

RAPPORTO CIRCAP SUL GOVERNO ITALIANO

Il primo anno di Governo
"BUON COMPLEANNO,
RENZI"

nota del 20 febbraio 2015



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240



CIRCAP
Centre for the Study
of Political Change



DISPOC
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE SOCIALI
POLITICHE
E COGNITIVE

“Buon compleanno, Renzi”

- il primo anno di governo -

Rapporto CIRCaP sul Governo Italiano

Nota

Siena, 20 Febbraio 2015

Il rapporto sul Governo del CIRCaP è un documento periodico che elabora i dati sviluppati presso il centro interdipartimentale di ricerca sul cambiamento politico dell'Università di Siena. Le analisi del rapporto sul governo CIRCaP 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.

La redazione di questa nota si deve a Pellegrino Cammino, Sabrina Cavatorto, Maurizio Cotta, Elisabetta De Giorgi, Alba Ferreri, Francesco Marangoni, Luca Verzichelli.

Sergio Piergianni ha collaborato alla raccolta dei dati.

Il Rapporto CIRCaP sul governo offre da oltre dieci anni all'analisi scientifica e a quella mediatica una riflessione approfondita sul mutamento del governo e sulla trasformazione del suo ruolo, nel quadro di persistente incertezza che connota il panorama istituzionale e più in generale il sistema politico italiano.

Il primo anno del governo Renzi rappresenta, sotto questo profilo, una tappa importante sulla quale soffermarsi. Nato con alcune caratteristiche fortemente innovative, e con il dichiarato intento di *cambiare verso* alla politica italiana, imprimendo una accelerazione decisiva a molte di quelle riforme collocate da tempo nell'agenda politica, il gabinetto guidato da Matteo Renzi presenta elementi per molti versi contraddittori: in primo luogo, una maggioranza risicata e spesso minata dai conflitti interni, soprattutto al partito di maggioranza, bilanciata tuttavia da un consenso personale del premier che in questo primo anno è stato sicuramente rimarchevole. In secondo luogo, una forte leadership concentrata nelle mani del leader di partito e di governo, che viene però in qualche misura neutralizzata dalle condizioni istituzionali e politiche – in particolare lo *stallo* in cui il sistema partitico si è trovato all'indomani delle elezioni del 2013. Infine, una agenda di riforme, come abbiamo detto, molto densa e ambiziosa, della quale si fa carico un esecutivo non formatosi a seguito di un voto popolare ma da un compromesso parlamentare tra partiti appartenenti a schieramenti diversi, talvolta allargato al voto di alcune delle componenti dell'opposizione parlamentare.

L'insieme di tutti questi elementi ha inevitabilmente portato il governo Renzi a oscillare spesso tra situazioni di relativa stabilità e possibile crisi. E la stessa figura del *premier* appare oggi più che mai divisiva: per molti si tratta di una leadership autenticamente innovativa, capace di trovare le risposte per troppo tempo negate dalla politica. Per molti altri Renzi rappresenta esattamente il contrario, ovvero l'ennesimo leader di governo inadeguato e in fine dei conti dannoso per il paese.

La sfida per gli osservatori è oggi quella di misurare il reale impatto prodotto da questo governo sulla politica italiana. Ma su quali basi e su quali dati possiamo redigere un primo bilancio sugli esiti di questo suo primo anno?

Esistono molti dati e un crescente numero di documenti disponibili che si concentrano sull'attività del governo, sul suo programma, sui suoi successi in parlamento e sulla sua popolarità. Molto spesso questi documenti si affidano alle sole indicazioni dei sondaggi, oppure all'analisi dei dati grezzi forniti dalle istituzioni competenti. Il Rapporto CIRCaP cerca di elaborare indicatori più significativi circa la capacità di incidere e di produrre politiche pubbliche da parte del governo, sullo stato della coalizione, sullo stile di conduzione della leadership. Anche in questa nota abbiamo cercato di elaborare una serie di dati sufficientemente sofisticati, al fine di uscire dai luoghi comuni, spesso strumentalizzati da letture di parte, sul successo o sull'insuccesso del governo italiano.

Pur mantenendo modalità di presentazione dei dati semplici e di facile lettura, abbiamo dunque in questa nota ricostruito i trend che provengono dalle ricerche di questo centro su diversi aspetti della vita istituzionale, che ci sembrano indicativi. In particolare, la nota analizza il primo anno del governo Renzi attraverso quattro sezioni.

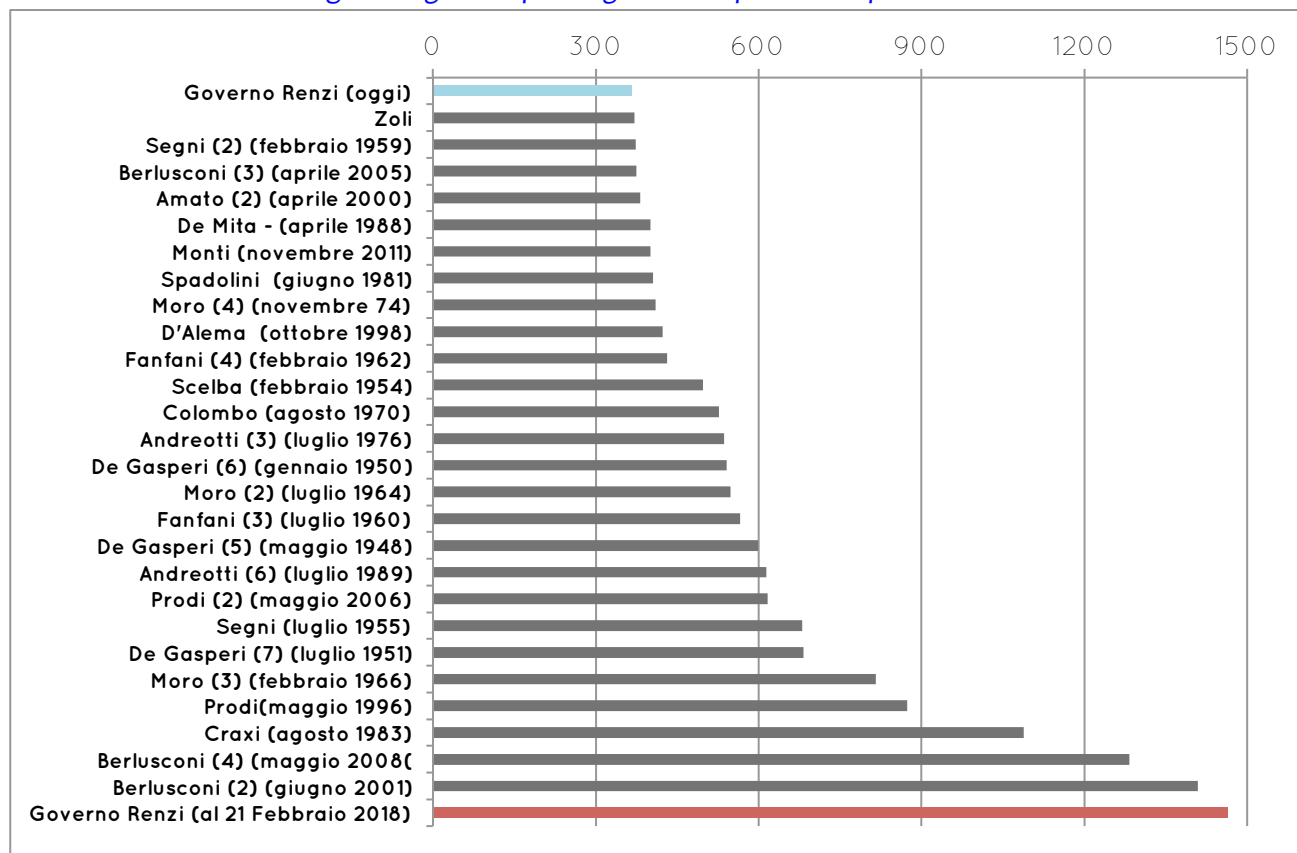
La prima sezione si incentra sulla formazione e sulla trasformazione della struttura del governo Renzi, e sulla dinamica della sua maggioranza parlamentare. La seconda sezione si concentra sui dati riguardanti le iniziative legislative del governo stesso. La terza prende in considerazione i rapporti interni al fronte della maggioranza e a quello dei gruppi di opposizione, in relazione al comportamento legislativo tenuto dai parlamentari sulle proposte del governo. La quarta sezione, infine, analizza i rapporti tra Renzi come leader politico e istituzionale, il suo partito, il suo governo e il mutamento del panorama Europeo. Questo per focalizzare una dimensione fondamentale della credibilità istituzionale del governo italiano, nell'anno caratterizzato da un turno di elezioni europee importante – connotato da un nuovo record di astensioni ma anche dal successo netto del partito del premier – e soprattutto dal turno semestrale di presidenza del consiglio dei ministri dell'UE da parte del governo Italiano.

1. IL GOVERNO RENZI. FORMAZIONE, COMPOSIZIONE, TRASFORMAZIONE

Il governo di Matteo Renzi - il sessantatreesimo dell'era repubblicana e sessantesimo dall'entrata in vigore della costituzione del 1948 - è nato esattamente un anno fa, esattamente un anno dopo le elezioni del 2013 e l'inizio della XVII legislatura. Come è noto, quelle elezioni avevano consegnato al paese una situazione di stallo politico a cui aveva cercato di porre rimedio la "grande coalizione" alla base del Governo Letta, ridottasi tuttavia già durante la vita di quell'esecutivo ad una coalizione minima, tra il partito di maggioranza relativa e vari attori minoritari provenienti da altri schieramenti elettorali: il *Nuovo centro Destra*, *Scelta Civica* e *l'Unione di Centro*.

Giunto a Palazzo Chigi a un anno da quelle elezioni, Renzi non poteva dunque contare sulla prospettiva di un *governo di legislatura*. Tuttavia, il suo gabinetto aveva, ed ha ancora, il tempo per superare in longevità tutti gli altri governi repubblicani. Se le condizioni politiche consentiranno il raggiungimento dell'obiettivo – dichiarato più volte dal premier – di completare regolarmente la XVII legislatura, Renzi ha infatti l'opportunità di battere anche il record del Governo Berlusconi IV. Come mostra la figura seguente, il gabinetto Renzi ha già raggiunto il ventisettesimo posto nella classifica di durata effettiva dei governi, e un *election day* fissato idealmente a cinque anni dalle elezioni del 2013 gli consentirebbe di raggiungere una durata di ben 1464 giorni.

Figura 1. I governi più longevi dell'esperienza repubblicana



Nota: la durata "a pieni poteri" dei governi viene conteggiata fino al momento delle dimissioni o al giorno delle nuove elezioni.

Vale la pena di ribadire brevemente gli elementi di novità che un anno fa erano stati enfatizzati dalla cronaca. L'avvento del più giovane presidente del consiglio della storia italiana palesava il percorso piuttosto inusuale di questo leader. Come è noto, infatti, da un lato Renzi si qualifica come un leader politico "completo", associando le cariche di capo di governo e del partito di maggioranza relativa, caratteristica rara nella prima repubblica e comunque inedita nei governi di centro sinistra dell'ultima fase storica. Dall'altro lato, si tratta del primo presidente del consiglio "politico" a non detenere un seggio parlamentare nel momento della sua nomina.

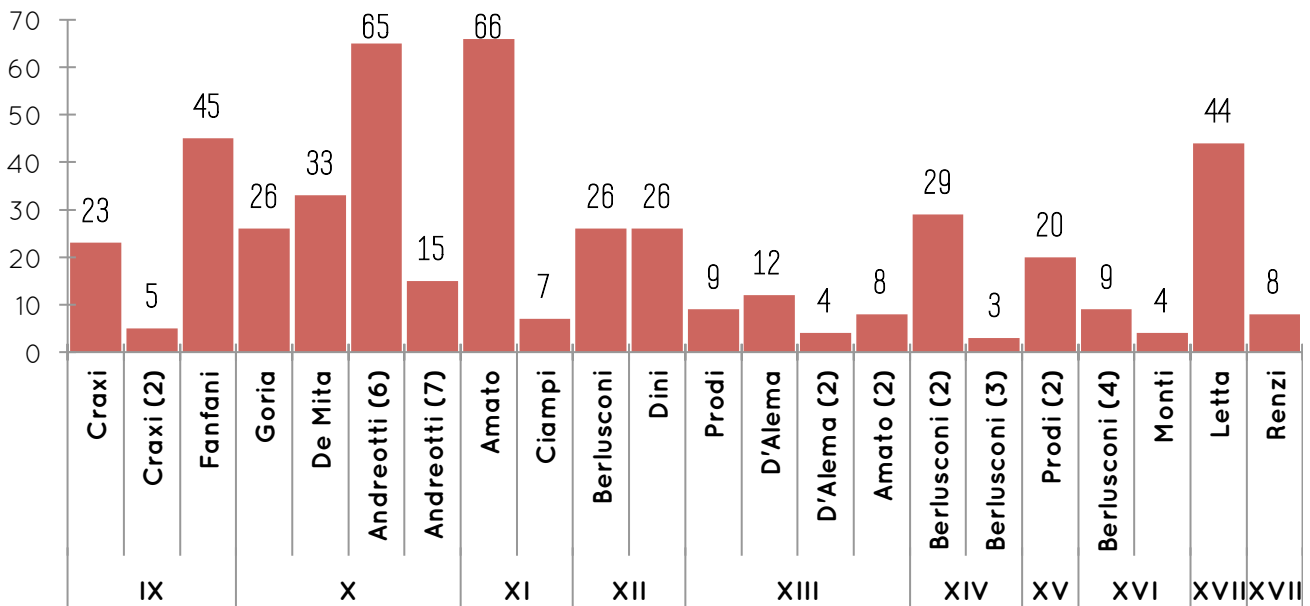
Quanto alle caratteristiche innovative della squadra di governo, si può dire che la recente fuoriuscita delle ministre Mogherini e Lanzetta, per motivi diversi ma entrambi riconducibili a scelte politiche e personali, abbassano i numeri relativi all'impressionante recupero mostrato dall'esecutivo italiano in termini di percentuale femminile: la componente di genere è passata infatti dal 47% al 35% a livello di ministri e dal 27% al 26% se contiamo l'intera squadra di governo, comprensiva di viceministri e sottosegretari.

