.2. La Legge Buttiglione e la Legge Comunitaria 2005

L'ultimo anno è stato caratterizzato da una  *riforma della riforma*  del processo di allineamento del diritto interno a quello europeo. **La legge 11/2005 (legge Buttiglione) ha infatti fornito un ulteriore adattamento del percorso normativo della legge comunitaria**, rafforzandone - con un voto sostanzialmente  *bipartisan*  - il ruolo di strumento cardine per l'adeguamento del diritto interno a quello europeo e apportando, in attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, novità rilevanti per Regioni ed Enti locali.

Conformemente a tale legge, considerata dal documento del Febbraio 2005 del Ministro Scajola come una delle grandi riforme per l'attuazione del programma di governo, è stato approvato nel marzo 2005 il nuovo ddl comunitaria attualmente all'esame delle camere. Tale disegno prevede nuove deleghe al governo per l'attuazione del diritto UE. Complessivamente, le deleghe richieste con le "comunitarie" sono arrivate a 206, denotando l'impegno costante su questo fronte di attività legislativa. La legge comunitaria continua a funzionare, come il governo sottolinea spesso, quale strumento base per il monitoraggio relativo al recepimento delle direttive UE. Sotto questo aspetto, la tendenza evidente (figura 4.1) è di una riduzione della normazione diretta utilizzata ai fini del recepimento, mentre emerge negli anni una crescita dell'uso di atti amministrativi indirizzati a tale funzione. La situazione complessiva descritta dalla relazione che accompagna la comunitaria 2005 è di un progressivo allineamento dell'Italia alla media europea, anche se il numero di procedure di infrazione rimane, in valore assoluto, ancora piuttosto alto (sono 251 le procedure rilevate a fine 2004). Colpisce soprattutto (figura 4.2) il peso delle procedure di infrazione relative alle competenze di ministeri chiave come Ambiente, Salute o Economia.

#### 4.3. L'Italia e il Patto di Stabilità e Crescita

La primavera del 2005 segna il ritorno del tema della politica monetaria nell'ambito dell'Unione. In particolare, si discute sull'opportunità di modificare la procedura di sorveglianza multilaterale sulla finanza pubblica degli stati membri, regolata dal patto di stabilità.

**Il governo italiano è protagonista, durante questa fase, di una fitta negoziazione che porta alla modifica parziale dei regolamenti del patto** (marzo 2005). Non intendiamo entrare in questa sede nei dettagli delle proposte della Commissione fatti propri, dopo un non facile negoziato, dal consiglio Ecofin del 20 marzo e dal successivo Consiglio Europeo. È importante invece ricordare che la ragione fondamentale dei riformatori, dare realismo al patto e garantire equità tra stabilità e sviluppo, era già stata suggerita a più riprese dal governo italiano. In particolare, da vari interventi di Tremonti prima delle sue dimissioni, nelle stesse esternazioni del Presidente del Consiglio, e da alcuni esponenti e forze politiche di maggioranza, soprattutto Forza Italia e Lega Nord.

Il processo che porta al successo della riforma vede un forte impegno del governo italiano. Un impegno tuttavia non improntato ad una strategia "offensiva" ma piuttosto alla moderazione. Il senso dell'intervento di Siniscalco al termine dell'Ecofin  *fiume*  di marzo è emblematico: "è un buon accordo che serve a dare fiducia". Anche il ministro Frattini si muove durante il negoziato su una linea di moderazione, che sembra celare la mediazione con i fautori di una riforma più incisiva tesa ad abbattere il "tabù" del 3%. Il governo, dunque, sposa la linea del documento del Consiglio Europeo, secondo cui la riforma "rinforza il braccio preventivo del patto e migliora l'applicazione della procedura per i disavanzi eccessivi, meglio riflettendo le realtà economiche di una Unione a 25 Stati membri". Si chiarisce inoltre, in una nota di Palazzo Chigi che giudica la riforma una "vittoria italiana", che "...i valori di riferimento di 3% e di 60% per il deficit ed i rapporti di debito rimangono l'ancora del sistema" e che la "...la stabilità non abbandonerà il nostro vocabolario".

La linea del governo esprime una moderazione che risente ancora dell'eredità storica dell'europeismo italiano. Un europeismo che vincola e ridimensiona le espressioni più nette dello scetticismo emerso dopo Maastricht. Ma è indubbio che, per la prima volta, il governo è capofila di una "cordata" di riformatori che in qualche modo difendono le prerogative della politica domestica di fronte ad uno spostamento di sovranità. I database relativi ai dossier del governo ed agli interventi del Presidente del Consiglio riportano infatti vari segnali di questa azione di  *voice*  in Europa (a partire dalla lettera del 23 Novembre 2004 al Presidente di turno dell'UE, con la quale Berlusconi chiede di iscrivere all'ordine del

giorno del successivo Consiglio Europeo il tema della revisione del patto di stabilità), mentre non vi sono tracce di esplicite preoccupazioni da parte italiana circa la “difesa” dei parametri contenuti nei regolamenti originari del patto di stabilità.

Quanto agli effetti di questo accordo, che non si tratti di una riforma così rilevante lo dimostra purtroppo l'avvio (a giugno 2005) di una procedura di *early warning* proprio a carico dell'Italia. Una procedura che, purtroppo, riporta il paese nel “purgatorio” degli stati sotto osservazione.

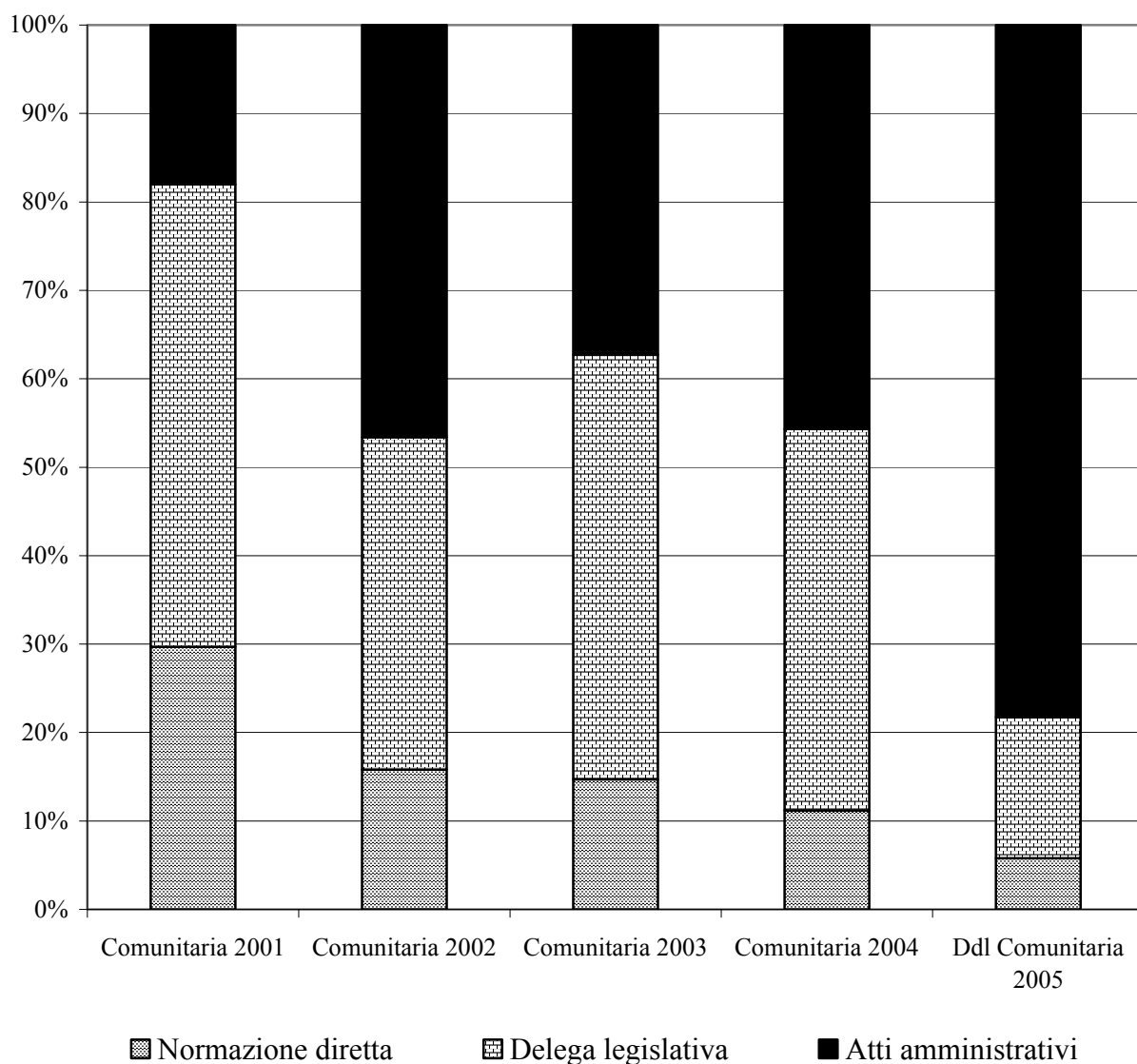


Figura. 4.1. Direttive Europee recepite con Legge Comunitaria per fonte normativa utilizzata

