



# analisi del quadrimestre



Abbiamo analizzato, in apertura del presente numero di “Polena”, i principali avvenimenti elettorali di questo scorcio di legislatura. Al consueto appuntamento con la congiuntura è dunque riservato uno spazio molto più ridotto del consueto, in cui ci si limita a fare il punto sul clima di opinione prevalente nel paese dopo la chiara sconfitta elettorale (amministrativa e referendaria) delle forze che fanno capo all’attuale esecutivo.

Vediamo dunque quanto è accaduto nei primi anni del Governo Berlusconi dal punto di vista del clima di opinione politico-elettorale e del gradimento degli italiani nei confronti delle maggiori forze in campo, nei rispettivi ruoli di maggioranza e opposizione.

I due principali indicatori di clima qui utilizzati sono l’ormai noto indice *Winner*, la profezia degli elettori sulla coalizione elettoralmente favorita, cui si aggiunge anche in questa occasione l’indice denominato *Futuro*, che registra le preferenze degli elettori per l’area politica alla quale si attribuisce maggior fiducia pensando al futuro del paese.

*Fig. 1. Prefigurazione del vincitore (Winner): scarto Cd-Cs (mensile)*

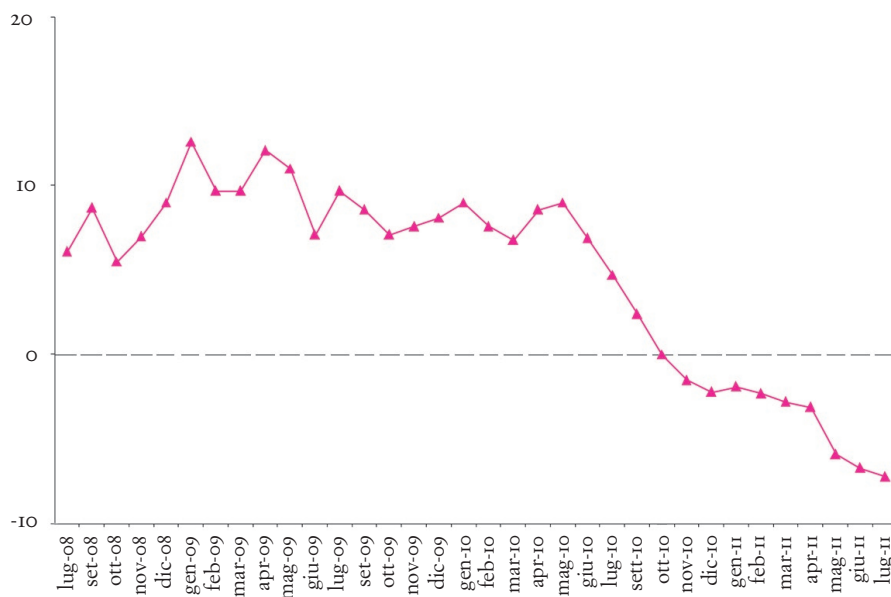


Fonte: IPSOS PA

Nella figura 1 l'andamento di Winner registra, a partire dai mesi di aprile-maggio del 2010, una costante discesa delle scommesse degli elettori a favore del Cd, che le fa retrocedere di quasi 25 punti percentuali, passando dal 70% di aprile al dato del mese di novembre, poco sopra la soglia del 45%, con un vantaggio nei confronti del Cs ridotto ormai a meno di 25 punti. A partire dal periodo successivo alle elezioni regionali di marzo 2010, il declino del vantaggio competitivo diventa sempre più evidente. Ma è a partire dal primo turno delle elezioni amministrative di maggio 2011 che si presenta una evidente mutazione di tendenza generale.

La principale coalizione di opposizione appare da quel momento nettamente più competitiva, e le scommesse sulla sua vittoria da parte degli italiani registrano un incremento progressivo, fino a portare il Cs ad un vantaggio di quasi 20 punti percentuali. Il clima di opinione, dopo i risultati delle Comunali e del referendum, evidenzia dunque il cambiamento di rotta nella percezione degli elettori: in questa occasione, il risultato finale sembra effettivamente dovuto ad un "passaggio diretto" delle scommesse da Governo a opposizione; il forte decremento del Cd non alimenta più, come è accaduto nel recente passato, l'area di incertezza, ma alimenta sensibilmente le opzioni a favore della vittoria del Cs. Un forte segnale, dunque, della situazione di generale ripresa di quell'area politica, forse più legata al disamore per l'attuale Governo che per meriti intrinseci dell'opposizione, come vedremo tra breve.

Fig. 2. Fiducia nel futuro del paese (Futuro): scarto Cd-Cs (mensile)



Fonte: IPSOS PA

Nella figura 2 vengono presentati i risultati del secondo indicatore di questo clima, l'indice chiamato Futuro, che si pone a metà strada tra la profezia del vincitore e l'orientamento politico specifico di ciascun intervistato. La domanda rivolta al campione è la seguente: "Pensando al futuro del paese, ha più fiducia nella coalizione di Cd o di Cs?". Non è un caso, quindi, che gli scarti tra le due coalizioni appaiano maggiormente limitati rispetto a Winner. Mentre quest'ultimo presenta infatti differenze molto sensibili e parecchio volatili, il confronto tra Cd e Cs nell'indice Futuro registra scarti più limitati. Una differenza dovuta ovviamente ad un minor numero di intervistati che "tradisce" la propria parte politica, attribuendo all'avversario maggiori capacità nella gestione complessiva della cosa pubblica. Ma anche questo secondo giudizio razionale degli intervistati ci permette di ottenere una visione più chiara del clima in cui il nostro presente sta navigando, e la sua direzione di marcia più attendibile.

Orbene, mentre Winner mostra una dinamica maggiormente articolata, con distacchi crescenti nel primo periodo di governo e nettamente decrescenti nell'ultimo quadrimestre, l'indicatore Futuro rimane su valori piuttosto costanti, oscillanti fino a giugno 2010 intorno ai 6-9 punti di scarto tra la fiducia nel Cd e quella nel Cs, per poi registrare anch'esso nel periodo successivo (settembre-novembre) una situazione particolarmente competitiva. Anche in questo caso, la rimonta del Cs lungo tutto il 2010 e il successivo ribaltamento degli scarti, fatto registrare nell'anno in corso, derivano da un deciso incremento di fiducia in quell'area politica, con una limitata diserzione di elettori di area governativa in favore dell'indecisione.

L'analisi di quanto sia accaduto nella percezione dell'operato di Governo e opposizione conferma quanto detto. Nella tabella 1 è riportato il riassunto dei giudizi degli elettori, intervistati con cadenza settimanale, in merito alle performance delle due coalizioni, con il confronto tra il primo e il secondo trimestre 2010: come si nota, il Governo Berlusconi, che pur gode di un maggiore consenso da parte della popolazione, sconta negli ultimi quadrimestri un forte declino delle valutazioni molto positive (voto da 7 a 10), con un deciso incremento di quelle molto negative, provenienti in particolare dall'area finiana, a seguito della rottura del Presidente della Camera con Berlusconi. Se si considera comunque che il totale dei giudizi almeno sufficienti sul Governo si attesta attorno al 35% dell'intero corpo elettorale, appare evidente la presenza ancora oggi di una significativa quota di elettori – seppur progressivamente in calo – che, pur non volendo votare per questo Governo, valutano positivamente il percorso operativo dell'esecutivo Berlusconi.

