

La forma di governo all'alba del XXI secolo: dalle coalizioni ai partiti?

di Roberto Cherchi

1) **SOMMARIO:** 1. *L'evoluzione del sistema dei partiti in seguito all'entrata in vigore della legge elettorale del 2005. Elementi di continuità e discontinuità.* 2. *I caratteri della forma partito: l'ascesa del cartel party.* 3. *Il cartel party nella dimensione organizzativa: il party on the ground, il party in central office, il party in public office.* 4. *Il party on the ground, il party in central office e il party in public office nel cartel party italiano.* 5. *Il Cartel party, l'investitura plebiscitaria del leader e l'art. 49 Cost.* 6. *Le coalizioni metapartito "di prima generazione": alla ricerca dei caratteri dell'istituzionalizzazione secondo Hauriou.* 7. *La coalizione come "potere organizzato" in ambiente maggioritario.* 8) *L'istituzionalizzazione debole delle coalizioni "di prima generazione".* 9) *Differenze nei percorsi dell'istituzionalizzazione delle coalizioni tra XII e XIV legislatura.* 10) *Le coalizioni elettorali "di seconda generazione": la XV legislatura.* 11) *Il formato del sistema dei partiti nella XV legislatura.* 12) *La meccanica del sistema dei partiti nella XV legislatura.* 13) *Dalle coalizioni ai partiti? La ristrutturazione del sistema dei partiti nella XVI legislatura.* 14) *Di alcune virtù e disfunzioni del multipartitismo temperato in salsa italiana.*

1) L'evoluzione del sistema dei partiti in seguito all'entrata in vigore della legge elettorale del 2005. Elementi di continuità e discontinuità.

L'entrata in vigore della legge 270 del 2005, recante una nuova disciplina elettorale per Camera e Senato che prevede voto di lista, ripartizione proporzionale dei seggi e premio di maggioranza a vantaggio della coalizione di liste più votata, e la sua prima applicazione alle elezioni politiche del 2006, hanno delimitato un periodo storico iniziato con il referendum elettorale del 1993 e la successiva adozione di leggi elettorali a dominante maggioritaria (leggi n. 276 e 277 del 1993). In vigenza di queste ultime si era, come è noto, realizzata una ristrutturazione della competizione politica in senso bipolare e competitivo.

Occorre a questo punto chiedersi se, alla luce della revisione delle regole elettorali, abbia ancora senso parlare di forma di governo "in ambiente maggioritario". La risposta è a nostro avviso in senso affermativo. Bisogna, infatti, considerare che con riferimento al periodo che va dal 1994 al

2006, quando si utilizzano le formule democrazia maggioritaria, competizione maggioritaria, *approach* maggioritario alla forma di governo¹, si sta ricorrendo a una sineddoche. Si indica cioè il tutto (un sistema politico fondato su una disciplina elettorale mista) con una sola parte (ovvero la componente dominante del sistema elettorale, quella da cui discendeva l'elezione nei collegi uninominali dei ¾ dei parlamentari)². Anche la legge elettorale del 2005 ha introdotto un sistema misto, essendo la ripartizione proporzionale dei seggi corretta da un premio di maggioranza per la coalizione di maggioranza relativa alla Camera dei deputati e, altresì, da premi di maggioranza a livello regionale per il Senato, per cui discorrere di Governo "in ambiente proporzionale" sarebbe ugualmente una sineddoche.

Dal carattere misto delle discipline menzionate è disceso il principale elemento di continuità nel formato e nella meccanica del sistema dei partiti prima e dopo la riforma elettorale del 2005: la "duplicazione" della rappresentanza politica e il dualismo tra partiti e coalizioni elettorali. Spostandoci agli elementi di discontinuità, questi derivano dal fatto che la legge 270 del 2005 ha mutato la "ricetta" della ripartizione dei seggi. In particolare, l'abolizione dei collegi uninominali e la loro sostituzione con circoscrizioni plurinominali consente ai singoli partiti di concorrere *autonomamente*, evitando quella "contaminazione" tra gli elettori (e di conseguenza tra gli eletti) di una stessa coalizione che in base alla precedente disciplina derivava dalla presentazione di candidature di coalizione nell'arena maggioritaria³. Procediamo quindi ad analizzare le influenze del nuovo sistema elettorale sul sistema dei partiti, di cui si prenderanno in considerazione tre profili qualificanti: la forma partito, il formato e la meccanica.

