

V Rapporto sul Governo Italiano

Maggio 2010

Il Rapporto sul Governo è un documento periodico di ricerca che elabora i dati sviluppati presso il Centro di Ricerca Interdipartimentale sul Cambiamento Politico (CIRCaP) dell'Università di Siena. Le analisi del Rapporto CIRCaP sul Governo discutono in forma indipendente alcuni indicatori sul cambiamento politico in Italia, sulla performance dei governi e sui rapporti tra esecutivo, leadership di governo, maggioranza parlamentare, partiti e media.

Hanno collaborato alla stesura del rapporto Paolo Bellucci, Maurizio Cotta, Elisabetta de Giorgi, Francesco Marangoni, Fabio Serricchio e Luca Verzichelli. Si ringrazia Nicola Andrucci per l'aiuto nella raccolta dei dati.

Sommario

- I *Struttura e composizione del Governo***
- II *Governo, partiti e parlamento***
- III *Produzione e performance legislativa***
- IV *Popolarità del governo***

Presentazione

La V edizione del Rapporto CIRCaP sul Governo Italiano cade a due anni dall'esordio del IV Governo Berlusconi, dopo che le elezioni regionali del marzo 2010 hanno confermato il consenso riscosso in ampie aree del paese dalla coalizione di centro-destra. Tuttavia, si è aperta proprio all'indomani delle elezioni una fase di alta tensione e di incertezze, legata ai contrasti manifestatisi all'interno del partito fondato dal premier, on.le Silvio Berlusconi e in particolare al conflitto con il Presidente della Camera dei Deputati, on.le Gianfranco Fini.

È quindi particolarmente rilevante valutare, a due anni di distanza dalla nascita del Governo Berlusconi IV, i dati che il rapporto fornisce sul rendimento istituzionale dell'esecutivo, sullo stato della coalizione e sulla popolarità del premier e dei ministri. La stabilità politica raggiunta dall'esecutivo sembra ancora fuori discussione: indiscutibilmente, la comparazione di lungo periodo ci dice che il governo in Italia c'è e si fa sentire. Tuttavia la forza del governo, cioè la sua capacità di imporre una agenda di politiche ed una serie di decisioni, non sono affatto scontate. Raggiuogliando i lettori con l'aggiornamento di una serie di indicatori relativi alla composizione partitica e al personale del gabinetto ministeriale, all'iniziativa ed al rendimento legislativo, alla conflittualità nella maggioranza ed alla popolarità del governo e dei suoi principali protagonisti, intendiamo dare un contributo oggettivo ed empiricamente fondato a tale discussione.

Come di consueto, il Rapporto parte dall'identikit dell'esecutivo (scheda *Struttura e composizione del governo*), contenente i dati sul personale ministeriale e sulla composizione politica dell'esecutivo. Nella scheda *Governo, partiti e parlamento* trova posto un'analisi della conflittualità all'interno della maggioranza e delle strategie di difesa della propria iniziativa da parte del governo stesso. Di seguito, la scheda *Produzione e performance legislativa* si concentra sugli indicatori relativi alla iniziativa del governo stesso nelle varie aree del policy making. Infine, la scheda *popolarità del governo* presenta alcune analisi sullo sviluppo della popolarità del governo nel suo complesso e di alcuni suoi protagonisti.

Scheda

Data delle elezioni della XVI legislatura	13-14 Aprile 2008
Giuramento del Governo Berlusconi IV	8 Maggio 2008
Durata complessiva del governo Berlusconi nella XVI legislatura (all'8 maggio 2010)	730 giorni
Durata complessiva della permanenza di Berlusconi a Palazzo Chigi (all'8 maggio 2010)	2782 giorni
Numero di ministri, vice-ministri e sottosegretari del Governo Berlusconi IV (primo giorno di mandato)	61
Numero di ministri, vice-ministri e sottosegretari del Governo Berlusconi IV (6 Maggio 2010)	64

Altri due anni di governo e nuovi record di longevità per Berlusconi

Il secondo compleanno del governo Berlusconi IV (8 Maggio 2010) giunge in un momento assai delicato per gli equilibri interni alla coalizione di centro-destra, e decisivo ai fini della definizione dei rapporti di forza che caratterizzeranno la seconda fase della XVI legislatura.

Molte variabili del gioco politico sono in movimento in questi giorni concitati. Le cifre di fondo già mostrano tuttavia un risultato indiscutibile: Silvio Berlusconi, leader della coalizione (nonchè fondatore e guida indiscussa del suo principale partito fin dal 1994) è destinato a segnare il primato del più longevo presidente del consiglio della storia repubblicana. Dopo aver incassato il record di durata assoluta di un singolo governo (i 1412 giorni del suo secondo gabinetto, tra 2001 e 2005) e dopo aver eguagliato la permanenza in carica di Alcide De Gasperi – rimanendo alla guida dell'esecutivo per una intera legislatura – **il cavaliere raggiunge in data 8 maggio 2010 i 2782 giorni di premiership** (Figura 1.1).

Alla fine di questo stesso mese, Berlusconi supererà il primato di permanenza complessiva come capo del governo detenuto sino ad oggi da Alcide De Gasperi (2806 giorni), e diventerà il premier più longevo della storia repubblicana italiana. Lontani, e verosimilmente irraggiungibili, sono i record di permanenza complessiva al governo di Andreotti (28 incarichi tra posizioni ministeriali e leadership del governo per oltre 28 anni di servizio, tra il 1947 ed il 1992). Tuttavia, la guida di quattro importanti gabinetti – che complessivamente hanno governato il 48% del tempo che ci separa dall'aprile del 1994 – ha permesso a Berlusconi di sopravvivere a personaggi del calibro di François Mitterand, John Major, Bill Clinton, Helmut Kohl, Jacques Chirac, José Maria Aznar, Lionel Jospin, Tony Blair, George W. Bush, Gerhard Schroeder, solo per citare i leader di alcune grandi democrazie.

Se limitiamo l'analisi alla durata del governo in carica, scopriamo che il Berlusconi IV, completando il suo secondo anno, ha raggiunto 730 giorni di durata nella pienezza delle proprie funzioni, rimanendo per il momento indietro soltanto a 4 governi: due di essi furono importanti gabinetti della prima repubblica (il Moro III con 816 giorni e il Craxi I con 1088) mentre i due più recenti furono il Prodi I (che governò con piene funzioni per 874 giorni, tra 1996 e 1998) e il già citato Berlusconi II (che lo fece per 1409 giorni).

Ai dati sulla durata della *premiership* di Berlusconi vanno naturalmente affiancati altri elementi, che nel loro complesso disegnano oggi una forza dell'esecutivo complessivamente rimarchevole rispetto al passato anche recente, ma ancora subordinata ad un processo incrementale e per molti versi imprevedibile di cambiamento. In particolare se le modalità organizzative e di funzionamento del governo – al centro di una serie di aggiustamenti sin dalla metà degli anni novanta – appaiono sicuramente più solide rispetto ai decenni della prima repubblica, la trasformazione della forma di governo sembra ancora oscillare tra una tendenza di mutamento incrementale del tradizionale parlamentarismo, avviata perlomeno dal 1996 ma non certo esaurita, e le prospettive – rilanciate da ultimo dallo stesso premier seppur con qualche ambiguità – di una più drastica riforma di tipo macro-

istituzionale, che comporti la riscrittura di ampie parti della Costituzione e la scelta di un nuovo sistema di governo.

Il presente rapporto non si occuperà degli aspetti macro-istituzionali, anche perché i due anni del governo Berlusconi IV non hanno in realtà portato alcun chiaro segnale di mutamento sotto questo profilo. Al contrario, è necessario analizzare lo sviluppo diacronico della composizione e della struttura coalizionale del governo.

Struttura e composizione del governo

I due anni trascorsi dall'esordio del governo Berlusconi IV non hanno visto particolari trasformazioni nella struttura e nella composizione dell'esecutivo. I pochi cambiamenti, di cui daremo conto in questo paragrafo, sembrano più l'effetto di un aggiustamento incrementale gestito dal vertice che non di una tradizionale pratica di *rimpasto* dettata da vincoli politici o dalle richieste degli attori e dei leader presenti nella coalizione. Lo stile della *premiership* berlusconiana dunque regge, a dispetto di conflitti e nodi politici non semplici sui quali torneremo nella scheda successiva. Resta da capire fino a che punto tale stile conduca effettivamente ad un sistema di governo nel quale il *premier* assume non soltanto la centralità mediatica di altri capi di governo democratici (su questo aspetto non sembra esservi bisogno di ulteriori analisi) ma anche una capacità decisionale che ne faccia un attore capace di incidere sull'agenda politica e sul cambiamento delle politiche pubbliche.

È lo stesso Berlusconi a sostenere una interpretazione *evoluzionistica* in questa direzione, ora indicando la necessità della trasformazione del sistema di governo Italiano in senso semipresidenzialista ora illustrando i benefici di una conduzione di governo fortemente caratterizzata dal ruolo del Presidente del consiglio. Ancora all'indomani del turno elettorale regionale, il cavaliere dichiarava che il buon risultato ottenuto dalla sua parte politica rappresentava "...il miglior riconoscimento per l'attività svolta dal Governo, per le prospettive di stabilità del sistema politico e per la possibilità di realizzare, in questa seconda parte della legislatura, le riforme necessarie per l'ammodernamento e lo sviluppo del nostro Paese".

Ora, tralasciando le valutazioni di tipo politico circa il successo della formula di governo scelta dal premier, possiamo tuttavia affermare che le condizioni di partenza con le quali Berlusconi era tornato a Palazzo Chigi nel 2008 favorivano non poco uno sviluppo del ruolo e della visibilità del centro nevralgico di governo: l'elevato grado di coesione del nuovo esecutivo aveva infatti aperto la strada ad una sostanziosa riduzione delle spoglie ministeriali, che nel 2008 aveva toccato quota 61 unità (22 ministri e 39 sottosegretari). A distanza di due anni **il governo ha nuovamente ampliato tale numerosità: i ministri sono infatti passati a 24, in forza della promozione del sottosegretario Michela Vittoria Brambilla al rango di ministro senza portafoglio per il Turismo, e di quella in due tempi – prima a vice-ministro e poi a ministro della Salute – del sottosegretario Ferruccio Fazio**. La distribuzione delle deleghe si è complicata anche sul piano qualitativo, visto che il nuovo ministro della Salute assume alcuni compiti che erano stati negli anni passati attribuiti al ministro del Welfare.

Proprio assieme a Fazio erano stati nominati, dopo un anno dall'avvio della legislatura (maggio 2009), gli altri quattro vice-ministri che ancora ricoprono tale posizione (Vegas, Romani, Urso e Castelli, tutti provenienti dalla posizione di sottosegretario), mentre esordivano, nel mese di Aprile del 2010, tre nuovi sottosegretari alla presidenza del consiglio (Santanchè, Augello e Ravetto) ed uno al ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (Viceconte). Nel complesso, si tratta di aggiustamenti relativamente leggeri e non troppo rilevanti sul piano di un equilibrio politico mai messo in discussione neanche quando si è trattato di sostituire due sottosegretari prematuramente deceduti (Balocchi della Lega Nord e Martinat del Pdl). Ben più rilevante sul piano politico la sostituzione del ministro delle Politiche Agricole Zaia, neo-eletto Presidente della Regione Veneto. La staffetta con l'ex "governatore" Galan, infatti, suona come un parziale riequilibrio nei rapporti tra Pdl e Lega, che penalizza a Roma quest'ultimo soggetto, dopo la conquista da parte degli uomini del Carroccio di due importanti poltrone nelle regioni del nord. E nelle ultime ore emerge la questione dello strategico Ministero dello Sviluppo

economico a seguito delle dimissioni di Scajola. Al momento del compimento del suo secondo compleanno, dunque, il governo Berlusconi perde nuovamente una pedina importante, tornando ad un complesso di 64 unità, ma senza mostrare una strategia di selezione/de-selezione delle spoglie nettamente controllata dal *premier*. La maggiore frammentazione delle deleghe rispetto all'inizio della legislatura non deve tuttavia far pensare necessariamente ad un quadro di "fermento" della coalizione simile a quello che aveva connotato la parte finale della legislatura XIV (con la nascita del governo Berlusconi III) ed i due anni di difficile convivenza tra i molti attori della coalizione che sosteneva il governo Prodi II nella XV legislatura. Prova ne è il fatto che tra i "nuovi arrivati" della squadra di Berlusconi, un ministro (Fazio) ha un profilo eminentemente tecnico, mentre l'altro (Brambilla) va a rafforzare, assieme a tre dei nuovi sottosegretari (Santanchè, Ravetto, Augello), il nucleo dei politici di Palazzo Chigi direttamente connessi al premier.

Guardando ai connotati socio-biografici della squadra del premier, **i recenti cambiamenti confermano i trend emersi nel 2008 verso l'abbassamento dell'età media dei governanti (con l'eccezione evidente dello stesso Presidente del consiglio e di alcuni *seniores*) ed una rappresentanza femminile contenuta, ma tuttavia più elevata rispetto agli altri governi di centro-destra del periodo 1994-2006**. Oggi, le "ministre" sono 5 (20,8%) e le sottosegretarie 6 (16,2%), mentre i ministri "under 50" sono ben 9 (Alfano, Brambilla, Carfagna, Fitto, Gelmini, Meloni, Rotondi, Prestigiacomo, Vito).

Venendo agli equilibri di coalizione, la figura 1.2 mostra la sostanziale continuità nei partiti rappresentati al governo. Stando ai dati, **il controllo del Pdl si porta addirittura oltre all'80% delle spoglie ministeriali, lasciando alla Lega soltanto il 13%**. Tuttavia, anche le componenti di coalizione non necessariamente assorbite dal partito di Berlusconi, pur molto deboli sul piano numerico, sembrano in aumento: al *Movimento per le Autonomie* ed alla *Nuova Dc*, già presenti dal 2008, si sommano i gruppi *Noi Sud* (del sottosegretario Enzo Scotti) e *Movimento per l'Italia* (del sottosegretario Santanchè). In aggiunta a tale quadro deve essere considerato l'insieme delle componenti interne al Pdl, che – pur adottando una prospettiva "continuativa" rispetto al 2008, rimane particolarmente articolato (tabella 1.1): ai membri del governo di area "Forza Italia" ed ex "An" si aggiungono infatti gli esponenti del partito di Rotondi (*Dc per le Autonomie*), la componente ex-Udc (*Popolari Liberali*) ed i vari indipendenti di area Pdl presenti nel governo.

