

Alma Mater Studiorum
Università di Bologna – Sede di Forlì

FACOLTA' di SCIENZE POLITICHE
"ROBERTO RUFFILLI"

Corso di Laurea in

Governo, amministrazione e gestione del territorio (Classe 19)

ELABORATO FINALE

in Scienza Politica

Politica, decisioni e conflitti: i primi 18 mesi del governo
Berlusconi IV

CANDIDATO
Nicola Andrucci

RELATORE
prof. Sofia Ventura

Anno Accademico 2008/2009
II Sessione di laurea

Politica, decisioni e conflitti: i primi 18 mesi del governo Berlusconi IV

- INTRODUZIONE

1) Governare insieme: vincoli e opportunità dei governi di coalizione

- a) Il party government*
- b) Frammentazione e conflittualità*
- c) Strumenti di governance coalizionale*

2) Governi italiani tra prima e seconda repubblica

- a) Il Sistema Italia tra gli anni '80 e gli anni '90*
- b) Da coalizioni post-elettorali a coalizioni pre-elettorali*
- c) I governi maggioritari: da Prodi a Berlusconi*
- d) Tra premierato e frammentazione*

3) La conflittualità governativa in Italia: il disegno della ricerca

- a) L'analisi della conflittualità nella compagine governativa*
- b) Le ipotesi*
- c) Operazionalizzazione delle variabili*

4) I primi 18 mesi del governo Berlusconi IV: analisi della conflittualità intracoalizionale

- a) Caso di studio: il Governo Berlusconi IV*
- c) Evidenze empiriche: l'analisi dei dati*

- CONCLUSIONI

- a) Considerazioni finali*
- b) Quale futuro*

Introduzione

La conflittualità all'interno dei governi di coalizione è un evento piuttosto comune, anche quegli esecutivi che presentano forti maggioranze parlamentari incappano talvolta in contrasti che possono sfociare in veri e propri momenti di tensione fino a mettere in forse la stessa sopravvivenza del governo (Andeweg e Timmermans 2008; Nousiainen 1993). Il caso che andremo ad analizzare in questa ricerca è quello del Governo Berlusconi IV, un esecutivo nato l'8 maggio 2008 a seguito della netta vittoria elettorale conseguita dalla coalizione di Centro Destra nelle consultazioni del 13-14 aprile del medesimo anno. Un governo nato apparentemente con il vento in poppa, forte di una maggioranza parlamentare di ben 344 seggi alla Camera e 174 al Senato, un "fortino" inespugnabile in confronto a precedenti Governi, Esecutivo però che dopo un'iniziale luna di miele, ha avuto non pochi problemi al suo interno. La coalizione, nata attorno alla forte *incumbency* di Silvio Berlusconi, ha presentato varie tipologie di conflitto che in seguito andremo ad esaminare. Conflitti di vario genere e di varia intensità i quali, se non hanno messo fino ad oggi in serio pericolo l'esistenza stessa del Governo, ne hanno influenzato, anche in maniera importante, l'azione e le scelte, mettendo anche in discussione la leadership del Cavaliere che da 15 anni pare essere l'unica vera certezza del Centro Destra italiano. Silvio Berlusconi, l'imprenditore prestato alla politica come ama definirsi, mai come in questa legislatura ha visto messa in discussione la propria figura di comandante supremo della coalizione. I motivi sono molteplici, li vedremo successivamente nell'analisi dei conflitti e non riguardano la sola figura del Premier. Un elemento che emerge in modo importante dagli ultimi eventi è questo: non esiste solo un centro destra berlusconizzato, ci sono altre anime, altre voci, che chiedono di potere dire la propria e proporre una vera e propria alternativa, che nasca all'interno del Centro Destra, al berlusconismo. Allo stato attuale non è possibile dire se il berlusconismo stia volgendo al termine ma certamente esso non è più quel monolite che ha dominato la destra italiana per ben tre lustri. Analizzando le tipologie di conflitto emerse all'interno della coalizione (e che, come vedremo, non sono poche) potremo, se non capire, quantomeno farci un'idea sullo stato di salute del Governo Berlusconi, sul perché di certe sue scelte e quali reazioni abbiano acceso all'interno della maggioranza certe strade intraprese.

Secondo l'autore questa ricerca dovrà essere un lavoro snello, senza la presunzione dell'eshaustività, che vada ad analizzare i conflitti emersi nella maggioranza nata dalle elezioni dell'aprile 2008, senza avere l'arroganza di voler fornire certezze sui perché e sui come certi contrasti si siano verificati, ma solo aiutare a capire e comprendere certe dinamiche utilizzando quelle che dovrebbero essere variabili inconfutabili: i dati relativi ai conflitti.

Capitolo I. Governare insieme: vincoli e opportunità dei governi di coalizione.

a) Il Party Government

La definizione classica di partito risale a Max Weber ed è la seguente: “*i partiti sono nella loro intima essenza delle organizzazioni liberamente create e miranti a un reclutamento libero... il loro fine è sempre la ricerca di voti per elezioni a cariche politiche*”. Sartori integra questa definizione aggiungendo la seguente: “*un partito è qualsiasi gruppo politico identificato da un'etichetta ufficiale che si presenta alle elezioni ed è capace di collocare attraverso le elezioni (libere o no) candidati alle cariche pubbliche*”. La maggioranza degli studiosi ritiene che un partito debba presentare contemporaneamente queste tre caratteristiche:

- 1) essere dotato di strutture tali da consentire la partecipazione dei suoi iscritti;
- 2) essere in grado di formulare un programma di politiche pubbliche;
- 3) essere in condizione di durare per più di una tornata elettorale.

Che piaccia o no ancora oggi la maggior parte degli esperti ritiene che i partiti siano il centro dei processi democratici, i veicoli con cui le domande della popolazione vengono articolate e aggregate nonché i principali attori responsabili della conduzione governativa (C.Moury, 2008).

Trovare l'accordo tra le persone costituenti un partito non è cosa semplice ma il fatto si complica enormemente nei casi di governi di coalizione dove i partiti si devono unire per avere la maggioranza parlamentare e di conseguenza la guida esecutiva del paese. I partiti facenti parte la coalizione sono in competizione tra di loro nel momento in cui si impegnano nella ricerca di consenso elettorale ma quando sono in carica essi devono prendere decisioni in maniera congiunta. Queste due variabili contrastanti fanno sì che la ricerca dell'equilibrio non sia affatto facile e ciò ha portato nel tempo studiosi e politici alla ricerca delle strade migliori per potere costruire alleanze solide e durature, capaci di governare prendendo decisioni in comune, senza trascurare il proprio profilo politico. Un punto di equilibrio che è passato tra innumerevoli crisi di governo e crisi di identità partitiche.

La relazione tra i partiti facenti parte la coalizione e il governo non riguarda il solo *policy-making*, ma anche il sostegno al governo e le nomine delle cariche politiche. C'è un punto che accomuna questi tre elementi ed è la ricerca-spartizione delle poltrone di comando, da sempre uno dei motivi di maggior conflitto inter e intra-partitico. Secondo buona parte degli studiosi di politiche pubbliche gli attori politici non agiscono per il bene dell'umanità poiché folgorati sulla via di Damasco, ma perché hanno anche un interesse personale nello svolgere una determinata attività, un interesse che può avere varie facce e risvolti, da quello economico a quello di detenzione del potere, da quello di

rilevanza sociale a quello di interesse privato in determinate questioni. Non c'è solo nobiltà nell'agire politico, lo sappiamo dai tempi di Machiavelli.

Secondo R.Katz un sistema di *party government* ideale sussiste in una coalizione governativa in cui:

- 1) le decisioni vengono prese dagli eletti nei vari partiti o sotto il controllo di essi;
- 2) le politiche sono decise all'interno dei partiti e sottoscritte in atti comuni;
- 3) i funzionari sono reclutati attraverso i partiti.

In questo sistema idealtipico gli eletti, ma anche la burocrazia, devono sottostare al controllo dei partiti. Ma attenzione, il governo non è solamente un semplice mandatario dei partiti ma piuttosto l'espressione di varie volontà, manifestazione di numerosi fattori quali il peso politico-elettorale di ognuno di essi, il loro potere di veto, nonché la sintesi degli accordi coalizionali che da questi vengono presi. Va inoltre sottolineato, come suggerito da Blondel e Cotta, che il governo non deve essere considerato un ostaggio dei partiti in quanto esso gode di una certa autonomia da essi per due principali motivi: il primo è perché i vari ministri sono molto spesso i leader dei partiti che compongono la coalizione, il secondo motivo è perché i leader dei partiti permettono una sostanziale libertà di manovra ai vari ministri. Ciò ci permette di potere sostenere la tesi che il Governo sia un attore con propri diritti indipendenti dalle volontà dei partiti nonché un attore che gode di un'importante autonomia nello svolgimento delle proprie funzioni.

Frammentazione e conflittualità

Prendendo spunto da un vecchio adagio che narra “uno è poco due son troppi”, possiamo subito immaginare come la vita e l'esistenza delle coalizioni non sia e non possa essere tutta rose e fiori.

I conflitti che possono emergere all'interno di una coalizione sono i più disparati (successivamente ne vedremo tanti nell'analisi della conflittualità all'interno del governo Berlusconi IV). Per poterli analizzare è necessario quindi farne una classificazione che cerchi di ricomprenderli tutti al suo interno.

Una prima suddivisione può essere fatta tra conflitti intra-partitici e conflitti inter-partitici. L'ipotesi di partenza ci fa pensare che il secondo tipo di conflitto dovrebbe essere più frequente e intenso. Ciò non è sempre vero in quanto la conflittualità dipende da vari fattori: partiti suddivisi in correnti come la Democrazia Cristiana vivevano contrasti interni molto più frequenti e forti rispetto a partiti più strutturati come lo era il Partito Comunista Italiano. La conflittualità intra-partitica aumenta altresì all'aumentare del numero di cariche da spartirsi. E' altresì noto che il sistema elettorale stesso possa influenzare la conflittualità, ad esempio con l'impiego del sistema delle preferenze che soprattutto durante la Prima Repubblica ha visto competere tra di loro in modo piuttosto vivace esponenti dello stesso partito.

La conflittualità inter-partitica è comunque generalmente più ricorrente ed intensa, sia per fattori ideologici e di visione politica, sia perché i partiti al loro interno possono utilizzare strumenti di coercizione che vanno dal richiamo fino all'espulsione dal gruppo, che le coalizioni non possono avere o che comunque, possono utilizzare in misura minore necessitando di un consenso più ampio per fare ciò.

La conflittualità può altresì avvenire all'interno della compagine ministeriale, scavalcando le appartenenze partitiche, riguardando più direttamente le personalità interessate.

Altro tipo di conflitto, spesso molto intenso, è quello che riguarda la leadership, sia partitica che coalizionale. Per ovviare a ciò da tempo si utilizza lo strumento delle Primarie (Valbruzzi, 2005) in vari Stati, consuetudine che ultimamente sta prendendo campo anche in Italia.

I conflitti possono poi emergere in vari aspetti della politica, a partire dalle proposte di legge, dalle scelte di politica pubblica, da questioni elettorali, da questioni istituzionali e da equilibri interni alla coalizione che sono spesso molto delicati, soprattutto se la maggioranza uscita dalle elezioni non gode di una certa forza parlamentare.

Uno degli strumenti attualmente più efficaci per limitare l'emergere dei conflitti è il *coalition agreement*.

Strumenti di governance coalizionale

Per cercare di ovviare o quantomeno contenere il sorgere dei conflitti all'interno delle coalizioni di governo, lo strumento messo in uso e attualmente più efficace pare essere il *coalition agreement* ovvero l'accordo di coalizione che generalmente viene stipulato prima delle elezioni. Secondo Blondel e Cotta in una coalizione di governo la vita e l'autorità dei gabinetti dipende fortemente dagli accordi negoziati tra i partiti i quali cercano così di mettersi al riparo dal possibile sorgere di conflitti. E' palesemente ovvio che non sia possibile negoziare tutte le politiche possibili in quanto spesso emergono variabili imprevedute che difficilmente potevano essere prese in considerazione al momento della stipula dell'accordo di coalizione. Il *coalition agreement* non è quindi solo uno strumento di proposizione di politiche pubbliche ma anche un mezzo per evitare le cosiddette *agency loss* derivanti da disaccordi tra i partiti formanti la coalizione governativa. Possiamo quindi definire il *coalition agreement* come una danza rituale (Luebbert, 1986) per cui i leader di partito sono soprattutto motivati dal desiderio di rimanere tali, con la conseguenza di cercare di minimizzare i conflitti, negoziando tutte quelle politiche che potrebbero farli sorgere. Il risultato di questa negoziazione è di conseguenza un esplicito compromesso tra le varie nature e volontà dei partiti facenti parte la coalizione, compromesso che va detto non sempre viene totalmente rispettato. Secondo altri autori il *coalition agreement* non è solo uno strumento per limitare i contrasti

all'interno delle coalizioni ma anche una *chance* per i leader di partito di determinare le future politiche governative. Sotto questo punto di vista la formazione del governo non è una semplice allocazione dei vari ministeri o una redistribuzione di potere tra i vari partiti ma anche uno strumento utile a risolvere le differenti visioni politiche.

Il *coalition agreement* espleta quindi vari compiti, da quella di manifesto col quale la coalizione si presenta agli elettori a quella di strumento per contenere i conflitti o quantomeno facilitarne la loro risoluzione.

Secondo Timmermans (1998) il *coalition agreement* ha tre principali funzioni: una *symbolic function*, una *agenda function* e una *conflict prevention function*. Mentre la prima rappresenta quella che potremmo definire la “relazione col pubblico” (principalmente con gli elettori) le altre due funzioni concernono la contrattazione e il negoziato tra i partiti che lo hanno proposto.

