

Il meno incerto bipolarismo italiano dopo la nascita del II Governo Berlusconi

di Antonio d'Andrea*

1. L'«uso» più conveniente della coalizione da parte delle forze politiche.

La recente consultazione elettorale del 13 maggio 2001 ha rappresentato, non soltanto con riferimento agli esiti ma anche con riguardo alla «costituzione» delle due coalizioni che si sono aspramente fronteggiate, un indiscutibile rafforzamento della tendenza bipolare del sistema politico italiano che aveva iniziato a delinearsi nelle elezioni politiche del 27 marzo 1994 e del 21 aprile 1996.

Dopo che all'inizio della XII legislatura vi era stata la prima, non felice (perché troppo tattica), utilizzazione da parte delle forze politiche del dopo Tangentopoli delle nuove regole elettorali prevalentemente maggiori-

tarie introdotte nell'agosto 1993⁽¹⁾, e dopo che anche l'avvio della XIII legislatura (giunta, peraltro, alla sua naturale scadenza forse anche a causa delle non rosee prospettive che si aprivano per i partiti del centro-sinistra) era stato contrassegnato da un uso strumentale degli accordi elettorali⁽²⁾, da ultimo, la gran parte delle forze politiche ha saggiamente manifestato l'orientamento di puntare al successo della coalizione alla quale ciascuna di esse aveva aderito senza troppe e gravose condizioni.

La logica sottesa al funzionamento di un sistema elettorale maggioritario e la stessa lenta ma progressiva evoluzione del nostro sistema politico, del resto, sconsigliano ai partiti, soprattutto nel tempo della fluttuazione

* Professore associato di diritto costituzionale dell'Università di Brescia.

1) Si pensi all'uscita repentina della Lega nord dalla maggioranza di centro-destra che - con una certa difficoltà dati i rapporti già conflittuali esistenti tra tale partito ed in particolare Alleanza Nazionale - sosteneva il Governo Berlusconi ed alla nascita, accompagnata da accese polemiche non solo di natura politica sul c.d. ribaltone parlamentare, del governo «tecnico» presieduto da Dini e sostenuto da una nuova maggioranza parlamentare.

2) Si pensi, dopo la caduta del Governo Prodi - nato con il decisivo contributo di Rifondazione comunista che, pur essendosi alleata al momento delle elezioni con l'Ulivo, non si riconosceva *ab initio* e, dunque, non faceva parte della coalizione di maggioranza - alle note travagliate vicende dei tre successivi Esecutivi di centro-sinistra nel frenetico comporsi-scomporsi di nuovi partiti nati «in» Parlamento come pure all'esplosione incontrollato di penosi e rancorosi personalismi all'interno delle forze politiche e della coalizione di centro-sinistra intorno alle rispettive *leaderships*.

del consenso determinata almeno per la gran parte del corpo elettorale dall'incertezza dei riferimenti ideologici, avventurose e solitarie fughe in avanti ed inconcludenti prove di simbolica testimonianza che li condannerebbero ad una prevedibile emarginazione destinata ad aggravarsi nell'ipotesi del mancato ottenimento della rappresentanza parlamentare. Queste naturali considerazioni, va da sé, non hanno impedito che anche nell'ultima tornata elettorale alcune forze politiche, per ragioni diverse (ad esempio l'irrinunciabile vocazione minoritaria di Rifondazione comunista; la ferrea convinzione dell'esistenza di uno spazio politico «centrale», equidistante rispetto alle due coalizioni, da poter occupare, come erroneamente ritenuto da Democrazia europea di D'Antoni o dall'Italia dei valori di Di Pietro), non si siano riconosciute nelle proposte di governo avanzata dalla Casa delle libertà né in quella sostenuta dall'Ulivo, con ciò stesso confinandosi, a mio parere, nel limbo della marginalità politica, pur non potendosi escludere, in linea di principio, almeno per qualcuna di esse, una certa sopravvalutazione della propria forza elettorale (o comunque una sottovalutazione di quella altrui) da investire *ex-post*, cioè nella fase istituzionale successiva diretta ad individuare comunque, nell'ipotesi di un insuccesso elettorale di entrambe le coalizioni, una maggioranza governativa. A questi elementi si può aggiungere che con le elezioni del 13 maggio

