

## La nuova stagione della rappresentanza

*di Dario Di Vico\**

Qualche tempo fa mi è capitato di sottolineare il paradosso di un paese, noto all'estero per il peso della sua concertazione, che in realtà soffre di (poca) rappresentanza, quasi quest'ultima da merce largamente presente sul mercato si fosse trasformata in bene scarso. Eppure è proprio così. A prima vista i sindacati italiani conservano una forza "materiale" che permette loro di tenere in vita una struttura capillarmente diffusa e consente ai responsabili organizzativi di esibire di tanto in tanto numeri crescenti di tesserati. La Confindustria, pur con qualche traversia dovuta al difficile equilibrio tra gruppi privati ed ex PPSS, continua a usufruire di un trattamento di prim'ordine da parte dei media e soprattutto resta un interlocutore privilegiato delle autorità di governo. Ma stiamo parlando della capacità delle confederazioni sindacali e datoriali di usufruire della rendita di posizione che si sono guadagnati negli anni, non certo di un movimento che si rinnova e che soprattutto ambisce a intercettare le discontinuità della domanda sociale. Prendiamo ancora i sindacati: devono gran parte delle loro nuove adesioni ai servizi che erogano sul territorio. Entrate in una sede sindacale del centro di Milano e vedrete molte persone che fanno la coda a questo o a quello sportello. I centri di assistenza fiscale, la consulenza per regolare il lavoro delle colf, i funzionari che si occupano del lavoro delle badanti, tutto concorre a far apparire le confederazioni come efficienti centri servizi. E l'assistenza per la redazione di un modello unico di un pensionato costa mediamente 80 euro. Lascio al lettore esercitarsi nelle moltiplicazioni che il caso suggerisce.

È chiaro che il format triangolare governo-confindustria-sindacati per quanto sia stato decisivo nel nostro Novecento oggi non riesce più a contenere l'articolazione della società. Quel format ha prodotto anche le sue "vite dei santi", su tutti Giovanni Agnelli e Luciano Lama, ma oggi amministra il credito accumulato, non ne produce di nuovo. Senza voler esagerare nella litania dei "quattro-milioni-di-imprese-e-otto-milioni-di-partite-IVA" è facile stilare un elenco di chi resta fuori da quel format: artigiani, commercianti, professionisti, giovani e immigrati. In sintesi, tutta la complessità sociale. E di conseguenza è facile aspettarsi molte novità: non è infatti possibile che due terzi della società accettino troppo a lungo di restare fuori dal circuito della visibilità.

La "grande crisi" una discontinuità l'ha sicuramente determinata con la nascita di Rete Impresa Italia, l'associazione che feda le cinque più importanti organizzazioni del commercio e dell'artigianato (Confcommercio, Confesercenti, CNA, Confartigianato e Casartigiani). Nel gergo degli addetti ai lavori viene chiamata "operazione Capranica", perché è lo sviluppo di una

\* Inviato del "Corriere della Sera".

prima assemblea di protesta anti-Visco che si ebbe al tempo dell'ultimo governo di centro sinistra e che vide le cinque confederazioni riunirsi nell'ex cinema romano Capranica, a due passi da Montecitorio. L'accelerazione del processo unitario, anche se solo a livello romano e non ancora trasferito sul territorio, è dovuta in qualche maniera ai colpi della recessione e alla buona risposta complessiva che le cinque organizzazioni, messe alla stretta, hanno saputo dare. Incalzate anche da qualche movimento spontaneo manifestatosi nel Cuneese e nel Varesotto, le confederazioni artigiane hanno mostrato una buona capacità di iniziativa e hanno persino cominciato a influenzare il processo di "agenda setting". Prendiamo la vicenda della moratoria dei debiti bancari firmata agli inizi di agosto del 2009. Nelle intenzioni doveva essere il più classico degli accordi triangolari (in omaggio al vecchio format), ma è bastato che un articolo del "Corriere della Sera" sollevasse il problema per mettere a nudo il re. Quella che doveva essere un'operazione gestita per evitare che chiudessero migliaia di aziende artigiane e di esercizi commerciali veniva decisa senza la presenza al tavolo delle loro organizzazioni. Il principio di realtà ha poi fortunatamente prevalso e accanto alla firma di Emma Marcegaglia l'accordo sulla moratoria ha visto anche quelle di Carlo Sangalli e degli altri presidenti.

Rete Imprese Italia si muove in una logica che per comodità definisco fusionista e che storicamente nel nostro paese è stata poco premiante sia in campo politico sia nella rappresentanza degli interessi. Il caso di studio è sicuramente quello dell'unità sindacale con il fallimento di tutti i progetti che via via nel tempo si erano proposti come obiettivo la fusione tra CGIL, CISL e UIL. A impedirla è stato il sempiterno tema del rapporto con la politica e soprattutto la CGIL non è mai riuscita a superare la concezione del "governo amico/nemico", bivio che invece le due organizzazioni storicamente collaterali della sinistra, CNA e Confesercenti, sono riuscite ampiamente a superare. Del resto di recente Ivan Malavasi, l'imprenditore emiliano che presiede la CNA, ha dichiarato che solo un quarto degli aderenti alla sua organizzazione alle elezioni politiche vota a sinistra, mentre in passato questa percentuale era attorno a quota 80. Ho potuto poi ascoltare direttamente i dirigenti della CNA spiegare ai propri aderenti che la nuova Rete Imprese Italia sarebbe stata *naturaliter* filogovernativa, ovvero che avrebbe avuto comunque un interlocutore primo nel governo in carica, a prescindere dalla composizione della coalizione. Si tratta sicuramente di un contributo alla modernizzazione della cultura della rappresentanza che viene da un mondo come quello dell'artigianato e del commercio a lungo diviso tra bianchi e rossi, tra seguaci di Peppone e don Camillo.

Il prossimo autunno sarà dirimente per capire quanto possa contare davvero Rete Imprese Italia e se, oltre al rafforzamento dell'azione di lobby (a Palazzo Chigi parleranno finalmente con una sola voce) e di copertura sindacale, ci sarà o no la capacità di incidere su materie certamente attinenti al

campo degli interessi degli associati ma anche dotate di valenza sistematica. Faccio un esempio: sarebbe importante che l'ex “club Capranica” si spendesse per la rivalutazione del lavoro manuale, un passo necessario per ridurre la sfasatura tra formazione e lavoro, tra scuola ed economia.

Personalmente penso che il fusionismo di Rete Imprese Italia potrebbe influenzare positivamente anche il mondo cooperativo ancora diviso in tre centrali. In passato ci sono stati più tentativi di costituire un più ampio *rassemblement* della cooperazione, ma sono falliti. Dopo il successo di “Capranica” si parla di riprendere a tessere la tela unitaria e stavolta forse con maggiori chance di successo proprio in virtù di una logica imitativa. Anche in questo caso il valore simbolico dell’operazione è elevato perché il coinvolgimento della Lega delle Cooperative in una logica di rappresentanza moderna e pragmatica segnerebbe il secondo step di quella modernizzazione a cui avevamo accennato prima a proposito della CNA.

Più tortuosa si presenta la strada per quanto riguarda il mondo dei professionisti. Non si riesce a far partire una discussione serena sugli Ordini e sul perimetro della loro azione, mentre resta alto il tasso di conflittualità tra le organizzazioni che a vario titolo si propongono di dare voce alle istanze di avvocati, ingegneri, architetti, medici. In qualche caso, vedi gli odontoiatri, siamo arrivati anche a contrapposizioni ruvide tra Ordine e ANDI, l’associazione dei dentisti, con minacce di provvedimenti disciplinari. La logica che non riesce a passare è quella di guardare la famosa luna e non il comodo dito. Senza ragionare sul futuro del terziario italiano e sulle strade per irrobustirlo ogni discussione sui professionisti è monca, riduttiva, alla fine cieca. Sono stati avviati di recente dei tentativi da parte di CNA e Confcommercio di istituire apposite sezioni di reclutamento nelle quali far affluire le adesioni dei professionisti. Penso che si tratti di operazioni non destinate al pieno successo. Non credo, infatti, che ai problemi di rappresentanza si possa dare risposta con *brand extension* dal basso verso l’alto. Un caso analogo è quello delle organizzazioni confederali CGIL e CISL che tentano di tesserare le partite IVA e creare così un ponte tra lavoro dipendente e lavoro autonomo. Non penso che l’esito, però, sia diverso, nonostante questi tentativi siano resi più attuali dalle distorsioni che attraversano il mondo delle partite IVA, con l’avanzare della mono-committenza che fa di molti lavoratori autonomi un ibrido. Nominalmente vivono sul mercato, ma nei fatti hanno un unico riferimento forte da cui dipende al 100% il loro fatturato. L’esperienza più interessante rivolta ad organizzare le partite IVA è forse quella di ACTA, l’associazione del terziario avanzato basata su Milano che mostra una sorprendente capacità di iniziativa e di elaborazione.

## Congiuntura politica

*a cura di Paolo Natale*

Cosa è accaduto in Italia dal punto di vista degli orientamenti di voto e del clima politico-elettorale negli ultimi quattro mesi? A circa metà legislatura, due anni e mezzo dopo le ultime elezioni politiche, e a sei mesi dalle ultime consultazioni quasi nazionali, le Regionali dello scorso marzo 2010, il favore che ha pervaso di sé l'esecutivo nei precedenti appuntamenti si è mantenuto stabile? Oppure le molte promesse della campagna elettorale, a fronte anche della crisi economica nazionale e internazionale, e di quella interna legata ai sempre più frequenti scontri all'interno della maggioranza, hanno reso più critico l'elettorato nei confronti del governo di centro destra?