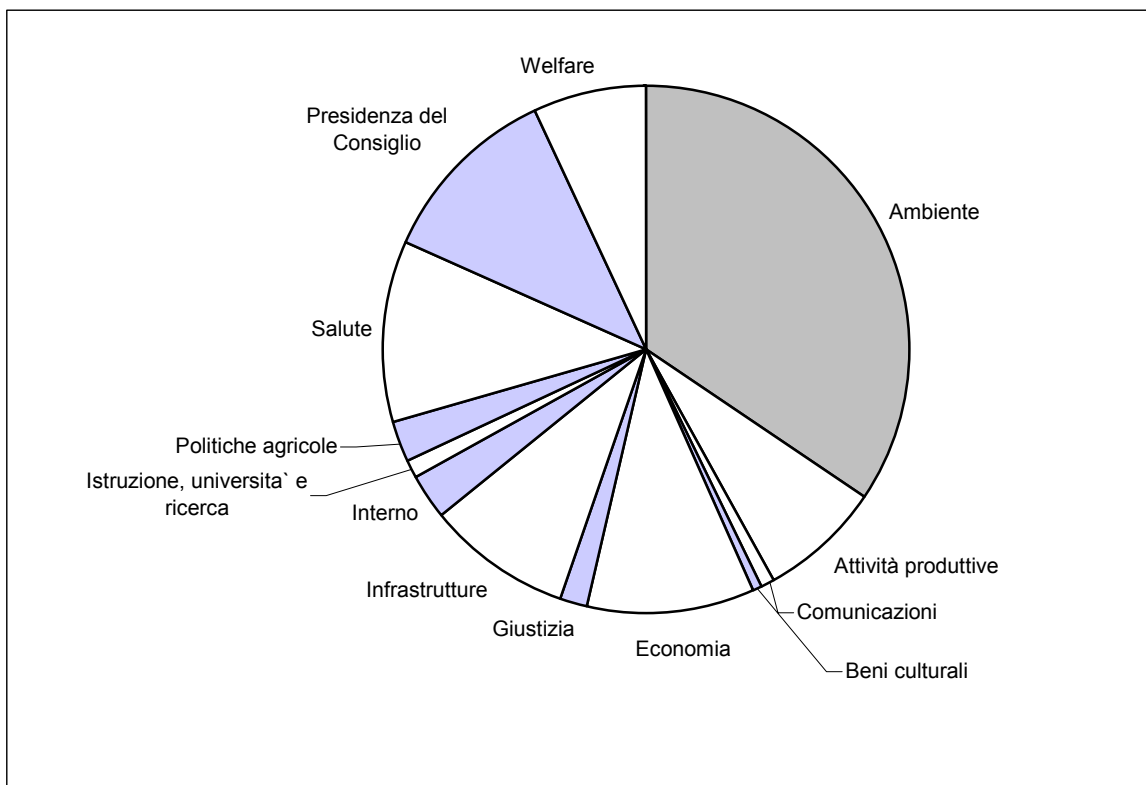


Figura 4.2. Procedure di infrazione aperte (31/12/2004) per amministrazione competente

## 5. Il governo e l'opinione pubblica

### Scheda

|  |                    |
|--|--------------------|
| Comunicati stampa del Governo (Giugno 2001- Giugno 2005)   | <b>1724</b>        |
| Numero dei comunicati del governo nell'ultimo anno<br>(% sulla media annuale nei tre anni precedenti)              | <b>372 (82,3%)</b> |
| Comunicati stampa del Presidente del Consiglio   | <b>890</b>         |
| Comunicati stampa del Presidente del Consiglio nell'ultimo anno<br>(% sulla media annuale nei tre anni precedenti) | <b>155 (77,8%)</b> |
| Comunicazioni del Governo alle Camere<br>(Giugno 2004-Maggio 2005)   | <b>16</b>          |
| Interventi del Presidente del Consiglio alle Camere<br>(Giugno 2004-Maggio 2005)                                   | <b>7</b>           |

La fase finale dell'esperienza del governo Berlusconi II, quella della lunga verifica di maggioranza e della crisi seguita al rovescio elettorale nell'Aprile del 2005, è stata connotata da **un'ampia presenza del governo sui mezzi di comunicazione di massa**, e anche da un **dibattito esteso sul suo rendimento politico**. Inevitabilmente, nel momento della valutazione di medio periodo sull'attività istituzionale di oltre metà legislatura, si affacciavano nuove domande relative alle mutate condizioni politiche interne ed internazionali, che restituivano interesse al tema della "capacità di governare". Non mancavano, inoltre, eventi improvvisi sui quali il governo doveva pronunciarsi e palesare i propri punti di vista di fronte ai media. Tra questi, i più rilevanti sotto il profilo della comunicazione di massa erano probabilmente la gestione da parte di protezione civile e ministero degli esteri dell'emergenza seguita allo *Tsunami* di Santo Stefano 2004, che comportava sia il rimpatrio e la ricerca dei nostri connazionali dispersi, sia le prime azioni concrete di intervento a sostegno delle popolazioni locali, e ovviamente la gestione della crisi relativa al rapimento in Iraq di Giuliana Sgrena, poi sfociata in un problema politico-diplomatico con gli Usa, dopo l'uccisione di Nicola Calipari. Dopo tre anni nei quali le relazioni internazionali e i grandi scenari di guerra e di crisi erano stati decisamente preponderanti nel discorso mediatico, tornava finalmente **il tema del "ruolo del governo nazionale"**, anche **nelle sue capacità di interfacciarsi con questioni "non domestiche", come Europa o relazioni internazionali**. Prova di questo fenomeno è l'impatto mediatico di un libro come quello di Luca Ricolfi, *Dossier Italia: A che punto è il "Contratto con gli italiani"*, uscito nel Febbraio 2005 e immediatamente dibattuto con grande interesse sui giornali e in vari programmi televisivi tra i quali *Ballarò* e *L'infedele*.

Diventa allora importante rilevare i temi del dibattito e le tendenze nei giudizi sviluppatasi in questo contesto. Svilupperemo allora, in questa sezione, l'analisi del rapporto tra governo ed opinione pubblica attraverso tre dimensioni. La prima è quella delle reazioni dei media, attraverso un "carotaggio" sugli editoriali di un giornale non partitico e di ampia diffusione come il *Corriere della sera*. La seconda è la dimensione relativa alla stessa strategia del governo di esplicitare e rendere pubblico il proprio punto di vista, attraverso la comunicazione istituzionale ufficiale (i comunicati), le altre forme di intervento nel dibattito e anche attraverso la sua presenza sulla scena parlamentare. Infine, analizzeremo brevemente la tendenza relativa alla popolarità del presidente del consiglio e dell'esecutivo, palesatasi nell'ultimo anno attraverso i dati di sondaggio.

#### 5.1. Governo e media. Gli editoriali del Corriere della Sera

Come era ovvio attendersi, l'attenzione dei media ai temi del governo e della sua performance è aumentata nel corso del quarto ed ultimo anno del governo Berlusconi II. Il nostro consueto indicatore, il numero di editoriali dedicati a tali temi dal *Corriere della Sera* (tabella 5.1), cresce in modo netto nel periodo Giugno 2004-Maggio 2005. In questo intervallo abbiamo infatti contato 73 editoriali rilevanti a firma di 7 commentatori, per una media mensile di oltre sei articoli. Ma cresce, e questo è il dato più rilevante, l'incidenza di questi articoli sul totale di quelli a firma degli stessi commentatori (25,7% contro il 18,0% dello scorso anno). Dunque, **temi come la stabilità del governo, il suo reale impatto nella**

**vita del paese, e le riflessioni sul cambiamento delle priorità politiche per il governo stesso, tornano a costituire argomenti fondamentali per gli *opinion makers* più ascoltati del paese.**

Sul piano sostantivo, gli argomenti specifici e l'approccio utilizzato da tali commentatori variano in modo abbastanza significativo. Ma vi sono tuttavia dei momenti dell'anno durante i quali i commenti si concentrano inevitabilmente su alcuni aspetti della vita del governo: nell'estate del 2004, per esempio, il tema del "rimpasto" e più in particolare la vicenda delle dimissioni di Tremonti attira l'attenzione di vari commentatori. Lo stesso vale per la fase di "studio" precedente alla sessione finanziaria di autunno, quando la riduzione delle tasse e la fattibilità della strategia finanziaria di Siniscalco e Berlusconi diventano l'oggetto prioritario dei commenti di gran parte degli autori qui analizzati.

### *5.2. La comunicazione istituzionale*

Il governo Berlusconi II ha chiuso la propria esperienza con un record importante per quanto riguarda la comunicazione istituzionale: gli **oltre 1700 comunicati ospitati sul sito web, dei quali oltre la metà "firmati" direttamente dal Presidente del Consiglio** costituiscono un chiaro indicatore al riguardo. D'altronde, si tratta del primo ministero che ha potuto contare in modo sistematico e per tutto il corso della sua esistenza su un ampio apparato di comunicazione, che passa appunto per i comunicati stampa, i servizi di approfondimento, i dossier, le campagne di sensibilizzazione e una newsletter, diffusa attraverso la posta elettronica.

Ciò nonostante, gli eventi politici ed i problemi di tenuta della maggioranza che hanno caratterizzato l'ultimo anno hanno inciso non poco sulla capacità dell'esecutivo di comunicare verso l'esterno. L'indicatore che monitoriamo per verificare l'immagine esterna del governo, ovvero il numero di comunicati emessi attraverso il sito web, conferma questa impressione: nel quarto anno della XIV legislatura, il governo ha emesso complessivamente 372 comunicati, che corrispondono all'82% della media annuale registrata negli anni precedenti. Inoltre, se non consideriamo i ben 106 comunicati emessi tra la crisi del 20 aprile 2005 e la fine del nostro rilevamento (fine maggio) e calcoliamo il ritmo mensile degli ultimi 11 mesi del Governo Berlusconi II rispetto al ritmo mensile dei tre anni precedenti otteniamo un indice sensibilmente inferiore (64%) che conferma la difficoltà da parte del governo ad esprimersi durante questo lungo e delicato passaggio.

Una indicazione non dissimile viene dai comunicati del solo Presidente del Consiglio, che sono 135 tra il giugno 2004 e la crisi di aprile 2005 (ai quali dobbiamo aggiungerne altri 20 emessi tra il varo del nuovo governo e fine maggio). Anche in questo caso **la contrazione della visibilità esterna dell'esecutivo è superiore al 20% rispetto alla media dei tre anni precedenti**. Evidentemente, le defatiganti attività di tipo politico hanno finito per vincolare l'agenda del capo del governo e comunque ne hanno limitato le funzioni espressiva e comunicativa. Ciò non significa, tuttavia, che lo "stile" presidenziale di Berlusconi sia cambiato durante questa difficile fase. Al contrario, i documenti disponibili presso la pagina del Presidente del Consiglio mostrano un numero di copiose interviste e interventi relativi al periodo settembre 2004–aprile 2005, dai quali emerge la volontà di rimarcare gli ostacoli procedurali e la difficoltà oggettiva a "lavorare secondo i programmi". Rientra in questa impostazione del premier anche il reiterato rilievo sulla faziosità di alcuni *media* o sull'imperfetto servizio fatto da mezzi di comunicazione che riportano male il suo pensiero. Nella conferenza stampa di fine d'anno 2004 Berlusconi rileva un 85% della "carta stampata" deliberatamente ostile al governo e chiude il suo intervento pregando i giornalisti di "...: non mettere tra virgolette parole che non avete sentito direttamente pronunciare dal Presidente del Consiglio, perché io troppe volte leggo frasi e parole che avrei pronunciato e che non ho mai neppure pensato". Inoltre, in questa ed in altre interviste Berlusconi si mostra insoddisfatto di alcuni limiti alla libertà di informazione, in particolare quelli discesi dalla legge sulla "par condicio".