Lo stato di salute dell'opposizione è ancor oggi peggiore, nonostante il suo deciso miglioramento rispetto al passato più o meno recente: il suo operato viene giudicato negativamente da una quota che, sia pur in contrazione, rimane ancora del 66% degli intervistati; tali giudizi provengono da una percentuale minoritaria ma significativa anche di elettori di Cs, soprattutto dei

votanti del Partito democratico. In lieve incremento le dichiarazioni positive indirizzate all'opposizione, che passano dal 21% al 28% nel corso dell'ultimo quadrimestre.

*Tab. 1. Gradimento dell'operato di Governo e opposizione (confronto 1° trimestre 2010-trimestri 2011)*

		Valutazioni					
		positive voto 7-10	sufficienti voto 6	non sa	insufficienti voto 5	negative voto 1-4	totale
Governo	gen.-mar. 2010	37	16	3	16	28	100
	gen.-mar. 2011	27	11	2	17	43	100
	apr.-lug. 2011	24	11	3	18	44	100
Opposizione	gen.-mar. 2010	11	12	4	23	50	100
	gen.-mar. 2011	9	12	6	25	48	100
	apr.-lug. 2011	12	16	6	27	39	100

*Nota:* 20.000 casi circa per trimestre, rilevazione CATI.

*Fonte:* IPSOS PA

L'operato del Governo di Cd sembra dunque rientrare compiutamente, nel giudizio degli italiani, in quel trend tipico di ogni esecutivo che, giunto oltre la metà del suo mandato, subisce un deciso calo di consensi. È invece l'opposizione a registrare una tendenza in parte "incoerente" con le aspettative: nonostante la crisi del Governo, essa non riesce infatti ad incrementare decisamente le sue posizioni di possibile riferimento alternativo ai delusi del Cd. La vera opposizione a Berlusconi sembra essere oggi appannaggio più degli elettori che delle forze politiche, tanto che alcuni commentatori hanno evidenziato come la vittoria nelle ultime amministrative e nei referendum si debba soprattutto ad una sorta di "coalizione degli elettori", piuttosto che alla coalizione di opposizione.

\* Si ringrazia l'Istituto di ricerca IPSOS di Milano per l'utilizzo dei dati di sondaggio presentati in questo scritto.

## Oroscopo dei partiti

a cura di Silvia Testa

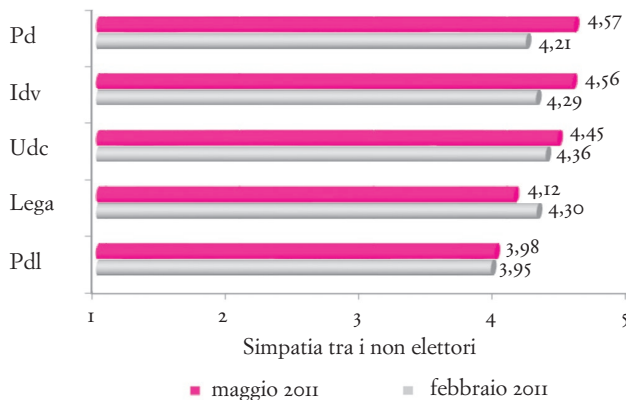
Nell'ultimo appuntamento con questa rubrica abbiamo lasciato le forze al Governo in calo di *appeal* presso gli elettori, ma ancora con spiragli di tenuta, e le forze all'opposizione sostanzialmente incapaci di capitalizzare le difficoltà dell'avversario. A tre-quattro mesi di distanza lo scenario sembra essere mutato sensibilmente, come testimoniano il successo del centro sinistra (Cs) e l'arretramento del centro destra (Cd) nelle Amministrative di maggio e nel successivo referendum (si veda il saggio di apertura del numero).

Ma come si manifesta questo cambiamento nei nostri indicatori di stato di salute dei partiti? Sotto quali aspetti, in termini di clima d'opinione, peggiorano i partiti della maggioranza e migliorano quelli di Cs?

In quel che segue cercheremo di rispondere a questi quesiti confrontando la situazione emersa dai sondaggi di maggio e dei primi giorni di giugno, con quella di febbraio<sup>1</sup>.

### *Pagelle ai partiti. Simpatia e Supporto premiano Pd e Idv*

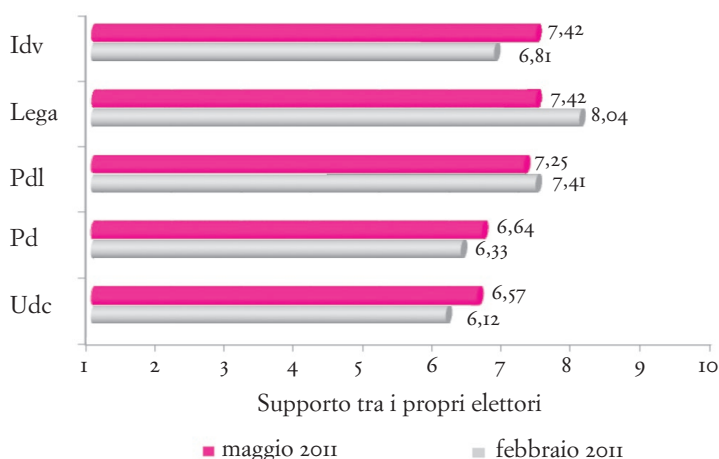
A partire dai giudizi di gradimento espressi dagli elettori nei confronti dei principali partiti politici italiani, abbiamo elaborato due indicatori: la Simpatia, intesa come gradimento medio (su una scala da 1 a 10) registrato tra i non elettori del partito, e il Supporto, calcolato come gradimento medio (su una scala da 1 a 10) espresso dagli elettori del partito.



<sup>1</sup> I dati provengono da indagini telefoniche settimanali, effettuate nei mesi di febbraio 2011 e maggio-giugno 2011 dall'Istituto IPSOS. I dati di giugno si riferiscono alla prima settimana del mese (preferendum). Il numero di casi impiegati nelle elaborazioni è circa 3.000 per ciascun periodo considerato. Si ringrazia l'Istituto IPSOS per aver concesso l'utilizzo dei dati.

Come si osserva dal grafico, Pd e Idv migliorano notevolmente in Simpatia rispetto a febbraio, avanzando ai primi posti della classifica. Nulla muta per le restanti formazioni, tranne per la Lega, la quale prosegue nel suo andamento altalenante, con miglioramenti e peggioramenti di quadrimestre in quadrimestre. Come a febbraio il partito che riscuote il minor gradimento tra quanti non sono disposti a votarlo è il Pdl.