Anche l'età media si è alzata leggermente con la nomina di Paolo Gentiloni agli esteri (da 48 a 50 anni circa). Gli elementi del rinnovamento emersi con la nascita di questo esecutivo rimangono tuttavia evidenti. Come messo in evidenza nella nostra nota di un anno fa¹, il governo Renzi si mostra come un insieme variegato di personalità dalle esperienze molto diverse, che segnano un significativo cambiamento nella elite governativa italiana. Lo spettro dei diversi profili va da un gruppo di giovani ministri PD reclutati nella "squadra" dello stesso Renzi, ad alcuni politici che avevano già esordito nei precedenti esecutivi (alcuni nei governi Prodi II e Letta, altri nell'ultimo ministero guidato da Berlusconi), fino ad una piccola quota di tecnici connotati da backgrounds piuttosto differenziati.

È stato un processo di mutamento, vale la pena di ribadirlo, avvenuto in un lasso di tempo molto rapido, soprattutto se parliamo della formazione di questo esecutivo a quella del precedente governo Letta, che aveva costituito la "crisi" più difficile dell'intera fase storica successiva alla fine della *prima repubblica*. La figura successiva mostra proprio l'estensione delle crisi di governo nell'ultimo scorcio storico.

¹ Cfr. *Il governo Renzi. Prime indicazioni sulla compagine ministeriale*, Rapporto CIRCaP sul

Figura 2. Durata delle crisi precedenti all'insediamento dei governi Italiani (1983-2014)



Con le eccezioni dei pochi *rimpasti ministeriali* sopra menzionati, non molto è cambiato nel corso di questo primo anno di governo. Anche guardando al livello dei sottosegretari, le correzioni apportate alla squadra sono poche: solo in un caso (quello del sottosegretario Antonio Gentile) si può parlare di una sorta di "rimozione" a seguito di evento che minava la reputazione del personale di governo, mentre le dimissioni di Giovanni Legnini e Roberto Reggi sono da attribuire al sopraggiunto conferimento di altri incarichi. La stabilità complessiva nel primo anno di vita dell'esecutivo, più elevata al cospetto dei governi Berlusconi II (2001) e IV (2008), bilancia gli evidenti problemi di esiguità e di tenuta della base parlamentare di questo esecutivo che hanno inevitabilmente caratterizzato il dibattito politico durante il suo primo anno.

La dimensione istituzionale della presidenza Renzi. Mutamento e continuità

Matteo Renzi non è certo il primo presidente del consiglio ad assumere l'incarico a legislatura già iniziata. Dal 1953, gli avvicendamenti a palazzo Chigi sono stati 26, senza contare i governi formati consecutivamente sotto una medesima presidenza. In simili circostanze, e specialmente se il capo del governo è al suo primo incarico di livello nazionale, la solidità della macchina amministrativa della Presidenza del Consiglio (PCM) diventa necessaria per garantire da un lato un passaggio di consegne il meno traumatico possibile e, dall'altro, una rapida ed efficace entrata in funzione del nuovo presidente e della sua squadra. È peraltro prerogativa del Presidente del Consiglio, formalizzata già dalla legge 400/1988 che disciplina l'ordinamento della PCM, quella di nominare i vertici amministrativi della presidenza. La scelta tra assicurare una continuità di ruoli e funzioni o imprimere una spinta innovatrice all'apparato burocratico – o, più precisamente: di quanta continuità e quanta innovazione – è ampiamente discrezionale. In questo breve *excursus* ci soffermeremo sull'impatto della nuova presidenza sull'organizzazione interna della istituzione-PCM, con una particolare attenzione al ricambio

dei vertici dipartimentali; rivolgeremo quindi lo sguardo alle nomine di carattere più marcatamente politico all'interno degli uffici di diretta collaborazione del presidente, osservando differenze e somiglianze principali tra lo staff renziano e quello del suo predecessore.

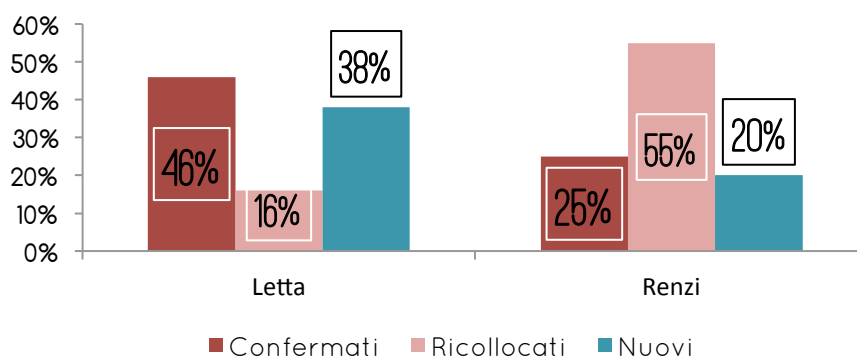
La nomina di Mauro Bonaretti a Segretario Generale della PCM rappresenta in un certo senso un cambiamento rispetto al profilo dei *grand commis* di stato che hanno ricoperto tale ruolo in passato. La sua lunga collaborazione con il Sottosegretario alla presidenza Delrio, prima al comune di Reggio Emilia e poi al Ministero per gli affari regionali, conferma la volontà della nuova leadership di controllare saldamente attraverso queste due figure chiave nella PCM – Segretario Generale e Sottosegretario, appunto – il delicato meccanismo di trasformazione in atti amministrativi di atti di indirizzo politico. Una novità solo parzialmente bilanciata dal ricollocamento di molti dei vertici della precedente amministrazione (su tutti, il Segretario Generale uscente Garofoli, ora capo di Gabinetto del ministro Padoan).

Guardiamo più da vicino all'utilizzo che ha fatto Renzi dello *spoils system* dal suo arrivo a Palazzo Chigi, reso quasi obbligatorio in seguito all'introduzione della norma anticorruzione sulla rotazione degli incarichi dirigenziali nella PA, norma fortemente voluta dallo stesso Renzi. Un primo dato rilevante è la riduzione del numero dei dirigenti degli uffici permanenti da 24 a 20, con il ricorso a incarichi multipli per consentire il mantenimento delle strutture esistenti. Su un totale di ventiquattro dipartimenti interni alla PCM di cui il presidente si avvale per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico generale o per il coordinamento di specifiche aree di policy², la percentuale di turnover dei vertici è intorno al 75%, con appena cinque capi dipartimento confermati al loro posto (meno della metà di quelli confermati da Letta a inizio legislatura; figura 3), e una evidente discontinuità in alcuni dipartimenti strategici: Affari giuridici e legislativi, Coordinamento amministrativo, Informazione ed editoria, Programmazione economica, mentre alla guida della Protezione civile rimane Franco Gabrielli, nominato nel 2010. Il rinnovamento appare però più contenuto se si considera che il numero dei dirigenti confermati sale a 15, contando anche i capi dipartimento che sono stati semplicemente "ruotati". A parte alcune significative eccezioni³, si può dunque ricorrere alla formula, un po' trita ma efficace, di cambiamento-nella-continuità, laddove l'esperienza dei *civil servant* in carica è stata in larga parte riconosciuta dalla nuova dirigenza.

² Il numero include anche i dipartimenti che possono essere funzionalmente associati all'esistenza di un ministro senza portafoglio (ad es. Affari Europei, Funzione pubblica etc.).

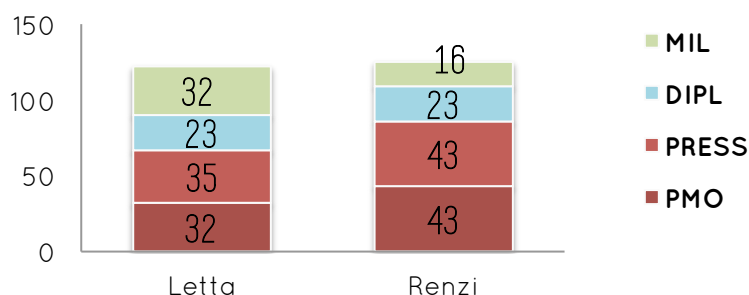
³ Su tutte, la nomina di Antonella Manzione, già alle dipendenze dell'ex-sindaco di Firenze, alla direzione del DAGL e della nomina di un nuovo dirigente alla Funzione pubblica (che fa capo al ministro senza portafoglio Madia) al posto del capo struttura uscente (e ricollocato), ininterrottamente alla guida del dipartimento dal 2006.

Figura 3. Rotazione dei dirigenti della PCM (percentuali su 24 dipartimenti)



Spostiamo ora la nostra attenzione sulle strutture non permanenti della PCM, quelle cioè la cui esistenza è strettamente legata al presidente in carica. Tra questi, gli uffici di diretta collaborazione del presidente rappresentano sicuramente il cerchio più prossimo al capo del governo. Il decreto del PdC dell'ottobre 2012 che riordina l'organizzazione della PCM definisce Uffici di diretta collaborazione: l'Ufficio del presidente (comprensivo di segreteria particolare), l'Ufficio stampa e del portavoce, l'Ufficio del consigliere diplomatico e quello del consigliere militare. Gli ultimi due sono composti quasi interamente da diplomatici e militari di carriera e coadiutori amministrativi distaccati dai relativi ministeri, mantenendo di solito una certa stabilità da un governo all'altro, se non altro in termini di risorse umane assegnate. Malgrado ciò, vale la pena notare una riduzione considerevole del personale in dotazione all'Ufficio del consigliere militare, abbastanza sottodimensionato rispetto al passato (-50% di risorse umane assegnate rispetto al governo precedente; Figura 4). Per quanto riguarda gli uffici che si occupano in maniera più diretta della persona del primo ministro, solitamente a geometria molto variabile in base alle necessità e preferenze personali del leader di turno, le esigenze di *spending review* non hanno portato a un reale ridimensionamento del personale. Semmai, specialmente in relazione alle nomine dei consiglieri del presidente, è da sottolineare l'aumento delle consulenze e prestazioni fornite "a titolo gratuito", che ha consentito a Renzi di mantenere uno staff piuttosto numeroso e di alto profilo. In particolare, risale alla fine dell'estate scorsa la formalizzazione di una squadra di consiglieri del presidente con competenze fortemente orientate alla politica economica o, come nel caso del *digital champion* Riccardo Luna e dell'ex-CEO di Luxottica Andrea Guerra, con deleghe specifiche su singoli dossier dell'agenda di governo.