Se per alcuni paesi gli accordi di coalizione sono una realtà consolidata, in Italia questi sono stati utilizzati solo in un recente passato, a partire da quella che viene comunemente chiamata Seconda Repubblica. I motivi sono vari, da quelli culturali a quelli di volontà politica, ma a comprendere ciò può aiutarci la classificazione di Timmermans il quale sostiene che esistano sette fattori che favoriscono l'applicazione e l'uso dei *coalition agreements*:

- 1) Una buona situazione economica del paese;
- 2) Un limitato numero di coalizioni partitiche;
- 3) Una elevata coesione interna in questi partiti;
- 4) La presenza di coloro che hanno negoziato il *coalition agreement* all'interno della compagine governativa;
- 5) Un Primo Ministro garante dell'accordo e responsabile del suo rispetto;
- 6) L'esistenza di un informale comitato di coalizione;
- 7) Buone relazioni personali tra i vari ministri.

Vedendo quali siano questi sette fattori possiamo capire perché l'impiego di questo strumento in Italia sia stato preso in considerazione solo di recente.

Fatto l'accordo poi bisogna trasformarlo in politiche effettive e qui sorge un primo possibile scalino di conflitto. L'effettiva implementazione del *coalition agreement* dipende infatti da numerosi fattori, partendo dalla volontà dei ministri fino ad arrivare alla loro capacità effettiva di farlo. Qui abbiamo due teorie che partono da presupposti opposti: la prima sostiene che il *coalition agreement* sia una sorta di agenda politica, indispensabile nella riduzione dei conflitti. La seconda invece afferma che l'accordo non sia una bozza contenente le volontà di policy-making ma piuttosto un semplice documento di *public relation* per accontentare gli elettori.

Potremmo successivamente constatare in questa breve ricerca, quali siano le percentuali di conflitti emersi all'interno del Governo Berlusconi IV che facevano parte del *coalition agreement* e quelli emersi al di fuori di esso, valutando quindi l'efficacia o non efficacia degli accordi di coalizione nel ridurre la conflittualità intergovernativa.

Capitolo II. Governi italiani tra Prima e Seconda repubblica

Il Sistema Italia tra gli anni '80 e gli anni '90

Prima di analizzare la conflittualità all'interno del Governo Berlusconi IV è necessario cercare di capire come si è arrivati al sistema politico attuale, passando da quello che Sartori definiva un “pluripartitismo polarizzato” fino a giungere a un “bipolarismo dell'alternanza”, quello attuale, che pur presenta elementi di atipicità rispetto a bipolarismi più consolidati quale quello del sistema politico inglese per fare un esempio.

Analizzare tutti gli elementi sarebbe compito improbo e che esulerebbe dallo scopo finale di questa tesi, ci si limiterà quindi a segnalare quelli che sono, a mio avviso, i passaggi salienti.

Lo scandalo Tangentopoli dei primi anni '90 fu la cosiddetta goccia che fece traboccare il vaso, il sistema partitico italiano che si era consolidato nel dopoguerra viveva una crisi profonda, per motivi sia endogeni che esogeni. Per quanto riguarda le cause endogene lo shock principale fu sicuramente il crollo del Muro di Berlino con la conseguente implosione di tutti i sistemi comunisti dell'Europa orientale. In Italia ciò comportò la trasformazione del PCI, che fu il più potente Partito Comunista dell'Europa occidentale, nel Partito Democratico della Sinistra. Quella che poteva sembrare una rivoluzione all'interno del solo PCI comportò una nuova situazione nel ruolo della DC, principale partito di governo dal dopoguerra fino a quei giorni. L'anticomunismo, di cui la DC fu baluardo, perse la sua rilevanza e la Democrazia Cristiana dovette subire la sfida dei suoi piccoli alleati ma ancor di più la litigiosità interna delle sue correnti, in cui il partito era da sempre diviso. Se a questo si aggiunge la nascita di un partito nuovo con forte connotazione regionalista, la Lega Nord, radicato nelle zone più produttive del paese e portatore delle rivendicazioni di quelle aree da sempre motore economico dell'Italia, e una certa insofferenza nei confronti del sistema politico da parte dei cittadini, possiamo capire come tutto ciò abbia facilitato la caduta dei vecchi principali attori politici facenti parte della cosiddetta Prima Repubblica, per dare poi vita successivamente a quella che comunemente viene definita Seconda Repubblica.

Nei primi anni '90 cittadini italiani quantomai “effervescenti” chiedevano a gran voce una svolta nella politica italiana. Partiti come la DC e il PSI sparirono dalla scena politica, molti dirigenti finirono inquisiti o in carcere, spazzati via dalla scena politica grazie all'inchiesta Mani Pulite che

allora godeva di un ampio consenso in tutta la popolazione. Per molti si aprirono “finestre di opportunità” e il personaggio che meglio seppe sfruttare questo evento fu Silvio Berlusconi, all'epoca uno dei principali imprenditori italiani, proprietario di varie reti TV e giornali, a capo di un impero economico che lo proiettava come una delle persone più ricche d'Italia.

Grazie anche a un nuovo stile di comunicazione che mai prima di allora si era visto in Italia (dal messaggio agli italiani inviato a tutte le reti TV al contratto con gli italiani stipulato sempre nel salotto TV di Bruno Vespa), Silvio Berlusconi seppe creare attorno a se quasi dal nulla un partito che alle elezioni del 1994, le prime tenutesi con un sistema misto maggioritario fortemente richiesto dai cittadini tramite referendum, fece incetta di voti andando a colmare quel vuoto lasciato dalla DC. A capo di una coalizione di Centro Destra che comprendeva la neonata Alleanza Nazionale, creata dalle ceneri del MSI, il Centro Cristiano Democratico, l'Unione di Centro e la Lega Nord, il Cavaliere fu incaricato dall'allora Presidente Scalfaro alla formazione del nuovo esecutivo ma la sua prima esperienza governativa durò solo pochi mesi, interrotta da quello che lo stesso Berlusconi definì “ribaltone”, con la Lega che ritirò il suo appoggio all'esecutivo e costrinse il Premier alle dimissioni.

Da coalizioni post-elettorali a coalizioni pre-elettorali

Per alcuni studiosi la definizione di Seconda Repubblica è impropria poiché generalmente il “cambio di Repubblica” avviene in seguito a un'importante modifica della Costituzione (ad esempio come successo in Francia) cosa che in Italia non è accaduta. Ma le modifiche avvenute nel sistema politico italiano, seppure a Costituzione invariata, sono state tali che per buona parte degli addetti ai lavori la nascita di una Seconda Repubblica, a partire dall'inizio degli anni '90 in Italia, è diventato un dato assodato.

Tra le tante differenze che intercorrono tra questi due sistemi una è interessante ai fini di questa ricerca, ovvero il passaggio da coalizioni post-elettorali a coalizioni pre-elettorali.

In accordo con Cotta Verzichelli (2008) possiamo individuare nelle seguenti cause i motivi che hanno ridisegnato e ridefinito i contorni del sistema politico italiano:

- 1) la presenza di un Partito Comunista relegato in una posizione di permanente opposizione ma allo stesso tempo capace di esercitare una notevole influenza sulla società e sui lavori parlamentari;
- 2) un partito di ispirazione Cristiana di notevoli dimensioni ma fortemente articolato in correnti;
- 3) la debolezza di un Partito Socialista spazzato via dagli scandali giudiziari;
- 4) la frammentazione del sistema partitico italiano e il suo ampio spettro ideologico;

5) l'estesa penetrazione dei partiti nella società e nell'economia.

Si è passato così in tempi relativamente brevi da quello che veniva definito un “pluripartitismo polarizzato”, caratterizzante la Prima Repubblica, a un sistema di “alternanza bipolare” tipico della Seconda Repubblica.

Ciò è stato concausa di vari fattori e uno importante da sottolineare è sicuramente il sistema elettorale misto maggioritario che richiedeva il formarsi di ampie alleanze pre-elettorali per potere competere nell'arena politica. Oggi sappiamo che non basta un sistema elettorale maggioritario per realizzare un sistema partitico bipolare (Sartori) ma sicuramente in Italia ciò ha stimolato, assieme ad altre cause precedentemente descritte, la nascita di un sistema di alternanza bipolare. Così se negli anni della Prima Repubblica gli accordi elettorali si facevano successivamente alle elezioni, un sistema che va detto era abbastanza stabilizzato attorno a un partito egemonico come la DC attorno al quale gravitavano vari partiti di piccole e medie dimensioni che godevano comunque di un certo potere di veto e che più di una volta avevano messo in crisi l'esistenza del governo, successivamente la prassi fu quella di proporsi come coalizione elettorale già prima dello svolgimento delle elezioni, presentandosi ai cittadini con un programma comune.

La durata media degli esecutivi tra Prima e Seconda Repubblica cambia enormemente. I partiti oggi stipulano accordi pre-elettorali, si presentano alle elezioni come coalizione ed espongono agli elettori il proprio programma prima dello svolgimento delle stesse. Un cambiamento non da poco e che ha portato nel tempo a una consistente riduzione della conflittualità inter-coalizionale la cui evidenza più importante, come in precedenza sottolineato, è quella della maggiore durata degli esecutivi della Seconda Repubblica rispetto alla Prima.

I governi maggioritari: da Prodi a Berlusconi

Seppure la definizione di “governo maggioritario” possa risultare parzialmente impropria per il sistema politico italiano (sicuramente lo è se comparato al sistema *plurality* inglese o al sistema *majority* francese) quelli nati nella cosiddetta Seconda Repubblica sono stati governi con caratteristiche simili a quelli propriamente indicati come maggioritari. Il sistema elettorale italiano non prevede l'indicazione del premier e men che meno una sua elezione diretta la cui indicazione spetta solo ed esclusivamente al Presidente della Repubblica. E' comunque diventata consuetudine dare mandato al leader della coalizione vincente quale incaricato alla formazione del governo.

Possiamo quindi indicare quale primo governo maggioritario quello che si insediò il 10 maggio 1994 con alla guida Silvio Berlusconi. Questo esecutivo non ebbe vita facile e la sua esistenza terminò 252 giorni dopo il suo insediamento, un risultato anche rispettabile se paragonato a precedenti esperienze governative della Prima Repubblica, ma non soddisfacente se comparato alla

durata di altri governi maggioritari. Terminata questa esperienza politica l'allora Presidente Scalfaro decise di non sciogliere le Camere dando mandato alla formazione di un nuovo governo, questa volta di natura tecnica, all'ex Ministro del Tesoro del Governo Berlusconi, Lamberto Dini. La fiducia a questo esecutivo fu votata dal Partito Democratico della Sinistra, dalla Lega Nord e dall Partito Popolare Italiano. Silvio Berlusconi e parte della sua coalizione finirono così all'opposizione senza un nuovo passaggio dalle urne. Questa cosa il Cavaliere mai la digerì ma nel 1996 quando si tornò alle urne la sua sconfitta fu decretata dagli elettori, a vincere infatti fu la coalizione di Centro Sinistra denominata dell'Ulivo e guidata dall'ex Presidente dell'Iri Romano Prodi, formalmente senza alcun partito alle spalle anche se da sempre orbitante in area democristiana. Anche il Governo Prodi non ebbe vita facile a causa della sua estrema frammentazione e conflittualità interna, il Professore rimase alla guida dell'esecutivo per 887 giorni, risultato comunque di tutto rispetto se paragonato a precedenti esperienze governative italiane. Prodi cadde a seguito del ritiro della fiducia da parte del Partito della Rifondazione Comunista.

Come successo nel caso del Governo Berlusconi I anche questa volta si decise di non tornare alle urne, scelta presa dal neoeletto Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, cosicché l'incarico di formare il nuovo Governo fu dato a Massimo D'Alema il quale diventò il primo ex comunista a capo di un esecutivo italiano. L'ex segretario del PDS tra alterne vicissitudini portò alla conclusione della Legislatura il proprio esecutivo; nella competizione elettorale del 2001 risultò vincitrice nuovamente la coalizione guidata da Silvio Berlusconi il quale riuscì a rimanere alla guida del governo per tutta la legislatura (seppure con un rimpasto a circa metà mandato). Nel 2006 nuove elezioni sancirono una risicata vittoria del Centro Sinistra guidato nuovamente da Romano Prodi, esperienza governativa estremamente conflittuale e dopo 722 giorni da *blade runner* il governo del Professore cadde su un voto di fiducia al Senato con il supporto ritirato dall'Udeur di Mastella e da altri eletti nelle fila del Centro Sinistra tra cui due eletti nelle fila della Margherita, Lamberto Dini e Domenico Fisichella, nonché l'esponente di Sinistra Critica Franco Turigliatto.

Chiusa definitivamente l'esperienza del Centro Sinistra Uliviano così come la conoscevamo, il 13 e 14 aprile del 2008 si tornò alle urne con un sistema elettorale proporzionale, dopo avere rinnegato il maggioritario contrariamente alla volontà popolare espressa nel referendum del 1993, la coalizione di Centro Destra ottenne una schiacciante vittoria alle urne e Silvio Berlusconi fu nuovamente incaricato alla formazione del Governo dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano. L'8 maggio 2008 è entrato ufficialmente in carica il Governo Berlusconi IV la cui conflittualità intercoalizionale andremo ad analizzare in questo testo.

Tra premierato e frammentazione

I governi della Prima Repubblica sono stati caratterizzati sempre da una consistente instabilità. Il Presidente del Consiglio per lungo tempo è stato una figura piuttosto debole nel panorama politico italiano, esso non riceveva un mandato diretto dagli elettori ma veniva scelto successivamente alle elezioni tramite la negoziazione tra i vari partiti che sarebbero entrati a far parte della coalizione di governo. Il suo ruolo piuttosto che quello di guida e ispiratore delle politiche pubbliche è stato quello di mediatore tra diversi attori e interessi.