**Cala leggermente anche l'utilizzazione di un altro strumento messo da tempo proficuamente in opera dal governo, le campagne di promozione attraverso mezzi audiovisivi passati su internet ed attraverso il servizio pubblico radio-televisivo:** dopo il maggio 2004, le campagne del governo diminuiscono leggermente (figura 5.1), ma il rallentamento è anche più sensibile se prendiamo un riferimento semestrale: sono infatti soltanto 6 le campagne della prima parte del 2005 (inclusa una campagna promossa dal Governo Berlusconi III) a fronte di una media di oltre 9 campagne nei

semestri precedenti. Quanto ai dossier pubblicati on line, il sito del governo si mostra sempre più attivo, arrivando a pubblicare nel quarto anno di legislatura oltre 250 documenti. Si conferma dunque l'impressione di un governo forse più vincolato da veti partitici che ne impediscono una serie di "prese di posizione", ma certo ancora dominato dalla voglia di esprimersi e da uno stile "presidenziale" molto marcato.

A proposito di "spirito presidenziale", è proprio il capo del governo a rivendicare alcuni meriti della sua squadra e lanciare rassicurazioni sul proprio senso di responsabilità rispetto agli impegni presi, chiedendo ospitalità su due noti giornali nel momento più delicato dell'anno, almeno per quanto concerne l'attività legislativa. In una lettera sul *Corriere*, il 10 ottobre 2004, egli replica ad Angelo Panebianco, affermando di non aver "archiviato" la riduzione della pressione fiscale, e anzi sottolineando l'impatto sia di alcune riforme già fatte che di altre in ponte, orientate a far prevalere il "partito del benessere e dello sviluppo" rispetto a quello delle tasse. Il mese successivo è il *Foglio* di Ferrara a ricevere una lettera, che Berlusconi stesso definisce "quasi un manifesto,... una postilla al contratto con gli italiani". In sostanza, egli ribadisce la necessità di non cedere allo spirito rinunciatario di revisione al ribasso degli impegni presi (un "male oscuro" della politica italiana) ed incita tutta la sua coalizione a tenere fede ai programmi (...o si attua il programma fino in fondo, oppure la missione è finita). È forse il richiamo più netto e sicuramente il più diretto che Berlusconi lancia, nel tentativo di superare l'antica sindrome da "mediatore" che connota il capo del governo in Italia.

L'ulteriore esercizio di controllo empirico che proponiamo è relativo alla presenza del governo nelle camere. Anche in questo caso è facile attendersi una maggiore difficoltà del governo nell'anno della verifica, ipotesi ampiamente corroborata dai dati: tra giugno 2004 e Aprile 2005 Berlusconi interviene in parlamento soltanto sette volte (tabella 5.2), le ultime due delle quali per "aprire" la crisi di governo. Anche in un'altra occasione (luglio 2004, dopo le dimissioni di Tremonti) l'oggetto della comunicazione era stato relativo alla struttura del gabinetto, mentre per ben quattro volte Berlusconi parla dei casi Sgrenà e poi Calipari, e della liberazione delle due volontarie italiane Simona Pari e Simona Torretta, rapite in Iraq nel settembre 2004.

In generale, **nell'ultimo anno il governo ha espresso 16 comunicazioni alle camere, un valore che si colloca ben al di sotto della media registrata negli anni precedenti** (27 tra comunicazioni e informative rappresentate dai ministri alle camere in media ogni anno).

### 5.3. I rilevamenti sul gradimento del governo

**La popolarità del governo guidato da Silvio Berlusconi**, misurata attraverso la percentuali di italiani che in inchieste d'opinione formulano un giudizio positivo, **appare complessivamente in calo con il procedere dell'esperienza di governo**. Sarebbe tuttavia errato sostenere che l'immagine del Presidente del Consiglio e quella del governo che presiede siano state esclusivamente, sistematicamente e progressivamente, sottoposte ad una costante erosione di consenso che preluda inevitabilmente ad una sconfitta elettorale del governo al termine del mandato .

È abbastanza scontato, infatti, come rivelano analoghe indagini in altri paesi europei, che le curve che descrivono l'andamento della popolarità di un governo e del suo leader presentino una forma ad U: la popolarità è alta all'avvio del mandato, il periodo cosiddetto della "luna di miele", quando elettori e cittadini conferiscono al governo una sorta di delega in bianco e le aspettative sono positive per la novità stessa costituita da un nuovo governo. In seguito, man mano che l'attività del governo prende forma, il consenso tende a declinare dal momento che una quota di cittadini sarà inevitabilmente scontenta delle politiche e delle scelte effettuate, errori sono sempre possibili, shock esterni si verificano, ed il governare disvela tutte le sue concrete difficoltà. Verso la fine della legislatura la popolarità tende quindi nuovamente, sia perché la "campagna elettorale permanente" si riavvia sia perché il governo cerca di varare, nell'imminenza delle elezioni, provvedimenti "popolari" (anche di natura simbolica), in grado di coinvolgere e catturare il consenso della più ampia quota della popolazione.

Non sorprende quindi verificare che questa curva ad U stia prendendo forma (figura 5.2) anche nel caso del ministero Berlusconi, la cui popolarità è stata rilevata mensilmente dall'ISPO. Piuttosto va segnalato come la fase discendente si sia protratta per gran parte della legislatura e che la ripresa si stia



solo ora delineando. In questo quadro alcuni elementi appaiono significativi. In primo luogo, **l'impatto dell'attacco alle Torri gemelle a New York e della guerra in Iraq sulla popolarità di Berlusconi**. Nel primo caso si nota un forte innalzamento del livello di consenso (ancora debole nelle fasi iniziali del governo) mentre nel secondo si interrompe temporaneamente il trend negativo.

In secondo luogo, si deve sottolineare che **la popolarità personale del presidente del Consiglio Berlusconi tende ad essere leggermente ma costantemente superiore a quella del governo che presiede**. Inoltre, dopo **le recenti elezioni regionali si riavvia una ripresa della popolarità del governo e del premier**, ripresa che naturalmente necessita di più "punti temporali" per essere stimata con certezza. Un recupero di popolarità si era d'altronde verificato anche con il governo di centro-sinistra nella precedente legislatura, ma la sua debole intensità non era stata in grado di capovolgere l'esito del voto nel 2001.

Una indagine di tipo panel realizzata da Itanes rivela che **dietro il declino di consenso per il governo (da parte dei suoi stessi elettori di centro-destra) rilevato a metà legislatura si nasconde una profonda insoddisfazione per le politiche perseguite** (o evitate) dal centro-destra, e che l'immagine riformatrice del governo sia fortemente appannata. Ciò non significa, tuttavia, che l'insoddisfazione si traduca automaticamente in un voto per l'opposizione. E' vero che il comportamento di voto è più fluido ora rispetto al passato, ma insoddisfazione ed impopolarità possono spingere anche verso l'astensione. Recuperare il consenso dei propri elettori è quindi l'imperativo del governo nei mesi finali della legislatura.

Tabella 5.1. Gli editoriali del *Corriere della Sera* sul Governo (dal 01/06/04 al 30/05/05)

| <i>Autore</i>         | <i>Numero articoli</i> | <i>% incidenza su tot. articoli</i> | <i>Temi principali</i>                                 |
|-----------------------|------------------------|-------------------------------------|--|
| P. Ostellino          | 11                     | 15,7                                | Leadership, Riduzione fiscale, Finanza pubblica,       |
| E. Biagi              | 12                     | 27,3                                | Tasse, ministeri, leadership, crisi di governo         |
| S. Cassese            | 10                     | 41,7                                | Ministeri, devolution, finanziaria, politiche.         |
| A. Panebianco         | 14                     | 28,0                                | Leadership, politiche, finanziaria, giustizia          |
| G. Sartori            | 9                      | 28,1                                | Leadership, devolution, riforme, crisi di governo      |
| E. Galli della Loggia | 6                      | 15,8                                | Leadership, struttura di governo, devolution           |
| S. Folli              | 11                     | 42,3                                | Conflittualità, Rimpasti di governo, riduzione fiscale |

Fonte: Archivio storico Corriere della Sera

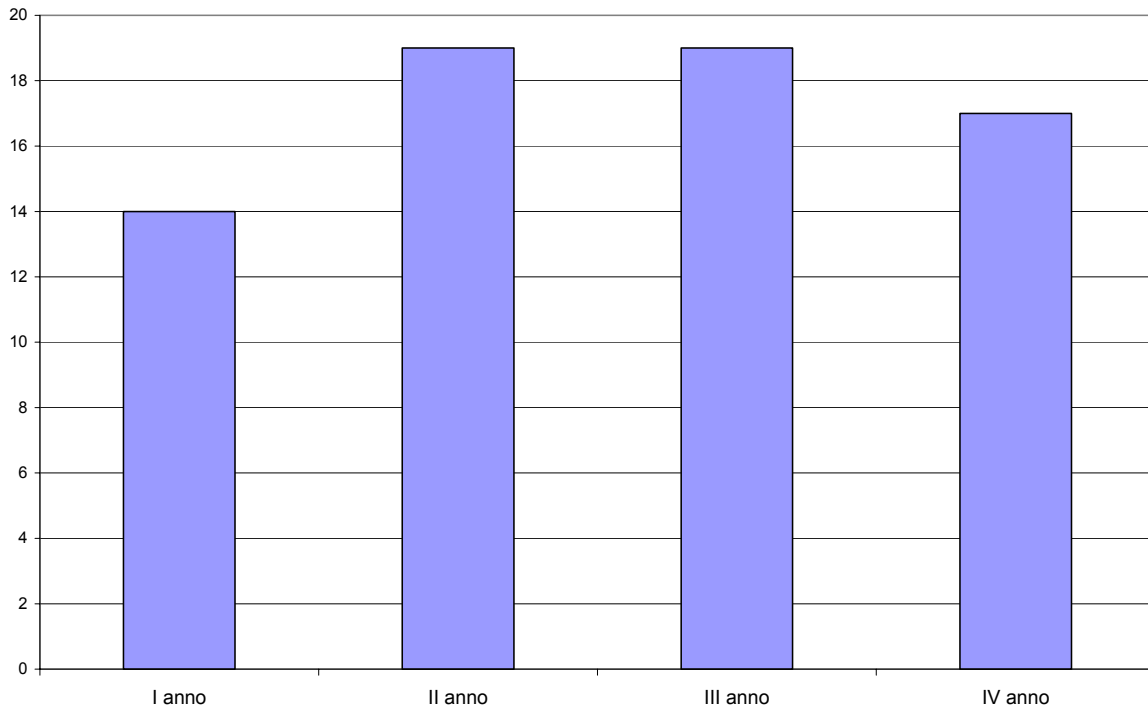


Figura 5.1. Le campagne di comunicazione dei governi Berlusconi (Giugno 2001-Giugno 2005)  
 Nota bene. Il quarto anno include una campagna promossa dal Governo Berlusconi III.