2001, anche all'interno delle principali coalizioni, si è avviato un processo – tuttora in atto in particolare nello schieramento di centro-sinistra – destinato a produrre una sorta di superamento delle numerose «single partitiche» sorte in questi anni di turbinio politico-istituzionale, opportunamente trasferite, a mio parere, in nuove «aggregazioni di sintesi» destinate a rappresentare, quantomeno nelle intenzioni, in modo meno parcellizzato e dispersivo, aree omogenee di riferimento ideologico, politico, culturale da mantenere pur sempre all'interno della coalizione di appartenenza (si pensi, nel centro-sinistra, alla Margherita che rappresenta alcuni partiti moderati ed altri di ispirazione cattolico-democratica piuttosto che al Girasole che ha unito Verdi e SDI e, nel centro-destra, al Biancofiore che ha ricompattato CCD e CDU, vale a dire formazioni partitiche che si richiamano alla tradizione democratico-cristiana).

Ciò che in sede di commento delle ultime elezioni politiche può essere registrato e sottolineato con favore, per la positiva ricaduta che potrebbe avere sul funzionamento del nostro sistema costituzionale, è l'accresciuta consapevolezza di molte delle forze politiche di piccola e media dimensione che la loro stessa capacità di sopravvivenza (e con essa evidentemente le tradizioni e le istanze che intendono rappresentare in sede parlamentare) è legata ai destini della coalizione alla quale aderiscono e della quale si impegnano a fare parte

a pieno titolo, anche qualora vi siano le condizioni per dare vita nelle Camere ad una maggioranza di governo intesa – correttamente su di un piano squisitamente istituzionale – come la naturale prosecuzione dell'alleanza sottoposta al giudizio degli elettori e da questi ultimi legittimata, nel suo insieme, ad assumersi la responsabilità di guidare il paese.

Se ci si predispone nella direzione di far parte, in linea di principio, della coalizione in grado di rappresentare meglio dell'altra i propri interessi di partito (si tratta ovviamente di esprimere una valutazione politica che assume necessariamente valore relativo, alla quale, a mio modo di vedere, dovrebbe essere tenuta qualsiasi forza politica a cui non faccia difetto una spiccata responsabilità istituzionale oltre che un non meno disprezzabile senso pratico), anche le forze politiche di più modeste dimensioni – presenti in numero rilevante nella tradizione parlamentare del nostro Paese ed il cui contributo in termini di voti, per quanto ridotto, non può essere sottovalutato in una competizione elettorale maggioritaria di tipo bipolare – potranno «sfruttare» al meglio la preponderante quota di seggi che viene attribuita nei collegi uninominali con il sistema maggioritario, diversamente da quei partiti che, estranei alle due coalizioni e perciò tagliati fuori dalla competizione nei collegi uninominali, devono fare affidamento esclusivamente sulla ripartizione proporzionale dei seggi residui per riuscire ad ottenere una rappresentanza parlamentare (al-

la Camera 155 seggi su 630 e al Senato 83 seggi su 315 vengono attribuiti ricorrendo ad una ripartizione di tipo proporzionale). È dunque questa la ragione per la quale, se si osservano i risultati delle ultime elezioni, partiti e partitini facenti parte della coalizione della Casa delle libertà (si pensi al caso clamoroso della Lega Nord) o dell'Ulivo (si pensi ai partiti del Girasole o ai Comunisti italiani), che pure non hanno potuto concorrere al riparto proporzionale dei seggi – il discorso riguarda in particolare i seggi della Camera – per l'insufficienza dei consensi ottenuti come «singole» forze politiche, sono ugualmente riusciti a ritagliarsi sotto il simbolo della coalizione della quale hanno deciso di fare parte organicamente, qualche «nicchia maggioritaria» almeno per i loro esponenti di punta.

2. Il tentativo delle due coalizioni di neutralizzare il cosiddetto scorporo. Il rafforzamento della tendenza bipolare del sistema politico italiano è ulteriormente dimostrato, a mio avviso, dal tentativo, perseguito senza troppi imbarazzi da entrambe le coalizioni in competizione nella vicenda elettorale del 13 maggio 2001, di neutralizzare, almeno con riguardo all'assegnazione della quota proporzionale dei seggi della Camera, persino l'effetto correttivo del «meccanismo di scorporo», introdotto dal legislatore allo scopo pratico di mitigare gli effetti di semplificazione del sistema politico naturalmente connessi all'utilizzazione

della legge maggioritaria a turno unico e di favorire proprio quelle formazioni politiche o meglio, per usare l'espressione del legislatore a seconda che si parli dell'elezione della Camera o di quella del Senato, quelle liste o quei gruppi di candidati c.d. minori che non riescano a fare eleggere propri esponenti nei collegi uninominali o che comunque ne eleggano un numero ridotto rispetto ad altri partiti.