Figura 4. Dimensione e composizione degli uffici di diretta collaborazione del PdC



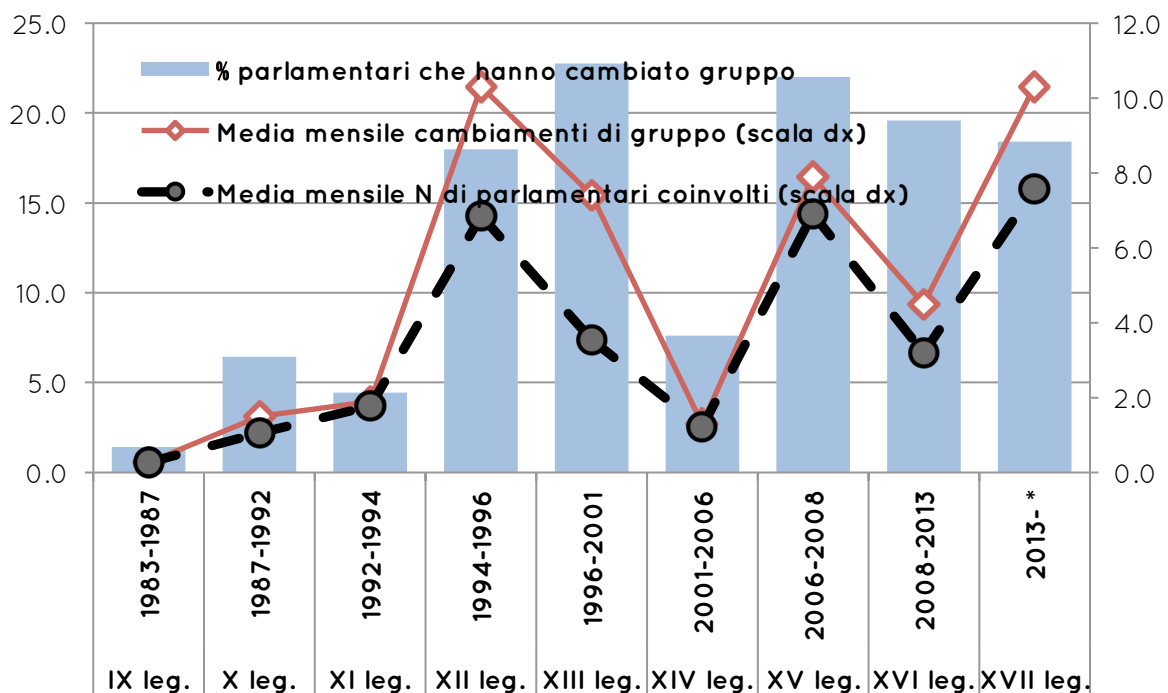
L'evoluzione della maggioranza parlamentare

Soffermiamoci ora su un elemento fondamentale per la vita dell'esecutivo: come è cambiata la base parlamentare del Governo Renzi durante il suo primo anno di vita? Se guardiamo al novero dei partiti che dichiarano di sostenere l'esecutivo, senza considerare i nodi politici sui quali torneremo (l'eventuale "aiuto" da parte di alcuni gruppi di opposizione e i conflitti interni al partito di maggioranza), possiamo dire che i continui sommovimenti nel sistema partitico e i frequenti casi di mobilità da parte di singoli parlamentari non hanno spostato di molto il rapporto tra blocco di maggioranza ed opposizione parlamentare.

Per dimostrare questa affermazione ricorriamo a due tipi di dati: il conteggio degli spostamenti nei gruppi parlamentari e la stima dell'effettivo supporto parlamentare del governo.

Cominciamo con la fluidità parlamentare. È fuori dubbio che il primo biennio della XVII legislatura abbia riproposto con drammatica attualità il tema del *cambio di casacca*, giustamente richiamato con frequenza dai media nelle ultime settimane. La prossima figura riporta le medie mensili di cambi di gruppo e la percentuale media per legislatura dei parlamentari che hanno cambiato gruppo nel periodo che va dal 1983 a oggi.

Figura 5. Cambiamenti di gruppo parlamentare (Camera e Senato).
Media mensile e Media del numero di parlamentari coinvolti



Nota: per la XVII legislatura (*) sono stati considerati i primi 23 mesi (15 Marzo 2013- 15 Febbraio 2015). I cambiamenti tra componenti diverse del gruppo Misto non sono considerati

Come si vede, i dati relativi all'ultimo biennio mostrano una ripresa evidente del fenomeno della fluidità: in soli 23 mesi la percentuale complessiva di parlamentari coinvolti nei cambiamenti sfiora il 20%. La media mensile di cambiamenti torna ai livelli di una legislatura “nevrotica” e di transizione come quella del periodo 1994-1996, e la media mensile di deputati e senatori coinvolti è addirittura la più alta da quando il fenomeno della mobilità parlamentare è comparso, con la crisi della partitocrazia della *prima repubblica*.

Pur non mancando casi di disallineamento individuale, alcuni dei quali penalizzanti nei confronti dei partiti di governo (l'ultimo in ordine di tempo è quello della deputata Saltamartini che ha abbandonato il Nuovo Centro Destra dopo l'elezione di Sergio Mattarella al Quirinale), il fenomeno si spiega essenzialmente con i continui episodi di riassetto e di sfaldamento di vari soggetti partitici-parlamentari, che hanno determinato la sostanziale implosione del sistema a "tre poli e mezzo" delineatosi con le ultime elezioni. I fatti più rilevanti da collegare a questa dinamica nervosa del sistema partitico successiva al 2013 possono essere riassunti nel seguente modo:

1. la debolezza degli attori collocati a sinistra del PD, che ha determinato la fuoriuscita dal gruppo di *Sinistra e Libertà* di una serie di parlamentari, molti dei quali attratti dal PD di Renzi e comunque più inclini ad accordare la propria fiducia al suo governo;
2. la capacità attrattiva esercitata dal PD di Renzi anche sul suo versante di destra. Tale fenomeno, unito al fallimento elettorale di *Scelta Civica*, ha determinato il forte ridimensionamento di questo gruppo, che rimane oggi in piedi con qualche difficoltà in entrambe le camere;
 - l'accorpamento, al centro dello spettro politico, tra quella che era la seconda colonna della oramai defunta coalizione Montiana (l'*Unione di Centro* di Casini) e i fuoriusciti di Forza Italia che nel 2013 avevano fondato il *Nuovo Centro-Destra*, continuando a sostenere il governo Letta e poi Renzi. Il nome del partito di Alfano e anche la sua scelta di rimanere fedele al patto di governo con il PD testimoniano l'ambivalenza del partito, che persegue una strategia parlamentare neo-centrista sottolineando nel contempo il proprio "naturale" orientamento di voler tornare a giocare il proprio ruolo in una coalizione capace di rappresentare l'intero schieramento di destra.
3. Il lento ma continuo declino di Forza Italia, solo in parte bilanciato a livello di seggi da una Lega Nord che sotto la leadership di Salvini sembra poter duplicare i propri voti, ma che rimane scarsamente collaborativa ed attrattiva nella sua componente parlamentare. I gruppi della Lega rimangono infatti moto coesi, ma la loro capacità di attrazione rispetto ai parlamentari "in fuga" è minima.
4. L'emorragia di fuoriuscite dai gruppi parlamentari del *Movimento Cinque Stelle*. Secondo molti osservatori una emorragia inferiore a quello che ci si poteva attendere visto l'inesistente struttura organizzativa di quel soggetto politico, che ha tuttavia oramai interessato un insieme significativo di parlamentari. Quasi tutti i fuoriusciti sono fino ad oggi confluiti nel gruppo misto e apparentemente rimangono coerenti con il proprio originale ruolo di opposizione, ma i segnali che individualmente lanciano nei confronti dell'esecutivo guidato da Renzi sono piuttosto diversi.

L'evoluzione della struttura "teorica" della maggioranza ad un anno dalla nascita del governo può essere sintetizzata sulla base della consistenza dei gruppi che dichiarano sostegno od ostilità nei confronti del governo Renzi. Alla camera, la categoria della "maggioranza" comprende naturalmente il *Partito Democratico* (passato in un anno da 293 a 309 seggi), il gruppo di *Area Popolare* (che oggi riunisce il gruppo NCD con la componente UDC del vecchio gruppo di *Scelta Civica per l'Italia*, passando da 29 a 33), il gruppo di *Scelta Civica* rimasto in piedi (oggi forte di soli 23 elementi) e quello *Per l'Italia – Centro Democratico* destinato a sciogliersi (contando oggi su soli 13 deputati). Al Senato, come è noto, la struttura della maggioranza è più debole, con 133 esponenti del PD (erano 108 un anno fa), 36 per il gruppo popolare (il gruppo NCD ne contava 30), i 17 senatori del gruppo per le autonomie (erano 12 un anno fa) e una manciata di senatori del gruppo misto favorevoli al governo.

Le prossime due figure semplificano questo quadro riportandoci la struttura complessiva della maggioranza, il peso che il PD all'interno di essa, e quello degli altri gruppi della coalizione e delle componenti del gruppo Misto che hanno sostenuto il governo nel primo voto inaugurale di fiducia a Renzi e in quello sulla più recente questione di fiducia imposta dal governo stesso in entrambe le camere.

Figura 6. La maggioranza del Governo Renzi alla Camera. Febbraio 2014-Febbraio 2015

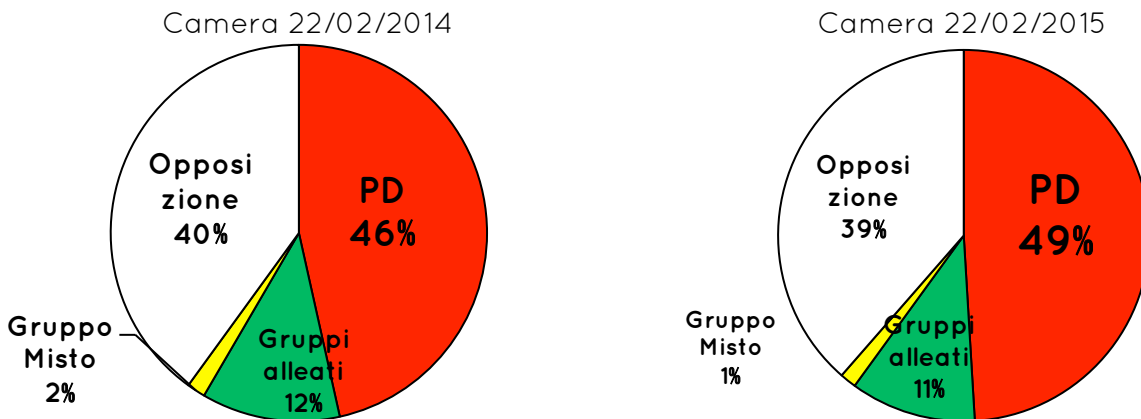
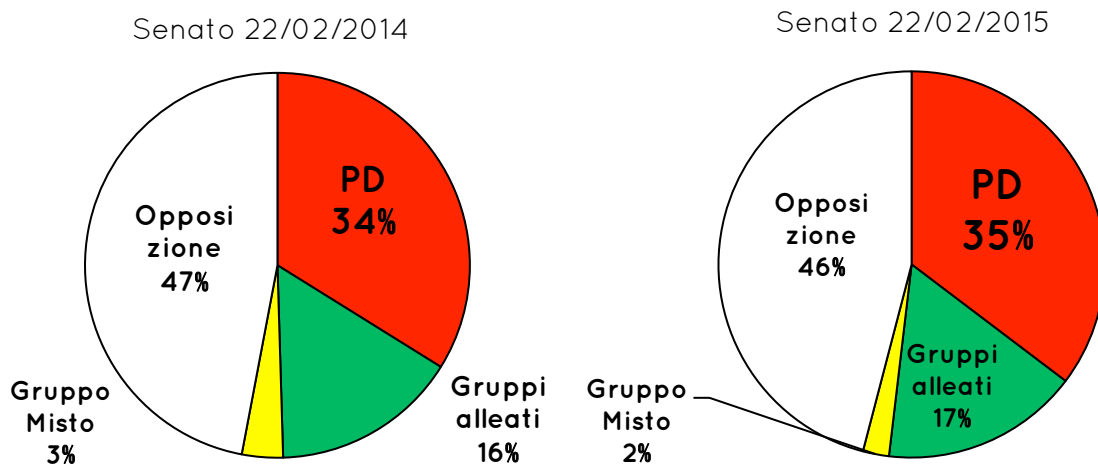


Figura 7. La maggioranza del Governo Renzi al Senato. Febbraio 2014-Febbraio 2015



Nel complesso, l'effetto *pigliatutto* ottenuto dalla determinazione di Renzi, e anche dai successi di consenso seguiti al risultato delle elezioni Europee (vedi sotto) e dalla recente regia dell'operazione che ha portato Sergio Mattarella al Quirinale, si nota soprattutto alla camera. Qui, il gruppo del PD si avvicina oramai alla maggioranza assoluta dei seggi, guadagnando sia sul fronte di sinistra (dove strappa all'opposizione alcuni preziosi deputati ex SEL) che verso il centro dello spettro politico. Il potenziale di coalizione dei partitini neo-centristi si riduce, così come quello dell'opposizione. Al Senato l'effetto *Renzi Pigliatutto* è più contenuto: i piccoli travasi a favore del PD e del gruppo *Area Popolare* determinano un vantaggio relativo per i gruppi di maggioranza, ma quella a sostegno di Renzi rimane tecnicamente una *coalizione minima vincente*: il governo ha infatti bisogno dei voti di un gruppo parlamentare come quello *per le Autonomie* che è in realtà la sommatoria di espressioni politiche e figure istituzionali assai diverse tra loro⁴.

Il governo e la fiducia. La dinamica dei voti

Dai dati sulla dimensione teorica della maggioranza spostiamoci ora sull'effettiva evoluzione del rapporto fiduciario tra parlamento e governo. Le prossime due figure sono costruite sui numeri di tutte le votazioni per appello nominale su mozioni o questioni di fiducia relative al primo anno del governo Renzi (i dati degli istogrammi sulla scala di sinistra) e la percentuale raggiunta dai voti favorevoli rispetto al totale dei votanti (i dati della linea sulla scala di destra).