2) I caratteri della forma partito: l'ascesa del cartel party.

¹ *Ex plurimis*, cfr. V. LIPPOLIS, *Il Parlamento del maggioritario: le contraddizioni di un'esperienza*, in S. LABRIOLA (a cura di), *La transizione repubblicana. Studi in onore di Giuseppe Cuomo*, Cedam, Padova, 2000, pp. 27 ss.; S. SICARDI, *Maggioranza ed opposizione nella lunga e accidentata transizione italiana*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno annuale. Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Cedam, Padova, 2002, pp. 132 ss.; O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione della forma di governo*, in *Dir. pubbl.*, 2004, pp. 19 ss., il quale si interroga circa l'utilità della nozione di democrazia maggioritaria ai fini della ricostruzione del funzionamento della forma di governo; G. AZZARITI, *Politica e processi*, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 846, secondo il quale l'esperienza della XII, XIII e XIV legislatura rivela che "la 'democrazia maggioritaria' ha fallito"; tra gli scienziati della politica, cfr. S. BARTOLINI - R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, il Mulino, Bologna, 1995; R. D'ALIMONTE - S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario per caso*, il Mulino, Bologna, 1997; R. D'ALIMONTE - S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, il Mulino, Bologna, 2002; O. MASSARI, *Partiti, bipolarismo e democrazia maggioritaria in Italia*, in www.astridonline.it

² La commistione tra elementi maggioritari e proporzionali nelle leggi elettorali del 1993 è collegata al funzionamento ibrido della forma di governo da M. LUCIANI, *Il Parlamento negli anni Novanta*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, p. 438, che parla di «democrazia semi-maggioritaria», e da G. G. FLORIDIA, *La Costituzione*, in G. PASQUINO (a cura di), *La politica italiana. Dizionario critico 1945-1995*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 29.

³ Nel senso della tendenziale continuità dei caratteri del sistema dei partiti prima e dopo l'entrata in vigore della legge elettorale del 2005, v. A. DI VIRGILIO, *Nuovo sistema elettorale e strategie di competizione: quanto è cambiata l'offerta politica?*, in R. D'ALIMONTE-A. CHIARAMONTE, *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, il Mulino, Bologna, 2007, pp. 220-221, secondo cui "malgrado il cambiamento normativo, l'offerta del 2006 presenta una sostanziale continuità con quanto era emerso nel decennio precedente. La continuità consiste nel fatto che anche le nuove regole di voto contengono forti incentivi al coordinamento strategico tra gli attori".

I partiti politici nati in seguito alla destrutturazione del primo sistema partitico dopo il 1992 sembrano riconducibili a due categorie fondamentali: quella dei tradizionali partiti burocratici, i quali, pur essendosi adeguati alle dinamiche di una competizione politica dominata dai mass media e in particolare dalla televisione⁴, conservano un apprezzabile grado di strutturazione burocratica e di articolazione istituzionale, e i partiti “personali”⁵, contraddistinti da un primato pressoché assoluto del leader fondatore. Tale distinzione è tuttavia opaca. Per ciò che concerne i partiti “personali”, infatti, accade non di rado che dopo la loro fondazione si verifichi un processo di istituzionalizzazione, che comporta la penetrazione nel territorio e la costruzione di strutture intermedie formalmente non dissimili rispetto a quelle proprie dei partiti tradizionali, pur se nella sostanza dominate dal leader fondatore; con riferimento ai tradizionali partiti di apparato, invece, si assiste a un processo di deistituzionalizzazione, che si traduce nell’inaridimento della militanza politica e nella sostanziale emarginazione della base dei partiti dalla selezione delle elite e dalla formazione degli indirizzi⁶.