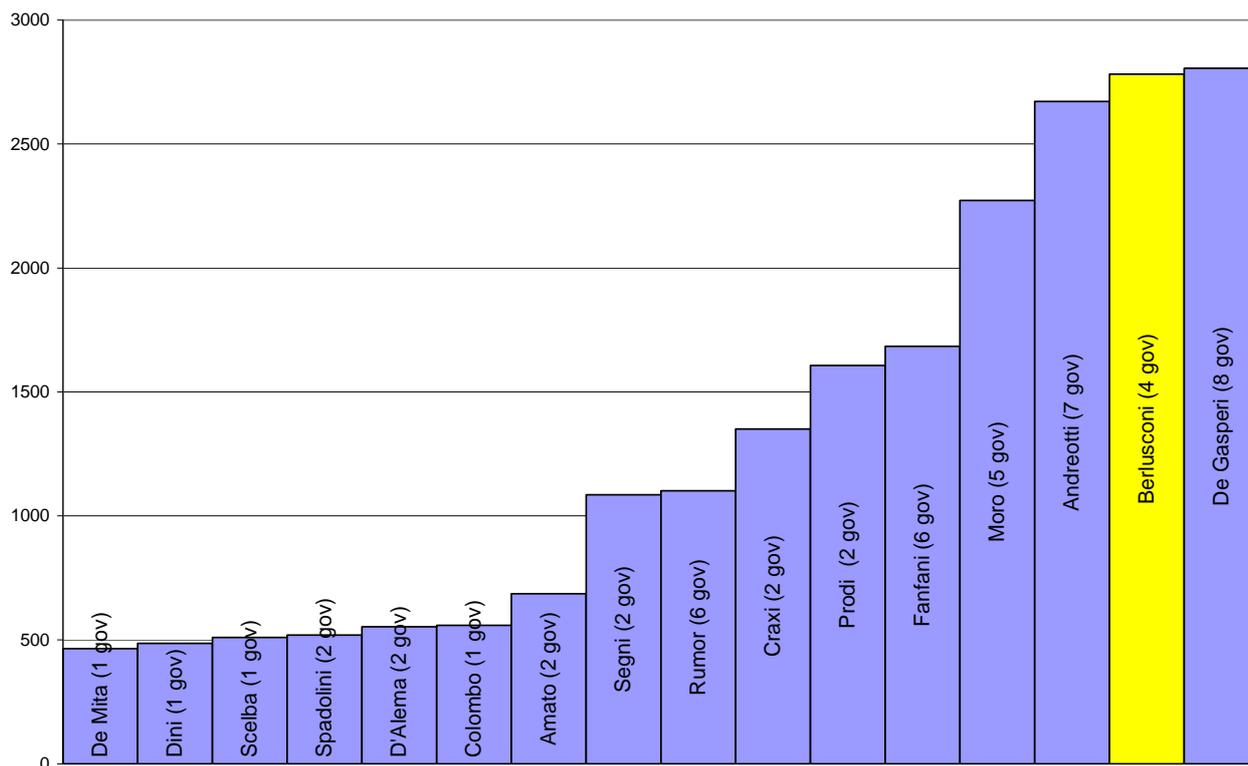


Fig. 1. 1. Durata assoluta in carica dei Presidenti del consiglio italiani

Nota: dati aggiornati all'8 Maggio 2010)

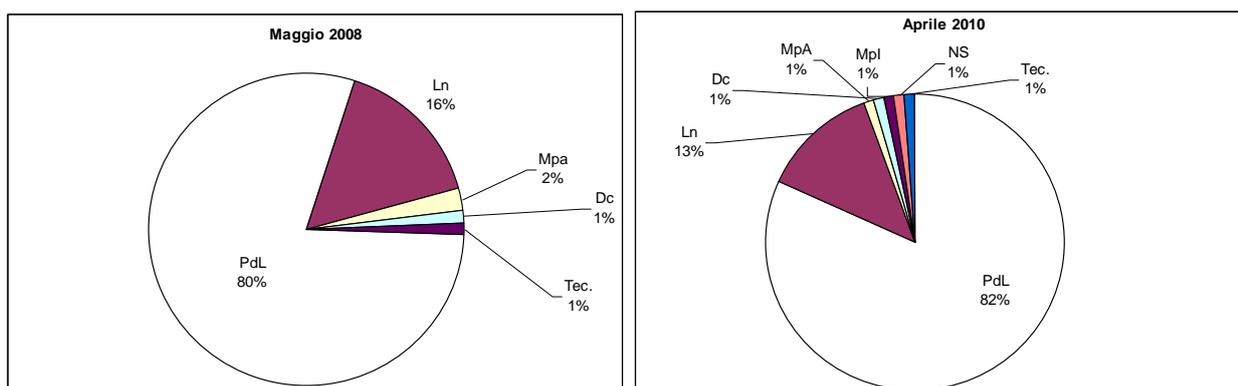


Fig. 1.2. Distribuzione delle spoglie ministeriali nel governo Berlusconi IV (Mag. 2008-Apr. 2010)

Nota: La distribuzione è calcolata pesando 1 gli incarichi ministeriali, 0,75 quelli di vice-ministro e 0,5 quelli di sottosegretario

Tab. 1.1. Governo Berlusconi IV: *Numero di incarichi per componenti partitiche al governo*

	8 Maggio 2008			16 Aprile 2010			
	Ministri ^a	Sottosegretari	Tot.	Ministri ^a	Viceministri	Sottosegretari	Tot.
Popolo della Libertà	18	30	48	20	3	29	52
<i>Ex Forza Italia</i>	13		17	15	2	16	33
<i>Ex Alleanza Nazionale</i>	4		8	4	1	10	15
<i>D.C. per le Autonomie</i>	1		1	1	-	-	1
<i>Popolari Liberali</i>	-		1	-	-	1	1
<i>(Indipendenti - Pdl)</i>	-		4	-	-	2	2
Lega Nord	4	5	9	3	1	4	8
Movimento per l'Aut.	-	2	2	-	-	1	1
Democrazia Cristiana	-	1	1	-	-	1	1
Movimento per l'Italia	-	-	-	-	-	1	1
Noi Sud	-	-	-	-	-	1	1
Tecnici	-	1	1	1	-	1	2
Totale	22	39	61	24	4	38	66

Nota: il numero dei ministri comprende anche il Presidente del consiglio

II *Governo, partiti e parlamento*

Scheda

Maggioranza alla Camera nel voto inaugurale di fiducia al Governo Berlusconi IV (14 Maggio 2008)	favorevoli: 335 contrari: 275
Maggioranza al Senato nel voto inaugurale di fiducia al Governo Berlusconi IV (15 Maggio 2008)	favorevoli: 173 contrari: 137
Media dei voti favorevoli al governo durante i voti di fiducia (Camera, Maggio 2008- Maggio 2010)	55,8 %
Media dei voti favorevoli al governo durante i voti di fiducia (Senato, Maggio 2008- Maggio 2010)	56,1 %
Episodi di conflittualità nella maggioranza censiti durante il Governo Berlusconi IV (Maggio 2008 - Maggio 2010)	121
Numero di <i>questioni di fiducia</i> presentate dal Governo Berlusconi IV (al 30 Aprile 2010)	30

Le dinamiche di trasformazione nella maggioranza

L'idea di un esecutivo forte, capace di determinare la propria agenda e di controllare la propria maggioranza parlamentare, come quello che esce dalla scheda precedente, può tuttavia scontrarsi con l'immagine di una coalizione nella quale non sono mancate indecisioni e tensioni tra i leader, nonché conflitti palesi sull'agenda politica tra i vari alleati, portatori di istanze e priorità talora molto diverse. In questi due anni, non sono dunque mancati elementi di frammentazione, per quanto più circoscritti rispetto alle esperienze del passato. Nelle ultime settimane, come è noto, i temi più discussi nella cronaca politica sono stati da un lato il rafforzamento elettorale della Lega e i suoi possibili riflessi sull'azione di governo, e dall'altro lato il significato e gli esiti dello "strappo" provocato da Gianfranco Fini all'interno del Pdl. Le conseguenze di questi eventi potrebbero rivelarsi fondamentali per il futuro del più grande partito italiano. Tuttavia, limitando la nostra analisi alle implicazioni per l'esistenza e per la composizione del governo, quanto è avvenuto non sembra per ora minacciare la stabilità di una complessiva area politica di maggioranza, anche per le favorevoli condizioni di partenza in cui si è trovato l'esecutivo nella XVI legislatura.

Come è noto, il voto del 2008 aveva consegnato al paese un quadro istituzionale assai meno frammentato rispetto alle tornate elettorali del passato recente. Questa situazione di ridotta frammentazione e le sue implicazioni, già discusse nell'edizione precedente del Rapporto, permettevano al governo Berlusconi IV di cominciare ad operare, soltanto 9 giorni dopo l'insediamento delle camere, con un esecutivo fortemente ancorato in parlamento e piuttosto coeso in termini di composizione politica. Il margine garantito dalla maggioranza parlamentare era simile a quello goduto dallo stesso Berlusconi nel 2001: i dati del voto di fiducia inaugurale riportavano infatti un consenso del 57,3% alla Camera e del 55,4% al Senato. Tuttavia, la fusione dei due partiti maggiori (e di alcune micro-formazioni fiancheggiatrici) nel Pdl e l'allontanamento di un partner di coalizione particolarmente critico come l'Udc costituivano elementi che sembravano in grado di moltiplicare il potenziale di coesione del nuovo governo, rispetto agli altri esecutivi anche del periodo 1996-2008.

Qual è la situazione a distanza di due anni? La mancata scissione nei gruppi parlamentari del Pdl nell'Aprile 2010 restituisce un quadro per ora altamente continuativo. Tuttavia i circoscritti elementi di frammentazione emersi con questo passaggio, che la tabella 2.1 riporta nel dettaglio, sono meritevoli di attenzione.

Rispetto alle legislature precedenti, i due anni iniziali della XVI legislatura hanno dunque mostrato maggiore stabilità nella composizione della maggioranza parlamentare. Tuttavia, se il saldo dei movimenti nei gruppi della *Lega Nord* alla Camera ed al Senato rimane invariato, Il *Popolo della Libertà* perde 5 deputati e 2 Senatori. Alcuni di essi (la deputata Mondello e la senatrice Poli Bortone) appartengono oggi a gruppi facenti parte dell'opposizione parlamentare, mentre in altri casi la ricollocazione nel gruppo misto non comporta un cambio di posizione definitivo circa il supporto al governo. Certamente, la difficile quantificazione della minoranza formalizzatasi dopo lo strappo di Fini segnala una netta prevalenza dei sostenitori del *premier* dentro i gruppi del Pdl. Tuttavia **dobbiamo oggi evidenziare un gruppo parlamentare di maggioranza più fluido, nel quale si muovono almeno tre componenti**: quella proveniente da Forza Italia, gli ex An confluiti nella maggioranza Berlusconiana e i *finiani* ai quali si deve aggiungere un numero non indifferente di “indipendenti” o dalla diversa origine.

Alla fluidità interna al gruppo Pdl si aggiunge per altro quella relativa ad altre piccole componenti che sostengono il governo: in particolare, il destino del *Movimento per le Autonomie*, che nel territorio ha attratto alcuni “pezzi” del Pdl (per esempio in Sicilia), ma ha subito una scissione nella sua componente parlamentare, con la formazione del gruppo *Noi Sud-Ausonia*, che fa riferimento al sottosegretario Scotti e di cui fa parte un deputato già eletto nel *Partito Democratico* (Gaglione).

Si deve ribadire che tutti questi segnali di frammentazione non hanno sino ad oggi costituito un pericolo per l'effettiva legittimazione del governo, tuttavia hanno contribuito (assieme all'assenteismo parlamentare) a ridurre il livello dei voti favorevoli quando il governo ha richiesto o ha dovuto rispondere della fiducia del parlamento. I tassi raggiunti durante il voto di fiducia inaugurale del maggio 2008 (rispettivamente 335 deputati e 173 senatori) non sono stati infatti più raggiunti nelle 30 votazioni considerate, durante le quali la media dei voti favorevoli si è assestata su valori di 312 deputati e 163 senatori. Si deve peraltro aggiungere che l'assenteismo, distribuito in modo proporzionato tra maggioranza e opposizione, non ha ridotto il margine di vantaggio per la prima: **la media della percentuale di favorevoli al governo durante i voti di fiducia è stata infatti del 55,8% alla Camera e del 56,1% al Senato.**

I conflitti espressi dalla coalizione di governo

La dimensione mediatica del conflitto emerso di recente tra i due leader fondatori del Pdl non deve far dimenticare il quadro più complesso che connota le visioni interne alla maggioranza di centro-destra. Quello tra Berlusconi e Fini era diventato, in modo più o meno velato, un rapporto piuttosto conflittuale già prima dello scontro pubblico, avvenuto il 22 aprile scorso, durante l'ormai celebre riunione della direzione del partito. Oltre alle questioni legate alla leadership del partito stesso, le occasioni di scontro tra Fini e Berlusconi, in questi due anni di mandato, sono state numerose: alcune legate a questioni istituzionali, come i rapporti tra esecutivo e Parlamento (senza dimenticare la dura presa di posizione di Fini sul referendum elettorale del giugno 2009), altre legate a temi cruciali in agenda, come l'immigrazione, il testamento biologico e la giustizia. La cosiddetta “corrente finiana” all'interno del Pdl chiede, oramai da tempo, una struttura maggiormente democratica del partito ed un patto di consultazione permanente tra i cofondatori del Pdl e, per quanto riguarda la maggioranza di governo, rimprovera al presidente del consiglio il forte sbilanciamento della coalizione in favore della Lega.

In questo rapporto, osserviamo come di consueto la natura e l'evoluzione dei singoli episodi di tensione tra gli attori che sostengono il governo. La Figura 2.1 riporta nel dettaglio la frequenza di tali episodi ed alcuni casi rilevanti di conflitto. Una delle principali motivazioni alla base delle tensioni all'interno della maggioranza è stata e rimane il rapporto, da molti considerato squilibrato, tra il premier Silvio Berlusconi e Umberto Bossi, che ha fatto talvolta apparire il governo sotto ricatto da parte della Lega su alcuni temi fondamentali delle politiche pubbliche, come federalismo, sicurezza e immigrazione. Questo aspetto è difficilmente “misurabile” sul piano empirico perché appare nelle cronache come un tema strisciante, ripreso spesso dalla polemica politica di altri attori (in particolare le opposizioni). Ma non vi sono dubbi sul fatto che le “concessioni” alla Lega, sia sotto forma di spoglie nei vari livelli del governo

locale, che in termini di condivisione di alcune soluzioni di policy, hanno acceso un fervente dibattito dentro e attorno alla maggioranza di governo.

La figura 2.2 mostra un confronto nel conteggio e nella natura dei conflitti emersi nei due anni dell'esperienza del governo Berlusconi IV rispetto ai due anni del Prodi II. I dati confermano quanto era logico aspettarsi date le condizioni politiche di partenza: il tasso di conflittualità generale misurato attraverso lo spoglio dei giornali di opinione più rilevanti restituisce una sensibile diminuzione dei conflitti: **il passaggio dai 144 eventi conflittuali registrati nella XV legislatura rispetto ai 122 della attuale starebbe a significare una abbassamento complessivo del 16% di conflittualità interna alla maggioranza.** Tuttavia, spaccettando questa nozione in quattro tipi alternativi di "conflitto", notiamo come il Governo Prodi II abbia sofferto in particolare di una "patologia" endemica per una ampia coalizione, come il conflitto tra i partiti, e, in misura minore, dei conflitti *di policy* tra i responsabili dei vari dicasteri. **Il Governo Berlusconi IV riduce drasticamente tali patologie ma deve fronteggiare invece le tensioni tra i livelli territoriali** (che spesso celano le preoccupazione dei governanti locali del sud contro le pretese della Lega e delle "sue" regioni) **e soprattutto quelle che vedono il ruolo e la legittimità del premier al centro della discussione.**

Pur ribadendo la natura impressionistica di un rilevamento quantitativo basato sulla cronaca giornalistica, dobbiamo anche mettere in evidenza il fatto che la lista dei conflitti di maggioranza censiti dal CIRCaP durante i primi due anni del governo Berlusconi IV non sembrano mettere in questione la legittimità e la stessa esistenza del governo. Guardando infatti ai dettagli qualitativi dello spoglio, emerge che quasi mai una questione discussa viene indicata dai partecipanti al conflitto come una sfida alla futura azione di governo e, soprattutto, che la risoluzione del conflitto (o l'estinzione della fase conflittuale) viene sancita quasi sempre in tempi rapidi. Eccezioni rimarchevoli rispetto a questa tendenza, oltre al confronto Berlusconi-Fini, sono state le reiterate divisioni su temi sensibili come quelli etici o su progetti come quello di una "cittadinanza veloce" per gli extracomunitari di seconda generazione, oppure conflitti personali o interdipartimentali (per esempio quello tra i ministri Brunetta e Tremonti) che hanno riguardato vari *item decisionali*, protraendosi nel tempo.

