

V
LA COALIZIONE NELLA NUOVA FORMA
DI GOVERNO ITALIANA

CLAUDIO DE CESARE *

1. Il tema che dobbiamo affrontare oggi riguarda l'apparire sulla scena politica italiana di un nuovo soggetto, la coalizione ed il parallelo sfaldarsi e sfibrarsi, in maniera progressiva ma evidente, del soggetto che aveva dominato la forma di governo italiana fino all'altro ieri, il partito politico.

Ci troviamo di fronte ad un'analisi che ci porta ad affrontare il tema complesso e generale della forma di governo parlamentare in trasformazione nel nostro paese, con particolare riferimento al delicato meccanismo dei rapporti che intercorrono fra Governo e Parlamento, che la nostra Costituzione ha sapientemente affidato al concreto atteggiarsi dei rapporti fra le forze politiche, rifiutandosi di dettare una disciplina troppo dettagliata del rapporto fiduciario.

Dopo alcune brevi considerazioni per avviare un tentativo di ricostruzione complessiva, passeremo ad esaminare il tema della coalizione, o polo, come viene abitualmente indicato nel linguaggio politico italiano, cercando di avviare un'analisi sistematica; l'evoluzione subita dall'istituto nell'ultimo decennio è stata notevole ma non si è ancora completata, così come la presa di coscienza della nuova realtà bipolare da parte dei soggetti politici e dell'opinione pubblica è stata avviata ma non ha ancora dato luogo ad "un'assimilazione" del concetto.

Mettiamo subito in chiaro un punto: per lo studio della forma di governo italiana, in trasformazione prevalentemente attraverso modificazioni della Costitu-

* Professore di Diritto parlamentare presso l'Università di Firenze. In appendice all'intervento svolto da Claudio De Cesare si pubblicano due relazioni sul tema, elaborate nel corso del Seminario da Romina Cipriani (*Le regole giuridiche per le coalizioni*) e da Maria Chiara Pacini (*La coalizione elettorale: un nuovo soggetto nel sistema politico italiano?*).

zione materiale, noi dobbiamo riferirci al periodo che inizia con le elezioni politiche del '94 e va dalla primavera del '94 alla primavera del 2002; abbiamo quindi otto anni di storia istituzionale da studiare, un periodo non breve che ci spinge ad affrontare fin dalle premesse la questione del deficit di interpretazione storica che si è avuto finora nei confronti dei temi, ancora "caldi" per il confronto politico fra i partiti e i poli stessi, relativi al regime parlamentare italiano dopo la crisi politico-istituzionale del '92-'94.

È un deficit di interpretazione storica che tende di volta in volta ad attribuire importanza preponderante agli eventi immediatamente precedenti nel tempo, dimenticando che invece ci troviamo di fronte ad una serie di fasi successive le cui conseguenze si accumulano; l'assieme dei processi che si sono verificati a seguito dei tre appuntamenti elettorali e durante la vita politica e parlamentare di tre legislature ha portato a dei risultati che non possono essere valutati solo nell'ottica dell'evento o del singolo momento ma devono essere combinati in un quadro complessivo.

Non possiamo, ad esempio, considerare oggi le coalizioni come il soggetto vincente sulla scena politica, quando fino all'altro ieri vedevamo la coalizione di centrosinistra, vincitrice nelle precedenti elezioni politiche, penalizzata perché afflitta dai mali endemici derivanti dalla contrapposizione continua fra le componenti e ciò portava a far apparire lo spezzettamento in troppi partiti piccoli come l'aspetto dominante della forma di governo.

La difficoltà di comprendere i recenti sviluppi del regime parlamentare italiano deriva anche dalla mancanza di riforme in senso formale della Costituzione, dopo l'insuccesso di due consecutive Commissioni bicamerali per le riforme; non intendendo logicamente sottovalutare alcune significative riforme settoriali come quelle per l'abolizione delle autorizzazioni a procedere o per il voto degli italiani all'estero o per la modifica del titolo V della Costituzione. Sottolineo invece il fatto che in mancanza di riforme istituzionali più o meno organiche, la nostra attenzione deve rivolgersi ad un'analisi più complessa per mettere a fuoco le numerose modificazioni della Costituzione intesa in senso materiale, che si sono realizzate attraverso interventi vari e atti legislativi e con la creazione di nuove convenzioni e consuetudini costituzionali (il nuovo metodo di consultazioni dei poli prima di conferire l'incarico di Presidente del Consiglio inaugurato dal Presidente della Repubblica, ad esempio), quelle che io ho ribattezzato, in omaggio al titolo di un'opera del mio maestro Silvano Tosi, le modificazioni tacite della Costituzione materiale.

La prima di tali modifiche consiste naturalmente nel cambiamento dei sistemi elettorali sia per le elezioni politiche sia per le elezioni amministrative (regionali, provinciali e soprattutto comunali): le tre nuove leggi elettorali hanno una notevole influenza, anche perché, tra l'altro, impongono all'elettore italiano un curioso supplizio che consiste nella necessità di passare ogni anno ad applicare una di-

versa regola di gioco e quindi una diversa strategia elettorale – il che è abbastanza inconsueto nella pratica elettorale degli altri paesi occidentali. Ma l'elemento che favorisce decisamente la trasformazione del sistema politico-istituzionale è rappresentato dall'intelaiatura comune delle tre leggi elettorali, particolarmente rilevante proprio nella prima riforma elettorale approvata dal Parlamento fin dal marzo 1993, un mese prima del referendum plebiscitario del 18 aprile contro la proporzionale, intelaiatura basata sostanzialmente sul principio informatore della scelta diretta del leader (elezione a ballottaggio del sindaco) da parte dell'elettorato, che si pone come premessa tecnica e strategica del confronto fra coalizioni, a sua volta logico presupposto naturale dello sviluppo delle coalizioni come nuovi soggetti politici dominanti. Il sorgere e lo svilupparsi delle coalizioni, che stiamo studiando come nuovo soggetto politico, sono indubbiamente favoriti dal nuovo sistema elettorale nazionale, basato sul collegio uninominale tendenzialmente propizio al bipolarismo, che si combina con l'influenza dei nuovi sistemi elettorali amministrativi, così come la realtà dei poli viene trasformata anche dalla prassi: ad esempio, le formule anti-scorporo, che erano state proposte come riforma della legge elettorale, vengono sostituite da una prassi di liste civetta da parte dei due poli, in modo tale che la prassi – che pur causa clamorosi inconvenienti, come noto – elimina l'istituto giuridico dello scorporo previsto dalla legge Mattarella.

Un altro punto sul quale influiscono le modificazioni è sicuramente quello relativo al ruolo problematico del Parlamento, che si presenta come organo costituzionale di grande interesse per noi sotto due profili contrapposti e apparentemente contraddittorii: da una parte per essere l'organo che meglio riesce ad adeguarsi alle modificazioni del sistema di governo, per la tradizionale relazione di influenza reciproca che si pone fra l'evoluzione dei regolamenti parlamentari e lo sviluppo della forma di governo, e dall'altra perché nell'esperienza concreta risulta invece essere l'organo che meno è riuscito ad adeguarsi alle regole di coalizione, rimanendo ancorato al tradizionale confronto fra partiti, soprattutto per quanto concerne i gruppi parlamentari.