\*\*\*

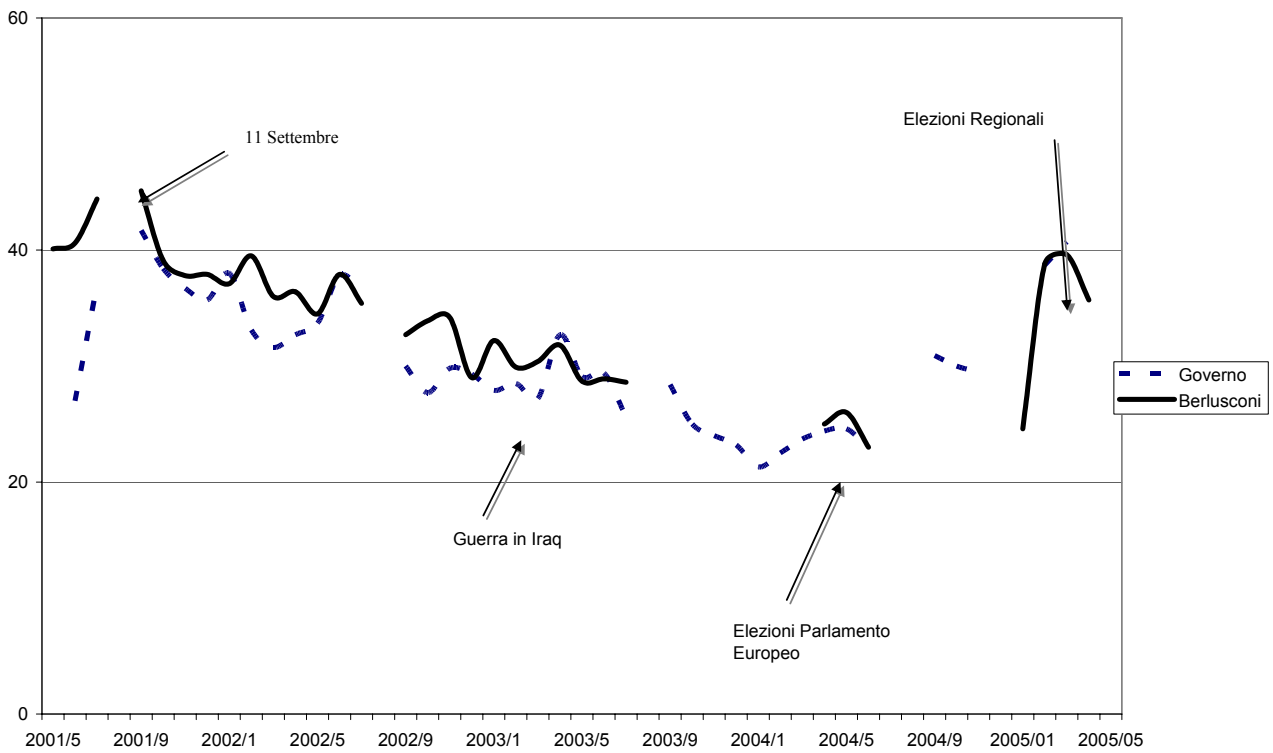


Figura 5.2. Popolarità del governo e del presidente del Consiglio. Maggio 2001-Aprile 2005  
 Fonte: ISPO

Tabella 5.2. Interventi del *premier* in parlamento (comunicazioni ed informative urgenti)

|                       | <i>Camera</i>  | <i>Senato</i>   |
|-----------------------|--|---|
| <i>Luglio 2001</i>    |  | Esiti politici del Vertice G8 di Genova   |
| <i>Settembre 2001</i> |  | Sviluppi della situazione internazionale  |
| <i>Ottobre 2001</i>   | Recenti sviluppi della situazione internazionale<br>Informativa urgente del governo in ordine al progetto Airbus A400M.                              | Recenti sviluppi della situazione internazionale  |
| <i>Novembre 2001</i>  | Impiego di contingenti militari italiani all'estero in relazione alla crisi internazionale in atto   | Impiego di contingenti militari italiani all'estero in relazione alla crisi internazionale in atto  |
| <i>Gennaio 2002</i>   | Informativa urgente del Presidente del Consiglio dei ministri sulle linee di politica estera ed europea del governo.                                 |   |
| <i>Luglio 2002</i>    | Recenti sviluppi relativi all'omicidio del professor Marco Biagi   | Recenti sviluppi relativi all'omicidio del professor Marco Biagi  |
| <i>Settembre 2002</i> | Informativa urgente del governo sulla questione irachena.  | Questione irachena e vertice di Pratica di Mare.  |
| <i>Febbraio 2003</i>  | Sviluppi della crisi irachena  | Linee della politica estera italiana  |
| <i>Marzo 2003</i>     | Sviluppi della crisi irachena  | Sviluppi della crisi irachena   |
| <i>Giugno 2003</i>    | Linee programmatiche in vista del semestre di Presidenza dell'Unione europea   | Linee programmatiche in vista del semestre di Presidenza dell'Unione europea  |
| <i>Luglio 2003</i>    | Linee programmatiche in vista del semestre di Presidenza dell'Unione europea   | Linee programmatiche in vista del semestre di Presidenza dell'Unione europea  |
| <i>Novembre 2003</i>  | Informativa urgente del governo sull'attentato al contingente militare italiano di stanza a Nassiriya in Iraq.                                       | Attentato al contingente militare italiano di stanza a Nassiriya in Iraq  |
| <i>Maggio 2004</i>    | Situazione in Iraq   | Recenti sviluppi della situazione in Iraq   |
| <i>Luglio 2004</i>    | Informativa urgente del governo conseguente alle dimissioni del Ministro dell'economia e delle finanze.  | Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri sulle dimissioni del Ministro dell'economia e delle finanze.                          |
| <i>Settembre 2004</i> | Informativa urgente sulla liberazione delle due volontarie italiane e degli altri ostaggi contestualmente rapiti in Iraq.                            | Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri sulla liberazione di Simona Pari, Simona Torretta e degli altri due ostaggi iracheni. |
| <i>Marzo 2005</i>     | Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri sulla liberazione della giornalista Giuliana Sgrena e sulla morte del dottor Nicola Calidari |   |
| <i>Aprile 2005</i>    | Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri  | Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri   |

## 6. I quattro anni del Governo Berlusconi II. Un primo bilancio

### Scheda

|   |                 |
|---|-----------------|
| Consigli dei Ministri tenutisi nei quattro anni   | 205             |
| Iniziative legislative promosse nei quattro anni  | 559             |
| Iniziative approvate dal parlamento   | 427             |
| Iniziative pendenti in parlamento   | 120             |
| Iniziative pendenti già approvate da un ramo del parlamento   | 29              |
| Decreti legge varati dal Consiglio dei Ministri   | 177             |
| Decreti convertiti in legge   | 162             |
| Decreti legge decaduti o respinti   | 13              |
| Disegni di legge delega presentati  | 21              |
| Disegni di legge delega approvati   | 13 <sup>a</sup> |
| % iniziative <i>significative</i> in termini di attuazione di politiche pubbliche                       | 62.6%           |
| Numero Ddl governativi che attuano obiettivi programmatici  | 111             |
| % iniziative firmate/co-firmate dal Presidente del Consiglio  | 49.4%           |
| Durata media, in giorni, dell'iter di approvazione dei disegni di legge ordinari (escluse le ratifiche) | 300             |
| Questioni di fiducia poste dal governo  | 29              |
| Conflitti rilevati all'interno della compagine di governo   | 275             |
| % dei conflitti rilevati in cui è coinvolto il Presidente del Consiglio                                 | 19%             |
| % di conflitti relativi all'attuazione di politiche pubbliche   | 64%             |
| % di conflitti su questioni di politica coalizionale  | 36%             |
| Numero conflitti su questioni programmatiche  | 62              |
| Numero interventi del Presidente del Consiglio in parlamento  | 31              |

<sup>a</sup>Si tiene conto anche della delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario e della delega per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione approvate dal parlamento ma rinviate alle Camere dal Presidente della Repubblica

Questo capitolo conclusivo del rapporto non intende certamente dire l'ultima parola sull'operato del governo del centro-destra durante la XIV legislatura. Né tanto meno intendiamo fornire una analisi sistematica delle conseguenze dell'operato di questo governo nel paese e nel sistema politico. Tali finalità sono estranee alla "missione" del rapporto e comunque sarebbero oggi al di fuori delle nostre possibilità.

Piuttosto, in queste poche pagine vorremmo sperimentare alcune idee e metodologie interessanti, al fine di sviluppare una interpretazione del cambiamento del governo italiano. Come già anticipato in sede di premessa, lo scopo del capitolo è passare da una analisi di breve periodo basata sull'anno trascorso, ad una diacronica, capace di cogliere le tendenze di medio periodo (ovvero l'intero percorso del governo Berlusconi II) e se possibile il confronto con le altre esperienze significative del decennio che ha fatto seguito all'adozione di un sistema elettorale misto-maggioritario.

L'oggetto dell'analisi è il rendimento complessivo del Governo Berlusconi II. Laddove possibile, affiancheremo ai dati relativi a questo esecutivo anche quelli relativi al governo Prodi (1996-1998), che costituisce il termine di confronto "ideale", essendo stato il più significativo governo durante la XIII legislatura, dominata da maggioranze di centro-sinistra, ed anche l'altra esperienza di esecutivo "primo-ministeriale" di questo lungo decennio. Le nostre considerazioni saranno organizzate in tre brevi

paragrafi, il primo dei quali è dedicato all'accordo di governo e la sua applicazione, il secondo ai dati sul rendimento dell'iniziativa legislativa del governo, il terzo all'impatto delle principali riforme promosse dagli esecutivi che stiamo studiando.

### 6.1. Il governo Berlusconi e l'accordo di governo: un confronto con Prodi

In questa sezione ci concentriamo sull'importanza che il programma della coalizione<sup>30</sup> ha rivestito per i ministri del governo Berlusconi II e per quelli del governo Prodi. Più esattamente, siamo interessati a vedere: 1) qual è stato il processo di redazione del programma nei due casi ed a quali conseguenze portano due esperienze così diverse di redazione; 2) fin dove è arrivata la realizzazione del programma nei due casi studiati (cioè, quali le cose fatte e quali rimaste da fare) e 3) qual è stato il grado di accordo, ovvero il livello di conflittualità, fra i ministri nel momento di attuare il programma.