Con l'avvento della Seconda Repubblica questa situazione si è sostanzialmente modificata sebbene il Titolo III della Costituzione non sia stato modificato. Ciò è avvenuto sia per fattori esogeni che endogeni. Per quanto riguarda il primo elemento la maggiore frequenza dei rapporti a livello internazionale con controparti generalmente più forti e stabili ha contribuito a rafforzare la posizione del Premier che per rappresentare al meglio la nazione non poteva essere più un semplice *primus inter pares* ma doveva godere di una più ampia autonomia decisionale. Per quanto riguarda i fattori endogeni la consistente crescita del deficit pubblico ha contribuito a far sì che la figura del Premier si consolidasse necessitando di una maggiore forza per risolvere i sempre più incombenti problemi economici del paese. A partire dal 1983 fu prevista la creazione all'interno del governo di un "consiglio di gabinetto" composto dai leader di partito e dai principali ministri, successivamente nel 1988 il governo De Mita approvò una legge che si proponeva di rafforzare la coesione del governo, assicurandone la collegialità delle decisioni di gabinetto e la creazione della Segreteria della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ma è indubbiamente attorno alla figura di Silvio Berlusconi che la Presidenza del Consiglio è divenuta un attore di rilievo sulla scena politica italiana. Se nella Prima Repubblica quasi mai succedeva che i leader di partito abbandonassero la loro carica per dedicarsi alla guida dell'esecutivo, il Cavaliere già leader di Forza Italia e della coalizione di Centro Destra, non ha praticamente mai avuto validi rivali di leadership all'interno della propria coalizione. Un po' per la sua *incumbency* personale, un po' per l'assenza o la difficoltà ad emergere di personalità politiche di rilievo che potessero mettere in discussione la sua leadership. Con Silvio Berlusconi anche in Italia si è potuto cominciare a parlare di Premierato il quale prevede un ruolo forte ed autonomo del capo dell'esecutivo rispetto alla propria maggioranza parlamentare nonché rispetto allo stesso Consiglio dei Ministri. Va da sé che, non essendo avvenute sostanziali modifiche costituzionali in tal senso, la figura del Premier non gode di quegli elementi di razionalizzazione parlamentare che caratterizzano alcune delle principali democrazie europee. Sotto questo punto di vista il capo dell'Esecutivo resta una figura più debole rispetto ad altri colleghi stranieri.

Dall'altro lato, nonostante un consistente ridimensionamento, la frammentazione partitica delle coalizioni governative è rimasta una costante che, seppure più evidente nella coalizione di Centro sinistra, ha caratterizzato anche la formazione di Centro Destra. Con la Seconda Repubblica sono in parte sparite quelle miriadi di partiti che ad ogni tornata elettorale presentavano i loro candidati, ma un certo livello di frammentazione è rimasto anche dopo la riforma elettorale del 1993 a conferma della tesi che non basta un sistema elettorale maggioritario per contenere il numero di partiti. I motivi di questa permanenza di frammentazione sono vari ma se ne possono sottolineare in particolare due:

- 1) l'incapacità dei partiti maggiori ad espandere significativamente il proprio seguito popolare con la conseguente proliferazione di piccoli partiti nati principalmente da scissione di partiti più grandi che riescono a ritagliarsi un posto grazie alla logica includente delle due grandi alleanze in cerca della vittoria (Cotta e Verzichelli, 2008);
- 2) la relativa debolezza dei due partiti maggiori (in passato FI e DS, oggi PD e PdL) mai in condizione di competere da soli nelle tornate elettorali (ibidem).

Questa frammentazione è comunque andata via via riducendosi e nelle elezioni del 2008 possiamo notare come PdL e PD raccolgano assieme ben il 77,9% dei seggi alla Camera e l'82,3% al Senato con la formazione di soli sei gruppi parlamentari a Montecitorio e sei gruppi a Palazzo Madama (Marangoni, 2009). Ciò deriva indubbiamente anche dalle scelte degli elettori che si sono oramai abituati ed hanno accettato, con le dovute eccezioni, il sistema bipolare che ha escluso dal parlamento le formazioni storiche di sinistra e destra. Pare che gli elettori italiani vedano oggi nel sistema bipolare la migliore soluzione possibile per il proprio paese.

Capitolo III. La conflittualità governativa in Italia: il disegno della ricerca.

L'analisi della conflittualità nella compagine governativa

Gli studi eseguiti ci dicono che conflittualità coalizionale e solidità di governo sono legati da un rapporto inversamente proporzionale. Più è alta la conflittualità minore è la solidità della coalizione di governo e viceversa. Come detto nei precedenti capitoli con il passaggio da Prima a Seconda Repubblica in Italia si è messo in atto un sostanziale consolidamento delle coalizioni di governo che hanno ridotto la loro conflittualità interna, diventando più simili ai governi maggioritari presenti in altri paesi.

L'analisi che viene svolta in questa ricerca vuole mostrare i conflitti emersi all'interno della compagine governativa presa in esame, quale sia stata la loro frequenza e intensità nonché cercare

di capire se strumenti quali il *coalition agreement* possano avere inciso su un'eventuale riduzione e/o contenimento dei conflitti.

I conflitti che possono emergere in una coalizione governativa sono numerosi, spesso imprevedibili. Va detto che la casistica presa in esame in questa ricerca è molto ampia, è stata utilizzata una “soglia di sbarramento” di ingresso ai conflitti piuttosto bassa cosicché numerosi sono stati i casi analizzati. Va altresì precisato che non è stato “caricato di tutto” come potrebbe sembrare a prima vista, l'indagine è stata meticolosa, gli articoli emersi dalla ricerca con parole chiave sono stati numerosissimi, oltre 15.000; di questi circa 1000 avevano i requisiti per essere classificati come “conflitti”. Da questi 1000 articoli è stato creato il data-set con circa 400 casi di studio. Prima di giungere alla versione definitiva del database ho provveduto a scremare circa una settantina di ulteriori casi che sono stati ritenuti non particolarmente rilevanti, questo a conferma che non è stato costruito un calderone buttando dentro di tutto, ma è stato seguito un preciso criterio di immissione dei conflitti nel database. E' vero quindi che la soglia di sbarramento di ingresso al conflitto nel data-set è stata piuttosto bassa e quindi inglobante, ma ciò si è fatto non per esasperare la conflittualità ma perché si è inteso utilizzare parametri che potessero fare emergere vari tipi di conflitti, anche quelli che potremmo definire minori, proprio per non lasciare nulla di intentato e al caso. Se ad esempio questi tipi di parametri fossero stati utilizzati nell'analisi di precedenti governi di coalizione italiani quali il Governo Prodi II o i governi della Prima Repubblica, probabilmente avremmo avuto un data-set decisamente più ampio rispetto a questo.

Il Governo Berlusconi non è un esecutivo sull'orlo del baratro come potrebbe sembrare se si facesse una semplice conta del numero dei conflitti presi in esame, per questo ho ritenuto opportuno e doveroso precisare queste cose: se i conflitti emersi sono risultati numerosi è perché si è seguita una precisa metodologia di ricerca volta ad includere tutti quei casi che rispondevano a determinate caratteristiche.

Durante lo svolgimento di questa ricerca è emerso un particolare rischio ovvero quello che l'indagine potesse soffrire di “recentismo” in riferimento soprattutto all'incremento di conflittualità caratterizzante questi ultimi mesi di governo (alcuni dei quali come Ottobre e Novembre 2009 non sono stati presi in esame in questa ricerca). E' sotto gli occhi di qualsiasi attento lettore di giornali o telespettatore l'aumento di conflittualità avvenuto all'interno della maggioranza nell'ultimo periodo, a cui è stato dato parecchio rilievo mediatico, varie trasmissioni TV se ne sono occupate, da Annozero a Ballarò, da Porta a Porta a Omnibus solo per citarne alcune. Per non parlare del risalto dato sulla carta stampata che ha travalicato i confini nazionali, con i conflitti in seno alla maggioranza che sono finiti in prima pagina su numerosi quotidiani stranieri quali l'Economist, il Times, il NYTimes, Liberation, ecc.

Per quanto possibile si è cercato di non subire l'influenza della mediaticità di questi eventi e credo che il risultato finale che andremo successivamente ad analizzare possa confermarlo.

Le ipotesi

Le ipotesi di lavoro sono state varie come vari sono i risultati che ci si è atteso di ottenere.

Innanzitutto si ritiene che la conflittualità emergente su oggetti di conflitto non programmatici sia sostanzialmente superiore a quella in cui le politiche siano già state prese in considerazione e discusse all'interno del *coalition agreement*. Ci si attende quindi che l'accordo di coalizione funga da sostanziale riduttore di conflittualità.

Per quanto riguarda i soggetti coinvolti nei conflitti ci si aspetta che la maggiore conflittualità possa emergere tra “esponenti di partiti facenti parte la coalizione con esponenti della medesima compagine ma appartenenti a un partito diverso”. Si ritiene altresì che il minore numero di conflitti emerga tra “ministri dello stesso partito”. Lungo questo continuum si pensa che si collochino le seguenti ulteriori tipologie, a partire dalla più conflittuale per arrivare a quella con minore conflittualità: “esponenti di partiti della coalizione con esponenti dello stesso partito”; “esponenti di partiti della coalizione con ministri di partiti diversi”; “esponenti di partiti della coalizione con ministri dello stesso partito”; “ministri di partiti diversi”.

Va detto che se il caso preso in esame non fosse stato il Governo Berlusconi IV probabilmente avrei invertito la posizione tra il conflitto “esponenti di partiti della coalizione con esponenti dello stesso partito” facendolo precedere da quello riguardante “esponenti di partiti della coalizione con ministri di partiti diversi”. Il motivo per cui questo ordine atteso è stato invertito è la nascita del PdL nel marzo 2009 tramite la fusione di AN e FI. Ciò mi ha fatto ritenere che, soprattutto a partire da quella data, i conflitti emergenti all'interno dello stesso partito (come è stato considerato il PdL a partire da quel momento) subissero un sostanziale incremento. In un'altra situazione che potremmo definire idealtipica ovvero senza la fusione dei due partiti principali facenti parte la coalizione di governo, ci saremmo attesi una certa prevalenza, tra le due tipologie di conflitto prese precedentemente in esame, di quella riguardante “esponenti di partiti con ministri di partiti diversi” rispetto a quella di “esponenti di partiti della coalizione con esponenti dello stesso partito”.

La minore conflittualità tra Ministri, anche di partiti diversi, ci si attende poiché si ritiene che la squadra governativa superi in certi casi le differenze partitiche, soprattutto per quanto riguarda i governi cosiddetti maggioritari in cui i Ministri sono maggiormente slegati dal proprio partito di provenienza rispetto a quanto succedeva nella Prima Repubblica dove gli stessi erano spesso semplici delegati se non vere e proprie braccia armate dei partiti in seno alla compagine governativa in grado di fare il bello e il cattivo tempo all'interno dell'esecutivo (Moury 2008, Cotta1996).

Il coinvolgimento del Premier nei conflitti riguardanti la sua coalizione è un indicatore che può dirci alcune cose interessanti: in una coalizione coesa ci si aspetta un grado di coinvolgimento del Premier non molto alto poiché se essa è coesa non dovrebbe esserci grande bisogno di interventi per sedare liti o risolvere conflitti. Però se il Primo Ministro è un politico cui piace avere tutto sotto controllo e “mettere il becco in ogni questione” il risultato atteso finale potrebbe essere opposto ovvero un suo interventismo piuttosto consistente.

Per quanto riguarda il coinvolgimento di Silvio Berlusconi nei conflitti ci si aspetta una sua sostanziale implicazione su uno svariato numero di questioni. A mio avviso ciò è dato dalla forte personalità di Silvio Berlusconi che fa pensare che il Cavaliere non si tiri indietro o si nasconda all'emergere dei conflitti ma anzi che voglia “scendere in campo” in prima persona per cercare di risolverli o ancor più spesso cercare di imporre il proprio volere. Proprio a causa di questo lato della personalità di Berlusconi numerosi conflitti sono emersi e ovviamente hanno riguardato la sua persona.

Altra dimensione indagata è stata quella relativa all'*oggetto* del conflitto. In un'analisi comparata con governi della Prima Repubblica probabilmente il dato predominante inerente all'oggetto del conflitto sarebbe stato quello “dell'equilibrio coalizionale”, subito seguito dalle “questioni elettorali”. E' plausibile che anche in questo caso di esame, il Governo Berlusconi IV, i conflitti derivanti da equilibri coalizionali siano abbastanza numerosi, soprattutto per la peculiarità caratterizzante alcuni partiti della coalizione, in particolare la Lega Nord che è un partito cui spesso piace provocare e alzare i toni della discussione.

Ci si aspetta inoltre una certa importanza dei conflitti inerenti le “politiche pubbliche” poiché se questo è, come sostiene Berlusconi, il “governo del fare”, è probabile che ci siano contrasti nella scelta delle politiche pubbliche proprio perché l'esecutivo evita di attenersi alla logica delle “non decisioni” per non fare emergere i conflitti, forte anche della consistente maggioranza parlamentare, cercando quindi di agire su tutte le questioni. Un governo decisionista, per quanto coeso, troverà momenti di conflitto su questioni di politiche pubbliche decisamente superiore ad un governo che tira a sopravvivere.

Ulteriore interrogativo, riguarda la "natura programmatica" delle questioni oggetto di conflitto. In che misura, cioè, il contrasto tra gli esponenti della compagine di governo riguardi *issues* ed obiettivi contenuti nel documento programmatico della coalizione. Nello specifico, ci aspettiamo che le questioni presenti e già discusse all'interno del *coalition agreement* siano caratterizzate da un tasso di conflittualità significativamente inferiore rispetto a tutte quelle altre questioni che sorgono al di fuori dell'accordo di programma.