Quando a esprimere il giudizio sono gli elettori intenzionati a votare il partito oggetto di valutazione (Supporto), i voti migliorano per i partiti all'opposizione, peggiorano per la Lega e rimangono invariati per il Pdl. La stabilità del Pdl, tuttavia, non va letta in modo ottimistico: i sostenitori più insoddisfatti hanno già indirizzato altrove la loro intenzione di voto, come riscontereremo più avanti con i dati dello *share*.



### *Pagelle ai leader. Segnali positivi per Bersani e Di Pietro*

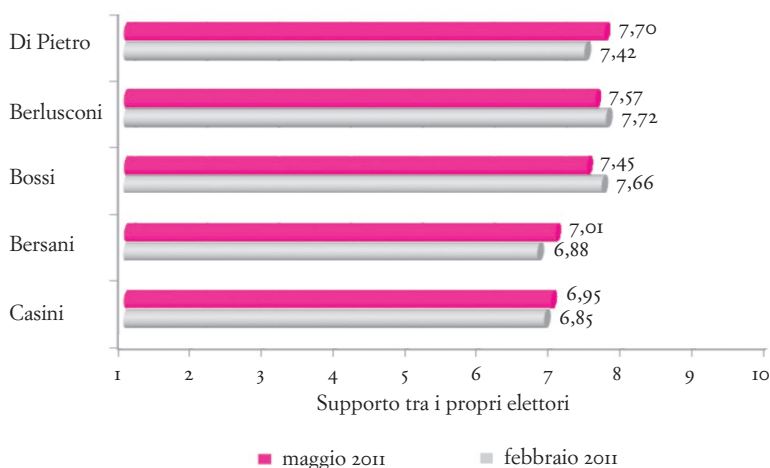
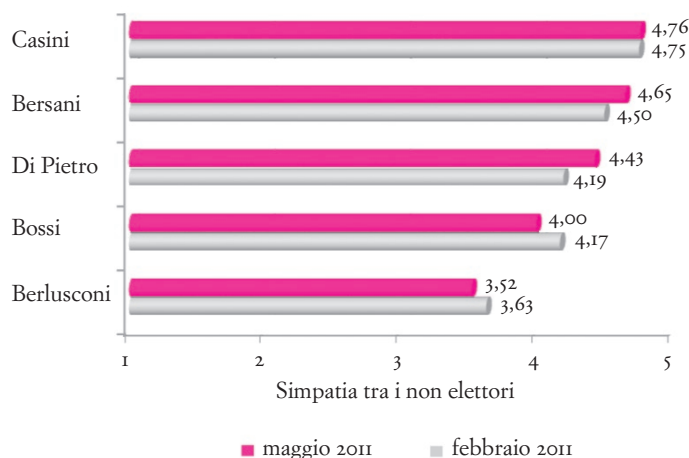
Adottando la stessa procedura usata per i partiti abbiamo valutato la Simpatia e il Supporto per i leader di partito, ottenendo i risultati riportati nelle due figure seguenti.

Sull'indicatore Simpatia la graduatoria dei leader rimane la medesima registrata a febbraio, ma rispetto ad allora Bersani e Di Pietro sono in ascesa, mentre Bossi è in flessione. Il calo registrato da Berlusconi non è tale da risultare statisticamente rilevante.

Quando sono gli elettori del partito ad esprimersi, la graduatoria, come di consueto, cambia: Di Pietro, Berlusconi e Bossi ottengono pagelle tra il discreto e il più che discreto, Bersani e Casini ricevono le pagelle più severe. Va comunque segnalato che il giudizio su Bersani è migliorato in modo statisticamente significativo rispetto a febbraio. Sulla stabilità del giudizio su



Berlusconi valgono le considerazioni fatte in precedenza: con uno share in calo tale risultato non è incoraggiante.



**Share e Winner:** segnali inequivocabilmente a favore del centro sinistra

Il quadro che emerge dallo share, ossia in termini di percentuale di voti validi sulle intenzioni di voto, è molto chiaro: il Pd si rafforza notevolmente, tornando sopra il 30%; il Pdl arretra vistosamente, scendendo sotto il 30%. Al tempo stesso lo share del “voto non espresso” (indecisi, astenuti e reticenti) diminuisce, molto plausibilmente per effetto del clima elettorale delle Amministrative di maggio: tipicamente, in prossimità di consultazioni elettorali le dichiarazioni di indecisione diminuiscono.

Incrementano lo share del Pd ex elettori insoddisfatti che, provvisoriamente, nelle indagini precedenti si erano dichiarati indecisi o intenzionati ad astenersi dal voto o a votare formazioni più a sinistra del Pd. Il Pdl cede potenziali elettori alla Lega, all'Udc e all'area degli indecisi. La stabilità dell'Udc risulta essere il saldo di due movimenti entrambi verso sinistra: attrazione di voti del Pdl e cessione di voti al Pd.

Il Winner, ossia la previsione del vincitore se ci fossero nuove elezioni, conferma i risultati precedenti. Nel Cs è tornata la fiducia: i 3/4 degli elettori di Pd e Idv pronosticano la vittoria della propria parte politica, anche tra gli elettori dell'Udc

prevala la convinzione che sia il Cs ad avere maggiore possibilità di vittoria, l'ottimismo degli elettori di Pdl e Lega cala sensibilmente. Infine, coloro che non hanno espresso un'intenzione di voto valida si dividono in tre par-

Winner % a favore del Cd	Feb. 2011	Mag. 2011
Rc + Sel	38,3	15,1
Pd	36,2	17,5
Idv	31,2	16,9
Udc	55,6	28,7
Pdl	86,6	75,6
Lega	77,2	65,4
indecisi	37,4	28,1
non voto	41,7	27,0
non risp.	38,9	30,6

Share % validi	Feb. 2011	Mag. 2011	Eur. 2009	Pol. 2008
Rc + Sel	8,9	7,8	3,4	6,5
Pd	26,7	32,3	28,6	33,2
Idv	4,9	5,7	8,0	4,4
Udc	6,1	5,9	6,5	5,6
Pdl	33,8	29,7	35,3	37,4
Lega	9,5	10,0	10,2	8,3
Destra	1,8	1,6	3,0	2,4
Fli	3,1	2,1	-	-
Api	0,3	0,5	-	-
Grillo	2,8	3,7	-	0,2
% corpo elett.				
indecisi	20,2	17,6	-	-
non voto	10,5	7,5	-	-
non risp.	8,5	12,0	-	-

ti quasi di uguale consistenza numerica tra quanti ritengono il Cd il vincitore più probabile, quanti il Cs e quanti non vogliono rispondere o si dichiarano incerti.

Tutti gli indicatori, dunque, concordano nel segnalare un grave calo di favore verso le forze di Governo e una ripresa del Pd. Questi risultati, sebbene siano in parte "dopati" dall'effetto mediatico (si pensi al "trionfalismo" del Cs a seguito della vittoria di Pisapia e di De Magistris alle elezioni comunali di Milano e Napoli) e sebbene sia fisiologico un calo di consenso per le forze al Governo a metà legislatura, secondo la ormai nota curva di Schmitt, non vanno sottovalutati.