Figura 8. La fiducia della camera al Governo Renzi (Febbraio 2014 – Febbraio 2015).
Voti contrari, astenuti di favorevoli

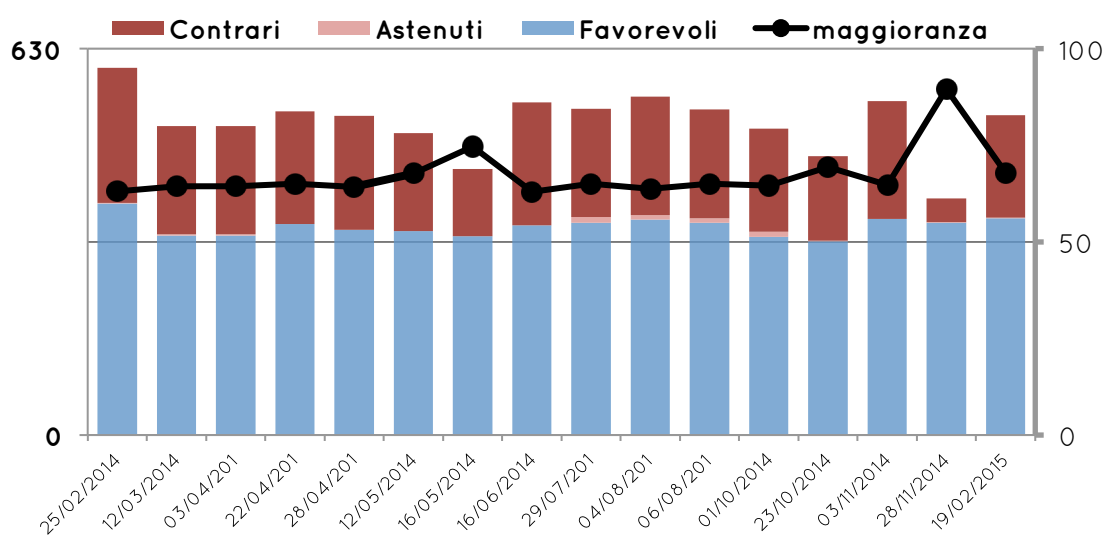
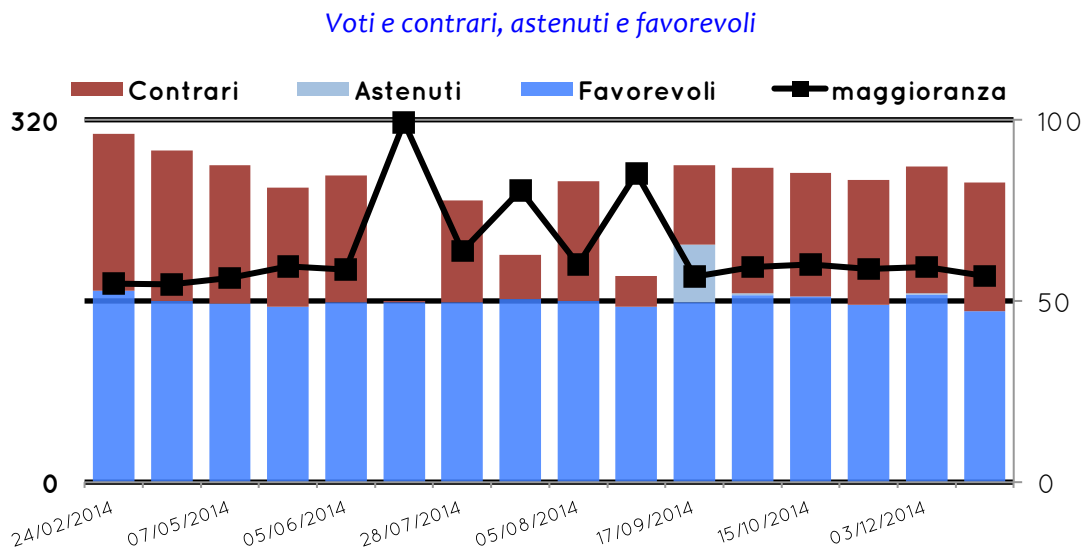


Figura 9. La fiducia del senato al Governo Renzi (Feb. 2014–Feb. 2015).

⁴ Nel febbraio 2015 questo gruppo è costituito dagli eletti dei partiti etno-regionalisti di Trentino e Val d'Aosta, da 3 fuoriusciti da Scelta Civica, da un eletto nella circoscrizione estera, da alcuni senatori di area socialista eletti nel PD, dall'ex M5S Batista, da due senatori a vita nominati e dall'ex presidente della Repubblica Napolitano.



Come è evidente, gli equilibri parlamentari non sembrano essersi spostati di molto, e l'autonomia del governo resta relativamente ridotta a Palazzo Madama, dove il valore aggiunto dei pochi rappresentanti acquisiti dalla maggioranza⁵ è stato spesso annullato dal peso degli assenti. Anche nelle ultime votazioni sulle quali il governo ha posto il voto di fiducia al Senato (per esempio quella sul *decreto ILVA* del 19 febbraio 2015) il numero di voti espressi favorevoli non raggiunge la maggioranza assoluta potenzialmente necessaria in caso di voto dell'intero *plenum*.

Talvolta, alcune delle assenze non sono da addebitare ai parlamentari di opposizione ma vanno interpretate con le strategie dei senatori del PD in dissenso rispetto alla linea della segreteria sul merito specifico di alcune decisioni legislative (vedi oltre). Tuttavia, anche in questo caso, i numeri relativi agli spostamenti occasionali (in questo caso lesivi per il governo) sono contenuti: al senato sono stati in 3 i *civatiani* Ricchiuti, Mineo e Casson a votare in dissenso durante le fasi molto dure di confronto, in particolare sul *jobs act* (coerentemente con quanto fatto in più occasioni dallo stesso Civati e da Pastorino alla Camera), ma la volontà di non incidere in modo autodistruttivo sulla vita del governo ha sempre prevalso fino a questo momento nella sinistra del PD. Significativo, al riguardo il passaggio importante come quello delle dimissioni decise da un altro esponente della sinistra, Walter Tocci, dopo aver votato *obtorto collo* in linea con le direttive del partito proprio sul *jobs act*.

⁵ Difficile produrre una stima dei senatori provenienti dai partiti di opposizione oggi classificabili come appartenenti all'area "di maggioranza", anche per la minore disponibilità di resoconti estesi sul voto, causata dalle differenti norme del regolamento di questo braccio rispetto alla camera dei deputati. Si può tuttavia supporre che i senatori che hanno lasciato in modo definitivo l'opposizione non siano più di cinque. In questo braccio parlamentare, infatti, l'esigua componente di SEL non ha subito perdite. Quanto alla pattuglia di ex senatori del *Movimento Cinque Stelle*, soltanto la piccola componente *lavori in corso* (Senatori Campanella e Bocchino) ha votato recentemente a favore delle proposte governative, mentre è stato riportato da molti giornali il comportamento del Senatore del gruppo *Grandi Autonomie e Libertà*, già eletto con la Lega Nord (ma si tratta di un indipendente allora vicino alle posizioni di Tremonti) Paolo Naccarato, il quale si è ripetutamente schierato con il governo.

2. L'ATTIVITÀ DI INIZIATIVA LEGISLATIVA DEL GOVERNO RENZI NEI PRIMI 12 MESI DI MANDATO

Il volume dell'iniziativa legislativa del governo

Nel corso del primo anno di mandato il governo Renzi ha varato e inviato all'approvazione del parlamento 74 proposte di legge (tabella 1).

*Tabella 1. Iniziative legislative del governo Renzi nel primo anno di mandato
(22 febbraio 2014 - 22 febbraio 2015)*

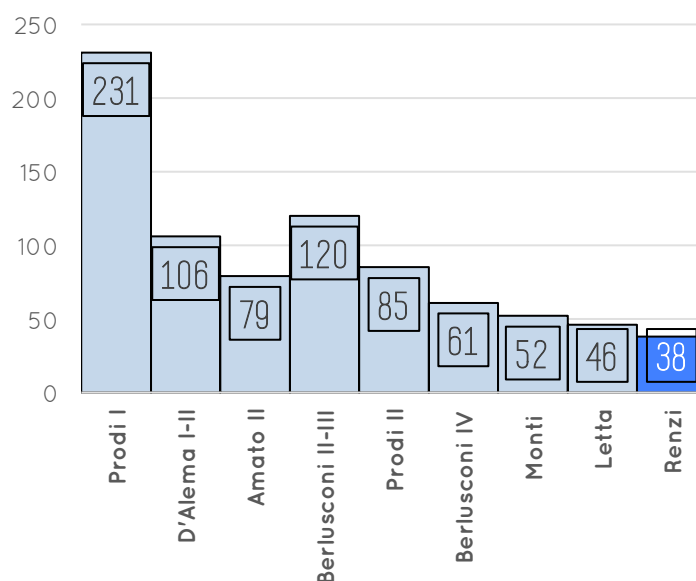
Tipo iniziativa	N	su totale iniziative
Disegni di legge	15	20,2
<i>Ordinaria</i>	8	10,8
<i>Ordinari contenenti delega</i>	1	1,3
<i>Delega</i>	6	8,1
Ratifica	32	43,2
Decreti legge	27	36,5
Totale	74	100

Come di consueto per le nostre rilevazioni, escludiamo dal computo i disegni di legge di ratifica di accordi e trattati internazionali, 32 nel caso del governo Renzi (pari a circa il 43% delle iniziative legislative dell'esecutivo). Restano così 42 iniziative di più immediata rilevanza in termini di politiche pubbliche. Di per sé, la quantità dei disegni di legge inviati in parlamento non è necessariamente un indicatore di *performance* dell'esecutivo, come invece gli osservatori sono portati a pensare. In un sistema come quello italiano, che ha spesso conosciuto un'eccessiva inflazione legislativa, può essere anzi vero il contrario. O meglio, è vero il contrario quando un'eventuale diminuzione del volume di proposte governative derivi da una precisa strategia dell'esecutivo che sceglie (ed è capace) di concentrare la propria azione su un numero limitato di provvedimenti significativi e prioritari, piuttosto che sovraccaricare il parlamento con una serie di atti di portata limitata e di natura (micro-)incrementale. Lo è molto meno quando il rallentamento dell'iniziativa di governo dipenda dalle difficoltà incontrate dall'esecutivo sottoposto ai veti incrociati tra le varie componenti della maggioranza.

Alcune indicazioni possono però venirci dal confronto tra i "numeri" dell'azione legislativa del governo Renzi e quella del primo anno di mandato dei governi che lo hanno preceduto. Il confronto più significativo, naturalmente, è quello con gli esecutivi più vicini nel tempo, i gabinetti Monti e Letta, che si sono trovati a governare in una condizione di forte destabilizzazione politica (oltre che in piena crisi economico-finanziaria) come quella che si è aperta in coincidenza con la fine anticipata del governo Berlusconi IV nel novembre del 2011. Con le dovute cautele interpretative, però, possiamo però spingere l'analisi anche più indietro nel tempo.

Con la figura 10, in tal senso, osserviamo il numero di iniziative legislative inviate in parlamento durante i primi dodici mesi di mandato dai governi che si sono succeduti a partire dall'inizio della XIII legislatura. Alcune necessarie premesse di metodo: come detto, i dati non tengono conto dei disegni di legge di ratifica. In questo caso abbiamo anche escluso atti *tipizzati* che il governo è chiamato comunque a presentare in determinati periodi dell'anno come i disegni di legge di bilancio (legge finanziaria o di stabilità, bilancio di previsione, rendiconto dell'amministrazione dello stato) e i disegni di legge Comunitaria. Nel caso del governo Prodi I non teniamo conto dei decreti legge reiterati da altri decreti d'urgenza.

Figura 10. Volume dell'iniziativa legislativa dei governi italiani nel primo anno di mandato: 1996-2015



Nota: sono esclusi i disegni di legge di ratifica di accordi internazionali, i disegni di legge di bilancio e i disegni di legge Comunitaria. Nel caso del governo Prodi I sono esclusi anche i decreti d'urgenza reiterati da altri decreti

Così selezionati i disegni di legge varati dall'esecutivo a guida Renzi sono 38, in ulteriore contrazione rispetto a quelli inviati in parlamento dal governo Letta nei suoi nove mesi di mandato (46). Un numero inferiore rispetto a quello fatto registrare dal governo Monti (52 iniziative nei primi 12 mesi di mandato) e dagli altri governi della così detta Seconda repubblica con i quali pure, a cominciare dalla seconda parte della XIII legislatura, si era avviato un qualche processo di contenimento dell'iniziativa governativa. Vi è dunque un chiaro trend di semplificazione del volume dell'iniziativa legislativa, che può corrispondere ad una maggiore selettività dei governi nel definire le priorità del proprio *policy making*.