Tra i temi e gli elementi più interessanti emersi, o riemersi, in questo ultimo periodo ne abbiamo presi in considerazione in particolare tre: il primo riguarda il problema della crescente disaffezione degli italiani nei confronti della politica in generale e dei partiti nello specifico; il secondo riguarda il significato che il federalismo riveste per i nostri concittadini, una sorta di nebuloso fantasma costantemente evocato, sebbene privo di contorni e contenuti precisi; il terzo è la crescente rilevanza che giocano nella definizione del clima di opinione i sondaggi politico-elettorali, in particolare quelli relativi alla popolarità dei leader nazionali. Ci soffermeremo brevemente su ciascuno di essi, cercando di evidenziarne i nodi non ancora risolti e l'impatto che questi temi potrebbero avere nella costruzione della futura agenda politica.

Accanto al consueto sguardo sul clima, questo è quanto esamineremo nelle pagine che seguono, che ci permetteranno di analizzare i primi mesi del terzo anno di vita del Berlusconi IV, insediatosi nel maggio 2008.

### I. Il governo Berlusconi: una (quasi) costante luna di miele

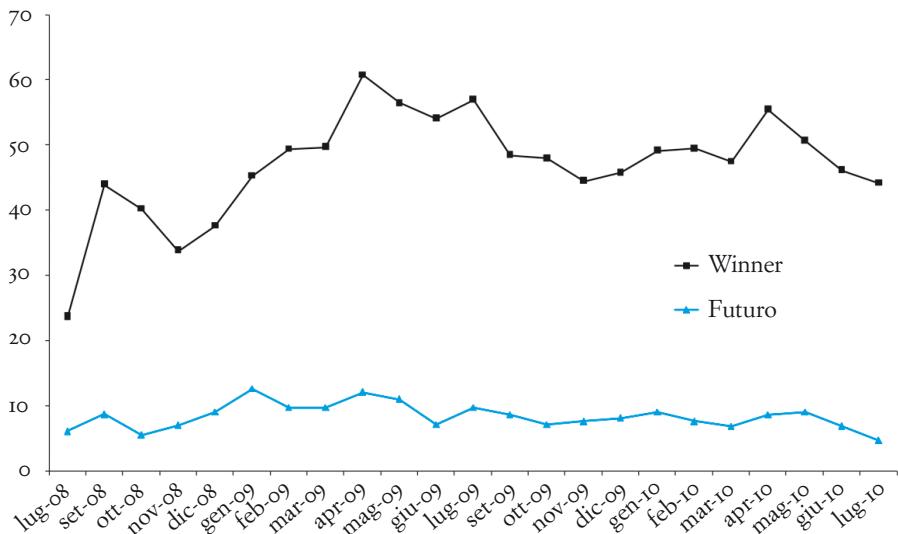
Vediamo dunque quanto è accaduto nei primi due anni e mezzo del governo Berlusconi dal punto di vista del clima di opinione politico-elettorale e del gradimento degli italiani nei confronti delle maggiori forze in campo, nei rispettivi ruoli di maggioranza e opposizione.

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 di centro destra (Cd) o di centro sinistra (Cs) alla quale si attribuisce maggior fiducia pensando al futuro del paese.

In figura 1 l'andamento di *Winner* conferma il dato relativo agli ultimi anni, che resta saldamente favorevole al Cd, con un picco formidabile registratosi nei mesi estivi dello scorso anno, quando il vantaggio (differenza

tra Cd-Cs) è giunto fino alla soglia del 60%. Dopo le elezioni regionali dello scorso marzo 2010, il declino del vantaggio competitivo si fa più evidente, con la contrazione di circa 10 punti percentuali nelle scommesse a favore della coalizione di governo. Il clima di opinione pare dunque evidenziare un costante regresso del favore verso la maggioranza, benché nella percezione degli elettori il distacco tra i due principali schieramenti resti nettamente orientato. Ma la sintesi complessiva non deve trarre in inganno: il risultato finale non è dovuto infatti ad un “passaggio diretto” da governo e opposizione, ma il decremento evidenziato dal Cd alimenta, al contrario, l’area di incertezza. Un primo piccolo segnale della situazione di generale disaffezione dei cittadini nei confronti della politica.

*Fig. 1. Indicatori di clima: scarto Cd-Cs (mensile)*



Sempre nella stessa figura 1, 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 costantemente di oltre 40 punti, il confronto tra Cd e Cs nell’indice Futuro vede distacchi contenuti a meno di un quarto, poco sotto il 10%. Dovuto 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 decrescenti – sia pur contenuti – nell'ultimo quadrimestre, l'indicatore Paese rimane su valori piuttosto costanti, oscillanti appunto intorno ai 6-9 punti di scarto tra la fiducia nel Cd e quella nel Cs. La rimonta finale del Cs, negli ultimi mesi, non è dovuta nemmeno in questo caso ad un incremento di fiducia in quell'area politica, ma alla diserzione di elettori di area governativa in favore dell'indescisione.

L'analisi di quanto sia accaduto nella percezione dell'operato di governo ed 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 diffuso consenso da parte della popolazione, sconta un forte declino delle valutazioni molto positive (voto da 7 a 10) che non passano peraltro nel "settore" negativo, bensì in quello dell'incertezza. Se si considera comunque che il totale dei giudizi almeno sufficienti sul governo si attesta in prossimità del 50%, appare evidente che anche una quota di elettori che non hanno votato, né voterebbero, questo governo valutano positivamente il percorso operativo dell'esecutivo Berlusconi.

Tab. 1. Gradimento dell'operato di Governo ed opposizione (medie ultimi 2 trimestri) (20.000 casi circa per trimestre, rilevazione CATI)

		Valutazioni					
		positive voto 7-10	sufficienti voto 6	insufficienti voto 5	negative voto 1-4	non sa	totale
Governo	gennaio- marzo	37	16	16	28	3	100
	aprile- giugno	32	16	16	29	7	100
Opposizione	gennaio- marzo	11	12	23	50	4	100
	aprile- giugno	9	13	28	46	4	100

Fonte: IPSOS PA

Decisamente peggiore, e di molto, lo stato di salute dell'opposizione, il cui operato viene giudicato negativamente da una quota che supera il 75% degli intervistati, e in particolare da una percentuale minoritaria ma significativa anche di elettori di Cs, soprattutto dei votanti del Partito democratico. Sostanzialmente immutate, nel tempo, le dichiarazioni indirizzate all'opposizione.

L'operato del governo di Cd sembra navigare dunque con il vento in poppa, “incurante” delle campagne mediatiche costantemente negative nei confronti sia dell'esecutivo sia, soprattutto, del suo Presidente. Ma con un ulteriore segnale della crisi di rappresentatività del mondo politico nel suo complesso.

## **2. Sfiduciato l'intero mondo politico?**

Qualcosa sta accadendo, tra gli elettori italiani. Un'insofferenza, un'alterità sempre più pronunciata nei confronti dei politici e del loro modo di affrontare le vicende legate alla cosa pubblica. Già i segnali di disaffezione sono stati evidenti nella partecipazione al voto. Nelle attuali dichiarazioni di voto, che vengono quotidianamente presentate nelle trasmissioni televisive e sui giornali, una quota sempre più rilevante, che galleggia ormai da mesi intorno al 40%, non riesce ad esprimere una preferenza o dichiara che oggi non andrebbe a votare, disgustata da tutti i partiti sia di governo che di opposizione.

I segnali di crisi economica, che per ora riguardano principalmente altri paesi europei, vengono giudicati da quasi tutti gli italiani presto “importabili” anche da noi, se qualcuno non ci mette una pezza in tempi molto rapidi. E i casi di corruzione, di malaffare, di possibile nuova Tangentopoli nostrana, lasciano segni indelebili di progressivo calo di fiducia in tutti gli uomini politici. Non è più soltanto una “casta”: oggi sono giudicati incapaci, o corrotti, o arroganti. Insomma: gli italiani stanno a guardare una situazione che appare loro più irritante. E la giudicano con cognizione di causa.

Perché, se si dichiarano spesso distaccati e indifferenti, gli elettori paiono sempre più competenti in materia politologica, in grado cioè di registrare correttamente (e talora addirittura di anticipare) gli accadimenti, le posizioni e le reciproche relazioni delle forze politiche in campo. Ne è una prova abbastanza diretta il classico indicatore Winner, che sottolinea la buona capacità previsiva degli elettori: anche nelle ultime elezioni regionali la maggioranza dei cittadini difficilmente sbaglia i pronostici. Essi potranno anche essere forse un po' annoiati dal “teatrino della politica”, ma sono ben coscienti di ciò che accade sul palcoscenico. Anche in riferimento a se stessi, al proprio comportamento partecipativo, alle motivazioni cioè dell'incremento dell'astensionismo nelle più recenti elezioni (dalle Europee, al referendum sulla legge elettorale, fino alle scorse Regionali), mostrano di avere idee chiare: non è il tipo di consultazione, di cosiddetto second'ordine, che li ha spinti alla diser-

zione alle urne, bensì il progressivo disamore degli italiani di fronte a questa politica e a questi politici nostrani.

Una buona dose di qualunquismo, forse, unita però alla percezione che, oltre la permanente conflittualità tra le forze politiche (vera o presunta che sia), si annidi poco di differente nella loro capacità di affrontare i nodi problematici di questo primo scorci di millennio. E una campagna elettorale permanente, indipendente dalle reali scadenze elettorali, intrisa di litigi anche pesanti, o di gossip su questo o quel personaggio politico, lascia poco spazio a confronti sui temi rilevanti per gli elettori: occupazione, globalizzazione del mercato del lavoro, crisi economica del paese, incremento dell'immigrazione e indebolimento delle produzioni indigene.