Il Parlamento, che agisce come un complesso policentrico aperto in mille modi e con mille canali alla società civile, rappresenta un oggetto di indagine particolarmente interessante, perché è tuttora ispirato a un sistema pluripartitico spinto, che deriva le sue origini dal sistema elettorale proporzionale ed è basato sul principio della pari legittimazione di tutte le forze politiche, la famosa convenzione dell'arco costituzionale.

Le Camere, con le riforme regolamentari degli anni Novanta, hanno realizzato un diverso e più costruttivo rapporto fra maggioranza ed opposizione ed hanno razionalizzato in maniera sostanziale il procedimento legislativo e di conseguenza hanno creato i presupposti per un'azione parlamentare significativa sia

per la coalizione vincitrice delle elezioni, cui spetta il Governo e che dovrà assumere la “guida” delle Camere, sia per la coalizione sconfitta, il cui ruolo nelle Assemblee può e deve essere ancora più pregnante in quanto volto prioritariamente a sfruttare il Parlamento come “foro” della pubblica opinione (B. Crick) in vista della prossima tornata elettorale. Noi abbiamo quindi tuttora un Parlamento con un ruolo “forte” nel sistema politico-istituzionale: in particolare l’esperienza delle due ultime legislature dimostra che sia pure fra notevoli difficoltà il processo di razionalizzazione dei regolamenti ha saputo garantire alla coalizione di maggioranza un ruolo che era impensabile soltanto ieri, pur assicurando le funzioni delle opposizioni. La programmazione dei lavori parlamentari, la ripartizione dell’uso del tempo, il contingentamento dei tempi esteso a tutte le attività, l’abolizione del principio di prevalenza dello scrutinio segreto, la realizzazione di un “nuovo” processo legislativo a tempi garantiti e scanditi e, per altro verso, l’introduzione di uno statuto delle opposizioni, la disciplina dei gruppi parlamentari ed il rafforzamento del dissenso per una maggiore autonomia del singolo deputato nei confronti degli apparati di gruppo, di partito e di coalizione sono degli aspetti innovativi che caratterizzano positivamente il nostro Parlamento a tal punto da suggerire, per la valutazione del sistema politico-istituzionale in evoluzione, l’uso di una formula di tipo misto, quale: un bipolarismo imperfetto dell’alternanza tuttora innestato in un pluripartitismo spinto.

La sommatoria e la sovrapposizione di questi due sistemi è quella che caratterizza per il momento la nostra forma di governo parlamentare in evoluzione ed è in tale contesto, in tale equilibrio precario, che emerge nella nuova realtà e si presenta evidente nella sua sostanza il nuovo soggetto politico: la *coalizione*.

La nostra analisi deve essere portata avanti senza preconcetti, nella consapevolezza che stiamo attraversando un lento processo di trasformazione, basato su una serie di interventi e di nuove convenzioni che introducono modificazioni tacite del regime vigente e che coinvolgono in maniera altamente problematica il ruolo del Governo e del Parlamento, nel delicato equilibrio fiduciario integrato dal rapporto diretto governo-elettori. Un processo che però si sta attuando senza riforme costituzionali ma anche senza rotture del metodo democratico con un metodo che potremmo definire “di tipo britannico” perché prescinde volutamente da riforme costituzionali e tende invece a sommare pragmaticamente l’effetto di diverse azioni di trasformazione sviluppate in attuazione di alcuni principi di fondo, indicati dai due grandi referendum del ’91 e del ’93.

Tali principi sono l’istanza fortissima del corpo elettorale per la governabilità, per un sistema politico che governi regolarmente ed affronti i problemi del paese, il legame fra l’elettore e il governo, con un meccanismo che tenda ad assicurare un collegamento diretto fra l’esecutivo ed il corpo elettorale ed infine l’alternanza fra poli o coalizioni e cioè il bipolarismo.

Il nuovo regime parlamentare, realizzato in applicazione di tali principi innovatori a seguito del processo di evoluzione descritto, si presenta ancora in parte come caratterizzato da un sistema consensuale dell'intesa (Labriola) fra i partiti, nonostante la brusca scomparsa dalla scena di tutti i partiti politici tradizionali italiani. La realtà della lotta politica in Parlamento vede quindi alternarsi, a seconda dei casi, momenti di rigida contrapposizione fra i poli e fasi di intesa consensuale per alcune questioni considerate di comune interesse nazionale, soprattutto per temi di politica estera e riguardanti l'Unione europea.

Ma allora se, in ipotesi, il partito politico non è più il principe, se siamo fuori dalla rappresentanza politica fondata soltanto sui partiti, di quella che in senso deterioro viene chiamata la partitocrazia, dove siamo arrivati?

Vi sono in Italia numerosi e nuovi soggetti che cominciano o continuano a svolgere un ruolo politico fondamentale; si tratta di un elemento caratterizzante il nostro sistema, che presenta molti nuovi attori sulla scena politica, a fianco delle coalizioni che stiamo studiando.

Siamo al giorno successivo rispetto ad una dichiarazione politica di un futuro leader politico che è attualmente leader di un grande sindacato, il che dimostra come i sindacati continuino a svolgere, abbiano sempre svolto e probabilmente svolgeranno ancora, delle funzioni politiche.

Altrettanto si può dire della presenza, senza voler dare in alcun modo un giudizio di valore, della magistratura nella lotta politica, basta semplicemente ricordare il puro e semplice dato esistenziale della presenza di numerosi magistrati nei ranghi delle due Camere, fino al caso limite della scorsa legislatura in cui il Presidente della Camera e quindi la seconda o la terza carica dello stato era un magistrato.

Altro nuovo soggetto sulla scena politica – e mi limito in proposito ad un breve cenno, ma il tema meriterebbe ben altra attenzione per i suoi specifici collegamenti con il regime bipolare di coalizione – sono i media.

Nella deteminazione della politica nazionale i partiti politici sono sostituiti dai media sia nella scelta dei temi da discutere (l'agenda), sia nella presa di decisioni politiche, sia infine come sede e teatro del confronto politico davanti all'opinione pubblica in veste di spettatore più o meno passivo.

Si tratta di un fattore nuovo di grande rilevanza che viene preso in considerazione soltanto per sollevare critiche a livello politico di una parte verso l'altra. Nella logica che abbiamo introdotto, che è quella di non dare giudizi di valore ma bensì di avviare un'analisi con metodo scientifico, è importante rilevare come i media, non soltanto per l'aspetto più appariscente della politica spettacolo, ma proprio perché rappresentano ormai un soggetto politico nuovo, hanno un'importanza determinante sia per quello che si chiama il teatrino della politica (provato dal fatto che d'estate, quando i giornalisti oltre che i politici vanno in vacan-

za il teatrino della politica si ferma all'improvviso, chiude per pausa estiva) sia per svolgere una propria linea politica: ognuno può darne l'interpretazione che vuole ma questa è una caratteristica peculiare del nostro sistema politico, che vede da sempre coincidere le testate e le linee politiche. Ricordiamo a titolo di esempio la ripartizione scientificamente effettuata nella fase iniziale dell'epoca del pentapartito delle tre reti televisive della Rai TV, in base alla quale la prima rete era della DC (definita da Bruno Vespa come l'editore di riferimento), la seconda del PSI, la terza del PCI, con diritto di cittadinanza dei partiti laici di centro nelle ultime due. Per un lungo periodo, quindi, ciascuna delle tre reti ha sviluppato una propria linea politica, rappresentando una diversa tematica di influenza di partito (da TeleKabul a Radio Belva). In questo scenario una drammatica rottura, accolta con sollievo dall'opinione pubblica, è apparso l'avvento della televisione commerciale, con reti private che si pongono subito in una posizione di contrapposizione con il monopolio pubblico lottizzato dai partiti.