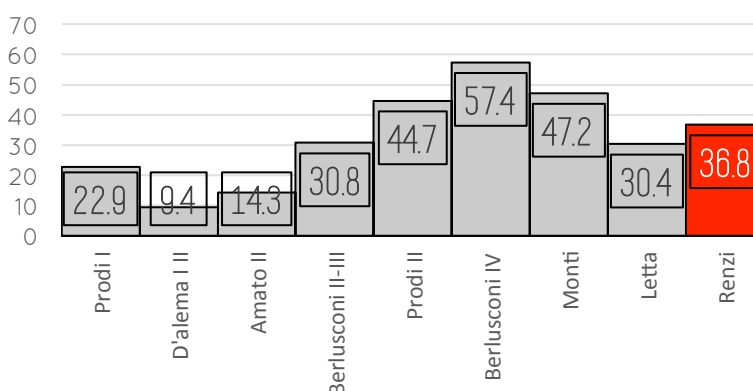
Iniziativa legislativa e programma di governo

Come di consueto per le nostre rilevazioni, cerchiamo un'indicazione indiretta della "qualità" dell'iniziativa governativa analizzandone il legame con le priorità programmatiche fissate dallo stesso governo. Quello che facciamo, sulla base di una attenta analisi testuale per parole chiave, è classificare ciascuna proposta di legge varata dal governo come "programmatica" quando volta all'implementazione (in tutto o in parte) degli impegni previsti dai documenti programmatici del governo. I documenti che abbiamo preso a riferimento nel recente passato sono stati i manifesti programmatici presentati già in sede elettorale dalla coalizione di governo, nonché le dichiarazioni programmatiche rese dai presidenti del consiglio in occasione della richiesta inaugurale di fiducia al parlamento. Solo quest'ultimo tipo di documento è il nostro riferimento nel caso del governo Renzi che, così com'è stato per gli esecutivi guidati da Monti e Letta, non poggia su un accordo programmatico scritto di coalizione.

Come sopra non consideriamo le ratifiche di accordi e trattati internazionali, i disegni di legge comunitaria e i disegni di legge di bilancio. Cerchiamo cioè di misurare l'attitudine "ordinaria" a mantenere l'iniziativa del governo ancorata a un'agenda di obiettivi prefissati⁶

Da questo punto di vista la performance del governo Renzi (circa il 37% di iniziative programmatiche, sulle 38 considerate una volta escluse ratifiche, disegni di legge comunitaria e di bilancio) è superiore a quella fatta registrare dal precedente esecutivo Letta nei suoi 9 mesi di mandato (30,4%) anche se si ferma su livelli inferiori a quelli che misuriamo al termine del primo anno di governi caratterizzati (almeno inizialmente) da una più ampia e solida base politico/programmatica, come il governo Berlusconi IV, ma anche il governo Prodi II, o da uno specifico "mandato ad operare", come quello del governo dei tecnici di Monti (figura 11).

Figura 11. Percentuale iniziative di programma dei governi italiani nel primo anno di mandato: 1996-2015



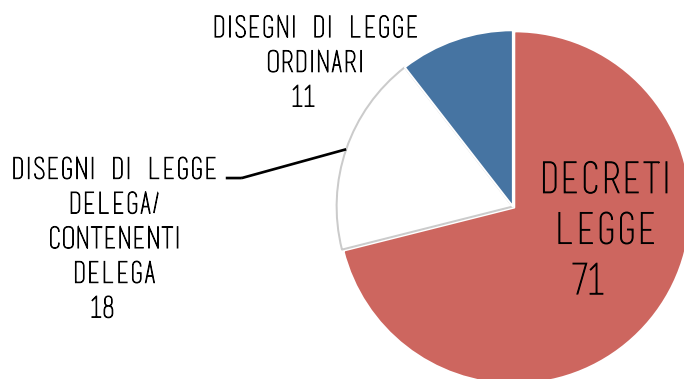
Nota: sono esclusi i disegni di legge di ratifica di accordi internazionali, i disegni di legge di bilancio e i disegni di legge Comunitaria. Nel caso del governo Prodi I sono esclusi anche i decreti d'urgenza reiterati da altri decreti

⁶ Non si tratta di un giudizio sulla capacità dell'esecutivo di "mantenere le promesse", visto che non entriamo nel merito delle singole iniziative, e della loro effettiva capacità di implementare gli obiettivi programmatici, e visto appunto che non consideriamo atti "straordinari" o comunque tipizzati come la manovra finanziaria, che gli esecutivi italiani della fase più recente hanno sempre più utilizzato come provvedimento *omnibus* per far passare in parlamento molte delle loro priorità programmatiche.

L'urgenza dell'iniziativa di governo

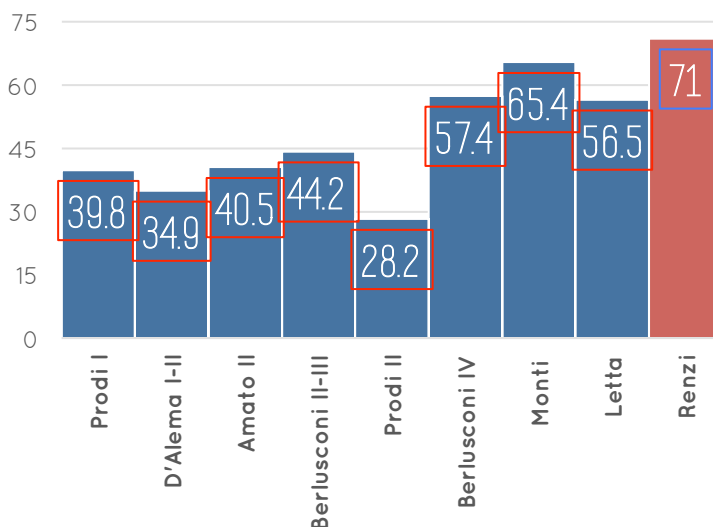
La classificazione delle iniziative governative per tipo di atto, ancora una volta escludendo disegni di legge di ratifica, disegni di legge comunitaria e atti di bilancio, evidenzia la centralità della decretazione d'urgenza nell'azione del governo (figura 12). Se infatti i disegni di legge ordinari (4) e i disegni di legge delega (6) o contenenti singole disposizioni di delega (1) occupano insieme il 29% del volume dell'iniziativa governativa, i decreti legge (27) arrivano a toccare quota 71%. Una percentuale, come si vede, decisamente più elevata rispetto a quella fatta registrare nei primi 12 mesi di mandato dagli esecutivi che hanno preceduto il governo Renzi a partire dalla XIII legislatura (figura 13).

Figura 12. Distribuzione percentuale dei disegni di legge presentati dal governo Renzi, per tipo di iniziativa



Nota: sono esclusi i disegni di legge di ratifica di accordi internazionali e i disegni di legge comunitaria e di bilancio.

Figura 13. Tasso percentuale di ricorso alla decretazione d'urgenza da parte dei governi italiani nel primo anno di mandato: 1996-2015

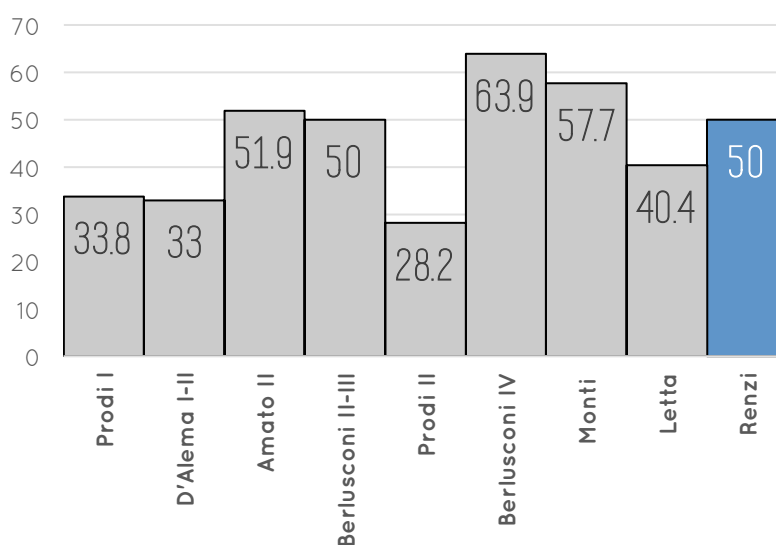


Nota: sono esclusi i disegni di legge di ratifica di accordi internazionali, i disegni di legge di bilancio e i disegni di legge Comunitaria. Nel caso del governo Prodi I sono esclusi anche i decreti d'urgenza reiterati da altri decreti.

Il successo del governo in parlamento

Il ricorso alla decretazione d'urgenza ha un immediato effetto su un primo indicatore naturale della *performance* dell'esecutivo: il tasso di approvazione delle iniziative governative da parte del parlamento. I decreti legge sono infatti per loro natura degli atti straordinari, che forzano i tempi del processo legislativo, imponendo al parlamento una rapida approvazione degli stessi. Grazie all'uso della decretazione d'urgenza, l'esecutivo Renzi riesce ad assicurarsi l'approvazione definitiva del 50% delle iniziative inviate agli organi parlamentari (ancora una volta escludendo i disegni di legge di ratifica, i disegni di legge di bilancio e i disegni di legge comunitaria). Una percentuale più alta di quella fatta registrare da Letta (al termine però dei 9 mesi di mandato), ma più bassa di quella ottenuta nel primo anno da Monti (circa il 58%) e dal precedente esecutivo a guida Berlusconi (poco meno del 64%) (figura 14).

Figura 14. Tasso percentuale di successo delle iniziative governative al termine del primo anno di mandato dell'esecutivo: 1996-2015



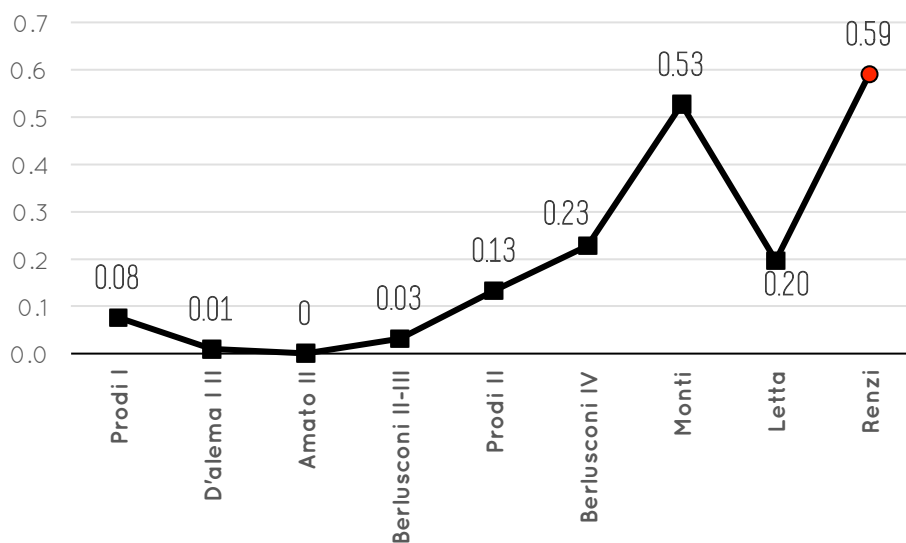
Nota: sono esclusi i disegni di legge di ratifica di accordi internazionali, i disegni di legge di bilancio e i disegni di legge Comunitaria. Nel caso del governo Prodi I sono esclusi anche i decreti d'urgenza reiterati da altri decreti

Il ricorso alla questione di fiducia

Il tasso di successo parlamentare del governo Renzi sale a circa il 76% se non consideriamo i (9) decreti legge varati da meno di 60 giorni. Una percentuale di successo relativamente elevata che l'esecutivo si assicura anche grazie a strumenti di chiusura dello scrutinio parlamentare come la questione di fiducia di cui fa un uso relativamente più frequente rispetto a quanto abbiano fatto nel primo anno di mandato tutti i governi che l'hanno preceduto a partire dal 1996 (figura 15).

Misuriamo a tal riguardo una misura della propensione relativa al ricorso alla questione di fiducia data dal rapporto tra il numero di questioni di fiducia chieste dal governo e quello dei disegni di legge varati (ratifiche escluse). Col governo Renzi questo rapporto sale ad un valore di circa 0,6 “ereditando” una propensione all’utilizzo della questione di fiducia che si era fatta per così dire ordinaria già durante il governo tecnico a guida Monti (quando il rapporto tra questioni di fiducia e disegni di legge aveva toccato quota 0,5), per quanto col governo Letta (circa 0,2) si fosse riportata sui livelli (comunque relativamente alti) degli esecutivi “politici” più recenti (a cominciare dal rapporto misurato al termini del primo anno di mandato del Berlusconi IV, pari a 0,22).