### 1. Sistema MEI e rating elettorale

La sigla **MEI** sta per **Main Electoral Indicators**, e designa un piccolo gruppo di indicatori selezionati per descrivere lo stato del sistema politico-elettorale. L'idea generale è molto simile a quella degli indicatori macroeconomici e di borsa: concentrare in pochi numeri fondamentali le informazioni che permettono di cogliere l'andamento di un determinato sistema.

Gli indicatori così costruiti servono a due scopi principali. Il primo è “prendere il polso” dell'elettorato e dell'opinione pubblica in generale: fiducia nelle istituzioni, interesse per la politica, “pagelle” ai partiti e ai leader, mobilità elettorale e così via.

Il secondo è valutare lo stato di salute dei due schieramenti politici principali. Polena ha messo a punto un sistema di *rating elettorale* che, nella sua ispirazione, ricalca molto da vicino quello in uso in campo finanziario per valutare le obbligazioni (*bond rating*). Si tratta della scala a 10 posti introdotta da John Knowles Fitch nel 1924 e attualmente adottata dalla massima autorità del settore (Standard & Poor's). In tale scala il rating più alto è AAA (massima affidabilità: buoni del tesoro del Governo tedesco) e quello più basso è D (Default, o fallimento: bond Parmalat).

Convertita in termini elettorali la scala diventa:

AAA	massimo consenso
AA	alto consenso
A	medio consenso
BBB	consenso sufficiente
<hr/>	
BB	consenso quasi sufficiente
B	consenso insufficiente
CCC	crisi di consenso
CC	grave crisi di consenso
C	gravissima crisi di consenso
D	collasso

Il confine fra la zona di sicurezza e quella di rischio è collocato fra un rating BBB (consenso “sufficiente”) e uno BB (consenso “quasi sufficiente”), proprio come nel sistema di rating delle obbligazioni la discesa da BBB a BB segnala l'abbandono dei titoli sicuri (*investments bonds*) e il passaggio a titoli rischiosi o speculativi (*junk bonds*).

Nel nostro sistema di valutazione un rating di tipo A può essere attribuito a un determinato schieramento solo se, nell'opinione pubblica, i giudizi positivi su quello schieramento prevalgono su quelli negativi. Altrimenti, quali che siano le intenzioni di voto, il rating massimo attribuibile è BBB.

Le fonti da noi utilizzate per il rating dei due schieramenti sono molto varie, e possono (in piccola parte) cambiare da quadrimestre a quadrimestre a seconda del tipo di dati resi pubblici da quotidiani, periodici, istituti demoscopici e di ricerca. Fra questi ultimi vorremmo ringraziare, in particolare, l'Istituto IPSOS.

## 2. Il secondo quadrimestre del 2011

Nel passaggio dal primo al secondo quadrimestre del 2011 gli indicatori considerati per il rating segnalano un cambiamento favorevole al centro sinistra e, soprattutto, denunciano uno stato di sofferenza del partiti di maggioranza.

Tab. 1. Sistema MEI: quadro sinottico delle variazioni quadrimestrali

Nome indicatore	Significato	Variazione
		I 2011 → II 2011
<i>Swing</i> proporzionale	Peso partiti Cd <i>versus</i> peso partiti Cs	Verso il Cd ma molto vicino all'equilibrio
<i>Swing</i> Pdl-Pd	Peso Pdl <i>versus</i> Pd	In equilibrio
Winner	Pronostici per il centro destra <i>versus</i> pronostici per il centro sinistra	Verso il centro sinistra
Autocollocazione sinistra-destra	Posizione media sul continuum sinistra-destra	Lieve squilibrio verso sinistra
Giudizio sul Governo	Percentuale giudizi positivi meno percentuale giudizi negativi	Negativo e in peggioramento
Giudizio sull'opposizione	Percentuale giudizi positivi meno percentuale giudizi negativi	Negativo ma in miglioramento
Futuro del Paese	Fiducia relativa in un futuro governo di centro destra o centro sinistra	Verso il centro sinistra

Nota: Cs indica centro sinistra, Cd sta per centro destra.

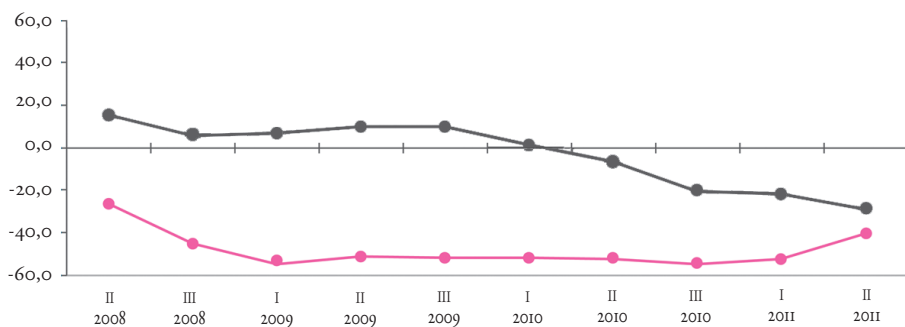
Le preferenze dichiarate nelle intenzioni di voto per i due principali partiti di destra e sinistra sono pressoché le medesime: lo swing Pd-Pdl è in sostanziale equilibrio perché il Pd recupera qualche punto percentuale e il Pdl arretra rispetto al quadrimestre precedente. Analogamente, quando si considerano i due schieramenti di centro destra e centro sinistra si osserva un quasi pareggio, con lo schieramento di maggioranza ancora in vantaggio per un soffio di preferenze, nonostante la contrazione del sostegno alla Lega, evidentemente ben bilanciata dalla speculare contrazione delle preferenze accordate all'Italia dei valori.

In termini di atteggiamenti politici e orientamenti futuri, come segnalato nei precedenti numeri della rivista, il centro destra ha visto diminuire il proprio sostegno di quadrimestre in quadrimestre, sin dalla metà del 2010. Questo processo di erosione progressiva è ora giunto ad una svolta, perché nel secondo quadrimestre del 2011 i cittadini intervistati non ritengono più che il centro destra sarebbe in grado di vincere le elezioni politiche se si andasse oggi alle urne.

A peggiorare ulteriormente il quadro altri due elementi: il calo di fiducia verso le capacità del centro destra di governare le sorti del paese, già rilevato ad inizio anno, e la caduta di stima verso l'esecutivo, iniziata sin dal maggio 2010.