Che anche leader un tempo dotati di invidiabile *aplomb* oggi si lascino andare a contumelie, in diretta Tv, fa suonare un gelido campanello d'allarme: che qualcosa di inedito stia passando per il loro cervello. Sindrome di accerchiamento mediatico, oppure una sempre più concreta difficoltà di gestire la cosa pubblica. Gli elettori, o meglio i possibili elettori, sono oggi convinti che nessuno dei maggiori partiti possieda ricette che sappiano, non certo risolvere, ma nemmeno affrontare con politiche economiche e sociali risolute gli snodi cruciali di questa attuale trasformazione storica.

Le dichiarazioni di distacco e di indifferenza, anche in periodo di campagna elettorale, tendono a divenire un umore costante. La stessa chiusura dei talk-show di approfondimento politico, nel periodo preelettorale, al di là del "merito" specifico, è stata salutata quasi con soddisfazione da parte degli elettori-telespettatori, che si sono dichiarati in maggioranza poco interessati a dibattiti rissosi e poco utili dal punto di vista informativo. Pochi, alla fine, ne hanno realmente sentito la mancanza. Segnali importanti, per i politici italiani, di crescente insofferenza nei loro confronti: l'area dell'astensionismo, dell'antipolitica, della disaffezione crescente merita un costante, periodico approfondimento. Ed è quanto faremo dal prossimo numero di questa rivista, in cui verranno predisposti alcuni appositi indicatori che ci forniranno lo "stato di salute" della politica italiana, nel suo rapporto con l'elettorato.

### 3. Il fantasma del federalismo

Un fantasma si aggira per l'Italia: l'ectoplasma del federalismo. Con la differenza, rispetto al ben più noto spettro del proletariato, che quello del federalismo è esattamente quello evocato: nessuno infatti sa esattamente come sia fatto e cosa sia in realtà. Certamente non lo sa la Lega, suo storico mentore, che da almeno un ventennio lo cita come il toccasana di tutti i mali italiani; dalla fuga da "Roma ladrona" fino ai fortunati slogan delle tasse a casa propria, dall'ipotesi estrema del secessionismo all'abiura del vessillo italiano.

Una storica propaganda, a volte realmente suadente nei primi tempi per molti cittadini stufi dell'egemonia democristiana, senza però che ci sia mai stata, nel corso di tutti questi anni, una vera proposta, chiara e definita, sulla ipotetica trasformazione del nostro paese in qualcosa di così rivoluzionario. Prima si parlava, con il professor Gianfranco Miglio, di una divisione in macroregioni, poi appunto del distacco della Padania, indipendente dalla perfida Italia; si è passati infine al federalismo amministrativo, a quello sociale e oggi a quello fiscale.

Tante parole, tanti approcci diversi nel tempo. Tutti però che hanno brillato per l'assenza di un serio schema cui attenersi, per la strategica chiave di volta che avrebbe fatto risplendere il sol dell'avvenire, per tornare al parallelo con il socialismo marxiano.

E se non lo sa la Lega, come funzioni questo benedetto federalismo, e se non lo sa nemmeno il ministro dell'Economia, con quali formule introdurre esattamente il federalismo fiscale, difficile anche per gli italiani comprendere quale sarebbe la struttura portante di una riforma così spesso vagheggiata. Non sorprende dunque che, a domanda specifica, rispondano che del funzionamento del federalismo fiscale, ma anche solidale, pochi ci capiscano qualcosa. Il tema è certo ben conosciuto da tutti: quasi il 90% dichiara infatti di sapere esattamente cosa sia, in teoria. Ma, nella pratica, sul significato reale di questa ipotesi federalista, del decentramento amministrativo e della gestione regionale della tassazione, in pochi hanno le idee chiare.

Solamente il 15% è ben avvertito di come si strutturerrebbe la nuova formulazione del "federalismo demaniale" e dei suoi ipotetici decreti attuativi. Un ulteriore 15% ne ha sentito parlare ma non sa bene di cosa si tratti. Il restante 70% – tra cui mi ci metto anch'io, ahimè – fa scena muta davanti ad una domanda cui è più difficile rispondere che ai nuovi PISA test previsti per la maturità di quest'anno.

Più decisi, invece, gli italiani intervistati, sulle conseguenze che questo federalismo fiscale porterebbe alla situazione del paese: per il 40% questa riforma favorirebbe soprattutto il Nord, per il 20% il paese nella sua totalità, per il 2% favorirebbe il Meridione. Per il restante 40% non favorirebbe nessuno, ci perderebbero tutti.

Strano effetto quello dei sondaggi, come sempre accade. Benché quasi nessuno ne capisca qualcosa, quasi tutti riescono a dire la loro sugli ipotetici risultati di azioni non ben comprese. Rassegniamoci, dunque. Anche quando questi decreti saranno infine varati con qualche particolare economico ulteriore, saranno benvoluti da coloro che tifano Lega o Pdl, mentre saranno sicuramente osteggiati dall'elettorato di opposizione. È matematico.

E, nel frattempo, fioccheranno le liti tra i politici, tra quelli che si dichiarano convinti federalisti, ma sempre unitari, e quelli che si presentano come decisi secessionisti ma che oggi, per il bene dell'Italia intera, appoggiano questo decentramento demaniale. Mentre dall'altra parte la manovra non sarà

comunque ben accetta perché in quel modo si romperebbe il patto unitario del paese. Sarà la consueta pantomima. Però molto federalista...

#### 4. La misura della popolarità

Il nostro paese è ormai abituato alle dichiarazioni di Berlusconi sulle cifre, a volte un po' gonfiate, del suo gradimento personale presso la popolazione elettorale italiana. Un costume che già aveva caratterizzato i suoi esordi politici: tutti noi ci ricordiamo dei risultati dei sondaggi della Diakron di Gianni Pilo, alla prima discesa in campo nel 1994, che annunciavano un enorme livello di consenso per Forza Italia, stimato attorno al 35%, quando poi il reale consenso degli elettori, all'apertura delle urne, si sarebbe attestato poco sotto il 21% dei voti validi.

Sappiamo la grande maestria (e a volte anche la spregiudicatezza) del premier nell'utilizzo tattico e strategico dei sondaggi, la cui pervasività è forse così accentuata da farne oggetto di pesanti ironie provenienti dai suoi detrattori. Un'ironia che scaturisce in alcuni casi da una malcelata invidia sulle sue indubbiie capacità di gestire queste tecniche di analisi e di comunicazione. Il suo persistente successo politico, peraltro, ha indotto molti a valutare con maggiore prudenza i suoi sondaggi: si è quindi riusciti nel tempo a distinguerli tra quelli riservati, mirati a mettere a punto tattiche e strategie, e quelli usati per comunicare, per persuadere gli elettori ancora incerti mostrando quanto sia generalizzato il suo consenso e, oggi come allora, la sua popolarità come capo del governo. Creando in definitiva un clima di opinione a lui favorevole.

Una strategia comunicativa che ha dato spesso buoni frutti, riuscendo a convincere parecchi elettori, soprattutto quelli più tiepidi, che vengono costantemente "confortati" nella loro possibile futura scelta in direzione del partito di Berlusconi. Anche oggi egli non si stanca di proclamare il suo straordinario successo, che lo porta addirittura a confrontarsi con il resto del mondo: non soltanto è infatti l'uomo politico più amato nel nostro paese, ma perfino il premier maggiormente amato tra tutti i premier dei paesi occidentali.

Se siamo da tempo abituati a questa condotta comunicativa così aggressiva, ciò che è accaduto nella puntata di *Ballarò* del 1° giugno scorso ha riproposto in maniera evidente il problema di come misurare correttamente un indicatore, quello della popolarità, che offre linfa vitale alla definizione del clima di opinione di un paese, dal punto di vista politico-elettorale. In quella occasione, come si ricorderà, l'IPSOS e il suo presidente Nando Pagnoncelli sono stati malamente apostrofati come diffusori di "sondaggi fasulli", perché erano stati evidenziati livelli di fiducia nei suoi confronti (poco inferiori al 50% della popolazione elettorale) nettamente inferiori a quelli in possesso dello stesso Berlusconi. Secondo il suo istituto di fiducia, Euromedia Research, il livello di popolarità del Presidente del

Consiglio sarebbe stato infatti largamente più elevato, pari al 62% degli italiani.

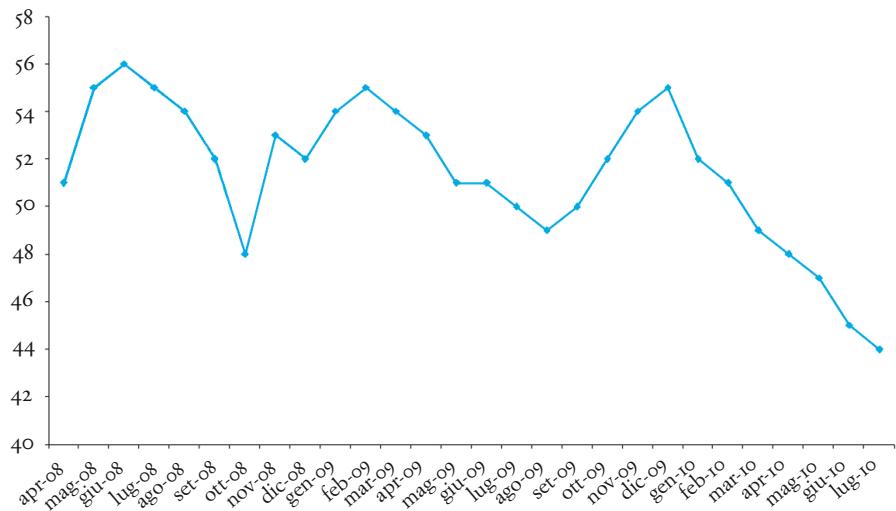
Sono realistiche queste cifre? E sono davvero confrontabili i livelli di popolarità dei diversi capi di governo o di Stato dei diversi paesi? Solo in parte, e vediamo perché. Sappiamo bene, e occorre non stancarsi mai di ripeterlo, che i risultati di un sondaggio dipendono dalla formulazione delle domande che vengono poste agli intervistati. Ma un sano principio di correttezza vuole che, per testare ad esempio la popolarità di un uomo politico, occorra utilizzare sempre le stesse modalità di interrogazione per tutti gli uomini politici che vengono presi in considerazione. Il fatto che Tremonti goda oggi di un *appeal* superiore a quello del premier, o che Bersani abbia viceversa un *appeal* più contenuto, risulta dunque dalla medesima domanda rivolta a campioni rappresentativi degli elettori italiani, sempre con le stesse modalità.