Infine, individuiamo e analizziamo la dimensione “livello del conflitto”. Rinviando una più chiara definizione di questa dimensione d'analisi al prossimo paragrafo, basti qui dire che ci si aspetta un livello basso di intensità e frequenza dei medesimi nel periodo di insediamento del governo e mesi immediatamente successivi, con una sostanziale inversione di tendenza negli ultimi mesi presi in esame quando i conflitti diventeranno meno numerosi ma più intensi poiché alcune questioni saranno state risolte ma quelle più importanti avranno elevato il loro livello di scontro. Cosicché non ci meraviglieremo nel trovare un minore numero di conflitti (in senso assoluto) negli ultimi mesi presi in esame rispetto ai precedenti, con una certa prevalenza però della tipologia “livello alto” (di conflitto) rispetto a quella denominata “livello basso”.

Operazionalizzazione delle variabili.

Per svolgere questa tesi, come detto in precedenza, sono stati presi in considerazione oltre 1000 articoli di giornale ricavati dall'archivio del quotidiano Corriere della Sera a partire dal giorno di insediamento del governo Berlusconi IV fino al 30 settembre 2009. La ricerca degli articoli è stata svolta mediante l'utilizzo di parole chiave su ognuno dei 510 giorni presi in esame. Da quelli compatibili con queste parole chiave sono stati estrapolati tutti gli articoli che trattavano della conflittualità all'interno del Governo Berlusconi IV.

Tale ricerca ci ha permesso di costruire un data-set originale, che consta di 398 casi (cioè di conflitti), per ognuno dei quali abbiamo "misurato" sette variabili principali, che abbiamo derivato dalle dimensioni d'analisi sopra identificate, e delle quali si fornisce di seguito la definizione operativa

La prima variabile è semplicemente una variabile "stringa", che identifica ciascun singolo conflitto sulla base di alcune parole chiave (così come emerse dal testo del relativo articolo di giornale esaminato)

La variabile *mese*, identifica il mese di governo in cui si è manifestato il conflitto rilevato. Ai diversi mesi di governo è stata assegnata una codifica numerica progressiva a partire da “1” (il mese di insediamento del Governo Berlusconi IV ovvero maggio 2008), fino a “17” (che corrisponde al mese di settembre 2009, termine della nostra rilevazione).

La variabile *attori coinvolti*, classifica gli attori coinvolti nel conflitto, con la seguente modalità:

1. ministri dello stesso partito
2. ministri di partiti diversi
3. esponenti partiti della coalizione con ministri partiti diversi
4. esponenti partiti della coalizione con ministri dello stesso partito

5. esponenti partiti della coalizione con esponenti di partiti diversi (della medesima coalizione)
6. esponenti partiti della coalizione con esponenti dello stesso partito
7. governo - parlamento

La variabile *coinvolgimento Primo Ministro*, è una variabile dicotomica, che distingue i conflitti esaminati a seconda che vedano coinvolto in prima persona (valore "1"), o meno (valore "0"), il presidente del Consiglio

La variabile *oggetto del conflitto*, classifica le questioni al centro del conflitto, distinguendo tra:

1. politiche pubbliche
2. proposte di legge
3. equilibri coalizionali
4. questioni elettorali
5. questioni istituzionali

Con la variabile *livello del conflitto* non si è voluto indicare la gravità del conflitto, cosa difficilmente controllabile scientificamente, ma la frequenza e il risalto dato dal quotidiano a certi conflitti. Si è proceduto quindi con la seguente classificazione del livello del contrasto:

1. basso (se il conflitto si presenta una sola volta, un solo giorno o massimo due per il botta-risposta);
2. medio (se il conflitto si presenta per più di un giorno fino a tre giorni con una certa enfasi sulla stampa ma non si ripresenta nuovamente nello stesso mese);
3. alto (se il conflitto si presenta per più di tre giorni con notevole enfasi e/o si ripresenta per più volte nello stesso mese).

Infine la variabile *natura programmatica*, è nuovamente una variabile dicotomica, che distingue i singoli conflitti analizzati a seconda che la questione al centro degli stessi riguardi (valore "0") o meno (valore "1") obiettivi già formalizzati in sede di documento programmatico di governo. Il documento cui si fa qui riferimento è il manifesto elettorale del PdL riportato in Tab.2.

Prima di procedere all'analisi dei dati è importante sottolineare due elementi utili a comprendere il modo con cui alcune classificazioni sono state fatte. Il primo riguarda il numero di conflitti selezionati: ovviamente è insostenibile dire che la coalizione di Centro Destra possa avere avuto circa 400 "motivi" di conflitto. Noi qui ci riferiamo a singoli episodi di conflitto: che possono essere emersi sulle stesse tematiche (magari, però, a distanza di tempo, o coinvolgendo attori diversi). Il criterio seguito nella costruzione del nostro data-set, è stato quello di selezionare nello stesso mese una sola volta un determinato tipo di conflitto, anche se questo poi si ripresentava a distanza di vari

giorni (tale frequenza, semmai, è "intercettata" dalla variabile *livello del conflitto*) cosicché nello stesso mese non è mai stato riportato due volte il medesimo conflitto. Se però nel o nei mesi successivi il conflitto si è ripresentato (e ciò è avvenuto), questo è stato nuovamente riportato continuando a seguire il criterio secondo cui nello stesso mese non poteva esserci più di una volta lo stesso conflitto (a meno che questo non coinvolgesse attori diversi dai precedenti).

Altro fatto importante di cui tenere conto è stata la nascita del Popolo della Libertà avvenuta il 29 marzo 2009. Precedentemente a quella data Forza Italia e Alleanza Nazionale sono stati considerati partiti distinti per quanto riguarda la variabile "attori coinvolti". In un ristrettissimo numero di casi sono stati considerati partito unico precedentemente la data della loro fusione, per questioni strettamente riguardanti il PdL.

Infine va detto che per avere un'idea su quali eventi possano avere influenzato l'emergere o il non emergere di certi conflitti ho provveduto a stilare una cronologia a fianco del data-set sui principali accadimenti avvenuti in questi primi 18 mesi del governo Berlusconi IV. Ciò mi è stato utile per tenere sotto controllo i vari periodi presi in esame e gli eventi importanti che sono successi, per valutare se questi possano avere influenzato in qualche modo i conflitti. Ma questo sarà meglio spiegato nell'analisi dei medesimi e nelle considerazioni finali.

Tab.1: Libro codice del data-set sui conflitti intragovernativi.

Conflitto: con questa variabile viene indicata la tipologia del conflitto (ex. Scontro Fini Bossi sull'immigrazione)

Mese: con questa variabile viene indicato il mese del conflitto, il numero 1 corrisponde a maggio 2008 data di insediamento del Governo Berlusconi, i mesi successivi saranno 2,3,4,5....17, con il 17 che corrisponde alla data di settembre 2009.

Attori coinvolti: con questa variabile vengono catalogati gli attori coinvolti nei conflitti e la corrispondenza è la seguente:

1 = ministri dello stesso partito

2 = ministri di partiti diversi

3 = esponenti partiti della coalizione con ministri partiti diversi

4 = esponenti partiti della coalizione con ministri dello stesso partito

5 = esponenti partiti della coalizione con esponenti di partiti diversi (della medesima coalizione)

6 = esponenti partiti della coalizione con esponenti dello stesso partito

7= governo - parlamento

Coinvolgimento Primo Ministro: le variabili hanno questo significato

0 = Primo Ministro NON coinvolto

1 = Primo Ministro coinvolto

Oggetto del conflitto: con questa variabile vengono indicati gli oggetti dei conflitti raggruppati per tipologie.

1 = politiche pubbliche

2 = proposte di legge

3 = equilibri coalizionali

4 = questioni elettorali

5 = questioni istituzionali

Livello conflitto: con questa variabile viene controllato il livello del conflitto, secondo i seguenti parametri.

1 = basso (se il conflitto si presenta una sola volta, un solo giorno o massimo due per il botta-risposta)

2 = medio (se il conflitto si presenta per più di un giorno fino a tre giorni con una certa enfasi sulla stampa ma non si ripresenta nuovamente nello stesso mese)

3 = alto (se il conflitto si presenta per più di tre giorni con notevole enfasi e/o si ripresenta per più volte nello stesso mese)

Conflitto programmatico o non programmatico: variabile che controlla la presenza o no della materia di conflitto nel programma elettorale.

0 = il conflitto deriva da politiche previste nel programma pre-elettorale

1 = il conflitto deriva da politiche NON previste nel programma pre-elettorale

Capitolo IV. I primi 18 mesi del governo Berlusconi IV: analisi della conflittualità intracoalizionale.

Caso di studio: il Governo Berlusconi IV

Il 7 maggio 2008, in seguito alla consistente vittoria elettorale del 13-14 aprile, Silvio Berlusconi ha ricevuto dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano l'incarico di formare il nuovo Governo. Con questo mandato il Cavaliere ad oggi è il secondo Presidente del Consiglio più longevo della storia Repubblicana dietro al solo De Gasperi che potrebbe raggiungere a metà del prossimo anno. Ma aldilà dei record che possono interessare relativamente, quello che più è saltato all'occhio nelle elezioni politiche del 2008 è certamente la ridotta frammentazione partitica con il conseguente incremento del grado di coesione all'interno del governo Berlusconi IV che tra gli esecutivi coalizionali può essere paragonato alle prime compagini centriste dell'epoca degasperiana (Marangoni, 2009).

Dal punto di vista analitico il governo Berlusconi IV è un esecutivo a coalizione eccedente con almeno due piccoli partiti non necessari ai fini del raggiungimento della maggioranza parlamentare, caratterizzato da una significativa concentrazione di cariche a far capo ai principali partiti del Centro Destra (ibidem). Per quanto riguarda le cariche ministeriali il PdL (Forza Italia più Alleanza Nazionale che hanno iniziato la legislatura come partiti politici separati per poi fondersi nel marzo del 2009) da solo ne detiene il 70%, l'81% se si contano i soli Ministri. Ciò è stato possibile sia per la deframmentazione della coalizione con l'uscita dalla compagine di Centro Destra dell'Unione di Centro di Casini, sia per la scelta post-elettorale del Premier il quale ha contingentato gli incarichi riducendo il numero di ministri e sottosegretari comprimendo così lo spazio per la sovrarappresentazione delle piccole formazioni presenti nel Centro Destra che, pur sostenendo il Governo in Parlamento, sono rimaste fuori dalla compagine ministeriale (Marangoni, 2009).

Silvio Berlusconi ha inoltre scelto di effettuare un consistente ricambio della classe ministeriale facendo debuttare ben 13 Ministri alcuni dei quali di età estremamente giovane per ciò che è sempre stata la media italiana.

Altro elemento importante da rilevare e di estremo interesse ai fini di questa ricerca è l'esistenza di un "manifesto elettorale" del PdL che, seppur non veda la Lega Nord tra gli estensori, può essere considerato come il "programma di mandato" della coalizione di Centro Destra il quale individua "sette missioni per il futuro dell'Italia" ognuna delle quali prevede una serie di ambiti di intervento e, per ciascuno di essi, un elenco di specifiche azioni.

Tab.2: Il programma di Governo

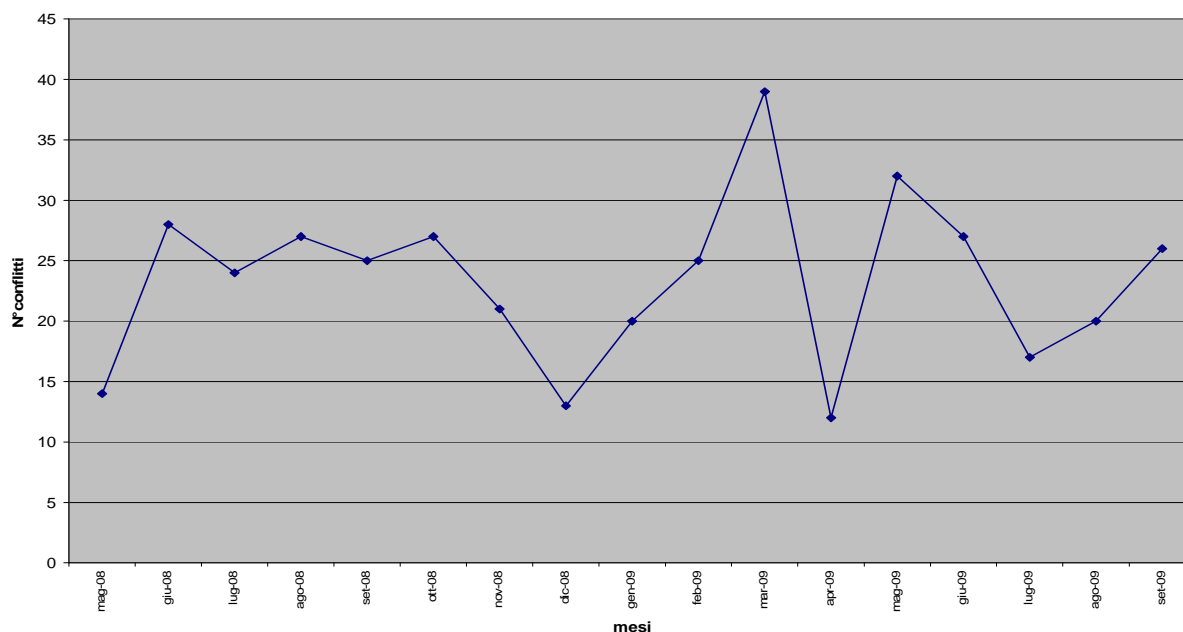
missione	Ambito di intervento	Totale impegni (% su intero programma)
Rilanciare lo sviluppo	Nuovo fisco per le imprese, Infrastrutture, fonti di energia, Lavoro, Liberalizzazioni, Sostegno al made in Italy, Riorganizzazione P.A	8 (6,8) 9 (7,7) 5 (4,3) 3 (2,6) 4 (3,4) 2 (1,7)
Sostenere la famiglia	Meno tasse, Una casa per tutti, Migliori servizi sociali, Futuro dei giovani	7 (6,0) 7 (6,0) 13 (11,1) 6 (5,1)
Più sicurezza, più giustizia	Più sicurezza, Più giustizia	12 (10,3) 9 (7,7)
I servizi al cittadino	Sanità, scuola, Università, Ricerca, Cultura, ambiente	5 (4,3) 10 (8,5) 5 (4,3)
Il Sud	Sud	8 (6,8)
Il Federalismo	Federalismo	4 (3,4)
TOTALE		117 (100%)

Fonte: IV rapporto sul governo italiano (CIRCaP)

Evidenze empiriche: l'analisi dei dati

Il primo grafico che viene presentato è quello relativo ai conflitti, in esso sull'asse delle ascisse sono presenti i “mesi” mentre su quello delle ordinate il “numero dei conflitti”.