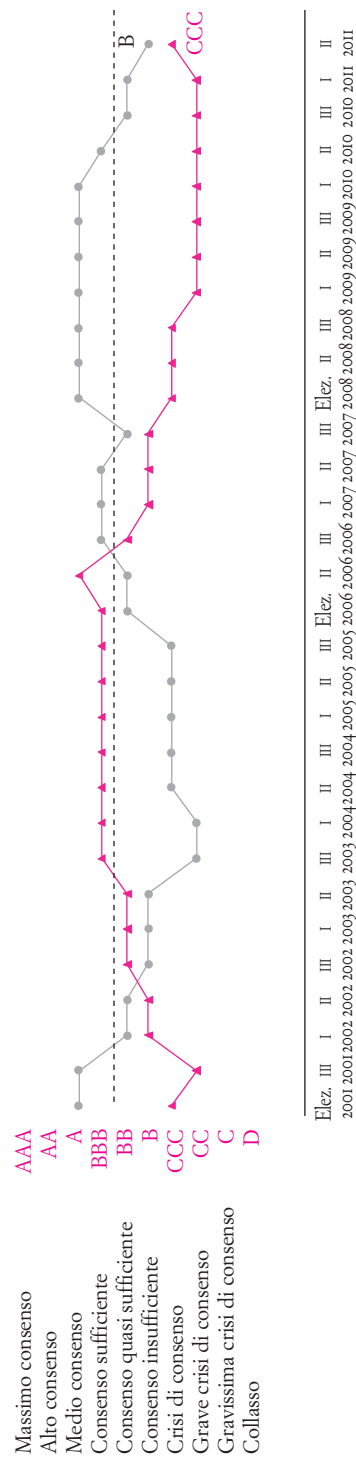
La figura 1 illustra l'andamento dei giudizi attribuiti a Governo e opposizione, e mostra in modo eloquente che i cittadini italiani sono anzitutto e in massima parte scontenti dell'operato dei partiti presenti in Parlamento. Ciò riguarda da sempre l'opposizione ed è diventato una realtà per i partiti di governo a partire da metà 2010, periodo in cui per la prima volta i giudizi negativi sull'esecutivo hanno superato quelli positivi. Ma c'è di più: in un anno il giudizio sul Governo Berlusconi è peggiorato molto, tanto da convergere verso il pessimo giudizio attribuito all'opposizione.

*Fig. 1. Indici di consenso: differenza tra giudizi positivi e negativi attribuiti a Governo (in nero) e opposizione (in rosso)*



In chiusura, tutti gli indicatori hanno delle variazioni positive per il centro sinistra. E tuttavia, nel valutare il bilancio del quadrimestre dobbiamo tener conto del clima di opinione pro centro sinistra generatosi a seguito delle elezioni amministrative di maggio 2011, nonché della mobilitazione attivata dalla consultazione referendaria. Entrambi portano a dire che gli spostamenti pro sinistra degli indicatori hanno una porzione “emotiva”, ovvero sono inflazionati dalle contingenze politiche. Da quando esiste questa rubrica l'intenzione di chi ha determinato il rating è sempre stata di registrare lo stato di salute del centro destra e del centro sinistra prescindendo, per quanto possibile, dalle fluttuazioni indotte dalle contingenze politiche e dal clima di opinione. Per questa ragione pare appropriato riconsiderare in modo prudentiale il rating del centro sinistra, ovvero farlo avanzare soltanto in posizione CCC (crisi di consenso). Al contrario le progressive variazioni in negativo degli indicatori a carico del centro destra segnalano un andamento tendenziale, iniziato ben prima del maggio 2011, non più trascurabile, che porta a declassare in posizione B (consenso insufficiente) il rating del centro destra.

Fig. 2. Rating del centro destra (in grigio) e del centro sinistra (in rosso)







## Attività parlamentare

a cura di Francesco Marangoni

Nel corso del quadrimestre marzo-giugno 2011 il Parlamento italiano ha licenziato 27 nuove leggi. Un ritmo di produzione legislativa dunque analogo a quello dei quattro mesi precedenti (quando le leggi approvate in via definitiva da Camera e Senato erano state 25).

Se spostiamo l'analisi oltre le dimensioni quantitative del volume della legislazione approvata, possiamo osservare dinamiche interessanti, e alcune conferme a tendenze, ormai di medio periodo, che già in precedenza avevamo avuto modo di registrare.

Come di consueto, quindi, con la tabella 1 disaggreghiamo le leggi promulgate nel quadrimestre (oltre che per mese di pubblicazione sulla gazzetta ufficiale) in base al tipo di iniziativa. Scopriamo così come delle 27 proposte di legge giunte ad approvazione definitiva, 18 (pari a circa il 67%) siano di iniziativa governativa e 9 (poco più del 33%) siano state presentate da deputati e senatori.

Tab. 1. Leggi approvate dal Parlamento per mese di pubblicazione e origine (marzo-giugno 2011)

Origine	Mar. 2011 (% sul totale)	Apr. 2011 (% sul totale)	Mag. 2011 (% sul totale)	Giù. 2011* (% sul totale)	Quadrimestre (% sul totale)
Di origine governativa	4 (80,0)	2 (33,4)	7 (77,8)	5 (71,4)	18 (66,7)
<i>Ddl</i>	—	—	—	2 (28,6)	2 (9,5)
<i>Delega</i>	—	—	—	—	—
<i>DL</i>	—	1 (16,7)	3 (33,3)	1 (14,3)	5 (23,8)
<i>Ratifiche</i>	4 (80,0)	1 (16,7)	4 (44,5)	2 (28,6)	11 (52,4)
Di origine parlamentare	1 (20,0)	4 (66,6)	2 (22,2)	2 (28,6)	9 (33,3)
Totale	5 (100)	6 (100)	9 (100)	7 (100)	27 (100)

\* Al 25 giugno 2011, comprese leggi approvate definitivamente dal Parlamento, ma non ancora promulgate o pubblicate.  
Fonte: elaborazione su dati tratti da [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it)

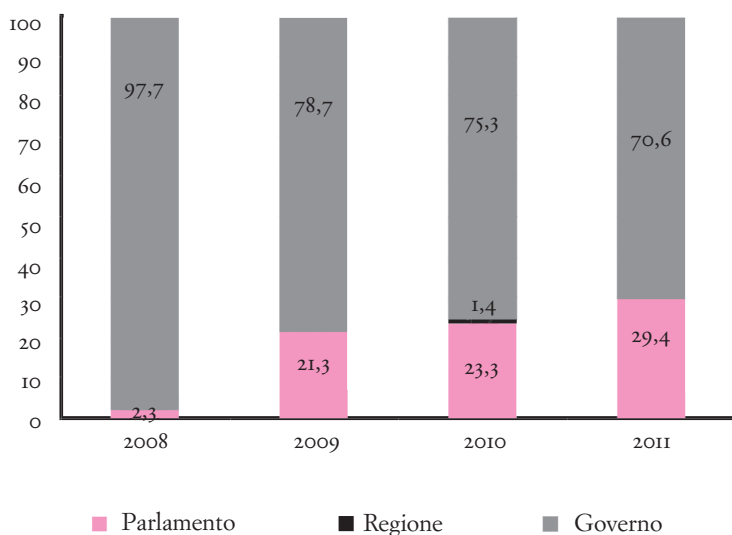
Osserviamo poi come delle 18 leggi di origine governativa, 11 riguardano la ratifica di accordi e trattati internazionali. Così, se escludiamo ancora una volta questo tipo di provvedimenti dal computo degli atti legislativi più “significativi” (almeno come impatto potenziale sulle politiche pubbliche),

il peso relativo della legislazione di origine parlamentare sale a oltre il 56% (sulle 16 leggi rimanenti).