È importante sottolineare che siamo qui interessati all'azione dei *ministri*, e non alla relazione fra governo e parlamento. Dunque, consideriamo "attuata" una promessa del governo una volta che i ministri hanno presentato al parlamento un disegno di legge connesso a tale impegno, e non al termine del processo legislativo del provvedimento in questione.

#### *Due processi diversi di redazione del programma*

Cominciamo con le modalità secondo le quali è stato redatto il programma di Prodi e di Berlusconi. Da questo punto di vista, è evidente che siamo in presenza di due modelli alquanto diversi, a partire dalla natura delle coalizioni che li sostengono. La differenza più importante risiede probabilmente del fatto che il leader dell'Ulivo non appartiene (nel 1996) ad alcun partito mentre nella Casa delle Libertà il leader rappresenta l'incontestato capo del partito più importante. Inoltre, mentre i leader dei partiti più significativi dell'Ulivo rimangono fuori del governo nel 1996, alcuni leader dei partiti della Casa delle Libertà entrano nel governo Berlusconi II. Queste due caratteristiche hanno nel caso di Berlusconi come diretta conseguenza la possibilità di consolidare maggiormente la leadership del primo ministro, e forse anche del governo in generale.

Se esaminiamo il processo di redazione dell'accordo di coalizione, notiamo varie e significative differenze. L'Ulivo aveva riunito sette 'saggi' per discutere del programma, in un periodo abbastanza lungo (sei mesi). Il programma, inoltre, era stato redatto in largo anticipo (sei mesi prima delle elezioni). I sette saggi rappresentavano tutti i partiti del futuro governo (con l'eccezione dei verdi), ed il loro lavoro era stato ratificato dai congressi degli stessi partiti. Dall'altro canto, abbiamo il programma di Berlusconi, redatto probabilmente da esperti di Forza Italia o comunque vicini al leader (secondo la stampa, Letta e Tremonti furono impegnati su questo documento), ma che tuttavia incorpora una questione lungamente negoziata fra Berlusconi e Bossi (la *devolution*, che costituì l'impegno preso dalla CdL per ottenere in cambio la partecipazione della Lega nell'alleanza elettorale).

Viste le differenze fra le caratteristiche delle due coalizioni, il fatto che la redazione del programma sia stata più curata nel caso del governo Prodi non è affatto sorprendente. Infatti, si può assumere che la redazione di un programma preciso e completo per tale governo sia nata dall'esigenza di tenere assieme i partner della coalizione e quindi proteggere il leader dal possibile veto dei vari gruppi parlamentari.

La tabella 6.1 offre una immagine più esatta del processo di redazione dell'accordo di governo. Innanzitutto, la lunghezza del programma di Prodi è quattro volte maggiore rispetto al programma di Berlusconi, consentendo una più ampia scansione di argomenti e di dettagli. Secondariamente, la durata (o almeno l'apparente durata) del processo è stata nettamente più ampia nel caso di Prodi: sei mesi, contro la sola settimana che separa, durante la campagna elettorale 2001, l'accusa da parte di Francesco Rutelli alla CdL di "non avere un programma unitario" e la pubblicazione sul sito di Forza Italia del documento qui considerato.

Terzo, è interessante vedere che ben 7 futuri ministri, incluso premier, vice-premier e ministro delle finanze, avevano partecipato alla redazione dell'accordo dell'Ulivo nel 1996. Soltanto 4 invece i futuri

---

<sup>30</sup> Per *accordo di governo* intendiamo il documento pre-elettorale presentato dalle coalizioni come programma comune. Per il governo Prodi, il programma risiedeva nelle *88 tesi* presentate sei mesi prima delle elezioni. Per il governo Berlusconi II si è considerato il più lungo dei documenti di governo, cioè il *piano per una intera legislatura*, pubblicato sul sito di Forza Italia una settimana prima delle elezioni e approvato dai partner come programma della coalizione.

ministri che redigono l'accordo di governo per Berlusconi. Tra essi troviamo il primo ministro e il ministro dell'economia, ma non il vice-premier.

Viste le differenze nel processo di redazione dell'accordo del governo, possiamo aspettarci una diversa importanza del programma nella quotidianità dei due governi: la cura e il tempo investito da Prodi e dai suoi collaboratori per scrivere il programma, ed il fatto stesso che tutti coloro che erano stati coinvolti in tale processo siano poi entrati nel governo, avrebbero dovuto garantire un elevato livello di accordo tra i ministri e quindi un maggiore incentivo a rispettare il programma.

Dall'altra parte, abbiamo tre elementi che garantivano l'impegno di Berlusconi a rispettare le proprie promesse del 2001: rispettivamente, il poter collocare alcuni uomini fondamentali del proprio partito nei posti chiave per l'attuazione del programma, il suo impegno diretto su pochi ma rilevanti temi attraverso il *contratto con gli italiani*<sup>31</sup>, e infine il fatto che il suo partito costituiva di gran lunga l'attore maggioritario nella coalizione. Tutto ciò poteva far presupporre (almeno prima delle elezioni di *mid-term* che hanno indebolito la maggioranza e prima delle dimissioni di Tremonti) la possibilità di una attuazione efficace del programma.

### 6.2 Attuazione del programma di governo e conflittualità

Osserviamo ora le cose fatte dai ministri dei governi Berlusconi e Prodi<sup>32</sup> e la presenza di eventuali conflitti nella fase di attuazione del programma. Più che descrivere le azioni intraprese dal governo, vogliamo qui determinare quale è stato l'impegno dei ministri nel rispettare l'accordo di coalizione.

Per misurare la presenza di conflitti sull'attuazione del programma abbiamo verificato la presenza di critiche dentro la maggioranza o nel governo su una politica prevista dall'accordo, e se tale opposizione sia stata capace di bloccare, sia pure per pochi giorni, l'adozione di taluni provvedimenti.

Come possiamo vedere nelle tabelle 6.2 e 6.3, i ministri del governo Prodi hanno, in solo due anni, trasformato (almeno parzialmente) il 75% delle promesse più rilevanti in qualche forma di decisione. Questa 'fretta' nell'attuare nel programma potrebbe spiegarsi con il fatto che il governo potesse più facilmente immaginare la propria debolezza politica, ed abbia dunque voluto attuare il programma al più presto. Tale atteggiamento di premura nell'implementazione del programma è ben identificabile, nel caso del governo Prodi, nel dato circa il numero di provvedimenti presentati nei primi mesi di legislatura. (oltre 800 in due anni). Tra questi, troviamo la riforma della pubblica amministrazione (confluita nei "decreti Bassanini"), vari provvedimenti nel campo della giustizia, varie misure per ridurre il deficit e il debito pubblico, la riforma del sistema elettorale regionale, la liberalizzazione del mercato, la riforma delle pensioni, quelle della scuola e dell'università. Inoltre, è evidente che, fino al momento della crisi, la conflittualità tra gli attori della maggioranza del governo Prodi è stata abbastanza controllata, per quanto concerne almeno le riforme più importanti: solo un quarto dei provvedimenti qui analizzati sono stati oggetto di un qualche conflitto.

Nel caso del governo Berlusconi, scopriamo che nei quattro anni di vita di questo gabinetto si è potuto registrare l'attuazione (almeno parziale) dell'80% delle promesse più importanti. La chiara superiorità elettorale del partito di Forza Italia (che determina la presenza di molti ministri di tale partito nei posti chiave di governo) e la leadership di partito indiscussa del premier hanno sicuramente spinto Berlusconi a produrre una serie di provvedimenti direttamente connessi alle "promesse" elettorali. Gli eventi in corso di legislatura hanno però condotto ad una "re-distribuzione delle carte", mettendo Berlusconi in difficoltà nella gestione dei propri impegni originari. Tuttavia, le difficoltà non hanno impedito al premier la realizzazione di molte promesse importanti. Tra queste, il piano per la ri-organizzazione della pubblica amministrazione (piano Stanca), la *devoluzione*, la semplificazione legislativa, numerose opere pubbliche, la riduzione fiscale per le imprese, quella parziale per le famiglie, le misure tese a far rientrare i capitali all'estero, la riforma del lavoro, la nuova legge sull'immigrazione, la separazione delle carriere fra giudici e pubblici ministeri, una nuova riforma della scuola.

<sup>31</sup> Cfr. il primo *Rapporto CIRCaP sul Governo*, 2003.

<sup>32</sup> È importante ricordare ancora che qui guardiamo alle azioni dei ministri, cioè all'impegno dei ministri relativo alle promesse elettorali. Consideriamo dunque una 'cosa fatta' semplicemente quando il progetto di legge è inviato al parlamento, senza considerare l'iter parlamentare.

Il tasso medio di conflittualità aumenta nelle misure di ampio respiro del governo Berlusconi, rispetto a quello Prodi: l'attuazione delle "promesse" più rilevanti ha infatti causato un'occorrenza di conflitto pari al 27% nel governo dell'Ulivo, e pari al 41% nel governo di centro-destra.

Cosa dicono questi primi dati? L'analisi comparata tra i due casi (figura 6.1) conferma l'ipotesi che, nonostante i motivi intrinseci di debolezza politica (che portano il governo di centro-sinistra ad una crisi prematura), l'attuazione del programma sia stata più efficiente e meno conflittuale per il governo Prodi. La ragione più verosimile di questo fenomeno è certamente la maggiore collegialità del negoziato che porta alle "tesi" dell'Ulivo. Tuttavia, anche il governo Berlusconi, nonostante una redazione dell'accordo scarsamente collaborativa con i partner, riesce ad imporre una parte rilevante del proprio programma, "spalmando" però tale attuazione su un tempo doppio rispetto al governo di centro-sinistra. Proprio il tempo sembra essere l'avversario più ostico per un governo primo-ministeriale a lungo unito ma politicamente debole come quello di Prodi. Nel caso del Berlusconi II, governo sicuramente solido sotto il profilo della base parlamentare, i problemi sembrano essere stati la conflittualità strisciante e quindi le diverse visioni di *policy* che permangono anche dopo la negoziazione che porta alla redazione del programma ed alla clamorosa vittoria del 2001.

Ma la conclusione (provvisoria) che emerge da questa esplorazione è di ordine più generale: sembra infatti che la redazione del programma di coalizione, una pratica recente e ancora molto rara nella storia politica italiana, debba ancora consolidarsi. Per il momento, questo aspetto della vita istituzionale è da considerarsi una risposta 'incrementale' e debole ai problemi della *governance* di coalizione, che tuttavia, visti gli effetti positivi che può avere (più attuazione, meno conflittualità), potrebbe e dovrebbe essere rinforzata negli anni a venire.