Non possiamo naturalmente soffermarci su questi interessanti ma complessi argomenti, ci sembra però utile ricordare che l'avvento dei media sulla scena politica (la cosiddetta politicizzazione dei media) in parallelo con il progressivo accrescimento del ruolo delle coalizioni dà luogo ad un miscuglio ... esplosivo, in particolare per quanto concerne la competizione fra i leader di coalizione, per i quali il terreno di scontro e di confronto si sposta tendenzialmente dal Parlamento alle televisioni, dalle ideologie e dai programmi all'immagine proiettata sui media.

Per completare il quadro dobbiamo fare un cenno alla nuova rilevanza assunta o riconquistata, nel quadro istituzionale, dai cittadini ovvero dalla pubblica opinione ossia dall'elettorato, che si esprime attraverso diversi istituti o strumenti, dal referendum alle manifestazioni di piazza, ai sondaggi di opinione, ma riprende tutto il suo peso nel momento elettorale, quando viene chiamato dalle riforme elettorali a compiere una scelta fra coalizioni e leader alternativi.

C'è un profondo disorientamento dei cittadini di fronte a questa situazione: tutto quello che stiamo registrando va visto anche alla luce del fatto che il prestigio delle istituzioni in questi dieci anni a partire dalla crisi istituzionale del '92 è calato e si è molto ridotto nei confronti dei cittadini, i quali avevano guardato all'inizio con molte speranze al periodo di transizione. A lungo andare, il continuo calo nell'affluenza alle urne, anche per i referendum, è però un segnale di insoddisfazione e forse di profonda critica dei cittadini ai risultati delle trasformazioni ed al sistema dei partiti ancora sostanzialmente nel controllo delle leve del potere nel Palazzo.

Al processo di indebolimento dei partiti corrispondono, in conclusione, nuovi sistemi di aggregazione e nuove forme di partecipazione civile alla lotta politica (i nuovi soggetti politici, i movimenti e la piazza), in una forma di stato demo-

cratico che sta cambiando e che non è più interamente rappresentata dallo stato dei partiti ma, con le nuove forme di intervento suppletivo delle nuove identità politiche, subisce una dilatazione oltre che una crisi.

2. Per completare la nostra analisi dobbiamo riprendere con particolare attenzione l'esame delle elezioni del '96 e del 2001.

Nella seconda prova elettorale con la nuova legge maggioritaria, nel '96, ci troviamo per la prima volta di fronte a due coalizioni contrapposte con due leader che si confrontano, Berlusconi per il centro-destra e Prodi per il centro-sinistra. Da entrambe le parti si è arrivati, anche se con diverse modalità, a presentare delle coalizioni di partiti, coalizioni che consentono naturalmente la presenza di terze forze a sé stanti, ma che sono riuscite a raccogliere con varie formule nel proprio interno la maggior parte delle forze politiche. Il punto rilevante è che terminate le elezioni la coalizione vincente, quella di centro-sinistra, manda il proprio leader alla carica di Primo Ministro o Presidente del Consiglio; a questo punto cominciano subito ad emergere i fattori che, particolarmente in Parlamento, contrastano il lavoro della coalizione, dal potere di interdizione al "ricatto" delle forze minori che portano alla frantumazione dell'azione politica della coalizione.

Dopo due anni di governo Prodi (ricordiamo la costituzione dell'UDR, per l'intervento determinante dell'ex Presidente della Repubblica Francesco Cossiga) si verifica un evento innovativo che porta all'abbandono plateale del sistema della scelta diretta della coalizione da parte degli elettori ed al significativo ritorno alla mediazione dei partiti che in Parlamento designano una nuova *leadership*, frutto di una nuova alleanza, che non è la coalizione del '96. Quella che si presenterà nel 2001 non è la coalizione ma è un governo di alleanza fra i partiti del centro-sinistra, derivante dalla spaccatura di alcuni partiti come il CCD e Rifondazione comunista. Nel '98, quindi, entrambe le coalizioni sono sottoposte ad un "ribaltone" che fa seguito alla spaccatura di una componente e si forma una nuova alleanza parlamentare.

La novità del 2001 consiste non tanto nel fatto che uno schieramento consegua la maggioranza, quanto nel fatto che venga "costruita" una coalizione che consegua la maggioranza (Di Virgilio).

Gli anni della XIII legislatura vedono il soggetto-coalizione vincente frantumarsi e poi trasformarsi attraverso l'inserimento di gruppi che non facevano parte del polo originario mentre le forze minoritarie costruiscono in Parlamento e nella società una coalizione per vincere le elezioni successive prendendo spunto da tutti gli errori: in sostanza assistiamo in questi anni alla sovrapposizione ma anche alla contrapposizione fra due logiche, in quanto il nostro sistema politico da un lato sembra essere ancora un regime multipartitico frammentato di tipo

proporzionale e, dall'altro, si sviluppa tendenzialmente come un sistema di alternanza fra coalizioni.

Nel '96 le coalizioni si confrontano come tali nella lotta politica ma, dopo le elezioni, in Parlamento si presentano come una somma di gruppi parlamentari senza alcun vincolo o regola giuridica di collaborazione ma anzi con interessi e valori spesso contrapposti, che rendono arduo un coordinamento sia nella maggioranza sia nell' opposizione; anzi, rimane forte l'incidenza del fattore di appartenenza partitica per ciascuna componente ed assai rilevante il ruolo del singolo gruppo parlamentare nonché dei singoli deputati e senatori, di modo che si accentuano gli spostamenti da uno schieramento all'altro, i cosiddetti "ribaltoni": la totale discordanza fra la logica di coalizione e le linee politiche dei piccoli gruppi di comune ispirazione è un aspetto che, a mio avviso, non trova soluzioni giuridiche – parlare di regole anti-ribaltone è una contraddizione. Però l'analisi concreta del nostro sistema politico in evoluzione dimostra che il sistema sta creando dei correttivi, ma non in maniera formale e dall'esterno, ma all'interno ed in maniera pragmatica, sfruttando cioè meccanismi persuasori di tipo politico; e l'evoluzione, che si presenta in maniera embrionale per molti aspetti nel '96, appare oggi per vari aspetti molto più solida, corposa e costruita.

Le elezioni del maggio 2001 rappresentano dunque un vero e proprio spartiacque; non possono logicamente essere sopravvalutate nel giudizio che ne diamo oggi, ma non devono neanche essere sottovalutate, poiché portano a una significativa ridefinizione delle coalizioni e del concetto stesso di bipolarismo, che si può considerare ormai come profondamente radicato nel sistema politico-istituzionale italiano.