Intanto, è opportuno sottolineare che il consenso attuale di Berlusconi in Italia non è certo così elevato come quello che egli stesso tende a ribadire a più riprese. Quasi tutti i principali istituti di ricerca che si cimentano in questa prova sono concordi nell'evidenziare come il suo livello di popolarità non superi il 45-50% della popolazione. Certo, in deciso regresso rispetto alla situazione di inizio anno, almeno confrontandolo con i dati di gennaio-febbraio. Ma anche così parzialmente ridotto, è un risultato che ci fa comunque comprendere come del nostro premier diano valutazioni positive non soltanto i suoi elettori, ma anche una quota significativa di cittadini che non lo votano, né il suo partito né la sua coalizione di governo.

Sulla base dei dati di IPSOS, possiamo osservare il percorso della fiducia che la popolazione elettorale italiana ha dato del suo premier durante l'ultima legislatura, da aprile 2008 al mese di luglio di quest'anno: all'indomani delle elezioni politiche la popolarità era superiore al 55%, con un andamento negli anni successivi molto legato, più che all'attività di governo, alle sue vicende "personalì". Il significativo e costante calo si registra a partire da gennaio 2010, quando perde oltre 10 punti del suo consenso, fino all'attuale dato di poco inferiore al 45% dei giudizi positivi nei suoi confronti.

Tra i principali elettorati il calo è ovunque più o meno costante, ma con punte differenziate: si va da un minimo di 5 punti tra chi ha votato Popolo della libertà e Udc, passando ai 10 punti circa tra chi ha votato Partito democratico e Italia dei valori per arrivare, infine, ai ben 15 punti degli elettori leghisti. Un dato, quest'ultimo, che assomiglia molto a quello sottolineato recentemente dall'ISPO di Mannheimer, per il "Corriere della Sera", che ribadisce anch'egli il fresco e particolare disamore tra il popolo padano ed il leader della coalizione, che ha avuto il suo picco massimo in occasione delle ultime elezioni regionali. Le stesse cifre sono sottolineate anche da un altro istituto di ricerca, l'IPR Marketing di Noto, che pubblica mensilmente i suoi risultati sul sito web di "Repubblica".

Fig. 2. Livello di fiducia in Berlusconi (% voti positivi)



Ma veniamo al secondo punto di discussione, certo ancor più controverso, che riguarda la comparabilità di queste cifre a livello internazionale. È giusto innanzitutto evidenziare che il dato sulla popolarità, o sul gradimento, o sulla fiducia nei confronti di un leader, può essere il risultato di differenti modalità di rilevazione. C'è chi pone una domanda che riguarda appunto la fiducia sul premier chiedendo una valutazione da 1 a 10 (le cosiddette "pagelle"); c'è chi interroga i cittadini chiedendo un giudizio complessivo (positivo o negativo); c'è chi articola maggiormente le modalità di risposta (molto-abbastanza-poco-per niente). Differenze nelle possibilità di risposta che modificano, benché non in maniera eccessiva, i risultati finali.

Ciò che invece fa mutare significativamente questi risultati sono le differenze nel porre le domande. In Italia, in genere, la domanda che si pone suona più o meno così, seguendo modalità sufficientemente asettiche: "Le leggerò ora un elenco di leader politici. Per ciascuno di essi esprima un giudizio con un voto da 1 (giudizio completamente negativo) a 10 (giudizio completamente positivo)". Ma può accadere che alcuni istituti (il citato Euromedia, nello specifico), i quali sostengono come la fiducia in Berlusconi sia oggi attestata oltre il 65% della popolazione italiana, pongano una domanda che non brilla certo per chiarezza politica: "Quanta fiducia le ispira il Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi?".

Ma cosa accade negli altri paesi? Negli USA, ad esempio, la domanda classica (ovviamente posta in inglese) suona così: "Lei approva o disapprova il modo in cui Obama sta svolgendo la sua azione da Presidente?". In Francia, la domanda classica è invece la seguente: "Lei ha molta, abbastanza, poca o

per nulla fiducia sulla capacità di Sarkozy di risolvere i problemi che ci sono attualmente nel paese?”. Nel Regno Unito: “Lei è soddisfatto o non soddisfatto del modo in cui Mr. Cameron sta svolgendo il suo lavoro come Primo Ministro? ”.

Come appare evidente, le formulazioni mettono in gioco pensieri ed emozioni un po’ differenti. L’approvazione è diversa dalla soddisfazione, che è ancora diversa dalla fiducia nella capacità di risolvere i problemi o dalla fiducia tout court. Qualcuno chiede un giudizio sulla persona, altri sulla sua politica, altri ancora sulla previsione delle sue politiche nel futuro. Risposte dunque difficilmente comparabili tra loro. Per operare confronti dotati di un minimo di senso, occorrerebbe effettuare un gigantesco sondaggio planetario, rivolgendo a tutti la stessa domanda, e forse qualcosa otterremmo\*.

\* Si ringraziano l’Istituto di ricerca ipsos di Milano e il Dipartimento di Studi Sociali e Politici dell’Università di Milano per l’utilizzo dei dati di sondaggio presentati in questo scritto.

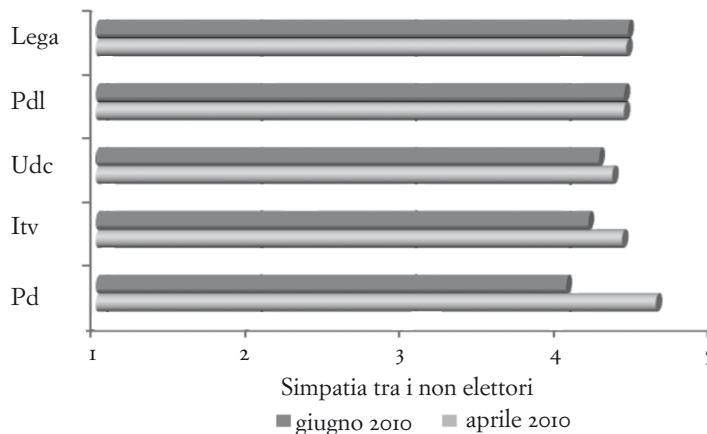
## Oroscopo dei partiti

a cura di Silvia Testa

*Pagelle ai partiti: Lega e Pdl in testa, con qualche segnale di flessione*

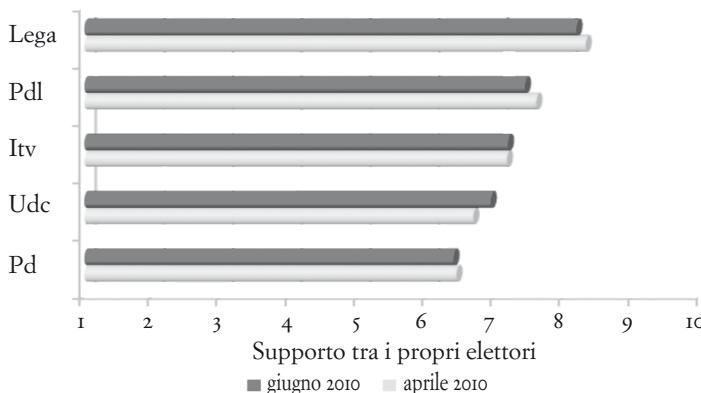
A partire dai giudizi di gradimento espressi dagli elettori nei confronti dei principali partiti politici italiani abbiamo elaborato due indicatori: la *Simpatia*, intesa come gradimento medio (su una scala da 1 a 10) registrato tra i non elettori del partito, e il *Supporto*, calcolato come gradimento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

Come si osserva dai grafici, a giugno entrambi gli indicatori premiano il centro destra e fanno registrare la peggiore performance per il Pd.



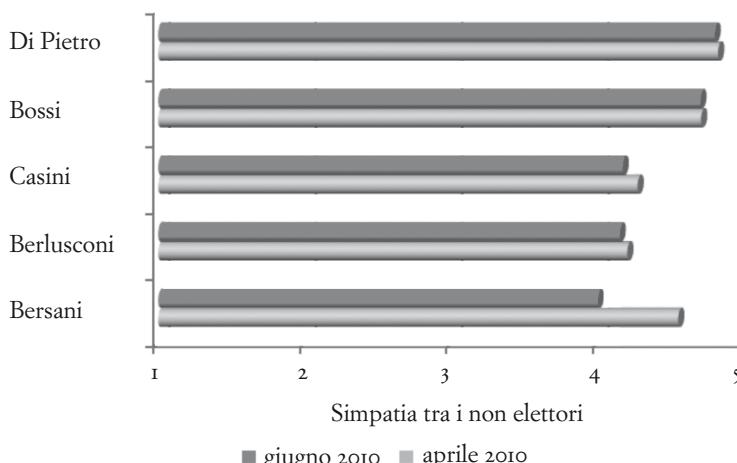
Sulla Simpatia, Lega e Pdl, stabili rispetto ad aprile, si contendono il primato, mentre i partiti di centro sinistra, in flessione rispetto alla rilevazione precedente, registrano i valori più bassi.

Un quadro in parte sovrapponibile emerge dal Supporto: la Lega ottiene dai propri elettori un giudizio buono, il Pdl un giudizio più che discreto, mentre il giudizio riservato al Pd è soltanto poco più che sufficiente; rispetto ad aprile, però, il Supporto per i partiti del centro destra è in calo, segnale di un malcontento tra i propri sostenitori.