Possiamo pertanto asserire che, sotto l'aspetto della conflittualità interna, i primi due anni del governo Berlusconi IV hanno sicuramente denotato il ritorno ad uno stile di *premiership* autorevole, supportato dal governo di coalizione probabilmente meno "frammentato" della storia repubblicana. Ciò però non ha cancellato, anzi per certi versi ha acuito, alcune connaturate caratteristiche di divisione e di sovrapposizione tra gli attori di governo in Italia. In particolare, la posizione della Lega su alcune politiche (cittadinanza, immigrazione, ma anche Europa) ha riproposto il tema della conflittualità interpartitica, mentre si rivede di tanto in tanto la polemica "interdipartimentale" tra i ministri e l'avversione dei "difensori della spesa" di fronte al responsabile delle politiche di bilancio.

Il rapporto governo-parlamento e la questione di fiducia sui disegni di legge

Quello della conflittualità tra leader ed esponenti dei partiti della coalizione di governo è naturalmente soltanto uno degli aspetti problematici che possono incidere negativamente sulle performance di un governo. Sappiamo infatti che è soprattutto il comportamento individuale dei singoli parlamentari a determinare quella tipica "porosità" del processo legislativo da cui discendono i problemi di realizzazione dei programmi dei governi e di implementazione delle politiche.

Possiamo, a questo livello di analisi, parlare oggi di un governo decisamente più "forte"? Sappiamo che il governo Berlusconi IV si è avvalso di tutti gli strumenti a disposizione dell'esecutivo per procedere più speditamente nell'approvazione dei propri provvedimenti. Tra questi vanno senz'altro menzionati il ricorso alla decretazione d'urgenza (di cui torneremo ad occuparci nella terza sezione) e la questione di fiducia, con la quale il capo del governo richiama espressamente i parlamentari dei partiti di governo a tenere unita la coalizione nell'adempimento della tipica funzione legislativa.

Nei primi due anni di mandato, l'attuale esecutivo ha posto la questione di fiducia per 28 volte, su 18 disegni di legge presentati, inducendo in questo modo l'assemblea ad approvarli in tempi rapidi e senza riserve. In particolare, sono state poste 19 questioni di fiducia alla Camera e 9 al Senato su disegni di legge di origine governativa. Al Senato il governo ha presentato anche altre 2 questioni di

fiducia sul progetto di legge in materia relativo al “legittimo impedimento”, di origine parlamentare. **Complessivamente la richiesta della fiducia ha dunque riguardato circa il 23% delle iniziative governative approvate in via definitiva** (escludendo i disegni di legge di ratifica). Sia in termini assoluti che relativi, il ricorso alla questione di fiducia del governo Berlusconi IV non è troppo dissimile da quello fatto registrare dal governo Prodi II nei due anni della XV legislatura: 26 questioni di fiducia, su 13 provvedimenti legislativi all’esame di Camera e Senato (pari al 18% circa delle iniziative governative approvate definitivamente dal parlamento nei due anni di governo). Stupisce, semmai, che ricorrano al meccanismo della questione di fiducia, in maniera (numericamente) simile due governi così diversi per le dimensioni (molto ridotte, nel caso del governo Prodi II) delle rispettive maggioranze parlamentari e nella frammentazione delle coalizioni a loro sostegno. E colpisce anche che sia il governo Berlusconi IV, quello indubbiamente più “solido” da questo punto di vista, a farlo in maniera anche più sistematica. Lo stupore è tuttavia relativo, visto che oramai la questione di fiducia, più che uno strumento “estremo”, di protezione e di consolidamento della maggioranza da parte del governo, sembra essere diventata una procedura utilizzata strategicamente dagli esecutivi italiani per serrare e indirizzare i tempi dell’iter di approvazione dei disegni di legge che inviano in parlamento. Quasi un elemento di razionalizzazione “forzata” del processo legislativo che, appunto, paiono utilizzare in misura ancora maggiore quei governi che proprio in virtù della solidità (almeno numerica) della maggioranza che li sostiene, possono permettersi di “forzare” l’ordinario processo decisionale del parlamento.

La tabella 2.2 disaggrega le questioni di fiducia presentate dall’attuale governo su proprie iniziative legislative per tipo d’iniziativa e “oggetto” della fiducia. Per ciascun tipo di iniziativa, in altre parole, è indicato il numero complessivo di questioni di fiducia poste dal governo su: 1. Emendamento a articolo (o altre parti del disegno di legge); 2. Articolo/i del disegno di legge; 3. Emendamento interamente sostitutivo dell’articolo unico del ddl di conversione del decreto legge; 4. Articolo unico di conversione di decreto legge.

L’analisi ci consente di fissare alcuni elementi interessanti: innanzitutto, scopriamo che **20 delle 28 questioni di fiducia votate dal parlamento, su iniziative di origine governativa, hanno riguardato l’approvazione di decreti legge**. In secondo luogo, per ben nove volte le questioni di fiducia sono state poste su emendamenti proposti dal governo interamente sostitutivi dell’articolo unico del disegno di legge di conversione dei decreti d’urgenza; infine, 4 questioni di fiducia sono state poste dal governo su propri emendamenti, in tutto o in parte sostitutivi del testo di disegni di legge all’esame di Camera e Senato.

In sostanza, l’immagine decisionista del governo, a cui fa riferimento la documentazione ufficiale fornita su questi elementi dal *Ministero per l’attuazione del programma di governo* (www.attuazione.it) appare effettivamente rafforzata alla luce del modo in cui l’esecutivo affronta le divisioni nell’arena parlamentare. Tuttavia, il dato sull’uso frequente della questione di fiducia come strumento per contingentare la perdita di tempo che comporta la rivisitazione di un decreto o addirittura di un disegno di legge richiama il continuo bisogno di pesi e contrappesi nell’azione legislativa. La fiducia su un decreto funge infatti da rapida “blindatura” di un decreto che pur tuttavia viene emendato, evidentemente dopo alcuni passaggi critici sollevati dai partiti o da parte dei singoli parlamentari, che obbligano comunque il governo ad un cambiamento di indirizzo ed alla rivisitazione dei testi originali.

Tab. 2.1 Maggioranza parlamentare a sostegno del Governo Berlusconi IV. 2006-2008

	Camera		Senato	
	Maggio 2008	Maggio 2010	Maggio 2008	Maggio 2010
	<i>Gruppi parlamentari</i>			
Gruppo PdL	275	270	146	144
	<i>Area FI 159</i>	<i>Area FI 156</i>	<i>Area FI 78</i>	<i>Area FI 76</i>
	<i>Area AN 75</i>	<i>Ex An 40</i>	<i>Area AN 44</i>	<i>ex AN 32</i>
	<i>Altri 41</i>	<i>Altri 40</i>	<i>Altri 24</i>	<i>Altri 22</i>
		<i>Finiani 34</i>		<i>Finiani 14</i>
Gruppo LN	60	60	26	26
	<i>Componenti Gruppo misto</i>			
MPA	8	4	3	3
Noi Sud/Lega Sud Ausonia	-	5		
Repubblicani, Reg. Popolari	2	3		
Liberal-Democratici/MAIE	-	3		

Nota: a differenza degli altri dati, i riferimenti alle componenti interne dei gruppi parlamentari Pdl sono elaborazioni non ufficiali compilate presso il CIRCaP su fonti giornalistiche

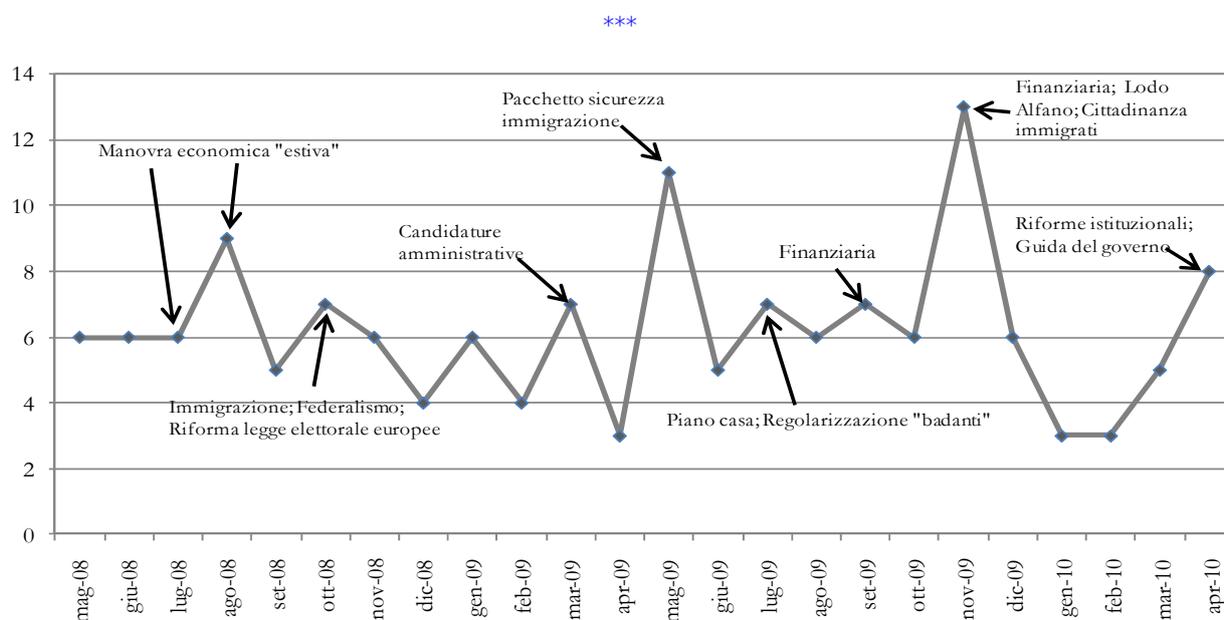


Fig. 2.1. Andamento mensile della conflittualità di governo (Governo Berlusconi IV)

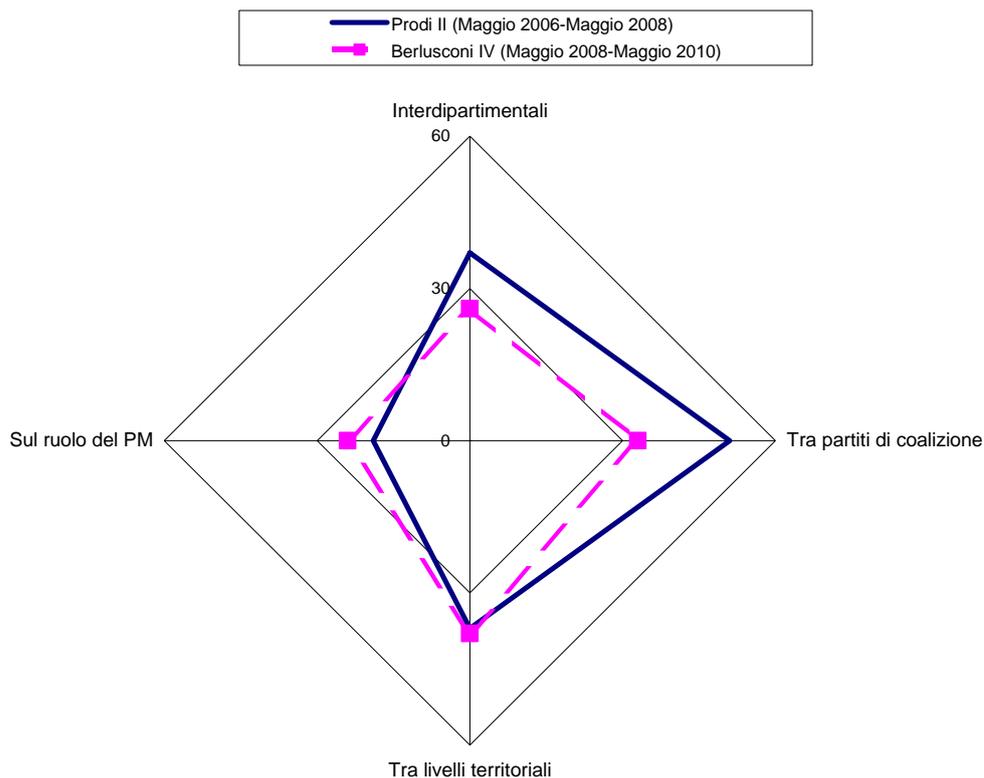


Figura 2.2. Conflittualità nella maggioranza. Un confronto tra i governi Prodi II e Berlusconi IV

Nota: Il computo degli eventi conflittuali viene elaborato a partire dalla cronaca di due quotidiani nazionali: *Corriere della Sera* e *Sole 24 ore*.

Tab 2.2. Questioni di fiducia poste dal governo sull'approvazione di proprie iniziative legislative per tipo di provvedimento e oggetto

Tipo provvedimento	Emendamento del governo	Emendamento interamente sostitutivo articolo ddl	Articoli del ddl	Articolo unico del ddl di conversione di decreto legge	Totale
Disegni di legge	4	-	4	-	8
<i>Ordinari</i>	1	-	1	-	2
<i>Delega</i>	-	-	-	-	-
<i>Ordinari contenenti deleghe</i>	3	-	3	-	6
Ratifiche di trattati internazionali	-	-	-	-	-
Decreti legge	-	9	-	11	20
Totale	4	9	4	11	28

III *Produzione e performance legislativa*

Scheda

Proposte legislative varate nei primi due anni del governo Berlusconi IV	186
Incidenza dei decreti legge sulle iniziative del governo Berlusconi IV	29.0%
Incidenza dei decreti legge sulle iniziative del governo Berlusconi IV (ratifiche escluse)	51.4%
% Iniziative legislative di governo co-firmate dal Presidente del Consiglio	32.8%
Incidenza programmatica delle iniziative legislative del governo (ratifiche escluse)	45.7%
% di "azioni" previste del programma di governo oggetto di iniziativa legislativa (ratifiche escluse)	38.8%
Tasso di successo delle iniziative legislative del governo	75.8%
Numero medio di emendamenti presentati alle iniziative governative divenute legge (ratifiche escluse)	722.45
Numero medio di emendamenti alle iniziative governative approvati (ratifiche escluse)	41.88
Decreti legislativi delegati varati dal governo	71
Regolamenti varati dal governo	53

Nota: i dati di questa sezione sono aggiornati al 15 aprile 2010

Il volume dell'iniziativa legislativa del governo

In quasi due anni di governo, dall'8 maggio 2008 al 15 aprile 2010, **il Consiglio dei Ministri ha varato e inviato ai due rami parlamentari 186 iniziative legislative**. Nei valori assoluti si conferma la tendenza alla progressiva riduzione del volume di iniziativa legislativa di origine governativa che abbiamo osservato, a partire dai primi due anni di attività del governo Berlusconi II (cfr. prima edizione del rapporto CIRCaP del maggio 2003). Allora registrammo 323 disegni di legge di origine governativa in due anni (più del doppio, rispetto a quelli varati dall'attuale governo). Abbiamo più volte sottolineato come la progressiva contrazione dell'iniziativa legislativa governativa debba essere letta insieme al graduale e contestuale incremento dell'attività di regolamentazione e di decretazione delegata da parte dei governi italiani.