Figura 15. Propensione relativa all’uso della questione di fiducia sulle proposte di legge da parte dei governi italiani nel primo anno di mandato: 1996-2015



3. GOVERNO, MINORANZE E OPPOSIZIONI

Negli ultimi 12 mesi, le occasioni di scontro tra il Presidente del Consiglio e segretario del Partito Democratico (Pd) e quella che viene comunemente definita la “minoranza Pd” non sono state poche. L’ultima, in ordine di tempo, si sta consumando proprio mentre scriviamo e ha come oggetto la riforma costituzionale proposta dal governo. In questa sezione esamineremo le circostanze in cui l’esecutivo si è scontrato con una parte della propria maggioranza e, in particolare, con le “correnti” minoritarie dello stesso Partito Democratico e rappresentate principalmente da Pippo Civati e i suoi sostenitori, da un lato, e dalla cosiddetta *sinistra Dem*, guidata da Gianni Cuperlo e dello stesso ex segretario Pierluigi Bersani, dall’altro.

Misureremo, inoltre, la coesione di tutti i partiti appartenenti alla maggioranza, nel sostenere le proposte del governo in parlamento, per verificarne la compattezza al momento della votazione finale sui principali provvedimenti approvati in questi primi 12 mesi guidati da Matteo Renzi.

Infine, esamineremo il comportamento dei partiti di minoranza, ossia la strategia di azione dell’opposizione parlamentare vera e propria – composta fondamentalmente da Movimento 5 Stelle (M5S), Lega Nord (Ln), Fratelli d’Italia (Fdi) e Sinistra Ecologia e Libertà (Sel) –, e la confronteremo con quella adottata dagli stessi partiti, nella stessa legislatura, durante il governo Letta. Vedremo inoltre come si è comportato il neo-(ri)nato gruppo di Forza Italia (Fi), che aveva mantenuto un atteggiamento critico ma di apertura nei confronti del governo Renzi, fino all’elezione del nuovo Presidente della Repubblica (31 gennaio 2015), quando il cosiddetto *patto del Nazareno* è stato dichiarato defunto.

I conflitti interni alla maggioranza

Nonostante che il livello di conflitto all’interno del Partito Democratico, così come riportato da tutti i media, appaia molto alto, il consenso del gruppo Pd registrato alla Camera, durante il primo anno del governo Renzi, risulta piuttosto elevato e anche (di poco) più elevato rispetto a quello registrato durante il governo Letta.

Abbiamo calcolato un indice di consenso, misurando il rapporto tra i voti non contrari (sì + astensioni) e tutte le possibili opzioni di voto (sì + astensioni + no + assenti⁷). L’indice tocca, quindi, il suo massimo livello di consenso (1), quando tutti i parlamentari votano sì (o si astengono) e il suo minimo (0), quando tutti votano no (o sono assenti⁸).

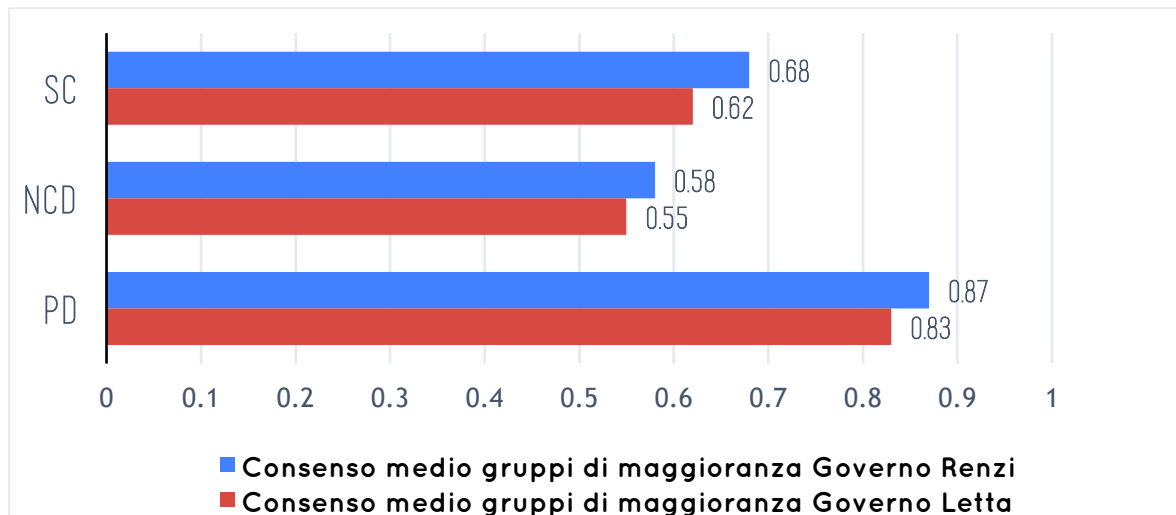
Come abbiamo anticipato, il gruppo Pd alla Camera mostra un livello di consenso molto alto – 0,87 durante il governo Renzi e 0,83 durante il governo Letta: il livello di supporto più alto dei gruppi parlamentari di maggioranza. Naturalmente, in molte occasioni, non sono mancate le tensioni, sia durante l’iter legislativo sia al momento del voto finale, ma l’immagine del Pd che risulta da questa analisi è comunque quella di un partito compatto nel suo sostegno al governo,

⁷ Tra gli assenti non vengono considerati i parlamentari non presenti in aula perché “in missione”.

⁸ Un comportamento che, alla Camera, giudichiamo altrettanto conflittuale.

specialmente se confrontato con gli alleati, che non mostrano la stessa coesione nell'appoggiare le proposte di iniziativa governativa (Figura 16).

Figura 16. Livello di consenso dei gruppi di maggioranza sulle proposte di iniziativa governativa. votazione finale, Camera dei Deputati



Il gruppo del Nuovo Centro Destra (Ncd) mostra un livello di consenso decisamente inferiore (0,58) a quello del Pd e anche a quello di Scelta Civica (0,68). Guardando ai dati più da vicino, i risultati relativi a questi due partiti sono fondamentalmente dovuti all'elevato numero di assenze dei parlamentari dei due gruppi e non a prese di posizione contrarie al governo da parte dei loro esponenti. In ogni caso, il dato resta significativo. Il Pd risulta di gran lunga il partito più coeso nel sostenere l'esecutivo guidato dal suo segretario.

Inoltre, in tutti e tre i casi, l'indice di consenso risulta (lievemente) più alto durante il governo Renzi, rispetto al governo Letta: un risultato rilevante se confrontato, come vedremo, con la tendenza opposta registrata tra i gruppi di opposizione.

I voti contrari (e anche le astensioni) espressi da deputati Pd negli ultimi 12 mesi sono, dunque, talmente pochi che si possono citare "per nome". Gli scontri interni che hanno portato al voto contrario di alcuni esponenti democratici si sono avuti, in particolare, in occasione dell'approvazione finale della riforma del mercato del lavoro, l'ormai famoso *Jobs Act*, e del cosiddetto decreto *Sblocca Italia*.

Più nel dettaglio, il 25 novembre 2014, la Camera ha approvato il decreto delega sul lavoro, con 316 sì, 6 no e 5 astenuti. Dei 6 no, due sono arrivati proprio dal Pd ed erano quelli di Pippo Civati e Luca Pastorino (civatiano). I gruppi di opposizione – Lega, M5S, Sel e Fi – hanno deciso, invece, all'ultimo momento di non partecipare al voto, insieme a 40 deputati del Pd (dei quali solo 6 assenti per missione). La minoranza Pd ha, dunque, optato per una azione moderata, per sottolineare la propria contrarietà al provvedimento, evitando tuttavia di inasprire ulteriormente il conflitto, con un voto contrario. Il 3 dicembre, il governo ha posto poi la questione di fiducia al Senato, dove il *Jobs Act* è stato approvato con 166 voti a favore, 112 voti

contrari e un astenuto. La sinistra del Partito democratico (27 senatori), pur non condividendo i contenuti della riforma, ha deciso di votare la fiducia “per senso di responsabilità”, con la sola eccezione di Corradino Mineo (che ha votato contro).

Uno scenario simile si è ripetuto in occasione del voto finale sullo Sblocca Italia, per il quale il governo ha posto la fiducia sia alla Camera che al Senato. Nella prima votazione, quella alla Camera, i deputati Pd che hanno deciso di votare contro il provvedimento sono stati 2, mentre 3 hanno scelto di astenersi e ben 39 erano gli assenti non giustificati. Al Senato, per l’approvazione finale, la minoranza Pd ha di nuovo deciso di agire in modo più responsabile, data la maggiore fragilità della maggioranza in questo ramo del Parlamento, e la votazione si è conclusa con un totale di 157 sì, 110 no e oltre 40 senatori assenti.

Queste due narrazioni mostrano un’altra peculiarità del governo Renzi, già discussa in questo rapporto, ovvero l’uso massiccio da parte dell’esecutivo delle questioni di fiducia, allo scopo di “blindare” i propri provvedimenti – e non soltanto al Senato, dove la maggioranza sarebbe più labile, ma in più occasioni anche alla Camera. La tabella 2 mostra l’utilizzo di questo strumento in 14 dei 21 provvedimenti di origine governativa approvati in via definitiva, fino ad oggi.

Tabella 2. Questioni di fiducia poste dal governo su 21 provvedimenti fondamentali

Legge	Fiducia alla Camera	Fiducia al Senato
68/2014	Sì	No
183/2014	No	Sì
80/2014	Sì	No
78/2014	Sì (due volte)	Sì
79/2014	Sì	Sì
89/2014	Sì	Sì
106/2014	No	Sì
114/2014	Sì (due volte)	Sì
116/2014	Sì	Sì (due volte)
117/2014	No	Sì
146/2014	Sì	Sì
162/2014	Sì	Sì
164/2014	Sì	Sì
190/2014	Sì	Sì

I partiti di opposizione

Veniamo ora al comportamento dell’opposizione in occasione delle votazione sulle leggi di origine governativa approvate dal parlamento. Questi dati ci forniranno alcune indicazioni sullo stile e le strategie adottate dai diversi partiti di opposizione nei confronti dell’esecutivo guidato da Matteo Renzi.

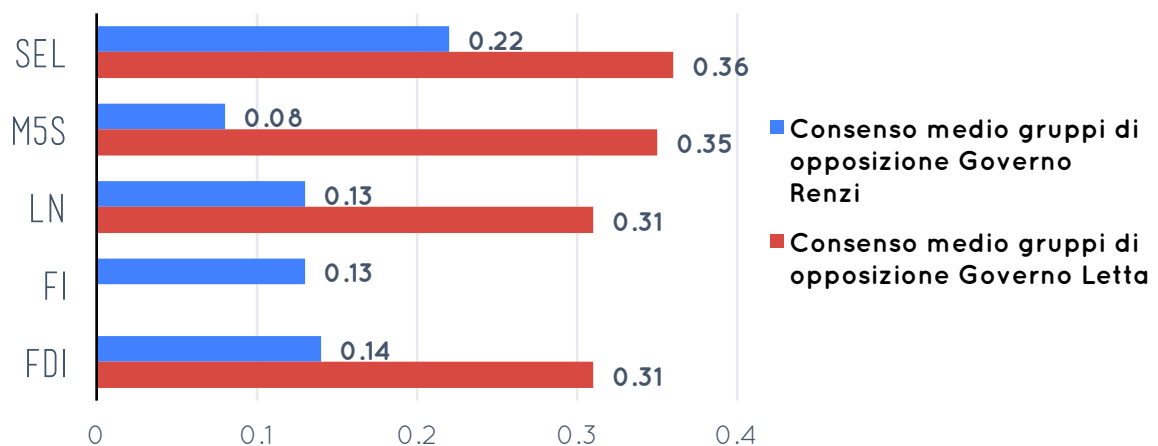
L’opposizione al governo Renzi è rappresentata – escludendo alcuni parlamentari isolati ed esponenti di piccoli partiti locali – da cinque forze politiche organizzate: il quadro partitico risulta, dunque, più complesso rispetto a quello della legislatura precedente, che aveva registrato per la prima volta solo tre partiti all’opposizione. Il gruppo di gran lunga più

numeroso in entrambe le camere – nonostante le defezioni e le espulsioni avvenute nei mesi – è quello del Movimento 5 Stelle, seguito a destra da Forza Italia, Lega Nord, Fratelli d'Italia e a sinistra da Sinistra Ecologia e Libertà.

I dati sul consenso espresso dai gruppi di minoranza nei confronti dei provvedimenti del governo ci mostrano dei partiti poco inclini a votare favorevolmente per le proposte dell'esecutivo. In particolare, il gruppo che durante il primo anno del governo Renzi ha tenuto un comportamento estremamente avversariale è quello del M5S. Un dato che non sorprende, ma che risulta ancora più interessante se confrontato con quello relativo al governo Letta. Se nei primi mesi della XVII legislatura, infatti, i 5 Stelle si erano dimostrati aperti anche alla possibilità di votare favorevolmente su alcuni provvedimenti proposti dall'esecutivo guidato da Enrico Letta, con l'insediamento di Matteo Renzi il loro atteggiamento si è ulteriormente inasprito. Come si può vedere nella Figura 17, infatti, il gruppo pentastellato è passato da un indice di consenso di 0,35 – lievemente più alto di quello della Lega (0,31) e praticamente identico a quello di Sel (0,36) – a 0,08: un dato che non lascia margini di dubbio riguardo all'atteggiamento del gruppo nei confronti delle proposte del Governo Renzi. Questa tendenza è stata registrata per tutti i partiti di opposizione, che hanno visto il loro indice di consenso, già piuttosto basso, calare piuttosto significativamente nei 12 mesi di governo guidato da Renzi. L'indice si è più che dimezzato per Ln e Fdi ed è comunque sceso, anche se con meno evidenza, anche nel caso di Sel.