Molte cose potrebbero essere dette a proposito delle norme legislative dirette a favorire una più equilibrata composizione delle Assemblee rappresentative pur dopo che, è stata imboccata la strada innovativa rappresentata dall'introduzione nel nostro ordinamento del sistema elettorale maggioritario.

La prima riguarda una inevitabile considerazione di fondo.

Il sistema maggioritario a turno unico rappresenta il più «brutale» dei sistemi maggioritari conosciuti (ed è concepito per assecondare una tradizione bipartitica consolidata e non già per favorire la costruzione di un accettabile bipolarismo) ed è certamente quello più lontano dalla riconoscibile tradizione proporzionalisti-

ca del nostro Paese, uscita nettamente sconfitta nell'aprile 1993 dal referendum abrogativo sulla vecchia legge elettorale senatoriale che aprì – come è noto – la strada alla evocata riforma elettorale, ma, a quanto pare, non definitivamente tramontata come dimostrano i recenti falliti tentativi di abrogare, sempre per la via referendaria, le norme della legge elettorale della Camera che prevedono tuttora, sia pure residualmente, la ripartizione in modo proporzionale di alcuni seggi (alludo naturalmente al mancato raggiungimento del quorum partecipativo nei due successivi referendum c.d. antiproporzionali del 18 aprile 1999 e del 21 maggio 2000).

La seconda preliminare considerazione è che l'effetto correttivo prodotto dall'applicazione dello scorporo (che significa banalmente sottrazione di voti) ai danni dei maggiori partiti appare, almeno in astratto, modesto e meno rilevante alla Camera rispetto al Senato³⁾.

Fatte queste premesse di ordine generale e richiamate le conclusioni del punto 1, a me pare indiscutibile che «la tattica» prescelta dalle due coalizioni in competizione per ren-

3) Alla Camera – la cui elezione avviene con il doppio voto espresso dagli aventi diritto su scheda distinta che favorisce la possibilità di esprimere un voto disgiunto –, difatti, l'attribuzione della quota proporzionale dei seggi tra le liste concorrenti viene condizionata dallo scorporo di un certo numero di voti individualmente ottenuti dai deputati eletti nei collegi uninominali – il c.d. scorporo parziale – operante esclusivamente nei confronti delle liste "collegate" – necessariamente – con i candidati vittoriosi. È tuttavia condizionata in modo ben più significativo dal necessario superamento – indispensabile per poter concorrere al riparto proporzionale – da parte delle liste della c.d. clausola di sbarramento, fissata al 4% del totale dei voti ottenuti dalle liste in competizione sull'intero territorio nazionale.

Al Senato – per la cui elezione, non essendo previsto il doppio voto, la volontà espressa dall'elettore finisce per assumere carattere univoco tanto per la quota maggioritaria quanto per quella proporzionale dei seggi da assegnare – la mancata previsione di una clausola esplicita di sbarramento (benché il numero complessivo dei seggi senatoriali sia la metà rispetto a quelli della Camera) consente al meccanismo dello scorporo di favorire maggiormente, almeno nelle Regioni più popolate, i partiti minori nell'attribuzione della quota proporzionale, anche in considerazione del fatto che al fine di determinare la cifra elettorale dei gruppi non si conteggiano i voti ottenuti dai senatori eletti nei collegi uninominali del maggioritario (c.d. scorporo totale).

dere inefficaci i timidi bilanciamenti introdotti dal legislatore al fine di salvaguardare, nel riparto proporzionale dei seggi, la posizione delle forze politiche più piccole, vale a dire quella di presentare, relativamente all'elezione della Camera dei deputati, le c.d. liste civetta, non poteva che danneggiare in modo evidente le liste di quei partiti che, non avendo concluso accordi con le altre forze politiche ed essendo perciò «estrane» alle due coalizioni, avrebbero avuto maggiori difficoltà ad ottenere una rappresentanza parlamentare che garantisse loro una qualche visibilità, dovendo oltretutto superare la non irrilevante clausola di sbarramento del 4% (cosa riuscita tra le forze non facenti parte delle due coalizioni solo a Rifondazione comunista). La presentazione delle liste civetta, infatti, determina un fasullo collegamento tra i candidati nei collegi uninominali e tali liste «di facciata», e conseguentemente evita l'applicazione dello scorporo alla lista del partito di reale appartenenza del candidato che risulti eletto nel maggioritario, la quale è perciò in grado di concorrere al riparto proporzionale senza subire alcun ridimensionamento numerico (come invece accadrebbe in assenza della lista civetta che assorbe, in sostanza, i voti degli eletti da sottrarre).