Una tendenza alla *semplificazione* dell'attività legislativa, comunque, appare evidente anche nel periodo più recente. In un arco temporale simile, di fatto coinciso con l'intera durata in carica dell'esecutivo, **il governo Prodi II aveva presentato a Camera e Senato 223 disegni di legge**. Se escludiamo dal computo complessivo le proposte di ratifica di accordi e trattati internazionali, le iniziative presentate dal governo Berlusconi IV sono 105 (contro le 148 varate dal Consiglio dei ministri durante i due anni del governo Prodi II).

L'analisi dell'iniziativa governativa disaggregata per tipo di provvedimento (tabella 3.1) ci offre un quadro ancora più dettagliato e completo. Notiamo appunto come la ratifica di trattati e di accordi internazionali (atti spesso importanti, ma dal limitato impatto in termini di decisione e di azioni di politica pubblica) abbia occupato un'ampia fetta (oltre il 43%) dell'iniziativa legislativa del governo Berlusconi IV in questi primi due anni di attività.

I 51 disegni di legge licenziati dal Consiglio dei Ministri costituiscono poco più del 27% dell'iniziativa governativa. Di questi, 17 (pari al 33,3%) sono disegni di legge delega (11), o disegni di legge ordinari contenenti disposizioni di delega al governo (6). **La richiesta di delega, dunque, si conferma uno strumento ampiamente utilizzato dal governo** italiano (si vedano i precedenti rapporti CIRCaP).

Ma l'iniziativa legislativa del Governo Berlusconi IV si caratterizza, in particolar modo, per lo spazio occupato dalla decretazione d'urgenza. Il 29% dei 186 atti inviati in parlamento riguarda la conversione di decreti legge approvati dal Consiglio dei Ministri (54 nei due anni di governo). **Il peso relativo della decretazione d'urgenza sale dunque al 51,4% (54 decreti legge su 105 iniziative legislative), se si escludono le ratifiche di trattati internazionali.** La stessa percentuale era stata del 31,1% al termine dei due anni del governo Prodi II (46 decreti legge su 148 iniziative legislative, ratifiche escluse).

Con la figura 3.2 osserviamo la distribuzione nel tempo dei decreti legge del governo Berlusconi IV. Notiamo allora come, in valore assoluto, la decretazione d'urgenza sia stata particolarmente intensa nei primi mesi di governo e, così come rilevato dal rapporto annuale del Ministero per i Rapporti col Parlamento¹, abbia invece conosciuto una generale flessione nel corso del 2009. Ma la contrazione della decretazione d'urgenza è contestuale al rallentamento complessivo dell'iniziativa legislativa governativa tra gennaio e dicembre 2009 (lo vediamo con la figura 3.1, che mostra il numero di provvedimenti legislativi varati dal governo in ciascuno dei 24 mesi al centro dell'analisi). Il rallentamento riguarda, in particolar modo, i provvedimenti più immediatamente legati all'implementazione delle politiche di governo: quindi, escludendo le ratifiche, i disegni di legge e gli stessi decreti d'urgenza (linea nera continua nella figura 3.1).

Così, lo vediamo ancora dalla figura 3.2 (linea nera continua), la percentuale dei decreti legge sul totale delle iniziative legislative approvate in Consiglio dei Ministri (ratifiche escluse) rimane costantemente elevata. Infatti, **il tasso medio mensile di ricorso alla decretazione d'urgenza da parte del governo, assestatosi al 49% nel corso del 2008 e sceso al 33% nei primi 5 mesi del 2009, era risalito al 50% già a giugno 2009, per poi portarsi al 58% tra luglio e dicembre 2009. Su questo tasso si attestano anche i primi tre mesi del 2010** (con una certa variazione, che va dal 100% al 33,3% di decreti legge, rispettivamente a febbraio e marzo 2010). I primi quindici giorni di aprile 2010 non hanno invece visto alcun decreto d'urgenza approvato dal governo, che in questo periodo ha presentato alle camere un solo disegno di legge: per altro di ratifica di un accordo internazionale.

Attori e temi dell'iniziativa governativa

L'elevata frequenza del ricorso alla decretazione d'urgenza ha conseguenze, come vedremo, non solo sul tasso di successo parlamentare del governo, ma anche sulla capacità del primo ministro di coordinare, almeno formalmente, le iniziative dei ministri che compongono il governo.

Se come indicatore di tale capacità utilizziamo infatti la percentuale di iniziative legislative firmate o co-firmate dal capo del governo (sul cui contenuto, dunque, è intervenuta direttamente, o almeno indirettamente in fase di supervisione, la Presidenza del consiglio), questa non potrà che essere incrementata dal ricorso sistematico ai decreti legge: atti per i quali è sempre prevista la firma del Presidente, insieme a quella dei ministri più direttamente competenti negli specifici settori di intervento. La tabella 3.2 ci dice che **Berlusconi ha firmato, da solo (nel 3,8% dei casi) o insieme ad altri ministri del suo governo (29%), il 32,8% dei provvedimenti legislativi iniziati dall'esecutivo.** Per percentuale di iniziativa, il Presidente del consiglio risulta secondo solo al ministro degli Esteri, che però firma quasi esclusivamente disegni di legge di ratifica di trattati ed accordi internazionali. Escludendo le ratifiche, la percentuale di iniziative che vede coinvolta la presidenza del consiglio sale a ben il 57,1% (ma solo per circa il 12% si tratta di disegni di legge ordinari).

Il tasso di coinvolgimento dei vari ministeri nell'iniziativa governativa può fornirci anche delle indicazioni sulle priorità mostrate dall'azione dell'esecutivo: così, è indicativo che su percentuali relativamente elevate troviamo **il ministero della Giustizia (che ha firmato o co-firmato il 21% delle proposte di legge del Consiglio dei Ministri), e il ministero dell'Economia (19,4%),** seguiti da quelli della Difesa (12,9%) e dell'Interno (9,7%).

È poi interessante notare come su livelli di coinvolgimento immediatamente inferiori a quelli dei ministeri più attivi (4,3% di iniziative co-firmate) si posizioni il dicastero senza portafoglio della Semplificazione affidato a Roberto Calderoli: una conferma indiretta della rilevanza, anche da un punto

¹ http://www.governo.it/rapportiparlamento/salastampa/dossier/attivita2009_governo_berlusconi.pdf

di vista simbolico, che l'obiettivo della semplificazione normativa è venuto assumendo per l'attività del governo.

Individuare in maniera univoca i settori di politica pubblica oggetto di intervento attraverso iniziative spesso molto articolate (quando non di carattere *omnibus*), non è comunque un obiettivo facile. Un semplice indicatore può tuttavia fornire utili informazioni in tal senso: con la figura 3.3 osserviamo la distribuzione percentuale delle iniziative governative per commissione parlamentare di assegnazione in prima lettura, dato che ci indica l'*intensità* dell'intervento governativo nei diversi settori di politica pubblica individuati dalle sfere di competenza delle commissioni permanenti di Camera e Senato.

Il primo quadrante della figura si riferisce alle assegnazioni alle commissioni in sede referente (o legislativa), ovvero nelle commissioni che, in base al contenuto prevalente delle singole proposte legislative, si occupano di iniziarne l'iter parlamentare, svolgendo un lavoro preparatorio al dibattito in assemblea (oppure svolgendo l'intero processo di analisi, modifica e approvazione del disegno di legge, nel caso questo venga loro assegnato in sede legislativa). Come in precedenza, la figura va letta tenendo presente che una stessa iniziativa può essere assegnata a più commissioni: e, quindi, la somma delle percentuali mostrate dalle singole commissioni eccede il 100%. Fatta questa precisazione di metodo, notiamo come **la maggior parte delle iniziative legislative del governo Berlusconi IV (il 28,6%) abbia cominciato il proprio percorso parlamentare (anche o esclusivamente) dalla commissione Affari Costituzionali.**

Tale commissione si è vista assegnati interventi in materia di meccanismi di allocazione della spesa pubblica, quelli legati alla semplificazione normativa e quelli in materia di pubblica amministrazione. Ma le commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato hanno anche processato una serie consistente di misure, potremmo dire, di natura procedurale (come l'istituzione del ministero della salute e il rinvio delle consultazioni elettorali all'Aquila) e, comunque, dalla portata, in termini di decisioni di politica pubblica, limitata (per esempio, le modifiche delle intese con le chiese Avventista e Valdese), oltre ai già numerosi provvedimenti di proroga dei termini previsti da disposizioni legislative.

Il 19% delle iniziative legislative del governo è risultato di competenza della commissione Giustizia. Tra queste, il disegno di legge di riforma del sistema penale, che appare forse come l'unico organico intervento in materia di sistema e procedimento giudiziario (varato dal Consiglio dei Ministri il 6 febbraio 2009, e tuttora in corso di esame da parte della commissione Giustizia del Senato). La maggior parte delle altre iniziative governative esaminate dalle commissioni Giustizia dei due rami parlamentari, infatti, riguarda interventi in materia di sicurezza pubblica e criminalità: la delega in materia di normativa antimafia, gli interventi contro gli atti persecutori e la violenza sessuale, quelli di contrasto alla pirateria. Oltre al noto disegno di legge in materia di intercettazioni telefoniche.

Le commissioni Bilancio e Finanze hanno anch'esse esaminato il 19% dei provvedimenti legislativi del governo: tutti i disegni di legge legati alla composizione, variazione e rendicontazione del bilancio dello stato, oltre a una serie di misure così dette "anti-crisi".

Una conferma che il controllo dell'impatto della legislazione sulle finanze e sul bilancio dello stato sia ormai una priorità e una necessità per governo e parlamento, ci viene dal secondo quadrante della figura 3.3. Qui infatti osserviamo le percentuali di assegnazione delle iniziative governative alle commissioni in sede consultiva. Quelle commissioni *orizzontali*, cioè, che esprimono un parere su atti legislativi già assegnati a commissioni referenti, ma che avanzano misure interessanti anche per la sfera di competenza di altre commissioni. Tale distribuzione, allora, può restituirci un'immagine più completa di come l'iniziativa legislativa del governo Berlusconi IV si sia articolata nei diversi settori di politica pubblica.

Così, le commissioni Bilancio e Finanze di Camera e Senato sono state chiamate a esprimere il loro parere sul 70,5% dei disegni di legge presentati dall'esecutivo. Sul 60% delle iniziative è invece intervenuta, in sede consultiva, la commissione Affari Costituzionali: chiamata spesso, in questa sede, a esprimere giudizi di conformità costituzionale. Interessante è notare come **il 47,6% dei provvedimenti governativi abbia ricevuto il parere della commissione Politiche dell'UE:** una conferma di come ormai molta della normativa nazionale debba coordinarsi, se non integrarsi, con quella europea.

Tra le commissioni chiamate spesso a esprimere un proprio parere sulle proposte del governo (e a indicarne dunque una qualche ricaduta, nel proprio settore di politica pubblica) ci sono anche quelle Lavoro (43,8% delle iniziative varate dal Consiglio dei Ministri), Affari sociali e Sanità (41,9%), e Attività produttive (36,2%).

Iniziativa legislativa e programma di governo

Nella precedente edizione del Rapporto avevamo analizzato il programma di governo presentato dalla coalizione di Centro-Destra, non certo per giudicare nel merito gli obiettivi e le *promesse* in esso contenuti, ma con lo scopo di valutare le potenzialità di questo documento come agenda dell'azione di governo².

Trascorsi due anni dall'inizio della legislatura possiamo aggiungere ulteriori elementi a questa analisi, chiedendoci, intanto, quante delle iniziative legislative dell'esecutivo guidato da Berlusconi siano in qualche modo riconducibili agli obiettivi fissati dal documento programmatico presentato già durante la campagna elettorale per le politiche del 2008.

In tal senso, la tabella 3.3 presenta la percentuale di provvedimenti legislativi del governo, distinti per tipo di iniziativa, che abbiamo classificato come di *natura programmatica*, perché volti all'implementazione (in tutto o in parte) degli impegni assunti dal programma di governo. Nell'operare tale classificazione ci basiamo intanto sul monitoraggio svolto dallo stesso governo, ad opera del ministero per l'Attuazione del Programma, il quale, per ciascun provvedimento dell'esecutivo, indica la "missione" di programma, gli "obiettivi" programmatici e le specifiche "azioni" ai quali lo stesso provvedimento è da far risalire³.

Scegliamo però di operare la nostra classificazione secondo un criterio più stringente rispetto all'individuazione delle missioni programmatiche collegate. Consideriamo cioè come *di programma*, solo quelle iniziative per le quali sia identificabile non solo la generica missione di programma, ma anche un più immediato obiettivo programmatico.

In base a tale classificazione, e non includendo i disegni di legge di ratifica: **il 45,7% delle iniziative approvate dal Consiglio dei ministri e inviate a Camera e Senato risulta legato agli obiettivi del programma di governo**. La tabella 3.3. mostra anche come tali iniziative siano spesso state veicolate tramite decreti legge, o insieme alla richiesta di delega da parte dell'esecutivo.

Più in generale, registriamo un progressivo rallentamento dell'attività programmatica del governo rispetto al **primo anno di mandato, che si era chiuso con una percentuale di provvedimenti di programma pari al 52,2%**⁴.

Il rallentamento dell'azione programmatica in parte può avere motivazioni, per così dire, fisiologiche, legate cioè all'esaurimento dell'effetto "luna di miele" dei primi mesi di governo oppure al sopraggiungere di fasi difficili per gli equilibri della coalizione, che vengono evidenziate nella figura 3.4. In particolar modo la primavera (e, in parte, l'autunno) del 2009, e gli ultimi tre mesi (febbraio-aprile 2010) sono periodi, come osservato nella precedente sezione, in cui i rapporti tra le varie componenti della compagine governativa sono effettivamente risultati conflittuali.

Con la tabella 3.4 osserviamo più in dettaglio come l'esecutivo abbia indirizzato la propria attività programmatica, presentando la percentuale di iniziative legate a ciascuno degli obiettivi delle sette missioni del programma di governo. Qui, una singola iniziativa legislativa viene associata ad uno specifico obiettivo programmatico (prima colonna della tabella) quando almeno per uno degli articoli (o dei commi) che la compongono sia identificabile il legame con l'obiettivo in questione. Come in precedenza, una stessa iniziativa programmatica può essere associata a più di un obiettivo.

Dalla tabella 3.4 ricaviamo che **la maggior parte degli interventi programmatici varati dal governo in questi primi due anni, si è concentrata sugli obiettivi "Più Giustizia" (25% delle iniziative**

² Si veda "IV Rapporto CIRCaP sul governo italiano", maggio 2009, pag. 8-11

³ Il documento programmatico di governo individua, infatti, sette «missioni per il futuro dell'Italia», ognuna delle quali prevede una serie di obiettivi e, per ciascuno di essi, un elenco di specifiche azioni. Per il dettaglio della struttura e dell'organizzazione del programma di governo si veda l'appendice a questa sezione.

⁴ Mentre la percentuale relativa al solo secondo anno di governo è pari al 33,3%.

programmatiche), "Più sicurezza" (20,8%), "Riorganizzazione e digitalizzazione della Pubblica Amministrazione" (20,8%), e "Infrastrutture e Telecomunicazioni" (20,8%).

Le percentuali più basse di iniziativa programmatica hanno invece riguardato gli obiettivi legati alla missione "Il Sud", e, in particolar modo, gli obiettivi: "Sud: leggi obiettivo", "Sud: sviluppo industrie" e "Sud: contrasto alla criminalità", che non hanno visto approvata alcuna specifica iniziativa da parte del governo⁵.

Con la tabella 3.5 completiamo l'analisi del raccordo tra iniziativa legislativa e programma di governo, osservando quante delle *azioni* indicate dallo stesso documento programmatico siano state oggetto di provvedimenti (legislativi) da parte dell'esecutivo. Per ciascuna missione di programma, la tabella riporta il numero complessivo di azioni previste, e il numero (e la percentuale) di azioni alle quali sia possibile associare (utilizzando ancora come benchmark il monitoraggio svolto dal ministero per l'Attuazione del Programma) almeno un'iniziativa governativa: o, meglio, almeno un articolo (o un comma) di una proposta di legge presentata dal Consiglio dei Ministri (disegni di legge di ratifica esclusi).