Il processo di deburocratizzazione e deistituzionalizzazione dei partiti sembra riconducibile a vari fattori, tra i quali in primo luogo la fine dell’idea di partito come “comunità di vita”, come strumento di aggregazione e formazione politica delle masse popolari. Il tradizionale partito burocratico di massa nacque in corrispondenza al progressivo allargamento del suffragio ed era funzionale alla rappresentanza di una frazione del corpo elettorale – una *classe gardè* – mediante una struttura burocratica e gerarchizzata, dominante rispetto alla rappresentanza nelle Assemblee elettive⁷. Sin dagli anni sessanta Kirchheimer rilevò che al

⁴ Sul punto v. le riflessioni di R. BIN, *Il processo del lunedì. Metafore, paradossi e teorie nel dibattito sulle riforme costituzionali*, in *Pol. Dir.*, 1993 e di A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, il Mulino, Bologna, 1982, p. 485.

⁵ L’espressione è di M. CALISE, *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari, 2000, pp. 51 ss. e *passim*.

⁶ Sulla crisi del partito burocratico di massa e la sua tendenza a convertirsi in partito di quadri v. L. MORLINO, *Le tre fasi dei partiti italiani*, in L. MORLINO-M. TARCHI (a cura di), *Partiti e caso italiano*, il Mulino, Bologna, 2006, pp. 136 ss., secondo cui la Lega Nord e Forza Italia possono essere considerati partiti di quadri dominati dal leader, caratterizzati da una forte tendenza alla cooptazione interna; parimenti, Alleanza nazionale si sarebbe convertita da partito di massa a partito di quadri locali dominati da un forte leader nazionale, mentre i DS conserverebbero le caratteristiche del partito di massa solo nelle zone rosse (nello stesso senso, con riferimento ai DS, v. anche R. DE ROSA, *Partito democratico della sinistra. Democratici di sinistra*, in L. BARDI-P. IGNAZI-O. MASSARI, *I partiti italiani*, Bocconi, Milano, 2007, p. 90).

⁷ Sui caratteri del partito di apparato, sul suo avvento dopo l’introduzione di una disciplina elettorale proporzionale in Italia nel 1919 e sul suo ruolo nella forma di governo parlamentare si vedano, oltre alle classiche pagine di M. DUVERGER, *I partiti politici*, Comunità, Milano, 1970 (tr. it. di *Les partis politiques*, Librairie Armand Colin, Parigi, 1951), pp. 35 ss., anche V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, in ID., *Stato popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 209 ss.; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in ID., *Stato popolo Governo*, cit., pp. 154 ss.; A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, cit., pp. 411 ss. e *passim*; E. BETTINELLI, *Partiti politici senza sistema dei partiti*, in Accademia nazionale dei Lincei, *Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 160 ss.; ID., *Partiti e rappresentanza*, in *Scritti in onore di S. Galeotti*, vol. I, Giuffrè, Milano 1998, pp. 140 ss.; G. U. RESCIGNO, *Nuovi e vecchi partiti e art. 49 della Costituzione*, in Accademia nazionale dei Lincei, *Lo Stato delle istituzioni italiane*, cit., pp. 177 ss.; P. RIDOLA, *Pluralismo e mutamenti della forma-partito*, in Accademia nazionale dei Lincei, *Lo Stato delle istituzioni italiane*, cit., pp. 184-186 e *passim*; G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, cit., pp. 59 ss.; F. BARBAGALLO, *I partiti politici dallo Stato liberale alla Costituzione repubblicana*, in M. FIORAVANTI-S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 1999, p. 73; D. DELLA PORTA, *I partiti politici*, il Mulino, Bologna, 2001, pp. 53 ss.; O. MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 58 ss.;

partito burocratico di massa si era andato sovrapponendo un nuovo modello di partito – il partito pigliatutto – che non si proponeva di rappresentare solo una componente sociale, ma cercava i voti in tutte le categorie sociali. Tale tipo di partito, pur conservando una struttura e composizione simile a quella dei partiti di massa, ha perso gradualmente il proprio radicamento sociale e si è convertito da strumento di partecipazione democratica delle masse in imprenditore di *policy*. Le trasformazioni della struttura sociale e degli atteggiamenti culturali hanno poi incoraggiato anche i partiti di classe a convertirsi gradualmente in partiti pigliatutto⁸.