Un discorso a parte va fatto per Forza Italia, i cui dati non possono essere confrontati con quelli relativi al governo Letta, dato che il gruppo si è ricostituito solo nel Novembre 2014. Il gruppo guidato (da fuori) da Silvio Berlusconi appare piuttosto conflittuale, guardando alla media del suo indice di consenso, ma un altro dato che risulta interessante, osservando più dettagliatamente le votazioni prese in esame, riguarda l'assenteismo. Nel gruppo di Fi anche le assenze, oltre all'atteggiamento avversariale in aula, condizionano il livello di consenso nei confronti del governo.

Figura 17. Livello di consenso dei gruppi di opposizione sulle proposte di iniziativa governativa. Votazione finale, Camera dei Deputati



Oltre al comportamento di voto, abbiamo analizzato anche l'attività di scrutinio dei gruppi di opposizione, per vedere se anche qui si possano registrare delle differenze da un gruppo all'altro. La Tabella 3 presenta i risultati della nostra indagine per quanto riguarda il numero di interrogazioni, interpellanze e mozioni presentate dai gruppi di minoranza, nei primi 12 mesi del governo Renzi. Come possiamo notare, sebbene il numero di istanze presentate dal gruppo del M5S sia alla Camera che al Senato sia superiore a quello degli altri gruppi, se consideriamo il numero dei parlamentari appartenenti ai singoli gruppi – dato tutt'altro che marginale in questo caso – possiamo vedere che le differenze non sono così marcate come potrebbero apparire ad una prima osservazione dei totali. E oltretutto, esaminando il numero di proposte per singolo parlamentare, alla Camera tutti i gruppi di minoranza, tranne Fi, risultano più “attivi” dei 5 Stelle.

Tabella 3. *L'attività di scrutinio dell'opposizione in parlamento*

	M5S		LN		SEL		FDI	FI	
	Cam.	Sen.	Cam.	Sen.	Cam.	Sen.	Solo Cam.	Cam.	Sen.
MOZIONE	28	15	30	7	29	6	15	26	9
INTERPELLANZA	8	0	1	3	9	1	0	2	0
INTERPELLANZA URGENTE	49	0	13	0	27	0	0	21	0
INTERROGAZIONE RISPOSTA IMMEDIATA	36	0	36	0	36	0	34	36	0
INTERROGAZIONE RISPOSTA ORALE	11	75	0	5	8	6	0	3	17
INTERROGAZIONE RISPOSTA SCRITTA	178	33	39	23	61	8	32	26	26
TOTALE	310	123	119	38	170	21	81	114	52
NUMERO PROPOSTE PER PARLAMENTARE	3,41	3,42	5,95	2,53	6,54	3	9	1,63	0,87

4. RENZI, IL GOVERNO, L'EUROPA.

*L'effetto-Renzi a Bruxelles*⁹

Le elezioni del 25 maggio 2014 per il rinnovamento del Parlamento Europeo sono state per Renzi il primo test di popolarità su scala nazionale dall'inizio del mandato di governo. Sotto la guida del suo nuovo segretario, il PD è riuscito a ribaltare una tradizione di risultati sfavorevoli alla maggioranza nelle elezioni di secondo livello e a contenere l'exploit delle formazioni euroscettiche o eurocritiche in un momento in cui il processo di integrazione europea mostra tutti i suoi limiti e contraddizioni. Il voto europeo non è stato solo un test di popolarità del governo ma anche un'occasione di assestamento interno al principale partito della coalizione. Con 33 europarlamentari eletti, il partito del premier è diventato la seconda forza in Europa (dietro ai cristiano-democratici tedeschi) e il gruppo di riferimento nella famiglia dei socialisti e democratici europei. In questo senso, la gestione delle candidature da parte della nuova leadership è stata decisiva nel risultato finale, che contribuisce al forte rinnovamento della delegazione italiana a Bruxelles. Tra la rottamazione della classe europea uscente e una strategia di de-localizzazione del dissenso (attraverso la candidatura dei principali oppositori interni), Renzi ha fatto una scelta di *elite settlement*, nel duplice tentativo di ricomporre le fratture interne al partito e favorire la formazione di un gruppo parlamentare solido in vista del semestre italiano di presidenza dell'UE.

Tabella 4. *Europarlamentari ricandidati e rieletti (deputati uscenti con incarichi parlamentari o di partito europeo), 2009 – 2014*

	Ri-candidati 2009	Rieletti 2009	Ri-candidati 2014	Rieletti 2014
PD	11 (3)	4 (2)	17 (4)	10 (4)
PDL/FI-NCD	18(3)	7 (3)	24 (5)	9 (5)
LN	3(1)	3 (1)	7 (1)	4 (1)

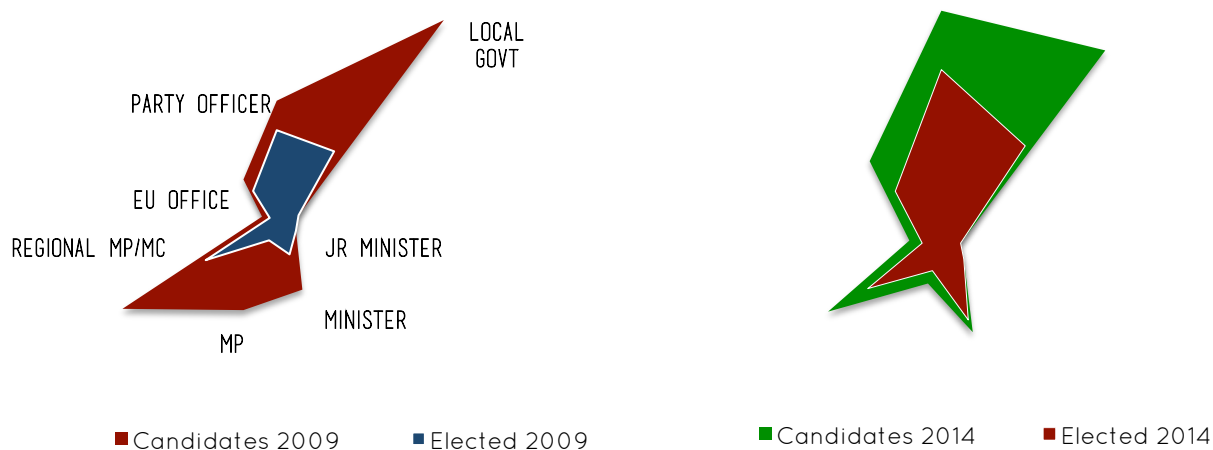
La scelta di ricandidare la grande maggioranza degli eurodeputati democratici uscenti (Tabella 4), pur nella prospettiva di un aumento dei seggi al PE, va certamente in questa direzione, ed è confermata dagli incarichi “di peso” ottenuti da alcuni parlamentari rieletti, su tutti quello di Vice-presidente dell'assemblea per David Sassoli, che subentra a Gianni Pittella, a sua volta nominato presidente del gruppo parlamentare S&D – tra i successi “diplomatici” più evidenti in sede europea, insieme alla nomina in Commissione di Federica Mogherini quale Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune. Al di là della logica elettorale incentrata sul cambiamento – basti confrontare i capilista in quattro delle cinque circoscrizioni elettorali: quattro donne under-40 nel 2014 contro i quattro uomini tra i 51 e i 77 del 2009

⁹ I dati e le figure riportate in questa sezione provengono da Cammino & Verzichelli (2015), *Beyond the Renzi-effect: Italian MEPs in the wind of change*, presentato alla conferenza “The 2014 European elections: Italian politics and the European challenge”. Strathclyde University, Glasgow, 14-15/01/2015.

(peraltro tutti ricandidati con l'eccezione di Luigi Berlinguer) – sono state valorizzate le competenze acquisite anche al fine di rendere più veloce l'inserimento e training istituzionale dei neo-eletti. Si è infine abbandonato il ricorso a candidature esterne al partito, che in passato hanno certamente garantito un afflusso di voti da parte della cosiddetta società civile ma che si sono spesso rivelate controproducenti in termini di disciplina di partito.

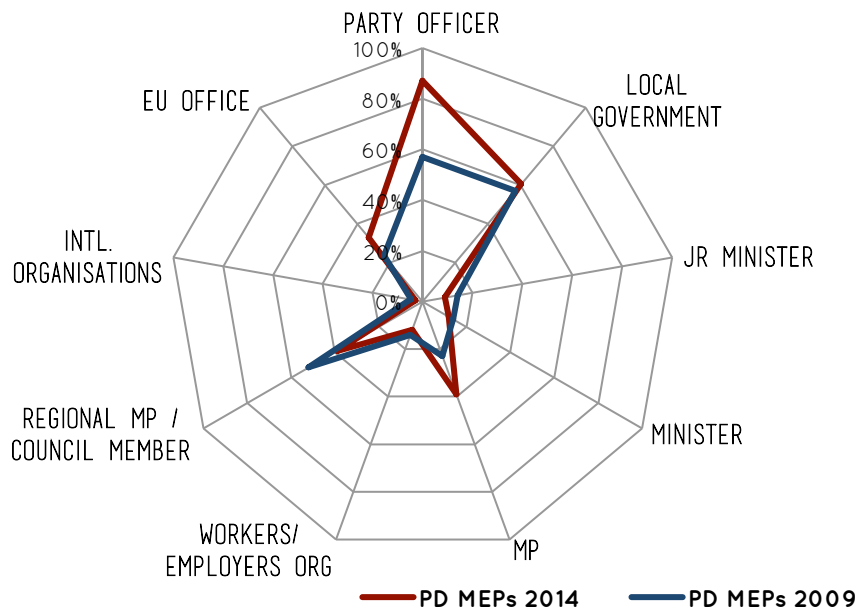
Figura 18a. Precedenti esperienze dei candidati e degli eletti del PD al Parlamento Europeo, 2009

Figura 18b. Precedenti esperienze dei candidati e degli eletti del PD al Parlamento Europeo, 2014



Il confronto tra le precedenti esperienze dei candidati alle elezioni europee nel 2009 e nel 2014 (Figure 18a e 18b) avvalorata l'ipotesi di un processo di apprendimento nell'offerta elettorale del PD: laddove il profilo degli eurodeputati democratici uscenti, quello dei candidati e quello degli eletti sono quasi interamente corrispondenti. Il risultato è una rappresentanza europarlamentare più giovane (da una età media di 54 anni a 50), molto equilibrata in termini di rappresentanza di genere, anche in virtù della norma sulle preferenze multiple (la quota di donne elette passa da un rispettabile 25% al 45% dei seggi ottenuti dal partito) e con una maggiore esperienza politica a livello nazionale rispetto al passato (più del 56 per cento degli europarlamentari democratici eletti vanta una precedente esperienza come deputato, senatore, sottosegretario o ministro, quasi il doppio rispetto alla legislatura precedente) (Figura 19).

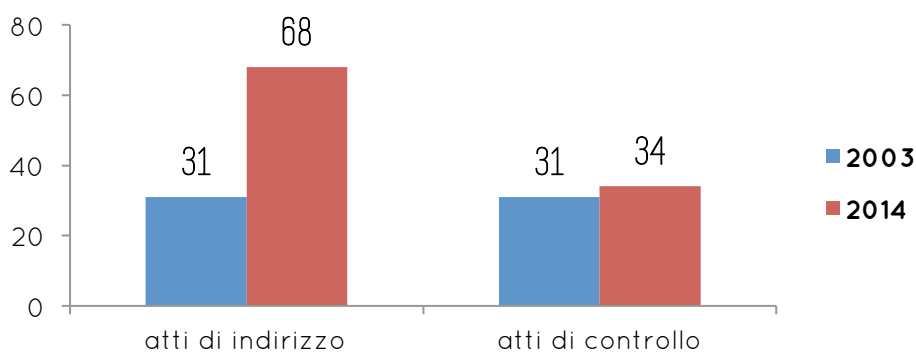
Figura 19. Precedenti esperienze politiche degli Europarlamentari PD, 2009-2014



Il semestre di presidenza Italiana dell'UE e la sua dimensione parlamentare: presidenza Berlusconi (2003) e presidenza Renzi (2014) a confronto

Ci occupiamo adesso dell'impegno del governo in corrispondenza del semestre di presidenza europeo, comparando l'esperienza di Renzi con quella del governo Berlusconi II, undici anni prima. Un primo indicatore è quello relativo alla quantità di atti di indirizzo parlamentare sul semestre di presidenza, che nel 2014 è significativamente più elevato. Nello stesso periodo – dal 1/7 al 31/12 per entrambi gli anni considerati – il numero di atti di indirizzo presentati con specifico riferimento nel testo al semestre di presidenza italiana cresce nel 2014 più del doppio rispetto al numero di atti presentati nel 2003. Sono invece stabili gli atti di controllo (Figura 20).