### 6.3 L'efficacia legislativa dei governi: primi confronti

Fino ad ora abbiamo guardato alla formulazione delle iniziative dei ministri per attuare le "promesse". Vi è poi un secondo aspetto dell'attuazione, quello della "adozione" delle misure in parlamento. Un aspetto che ha sempre costituito un problema per i governi italiani, e che in larga misura ancora costituisce una sfida per il nuovo governo.

La crisi del 2004-2005 non ha impedito al governo Berlusconi II di produrre un documento dal titolo *Il governo delle grandi riforme: 2001-2005*, che costituisce il contributo finale di un ministero fortemente voluto da Berlusconi come quello "per l'attuazione del programma". Il documento riporta un numero elevato di strumenti legislativi di grande impatto rispetto al programma (le grandi riforme) ed una serie di provvedimenti aggiuntivi implementati durante la vita del gabinetto Berlusconi II. Ma come possiamo verificare nel complesso questa importante prima esperienza di attuazione di un governo di (quasi) legislatura in Italia?

Con questo paragrafo presentiamo una breve analisi complessiva della *produzione legislativa* del governo Berlusconi II nei suoi quattro anni di vita. Abbiamo già introdotto molte considerazioni (sezione 2) utili per questa finalità. Qui riprendiamo tali considerazioni, soffermandoci su alcuni aspetti importanti e proponendo, quando possibile<sup>33</sup>, una prima comparazione con l'esperienza del governo Prodi.

Ci pare importante, in particolar modo, fermare la nostra attenzione su due momenti della produzione legislativa del governo: l'*output governativo*, i provvedimenti varati e, specificatamente, gli strumenti legislativi utilizzati; l'*outcome*, il processo parlamentare che conduce all'approvazione dei provvedimenti del governo.

Per quanto riguarda il momento dell'output governativo, come già anticipato nella seconda sezione del rapporto, è il progressivo rallentamento dei ritmi di produzione a destare maggiore attenzione. Un rallentamento che la figura 6.2 conferma sia in numero assoluto che in termini di media di iniziative giornaliere. Se in generale questo dato potrebbe essere letto come segno di accresciuta capacità di "autolimitazione" da parte del governo, nell'ottica di un'auspicata razionalizzazione dei processi decisionali in Italia, diventa ancora più significativo analizzare la produzione di quella che abbiamo chiamato la legislazione significativa sotto il profilo delle politiche. Le figure 6.3 e 6.4 dicono che la contrazione dei ritmi dell'attività legislativa dell'esecutivo ha coinvolto, in particolar modo, proprio questo tipo di iniziative.

<sup>33</sup> Il data-set relativo alla produzione legislativa del governo Prodi è tuttora in fase di costruzione.

Più in generale è l'iniziativa relativa alla legislazione ordinaria a diminuire, mentre l'incidenza percentuale dei decreti legge è andata aumentando nel corso dei quattro anni. In realtà, in termini assoluti, anche il numero complessivo di decreti legge è andato ogni anno diminuendo<sup>34</sup>, e la media mensile di decretazione d'urgenza è passata dagli oltre 4 decreti di inizio legislatura ai 3 dell'ultimo anno. Ma, in un contesto di contrazione della produzione legislativa del governo, nonché di crescente conflittualità all'interno della compagine dei maggioranza, il decreto legge si è confermato quale principale strumento legislativo attivabile dal governo per passare in Parlamento.

Altro dato da sottolineare è il declino nel corso dei quattro anni di governo dell'utilizzo dello strumento del disegno di legge delega. Dato interessante se si tiene conto del fatto che proprio lo strumento della delega legislativa ha conosciuto un sostanziale rilancio a partire dalla X legislatura e, in particolare, nella XIII. Precisato, come fatto in precedenza, che la gran parte delle deleghe richieste dal governo al Parlamento è stata inserita in disegni di legge ordinari, va osservato che l'esecutivo guidato da Berlusconi ha presentato nella prima metà della XIV legislatura un ampio spettro di importanti deleghe, con l'intento di dedicarsi probabilmente nella seconda parte alla loro attuazione.

Venendo all'altro momento della produzione legislativa dell'esecutivo, quello della difesa dei provvedimenti durante il loro percorso parlamentare, nel corso della nostra analisi abbiamo evidenziato un iter piuttosto lungo che sembra diventare particolarmente faticoso con lo svolgersi della legislatura. Se questo è vero in relazione all'esperienza complessiva del governo Berlusconi II, una lettura di medio raggio, che estenda l'analisi all'esperienza del governo Prodi, ci permette di legare meglio i dati raccolti ad una prospettiva di interpretazione del cambiamento del *sistema governo* in Italia.

Lo abbiamo detto: complessivamente, rispetto all'esperienza del governo Prodi, il governo di centro-destra della XIV legislatura ha prodotto un numero meno ampio di provvedimenti (ovviamente il confronto è possibile soltanto sui primi due anni). Tuttavia, il governo Berlusconi è in grado di raccogliere, in percentuale, molto di più, potendo anche contare su una maggioranza parlamentare più ampia di quella che sosteneva Prodi. Al termine dei primi due anni Berlusconi vede approvato il 60% dei provvedimenti iniziati, mentre Prodi si era fermato ad un più modesto 35%. La figura 6.5 mostra anche come una più ampia porzione dei provvedimenti del governo Berlusconi divenuti legge nei quattro anni abbia compiuto un iter parlamentare più breve rispetto a quelli del governo Prodi<sup>35</sup>

Con la figura 6.6, relativa all'iter di alcune delle leggi più importanti iniziate dai governi Berlusconi II e Prodi, "complichiamo" tale osservazione: le riforme varate dai ministri di Prodi faticano, in generale, di meno rispetto a quelle proposte dal governo Berlusconi. La maggiore rendita di un governo come quello di Berlusconi, sicuramente più solido sotto il profilo del sostegno parlamentare e più "coerente" con una visione maggioritaria e "primo-ministeriale", dato l'incontestata leadership del premier anche nel partito di maggioranza relativa, trova tuttavia ostacoli sempre più duri in corso di legislatura a causa delle fratture tra gli attori della maggioranza. La conflittualità (cfr. supra figura 3.1), è chiaramente crescente a partire soprattutto dal terzo anno, con l'avvio di quella che, almeno dal punto di vista della cronaca politica è stata la verifica di governo.

Ci siamo già soffermati sulle dinamiche che la conflittualità intracoalizionale ha assunto nei quattro anni del governo Berlusconi. Qui, in conclusione, ci limitiamo a sottolineare ancora una volta un aspetto che sembra particolarmente significativo: il progressivo innalzarsi della tensione nei rapporti tra alleati ha finito col determinare anche un mutamento nello stesso ruolo del Presidente del Consiglio, sempre meno "mediatore" come era apparso nei primi due anni, in linea con la tradizione dei governi di coalizione in Italia, e sempre più "attivamente" coinvolto nei conflitti tra ministri e/o leader dei partiti di maggioranza (si osservi ancora la figura 3.1), e pronto a spendersi in prima persona per impegnare il governo su specifici obiettivi programmatici (come la riduzione della pressione fiscale).

---

<sup>34</sup> Nei quattro anni, rispettivamente: 53, 46, 42, 36.

<sup>35</sup> Al fine di confrontare distribuzioni su periodi omogenei, per quanto riguarda l'esperienza del governo Prodi si sono considerati anche i provvedimenti varati da questo governo ma approvati dai successivi governi di Centro-sinistra.



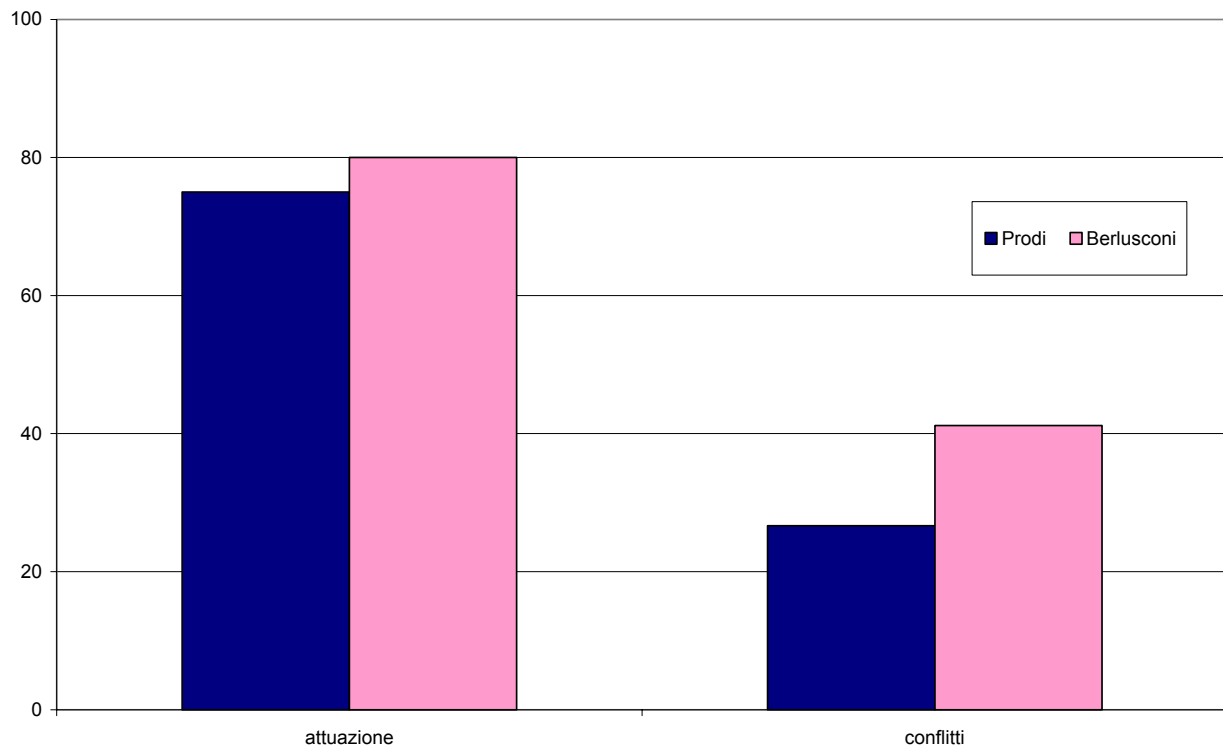


Figura 6.1. Tasso di attuazione e conflittualità nelle venti “promesse” elettorali più rilevanti. Governi Prodi e Berlusconi