Il dato di novità introdotto dalle elezioni si può concentrare in questa breve formula: la costituzione di coalizioni che si contrappongono e la sconfitta delle terze forze rispetto alle due coalizioni.

Più in dettaglio, abbiamo per la prima volta il confronto diretto Governo-opposizione, con la contrapposizione fra un governo in carica ed una coalizione sfidante; visto dalla parte del Governo, ci troviamo di fronte ad una coalizione di maggioranza che non assume il capo del Governo come leader della coalizione. G. Amato rinuncia alla candidatura in una trasmissione televisiva, "Porta a Porta" di Bruno Vespa – è questo è un segnale significativo del nuovo ruolo dei media nella politica nazionale – dichiarando formalmente e direttamente agli elettori la sua indisponibilità a presentarsi come capo della coalizione. Su questo versante ci troviamo di fronte ad un Governo che si presenta sì in contrapposizione con l'opposizione, ma non come coalizione guidata dal premier, bensì nella forma di una coalizione di alcune e non di tutte le forze del centro-sinistra, guidata non dal premier in carica ma da un leader a sé stante, che viene scelto con una sorta di convenzione, per un accordo fra gli esponenti principali dei partiti alleati.

Non è quindi la coalizione vincitrice del '96 che si presenta alle elezioni del 2001, perché al governo c'è il centro-sinistra, un'alleanza parlamentare che è succeduta nel '98 alla coalizione di centro-sinistra che aveva vinto le elezioni nel '96.

L'altro versante, quello dell'opposizione sfidante, vede anche esso una coalizione, ma una coalizione che si presenta come un'alternativa "costruita" (Pascuino) e comunicata con un elaborato messaggio mediatico alla pubblica opinione. La coalizione di opposizione evidenzia quindi alcune caratteristiche nuove: è stata costruita negli anni come coalizione di opposizione vincente – intendo dire tale da sembrare sicura di poter vincere – per porsi come alternativa alla formula governativa in carica, realizzando la successione. Ed è stata così "comunicata" tramite i media, nel senso che l'elettorato ha percepito tale messaggio, ha percepito il tipo di offerta della coalizione: non soltanto le linee del programma, ma la personalità del leader, la credibilità e la stabilità nel tempo dell'impianto dell'alleanza.

Il risultato delle elezioni del 2001 prova in maniera definitiva, e direi quasi brutale, la vigenza della nuova regola di esclusione delle terze forze agli esponenti politici che non hanno voluto adeguare ad essa la propria azione (Emma Bonino e Marco Pannella con i radicali, Sergio D'Antoni con Democrazia europea e Antonio Di Pietro con l'Italia dei valori). L'influenza del meccanismo del collegio uninominale e delle clausole di sbarramento per la proporzionale condizionano sia la strategia di voto dei cittadini, che accettano di votare soltanto per i candidati ed i partiti che abbiano possibilità concrete di successo, sia la strategia dei poli, che tendono a divenire alleanze di tipo *catch all*, dando la priorità all'esigenza di vincere il collegio e la competizione rispetto a quella di garantire la coerenza politica dello schieramento (coalizione per vincere e non coalizione per governare), portando all'esclusione di fatto dal Parlamento dei partiti che si presentino al di fuori delle coalizioni, come forze politiche a sé stanti.

Torniamo al tema della nuova influenza dei media che svolgono un ruolo determinante sulla scena politica; la coalizione di opposizione si presenta alle urne dopo un lungo percorso anche mediatico, della durata di almeno tre anni: la data di inizio potrebbe essere individuata nel momento della rinuncia alla Bicamerale da parte di Berlusconi, tre anni prima, momento in cui si costituisce e si presenta all'elettorato come coalizione di opposizione integralmente alternativa. L'altra novità del risultato elettorale consiste nel fatto che l'offerta di coalizione viene percepita sia come candidatura a premier, sia come programma, sia in particolare come promessa di stabilità: l'aver esercitato la funzione di opposizione in maniera stabile e mantenendo uno schieramento compatto è una garanzia di stabilità che è ulteriormente integrata dai successi nelle tornate elettorali amministrative.

L'ultimo aspetto caratterizzante la coalizione di opposizione riguarda la *leadership*, che è assegnata ad una personalità "speciale" come Berlusconi, un leader riconfermato, che sta superando positivamente la fase della sua "delegittimazione giudiziaria" ma formalmente scelta in base al fatto di essere il capo del partito di maggioranza relativa della coalizione; non a seguito di una scelta articolata, complicata e portata avanti mediante trattative diplomatiche fra le componenti, ma in base ad un criterio "oggettivo", formalizzato in un momento riferito direttamente all'elettorato. Gli esponenti dei partiti e gli elettori della coalizione destinata a vincere le elezioni di maggio sanno che, almeno formalmente, se cambiasse l'equilibrio interno fra le componenti della coalizione potrebbe cambiare in maniera quasi automatica il leader della coalizione stessa. Si noti che oggi, in seno all'opposizione, è questa la questione oggetto di infinite discussioni: se l'individuazione del leader debba essere fatta fra i capi delle diverse componenti o debba cadere su un'altra personalità scelta con procedure tutte da definire.

Per concludere l'esame dei risultati delle elezioni del maggio 2001, appare chiaro che l'elettore ha valutato il messaggio della coalizione non soltanto in base a motivazioni ideologiche, ma alla luce del comportamento tenuto durante la trascorsa legislatura: i comportamenti, gli atti politici, gli atteggiamenti di voto assunti non sono affatto ininfluenti ma al contrario sono effettivamente ricordati e vagliati dall'elettore, accanto ed assieme all'"immagine mediatica" che presenta la coalizione e ciascun leader.

La nuova regola di fondo del sistema prevede che l'elettorato venga chiamato a valutare il messaggio dei poli nell'urna – e l'elettore darà in effetti una sua valutazione definitiva che comporterà una scelta fra le due coalizioni. Ciascuna coalizione deve tenere in considerazione come criteri fondamentali, per il peso che hanno nei confronti dell'elettorato, tre fattori principali: l'attività svolta e la tenuta complessiva in Parlamento, la campagna elettorale continua portata avanti nella società e sui media e, infine, i risultati elettorali conseguiti nelle elezioni di *mid-term*, per usare la formula americana, le elezioni intermedie.

La contrapposizione fra i due schieramenti introdotta dal maggioritario impone una strategia volta a realizzare la più larga aggregazione possibile fra partiti affini e non, con l'intento di conquistare il seggio e quindi la maggioranza parlamentare. Le coalizioni tendono a far appello all'interesse dell'elettore "centrale" medio raccogliendo lo schieramento attorno alla figura di un leader – figura simbolica o centrandolo su un accordo storico fra diverse ideologie (Centro moderato di governo e Destra ovvero Sinistra e partito popolare erede della tradizione democristiana).

Sono questi gli aspetti della strategia di fondo delle coalizioni – e non certo il programma – quelli che influenzano in maniera evidente e determinante la scelta strategica degli elettori.

Si tratta di una premessa fondamentale per accettare e per comprendere la nostra tesi, secondo la quale il ruolo delle coalizioni è di combattere una battaglia elettorale continua in Parlamento e nel paese durante l'intera legislatura: come si è detto, il Parlamento come foro della pubblica opinione, le nuove forme di partecipazione politica ed i media come nuova sede del confronto politico.