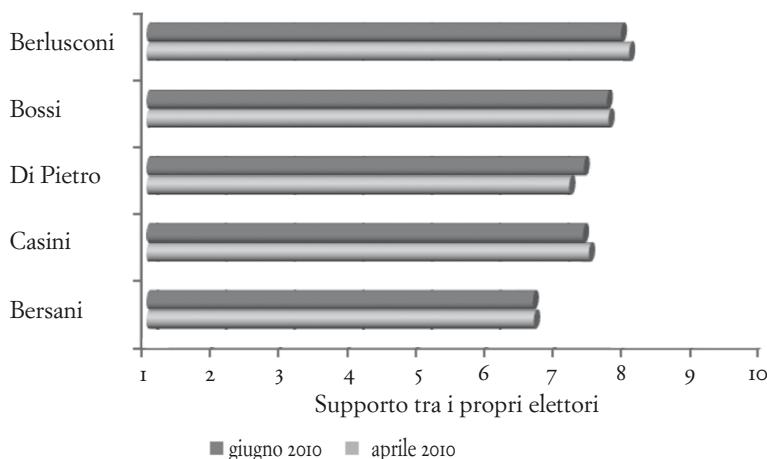


**Pagelle ai leader:** Di Pietro e Bossi riscuotono la Simpatia di chi non li vota, sul Supporto Berlusconi è il leader più gradito

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



A giugno, come del resto già ad aprile, Di Pietro e Bossi ottengono le valutazioni migliori in termini di Simpatia, mentre Bersani retrocede all'ultimo posto. Quando sono gli elettori del partito ad esprimersi la graduatoria si modifica parzialmente: Berlusconi, con una pagella vicina all'otto, è il leader più apprezzato dai propri sostenitori, seguito a breve distanza da Bossi e poi da Di Pietro e Casini. Bersani, come il partito di cui è alla guida, riscuote i giudizi più severi tra i propri sostenitori.



*Share e Winner: pro partiti di centro destra, con qualche segnale di indebolimento*

Sullo *share*, ossia in termini di percentuale di voti validi sulle intenzioni di voto, due sono i movimenti di rilievo nel passaggio tra aprile e giugno: la sinistra (Rifondazione comunista e Sinistra ecologia e libertà) cresce di un punto e la Lega torna sotto la soglia del 10%. Entrambi i movimenti concorrono a ridurre lo svantaggio competitivo del centro sinistra rispetto al centro destra, che passa da uno scarto di circa 8 punti percentuali ad uno scarto di circa 6.

Contemporaneamente, però, cresce di circa 3 punti percentuali l'area dell'indecisione e del non voto, segnale di un calo di *appeal* generale dell'offerta partitica.

Il *Winner*, ossia la previsione del vincitore se ci fossero nuove elezioni, fornisce indicazioni congruenti con quelle dello share. In tutti i segmenti elettorali considerati – di centro destra, di centro sinistra, ma anche in quelli non schierati come tra gli indecisi e coloro che dichiarano l'intenzione di astenersi o votare scheda bianca o nulla – prevale la convinzione che se

Share % validi	Apr. 2010	Giu. 2010	Eur. 2009	Pol. 2008
Rc + Sel	3,9	4,8	3,4	6,5
Pd	30,9	30,8	28,6	33,2
Itv	6,6	6,3	8,0	4,4
Udc	5,4	6,0	6,5	5,6
Pdl	36,7	36,9	35,3	37,4
Lega	11,4	9,9	10,2	8,3
Destra % corpo elett.	1,7	1,6	3,0	2,4
indecisi	13,5	15,0	-	-
non voto	7,0	8,3	-	-
non risp.	14,8	14,9	-	-

Winner % a favore del Cd	Apr. 2010	Giu. 2010
Rc + Sel	55,3	53,3
Pd	61,7	48,6
Itv	64,9	56,8
Udc	74,8	68,0
Pdl	90,3	86,1
Lega	90,0	79,7
Destra	83,4	86,9
indecisi	63,5	53,7
non voto	61,2	48,6
non risp.	59,2	46,9

ci fossero nuove elezioni vincerebbe nuovamente il centro destra.

In tutti i segmenti, se escludiamo la destra il cui dato è poco attendibile per la scarsa numerosità dei casi, il grado di convinzione nel proprio pronostico si riduce nel passaggio da aprile a giugno.

Anche il Winner, come gli altri indicatori, consacra quindi lo stato di relativa salute per i partiti di centro destra, palesando però qualche nuvola all'orizzonte.

Nonostante le difficoltà oggettive che affliggono i partiti di maggioranza (i continui scandali, la frattura Berlusconi-Fini, i malumori per una manovra finanziaria che minaccia il federalismo, preoccupa gli amministratori locali e suscita l'opposizione di molteplici settori della società), il vento, dunque, spira ancora a favore del centro destra, complice una opposizione assente, quella del Pd, incapace di comunicare ai cittadini una prospettiva alternativa con la quale affrontare i temi all'ordine del giorno come l'inoccupazione giovanile, la scarsa produttività, ma anche il contenimento della spesa pubblica e l'ammodernamento del paese.

## NOTE

<sup>1</sup> I dati della presente rubrica provengono da indagini telefoniche settimanali, effettuate nei periodi di 8-29 aprile e 10-30 giugno 2010 dall'Istituto IPSOS. Il numero di casi impiegati nelle elaborazioni è circa 5.000 per ciascun periodo considerato. Si ringrazia l'Istituto IPSOS per aver concesso l'utilizzo dei dati.

## Rating elettorale

*a cura di Barbara Loera*

### I. 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) e quello più basso è D (Default, o fallimento).

Convertita in termini elettorali la scala diventa:

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

sitivi 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.

Da questo numero la rubrica è più snella, perché maggiormente centrata sulle variazioni degli indicatori e meno sulla loro interpretazione politico-elettorale. Utili chiavi di lettura sono per altro già fornite nell'analisi congiunturale di questa stessa sezione della rivista.

## **2. Primavera verde Lega, e incubi di mezza estate per il Governo**

Dalla fine del 2009 sino all'estate del 2010 l'apprezzamento dei cittadini per l'operato del Governo così come l'*appeal* del principale partito di maggioranza sono costantemente diminuiti. Si è trattato di una discesa lenta e poco visibile nel primo quadrimestre dell'anno, che è però divenuta apprezzabile a ridosso dell'estate. La scarsa visibilità della discesa dipende dalle quote di consenso di cui hanno comunque goduto l'esecutivo e il Pdl, la cui entità è tale da mantenere orientati in favore del centro destra quasi tutti gli indicatori che compongono il rating. In aggiunta, come si è ben visto alle Regionali di marzo, la crescita di interesse per la Lega, che ha almeno in parte contenuto le perdite, in termini di intenzioni di voto, del Pdl. Infine, complice del *camouflage*, la sostanziale staticità della valutazione dell'opposizione, giudicata negativamente sia in quanto soggetto parlamentare sia a livello di singoli partiti. Per queste ragioni, nonostante i giudizi dei cittadini siano progressivamente peggiorati, in entrambi i quadrimestri il pendolo elettorale (*swing* proporzionale) resta fermo sul centro destra, così come rimane in favore del Pdl il rapporto di forza tra i due principali partiti dell'arco parlamentare (*swing* Pdl-Pd).

Per gli italiani non esiste un'alternativa valida all'attuale maggioranza, e ciò significa che risulta difficile immaginare una vittoria del centro sinistra in caso di consultazioni, così come sembra improponibile affidare ad uno schieramento di centro sinistra le sorti del paese.

Questo scenario negativo, dove i partiti di centro destra emergono non per i propri meriti ma per i demeriti dei partiti di opposizione, si è delineato anche in conseguenza del diffondersi di un clima di sfiducia e disorientamento, che ben emerge dal generale aumento della quota di coloro che rispondono "non so" quando vengono intervistati, oppure dichiarano di volersi astenere quando sollecitati ad esprimere una preferenza elettorale.

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

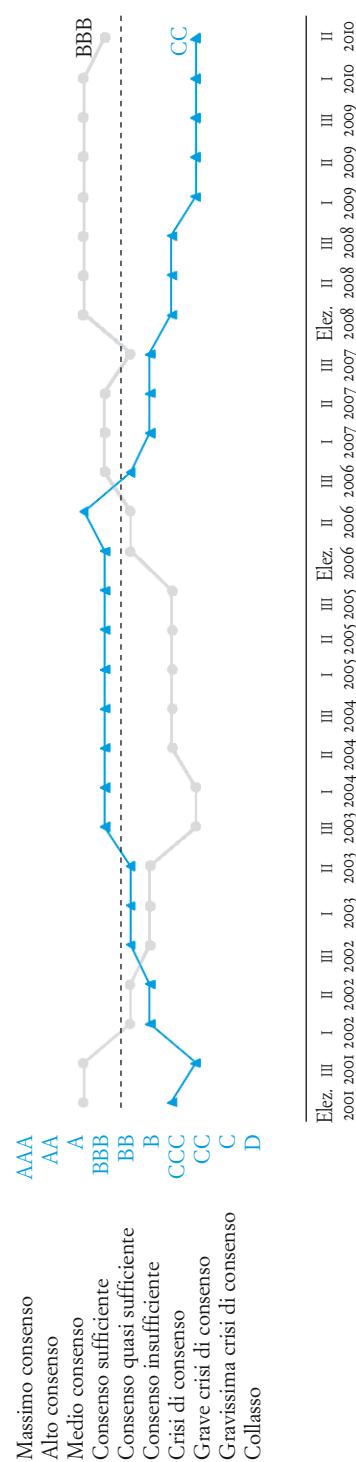
Nome indicatore	Significato	Variazioni	
		III 2009 → I 2010	I 2010 → II 2010
Swing proporzionale	Peso partiti Cd <i>versus</i> peso partiti Cs	Verso destra, ma lieve ripresa del Cs	Verso destra, la lieve ripresa della sinistra è già rientrata
Swing Pdl-Pd	Peso Pdl <i>versus</i> Pd	Verso il Pdl, anche se il Pdl peggiora	Verso il Pdl, ma peggioramento bipartisan
Winner	Pronostici per il centro destra <i>versus</i> pronostici per il centro sinistra	Verso destra, in aumento	Verso destra, ma diminuiscono le aspettative di vittoria del Cd
Autocollocazione sinistra-destra	Posizione media sul continuum 1-10 (1 = sinistra, 10 = destra)	Verso destra, anche se il bacino di collocati su posizioni di Cd subisce perdite	Verso destra, anche se il bacino di identificati su posizioni di Cd subisce nuove perdite
Orientamento indecisi	Propensione verso destra o verso sinistra di chi non si esprime	Stabilmente indecisi	Stabilmente indecisi
Giudizio sul Governo	Percentuale giudizi positivi meno percentuale giudizi negativi	Positivo ma peggiora	Negativo, la quota di giudizi negativi inizia a superare quella dei giudizi positivi
Giudizio sull'Opposizione	Percentuale giudizi positivi meno percentuale giudizi negativi	Negativo, stabile	Negativo e in lieve peggioramento
Futuro del Paese	Fiducia relativa in un futuro governo di centro destra o centro sinistra	In favore della destra, anche se generale decremento di fiducia	In favore della destra, anche se generale decremento di fiducia