Complessivamente (si veda nuovamente l'appendice a questa sezione), il documento programmatico presentato dalla coalizione di Centro-Destra, in occasione delle elezioni politiche del 2008, indicava **126 specifiche azioni che il governo avrebbe dovuto intraprendere. 49 di queste (pari al 38,8%), ad oggi, risultano interessate dall'iniziativa legislativa dell'esecutivo.** Con percentuali significativamente diversificate tra le varie missioni: basti guardare, per esempio al 75% e al 22,2% delle azioni, rispettivamente della missione "federalismo" e "Il Sud", oggetto di intervento.

Va da sé, come tale analisi sia ben lontana dalla misurazione di "quanto" sia ad oggi stato messo in pratica dall'esecutivo rispetto a ciascuna missione del programma di governo. Pur potendone trarre utili indicazioni, infatti, qui, come sopra, verificiamo solo quanti dei singoli provvedimenti legislativi del governo abbiano un qualche legame con specifici impegni programmatici. Sospendiamo invece il più complesso giudizio in merito alla portata e, soprattutto, all'efficacia (in termini di soddisfacimento degli obiettivi di programma) di questi stessi provvedimenti.

Il successo del governo in parlamento

Come di consueto, ci chiediamo ora quanta dell'iniziativa legislativa del governo sia diventata legge dello stato al termine dei primi due anni di legislatura. La tabella 3.6, che disaggrega il successo dell'iniziativa dell'esecutivo in base al tipo di provvedimento, presenta un dato piuttosto significativo: **quasi il 76% delle proposte legislative avanzate dal Consiglio dei Ministri è già stato approvato in via definitiva dal Parlamento.**

È un tasso di successo particolarmente elevato: il governo Prodi II aveva concluso la sua esperienza, dopo due anni, con una percentuale di approvazione delle proprie iniziative pari a circa il 49%. Lo stesso Governo Berlusconi II, al termine dei primi due anni, si era fermato a poco più del 59%.

Un tasso di successo parlamentare che rimane sostanzialmente invariato (75,2%) se non consideriamo le ratifiche di accordi internazionali e che, come abbiamo già avuto modo di sottolineare lo scorso anno sulle pagine di questo rapporto, è **naturalmente legato alla strategia dell'esecutivo che, abbiamo detto, ha affidato gran parte della propria iniziativa alla decretazione d'urgenza.** Ad atti, cioè, che per loro natura hanno un iter di approvazione parlamentare veloce. Lungo circa un terzo di quanto impiegato mediamente dai disegni di legge non legati alla conversione di decreti d'urgenza (ratifiche escluse), che, prima di essere approvati, rimangono in media nei due rami parlamentari per quasi 163 giorni. Particolarmente lunga la durata media dell' iter di approvazione dei disegni di legge delega (245 giorni), e quello dei disegni di legge ordinari contenenti deleghe al governo (327 giorni). Più rapido il processo di trasformazione in legge delle ratifiche di accordi internazionali (quasi 97 giorni in media).

La tabella 3.7, infine, mostra come il parlamento italiano continui ad intervenire in maniera apprezzabile sui testi dei provvedimenti legislativi dell'esecutivo. **Ciascuna delle 79 iniziative governative**

⁵ Per quanto, evidentemente, alcune iniziative associate ad altri obiettivi hanno un impatto anche su questi. È il caso, per esempio, del disegno di legge delega in tema di normativa anti-mafia, associato all'obiettivo "più giustizia".

approvate (sono escluse le ratifiche), ha visto le commissioni e le due aule parlamentari discutere e votare una media di oltre 722 emendamenti, di cui circa 42, in media, approvati⁶.

Di questi, 678 recano la firma di deputati e senatori di opposizione e maggioranza. Ma è di frequente il governo che interviene direttamente nel processo di modifica delle proprie proposte legislative (in qualche modo "difendendone" il contenuto), presentando propri emendamenti (13,4 in media, di cui circa 7 poi votati e approvati)⁷ e, molto spesso "sanando" le modifiche intervenute con emendamenti che sostituiscono, in tutto o in parte, il testo delle iniziative all'esame di Camera e Senato. E, come diremo più avanti, apponendo spesso su questi emendamenti la questione di fiducia.

Decreti legislativi e attività regolamentare del Governo

Come di consueto, concludiamo l'analisi della produzione normativa dei primi due anni del governo Berlusconi IV soffermandoci sull'attuazione delle disposizioni di delega, e sull'attività di produzione regolamentare intrapresa dall'esecutivo.

La tabella 3.8 mostra che **nei 24 mesi analizzati, il Consiglio dei Ministri ha approvato, complessivamente, 71 decreti legislativi**, dei quali, circa l'84% in attuazione di direttive comunitarie e circa il 16% in attuazione di leggi delega.

Nello stesso periodo, il governo ha varato 53 regolamenti, approvati e pubblicati formalmente come Decreti del Presidente della Repubblica (D.P.R.).

⁶ In realtà, tali medie sono influenzate dai "valori estremi", cioè da iniziative (su tutte quelle di bilancio) che si sono viste presentare un numero di proposte emendative particolarmente elevato. Una stima robusta (che assegna cioè maggiore peso ai valori centrali della distribuzione) ci restituisce un totale di 381 emendamenti presentati, di cui circa 19 approvati.

⁷ E, probabilmente, "affidandone" altri ai relatori in parlamento delle proprie iniziative legislative (che immaginiamo si muovano coordinandosi con l'esecutivo, e che, in media, hanno presentato oltre 19 emendamenti, di cui circa 9 approvati)

Tab. 3.1. Iniziative legislative varate dal Consiglio dei Ministri (Governo Berlusconi IV)

Tipo Iniziativa	N	% su totale Iniziative
Disegni di legge	51	27,4
<i>Ordinari</i>	34	18,3
<i>Delega</i>	11	5,9
<i>Ordinari contenenti deleghe</i>	6	3,2
Ratifiche di trattati internazionali	81	43,5
Decreti legge	54	29,0
Totale	186	100

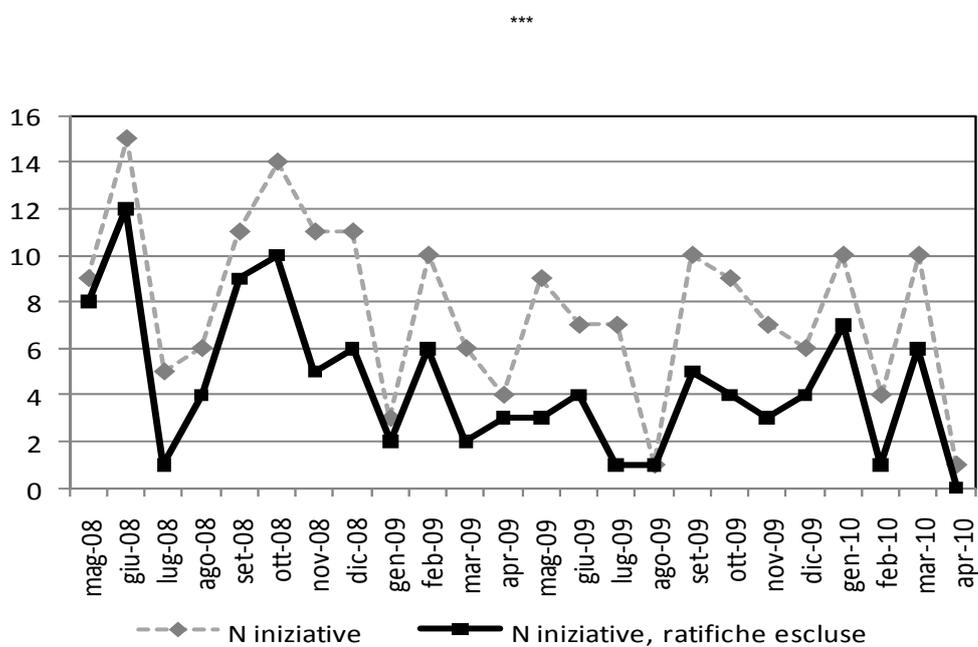


Fig. 3.1. Iniziative legislative varate dal Consiglio dei Ministri su base mensile

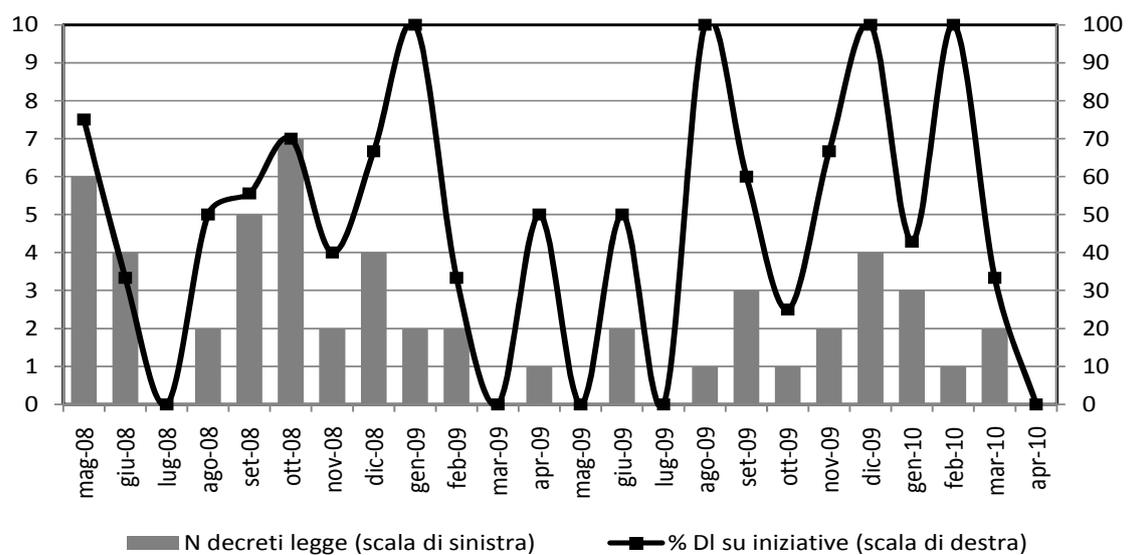


Fig 3.2 Numero decreti legge varati dal consiglio dei ministri su base mensile, e percentuale della decretazione d'urgenza sul complesso dell'iniziativa governativa (ratifiche escluse)

Tab. 3.2. Iniziative legislative per tipo e ministero firmatario

	Ddl ordinari	Ddl delega	Ddl cont. delega	Ratifiche	Decreti legge	Totale	% su tot. Iniziative
Esteri	0	2	0	81	6	89	47,8
Pres. Consiglio	4	1	1	1	54	61	32,8
Giustizia	8	3	2	13	13	39	21,0
Economia	11	1	1	1	22	36	19,4
Difesa	3	1	0	13	7	24	12,9
Interno	1	1	3	1	10	18	9,7
Semplificazione	1	3	1	0	3	8	4,3
Politiche Agricole	2	0	0	2	3	7	3,8
Pari opportunità	4	0	0	2	1	7	3,8
Ambiente	1	0	0	2	4	7	3,8
Svil. economico	0	1	0	0	5	6	3,2
Amm. Pubblica	1	2	0	2	1	6	3,2
Lavoro	1	2	0	1	2	6	3,2
Istruzione	2	0	0	0	4	6	3,2
Pol. Europee	0	2	2	0	1	5	2,7
Riforme	1	1	1	0	1	4	2,2
Infrastrutture	0	0	0	2	2	4	2,1
Rapporti regioni	0	1	1	0	1	3	1,6
Beni Culturali	1	0	0	2	0	3	1,6
Salute e pol. Soc.	1	0	0	1	0	2	1,1
Rapp.Parlamento	0	0	0	0	2	2	1,1
Gioventù	1	0	0	0	0	1	0,5

* Una stessa iniziativa ha spesso più firmatari. Il totale complessivo delle iniziative firmate dai vari ministeri, dunque, eccede le 186 presentate dal governo

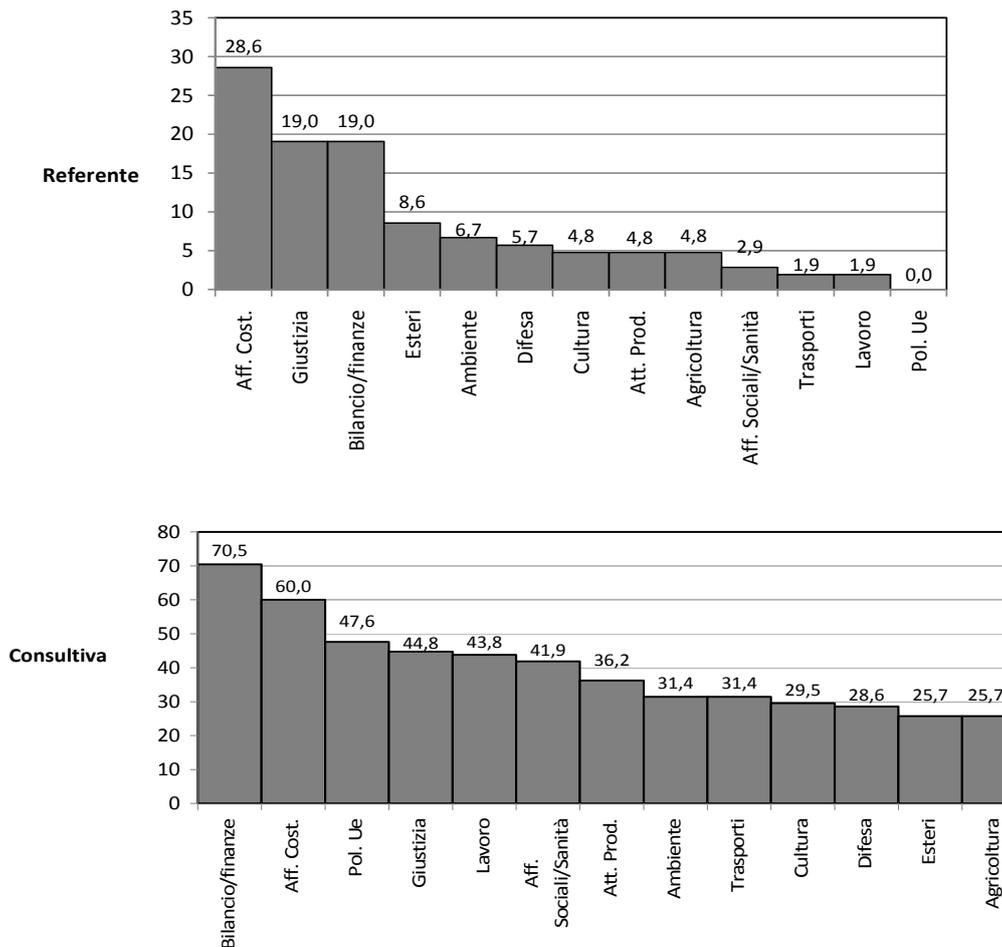


Fig. 3.3. Distribuzione delle iniziative governative per commissione parlamentare di assegnazione, in sede referente e consultiva, in prima lettura (ratifiche escluse)

Nota: una stessa iniziativa può essere assegnata a più di una commissione

Tab. 3.3 Percentuale di provvedimenti legislativi del governo legati agli obiettivi di programma (ratifiche escluse)