\*\*\*

Tabella 6.1. Caratteristiche degli accordi di governo e dei relativi processi di redazione

|                    | Lunghezza<br>(in parole) | Futuri ministri<br>coinvolti nella<br>negoiazione | Durata della redazione<br>dell'accordo di governo<br>(in giorni) | Partiti del futuro<br>governo coinvolti<br>nella negoziazione |
|--------------------|--------------------------|---|--|---|
| Governo Prodi      | 41.500                   | 7/21 (33.3)                                       | 180  | 4/5   |
| Governo Berlusconi | 9.600                    | 4/26 (15.4)                                       | 7  | 2/4   |

Tabella 6.2. Attuazione del programma di governo Prodi

| Promesse più importante                     | Realizzate:<br>Si – No- parzialmente | Conflitto fra ministri |
|---|--------------------------------------|------------------------|
| Riforma pubblica amministrazione            | Si (Legge Bassanini)                 | No                     |
| Riforma dello stato                         | No (Fallimento bicamerale)           | Si                     |
| Riforma del sistema penale                  | Parzialmente                         | No                     |
| Riforma della giustizia                     | No (Fallimento bicamerale)           | Si                     |
| Partecipazione a UEM                        | Si                                   | No                     |
| Allargamento della NATO                     | Si                                   | No                     |
| Riduzione del debito e del deficit pubblico | Parzialmente                         | Si                     |
| Lotta contro l'evasione fiscale             | Parzialmente                         | No                     |
| Introduzione della tassa regionale          | Si                                   | No                     |
| Nessun aumento delle tasse                  | No                                   |                        |
| Creazione di Authorities e Anti-trust       | Si                                   | Si                     |
| Privatizzazioni                             | Parzialmente                         | No                     |
| Liberalizzazione mercati                    | Parzialmente                         | No                     |
| Riforma delle pensioni                      | Si                                   | No                     |
| Riforma immigrazione                        | Si                                   | No                     |
| Azione per il Sud                           | No                                   |                        |
| Riforma della scuola                        | Si                                   | No                     |
| Parità fra scuole private e pubbliche       | Si                                   | No                     |
| Riforma dell'università                     | Si                                   | No                     |
| Misure per trasporto                        | No                                   |                        |
| <b>Totale</b>                               | <b>15/20</b>                         | <b>4/15</b>            |

\*\*\*

Tabella 6.3. Attuazione del programma di governo Berlusconi II

| Promesse più importanti                          | Realizzate:<br>Si – No- parzialmente | Conflitto fra ministri |
|--|--------------------------------------|------------------------|
| E-government                                     | Si                                   | No                     |
| Riforma pubblica amministrazione                 | No                                   |                        |
| Devolution                                       | Si                                   | Si                     |
| Governo più forte                                | Si                                   | No                     |
| Delegificazione                                  | Parzialmente                         | No                     |
| Riduzione numero parlamentari                    | Si                                   | No                     |
| Legge obiettivo                                  | Parzialmente                         | No                     |
| Riduzione delle tasse sui profitti delle imprese | Si                                   | No                     |
| Investimento per il Sud                          | No                                   |                        |
| Riduzione delle tasse sul lavoro a 23%           | No                                   | Si                     |
| Riduzione altre tasse                            | Parzialmente                         | Si                     |
| Lotta contro l'evasione fiscale                  | No                                   |                        |
| Regolarizzazione dei capitali all'estero         | Si                                   | No                     |
| Flessibilità nel mercato del lavoro              | Si                                   | No                     |
| Aumento delle pensioni minime                    | Si                                   | No                     |
| Riforma delle pensioni                           | Si                                   | Si                     |
| Regolarizzazione dell'immigrazione clandestina   | Si                                   | Si                     |
| Separazione carriere giudici                     | Parzialmente                         | Si                     |
| Riforma della scuola                             | Si                                   | Si                     |
| Liberalizzazione energia elettrica               | Si                                   | No                     |
| <b>Totale</b>                                    | <b>16/20</b>                         | <b>7/17</b>            |

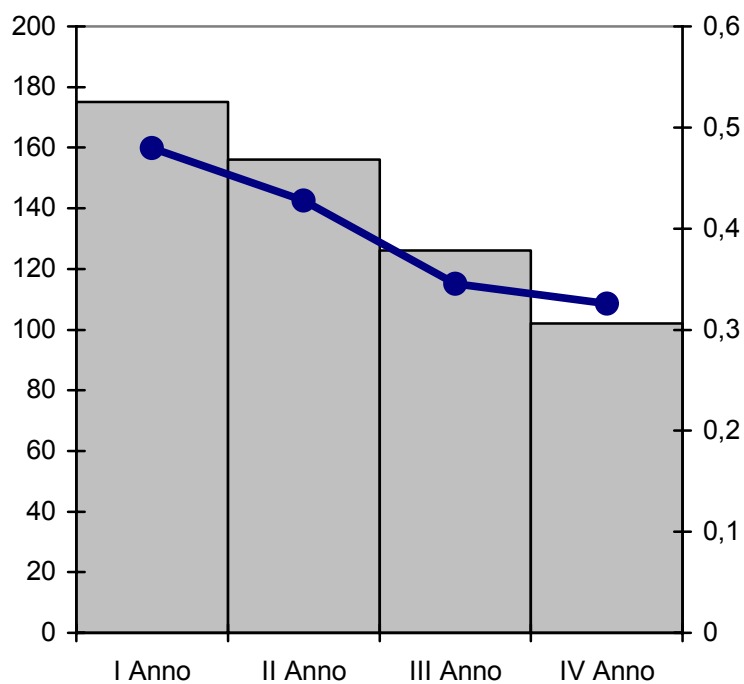


Figura 6.2. Provvedimenti varati dal Consiglio dei Ministri nei quattro anni del Governo Berlusconi II (totale e media giornaliera per anno)

\*\*\*

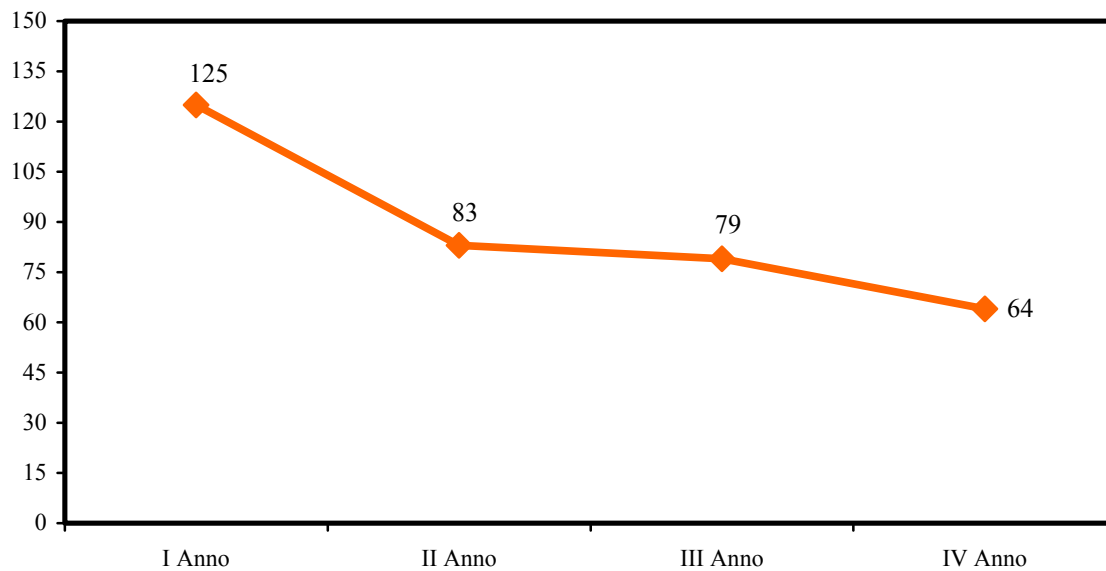


Figura. 6.3. Numero annuale di Provvedimenti *significativi* varati dal governo Berlusconi II

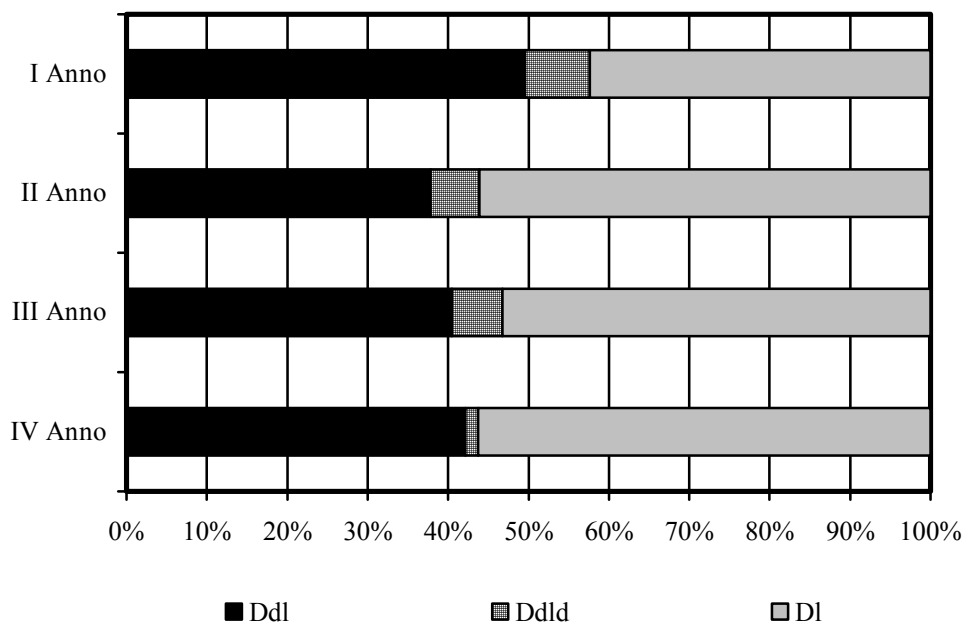


Figura 6.4. Tipologia dei provvedimenti *significativi* varati dal governo Berlusconi II