Lo studio delle conseguenze del voto del maggio 2001 ci ha dato una prima indicazione: attraversiamo tuttora una fase di transizione in cui le trasformazioni continuano: il nostro attuale regime parlamentare non è più sicuramente quello di prima, la crisi istituzionale, sociale ed economica all'inizio degli anni Novanta ed i cambiamenti dei sistemi elettorali hanno portato all'apparizione di nuovi soggetti politici, superando lo stato partitocratico, un nuovo sistema costituzionale comincia a delinearsi con le sue nuove regole, che dobbiamo trovare, analizzare e comprendere.

3. Dall'analisi compiuta non sembra facile ma neanche impossibile individuare una serie di regole giuridiche inerenti le coalizioni, tentare cioè di dare una ricostruzione e un inquadramento organico dei vari aspetti rilevanti sul piano costituzionale, legislativo e dei regolamenti parlamentari, anche se si può utilizzare l'esame dei casi che si sono verificati (ad esempio la forma di gabinetto – voluta da Achille Occhetto nel PDS nel '92, nei suoi limitati effetti – dimostra i risultati in parte negativi di un tentativo di organizzazione della coalizione in Parlamento).

Per trovare qualche spunto interessante per la nostra ricostruzione, proviamo a ritornare sugli eventi di storia costituzionale che hanno caratterizzato la lunga XIII legislatura, con una coalizione vincente alle elezioni che regge soltanto per due anni e poi cade, con una fase di confronto in seno alle Camere fra tutti i gruppi parlamentari – trasmessa in diretta televisiva – che vede l'abbandono della coalizione di governo da parte di alcuni parlamentari di una componente, la crisi di governo non seguita da uno scioglimento anticipato delle Camere ma da una trattativa "all'antica" fra la parte residua della coalizione ed alcuni parlamentari che hanno formato un nuovo gruppo ed escono dalle fila dell'opposizione, per costituire una nuova alleanza di governo, diversa rispetto all'Ulivo, che aveva partecipato alla tornata elettorale.

Il problema della legislatura era quello di rimettere in asse la Costituzione con il maggioritario (Cheli), abbandonando le premesse della proporzionale e quindi di adeguare la disciplina di tutti i vari istituti alle nuove regole. La formula prescelta, dopo il fallimento clamoroso della seconda commissione bicamerale, consiste, da un lato, nell'avviare alcune riforme costituzionali di settore, con un processo che comprende in qualche modo anche la contestata legge sulla *par condi-*

cio e si conclude con l'approvazione all'ultimo momento utile della riforma in senso federale della forma di stato (Titolo V della Costituzione) e, dall'altro, nell'avviare aggiustamenti, prassi, azioni sia da parte dei partiti, sia da parte dei soggetti coalizioni per favorire lo sviluppo di un sistema incentrato sull'alternanza fra coalizioni, tale da garantire la realizzazione degli obiettivi di principio.

Da parte delle forze politiche nella XIII legislatura, con diverse motivazioni per i partiti appartenenti allo schieramento di centro-destra, ispirati essenzialmente alla logica di confronto globale già riportata e per quelli che in vari modi si riconoscevano nell'opposizione si accetta il principio di abbandonare il sistema delle riforme costituzionali di tipo organico e si subisce (o si impone) la rinuncia alle riforme elettorali, a condizione di poter liberamente continuare il Grande Gioco della reciproca legittimazione e probabilmente anche della rilegittimazione dei partiti – di tutti i partiti e del relativo finanziamento a carico dello stato.

Al contempo entrambi i poli decidono di non sottoporre la questione istituzionale all'elettorato, chiamandolo a scegliere fra le diverse ipotesi di riforma nell'urna elettorale; stabiliscono di non farsi paladine di una soluzione presidenziale o non presidenziale, di *premiership* o governo del cancelliere o no: la questione non viene posta nella campagna elettorale. Cosa si verifica invece? Si verifica, come stiamo studiando, l'adeguarsi spontaneo alle regole di coalizione da parte dei diversi soggetti politici nei rispettivi comportamenti, nell'evidente convincimento che tali regole siano ormai sufficienti per consentire di realizzare un confronto fra poli.

Il riallineamento del sistema dei partiti alla nuova realtà di coalizione viene quindi avviato mediante interventi di "aggiustamento" e nuove prassi che garantiscano l'investitura popolare del premier e la governabilità per il vincitore, con lo scopo di favorire la creazione di un regime politico incentrato sull'*alternanza di coalizioni* – formula che rende con maggior precisione il nuovo rapporto corpo elettorale-Parlamento-Governo.

Dopo una lunga fase di transizione in regime elettorale maggioritario misto, nonostante i vari sbandamenti che la nuova tendenza presenta, ad esempio il referendum del 2000 sul rientro nella proporzionale, siamo fuori della rappresentanza politica fondata soltanto sui partiti e la tradizionale e vituperata partitocrazia declina e si trasforma; fra i nuovi e numerosi soggetti che hanno ruolo politico subentra ai partiti ed è al centro della scena la *coalizione*, oggetto della nostra ricerca.

La coalizione non è intesa certo come una semplice alleanza in Parlamento fra più partiti e neanche come un puro e semplice cartello elettorale ma come una sorta di unione politica che si presenta a tutti gli appuntamenti elettorali – imposti in maniera da favorire tendenzialmente il bipolarismo – ed è basata su vere e proprie regole giuridiche della coalizione (Manzella).

Si tratta di una coalizione che ha una *leadership* (presenta un candidato premier alle elezioni politiche, con il nome inserito esplicitamente nella scheda di votazione), una strategia d'azione per competere alle elezioni che va ben al di là del programma, un "messaggio" che supera le componenti-partito, una proposta-progetto di società, un simbolo elettorale e, infine, elemento di grande importanza anche se criticato e sicuramente perfezionabile, un meccanismo di definizione concordata (più o meno ...) delle candidature che varia da coalizione a coalizione, in quanto può essere basato su primarie o su convenzioni o su accordi fra i vertici dei partiti allo scopo di pervenire alla ripartizione dei collegi.

Come concretamente dimostrato dall'analisi dei risultati delle elezioni del 2001, la novità di questi soggetti-coalizione consiste soprattutto nel pervenire a dominare la scena elettorale in maniera assorbente con il reciproco confronto-scontro, escludendo nei fatti la rappresentanza parlamentare dei partiti non inseriti o compresi o almeno collegati in qualche modo o con qualche formula di compatibilità con la coalizione.

Si è venuto a formare in Italia, ma apparentemente non si è ancora consolidato in maniera definitiva, un apparato di norme e di prassi che sono la forza delle coalizioni e che comunque regolano in maniera nuova il pluralismo della rappresentanza, in un'epoca di partiti deboli e frantumati anche se in cerca di una nuova legittimazione e in cui alla caduta delle grandi ideologie fondanti il sistema dei partiti di massa corrisponde l'avvento, come già accennato, di nuovi soggetti politici.