Nella realtà, come è noto, lo smodato abuso di liste civetta ha fatto sì che alcuni seggi della Camera – influenti sotto il profilo del risultato politico sostanziale – da attribuire secondo i calcoli dell'Ufficio eletto-

rale nazionale al maggior partito della coalizione vittoriosa alle elezioni (Forza Italia), potessero essere assegnati a tale forza politica stante l'assenza di propri candidati eleggibili (in quanto tutti già eletti). Tali seggi dovrebbero perciò essere ridistribuiti tra le altre liste – anche appartenenti alla coalizione avversaria – ammesse al riparto proporzionale dei seggi (benché al riguardo una decisione definitiva sarà assunta dalla stessa Camera dei deputati, competente a convalidare le operazioni di voto e le stesse proclamazioni dei singoli deputati ai sensi dell'art.66 Cost.).

Resta il fatto che il fenomeno non marginale, come invece era stato in precedenti circostanze, della presentazione delle liste civetta, al di là di qualsiasi altra valutazione, costituisce la più lampante testimonianza della crescente difficoltà che incontrano i partiti che si trovano fuori dagli schieramenti consolidati (uno di centro-sinistra; l'altro di centro-destra) a ritagliarsi uno spazio vitale e, nel contempo, della oggettiva rischiosità di una competizione elettorale affrontata dalle forze politiche non coalizzate con le attuali regole elettorali esclusivamente sul «versante proporzionale».

3. Quello che l'opposizione di centro-sinistra farebbe bene a non fare (volendo salvaguardare l'andamento bipolare del sistema politico). La terza ed ultima veloce annotazione è rivolta a

commentare sempre su di un piano istituzionale l'esito dell'ultima consultazione elettorale, che ha espresso una solida maggioranza parlamentare in grado di sostenere il governo di centro-destra guidato dall'on. Berlusconi più efficacemente rispetto a quanto avvenuto nel 1994 stante la natura organica dell'alleanza tra tutte le forze politiche del centro-destra, inclusa la Lega Nord.

Tralascio qualsiasi considerazione di ordine costituzionale che pure potrebbe essere fatta sulla supposta trasformazione in senso para-presidenzialistico della nostra forma di governo parlamentare – e dunque sulla violazione della Costituzione vigente – che sarebbe avvenuta in occasione delle elezioni del 13 maggio 2001, a seguito della comparsa dei nomi dei candidati *Premiers* sui simboli delle rispettive coalizioni, secondo quanto affermato autorevolmente da Sartori sulla prima pagina del più importante quotidiano nazionale nell'imminenza della scadenza elettorale, limitandomi a registrare il semplice ma significativo dato politico rappresentato dall'ormai definitiva acquisizione dell'indicazione preventiva del *leader* da parte delle due coalizioni che si presentano al giudizio degli elettori.

Ciò ovviamente conferma il tendenziale funzionamento in senso bipola-

re del sistema politico italiano, che potrebbe essere utilmente rafforzato dalla consapevole volontà, in particolare delle forze di opposizione, di non favorire, proprio sul piano politico, «mutamenti genetici» della maggioranza parlamentare chiamata in seguito al pronunciamento popolare a sostenere il Governo in carica, se non dopo aver concorso a determinare le condizioni istituzionali che consentano un nuovo «passaggio elettorale» cui collegare l'esplicita emersione di diversi equilibri tra le forze politiche, dai quali far dipendere la nascita di maggioranze di governo diverse rispetto a quella precedente.

Vedremo quali spunti ci offrirà negli anni a venire la cronaca politica; nel frattempo ai partiti del centro-sinistra si consiglia di non adoperarsi per sabotare la salutare logica bipolare che si è affermata nel nostro sistema istituzionale non senza difficoltà e di svolgere con serietà ed «entusiasmo» il ruolo di opposizione che è stato loro assegnato dagli elettori. E magari di domandarsi perché ciò si è verificato dopo cinque anni di attività di governo imputabile alle forze politiche che si sono riconosciute, questa volta senza alcun improprio distinguo, nella coalizione dell'Ulivo e nella sua rinnovata *leadership*!