Fig.1: Numero di conflitti rilevati su base mensile.



In questo grafico analizziamo l'andamento dei conflitti. Nel primo mese maggio 2008 abbiamo un numero di conflitti piuttosto basso, legato all'iniziale "luna di miele" presente sia all'interno della compagine governativa sia nel rapporto di questa con gli elettori. Questi primi conflitti potremmo definirli di "assestamento post-elettorale". Già al secondo mese però la conflittualità raddoppia nel numero (l'*intensità* del conflitto l'analizzeremo in un grafico successivo) e resta abbastanza stabile per tutto il periodo dell'estate 2008 quando il Governo Berlusconi ha anticipato la manovra Finanziaria. La conflittualità scende nei mesi di novembre e dicembre 2008 per poi ricominciare a salire da gennaio in poi, raggiungendo il suo apice (numericamente) a marzo 2009 quando si cominciano a fare i conti all'interno della maggioranza sulle candidature per le amministrative e le europee di giugno. Il mese successivo, aprile 2008 c'è un crollo dei conflitti, coincidente con l'evento nefasto del terremoto in Abruzzo che probabilmente ha avuto l'effetto di compattare la maggioranza la quale si è trovata a dover far fronte a una grande tragedia che ha scosso tutta la collettività. Già il mese successivo, maggio 2009 la conflittualità è ricominciata a salire, proprio in vista delle elezioni. Nei successivi mesi analizzati si nota un costante incremento dal mese di luglio in poi dove non si toccherà il picco massimo di conflitti ma, come vedremo in seguito, ci sarà un fenomeno interessante per quanto riguarda l'*intensità* dei conflitti.

Gli Attori coinvolti.

In questa tabella analizzeremo gli attori coinvolti nei conflitti, suddivisi come indicato nel libro codice. Nella tabella abbiamo nella prima colonna i "mesi" mentre nella prima riga gli "attori coinvolti". All'interno della tabella sono presenti i dati percentuali (tra parentesi) relativi al coinvolgimento degli attori per ogni singolo mese assieme ai dati del numero dei conflitti per ogni attore su ogni mese preso in esame .

Tab.4: distribuzione assoluta e percentuale dei conflitti per tipo di attori coinvolti, su base mensile

	A	B	C	D	E	F	G	Totale
Mag.08	0 (0,00%)	3 (21,40%)	2 (14,30%)	1 (7,10%)	5 (35,70%)	2 (14,30%)	1 (7,10%)	14 (100%)
Giu.08	0 (0,00%)	7 (25,00%)	7 (25,00%)	1 (3,60%)	8 (28,60%)	3 (10,70%)	2 (7,10%)	28 (100%)
Lug.08	1 (4,20%)	7 (29,20%)	8 (33,30%)	3 (12,50%)	2 (8,30%)	2 (8,30%)	1 (4,20%)	24 (100%)
Ago.08	1 (3,70%)	5 (18,50%)	6 (22,20%)	2 (7,40%)	7 (25,90%)	6 (22,20%)	0 (0,00%)	27 (100%)
Set.08	2 (8,00%)	9 (36,00%)	4 (16,00%)	0 (0,00%)	4 (16,00%)	6 (24,00%)	0 (0,00%)	25 (100%)
Ott.08	1 (3,70%)	1 (3,70%)	8 (29,60%)	1 (3,70%)	10 (37,00%)	4 (14,80%)	2 (7,40%)	27 (100%)
Nov.08	1 (4,80%)	5 (23,80%)	6 (28,60%)	1 (4,80%)	6 (28,60%)	2 (9,50%)	0 (0,00%)	21 (100%)
Dic.08	0 (0,00%)	4 (30,80%)	2 (15,40%)	0 (0,00%)	3 (23,10%)	3 (23,10%)	1 (7,70%)	13 (100%)
Gen.09	1 (5,00%)	3 (15,00%)	7 (35,00%)	0 (0,00%)	9 (45,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	20 (100%)
Feb.09	0 (0,00%)	0 (0,00%)	9 (36,00%)	0 (0,00%)	6 (24,00%)	8 (32,00%)	2 (8,00%)	25 (100%)
Mar.09	0 (0,00%)	3 (7,70%)	11 (28,20%)	0 (0,00%)	21 (53,80%)	2 (5,10%)	2 (5,10%)	39 (100%)
Apr.09	0 (0,00%)	1 (8,30%)	2 (16,70%)	1 (8,30%)	6 (50,00%)	1 (8,30%)	1 (8,30%)	12 (100%)
Mag.09	1 (3,10%)	1 (3,10%)	6 (18,80%)	9 (28,10%)	14 (43,80%)	1 (3,10%)	0 (0,00%)	32 (100%)
Giu.09	2 (7,40%)	1 (3,70%)	4 (14,80%)	6 (22,20%)	9 (33,30%)	5 (18,50%)	0 (0,00%)	27 (100%)
Lug.09	1 (5,90%)	0 (0,00%)	3 (17,60%)	1 (5,90%)	9 (52,90%)	3 (17,60%)	0 (0,00%)	17 (100%)
Ago.09	0 (0,00%)	1 (5,00%)	6 (30,00%)	2 (10,00%)	7 (35,00%)	4 (20,00%)	0 (0,00%)	20 (100%)
Set.09	0 (0,00%)	2 (7,70%)	7 (26,90%)	1 (3,80%)	8 (30,80%)	7 (26,90%)	1 (3,80%)	26 (100%)
Totale	11 (2,80%)	53 (13,40%)	98 (24,70%)	29 (7,30%)	134 (33,80%)	59 (14,90%)	13 (3,30%)	398 (100,00%)

A = ministri dello stesso partito

B = ministri di partiti diversi

C = esponenti partiti della coalizione con ministri di partiti diversi

D = esponenti partiti della coalizione con ministri dello stesso partito

E = esponenti partiti della coalizione con esponenti di partiti diversi (della coalizione)

F = esponenti partiti della coalizione con esponenti dello stesso partito

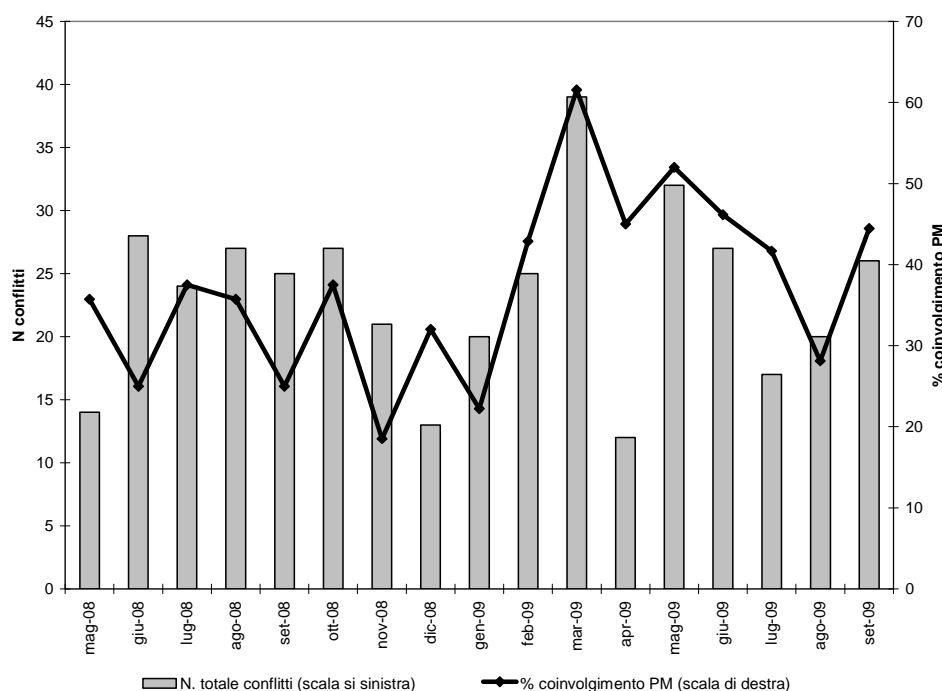
G = governo - parlamento

Il dato più interessante emerge dalla riga finale dove sono presenti i totali percentuali di coinvolgimento dei vari attori. Qui possiamo vedere come il maggior numero di conflitti è emerso tra “esponenti di partiti della coalizione con esponenti di partiti diversi” (33,80%), seguito da “esponenti di partiti della coalizione con ministri di partiti diversi” (24,70%), “esponenti di partiti della coalizione con esponenti dello stesso partito” (14,90%), “Ministri di partiti diversi” (13,40%), “esponenti di partiti della coalizione con Ministri dello stesso partito” (7,30%), “governo parlamento” (3,7%) mentre il minore livello di conflittualità si è avuto tra “Ministri dello stesso partito” (2,80%).

Il coinvolgimento Primo Ministro.

In questo grafico vedremo in quale misura il Premier Silvio Berlusconi è stato coinvolto nei vari conflitti. Sull'asse delle ascisse abbiamo i mesi, sull'asse delle ordinate a sinistra abbiamo il numero dei conflitti in cui il premier è stato coinvolto mentre sull'asse delle ordinate di destra abbiamo il dato percentuale di coinvolgimento del Primo Ministro sul totale dei conflitti per ogni mese preso in esame.

Fig.2: coinvolgimento del Primo Ministro: valori percentuali sul totale dei conflitti rilevati (su base mensile)



Il dato percentuale globale sul coinvolgimento del Premier nei conflitti è pari a 35,8% contro un 64,2% di non coinvolgimento.

In due casi, nei mesi di dicembre 2008 e febbraio 2009 i conflitti con coinvolgimento diretto del premier sono stati maggiori di quelli senza un suo coinvolgimento, mentre in dato assoluto il mese con maggior numero di conflitti con coinvolgimento del premier è stato marzo 2009, quando si discuteva di candidature per le elezioni e scoppiò lo “scandalo veline”.

L'oggetto del conflitto.

In questa tabella analizzeremo quali siano stati gli oggetti di conflitto. In tabella nella prima colonna sono disposti i mesi mentre sulla prima riga abbiamo gli oggetti di conflitto come da libro codice.

Tab.5: distribuzione assoluta e percentuale dei conflitti, per tipo di oggetto coinvolto, su base mensile

	A	B	C	D	E	Totale
Mag.08	3 (21,40%)	1 (7,10%)	9 (64,30%)	0 (0,00%)	1 (7,10%)	14 (100%)
Giu.08	11 (39,30%)	7 (25,00%)	7 (25,00%)	0 (0,00%)	3 (10,70%)	28 (100%)
Lug.08	14 (58,30%)	1 (4,20%)	9 (37,50%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	24 (100%)
Ago.08	15 (55,60%)	1 (3,70%)	10 (37,00%)	0 (0,00%)	1 (3,70%)	27 (100%)
Set.08	15 (60,00%)	0 (0,00%)	8 (32,00%)	0 (0,00%)	2 (8,00%)	25 (100%)
Ott.08	14 (51,90%)	3 (11,10%)	3 (11,10%)	1 (3,70%)	6 (22,20%)	27 (100%)
Nov.08	10 (47,60%)	4 (19,40%)	6 (28,60%)	0 (0,00%)	1 (4,80%)	21 (100%)
Dic.08	5 (38,50%)	4 (30,80%)	3 (23,10%)	0 (0,00%)	1 (7,70%)	13 (100%)
Gen.09	11 (55,00%)	2 (10,00%)	4 (20,00%)	3 (15,00%)	0 (0,00%)	20 (100%)
Feb.09	3 (12,00%)	8 (32,00%)	8 (32,00%)	3 (12,00%)	3 (12,00%)	25 (100%)
Mar.09	7 (17,90%)	6 (15,40%)	14 (35,90%)	9 (23,10%)	3 (7,70%)	39 (100%)
Apr.09	3 (25,00)	2 (16,70%)	2 (16,70%)	4 (33,30%)	1 (8,30%)	12 (100%)
Mag.09	12 (37,50%)	3 (9,40%)	11 (34,40%)	3 (9,40%)	3 (9,40%)	32 (100%)
Giu.09	4 (14,80%)	4 (14,80%)	15 (55,60%)	4 (14,80%)	0 (0,00%)	27 (100%)
Lug.09	3 (17,60%)	5 (29,40%)	8 (47,10%)	1 (5,90%)	0 (0,00%)	17 (100%)
Ago.09	6 (30,00%)	4 (20,00%)	10 (50,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	20 (100%)
Set.09	4 (15,40%)	2 (7,70%)	18 (69,20%)	1 (3,80%)	1 (3,80%)	26 (100%)
Totale	140 (35,30%)	57 (14,40%)	145 (36,50%)	29 (7,30%)	26 (6,50%)	398 (100,00%)