Per tali motivi ritengo che la coalizione debba essere compresa e studiata, superando eventuali preconcetti derivanti da preferenze di tipo astratto per altri sistemi applicabili in teoria, dal presidenzialismo al ritorno alla proporzionale, come un nuovo soggetto politico, il cui sorgere e il cui affermarsi in Italia sono favoriti, alla luce dei nuovi principi cui sono informati i diversi sistemi elettorali vigenti, nell'intento di conseguire un bipolarismo dell'alternanza.

Per comprendere la mutevolezza e la variabilità delle formule adottate in diverse fasi storiche dai diversi soggetti-coalizione appare opportuna una premessa metodologica: dobbiamo distinguere l'attività della coalizione nella fase precedente le elezioni politiche da quella svolta nel corso della legislatura, nel cosiddetto periodo post-elettorale, in cui il Parlamento eletto diventa la sede di confronto principale fra i due poli e diventa in particolare, come accennato, la sede principale di azione della coalizione perdente (ostruzionismo come richiamo all'opinione pubblica, allo sciopero, ai movimenti di piazza, ecc.). Non si può assolutamente trascurare, inoltre, sempre sul piano metodologico, la fondamentale differenza di impostazione e di inquadramento che corre fra le due coalizioni presenti nel nostro paese. Non è possibile considerare come analoghe o corrispondenti le diverse regole di volta in volta adottate da ciascuna coalizione; si

tratta di realtà politiche e storiche molto diverse, come si apprende studiando i sistemi bipartitici perfetti come quello classico inglese, nel quale il partito conservatore ed il partito laburista rappresentano non soltanto partiti contrapposti ma soprattutto realtà istituzionali diverse, collegate con basi sociali ben distinte e disciplinate da regole diverse.

È naturalmente difficile elaborare in astratto delle regole assolute di azione delle coalizioni; consideriamo piuttosto che assistiamo al progressivo emergere di un *corpus* di regole, da individuare con attenzione, a livello costituzionale, legislativo, dei regolamenti parlamentari e della consuetudine e della prassi.

Ritengo opportuno a questo punto, limitarmi a qualche breve cenno ad alcuni aspetti inerenti la disciplina delle coalizioni, che merita invece una trattazione organica impossibile in questa sede, e precisamente in ordine agli aspetti strutturali ed organizzatori inerenti la *leadership* ed i rapporti fra la coalizione ed i partiti componenti.

Nell'esperienza delle prime tornate elettorali con il maggioritario il meccanismo di scelta, in seno alla coalizione, del leader destinato in caso di vittoria elettorale ad assumere la carica di Presidente del Consiglio, appare diverso rispettivamente per le due coalizioni di centro-destra e di centro-sinistra.

Dopo il caso del '94, con la decisione di Occhetto, alla guida della cosiddetta "gioiosa macchina di guerra" di non candidare un leader della coalizione di centro-sinistra, alla quale si contrappose la diversa scelta dello schieramento di centro-destra, che si presentò come una coalizione "a geometria variabile" tra Nord e Sud, sfruttando la legge elettorale che consentiva alleanze diverse a seconda della regione, ma rafforzata dalla individuazione di un leader, nel '95-'96 ci troviamo di fronte alla presentazione del nuovo leader dell'Ulivo, Romano Prodi, con il pullmann che gira per l'Italia, che inizia la campagna molto in anticipo rispetto al momento elettorale, tenendo conto che le elezioni del '96 son dovute ad uno scioglimento anticipato di tre anni delle Camere. L'essersi messi in campo ben tre anni prima, pur consapevoli del fatto che le elezioni anticipate siano piuttosto probabili, indica una scelta consapevole della rilevanza del fattore tempo per la costruzione dell'immagine del leader. L'indicazione che il centro-sinistra dà in questo caso è a favore dell'individuazione di una personalità scelta al di fuori dei segretari dei partiti alleati, in base al principio per cui nella pari ordinazione fra i numerosi partiti componenti la coalizione conta di più la priorità di garantire la confluenza storica fra partito comunista e partito popolare e la necessità di comporre le due ideologie mediante un compromesso accettabile su una personalità idonea, da ratificare con una convenzione-congresso e non con una fase di elezioni primarie.

Tenendo conto degli avvenimenti connessi con la successiva scelta di Francesco Rutelli nel 2000 come capo del centro-sinistra e già prima riportati, nonché

delle indicazioni degli ultimi giorni, in base alle quali sembra esservi una decisione di Rutelli a favore della guida della Margherita, e cioè di una delle componenti, si potrebbe dedurre che si arriverà nuovamente all'individuazione di un leader che non sia il capo o il segretario di uno dei partiti ma che garantisca *in primis* la confluenza ed il recupero di tutte le componenti ed i partiti che si identificano in un posizione di opposizione nel quadro del centro-sinistra, condizione preliminare per competere con ragionevole probabilità di vittoria, in base alla regola della "coalizione per vincere".

Come vedete, con l'analisi dei precedenti abbiamo potuto evidenziare degli aspetti giuridici di una certa rilevanza nelle procedure di scelta del leader: in seno al centro-sinistra le trattative fra i capi dei partiti sono affiancate e vengono superate dall'emersione nello schieramento di personalità accettabili per tutti e con ragionevoli *chances* di successo anche sui media, destinate, dopo un confronto davanti ai partiti, a veder successivamente ratificata la nomina in una sorta di *convention* all'americana piuttosto che con una formula di primarie. In base ai numerosi precedenti sembra che l'unica regola costante sia il rifiuto nei confronti della candidatura dei segretari dei partiti.

Nessun cambiamento di leader si è verificato in seno al centro-destra lungo tutto l'arco del periodo considerato, sia per la personalità del candidato, sia perché nessuna vera proposta alternativa è stata mai avanzata, sia in base alla regola di designazione automatica del leader del partito di maggioranza relativa della coalizione. Resta da chiedersi cosa accadrebbe di tale ultima norma in mancanza di una tale personalità o per scegliere un futuro successore di Berlusconi; probabilmente si aprirebbe una discussione in cui verrebbero presentati tutti i meccanismi di selezione ipotizzabili, prima di procedere alla definizione di una nuova regola.

Il discorso relativo a questi temi ci porta ad affrontare un terreno molto delicato, quello relativo alla delegittimazione dei leader, formula di azione spesso utilizzata oggi nella lotta politica. Abbiamo il noto caso di Berlusconi che rifiuta il confronto diretto in televisione con Rutelli, principalmente per disconoscerne la legittimazione in quanto non realmente rappresentativo della coalizione ma soltanto "controfigura" del vero leader.

Sul versante opposto non si può non ricordare l'influenza delle vicende giudiziarie di Berlusconi per tutta la durata della XIII legislatura, allorché queste sono considerate come inevitabilmente destinate a produrre la delegittimazione giuridica o almeno politica dell'avversario e quindi ritenute tacitamente come rassicuranti per la parte governativa; in tal caso l'azione di delegittimazione è presente, anche se si sviluppa su un piano diverso.

È opportuno sottolineare come in questo campo si sovrapponga all'argomento relativo alla personalità ed all'immagine del leader il tema relativo ai media co-

me strumenti fondamentali di determinazione dei risultati elettorali. Ricordando quanto accadde, quaranta anni orsono negli Stati Uniti, nel confronto fra Nixon e Kennedy, si vede che noi in Italia arriviamo agli stessi risultati, per cui si può sostenere che la scelta dell'elettorato finisce per essere una scelta fra le immagini dei leader, in base alla personalità, come si presenta ed appare in televisione piuttosto che sul programma.