\*\*\*

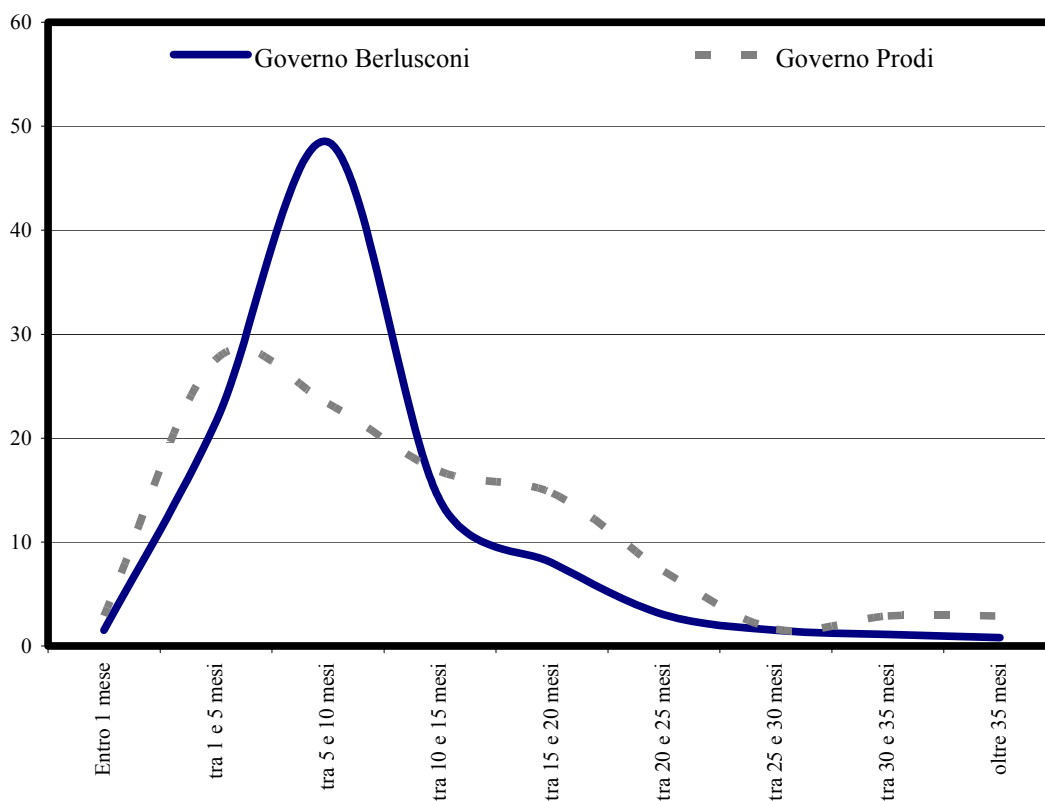


Figura 6.5. Distribuzione dei provvedimenti divenuti legge dei governi Prodi e Berlusconi per tempi di approvazione in Parlamento<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Vedi sopra, nota 6.

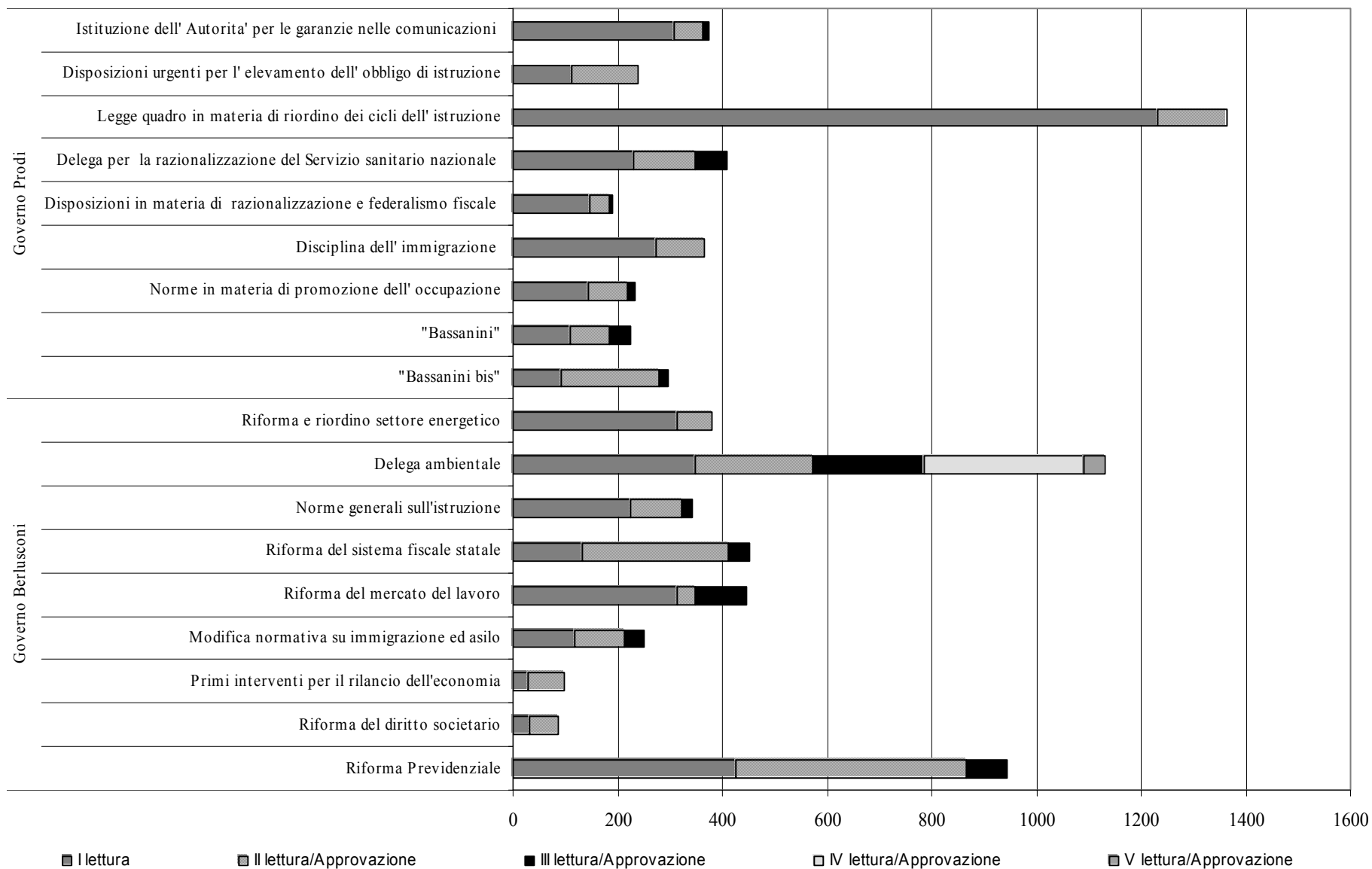


Figura 6.6. Iter dei più importanti provvedimenti dei governi Berlusconi II e Prodi divenuti legge (in giorni)

Tabella 6.4. “Impatto” dell’iter parlamentare delle leggi “importanti” dei governi Prodi e Berlusconi II sul testo dei ddl presentati dall’esecutivo

| Legge                     | Articoli in<br>“entrata”                           | Articoli in<br>“uscita” | Parole in<br>“entrata” | Parole in<br>“uscita” |       |
|---------------------------|--|-------------------------|------------------------|-----------------------|-------|
| <b>Governo Prodi</b>      | Bassanini  | 15                      | 22                     | 6781                  | 11879 |
|                           | Bassanini bis                                      | 29                      | 17                     | 8796                  | 20209 |
|                           | Norme in materia di promozione dell' occupazione   | 19                      | 27                     | 8154                  | 13489 |
|                           | Disciplina dell' immigrazione                      | 46                      | 49                     | 16356                 | 19100 |
|                           | Razionalizzazione e federalismo fiscale            | 12                      | 37                     | 4002                  | 16254 |
|                           | Razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale | 4                       | 6                      | 1321                  | 4060  |
|                           | Riordino dei cicli dell' istruzione                | 17                      | 6                      | 2597                  | 1847  |
|                           | Elevamento dell' obbligo di istruzione             | 3                       | 3                      | 736                   | 939   |
|                           | Istituzione dell' Autorità delle comunicazioni     | 4                       | 7                      | 4802                  | 12283 |
| <b>Governo Berlusconi</b> | Primi interventi per rilancio economia             | 18                      | 19                     | 5172                  | 6292  |
|                           | Modifica normativa su immigrazione ed asilo        | 27                      | 38                     | 8830                  | 14080 |
|                           | Riforma del mercato del lavoro                     | 13                      | 10                     | 5093                  | 4960  |
|                           | Riforma del sistema fiscale statale                | 10                      | 11                     | 3967                  | 5655  |
|                           | Norme generali sull'istruzione                     | 7                       | 7                      | 3184                  | 4566  |
|                           | Riforma Previdenziale                              | 4                       | 1                      | 1686                  | 7789  |
|                           | Riforma e riordino settore energetico              | 27                      | 1                      | 10037                 | 12725 |
|                           | Delega ambientale                                  | 4                       | 1                      | 1478                  | 7314  |
|                           | Riforma diritto societario                         | 11                      | 12                     | 5947                  | 6570  |

*Il centro di Ricerca sul Cambiamento Politico dell'Università di Siena, fondato nel 1997, è una struttura accademica e indipendente che svolge attività di ricerca di base e applicata, con particolare attenzione ai settori dello studio delle elite politiche, delle istituzioni parlamentari e di governi, dell'opinione pubblica e dell'integrazione europea, e attività d alta formazione (programmi di Master e di Dottorato di Ricerca). Ne fanno parte scienziati e teorici della politica, storici, economisti e giuristi.*

*Gli autori del rapporto: Maurizio Cotta, Sabrina Cavatorto e Luca Verzichelli insegnano rispettivamente Scienza Politica, Organizzazione Politica Europea e Sistema Politico Italiano all'Università di Siena. Paolo Bellucci insegna Scienza Politica all'Università del Molise. Catherine Moury e Francesco Marangoni sono collaboratori di ricerca presso il CIRCaP*

Direttore:  
Maurizio Cotta

Consiglio Direttivo:  
Prof. Sergio Amato  
Prof. Sergio Cesaratto  
Prof. Roberto De Vita  
Prof. Francesco Francioni  
Prof. Pierangelo Isernia  
Prof. Riccardo Pisillo Mazzeschi  
Dr. Sabrina Cavatorto (Segretario)

Comitato Scientifico  
Prof. Jean Blondel (European University Institute e Università di Siena)  
Prof. John Higley (University of Texas at Austin, USA)  
Prof. Richard Katz (The Johns Hopkins University, Baltimore, USA)  
Prof. Anthony King (University of Essex, Colchester, UK)  
Prof. Leonardo Morlino (Università di Firenze)  
Prof. Paul Sniderman (Stanford University, USA)  
Prof.ssa Helen Wallace (Robert Schuman Centre, European University Institute, Florence, Italy)

CIRCaP  
Facoltà di Scienze Politiche  
Via Mattioli 10 - 53100 Siena  
tel. 0577 235299 - fax. 0577 235292  
e-mail: [circap@unisi.it](mailto:circap@unisi.it) - web: <http://www.gips.unisi.it/circap>