Tipo Iniziativa	N	%
Disegni di legge	20	39,2
<i>Ordinari</i>	12	35,3
<i>Delega</i>	5	45,5
<i>Ordinari contenenti deleghe</i>	3	50,0
Decreti legge	28	51,9
Totale	48	45,7

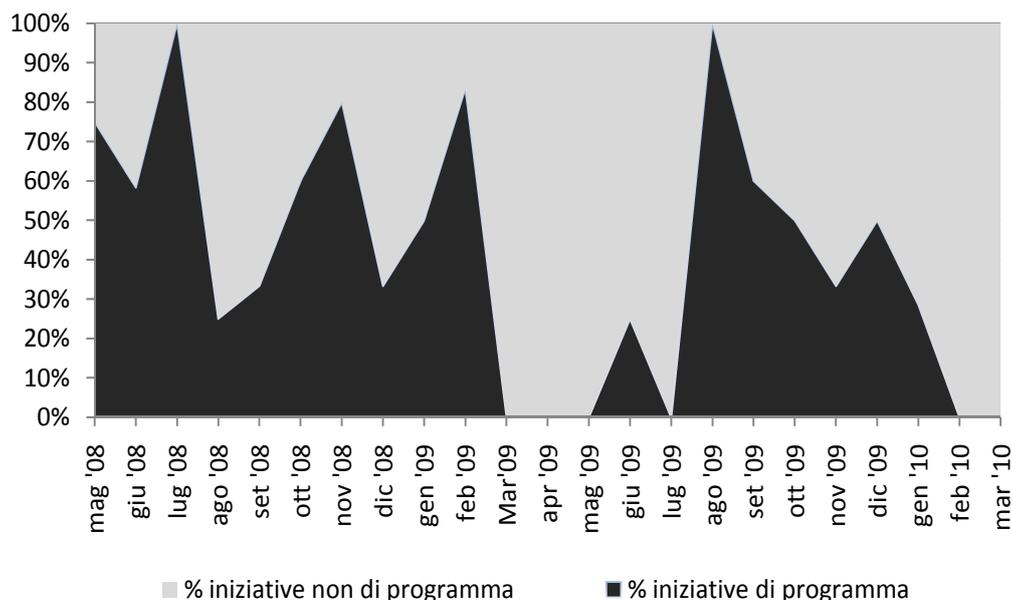


Fig. 3.4. Percentuale di iniziative programmatiche e non programmatiche su base mensile (ratifiche escluse)

Tab. 3.4. Distribuzione dei provvedimenti legislativi di natura programmatica del governo, per tipo di iniziativa e obiettivo di programma collegato (ratifiche escluse).

Obiettivo	Ddl	DI	Ddl Delega	Ddl Contenenti delega	Tot.	% su totale Iniziative*	% su iniziative di Programma
Fisco per le imprese	1	5	-	-	6	5,7	12,5
Infrastrutture	1	8	-	1	10	9,5	20,8
Lavoro	2	3	-	-	5	4,8	10,4
Liberalizzazioni	-	4	-	-	4	3,8	8,3
Sostegno al Made in Italy	2	4	-	-	6	5,7	12,5
Riorganizzazione P.A.	2	5	2	1	10	9,5	20,8
Meno tasse	2	7	-	-	9	8,6	18,8
Una casa per tutti	2	5	-	-	7	6,7	14,6
Migliori servizi sociali	2	2	-	-	4	3,8	8,3
Dare ai giovani un futuro	-	1	-	-	1	1,0	2,1
Più sicurezza	3	5	1	1	10	9,5	20,8
Più giustizia	4	5	1	2	12	11,4	25,0
Sanità	1	1	-	1	3	2,9	6,3
Scuola, università, ricerca	3	4	-	-	7	6,7	14,6
Ambiente	2	-	-	1	3	2,9	6,3
Sud: Piano Infrastrutture	-	3	-	-	3	2,9	6,3
Sud: Leggi obiettivo	-	-	-	-	-	0,0	0,0
Sud: Sviluppo industrie	-	-	-	-	-	0,0	0,0
Sud: Fiscalità compensativa	1	1	-	-	2	1,9	4,2
Sud: Contrasto criminalità	-	-	-	-	-	0,0	0,0
Federalismo: enti territoriali	-	1	1	-	2	1,9	4,2
Federalismo: Finanza locale	-	3	1	-	4	3,8	8,3
Finanza pubblica	1	1	-	-	2	1,9	4,2

* Esclusi i disegni di legge di ratifica di accordi e trattati internazionali

N.B. In base al proprio contenuto, una stessa iniziativa può essere associata a più di un obiettivo di programma

Tab. 3.5. Azioni di programma per le quali il governo ha intrapreso almeno un'iniziativa legislativa (ratifiche escluse)

Missione	N. azioni specifiche previste	N. azioni oggetto di iniziativa	% azioni oggetto di iniziativa
Rilanciare lo sviluppo	32	15	46,9
Sicurezza, Giustizia	34	7	20,6
I servizi ai cittadini	26	15	57,7
Famiglia, Giovani	20	6	30,0
Il Sud	9	2	22,2
Il Federalismo	4	3	75,0
Finanza pubblica	1	1	100
Tot.	126	49	38,8

Tab. 3.6. Tasso di successo, numero medio di letture, e durata media dell'iter di approvazione delle iniziative governative

Tipo Iniziativa	N approvati	% approvati su iniziative dello stesso tipo	N medio letture parlamentari	Durata media iter di approvazione (in giorni)
Disegni di legge	27	52,9	2,5	162,6
<i>Ordinari</i>	20	58,8	2,2	121,4
<i>Delega</i>	4	36,4	3	245
<i>Ordinari contenenti deleghe</i>	3	50,0	3	327,3
Ratifica	62	76,5	2,0	96,7
Decreti legge	52	96,3	2,2	56,2
Totale	141	75,8	2,2	94,4

Tab. 3.7. Numero medio di emendamenti, presentati e approvati, alle iniziative legislative del governo divenute legge, per soggetto firmatario, sede e ramo parlamentare (ratifiche escluse)

Firmatari	Senato		Camera		Totale	
	<i>Presentati</i>	<i>Approvati</i>	<i>Presentati</i>	<i>Approvati</i>	<i>Presentati</i>	<i>Approvati</i>
Parlamentari	310,94	10,26	367,12	8,80	678,06	19,06
<i>commissione</i>	141,29	7,45	230,38	7,09	371,67	14,54
<i>aula</i>	169,65	2,81	136,74	1,71	306,39	4,52
Relatore/i	9,78	4,64	9,28	4,13	19,06	8,77
<i>Commissione</i>	4,99	2,81	9,28	4,13	14,27	6,94
<i>aula</i>	4,80	1,83	0	0	4,8	1,83
Commissione/i	6,57	4,10	5,36	3,25	11,93	7,35
<i>commissione</i>	0,03	0,01	1,04	0,20	1,07	0,21
<i>aula</i>	6,54	4,09	4,32	3,04	10,86	7,13
Governo	5,88	3,71	7,52	2,99	13,41	6,70
<i>commissione</i>	3,72	2,45	6,25	2,10	9,27	4,55
<i>aula</i>	2,16	1,26	1,28	0,88	3,44	2,14
Totale	333,17	22,71	389,28	19,17	722,45	41,88
<i>commissione</i>	150,03	12,72	246,95	13,52	396,98	26,24
<i>aula</i>	183,15	9,99	142,34	5,63	325,49	15,62

Tab. 3.8. Decreti legislativi e regolamenti (D.P.R.) approvati dal governo (maggio 2008-aprile 2010)

	<i>Decreti legislativi</i>	<i>D.P.R. (regolamenti)</i>
Maggio'08	6	-
Giugno'08	1	1
Luglio'08	1	1
Agosto'08	3	1
Settembre'08	1	1
Ottobre'08	2	2
Novembre'08	5	2
Dicembre'08	1	2
Gennaio'09	-	3
Febbraio'09	3	4
Marzo'09	1	5
Aprile'09	-	3
Maggio'09	3	6
Giugno'09	-	5
Luglio'09	2	4
Agosto'09	1	2
Settembre'09	4	-
Ottobre'09	5	2
Novembre'09	-	4
Dicembre'09	5	3
Gennaio'10	16	1
Febbraio'10	5	1
Marzo'10	4	-
Aprile'10	2	-
Totale	71	53

Fonte: www.normattiva.it

Appendice

Tab. 2.A La struttura del programma di governo: Missioni, obiettivi e numero di azioni collegate

		Azioni previst e
«Rilanciare lo sviluppo»	<i>Nuovo fisco per le imprese</i>	8
	<i>Infrastrutture, fonti di energia</i>	10
	<i>Lavoro</i>	5
	<i>Liberalizzazioni</i>	3
	<i>Sostegno al made in italy</i>	4
	<i>Riorganizzazione P.A.</i>	2
	Tot. missione	31
«Sostenere la Famiglia»	<i>Meno Tasse</i>	7
	<i>Una casa per tutti</i>	7
	<i>Migliori servizi sociali</i>	14
	<i>Futuro dei giovani</i>	6
	Tot. missione	34
«Più sicurezza, più giustizia»	<i>Più sicurezza</i>	12
	<i>Più giustizia</i>	14
	Tot.	26
«I servizi ai cittadini»	<i>Sanità</i>	5
	<i>Scuola, Università, Ricerca, Cultura</i>	10
	<i>Ambiente</i>	5
	Tot. missione	20
«Il Sud»	<i>Piano Infrastrutture</i>	2
	<i>Leggi obiettivo</i>	1
	<i>Sviluppo industrie</i>	2
	<i>Fiscalità compensativa</i>	2
	<i>Contrasto criminalità</i>	2
	Tot. missione	9
«Il Federalismo»	<i>Enti territoriali</i>	2
	<i>Finanza locale</i>	2
	Tot. missione	4
Finanza pubblica	<i>Patto tra stato e regioni: federalismo fiscale solidale</i>	1
Totale		126

N.B. per il dettaglio delle azioni collegate a ciascun obiettivo di programma, si veda www.attuazione.it

IV *Popolarità del governo*

Scheda

Favore al Governo registrato all'inizio del mandato (Maggio 2008)	56,1 %
Favore al Governo registrato prima delle elezioni regionali (Aprile 2010)	38,4%
Fiducia nei confronti del Presidente del Consiglio (Maggio 2008)	53,0%
Fiducia nei confronti del Presidente del Consiglio (Aprile 2010)	44,0 %
Ministro con maggiore fiducia da parte dell'opinione pubblica	Maroni
Ministro con minore fiducia da parte dell'opinione pubblica	Prestigiacomo

La popolarità del governo

La popolarità del governo⁸ – poiché elettoralmente rilevante - ha acquisito forte valenza politica. Infatti le scelte di voto sembrano dipendere in modo sempre più netto, più che da fattori come la classe sociale o il livello di istruzione, dalla percezione dell'efficacia del governo in carica: un esecutivo che, agli occhi dell'opinione pubblica, ha ben operato, ha maggiori probabilità di riconferma da parte degli elettori.

Per questo lo studio dell'andamento della popolarità di un governo riveste un interesse particolare, per i *policy makers*, per gli osservatori, giornalisti e studiosi, e oggi anche per gli stessi elettori.

Durante il secondo anno di vita del governo Berlusconi, il dato che emerge con maggiore evidenza è il brusco calo nelle percentuali di fiducia degli italiani verso la compagine governativa nel suo complesso e nei confronti del leader, Silvio Berlusconi. Il livello di approvazione è stato spesso al di sotto della "soglia psicologica" del cinquanta per cento, toccando il punto più basso proprio **nell'immediata vigilia delle elezioni regionali 2010, quando il consenso ha raggiunto quota 38,4 per cento. Questo valore costituisce il punto più basso toccato dal governo Berlusconi IV**, inferiore dunque anche al record negativo toccato dall'esecutivo durante il primo anno di vita (46,6 per cento del Luglio 2008) (figura 4.1).

Dal 56,1 per cento degli esordi di popolarità del governo Berlusconi IV (Aprile 2008, ma percentuali vicine si sarebbero registrate nella primavera del 2009, durante la fase di prima emergenza dopo il terremoto in Abruzzo), il calo è dunque stimabile in quasi diciotto punti percentuali. Un decremento costante, iniziato subito dopo il picco registrato nella primavera del 2009, con una piccola e breve inversione di tendenza, nel Dicembre 2009, che è presumibilmente collegabile agli effetti dell'ondata di solidarietà emozionale, verificatasi in seguito all'aggressione di cui Silvio Berlusconi è stato vittima, al termine del comizio tenutosi a Milano il 13 Dicembre.

Il periodo qui osservato in dettaglio, l'ultimo anno del governo Berlusconi IV, è denso di avvenimenti: compreso tra due appuntamenti elettorali di una certa rilevanza, le elezioni europee nel 2009 e quelle regionali-amministrative nel 2010, tale periodo si avvia in un clima politico particolarmente vivace. Al centro dell'attenzione ci sono dapprima le polemiche per alcune candidature alle stesse europee, soprattutto femminili, le successive tensioni nella maggioranza per gli esiti elettorali e il vivace dibattito su alcuni temi particolarmente sensibili come la bioetica e l'immigrazione; quindi l'inchiesta della procura di Bari (primavera-estate 2009), la strage in Afghanistan con la morte di sei soldati italiani (settembre 2009), lo scontro istituzionale per la mancata approvazione da parte della Consulta del Lodo

⁸ In questo rapporto la "popolarità del governo" è misurata con la percentuale di intervistati che in inchieste mensili rispondono "molto positivamente" e "abbastanza positivamente" alla domanda: "Come valuta l'operato complessivo del governo fino a questo momento?"

Alfano (Ottobre 2009), le dichiarazioni del pentito Spatuzza (Novembre 2009), ma anche il successo internazionale del G8 ospitato proprio a l'Aquila (Luglio 2009) e il varo di una finanziaria "leggera", sia pure in tempo di pesante crisi economica.

Il (basso) livello del consenso popolare per il Governo registrato nel Marzo 2010 riporta i tassi di fiducia popolare ai livelli degli esordi del precedente Governo Berlusconi (2001-2002) e dei picchi di popolarità toccati dal breve Governo Prodi II (primavera 2007, escludendo la breve "luna di miele" del Giugno 2006) e dunque a percentuali più vicine a quello che sembra essere il livello "fisiologico" per la tradizione italiana. Si tratta tuttavia di percentuali di consenso che rimangono cospicue, e costantemente al di sopra della fiducia registrata – per esempio - dallo stesso Governo di centro-destra, guidato da Silvio Berlusconi tra il 2002 e il 2006.

Quali siano state le cause del calo di consensi è difficile da stabilire e non è nemmeno compito di questa scheda del Rapporto. Sintetizzando potremmo indicarne alcune, più come spunto di riflessione ulteriore che non per fornire risposte definitive.

- In primo luogo l'effetto che Paldam definisce come il costo del governare, *the cost of ruling*, acuito dalla circostanza che la crisi economica mondiale ha continuato a produrre i suoi effetti negativi nel corso dell'anno esaminato;
- in secondo luogo, le tensioni nella maggioranza governativa, acuitesi dopo l'esito delle elezioni Europee che hanno determinato una re-distribuzione delle forze tra le componenti del centro-destra a vantaggio della Lega;
- in terzo luogo, la perdita di consenso dello stesso leader Berlusconi che potrebbe, per effetto della forte personalizzazione voluta dallo stesso Premier - l'effetto leader insomma – aver trascinato in basso la fiducia per l'intero Governo;
- infine, quello che è stato definito dalla stampa come il "pasticcio" delle liste elettorali in Lazio ed in Lombardia e che avrebbe, secondo alcuni osservatori, comportato l'ulteriore calo di fiducia per il Governo nell'immediatezza delle elezioni regionali.