A = politiche pubbliche

B = proposte di legge

C = equilibri coalizionali

D = questioni elettorali

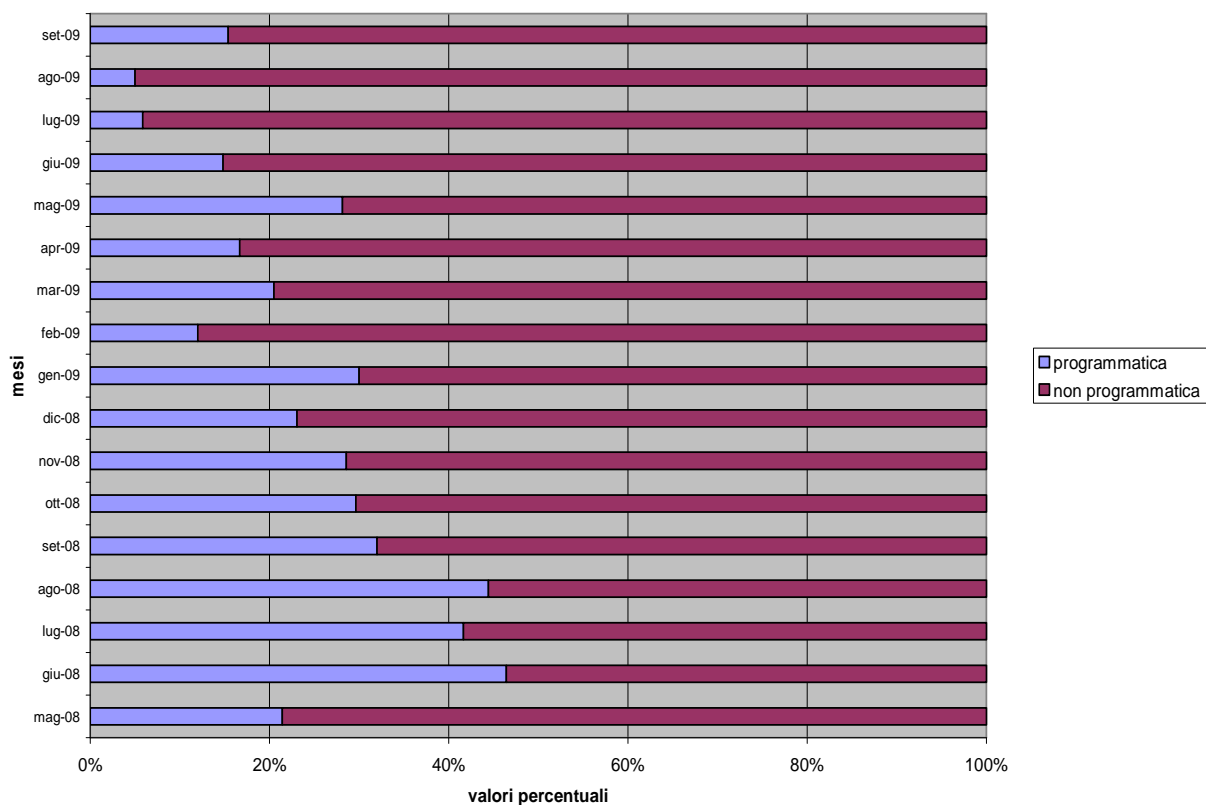
E = questioni istituzionali

Leggendo l'ultima riga vediamo come il maggior numero di conflitti è emerso tra gli “equilibri coalizionali” (36,50%) seguito a breve distanza da quelli inerenti le “politiche pubbliche” (35,30%). A seguire i conflitti su “proposte di legge” (14,40%), “questioni elettorali” (7,30%) e a chiudere le “questioni istituzionali” (6,50%).

Conflitto programmatico o non programmatico.

In questo grafico a barre percentuali sovrapposte vedremo quanto i conflitti emersi siano stati di natura programmatica e quanti invece siano emersi al di fuori del *coalition agreement*.

Fig.3: natura programmatica degli oggetti di conflitto



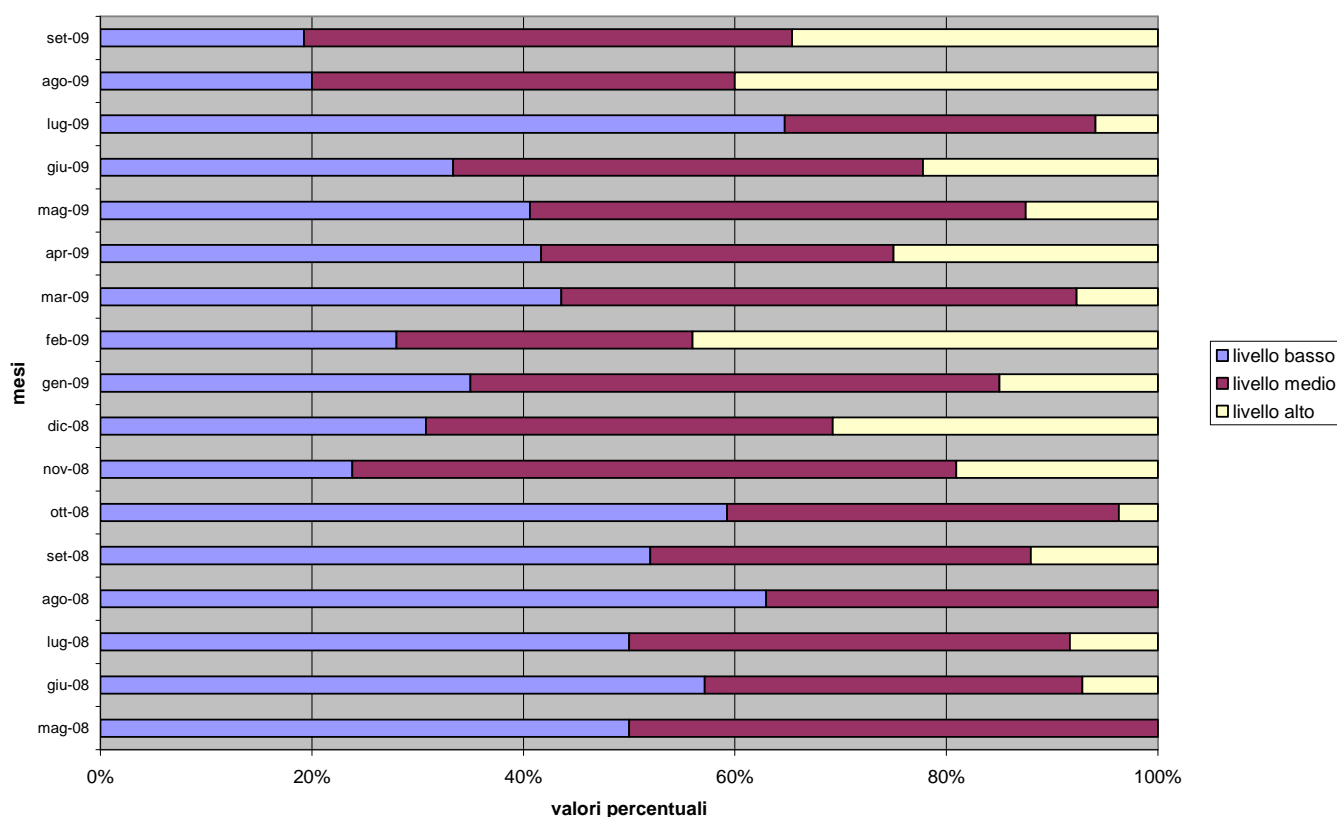
Il dato assoluto percentuale di conflittualità su politiche previste nel programma di coalizione è pari al 25,40% a fronte di una conflittualità emergente da politiche non previste nel programma pari al 74,60%.

Livello del conflitto.

In questo ultimo grafico è stato analizzato il “livello del conflitto” sulla base di quanto meglio specificato nell’operazionalizzazione delle variabili.

Il grafico è del tipo a barre percentuali sovrapposte, sull'asse delle ascisse troviamo la percentuale relativa ai tre livelli di conflitto (basso, medio e alto) come da libro codice, mentre sull'asse delle ordinate questa volta sono presenti i mesi.

Fig.4 distribuzione percentuale dei conflitti analizzati per “livello di conflitto” (su base mensile)



Anche visivamente si può apprezzare un effetto interessante che andremo a discutere meglio nelle conclusioni, con il livello di scontro “basso” che nei primi mesi è prevalente a fronte di una quasi assenza del livello “alto”, per poi invertire la situazione nella parte finale dei mesi presi in esame, mentre il livello “medio” di conflitto è abbastanza stabile e continuo in tutta la legislatura presa in esame.

Conclusioni.

Considerazioni finali

Prima di cominciare queste conclusioni andando a discutere e analizzare i precedenti grafici e tabelle ci tengo a precisare una cosa: nessun dato è stato *manipolato* né tantomeno *torturato* per fargli confessare qualcosa. Ciò che è venuto fuori è solo frutto della metodologia di analisi utilizzata, tutte le ipotesi sono state formulate prima di avere fatto l’analisi statistica dei dati emersi dal data-set.

Lo scopo di questo lavoro è stato quello di analizzare la conflittualità all’interno della coalizione di Centro Destra guidata da Silvio Berlusconi in particolare nell’esperienza legislativa cominciata

nell'aprile 2008. Per fare ciò abbiamo analizzato la principale letteratura relativa alla conflittualità intergovernativa discutendo nel primo capitolo del *Party Government*, passando poi alla definizione dei conflitti e di quello che attualmente è uno dei principali strumenti per prevenirli ovvero il *coalition agreement*. Facendo riferimento alla teoria di Chatherine Moury, la quale suddivide gli idealtipi di governo secondo quattro tipologie ovvero *perfect-bound government*, *adaptable-bound government*, *inefficient government* e *free-mover government*, possiamo classificare, al momento, il Governo Berlusconi IV secondo questo ultimo idealtipo ovvero *free-mover government*: l'esecutivo con a capo il Cavaliere è un governo che non trasferisce (perlomeno non ha ancora trasferito) tutto il *coalition agreement* in *governmental decisions* e prende (ha preso) altresì decisioni che non sono state prese in considerazione all'interno dell'accordo di coalizione. Ovviamente questa considerazione viene fatta ad oggi quando non siamo ancora a metà mandato, ripetendola in futuro si potrebbero avere risultati diversi ma che a mio avviso non dovrebbero discostarsi molto dall'attuale se non per una possibile tendenza verso una tipologia di *adaptable-bound government* (in cui il governo implementa tutte le politiche presenti nell'accordo di coalizione e in aggiunta prende anche decisioni che non sono state prese in considerazione nel *coalition agreement*). Si escludono quindi le altre due ipotesi, quella del *perfect-bound government* poiché abbiamo visto come spesso il governo Berlusconi abbia preso decisioni su questioni non presenti nell'accordo programmatico e tantomeno il caso di *inefficient government* poiché, per quanto certe scelte di questo governo siano discutibili, esso ha messo in atto numerosi provvedimenti e non siamo certo di fronte a un esecutivo del tipo *surviving without governing*.

Nel capitolo II si è svolta un'analisi del sistema politico italiano nel passaggio tra gli anni '80 e '90 con l'avvento delle coalizioni pre-elettorali e la nascita di un sistema di governo con caratteristiche simili agli esecutivi maggioritari con tradizione più consolidata quali quello inglese e quello francese, anche se questi presentano ancora numerose diversità con il caso italiano. In Italia infatti nonostante numerosi sforzi è rimasto un certo grado di frammentazione partitica che, anche se maggiormente presente nella coalizione di Centro Sinistra, ha creato non pochi problemi anche a quella di Centro Destra. Da questo punto di vista siamo ancora molto distanti da quello che Lijphart definisce “modello Westminster”; è comunque evidente anche nel caso italiano un certo consolidamento della posizione del Premier soprattutto per quanto riguarda i governi guidati da Silvio Berlusconi.

Nel III capitolo è stato introdotto il disegno di ricerca e si sono fatte delle ipotesi di lavoro che in queste conclusioni cercheremo di verificare. E' proprio nel IV capitolo che sono stati mostrati tutti i

dati rilevati nel data-set, catalogandoli in tabelle e grafici per poterli qui discutere e commentare. E' quindi qui il cuore di questa ricerca e di questo andremo ora a discutere.

Nel primo grafico *conflitti* (Fig.1) possiamo analizzare l'andamento dei medesimi in tutto il periodo preso in considerazione. L'andamento dei conflitti è abbastanza logico e in linea con quanto ci si aspettava: dopo un primo mese di bassa conflittualità, la cosiddetta “luna di miele”, successivamente si è avuto un costante incremento dei contrasti soprattutto nel periodo estivo in cui il Ministro Tremonti ha deciso di anticipare la Finanziaria per evitare i consueti “assalti alla diligenza” autunnali. Ciò ha fatto sì che certe discussioni che in passato erano tipiche del periodo settembre-dicembre siano state anticipate all'estate. Ma discussioni ci sono state anche sulle politiche pubbliche specialmente su un argomento particolarmente caro al Cavaliere: la Giustizia. “Lodo Alfano” e “intercettazioni” hanno tenuto banco per lungo tempo in una questione che non è stata ancora del tutto risolta. A fianco di questi conflitti ci sono state anche le prime scintille sul futuro partito unico del Popolo della Libertà con Alleanza Nazionale poco incline a farsi fagocitare da Forza Italia. La conflittualità generale ha avuto un visibile abbassamento nei mesi di novembre e dicembre (non c'era la Finanziaria da discutere); è però di questo periodo l'inizio del personalissimo scontro tra il Presidente della Camera e co-fondatore del PdL Gianfranco Fini con il Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi. Un periodo (novembre – dicembre) quindi di bassa conflittualità ma che ha spianato la strada a successivi momenti di tensione che hanno visto protagonisti gli ex leader dei partiti Forza Italia e Alleanza Nazionale.