Abbiamo già indicato come il cittadino utilizzi vari strumenti di valutazione, oltre quello relativo alla personalità, che sono il comportamento della coalizione nel paese e in Parlamento, i risultati conseguiti nelle precedenti tornate elettorali ed infine la tenuta complessiva dell'alleanza; ma è indubbio che a tali fattori si sommi con grande peso la valutazione della personalità del rappresentante del polo.

Vorrei adesso esaminare il rapporto che intercorre fra il leader e la sua coalizione, a seconda che questa sia vincente o perdente, distinguendo il comportamento delle coalizioni nel momento pre-elettorale rispetto al periodo di piena attività parlamentare della legislatura. Per il leader sconfitto si pone il problema prioritario della rappresentanza unitaria e della guida della coalizione nelle due Camere, con lo scopo di mantenere la compattezza dello schieramento evitando prese di posizione frammentate e frastagliate e quindi creando addirittura un ruolo per il capo dell'opposizione. In merito abbiamo una precisa indicazione nel discorso di Rutelli alla Camera, il 21 giugno 2001, subito dopo l'apertura dei lavori del Parlamento, discorso in cui viene messa in chiara luce l'esigenza di trovare e garantire nei regolamenti delle Camere le procedure e gli istituti che consentano alla coalizione che non è risultata vincente – che manca di tutti gli strumenti operativi del Governo che sono invece a disposizione dell'altro polo – una forma di rappresentanza unitaria, superando la pluralità di atteggiamenti insita nella rappresentanza assicurata dai soli gruppi parlamentari. Risponde il neo eletto Presidente della Camera, Casini: l'onorevole Rutelli ha posto il problema del distacco che rischia di delinarsi tra i nostri regolamenti parlamentari e la nuova realtà politico-istituzionale che poggia prevalentemente su coalizioni politiche legate al sistema maggioritario, come dimostra il metodo seguito dal Capo dello Stato nelle consultazioni per la formazione del nuovo Governo. Il Presidente è impegnato ... ad adeguare ai mutamenti intervenuti nella realtà politica del paese i modi e le forme di svolgimento dell'attività parlamentare.

Come è noto, per altro, da allora nessuna prassi innovativa o norma regolamentare *ad hoc* è stata messa in opera, salvo il caso di accordi presi nel singolo caso dai responsabili dei gruppi in eventuali vertici.

È indubbio che il capo dell'opposizione ha sorti diverse nella recente esperienza: il leader dell'opposizione nel '96, Berlusconi, e il leader dell'opposizione di oggi, Rutelli, sembrano avviati verso percorsi e soluzioni diverse. Non sono

certo un profeta e non posso leggere nel futuro, ma ho l'impressione che Rutelli difficilmente giungerà a farsi candidare nuovamente alla guida della coalizione di centro-sinistra, che dovrà quindi attraversare una lunga e incerta fase di transizione prima di pervenire, probabilmente con le modalità e le trattative plurime già indicate, all'individuazione del personaggio incaricato di guidarla al prossimo appuntamento elettorale. Berlusconi, invece, dopo il '96, superata una fase di transizione, dedicata, come già da me indicato, ad un reciproco gioco di legittimazione democratica per tutte le nuove formazioni politiche entrate in scena, è riuscito a riaffermare il principio in base al quale essere scelto – o meglio – confermato in quanto capo della fazione di maggioranza relativa per poter poi garantire una effettiva guida di coalizione.

Notiamo però che la guida della coalizione sviluppata da Berlusconi si presenta al contempo come presenza coordinata nell'attività parlamentare dei gruppi, realizzata attraverso gli strumenti dei regolamenti parlamentari e le nuove regole riguardanti lo statuto dell'opposizione, ma anche come guida riconosciuta da tutti i partiti, in base alle regole di coalizione che garantiscono la supremazia della volontà del leader, a volte al limite espressa in sede di vertice.

A questo livello si pone, anche per il centro-destra, in tutta la sua intensità, la questione della difficoltà di distinguere e di coordinare le strutture dei partiti e dei gruppi rispetto al centro di comando della coalizione, che si identifica nelle riunioni formali ed informali di vertice, presiedute dal leader e concluse con uno *statement* finale sulle questioni affrontate.

Le nostre constatazioni rivelano la formazione di regole di comportamento; si è venuto a creare un *corpus* di regole che vuole che la coalizione affidi al proprio leader il ruolo di guidarla in Parlamento; la regola è fondata sul presupposto che il leader dell'opposizione sia o meno destinato ad essere il leader che guiderà la coalizione nelle successive tornate elettorali. Si scolora quindi la figura del capo della coalizione sconfitta, che si trasforma in quella del capo della coalizione che si presenterà alle elezioni in corrispondenza con il passaggio da fase elettorale a fase parlamentare del confronto.

Non si sono poi ripetute esperienze di governo ombra, una formula che si è rivelata irrealizzabile nel nostro sistema, a causa delle enormi difficoltà di distinguere i ruoli e le competenze del ministro ombra rispetto alle preesistenti e consolidate strutture di partito e di gruppo, il che rende impossibile trovare fonti di informazione e di elaborazione politica a sé stanti.

Diverso il rapporto dopo il 2001 fra il premier e il polo di centro-destra, in quanto questi non solo si identifica nel vertice del Governo ma rimane anche leader del partito di maggioranza, con un meccanismo marcatamente più favorevole rispetto a quanto era accaduto per Prodi, che per definizione non era responsabile di alcuno dei partiti da coordinare ed aveva quindi difficoltà nel mantene-

re la compattezza delle forze politiche nelle votazioni alle Camere. La litigiosità, la rissosità, l'esplosione di atteggiamenti divergenti o addirittura contrastanti sui temi più controversi ed il costante ricorso alla questione di fiducia in entrambe le Camere dimostrano un ruolo assai ridotto di guida, anche perché come ripeto per il centro-sinistra non è certa l'identificazione fra leader e premier dopo la vittoria elettorale.

Passando al tema del rapporto fra la coalizione ed i partiti che la compongono o sono alleati o fiancheggiatori, appare chiaro il riallineamento del sistema dei partiti, che agiscono sempre più come componenti della nuova formazione politica che non come singoli soggetti politici a tutto campo. Con le debite differenze fra i grandi partiti di massa strutturati, che sono provvisti di una organizzazione sul territorio, che bene o male assolve al compito di collettore e di guida degli elettori *in loco*, e i piccoli o medi partiti non strutturati, che invece finiscono per subire di più l'influenza del polo, tutti i soggetti hanno grosse difficoltà a far emergere una propria linea che sia espressione della identità ideologica del partito: la realtà politica della coalizione comincia a sopraffare la realtà dei partiti, anche se le componenti minori cercano di mantenere in Parlamento e nel paese tutto il loro potere di condizionamento e di interdizione, che costituiscono, in fin dei conti, l'unica arma a loro disposizione per far emergere le motivazioni che giustificano la loro esistenza in quanto entità differenziate in seno alla coalizione.