Esaminando le dinamiche della popolarità in alcuni segmenti della cittadinanza, con particolare riferimento al periodo che va dall'aprile 2009 al marzo 2010, cioè il secondo anno di vita del Governo Berlusconi, **si osserva un leggero *gender gap* nell'andamento della popolarità del governo, con l'universo femminile che si mostra più scettico degli uomini nei mesi di Giugno e Luglio 2009.** Il contrario si verifica nel successivo autunno (Figura 4.2).

In linea con le evidenze del primo anno del governo, e senza particolari sorprese, è ben più marcato il gap legato alla distribuzione della variabile religiosità (qui misurata semplicemente con la frequenza alle funzioni religiose): coloro che frequentano assiduamente o anche irregolarmente le funzioni danno al governo un sostegno più forte di coloro che non vanno mai a messa (Figura 4.3). Le vicende legate ai temi bioetici, e segnatamente il caso di Eluana Englaro, che avevano avuto un impatto – speculare tra cattolici e laici - sul gradimento dell'azione di governo durante il primo anno del mandato, hanno a lungo tenuto vivo il dibattito nell'opinione pubblica e in Parlamento, soprattutto per quello che riguarda la questione del testamento biologico. Anche il tema dell'immigrazione cattura l'attenzione di politici e mass-media.

Differenze di qualche rilievo nell'evoluzione del favore al governo si osservano anche riguardo allo status occupazionale. Si conferma, in particolare, il più alto livello di consenso riscontrato tra i lavoratori autonomi e i liberi professionisti – la vera base elettorale dei partiti di governo – rispetto al lavoro dipendente, ma l'andamento nelle dinamiche di consenso dei vari gruppi diverge durante il periodo autunnale, verosimilmente per le attese relative alla manovra finanziaria (Figura 4.4): nell'autunno del 2009 si registra il picco massimo di consenso tra gli operai, il cui favore – sia pure per un periodo assai breve – diviene più elevato di quello degli autonomi, pure anch'esso in crescita, mentre scende in modo evidente il livello di consenso degli impiegati. Questi dati sembrano indicare che è probabilmente all'opera l'effetto legato alle aspettative di una "finanziaria leggera", varata in tempo di crisi economica. Subito dopo però (novembre 2009) il calo di consenso è generalizzato e riguarda tutti,

operai, autonomi e impiegati, quasi a suggerire aspettative disattese dalla manovra finanziaria. Nel mese successivo, tuttavia, la fiducia torna a salire per tutti i gruppi.

Osservando, infine l'andamento dei livelli della popolarità di governo nell'elettorato dei partiti, non si registrano particolari sorprese (Figura 4.5): il consenso resta infatti piuttosto alto e stabile tra gli elettori che nel 2008 hanno votato per il Pdl. **Soggetto a maggiori oscillazioni è invece il livello di approvazione degli elettori della Lega, soprattutto se si osserva il calo del Settembre 2009:** in quella data, dopo l'attentato all'aeroporto di Kabul, la Lega aveva chiesto il ritiro dei soldati dall'Afghanistan, proposta bocciata dal Ministro della Difesa e, indirettamente, dallo stesso Premier.

Interessante è notare come soggetto a variazioni sia anche il favore al governo tra gli elettori dell'Udc, con un picco nella tarda estate del 2009, grosso modo sovrapponibile al calo della Lega, effetto probabile del dibattito sui temi bioetici (testamento biologico) e sull'immigrazione.

L'elettorato del Pd resta sui livelli più bassi di consenso – attestabile intorno al 20% - così come resta assai infrequente l'approvazione che il governo riceve dall'elettorato dell'Italia dei Valori il cui livello è però – in qualche misura a sorpresa - più elevato di quello degli elettori del Pd.

La popolarità del leader e quella degli altri ministri

La fiducia popolare verso il capo del Governo Silvio Berlusconi, fa registrare un andamento per molti aspetti speculare a quello del Governo, a parziale conferma della forte personalizzazione e dell'effetto leader che si riscontra oggi nel sistema parlamentare italiano.

La fiducia per il capo del governo scende nell'autunno 2009 sotto la soglia “psicologica” del cinquanta per cento, risale nei mesi di Dicembre 2009 e Gennaio 2010 e riscende al 44 per cento nell'ultima rilevazione utile (10 Marzo 2010). Si tratta di percentuali ancora consistenti, a conferma di una “riserva di gradimento” cospicua da parte di Silvio Berlusconi. Il calo – peraltro piuttosto costante - è tuttavia piuttosto evidente.

Sulle cause di questo calo, potrebbe valere la considerazione che, in uno scenario politico caratterizzato da una fortissima personalizzazione è molto difficile scindere le vicende di un Governo da quelle del suo leader. Dunque **è verosimile ritenere che le vicende personali, ma anche quelle politiche accadute tra l'Aprile 2009 e il Marzo 2010, siano esse internazionali o prettamente nazionali, abbiano avuto il loro impatto sia sul leader che sul governo** che presiede.

Il calo vistoso del successo del leader, se da un lato si riflette sul calo di fiducia per il Governo nel complesso, non sembra avere particolare impatto sulla fiducia popolare verso i singoli Ministri: l'eccezione, rilevante, è costituita tuttavia dalla cattiva performance del Ministro degli Esteri Frattini sul quale hanno pesato probabilmente l'impatto emotivo della strage in Afghanistan e le successive polemiche tra le forze politiche anche di maggioranza: il calo di consenso assume infatti dimensioni maggiori a partire proprio dal mese di Settembre.

Di particolare rilievo la performance positiva del ministro dell'economia Tremonti che, probabilmente, viene positivamente valutato per aver saputo varare una finanziaria relativamente leggera in tempo di profonda crisi e, più in generale, per l'immagine di affidabilità mostrata dal paese durante l'evolversi della crisi economica. Speculare, invece, l'andamento della popolarità del Ministro Brunetta: il calo si verifica esattamente in concomitanza con la crescita di Tremonti, plausibilmente per le polemiche tra i due in vista del varo della finanziaria.

Sostanzialmente stabile, con percentuali sempre intorno al 60 per cento, la fiducia per il Ministro degli Interni Maroni. Piuttosto deludenti invece le performance delle rappresentanti femminili nel Governo Berlusconi: decresce il consenso della ministra Prestigiacomo, che raggiunge livelli al di sotto del 30 per cento; Giorgia Meloni è stabile intorno al 40 per cento, così come la Gelmini, al centro delle attenzioni del mondo della scuola.

Popolarità di governo e previsioni elettorali. Un esercizio

I dati sulla popolarità di un Governo, insieme al loro significato politico, presentano anche una precisa valenza scientifica: i livelli di popolarità diventano infatti variabili chiave in un modello previsionale per la stima dei risultati elettorali. A metà gennaio 2010 sono stati diffusi sul sito del CIRCaP i risultati delle previsioni delle elezioni regionali per i partiti di governo.

Il modello previsionale utilizzato – definito come *Approval-Partisanship* e già utilizzato con successo in occasione delle elezioni europee del 2009 – si basa su elementi di natura sistemica delle dinamiche elettorali, che non dipendono dalle personalità dei candidati presidenti né dalle alchimie delle alleanze, entrambi ancora non conosciuti all'epoca della previsione. Gli elementi considerati sono quindi stati il ciclo elettorale - l'alternanza cioè tra elezioni nazionali e quelle di secondo ordine (europee e regionali) - la popolarità di governo e la partisanship, definita come il livello di consenso medio per le formazioni politiche nelle tre elezioni precedenti. Le previsioni effettuate sono state notevolmente accurate. **A fronte della stima del 42,7% assegnata ai partiti governo, i risultati sono stati del 43,3%, se si considerano anche i voti riportati alle liste intestate al candidato presidente, oppure del 42,0% se si include solo la Lista Polverini nel Lazio.** Il voto stimato per il Pdl era pari al 31,9%, a fronte rispettivamente del 31% e del 29,7%.

Come si vede (tabella 4.1), si tratta di previsioni molto vicine ai risultati effettivamente riscontrati. Una ulteriore valutazione sull'accuratezza della previsione è fornita dalla distanza tra le percentuali di voto ottenute dal Pdl e dal Pd. Il margine stimato del Pdl sul Pd è di 3,9 punti percentuali, a fronte di un effettivo margine di 4,8 punti. Il modello appare poi migliorare nettamente le previsioni dei risultati elettorali sulla base della media dei sondaggi pre-elettorali diffusi nell'imminenza del voto (due settimane prima): l'errore del modello sulla stima dei voti al governo è di appena - 0,6%, rispetto alla sopravvalutazione di 4,1 punti dei sondaggi. Riguardo al Pdl, l'errore è di meno di un punto rispetto ai 5,6 punti dei sondaggi. Questi poi assegnavano un margine del Pdl rispetto al Pd (9,5 punti percentuali) pari al doppio di quello stimato dal modello previsionale.

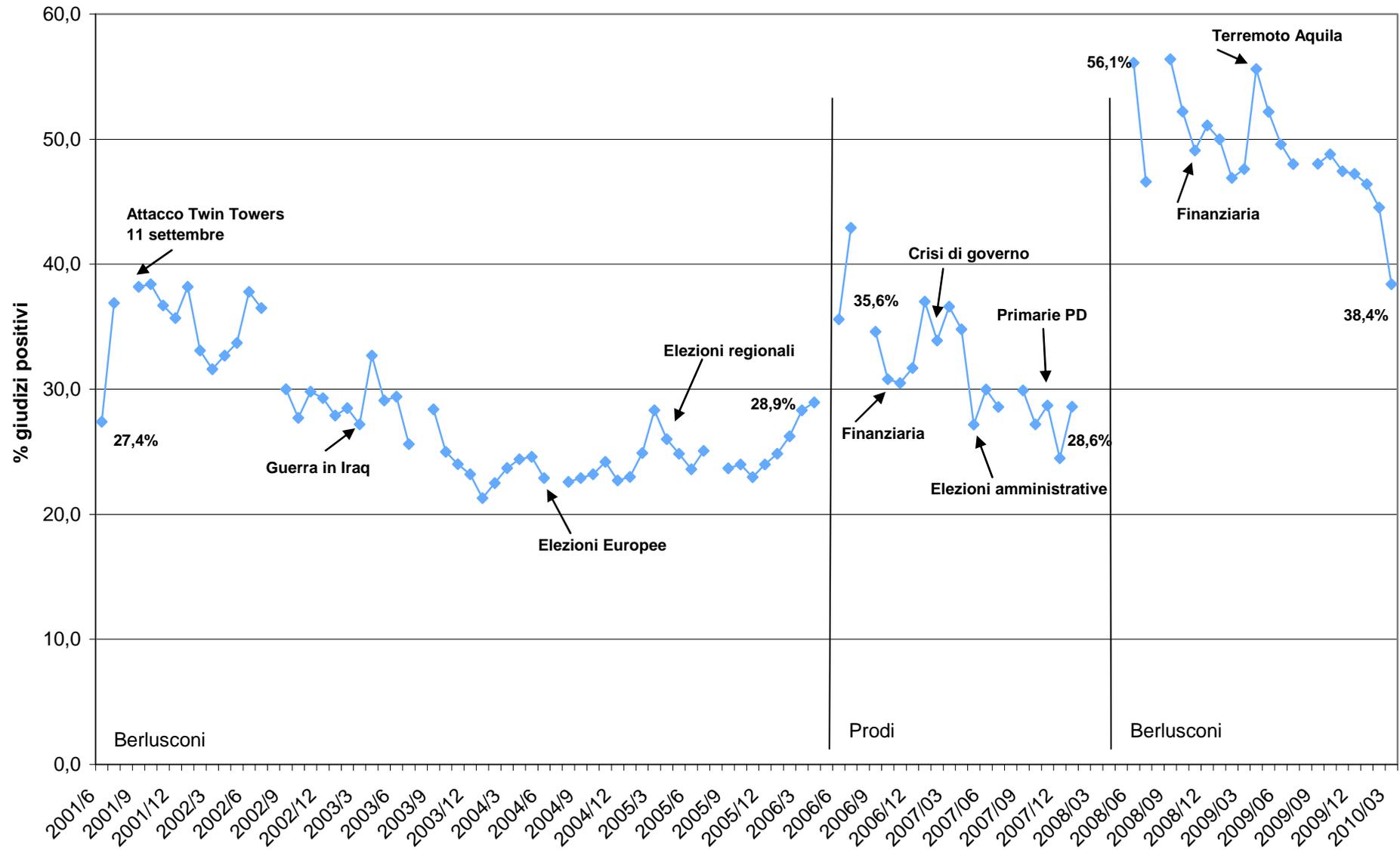


Figura 4.1. La popolarità dei governi, 2001-2010.

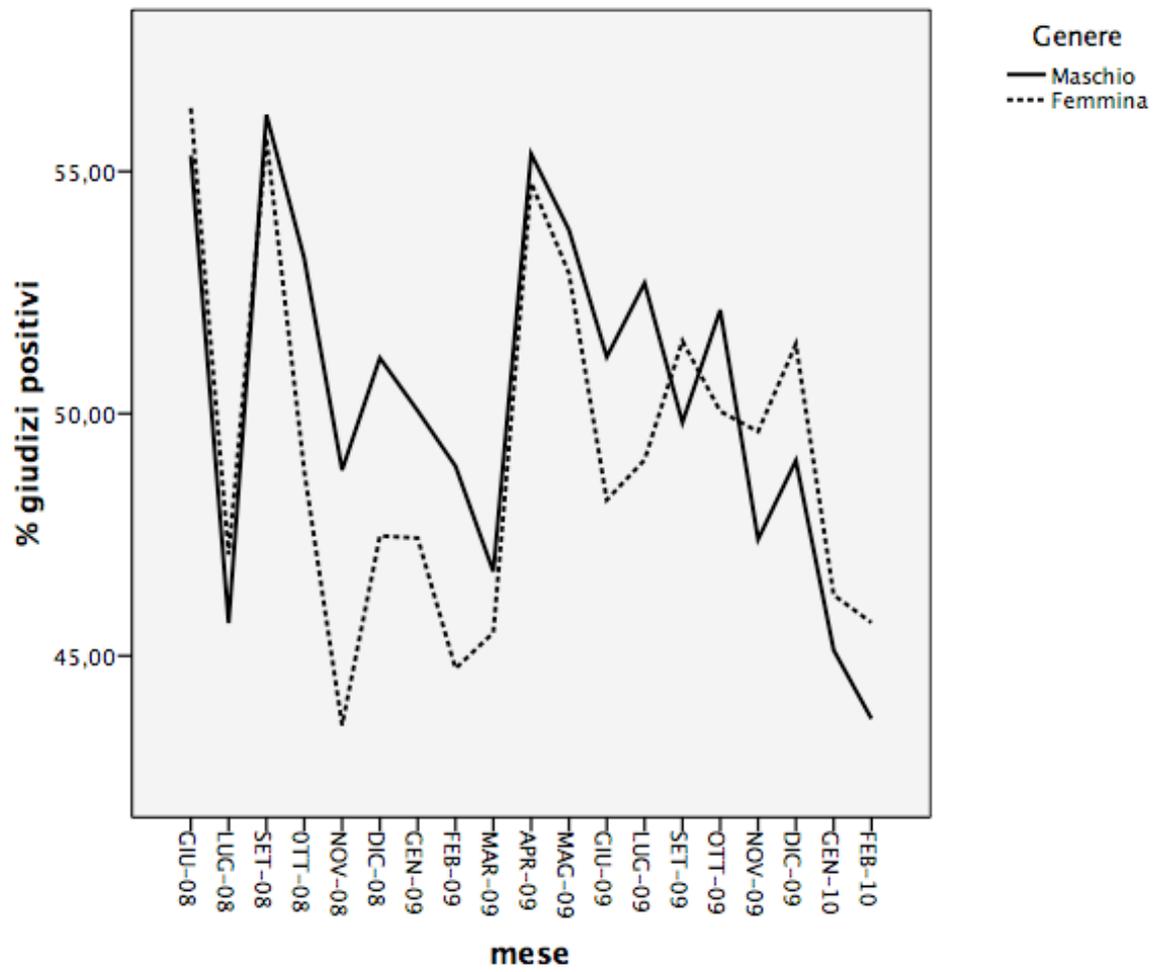


Fig.4.2. Popolarità del governo Berlusconi secondo il genere (Giugno 2008-Febbraio 2010)