Da gennaio 2009 fino a marzo 2009 c'è stato un continuo e costante aumento della conflittualità che ha avuto il suo picco nel mese delle famose idi romane. In questo periodo si è discusso, anche animatamente, della questione candidature per le elezioni europee e amministrative con la Lega Nord che ha posto alcuni veti in particolare sulla questione del Referendum. Lo stesso Berlusconi ha ammesso che la Lega su quella questione avrebbe fatto cadere il governo. Tensioni che si sono acquietate con il tragico evento del terremoto in Abruzzo del 6 aprile 2009 che ha causato numerosi morti e ha avuto l'effetto di compattare la maggioranza la quale si è trovata a dover prendere nell'immediato decisioni molto importanti per superare quell'emergenza.

Passato il periodo di “unità nazionale” dovuto alla tragedia de L'Aquila ecco spuntare per Berlusconi la grana “veline” (Ventura, 2009) e il “caso Noemi”. L'impressione dello scrivente è che da quel momento in poi nulla all'interno della coalizione di Centro Destra sia stato più come prima. Per un evento a cui siamo stati spesso abituati in Italia è sorto un polverone che ha valicato i confini italiani e che ha visto alcuni esponenti del Centro Destra esprimersi in forte dissenso con Berlusconi. Se prima di allora il Cavaliere aveva goduto di un appoggio quasi incondizionato al suo

operato con gli aennini che per vari motivi quasi mai avevano alzato la cresta (parole di Paolo Guzzanti: “Berlusconi ha avuto il merito di rendere presentabile la destra italiana”) senza quindi osare a contrapporsi in maniera forte e chiara alla guida suprema della coalizione, da quel momento non è stato più così. E' soprattutto dagli ex AN che sono giunte le principali contestazioni dirette e indirette alla leadership di Berlusconi. “Non vogliamo un PdL fotocopia della Lega”, questo ha dichiarato più volte Gianfranco Fini che finalmente slegato dal ruolo di eterno secondo ha voluto mostrare come possa esistere anche in Italia una destra non berlusconiana. Berlusconi vistosi in difficoltà ha reagito a modo suo agli attacchi provenienti dall'esterno e dall'interno della propria coalizione: alzando il livello dello scontro, facendo ampio uso di populismo e non lesinando critiche anche ai propri alleati.

Dopo l'incremento di conflittualità nel mese di maggio 2009 immediatamente a ridosso delle elezioni europee e amministrative, si è avuta in seguito un'attenuazione del livello di conflitto in particolare nel mese di luglio 2009 con le questioni elettorali oramai chiuse. Ma la partita tra gli scontenti di Berlusconi all'interno dello stesso Centro Destra e i sostenitori del Cavaliere era oramai cominciata e gli sviluppi sono tutt'ora in corso.

Per questo ritengo interessante analizzare immediatamente dopo al grafico *conflitti* quello relativo al *livello del conflitto* (Fig.4). Qui possiamo apprezzare anche visivamente l'effetto grafico che ci mostra come nei mesi iniziali dell'esperienza governativa ci sia stata una consistente prevalenza di un livello di conflittualità definito “basso” mentre negli ultimi mesi la situazione si sia rovesciata con il livello di conflittualità definito “alto” che ha superato in termini percentuali quello definito “basso”. Il livello di conflittualità definito “medio” ha invece avuto una sua certa costanza lungo tutto il periodo di legislatura preso in esame e ciò ci dice che un certo livello di “allerta” è stato vivo e presente all'interno della coalizione governativa. Questo grafico conferma la nostra ipotesi secondo cui nel periodo di insediamento del governo e mesi immediatamente successivi ci sia una prevalenza di conflitti deboli che potremmo anche denominare “stabilizzatori”, allorché si ritiene che nella fase iniziale di governo la carne al fuoco sia tanta e gli argomenti da discutere non manchino. Su questi però, almeno inizialmente, la conflittualità è di livello basso poiché si tratta principalmente di stabilire le migliori strategie per raggiungere gli obiettivi definiti nell'accordo di coalizione. Andando avanti invece avviene un'inversione di tendenza proprio perché la strategia è maggiormente consolidata e restano da definire le questioni più spinose che alzano il livello di conflittualità, questioni su cui spesso difficilmente si trova una soluzione o che comunque accompagnano tutto il percorso dell'esecutivo poiché ritenute in un certo modo vitali alla sopravvivenza dello stesso.

Più che analizzare il dato percentuale totale di questo grafico che ci dice che il livello di conflittualità “basso” è stato pari al 42,30%, il livello “medio” pari a 41,6% e il livello “alto” pari al 16,1% è interessante vedere come nel mese di insediamento del governo il dato percentuale relativo al livello “basso” sia stato pari al 50%, il livello “medio” pari al 50% con il livello “alto” pari allo 0,00% mentre nel mese di settembre 2009 (l'ultimo preso in esame) ci sia stata una importante inversione di tendenza con il livello di conflittualità “basso” risultante pari al 19,2%, il livello “medio” pari al 46,2%, sostanzialmente immutato, e il livello di conflitto “alto” che è salito al 34,6%. Risolte quindi buona parte delle cosiddette questioni minori, sono rimaste quelle importanti e quindi maggiormente conflittuali.

Nella tabella *attori coinvolti* (Tab.4) possiamo analizzare quale sia stato il grado di coinvolgimento dei vari protagonisti politici facenti parte la coalizione di governo. I dati sono suddivisi per mese ma a nostro avviso due elementi sono importanti da rilevare: il dato finale aggregato e la valutazione di cosa sia cambiato dopo il marzo 2009 con la creazione del partito Popolo della Libertà nato dalla fusione di AN e FI. Nelle nostre ipotesi iniziali abbiamo detto come ci aspettassimo il seguente ordine (dal più conflittuale al meno conflittuale):

- 1) “esponenti di partiti facenti parte la coalizione con esponenti di partiti diversi (della coalizione)”
- 2) “esponenti di partiti della coalizione con esponenti dello stesso partito”
- 3) “esponenti di partiti della coalizione con ministri di partiti diversi”
- 4) “esponenti di partiti della coalizione con ministri dello stesso partito”
- 5) “ministri di partiti diversi”
- 6) “ministri dello stesso partito”.

Lasciamo fuori il caso del conflitto governo-parlamento poiché meno interessante degli altri anche se il dato lo si può leggere in tabella.

Nelle ipotesi definite nei precedenti paragrafi abbiamo detto come ci aspettassimo una “anomalia” all'interno del Governo Berlusconi ovvero la prevalenza dei conflitti tra “esponenti di partiti della coalizione con esponenti dello stesso partito” rispetto a quelli tra “esponenti di partiti della coalizione con ministri di partiti diversi”. Analizzando il dato aggregato abbiamo i seguenti risultati finali:

1. “esponenti di partiti facenti parte la coalizione con esponenti di partiti diversi (della coalizione)” = 33,80%
2. “esponenti di partiti della coalizione con ministri di partiti diversi” = 24,70%
3. “esponenti di partiti della coalizione con esponenti dello stesso partito” = 14,90%
4. “ministri di partiti diversi” = 13,40%

5. “esponenti di partiti della coalizione con ministri dello stesso partito” = 7,30%

6. “ministri dello stesso partito” = 2,80%

Analizzando il dato aggregato finale ci accorgiamo come la coalizione di Centro Destra sia un caso “meno anomalo” di quanto ci aspettassimo infatti la conflittualità globale del caso “esponenti di partiti della coalizione con ministri di partiti diversi” è maggiore di quella del caso “esponenti di partiti della coalizione con esponenti dello stesso partito”.

Questi dati ci dicono alcune cose, innanzitutto che la differenza di appartenenza partitica ancora si fa sentire con la prevalenza di conflitti tra esponenti di partiti diversi rispetto a tutte le altre tipologie. Vediamo anche come non tutte le nostre ipotesi iniziali siano verificate: la conflittualità tra “ministri di partiti diversi” è maggiore rispetto a quella tra “esponenti di partiti della coalizione con ministri dello stesso partito”. Ciò ci suggerisce che la “maggioritarizzazione” nel sistema non è ancora pienamente avvenuta e che, anche all'interno della compagine ministeriale, i conflitti siano maggiori tra ministri di partiti diversi rispetto ai conflitti che avvengono tra i ministri ed esponenti del loro stesso partito (fuori dalla compagine governativa). La compagine ministeriale non è quindi ancora una roccaforte che difende appieno le sue tesi superando le diversità di appartenenza partitica, resta quindi ancora un certo livello di scontro dovuto all'appartenenza partitica che seppur di gran lunga minore a ciò che avveniva nei governi della Prima Repubblica, alla luce di questi dati non può essere del tutto ignorata.

Vediamo inoltre come i conflitti tra “esponenti di partiti della coalizione con ministri di partiti diversi” siano maggiori dei conflitti tra “esponenti di partiti della coalizione con esponenti dello stesso partito”. Ma da un'analisi approfondita sugli ultimi mesi presi in esame notiamo una certa conferma rispetto alla nostra ipotesi iniziale che avevamo definito “anomala”: la prevalenza del conflitto tra “esponenti di partiti della coalizione con esponenti dello stesso partito” rispetto a quella tra “esponenti di partiti della coalizione con ministri di partiti diversi” in alcuni mesi presi in esame, ovvero quelli finali. Controllando attentamente i dati ci accorgiamo di come ciò avvenga successivamente alla nascita del Popolo della Libertà. A partire dal mese di giugno 2009 infatti vediamo come la conflittualità del caso “esponenti di partiti della coalizione con esponenti dello stesso partito” aumenti a fronte di una riduzione di quella dei casi “esponenti di partiti della coalizione con ministri di partiti diversi” ed “esponenti di partiti facenti parte la coalizione con esponenti di partiti diversi (della coalizione)”. Proprio nel mese di giugno avviene il sorpasso tra le due casistiche. Se facciamo la media degli ultimi quattro mesi presi in esame ci accorgiamo come i due dati diventino simili: 22,32% nel caso “esponenti di partiti della coalizione con ministri di partiti diversi” contro il 20,75% nel caso “esponenti di partiti della coalizione con esponenti dello stesso partito”. Anche se il dato complessivo non conferma appieno la nostra ipotesi è possibile

notare come la nascita del PdL abbia influito in modo importante sulla conflittualità intrapartitica. Nell'ultimo mese preso in esame, settembre 2009, i casi “esponenti di partiti della coalizione con ministri di partiti diversi” ed “esponenti di partiti della coalizione con esponenti dello stesso partito” raggiungono il pareggio mentre la conflittualità tra “esponenti di partiti facenti parte la coalizione con esponenti di partiti diversi” subisce una sensibile diminuzione, conseguenza proprio della nascita del Popolo della Libertà formato da quelli che sono stati i partiti più importanti (FI e AN), assieme alla Lega Nord, della coalizione.

Altro grafico da analizzare del tipo a barre percentuali sovrapposte è quello relativo al *coinvolgimento del Primo Ministro* nei conflitti (Fig.2). Il dato globale percentuale ci dice che Silvio Berlusconi è stato coinvolto nel 35,8% delle questioni. Un dato rilevante se teniamo conto che alcuni dei conflitti emersi sono stati interpartitici (soprattutto all'interno di AN) e quindi giocoforza non hanno visto un suo coinvolgimento diretto. Nell'analisi di queste variabili si è inteso un coinvolgimento del Premier quando esso abbia giocato un ruolo attivo nella discussione, sia come oggetto che come soggetto della questione. Il dato ci conferma, come da ipotesi, l'interventismo di Berlusconi più volte autodefinitosi “l'uomo del fare” il quale, come emerge pure dalle evidenze empiriche, entra sostanzialmente in parecchie questioni di conflitto, talvolta cercando di placarle, altre volte alzando il livello della tensione.

Il picco di coinvolgimento nei conflitti di Silvio Berlusconi è avvenuto nel mese di marzo 2009 quando si sono discusse le candidature per le europee e le amministrative del successivo giugno ed è scoppiato il “caso veline”.

In due casi la conflittualità con coinvolgimento del Primo Ministro ha superato quella relativa al suo non coinvolgimento ma il dato non è particolarmente significativo poiché ciò è avvenuto in momenti di bassa conflittualità. L'unico possibile commento che si può fare è che nei momenti in cui la conflittualità è stata bassa questa ha riguardato principalmente la figura di Silvio Berlusconi, a conferma della sua totale centralità nella coalizione, sia in “positivo” che in “negativo”.

Altri dati interessanti provengono dalla tabella che abbiamo definito “oggetto del conflitto” (Tab.5).

Qui abbiamo analizzato gli *oggetti di conflitto* suddividendoli in questo modo:

1. politiche pubbliche
2. proposte di legge
3. equilibri coalizionali
4. questioni elettorali
5. questioni istituzionali

Il dato aggregato finale ci dice che il maggior numero di conflitti è emerso per “equilibri coalizionali” (36,50%) seguito però a brevissima distanza da quello inerente le “politiche pubbliche” (35,30%). A seguire i conflitti inerenti le proposte di legge (14,40%), le “questioni elettorali” (7,30%) e quelle “istituzionali” (6,50%).