Ci pare allora di poter confermare l'impressione già accennata nello scorso numero circa il progressivo indebolimento del potere di agenda del Governo. Da una parte (è bene ripeterlo), col trascorrere della legislatura possiamo considerare come fisiologica la tendenza a un qualche "ri-bilanciamento" tra leggi di origine parlamentare e quelle derivanti dall'azione di Governo. Dall'altra, però, il rallentamento più visibile dell'esecutivo come "motore" della legislazione coincide, e ne è quindi con ogni probabilità effetto almeno parziale, con l'indebolimento della compagine governativa dovuto alle tensioni interne alla stessa coalizione di Governo e alle note vicende politico-elettorali.

Così, nel corso dei primi sei mesi del 2011, il volume relativo dell'iniziativa governativa sulla legislazione approvata si è attestato poco sotto il 71% (contro poco meno del 30% occupato dalle norme di origine parlamentare): un dato, come vediamo con la figura 1, che fa segnare una nuova contrazione rispetto alle stesse percentuali calcolate su base annuale dall'inizio della legislatura: quando lo spazio occupato dalle "leggi del Governo" si era attestato al 75% e a circa il 79%, rispettivamente, nel 2010 e nel 2009, e a quasi il 98% nei primi mesi di legislatura (maggio-dicembre 2008).

*Fig. 1. Composizione percentuale della legislazione approvata nella XVI Legislatura per iniziativa*



Fonte: elaborazione su dati tratti da [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it)

Tra le leggi più significative approvate dal Parlamento nel corso del quadrimestre sotto osservazione è da ricordare, non fosse altro che per il “peso mediatico” che ha riscontrato, la legge di conversione del decreto che, tra le altre cose<sup>2</sup>, stabiliva la moratoria del programma nucleare (legge n. 75 del 2011): norma poi di fatto superata dagli esiti del referendum dell’11 e 12 giugno.

Approvato anche in via definitiva il disegno di legge che istituisce il garante per l’infanzia (legge non ancora promulgata nel momento in cui si scrive): un provvedimento promosso dal Governo su iniziativa del Ministro per le Pari Opportunità Mara Carfagna, e che ha avuto un iter parlamentare complesso o, quanto meno, decisamente lungo, essendo stato licenziato in via definitiva lo scorso 22 giugno, dopo 923 giorni dalla data di presentazione in Parlamento (945 giorni dal momento dell’approvazione dello stesso disegno di legge in Consiglio dei Ministri).

Approvato poi un progetto di legge di origine parlamentare in materia di tutela del rapporto tra detenute madri e figli detenuti (legge n. 62 del 2011)<sup>3</sup>.

Approvata infine una legge (n. 85 del 2011) che proroga i termini per l’esercizio della delega al Governo in materia di federalismo fiscale.

## **1. Iniziativa legislativa del Governo**

Osserviamo più da vicino l’attività di iniziativa legislativa dell’esecutivo. Lo facciamo intanto in riferimento al quadrimestre marzo-giugno 2011. Quattro mesi che hanno visto il governo inviare in Parlamento 25 proposte di legge (tab. 2). Di queste, nove riguardano la ratifica di accordi e trattati internazionali. Sei sono i decreti d’urgenza, mentre sono dieci i rimanenti disegni di legge: di cui tre richieste di delega al Parlamento<sup>4</sup>.

Nell’intera legislatura (ultime due colonne della tabella 2), così, il peso relativo delle ratifiche si attesta al 40,5%, mentre risulta di circa il 28% quello della decretazione d’urgenza, e di poco meno del 32% quello dei disegni di legge.

Se poi, come facciamo solitamente, escludiamo dall’analisi le proposte di ratifica di trattati internazionali, il volume occupato dai decreti legge sale a circa il 47% dell’iniziativa di Governo (76 decreti legge su un totale di 163 iniziative).

Oltre il 15% è costituito da disegni di legge delega (in tutto 17) o comunque contenenti disposizioni di delega (9). Poco più del 37% i disegni di legge ordinari (61 quelli presentati dall’esecutivo dall’inizio della legislatura).

*Tab. 2. Le iniziative legislative varate dal Consiglio dei Ministri (al 25 giugno 2011)*

Tipo iniziativa	Marzo-giugno 2011		XVI Legislatura	
	N.	% su totale iniziative	N.	% su totale iniziative
Disegni di legge	10	40,0	87	31,8
<i>Ordinari</i>	7	28,0	61	22,3
<i>Delega</i>	3	12,0	17	6,2
<i>Ordinari contenenti deleghe</i>	—	—	9	3,3
Ratifiche trattati internazionali	9	36,0	111	40,5
Decreti legge	6	24,0	76	27,7
Totale	25	100,0	274	100,0

*Fonte:* archivio CIRCAP (Università degli Studi di Siena) sull'attività legislativa dei governi italiani

## 2. Il successo del Governo in Parlamento

Il Governo Berlusconi IV gode di un tasso di successo parlamentare tutto sommato piuttosto elevato. Circa il 75% delle iniziative legislative inviate in Parlamento dall'esecutivo è stato infatti già definitivamente trasformato in legge dagli organi di Camera e Senato (tab. 3).

In realtà, si deve registrare come la capacità del Governo di “passare in Parlamento” si attesti su livelli percentuali più bassi (di poco sopra il 69%) quando la stessa “misura” sia effettuata senza tenere in conto le ratifiche di trattati e accordi internazionali.

Più in generale, non possiamo che ribadire un dato più volte sottolineato nelle nostre periodiche rilevazioni nel corso dell'attuale legislatura: e cioè come l'esecutivo sia riuscito a portare a casa molte delle iniziative proposte *by-passando* spesso le procedure ordinarie e ricorrendo a strumenti molto più veloci e “sicuri” come i decreti d'urgenza: convertiti in legge in circa il 95% dei casi<sup>5</sup>. Per contro, i disegni di legge (ratifiche escluse) sono fermi a una percentuale di successo pari a circa il 47% di quelli inviati alle Camere<sup>6</sup>.

Tab. 3. Tasso di successo parlamentare delle iniziative legislative dell'esecutivo

Tipo iniziativa	N.	% su iniziative dello stesso tipo
Disegni di legge	41	47,1
<i>Ordinari</i>	30	49,2
<i>Delega</i>	5	29,4
<i>Ordinari contenenti deleghe</i>	6	66,7
Ratifiche trattati internazionali	91	82,0
Decreti legge	72	94,7
Totale	204	74,5

Fonte: archivio CIRCAP (Università degli Studi di Siena) sull'attività legislativa dei governi italiani

## NOTE

<sup>1</sup> Vista anche la durata tendenzialmente maggiore dell'iter di approvazione delle iniziative di deputati e senatori rispetto a quelle dell'esecutivo.