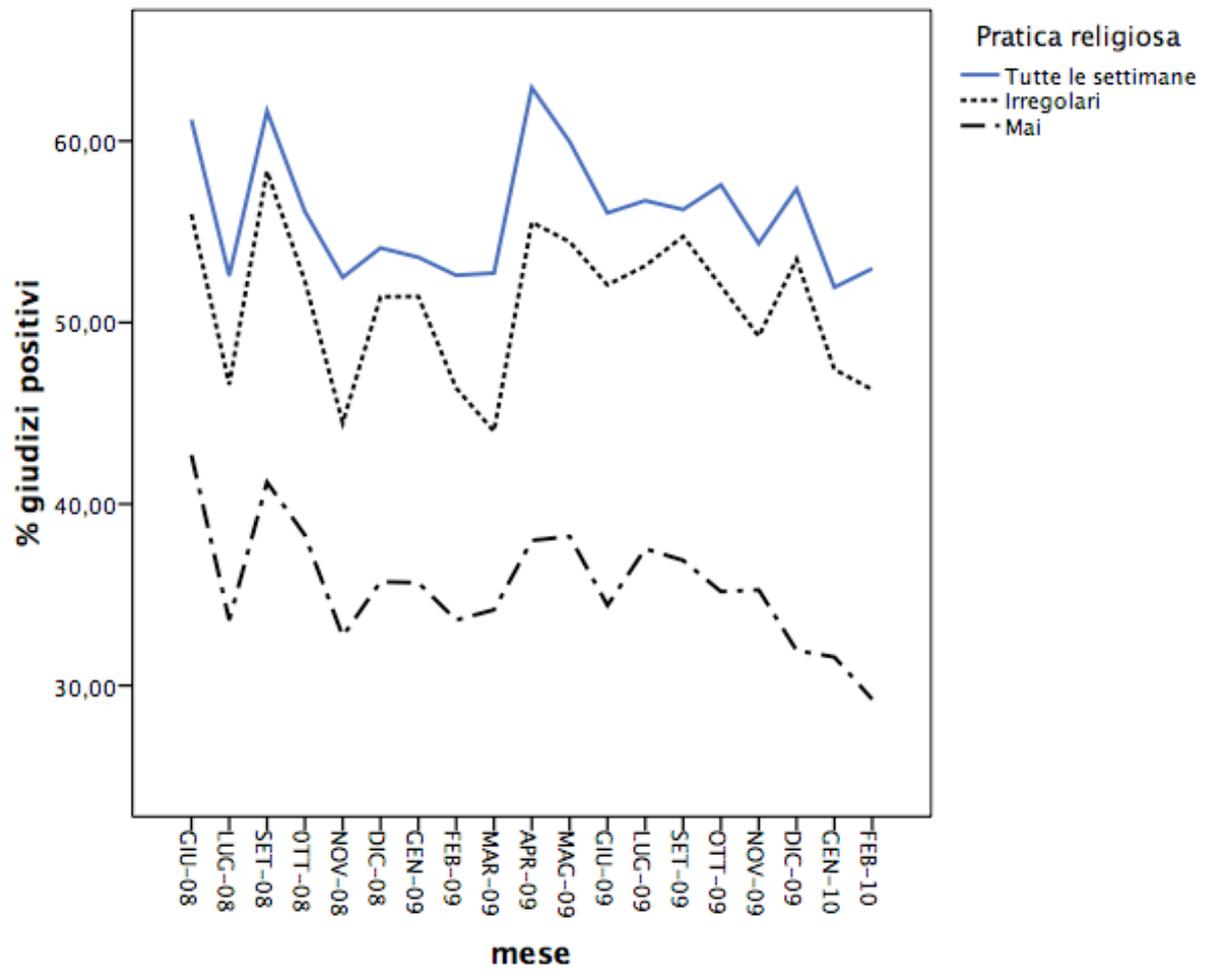


Fig 4.3. Popolarità del governo Berlusconi secondo la pratica religiosa (Giugno 2008-Febbraio 2010)

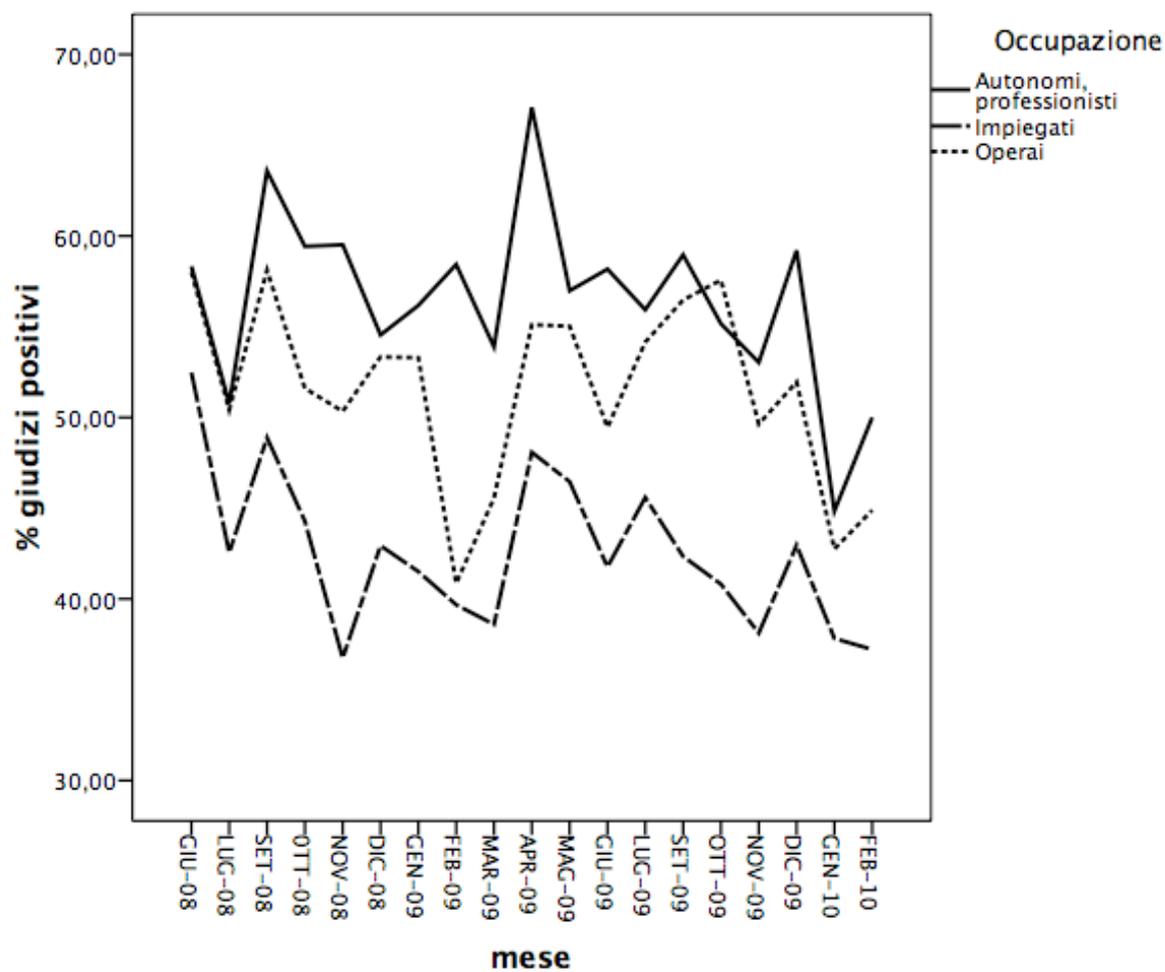


Fig. 4.4. Popolarità del governo Berlusconi secondo l'occupazione (Giugno 2008-Febbraio 2010)

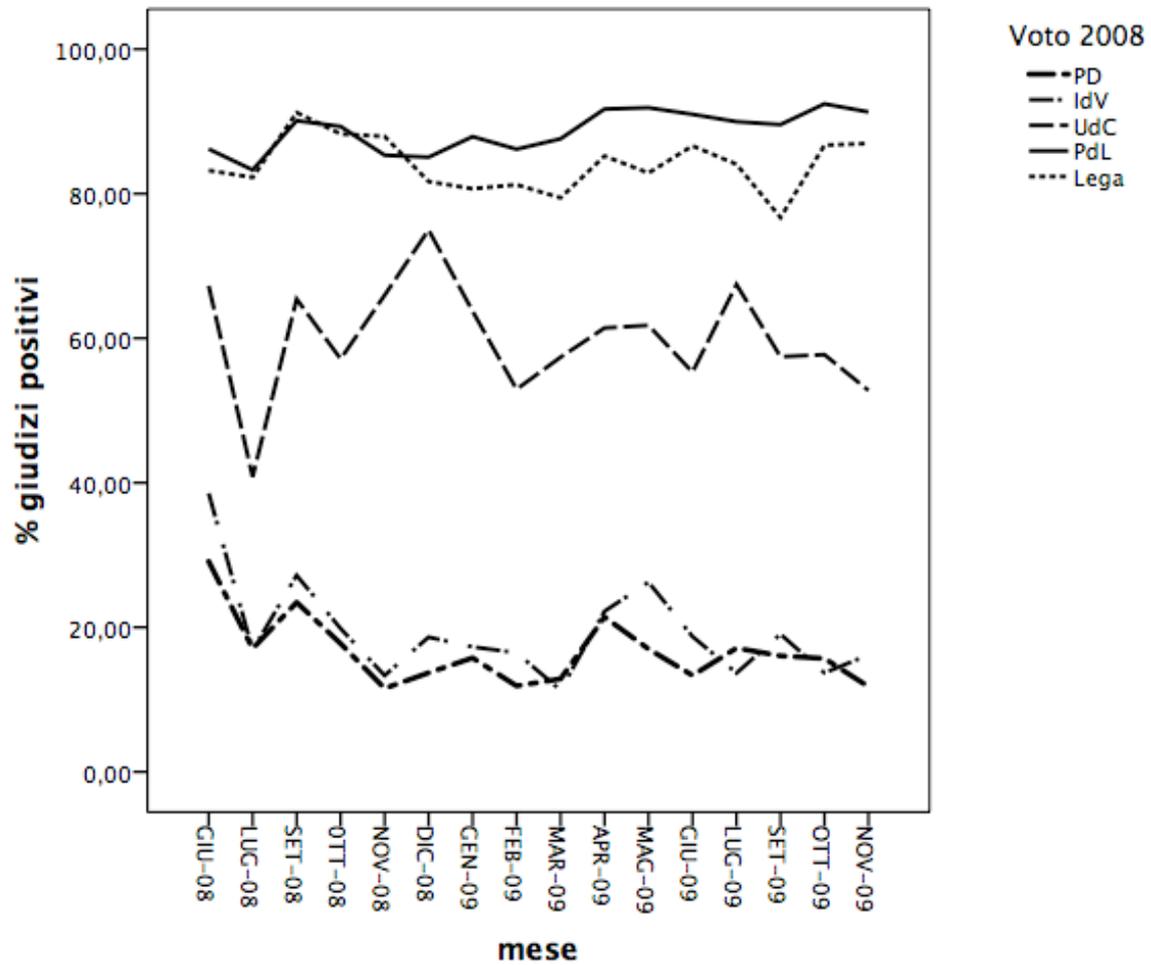


Fig. 4.5. Popolarità del governo Berlusconi secondo le scelte di voto alle elezioni politiche 2008 (Giugno 2008-Novembre 2009)

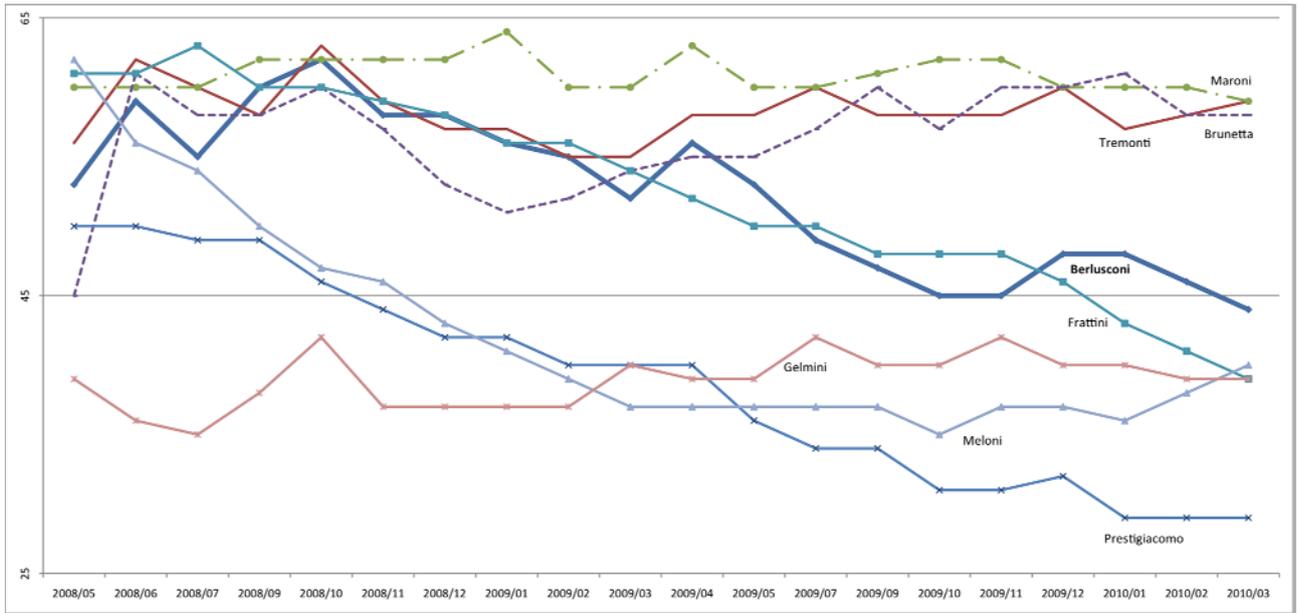


Fig. 4.6. Popolarità di alcuni ministri del Governo Berlusconi IV (Maggio 2008- Marzo 2010)

Fonte: IPR-Marketing

Tab. 4.1 Popolarità di governo e previsioni elettorali. Il modello previsionale Bellucci-CIRCaP

	Voto Effettivo* (a)	Previsioni modello AP 20 Gennaio (b)	Errore (c: b-a)	Stime (media) sondaggi pre-elettorali 12 Marzo ** (d)	Errore (e: d - a)
Governo (PdL + Lega)	43,3	42,7	-0,6	47,4	+4,1
PdL	31,0	31,9	+0,9	36,6	+5,6
Margine PdL/PD (differenze prime delle %)	3,9	4,8		9,5	

*Il voto è calcolato includendo anche i voti riportati alle liste intestate al candidato presidente (Fonte: R. Mannheimer Corriere della Sera, 31 marzo 2010).

** Fonte: Corriere della Sera, 12 marzo 2010