*Note:* Cs indica centro sinistra, Cd sta per centro destra.

Giudizi più severi e maggiore incertezza delle scelte: con il trascorrere dei mesi entrambi i meccanismi hanno lentamente, ma inesorabilmente, portato ad una valutazione sempre più negativa dell'esecutivo. Giunti all'estate, per la prima volta dal suo insediamento, i giudizi negativi sull'operato del governo Berlusconi superano quelli positivi. Il rating del Governo viene quindi declassato in posizione BBB (consenso sufficiente), mentre quello dell'opposizione resta arenato sulla crisi di consenso (CC grave crisi di consenso).

Il dettaglio delle variazioni quadrimestrali è riassunto nella tavola sinottica, dove vengono riportati il verso “a saldo” del passaggio tra quadrimestri e una breve indicazione qualitativa dell'andamento di ciascun indicatore.

*Fig. 1. Rating del centro destra (in grigio) e del centro sinistra (in blu)*



## Attività parlamentare

*a cura di Francesco Marangoni*

Il periodo oggetto di osservazione in questo numero segna una scadenza importante: quella dei primi due anni della XVI Legislatura del Parlamento repubblicano (apertasi nel mesi di aprile 2008), e, quindi, dei primi ventiquattro mesi di mandato del quarto governo guidato da Silvio Berlusconi (insediatisi ufficialmente l'8 maggio 2008, con il giuramento dei membri dell'esecutivo davanti al Presidente della Repubblica).

Nelle pagine che seguono, dedicheremo la nostra consueta analisi dell'attività legislativa proprio a un breve resoconto dell'azione del Governo in Parlamento, concentrando, in particolar modo, sull'attività di iniziativa legislativa dell'esecutivo: sul volume e la "qualità" delle iniziative inviate in Parlamento; sul rapporto tra iniziativa legislativa e programma di governo; sulle procedure utilizzate dal Governo per veicolare le proprie decisioni legislative; sulla misura del successo in Parlamento di queste stesse iniziative.

L'attenzione per l'attività legislativa del Governo è giustificata, innanzitutto, in termini sostanziali: d'altra parte, l'esecutivo è il *motore* principale, e ormai, anche in Italia (come in gran parte delle democrazie parlamentari), quasi esclusivo, del processo di produzione di nuova legislazione.

Ma l'interesse per una qualche misura dell'attività e della performance dell'esecutivo, a due anni dall'apertura dei lavori del governo, si rafforza anche in considerazione della delicata fase che gli equilibri all'interno della coalizione di maggioranza stanno attraversando.

Nel momento in cui si scrive, in particolare, appaiono evidenti le difficoltà del Governo e della maggioranza nella messa a punto in Parlamento della nuova "manovra estiva": il decreto legge per la stabilizzazione finanziaria (del 2010, n. 78) presentato dal ministro dell'Economia Tremonti e varato dal Consiglio dei Ministri il 25 maggio 2010. Passaggio parlamentare della manovra che ha finito con l'assumere il carattere di una vera e propria verifica di governo, quando, agli inizi di luglio il Primo Ministro ha dichiarato apertamente di legare la sopravvivenza stessa dell'esecutivo all'approvazione del decreto da parte del Parlamento (senza alcuna variazione dei saldi della manovra), preannunciando l'apposizione del voto di fiducia tanto alla Camera che al Senato. Una vicenda, quella della manovra, che si è sovrapposta a quella di un altro disegno di legge governativo oggetto di scontri ancora più aperti all'interno della maggioranza. Si tratta del noto disegno di legge sulle intercettazioni telefoniche, uno dei primi provvedimenti approvati dal Consiglio dei Ministri (il 13 giugno 2010) intorno al quale si è manifestamente coagulato il contrasto tra il Presidente del Consiglio Berlusconi, e quello della Camera, Fini, tanto sul "metodo" (a proposito della calendarizzazione

del provvedimento in Parlamento), quanto, ancor prima, sul contenuto dello stesso provvedimento<sup>1</sup>.

Una fase critica, dunque, che nei toni e nelle dichiarazioni, più o meno ufficiali, di alcuni esponenti del Governo e della maggioranza, sembra potersi caratterizzare come un importante momento “di passaggio”, che potrebbe anche preannunciare significativi futuri cambiamenti negli equilibri interni della compagine governativa, e del principale partito della coalizione di governo (in una sorta di “resa dei conti” tra i due co-fondatori del Popolo della libertà).

Una fase, dunque, in cui un primo (per quanto parziale) bilancio dell’azione di governo pare ancora più opportuno e necessario. Come detto, i dati presentati nelle pagine che seguono si riferiscono ai primi due anni di attività (di iniziativa legislativa) dell’esecutivo in carica. Larga parte dei dati presentati e analizzati è tratta dal *Quinto rapporto sul governo italiano*, elaborato dal Centro di ricerca sul cambiamento politico dell’Università degli Studi di Siena<sup>2</sup>.

## **I. Il volume dell’iniziativa legislativa del Governo**

In due anni esatti di governo, dall’8 maggio 2008 all’8 maggio 2010, il Consiglio dei Ministri ha varato e inviato ai due rami parlamentari 194 iniziative legislative<sup>3</sup>.

In un arco temporale equivalente, e che di fatto è coinciso con l’intera durata in carica dell’esecutivo, il governo Prodi II aveva presentato a Camera e Senato 223 disegni di legge.

Se evitiamo di considerare i disegni di legge di ratifica di accordi e trattati internazionali, le iniziative presentate dal governo Berlusconi IV diventano 111 (contro le 148 varate dal Consiglio dei Ministri durante i due anni del governo Prodi II).

La ratifica di trattati e accordi internazionali (atti spesso importanti, ma dal limitato impatto in termini di decisioni e di azioni di politica pubblica) ha dunque occupato un’ampia fetta (circa il 43%) dell’attività legislativa del governo Berlusconi IV in questi primi due anni di attività. Lo vediamo con la tabella 1, in cui osserviamo l’iniziativa governativa disaggregandola per tipo di provvedimento.

La tabella 1 ci dice anche come l’esecutivo abbia inviato in Parlamento 52 disegni di legge (circa il 27% dell’iniziativa governativa complessiva). Di questi, 18 (pari a circa il 35%) sono disegni di legge delega (12), o disegni di legge ordinari contenenti disposizioni di delega al governo (6).

Ma l’iniziativa legislativa del governo Berlusconi IV si caratterizza, in particolar modo, per lo spazio occupato dalla decretazione d’urgenza. Oltre il 30% dei 194 atti inviati in Parlamento riguarda la conversione di decreti legge

approvati dal Consiglio dei Ministri (59 nei due anni di governo). Peso relativo della decretazione d'urgenza che sale ad oltre il 53% (59 decreti legge su 111 iniziative legislative), senza considerare le ratifiche di trattati internazionali. La stessa percentuale era stata del 31,1% al termine dei due anni del governo Prodi II (46 decreti legge su 148 iniziative legislative, ratifiche escluse).

Tab. 1. Le iniziative legislative varate dal Consiglio dei Ministri (all'8/05/2010)

Tipo iniziativa	N	% su totale iniziative
Disegni di legge	52	26,8
<i>Ordinari</i>	34	17,5
<i>Delega</i>	12	6,2
<i>Ordinari contenenti deleghe</i>	6	3,1
Ratifiche di trattati internazionali	83	42,8
Decreti legge	59	30,3
Totale	194	100

Fonte: elaborazione su dati dell'Archivio CIRCAP sull'attività dei governi italiani

## 2. Iniziativa legislativa e programma di governo

Detto del volume dell'iniziativa governativa, possiamo introdurre i primi elementi valutativi, chiedendoci, intanto, quante delle iniziative legislative dell'esecutivo guidato da Berlusconi siano in qualche modo riconducibili agli obiettivi fissati dal documento programmatico presentato già durante la campagna elettorale per le Politiche del 2008.

La tabella 2 presenta la percentuale di atti legislativi varati dal Consiglio dei Ministri, distinti per tipo di iniziativa, che abbiamo classificato come di *natura programmatica*, perché volti all'implementazione (in tutto o in parte) degli obiettivi fissati dal documento programmatico di governo presentato agli elettori nel 2008. Nell'operare tale classificazione ci basiamo, in prima istanza, sul monitoraggio svolto dallo stesso governo, ad opera del Ministero per l'Attuazione del Programma, il quale, per ciascun provvedimento dell'esecutivo, indica l'eventuale, e più generale, "missione" di programma, gli eventuali "obiettivi" programmatici e le eventuali specifiche "azioni" a cui lo stesso provvedimento è da far risalire.