<sup>2</sup> Si tratta infatti di un vero e proprio decreto *omnibus* che presenta norme in materia di «incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di moratoria nucleare, di partecipazioni della Cassa depositi e prestiti, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale della regione Abruzzo».

<sup>3</sup> Un progetto di legge presentato alla Camera il 29 aprile 2008 dagli onorevoli Brugger e Zeller e poi approvato in via definitiva (in testo unificato insieme ad altre iniziative parlamentari) il 30 marzo 2011.

<sup>4</sup> In materia rispettivamente di: riassetto della normativa sulla sperimentazione clinica; riforma del Titolo II, Libro I del Codice Civile; istituzione della Conferenza della Repubblica.

<sup>5</sup> Nel momento in cui si scrive sono ancora all'esame del Parlamento due decreti legge, tra cui il cosiddetto "Decreto Sviluppo", varato dal Consiglio dei Ministri il 5 maggio 2011 e attualmente all'esame del Senato, dopo essere stato approvato in prima lettura dalla Camera (con apposizione della questione di fiducia da parte del Governo), lo scorso 21 giugno.

<sup>6</sup> I disegni di legge approvati, per altro, hanno percorso mediamente iter parlamentari abbastanza lunghi: circa 204 giorni dalla loro presentazione in Parlamento da parte del Governo. Con differenze per altro sostanziali tra i disegni di legge delega (che hanno impiegato in media oltre 317 giorni prima di essere licenziati da Camera e Senato) o contenenti disposizioni di delega (313 giorni), e gli altri disegni di legge ordinari (in Parlamento, mediamente, per circa 164 giorni prima di diventare legge).



## Dietro i numeri *L'Italia si sta impoverendo?*

*a cura di Paolo Feltrin*

Qualche mese fa è stato presentato il Rapporto annuale ISTAT che descrive la situazione del paese nel 2010. Secondo il presidente dell'Istituto, Enrico Giovannini, «l'Italia ha realizzato la performance di crescita del Pil peggiore tra tutti i paesi dell'Unione europea, con un tasso di sviluppo medio annuo pari allo 0,2% contro l'1,1% dell'Ue». Un dato su tutti, però, ha scatenato polemiche, interpretazioni e dibattiti: quello relativo alla povertà. Secondo l'ISTAT, la stagnazione economica si è tramutata in una perdita del potere d'acquisto da parte delle famiglie. A causa di ciò, per poter avere un tenore di vita dignitoso, gli italiani sono costretti a intaccare i propri risparmi o a limitare la propria propensione al risparmio (9,1% nel 2010, valore più basso dal 1990). Nella descrizione fornita dall'ISTAT, un dato in particolare ha colpito l'interesse di media, commentatori e politici: in Italia una quota consistente dei cittadini, il 24,7% della popolazione, circa 15 milioni, «sperimenta il rischio di povertà o di esclusione sociale».

Su questo dato si sono palesate interpretazioni diverse e anche qualche critica. Qual è allora la reale condizione in cui vive il paese?

Ogni anno l'ISTAT fornisce due misure diverse di povertà: una assoluta, basata sulla valutazione monetaria di un paniere di beni e servizi considerati essenziali, e una relativa, basata sulla distribuzione della spesa per consumi.

La prima è calcolata sulla base della spesa necessaria ad acquistare un paniere di beni considerati fondamentali. Di conseguenza, la soglia di povertà assoluta corrisponde alla spesa mensile minima necessaria per acquistare questi beni e varia in base alla dimensione familiare, all'età dei suoi componenti, all'area geografica di provenienza e all'ampiezza demografica del comune di residenza.

La povertà relativa, invece, misura la difficoltà nella fruizione di beni e servizi, riferita a persone o ad aree geografiche, in rapporto al livello economico medio di vita dell'ambiente o della nazione. Secondo questo indicatore, ad esempio, una famiglia di due persone si considera povera quando la sua spesa per consumi è inferiore o pari a quella media procapite.

La principale differenza fra le due definizioni consiste nel fatto che la povertà relativa confronta la situazione di ciascuno con quella dell'intera popolazione della sua area di riferimento, mentre quella assoluta riguarda solo il singolo nucleo familiare ed è collegata ad uno stato di privazione che impedisce l'acquisto di alcuni beni considerati indispensabili per il soddisfacimento di bisogni primari.

Qual è la descrizione del paese che si ricava utilizzando questi due indici?

In entrambi i casi l'Italia appare un paese in cui l'incidenza della povertà sembra relativamente contenuta e stabile nel tempo, ma caratterizzata da una eterogeneità territoriale che non ha molti eguali nei paesi più sviluppati.

Osservando nel dettaglio i dati si scopre che l'incidenza della povertà relativa (tab. 1) è progressivamente diminuita dal 2004 (11,7%) al 2009 (10,8%), mentre l'incidenza della povertà assoluta (tab. 2) ha seguito un trend inverso, che l'ha portata a raggiungere il 4,7% nel 2009 rispetto al 4,0% rilevato nel 2005.

*Tab. 1. Povertà relativa per ripartizione geografica e intensità della povertà – Anni 2004-2009 (valori percentuali)*

Anno	Incidenza della povertà relativa				Intensità della povertà
	Nord	Centro	Sud	Italia	
2004	4,7	7,3	25,0	11,7	21,9
2005	4,5	6,0	24,0	11,1	21,3
2006	5,2	6,9	22,6	11,1	20,8
2007	5,5	6,4	22,5	11,1	20,5
2008	4,9	6,7	23,8	11,3	21,5
2009	4,9	5,9	22,7	10,8	20,8

Fonte: ISTAT, Indagine sui consumi delle famiglie

*Tab. 2. Povertà assoluta per ripartizione geografica e intensità della povertà – Anni 2005-2009 (valori percentuali)*

Anno	Incidenza della povertà assoluta				Intensità della povertà
	Nord	Centro	Sud	Italia	
2005	2,7	2,7	6,8	4,0	17,7
2006	3,3	2,9	6,1	4,1	16,4
2007	3,5	2,9	5,8	4,1	16,3
2008	3,2	2,9	7,9	4,6	17,0
2009	3,6	2,7	7,7	4,7	17,3

Fonte: ISTAT, Indagine sui consumi delle famiglie



Entrambi gli indicatori sono però il frutto di dinamiche diverse sul territorio italiano. La distribuzione (e l'andamento) dei due indici non è infatti uniforme nelle diverse parti del paese. Nel 2009 l'incidenza della povertà relativa italiana (10,8%) è conseguenza di tre situazioni completamente differenti: al Nord il dato è sotto il 5%, al Centro è di un punto superiore, mentre al Sud quadruplica, attestandosi intorno al 23%.

Discorso analogo può essere fatto per quanto concerne la povertà assoluta, dove il dato italiano (4,7%) è frutto di situazioni opposte: al Centro (2,7%), infatti, si registrano livelli di incidenza circa un terzo inferiori rispetto a quelli rilevati nel Sud (7,7%).

Anche l'evoluzione nel tempo di questi due indici evidenzia come l'andamento nazionale sia in realtà riconducibile a situazioni molto eterogenee fra loro.