Il potere di influenza delle componenti rispetto alla coalizione si presenta sotto diversi aspetti, sia come influenza sul successo elettorale a livello nazionale, sia come ipotesi di "ribaltone" nel corso della legislatura con il passaggio di gruppi di parlamentari dallo schieramento di maggioranza all'opposizione con la successiva caduta del governo (il noto fattore B, come Bossi e Bertinotti) o viceversa per rafforzare o modificare la maggioranza (il caso dell'UDR promossa da Francesco Cossiga), sia infine come elemento determinante nelle votazioni in Parlamento per ottenere l'approvazione di determinati provvedimenti legislativi.

Vorrei ricordare che il meccanismo di computo ponderale della forza delle singole componenti si realizza attraverso la "pesatura" che ciascun partito riceve nel momento in cui si presenta a competizioni elettorali locali o per il Parlamento europeo, basate su regole diverse, che consentono comunque di arrivare a determinare il proprio peso in maniera quasi obiettiva. Una volta definita la propria dimensione a livello nazionale o nell'ambito di un'area territoriale e quindi la propria influenza effettiva e diretta sull'elettore nel collegio uninominale, quando i partiti si siano pesati, sarà possibile pervenire in seno all'organo collegiale di coalizione a trattare accordi di ripartizione dei collegi sulla base di tale meccanismo ponderale.

È questo un meccanismo ormai abbastanza consolidato e chiaro – anche se altamente opinabile e criticabile per il mercato dei voti e dei seggi che comporta –

e che si presenta tutto sommato in maniera simile in entrambi i poli, in quanto prevede una scelta a livello locale delle candidature di collegio, destinata al successivo vaglio di una stanza nazionale di compensazione di coalizione, come istanza di appello nei confronti delle decisioni locali. Da tale sede centrale, in cui i soggetti locali a livello di partito e di polo sono praticamente esclusi, dopo scene e scenate di grande effetto mediatico negativo per l'opinione pubblica – e indirettamente per le stesse colizioni che non riescono ancora a rendersene conto, anche se tali scene causano inevitabilmente pesanti sconfitte in sede elettorale per i partecipanti alla lite – emergono decisioni con cui le scelte locali sono pretermesse e superate con le note e criticate conseguenze che portano a candidati estranei al collegio “catapultati” e a candidati sconosciuti designati dalle varie componenti in base a meriti vari acquisiti per il partito, in totale contraddizione con i tradizionali presupposti benefici derivanti dalla scelta del maggioritario (emersione di personalità locali e note, per quanto possibile anche indipendenti rispetto agli apparati partitici).

Limitandoci soltanto a pochi cenni sul tema e senza sollevare complesse questioni quali quelle relative agli accordi di desistenza elettorale o viceversa alla minaccia di presentazione di liste di disturbo, vorremmo ricordare almeno una regola di coalizione per la competizione elettorale, che si è venuta a definire e a consolidare, quella per cui i collegi uninominali vengono classificati, proprio in base agli accordi di polo in sede locale ed alla pesatura delle forze alleate nel collegio, come sicuri, probabili, in contestazione o persi perché certamente non riconquistabili: ed è sulla base di tale ripartizione che viene effettuato l'accordo di coalizione, che consente, per l'appunto, di recuperare quella prevedibilità e, in alcuni casi limite, anche controllabilità del risultato che era considerata una delle caratteristiche più negative del sistema proporzionale, in quanto lesiva dei diritti del cittadino elettore.

Credo opportuno aggiungere un'altra osservazione: la nuova realtà preponderante di coalizione in sede nazionale sta incidendo in modo negativo sulle autonomie locali e sul regionalismo. Mentre abbiamo sviluppato una trasformazione in senso federale dello stato, l'avvento delle coalizioni come soggetti determinanti per il predominio politico a livello centrale finisce per incidere in maniera significativa sulla realtà locale per cui, con una palese contraddizione, l'autonomia a livello locale è fortemente condizionata dalle decisioni che in sede di coalizione sono costantemente assegnate o rinviate a livello centrale.

È indubbio che l'avvento delle coalizioni e, più in generale, la trasformazione del nostro regime parlamentare pongono numerosi problemi di ordine costituzionale.

La questione principale è sicuramente quella dello scioglimento anticipato in caso di rottura della coalizione, nel senso che in caso di uscita dalla coalizione

elettorale di una componente determinante per formare la maggioranza si deve prevedere una formula che disegni un percorso – possibilmente parlamentare – che sbocchi nello scioglimento delle Camere; si può asserire che, al contrario, la perdurante mancanza di tale formula comporterebbe il rientro nel regime proporzionale a pluripartitismo spinto e centralità del Parlamento, come avvenuto ben due volte nelle scorse legislature. Sullo stesso piano, un aggiornamento potrebbe anche assumere l'aspetto di una norma regolamentare per rendere impossibile il trasferimento di parlamentari o di interi gruppi da una coalizione all'altra, con una formula che sembra peraltro di assai difficile realizzazione. Sembra più facile invece procedere sulla linea delle trasformazioni realizzate mediante convenzioni parlamentari o costituzionali da porre in essere con il più o meno generale assenso delle forze politiche, come si è proceduto finora.

Altre problematiche di cui acquisire coscienza e da affrontare con qualche soluzione riguardano le regole per assicurare l'investitura popolare del leader designato dal polo come premier, al di là dell'indicazione del nominativo sulla scheda elettorale già realizzato nelle elezioni del maggio 2001, cogliendo altresì l'occasione per una semplice razionalizzazione di adeguamento della legge Mattarella (la questione dello scorporo e delle liste civetta) e infine, con grande valenza etica e giuridica, le regole di moralizzazione e di controllo sulla campagna elettorale.

Resta, fondamentale a mio avviso, il problema del Parlamento, poiché tutto il diritto parlamentare di queste legislature risente gravemente della necessità di rimettere in sesto i regolamenti parlamentari in relazione alla democrazia dell'alternanza imperfetta tra poli e superando il metodo del "lasciare che il Parlamento governi" – ed è questo l'aspetto che più necessita di un intervento adeguativo ed innovativo, frutto magari di una nuova prassi parlamentare, di cui purtroppo non si vede traccia al momento, per mancanza di interesse, di volontà o di capacità da parte di tutte le forze politiche, che sembra abbiano dimenticato la preziosa e produttiva lezione tratta dall'esperienza innovativa delle regole del gioco realizzata in Parlamento negli anni Ottanta e Novanta.

BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

- BIN R., *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Atti del Convegno di studi dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, "Il Parlamento", Firenze 12-14 ottobre 2000, Padova, Cedam, 2001.
- D'ANDREA A., *La razionalizzazione della forma di governo italiana: ordinamenti stranieri e prospettive della riforma costituzionale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazie e forme di governo*, Maggioli 1997.
- DI VIRGILIO A., *L'offerta elettorale: la politica delle alleanze si istituzionalizza*, in R. D'ALIMONTE, S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, Il Mulino 2002.
- PASQUINO G. (a cura di), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi, le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- ROLLA G., *Riforma dei regolamenti parlamentari ed evoluzione della forma di governo in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000.
- SICARDI S., *Maggioranza e opposizione nella lunga ed incompleta transizione italiana*, in *Atti del Convegno di studi dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Palermo 8-10 novembre 2001, www.associazionedeicostituzionalisti.it/sicardi2.html.