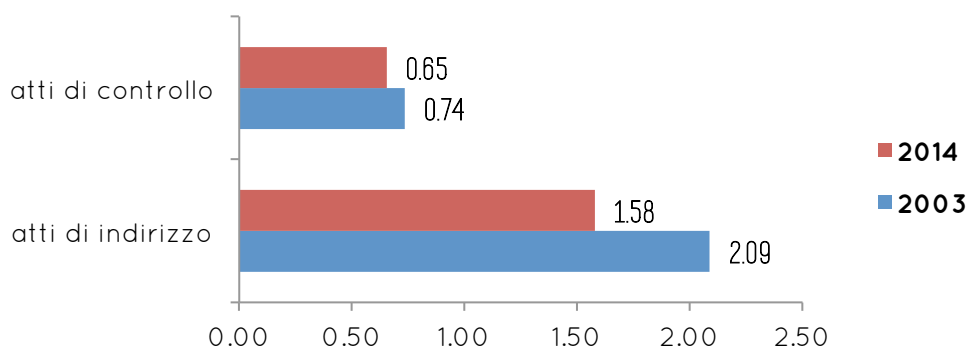
Figura 20. Numero di atti "semestre di presidenza" presentati durante il semestre (dal 1/7 al 31/12)



Nota: rielaborazione dati Camera e Senato

Se però rapportiamo gli atti “semestre” al totale di atti presentati nello stesso periodo (Figura 21), il maggior rilievo specifico dell’indirizzo parlamentare durante il semestre Renzi viene parzialmente ridimensionato: l’incidenza relativa degli atti 2003 riferiti al semestre di presidenza Berlusconi II risulta anzi più marcata, in particolare negli atti di indirizzo.

Figura 21. Atti “semestre di presidenza” su atti totali presentati durante il semestre (dal 1/7 al 31/12)

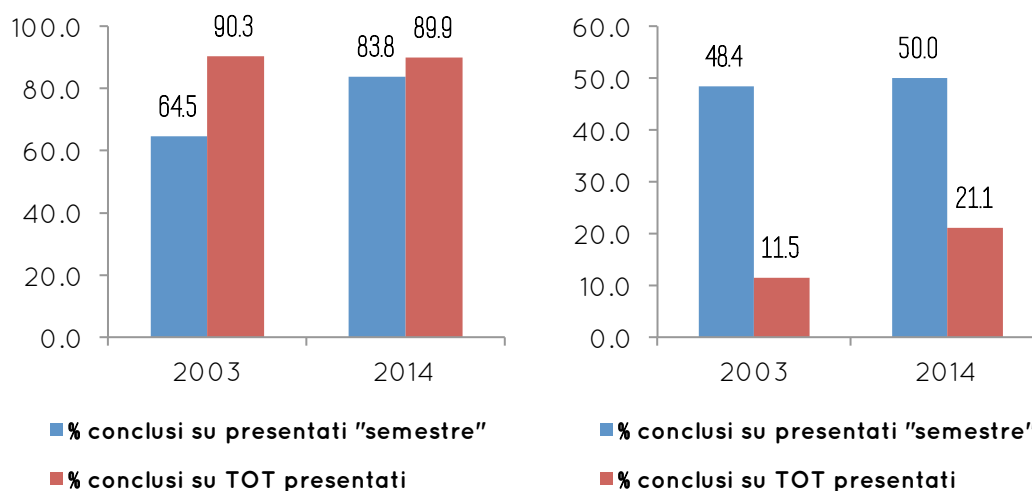


Nota: rielaborazione dati Camera e Senato

Riguardo all’iter (Figura 22), l’indirizzo parlamentare sul semestre europeo risulta comunque penalizzato nel 2003, quando la percentuale di atti conclusi sul semestre di presidenza è decisamente contenuta in confronto alla percentuale di atti conclusi sul totale dei presentati nello stesso periodo (la differenza è di 25,8 punti %). I due valori sono viceversa più allineati nel 2014 (la differenza in questo caso è solo del 6).

Quanto al controllo parlamentare, invece, mediamente sacrificato nell’attenzione del governo, colpisce notare quanto sia più rilevante la risposta sugli atti che si riferiscono al semestre di presidenza, sia nel 2003 sia nel 2014.

Figura 22. Percentuale di atti conclusi sui presentati “semestre di presidenza” e sui presentati in totale durante il semestre (dal 1/7 al 31/12)



Esposizione parlamentare del governo sulla politica UE

Un indicatore interessante dello stile di conduzione della politica europea da parte del governo in sede nazionale, anche nel semestre di presidenza, consiste nel livello di esposizione parlamentare del presidente del consiglio e dei ministri, ad esempio nelle comunicazioni in aula (sulle quali vengono votati atti di indirizzo) e nelle informative urgenti (cui però segue solo la discussione). Riportiamo qui i dati relativi alle risoluzioni parlamentari votate dopo comunicazioni del governo durante il semestre di presidenza Berlusconi II (2003) e Renzi (2014).

Le linee programmatiche del semestre di presidenza sono state presentate alle camere in ambo i casi, rispettivamente il 26 giugno 2003 e il 24 giugno 2014. Oltre a questa comunicazione, nessun'altra sulla politica UE da parte di Berlusconi¹⁰, che concentrò al contrario i passaggi parlamentari sull'emergenza del terrorismo internazionale e la crisi irachena (su questi temi 7 delle 11 comunicazioni rese in aula alla camera nel periodo ottobre 2001-aprile 2005). Invece, a conclusione del semestre, nel febbraio 2004, fu il Ministro degli esteri Franco Frattini a riferire in aula alle camere – sempre in una informativa urgente, pertanto non seguita da votazione parlamentare – circa gli esiti della presidenza e l'evoluzione del processo costituzionale europeo¹¹.

Quanto al governo Renzi, il numero di comunicazioni sulla politica UE è certamente più elevato, rispondendo queste ultime ad un preciso obbligo normativo nel frattempo intervenuto con la L. 234 del 2012. Questa legge ristruttura complessivamente il sistema di governo degli affari europei nella dimensione ascendente e discendente delle politiche comunitarie. In particolare, la L. 234/2012 disciplina le relazioni governo-parlamento nel processo di formazione degli atti UE e prescrive che, “prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, il governo illustri alle camere la posizione che intende assumere, la quale tiene conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati” (art. 4, comma 1).

Renzi ha perciò sempre riferito in parlamento prima dei Consigli europei “ordinari” (4 volte al 19/2/2015). La linea del governo sul semestre di presidenza italiana è stata presentata in una di queste comunicazioni, in vista del Consiglio europeo del 26 e 27 giugno 2014. Diversamente dal 2003, non è stato previsto un passaggio parlamentare *ex post* sugli esiti del semestre, né in aula né in commissione. Il discorso conclusivo è stato celebrato a Strasburgo nella seduta plenaria del Parlamento europeo (il 13 gennaio 2015). Nessuna comunicazione o informativa urgente prima o dopo i consigli europei straordinari, due dei quali - a luglio e agosto 2014 - hanno avuto

¹⁰ Una informativa urgente sulle linee di politica estera ed europea si era resa necessaria nel gennaio 2002, in seguito all'assunzione dell'interim agli esteri da parte del Presidente del Consiglio dopo il “divorzio consensuale” dal governo dell'ambasciatore ed apprezzato tecnico Renato Ruggiero, considerato una “garanzia” per l'Italia in Europa. La vicenda aveva gettato un'ombra di euroscetticismo sull'orientamento della coalizione di centro-destra.

¹¹ Altre due informative urgenti sui lavori della Convenzione europea erano state pure previste nel 2003 con l'intervento del vicepresidente del Consiglio dei ministri e rappresentante del governo italiano in sede di Convenzione, Gianfranco Fini (marzo), poi dello stesso Ministro degli esteri Frattini (dicembre).

luogo durante la presidenza, peraltro su temi strategici come le nomine per le posizioni al vertice dell'UE (il Presidente del Consiglio europeo e l'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza), le sanzioni alla Russia per la crisi ucraina e la situazione a Gaza. Nel Consiglio europeo del 30 agosto, la Ministra degli esteri italiana Federica Mogherini è stata nominata Alto rappresentante UE.

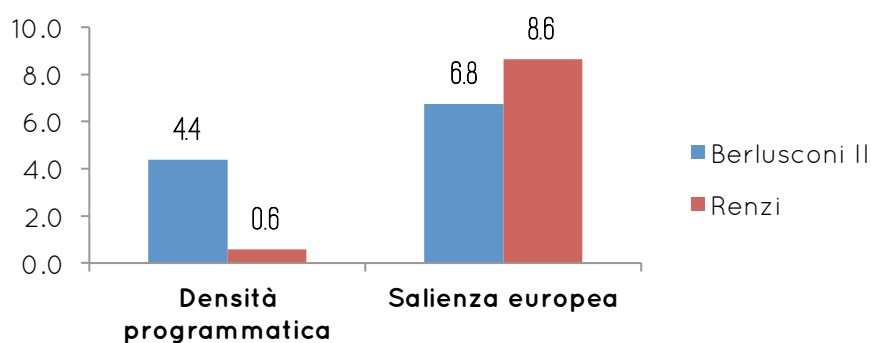
Riguardo al discorso di avvio del semestre, a giugno, sono state presentate rispettivamente 6 risoluzioni nel 2003 e 5 nel 2014. Di queste, il governo Berlusconi II ne ha accolte 3 (una come raccomandazione), mentre il governo Renzi soltanto 1, a prima firma PD, co-firmata dagli altri gruppi della maggioranza parlamentare. Nel 2014, tutte le risoluzioni presentate a seguito di comunicazioni del Presidente del Consiglio prima di un Consiglio europeo, seguono lo stesso trend: nello specifico sulle risoluzioni relative al semestre di presidenza, la motivazione della non accettazione da parte del governo – nel 2014 ma anche nel 2003 – è sempre relativa alla non appropriatezza di taluni passaggi ritenuti problematici, pur nel quadro di una generale convergenza con le linee programmatiche dell'esecutivo.

I discorsi dei presidenti

Anche analizzando i due discorsi di presentazione alle camere del semestre di presidenza, rispettivamente il 26 giugno 2003 (Berlusconi II) e il 24 giugno 2014 (Renzi) emergono specifiche ad esempio sulla densità programmatica e la salienza europea (Grafico 4), calcolate rispettivamente come il numero di impegni ogni 500 parole (densità programmatica) e il numero di menzioni esplicite all'Unione europea/Europ* ogni 500 parole (salienza).

Le dichiarazioni di Renzi risultano programmaticamente meno dense di quelle di Berlusconi (Figura 23). Quest'ultimo si concentra anche su misure di dettaglio (riforma costituzionale, dialogo euromediterraneo e allargamento, reti infrastrutturali transeuropee, mercato del lavoro e previdenza, sono solo alcune delle issues toccate), mentre Renzi sceglie una prospettiva ampia, un orizzonte di medio periodo (il programma dei “mille giorni” per “riportare l'Italia a fare l'Italia”), si richiama a obiettivi identitari e a valori (“culturali, educativi, politici con la ‘p’ maiuscola”), prescinde dalla “noiosa” lista della spesa, delle cose da fare.

Figura 23. Densità programmatica e salienza europea dei discorsi di presentazione del semestre di presidenza (2003 e 2014)



Gli impegni programmatici sono declinati in chiave specificatamente europea in un numero ridimensionato di casi, soprattutto nel 2014 (Tab. 5). Il ventaglio di aree di policy menzionate è comunque articolato e influenzato, in entrambe i casi, da contingenze esterne, seppure lette in chiave di strategia interna, nella prospettiva dell'interesse nazionale: la politica estera nel 2003, le riforme economiche nel 2014.

Tabella 5. Numero di impegni su politiche UE (2003 e 2014)

Berlusconi II		Renzi	
trasporti e infrastrutture	3	innovazione tecnologia	1
economia e finanza	2	semplificazione PA	1
riforme e affari costituzionali	2	energia	1
occupazione e previdenza	2	affari esteri	1
allargamento e affari esteri	10	occupazione e crescita economica	3
immigrazione	1	immigrazione	1
TOT	20	TOT	8

r



Centre for the study of political change | University of Siena

Address: Via Mattioli 10, 53100 – Siena (ITALY)

Tel: +39 0577 235299

Fax: +39 0577 233520

E-mail: [circap\[at\]unisi.it](mailto:circap[at]unisi.it)

Website: circap.org

Twitter: [@circapsiena](https://twitter.com/circapsiena)