La crescita della povertà assoluta (+0,7% dal 2005) è dovuta soprattutto all'aumento dell'incidenza registrato al Nord e al Sud, parzialmente attenuato dalla tenuta del Centro.

Per quanto riguarda la povertà relativa, invece, la situazione appare in miglioramento rispetto al 2004, con una diminuzione dell'incidenza di quasi un punto percentuale. In questo caso le performance migliori sono registrate nel Centro (-1,4%) e soprattutto al Sud (-2,3%), mentre il Nord peggiora leggermente la sua situazione. Anche questa volta, quindi, il dato nazionale è frutto di situazioni e tendenze molto diverse fra loro.

Il dato su cui i media si sono concentrati di più è però quello relativo al rischio di povertà e esclusione sociale, anche perché con esso possono essere fatti raffronti a livello europeo.

Gli indicatori individuati per misurare questo aspetto sono tre (cfr. *Rapporto annuale ISTAT 2010*):

- la quota di persone a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali;
- la quota di persone in situazione di grave deprivazione materiale;
- la quota di persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa.

Dalla sintesi di questi tre elementi deriva un quarto indicatore che descrive la quota di persone a rischio di povertà o esclusione, che cioè sperimentano almeno una delle situazioni individuate dai tre indicatori precedenti.

Per quanto riguarda l'Italia, quasi un quarto dei residenti (24,7%) è a rischio povertà ed esclusione. Se si confronta questo dato con quello dei nostri partner europei si scopre che il rischio di povertà nel nostro paese è più alto sia che si faccia un confronto con i 27 paesi membri dell'Unione europea (23,1%), sia che lo si faccia con i 17 paesi che fanno parte dell'area Euro (21,2%).

Come si può vedere nella tabella 3, tra i maggiori paesi europei, l'Italia si situa nella parte bassa della classifica, non lontana da Spagna e Grecia che hanno subito in maniera molto pesante gli effetti della crisi economica iniziata nel 2008.

Tab. 3. Popolazione in famiglie a rischio di povertà o esclusione sociale nei maggiori paesi dell'Unione europea – Anni 2005, 2007 e 2009 (valori percentuali)

Paesi	2005	2007	2009
Francia	18,9	19,0	18,4
Germania	18,4	20,6	20,0
Regno Unito	24,8	22,8	22,0
Spagna	23,4	23,1	23,4
<b>Italia</b>	<b>25,0</b>	<b>26,1</b>	<b>24,7</b>
Irlanda	25,0	23,1	25,7
Grecia	29,4	28,3	27,6
UE 27	26,0	24,5	23,1
Area Euro (17 paesi)	21,4	21,7	21,2

Fonte: Eurostat, *Poverty and Social Exclusion Statistics*

Il dato complessivo è però, ancora una volta, frutto delle diverse peculiarità che caratterizzano il nostro territorio (tab. 4).

Analogamente a quanto rilevato per gli indici di povertà assoluta e relativa, il Sud e le Isole contribuiscono notevolmente ad alzare la media italiana e rappresentano le aree in cui si concentra la maggior parte delle persone a rischio di povertà. Se, infatti, il Nord nel suo complesso è intorno alla soglia del 15% e il Centro si attesta sul 19%, il Sud e ancor di più le Isole fanno segnare valori elevati, superiori di oltre 2 volte rispetto a quelli della parte più sviluppata del paese. Nel Mezzogiorno, le persone a rischio di povertà sono infatti il 38,7% della popolazione, mentre nelle Isole arrivano addirittura al 44,4%.

Tab. 4. Popolazione in famiglie a rischio di povertà in Italia per area geografica – Anno 2009 (valori percentuali)

Area	2009
Nord Ovest	15,6
Nord Est	14,7
Centro	19,4
Sud	38,7
Isole	44,4
Totale Italia	24,7

Fonte: ISTAT, EU-SILC

Un'ulteriore conferma del quadro finora descritto viene anche dall'analisi dei dati relativi al reddito disponibile delle famiglie italiane la cui distribuzione

si concentra per il 53% nelle regioni del Nord, per il 26% nel Mezzogiorno e per il restante 21% in quelle del Centro. La contrazione del reddito disponibile nel 2009, causata dalla crisi economica, non ha però colpito in misura omogenea le diverse aree territoriali: l'impatto è stato più forte nel Nord (-4,1% nel Nord Ovest e -3,4% nel Nord Est) e più contenuto al Centro e nel Mezzogiorno (rispettivamente -1,8% e -1,2%).

Secondo l'ISTAT la diminuzione del reddito disponibile è dovuta principalmente alla marcata contrazione dei redditi da capitale. La diminuzione del valore aggiunto, strettamente legata al rallentamento dell'attività produttiva in genere, si è trasferita sulle famiglie. Questo fenomeno è più evidente nelle regioni settentrionali, dove viene prodotto oltre il 54% del valore aggiunto. Le famiglie residenti al Sud hanno sentito meno gli effetti della crisi soprattutto grazie alla composizione settoriale della struttura produttiva del Mezzogiorno (maggiore impatto del pubblico impiego) e grazie alla tenuta degli interessi netti ricevuti dalle famiglie.

Bisogna infine sottolineare che anche i livelli occupazionali hanno un'influenza diretta sul rischio di povertà delle famiglie italiane. Nonostante questo, la perdita di posti di lavoro, registrata nel periodo 2008-10, ha modificato solo in parte le diverse misure di povertà. Gli effetti della crisi non sono stati così pesanti sui livelli di povertà, da un lato perché le famiglie che nel 2009 hanno sperimentato la perdita del lavoro mostravano livelli di deprivazione più elevati delle altre già in precedenza, dall'altro perché a perdere il lavoro sono stati soprattutto i giovani che vivevano ancora con i loro genitori e che fornivano spesso un contributo modesto al reddito familiare. Anche all'apice della crisi, quindi, la famiglia e il sistema di relazioni parentali hanno svolto il proprio ruolo di ammortizzatore sociale nei confronti dei giovani, affiancandosi alla cassa integrazione.

Dopo questo rapido *excursus* su alcuni dati socioeconomici utili a rilevare povertà (e ricchezza) del paese è possibile concludere, come hanno fatto numerosi commentatori dopo la presentazione del Rapporto annuale, che in Italia sta crescendo il rischio di povertà?

I dati non ci consentono una risposta così *tranchant*. Se da una parte, infatti, aumenta l'incidenza della povertà assoluta, dall'altra diminuisce quella della povertà relativa. Se da una parte in Italia il rischio di povertà è più alto che in Europa, dall'altra il trend del nostro paese segnala una migliore performance nel periodo di crisi rispetto alla media dei paesi europei. Si può addirittura sostenere che il divario fra l'Italia e la media dei paesi europei sia ritornato quello del periodo pre-crisi.

Nel commentare il dato nazionale, infine, bisogna sempre avere molte cautele: tutti gli indicatori nascondono infatti l'eterogeneità tipica del tessuto economico italiano che appare attraversato da tendenze, come visto, molto differenti.