Il dato che emerge conferma sostanzialmente la nostra ipotesi iniziale ovvero una sensibile importanza della conflittualità relativa alle politiche pubbliche. Richiamando la più volte citata locuzione “governo del fare” capiamo come ciò sia potuto accadere. In un governo che miri a sopravvivere è probabile che le questioni di politica pubblica non suscitino particolari conflitti proprio perché il governo evita di prendere decisioni; in quel tipo di esecutivo il maggior numero di conflitti è sempre quello relativo all'equilibrio coalizionale dove ogni partito cerca di trovare il proprio spazio. Nel caso del Governo Berlusconi la conflittualità sulle politiche pubbliche ha un ruolo importante e ciò a nostro avviso è un dato positivo per l'esecutivo: se ci sono discussioni sulle politiche pubbliche è perché si sta cercando di decidere qualcosa. Solo dove non si decide non ci sono conflitti. Questo dato ritengo quindi sia una risultanza positiva (interna alla coalizione) relativa all'azione del Governo. Se ci si trova a discutere di qualcosa di concreto, anche in modo conflittuale, è comunque un dato positivo per l'attività dell'esecutivo. Meglio avere un conflitto su cui discutere che non avere niente da decidere.

La conflittualità sulle proposte di legge ha un dato abbastanza contenuto ma il governo ha deciso di ovviare al problema con un uso consistente della questione di fiducia in Parlamento, utilizzata per ben 25 volte alla data del 30 settembre 2009. Questione di fiducia, in questo caso, non sintomo di debolezza come poteva essere nell'ultimo Governo Prodi ma piuttosto di decisionismo. Silvio Berlusconi ha più volte dichiarato di vedere l'organo legislativo come un impaccio nei confronti della sua azione di governo, tante proposte hanno creato malumori (e conflitti) all'interno della stessa maggioranza, a partire da quella che voleva i capigruppo come unici votanti delle proposte di legge, passando dai tanti scontri con il Presidente della Camera Fini che ha accusato più volte apertamente il Cavaliere di voler esautorare il Parlamento dalle proprie funzioni.

Abbastanza contenuto anche il dato relativo ai conflitti per questioni elettorali, solo il 7,30% tutti concentrati quasi esclusivamente nei mesi primaverili a ridosso di importanti consultazioni elettorali. Va altresì detto che in questo caso i maggiori polveroni sono stati alzati dalla Lega Nord che ha imposto alcuni diktat importanti, soprattutto per quanto riguarda la questione del Referendum, dal Carroccio fortemente osteggiato. Non c'è stata quindi, o comunque ha avuto una rilevanza minore, la cosiddetta “guerra di poltrone” per accaparrarsi un seggio o una carica importante a cui eravamo precedentemente abituati.

Contenuta anche la conflittualità per questioni istituzionali che ha riguardato perlopiù i rapporti tra Fini e Berlusconi, con la presa di posizione del primo in favore del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano su determinate questioni, in particolare la firma di alcuni decreti. Altri conflitti sono emersi relativamente alla nomina della Commissione di Vigilanza RAI e a questioni interne al Parlamento.

Ho lasciato per ultimo il dato maggiore, quello relativo agli “equilibri coalizionali” (36,50%) proprio perché ritengo che ci dica cose importanti: al momento non posso comparare i miei dati con quelli di precedenti governi, in particolare quelli della cosiddetta Prima Repubblica, ma ritengo che in quegli esecutivi il dato di conflittualità per “equilibrio coalizionale” fosse di gran lunga il prevalente su tutti gli altri. Nel caso del Governo Berlusconi IV invece il dato è relativamente contenuto: solo 1/3 delle questioni ha riguardato equilibri coalizionali. Questo ci dice che comunque la coalizione vive una certa compattezza e forza, se non in termini assoluti, quantomeno se paragonata a precedenti governi. Il dato fa quindi pensare che il governo, perlomeno nel periodo analizzato, abbia vissuto se non proprio in armonia (questo non potremmo dirlo alla luce dei dati analizzati), quantomeno in acque non troppo agitate (se comparate con burrasche passate da precedenti esecutivi). In passato sono stati proprio gli equilibri coalizionali a fare cadere i governi. Difficilmente si può pensare che questo governo possa cadere per una questione di politica pubblica (anche se ha rischiato quando, dopo avere chiesto una questione di fiducia in Parlamento sullo Scudo Fiscale, i deputati dell'opposizione si sono “dimenticati” di recarsi alla Camera a votare, situazione che avrebbe provocato la caduta del Governo viste le numerose assenze nei banchi della maggioranza). Fino a che il conflitto di “equilibrio coalizionale” sarà contenuto in questi termini il Governo Berlusconi IV potrà pensare di godere di una discreta salute (nda. al momento in cui scrivo la situazione è in piena evoluzione ma io tratterò solo dei miei dati che terminano il 30 settembre 2009).

Per ultimo andiamo ad analizzare il grafico relativo alla *programmaticità e non* dei conflitti (Fig.3). Da questi dati possiamo analizzare l'importanza o meno dei *coalition government* nel contenimento e/o risoluzione dei conflitti. Il dato globale ci dice che ben il 74,6% dei conflitti sono emersi da questioni non previste nell'accordo di programma. Guardando il grafico il fatto è ancora più evidente, la maggiore conflittualità di tipo “programmatica” si è avuta nel periodo iniziale dell'azione di governo, proprio perché alcune questioni non erano state ben definite nell'accordo di coalizione, il quale va detto non è certo stato un capolavoro di politologia e chiarezza. Utilizzati quindi i primi mesi per definire al meglio le questioni presenti nell'accordo di programma i conflitti

programmatici hanno subito un consistente calo fino a toccare la quota minima del 5% sul totale nel mese di agosto 2009.

Ciò conferma la nostra ipotesi di partenza sull'importanza degli accordi di coalizione nel dirimere la conflittualità intergovernativa.

In ultima battuta un accenno anche sulla modalità di risoluzione dei conflitti. Avevo creato un'ulteriore colonna nel data-set relativa alla risoluzione dei conflitti ma visto come è stato impostato il precedente lavoro, con un elevato numero di casi, ciò ha fornito dei risultati poco indicativi. Questo perché per potere analizzare in maniera scientifica la risoluzioni dei conflitti questi devono essere unici, non ripetuti e di una certa rilevanza. Avendo tenuto una “soglia di ingresso” al conflitto piuttosto bassa ciò ha fatto sì che l'analisi della risoluzione dei conflitti sia stata quantomai problematica. Nel data-set che ho costruito infatti risulta che ben il 57,7% dei casi non sono classificabili mentre si sono considerate tre tipologie di risoluzione dei conflitti:

1. imposizione
2. compromesso
3. non decisione

Secondo i dati emersi dal database nella maggior parte dei conflitti che sono stati risolti ciò è avvenuto tramite il “compromesso” mentre in un più limitato numero di casi è avvenuta “l'imposizione”. Tra queste due casistiche si è collocata la tipologia della “non decisione” ma visto che quasi il 60% dei casi sono risultati non catalogabili si ritiene che questi dati non possano fornire o confermare alcuna teoria.

Quale futuro

Nel momento in cui scrivo (nda. Novembre 2009) la situazione della coalizione di Centro Destra è in grande fermento, qualcuno al suo interno parla di possibile ritorno alle urne, la maggioranza pare essere in crisi su alcune importanti questioni. Dalle evidenze empiriche emerse in questo lavoro credo di poter dire che il ritorno alle urne non avverrà a meno di una volontà precisa degli uomini del Premier di ridefinire i rapporti di forza all'interno del Centro Destra con un Berlusconi che si è sentito messo all'angolo in questo ultimo periodo, dovendo subire attacchi non solo dalle opposizioni ma anche dall'interno della sua stessa maggioranza. L'impressione comunque è quella che il “berlusconismo” sia entrato nella sua fase calante e che nel Centro Destra si cominci a fare i conti con una possibile successione. Difficile dire se e quando ciò accadrà ma visti gli eventi attuali pare che Silvio Berlusconi allo scadere della legislatura non sarà più il leader della coalizione di Centro Destra. Recentemente il Premier ha smentito l'ipotesi di una sua possibile candidatura al Quirinale, preferendo fare il nome del fido Gianni Letta, si prospetta quindi una sua possibile uscita

di scena nel 2013. Il Cavaliere si è più volte detto deluso dalla politica e non pare più essere quell'*animale da ring* che vedeva comunisti in chiunque non la pensasse come lui. Forse questa sua strategia di attacco ha fatto il suo tempo e nel Popolo della Libertà si è cominciato a discutere di un possibile Centro Destra al di fuori del “berlusconismo” che ha caratterizzato questi ultimi 15 anni della politica italiana. Ciò che non è riuscito al Centro Sinistra ovvero “mandare a casa Berlusconi” creando una alternativa credibile, potrebbe avvenire all'interno dello stesso Centro Destra. Ovviamente sono ipotesi e solo il tempo potrà darci ragione (o torto) ma in un'ipotetica collina, la strada del “berlusconismo” pare avere intrapreso la via della discesa.

Se un anno fa mi avessero posto la domanda: “qual'è secondo te il futuro del Centro Destra dopo Berlusconi” avrei pensato a un'implosione della coalizione un po' come successe nei paesi della ex-Jugoslavia dopo la morte di Tito. Troppo forte la personalità del Cavaliere affinché non succeda nulla dopo la sua scomparsa dalla scena politica, visto il carattere della persona immaginavo persino qualcosa di simile al “muoia Sansone con tutti i Filistei” con una distruzione totale della coalizione. L'impressione dall'esterno era quella che nel Centro Destra tutti si fossero assuefatti all'egemonia e alla gestione aziendalistica di Silvio Berlusconi. “Si fa cosa dice il padrone”. Ma dall'esterno difficilmente si potevano vedere i fermenti che hanno portato alla nascita di una coscienza critica verso il “berlusconismo” proprio all'interno della coalizione di Centro Destra con il Cavaliere che nell'ultimo periodo si è persino allontanato da alcune posizioni del PdL spostandosi su quelle della Lega, soprattutto in tema di immigrazione e sicurezza. Una Lega che però, soprattutto nella sua base, pare stanca delle cosiddette leggi *ad personam* che tante volte Berlusconi ha preteso dalla propria maggioranza. Bossi è ancora molto vicino all'amico Silvio ma il Senatour è sempre molto attento a ciò che dice e vuole la sua base e se qualcosa andrà storto non mancherà certo di scendere da una barca che navighi in acque precarie.

Silvio Berlusconi può comunque contare ancora su una certa popolarità nella popolazione, ben lontana da quella che lui proclama (“sono più popolare di Obama”) e che secondo gli ultimi sondaggi si attesta attorno al 48%. Può altresì contare su un *entourage* importante e un cospicuo numero di falchi che lo circondano i quali però potrebbero decretare la sua sopravvivenza come la sua fine. Insomma Berlusconi non è così debole come potrebbe sembrare in quest'ultimo periodo ma è altresì vero che la sua posizione egemonica all'interno della coalizione messa in luce fino a poco tempo fa è terminata.

Ciò in cui è stato fallimentare il Centro Sinistra per 15 anni, potrebbe essere possibile all'interno dello stesso Centro Destra: “mandare a casa Berlusconi”. D'altronde sappiamo che nulla è eterno.

Bibliografia

- Andeweg R.B., e Timmermans A., (2008), *Conflict Management in Coalition Government*, in Strøm K., Müller W.C., Bergman T. (a cura di) (2008), *Cabinets and Coalition Bargaining The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Blondel J., Müller-Rommel F. (a cura di) (1998), *Cabinets in Western Europe*, London, Macmillan.
- Campus D.(2008), *Comunicazione Politica*, Bari, Laterza .
- CIRCaP (2009), *IV rapporto sul Governo Italiano – 11 maggio 2009*, Siena, Università degli Studi di Siena (2009).
- Cotta M., Verzichelli L. (2008), *Il Sistema Politico Italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Della Porta D. (2008), *Introduzione alla Scienza Politica*, Bologna, Il Mulino.
- Grandi R., Vaccari C., (2007) *Elementi di Comunicazione Politica. Marketing elettorale e strumenti per la cittadinanza*, Roma, Carocci.
- Howlett M., Ramesh M. (2003), *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- Isernia P. (2001), *Introduzione alla ricerca politica e sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Lijphart A.(2001), *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino.
- Marangoni F. (2009) *Un uomo solo al comando? I primi otto mesi del Governo Berlusconi*, in *Politica in Italia, i fatti dell'anno e le interpretazioni*, ed. 2009, Bologna, Il Mulino.
- Moury C., Timmermans A. (2008), *Conflitto e accordo in governi di coalizione: come l'Italia è sempre meno un caso differente*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», n.3.
- Moury C. (2005) *Coalition government and party's mandate: is the government bound by the coalition agreement?* Tesi di Dottorato, Siena, Università degli Studi di Siena.
- Müller W.C., Strøm K. (2000) *Coalition governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Nouisaiainen J., (1993), *Decision-making, Policy Content and Conflict Resolution in Western European Cabinets*, in Blondel J. and Muller-Rommel F. (a cura di), *Governing Together: The extent and limits of joint Decision-Making in western European cabinets*, London, Macmillan.
- Pasquino G. (2004), *Nuovo corso di Scienza Politica*, Bologna, Il Mulino.
- Quotidiano *Il Corriere della Sera*, maggio 2008 – settembre 2009.
- Ventura S., *Donne in politica: il velinismo non serve*, Farefuturo magazine, 27 aprile 2009.
- Vassallo S. (2005) *Sistemi Politici Comparati*, Bologna, Il Mulino.

- Valbruzzi M. (2005), *Primarie, partecipazione e leadership*, Bologna, Bononia University Press.

Ringraziamenti

Si ringraziano la prof.ssa Sofia Ventura per il coordinamento e la revisione finale del lavoro e il dott. Francesco Marangoni per il supporto nella ricerca del materiale e l'elaborazione dei dati.

Bagno di Romagna, 1 dicembre 2009

Nicola Andrucci