Scegliamo di operare la nostra classificazione secondo un criterio più stringente rispetto all'individuazione delle missioni programmatiche collegate. Consideriamo cioè come di programma, solo quelle iniziative per le quali sia identificabile non solo la generica missione di programma, ma anche, almeno, un più immediato obiettivo programmatico<sup>4</sup>.

Sulla base della classificazione, e ancora una volta non includendo i disegni di legge di ratifica, circa il 43% delle proposte legislative avanzate in

Parlamento dal Consiglio dei Ministri risulta legato agli obiettivi fissati dal programma di governo. Se poi, come nella tabella 2, disaggreghiamo nuovamente la nostra analisi per tipo di provvedimento governativo, notiamo anche come le stesse iniziative programmatiche siano spesso state veicolate tramite decreti legge, o insieme alla richiesta di delega da parte dell'esecutivo.

*Tab. 2. Percentuale di provvedimenti legislativi del Governo legati agli obiettivi di programma, per tipo di iniziativa (ratifiche escluse, all'8/05/2010)*

Tipo iniziativa	N	%
Disegni di legge	20	38,5
<i>Ordinari</i>	12	35,3
<i>Delega</i>	5	41,7
<i>Ordinari contenenti deleghe</i>	3	50,0
Decreti legge	28	47,5
Totali	48	43,2

*Fonte:* elaborazione su dati dell'Archivio CIRCAP sull'attività dei governi italiani

Con la tabella 3 analizziamo il raccordo tra iniziativa legislativa e programma di governo cambiando, per così dire, angolo visuale, osservando quante delle *azioni* indicate dal documento programmatico del governo siano state oggetto di provvedimenti (legislativi) da parte dell'esecutivo. Per ciascuna missione di programma, dunque, la tabella 3 riporta il numero complessivo di azioni previste, e il numero (e la percentuale) di azioni alle quali sia possibile associare (utilizzando ancora come *benchmark* il monitoraggio svolto dal Ministero per l'Attuazione del Programma) almeno un'iniziativa governativa: o, meglio, almeno un articolo (o un comma) di una proposta di legge presentata dal Consiglio dei Ministri (disegni di legge di ratifica esclusi).

Complessivamente, il documento programmatico presentato dalla coalizione di centro destra, in occasione delle elezioni politiche del 2008, indicava 126 specifiche azioni che il Governo avrebbe dovuto intraprendere. Di queste, 49 (pari al 38,8%), alla fine di aprile 2010, risultano interessate dall'iniziativa legislativa dell'esecutivo. Con percentuali significativamente diversificate tra le varie missioni: basti guardare, per esempio, al 75% e al 22,2% delle azioni, rispettivamente delle missioni "Federalismo" e "Sud", oggetto di intervento.

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

Tab. 3. Azioni di programma per le quali il Governo ha intrapreso almeno un'iniziativa legislativa (ratifiche escluse, al 15/04/2010)

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

Fonte: v Rapporto CIRCAP sul governo italiano (2010)

### 3. Il successo del Governo in Parlamento

Dopo quelli sulla quantità e sulla “natura” dei provvedimenti legislativi del Governo, gli ultimi dati che prendiamo in considerazione a conclusione di questa breve analisi sono quelli relativi al tasso di successo parlamentare dell’esecutivo. La tabella 4, che disaggrega la percentuale di approvazione dell’iniziativa governativa al termine dei primi due anni in base al tipo di provvedimento, mostra un dato piuttosto significativo: complessivamente, infatti, all’8 maggio del 2010 quasi il 76% delle proposte legislative varate in Consiglio dei Ministri è stato approvato in via definitiva dal Parlamento<sup>5</sup>.

Un tasso di successo significativamente elevato: il governo Prodi II aveva concluso la sua esperienza, dopo due anni, con una percentuale di successo parlamentare pari a circa il 49%. Lo stesso governo Berlusconi II, al termine dei primi due anni, si era fermato a poco più del 59%.

Un tasso di successo parlamentare del governo in carica che, se anche scende leggermente di qualche punto percentuale (fermandosi al 72,1%) se non consideriamo le ratifiche di accordi internazionali, appare naturalmente legato alla strategia messa in atto in Parlamento da un esecutivo che, abbiamo detto, ha affidato molta della sua iniziativa alla decretazione d’urgenza. Ad atti, cioè, che per loro natura hanno un iter di approvazione parlamentare piuttosto veloce. Lungo un terzo rispetto a quanto impiegato mediamente dai disegni di legge non legati alla conversione di decreti d’urgenza (ratifiche escluse), che, prima di essere approvati, rimangono in media nei due rami parlamentari per oltre 180 giorni. Particolarmente lunga la durata media dell’iter di approvazione dei disegni di legge delega (245 giorni) e quello dei disegni di legge ordinari contenenti deleghe al governo (335 giorni). Più ra-

rido il processo di trasformazione in legge delle ratifiche di accordi e trattati internazionali (in media poco più di 100 giorni).

*Tab. 4. Tasso di successo, numero medio di letture e durata media dell'iter di approvazione delle iniziative governative (all'8/05/2010)*

Tipo iniziativa	N. approvati	% approvati su iniziative dello stesso tipo	N. medio letture parlamentari	Durata media iter di approvazione (in giorni)
Disegni di legge	28	53,8	2,5	180,3
Ordinari	20	58,8	2,2	131,6
Delega	4	33,3	3	245,0
Ordinari contenenti deleghe	4	66,7	3	335,0
Ratifica	67	80,7	2,0	100,4
Decreti legge	52	88,1	2,2	57,9
Totale	147	75,8	2,2	94,4

Fonte: elaborazione su dati dell'Archivio CIRCAP sull'attività dei governi italiani

## NOTE

<sup>1</sup> Il disegno di legge sulle intercettazioni, varato il 13 giugno 2008 dal Consiglio dei Ministri, ha già completato due passaggi parlamentari, prima alla Camera poi al Senato, passando per la votazione di due questioni di fiducia (in entrambi i rami parlamentari). Nel momento in cui si scrive (inizio luglio 2010), il provvedimento è in terza lettura alla Camera dei Deputati.

<sup>2</sup> Consultabile online su <http://www.gips.unisi.it/circap/publications/>

<sup>3</sup> Sono invece 211 le proposte di legge avanzate dall'esecutivo alla fine di giugno 2010. Di queste, 86 (pari a circa il 40%) riguardano la ratifica di accordi e trattati internazionali; 64 sono i decreti legge (poco più del 30%: con una percentuale di decretazione d'urgenza che sale al 51,2% se escludiamo dall'analisi le ratifiche internazionali).

<sup>4</sup> Per maggiori dettagli sull'operazionalizzazione della variabile "natura programmatica" dei provvedimenti governativi, si veda il Rapporto CIRCAP sul governo italiano 2009 e 2010. Per un'analisi più approfondita della struttura e dei contenuti del programma di governo, si veda F. Marangoni, *Un uomo solo al comando. I primi otto mesi del governo Berlusconi IV*, in G. Baldini, A. Cento Bull (a cura di), *Politica in Italia*, il Mulino, Bologna 2009.

<sup>5</sup> Al 30 giugno 2010, con 156 iniziative (su 211) approvate definitivamente da Camera e Senato, il tasso di successo del governo in Parlamento è pari al 74% (e a circa il 69%, se non si tiene conto delle ratifiche di accordi e trattati internazionali).

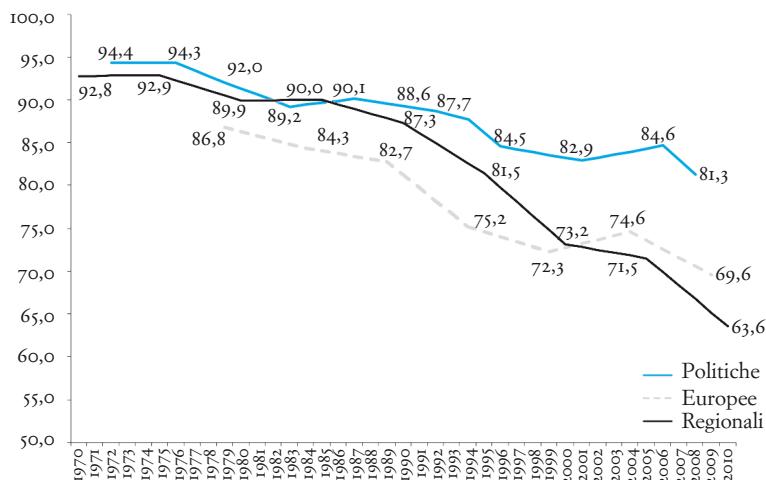
## Dietro i numeri Come affrontare il tema della partecipazione elettorale in Italia

*a cura di Paolo Feltrin*

Nell'ultimo decennio, dopo ogni tornata elettorale, il primo commento post-voto è sempre dedicato al tema dell'astensionismo, che ogni volta tocca un nuovo livello record. Ma siamo davvero di fronte ad un crollo della partecipazione elettorale?

Da un lato, non possiamo certo negare l'evidenza. In questi ultimi trent'anni la percentuale di italiani che si reca alle urne è calata progressivamente, alle elezioni politiche ma soprattutto alle Europee e ancor più alle Regionali. Le dimensioni del fenomeno sono osservabili attraverso la figura 1. Alla fine degli anni Settanta, circa il 90% degli elettori andava a votare, con poca differenza fra i tre tipi di consultazione. Poi, pian piano, l'astensionismo ha iniziato a crescere, con un primo boom negli anni post-Tangentopoli ed un secondo negli ultimi cinque. Ma non solo: è aumentato anche il differenziale di partecipazione tra i diversi tipi di elezione. Per le consultazioni politiche infatti la tenuta è maggiore (81,3% nel 2008), mentre per le quelle europee (69,6% nel 2009) e regionali (63,6% nel 2010) il crollo è molto netto. Ma c'è di più: le Regionali, che in passato sembravano avere una maggior salienza ed una maggiore valenza politico-nazionale, oggi presentano un'affluenza più bassa delle elezioni europee, nonostante il sempre maggiore rilievo attribuito alla dimensione regionale della vita politica (riforma costituzionale del 2001, dibattito sul federalismo, ecc.).

*Fig. 1. Partecipazione elettorale: trend 1970-2010 (Regionali, Politiche ed Europee), 13 regioni al voto nel 2010*



Il primo punto è capire perché cala la partecipazione. Vi sono diversi fattori alla base del fenomeno astensionista, che la letteratura ha distinto in “volontari” e “forzosi”, anche se dopo ogni elezione l’attenzione si concentra esclusivamente sulla classe dei fattori “volontari”, di tipo anche comportamentale o motivazionale. Non c’è dubbio che, con il passare del tempo, una parte degli elettori percepisca come meno doveroso il particolare atto sociale costituito dal recarsi alle urne. Un’altra parte si è stancata dei partiti e dei politici, verso i quali nutre sempre meno fiducia. C’è dunque disaffezione, malcontento, protesta nei confronti della politica, come è stato sottolineato negli articoli di tutti i maggiori quotidiani anche in occasione delle elezioni regionali del marzo 2010.

Detto questo non dobbiamo cadere nell’errore di dimenticare le componenti “forzose” dell’astensione. Come ad esempio la crescita del numero di anziani nell’elettorato, che fa salire automaticamente il numero di astensioni legate all’impedimento fisico. Ma anche il forte incremento della mobilità territoriale per cause di lavoro o di vacanza, con ricadute inevitabili sulla possibilità di recarsi alle urne. Va anche ricordato che, nonostante la disaffezione verso la politica, rimaniamo uno dei paesi con la partecipazione elettorale più alta al mondo. E la crescita dell’astensione non appare in controtendenza rispetto a quanto accade negli altri paesi occidentali.

Vediamo ora alcune variabili che influiscono sul livello di partecipazione elettorale, ma che allo stesso tempo vengono spesso trascurate nelle analisi elettorali:

1. la rilevanza percepita del voto: se l’elettorale sa che il suo voto può essere decisivo per un cambio di governo è maggiormente motivato a recarsi al seggio. Se invece il voto è un semplice test che non avrà conseguenze sul governo (dette anche “elezioni di second’ordine”), allora l’astensione è più probabile. Per queste ragioni appare sempre probabile che alle elezioni europee e regionali l’affluenza sia più bassa rispetto alle politiche;

2. *l’election day*: unire nella stessa giornata una consultazione nazionale con una locale aumenta la partecipazione, dato l’effetto traino di una elezione sull’altra. Il caso italiano, come vedremo più avanti, conferma questa regola;

3. il numero di ore e in quali giorni le urne rimangono aperte: più ore ci sono a disposizione per votare e più elevata sarà la partecipazione. Votare nei weekend fa inoltre crescere l’affluenza, per ovvie ragioni legate alla libertà dagli orari di lavoro. Danimarca, Irlanda, Olanda e Regno Unito, che votano in giorni lavorativi infrasettimanali, hanno affluenze sistematicamente più basse;

4. il voto obbligatorio: nei paesi in cui è presente il voto obbligatorio, come ad esempio il Lussemburgo ed il Belgio, l’affluenza è più alta;

5. le possibilità di voto per corrispondenza: se c’è la possibilità di votare senza doversi recare alle urne nel proprio comune di residenza, la probabilità di partecipazione sarà più alta;

6. le modalità di registrazione dell’elettorato: in Italia la registrazione nelle liste elettorali è automatica, mentre in altri paesi, *in primis* negli USA, è volontaria, contribuendo anche per questa via a deprimere l’affluenza alle urne in quel paese;

7. le modalità di conteggio del corpo elettorale: l'inclusione o meno dei residenti all'estero incide sulla percentuale di partecipazione elettorale.

L'analisi dei trend della partecipazione elettorale in Italia, spesso, non tiene conto dell'impatto di queste variabili e, di conseguenza, si espone al rischio di errore nella lettura e nell'interpretazione dei dati. Proviamo ad esaminarne alcune.

In primo luogo, va analizzata la dimensione del corpo elettorale. Il calcolo del numero di elettori non è sempre uguale negli anni. Ad esempio, dal 2006 alle elezioni politiche non sono più compresi gli italiani residenti all'estero, che oggi vengono conteggiati nelle apposite circoscrizioni Estero. Per questo la base degli aventi diritto si è ridotta in misura non trascurabile nelle tornate politiche 2006 e 2008: stiamo parlando di circa 2 milioni di elettori in meno, che significano, in termini percentuali, circa 4 punti. Non occorrono altre spiegazioni per giustificare l'improvvisa ripresa della partecipazione alle elezioni politiche del 2006: il passaggio dall'82,9 all'84,6% è solo dovuto alla riduzione della base degli aventi diritto, senza bisogno di andare in cerca di spiegazioni ulteriori di tipo motivazionale.

Un secondo elemento, che fa elevare il livello di partecipazione, è la doppia giornata di voto reintrodotta a partire dalle elezioni europee 2004 (con le abbinate sabato-domenica o domenica-lunedì): più ore di apertura dei seggi e, di conseguenza, più votanti. Questa modifica legislativa spiega da sola, ad esempio, l'improvviso balzo in avanti dell'affluenza alle elezioni europee – dal 72,3 al 74,6% – nel passaggio dal 1999 al 2004.

*Tab. 1. Variazione affluenza 2010-2009 per tipo di elezione 2009*

Tipo di elezione 2009 (N. comuni)	Affluenza		Var. 2010-2009
	Eur. 2009	Reg. 2010	
Europee + Provinciali + Comunali (2.728)	78,7	64,2	-14,6
Europee + Comunali (1.185)	77,1	63,1	-14,0
Europee + Provinciali (1.468)	66,8	64,5	-2,3
Solo Europee (880)	59,0	62,0	3,0
 Totale 13 regioni (6.261)	 69,6	 63,6	 -6,0

Un terzo elemento aiuta a capire cosa è accaduto nelle ultime elezioni regionali. Queste, come sappiamo, hanno fatto registrare un po' a sorpresa un basso livello di partecipazione: il 63,5% nelle 13 regioni, contro il 69,6% delle Europee di un anno prima. Non solo poche persone sono andate ai seggi, ma ne sono andate molte meno rispetto alle Europee, le quali in linea teorica avrebbero dovuto avere meno rilevanza rispetto alle elezioni regionali. A ben

vedere una spiegazione c'è, anche se rimane sottotraccia nei dati ufficiali delle due consultazioni. Il voto europeo presenta, infatti, una caratteristica che il voto regionale non ha: un maggior numero di test amministrativi, ovvero elezioni comunali e provinciali, che si svolgono nelle stesse giornate e spingono in alto il livello di partecipazione alle consultazioni europee, altrimenti molto più basso. Infatti, le elezioni 2009 hanno coinvolto, nelle stesse giornate delle Europee, ben 62 amministrazioni provinciali (quasi 30 milioni di elettori) e 4.281 amministrazioni comunali (oltre 18 milioni di elettori), mentre nel 2010 questi numeri si sono sensibilmente ridotti<sup>1</sup>.

*Tab. 2. Variazione affluenza 2010-2009 nei comuni solo con voto Europee 2009. Disaggregazione per macroarea*

Solo Europee 2009 (N. comuni)	Affluenza		Var. 2010-2009
	Eur. 2009	Reg. 2010	
Nord (407)	64,6	62,7	-1,8
Centro (150)	58,9	59,7	0,7
Sud (323)	46,3	65,2	18,8
Totali 13 regioni (880)	59,0	62,0	3,0

Facciamo una prova molto semplice per verificare questo effetto: prendiamo i comuni che hanno votato nel 2010 per le sole elezioni regionali e confrontiamo il loro livello di partecipazione rispetto all'anno 2009, incrociandoli per il tipo di elezioni svoltesi nello stesso 2009 (tab. 1). Un esempio per chiarire l'esercizio: se a livello complessivo la partecipazione in un anno crolla del 6%, nei comuni che nei due anni hanno visto unicamente le elezioni europee e regionali la partecipazione è aumentata di 3 punti. Senza il "fattore di disturbo" dell'*election day*, quindi, le Regionali rimangono elezioni più importanti delle Europee, con la conseguenza di una partecipazione al voto più elevata. Se invece prendiamo i comuni che nel 2009 votavano per Europee, Provinciali e Comunali, osserviamo come il calo dell'affluenza alle Regionali 2010 sia di 14,6 punti percentuali. Ma non è tutto: la situazione cambia ulteriormente se prendiamo il Nord e il Sud e confrontiamo l'abbinamento solo Europee-solo Regionali (tab. 2): al Nord la differenza è negativa di 1,8 punti (e quindi il calo di partecipazione nel 2010 c'è stato), mentre al Sud la differenza è positiva di 18,8 punti. Le elezioni regionali al Sud mantengono quindi una decisività significativamente più elevata rispetto alle Europee, probabilmente legata al voto di preferenza<sup>2</sup>.

## NOTE

<sup>1</sup> Erano coinvolte, infatti, 4 amministrazioni locali (meno di 1 milione e mezzo di elettori) e 463 amministrazioni comunali (meno di 4 milioni di elettori).

<sup>2</sup> Anche alle Europee ci sono le preferenze, ma hanno un'importanza limitata perché le candidature sono più orientate sul versante nazionale rispetto a quello locale.