La lenta conversione dei partiti in imprenditori di *policy* ha influito anche sul piano organizzativo, al punto che sin dagli anni Ottanta Panebianco aveva contrapposto al partito burocratico di massa un nuovo tipo ideale, il partito *professionale elettorale*, la cui organizzazione riflette le nuove esigenze del partito pigliatutto e in cui progressivamente i *burocrati*, utili a tenere il rapporto con la base di iscritti, militanti e simpatizzanti, vengono sostituiti con i *professionisti*, specialisti di settore utili in un partito che guarda oramai in misura preminente all'universo degli elettori⁹.

A partire dalla metà degli anni Novanta, Katz e Mair hanno elaborato un nuovo tipo ideale, noto come *cartel party*, che costituisce l'ultimo stadio di tale processo evolutivo, ma che coglie elementi dell'organizzazione e della politica dei partiti sicuramente esistenti anche nei decenni precedenti (così come negli idealtipi già conosciuti), e che è quindi uno schema interpretativo da utilizzare in concorso (e non in sostituzione) a quelli precedenti¹⁰. Tali autori hanno messo in evidenza come la progressiva emancipazione dei partiti da basi sociali definite abbia causato una sorta di compenetrazione dei partiti con le istituzioni, delle quali questi si propongono come "agenti" elettorali, aventi il compito di far "funzionare" la democrazia attraverso la proposta di un'offerta politica.

Secondo questo modello: 1) il partito non attinge le risorse economiche e umane principalmente dalla base degli iscritti e dei militanti, quanto soprattutto dallo Stato attraverso le sovvenzioni pubbliche; 2) a causa della progressiva, reciproca emancipazione dei partiti dai

E. ROSSI, *Partiti politici*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Volume V, diretto da Sabino Cassese, Coordinatori M. CATENACCI-A. CELOTTO-E. CHITI-A. GIOIA-G. NAPOLITANO-L. SALVINI, Giuffrè, Milano, 2006, p. 4149; L. MORLINO, *Le tre fasi dei partiti italiani*, cit., pp. 113 ss.

⁸ Cfr. O. KIRCHHEIMER, *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale*, in G. SIVINI (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1971, pp. 185 ss.

⁹ Cfr. A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, cit., pp. 478 ss. che, oltre a questo carattere, individua altri elementi qualificanti il partito professionale elettorale che successivamente diventeranno elementi qualificanti del *cartel party* di Katz e Mair: 1) il partito burocratico è un partito di *membership*, il partito professionale elettorale ha natura elettorale, tiene cioè deboli legami organizzativi verticali ed è aperto all'elettorato di opinione; 2) il partito burocratico riconosce la preminenza ai dirigenti interni e alle direzioni collegiali, mentre il partito professionale elettorale riconosce il primato dei rappresentanti pubblici ed è caratterizzato da direzioni personalizzate; 3) il partito burocratico si finanzia con il tesseramento e le attività collaterali, mentre il partito professionale elettorale si finanzia con i fondi pubblici o è finanziato dai gruppi di interesse; 4) il partito burocratico pone l'accento sull'ideologia e dà peso ai credenti nell'organizzazione, mentre il partito professionale elettorale punta sul leader e sulle proposte programmatiche e dà peso ai carrieristi e ai rappresentanti dei gruppi di interesse nell'organizzazione.

¹⁰ Cfr. R. S. KATZ-P. MAIR, *Cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito. La nascita del cartel party*, in L. BARDI (a cura di), *Partiti e sistemi di partito*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 48.

cittadini, il *cartel party* conta su un personale politico professionale e svolge campagne professionali, centralizzate, a uso intensivo di capitale; 3) in virtù della comune attività professionale, i dirigenti di partito e gli eletti, pur presentandosi nell'arena politica come avversari sono, nella realtà dei fatti, *colleghi* che condividono i comuni interessi alla sopravvivenza del partito e a una lunga carriera politica, rischi che sono minimizzati grazie alla disponibilità di risorse pubbliche e all'opportunità di una diversa collocazione in un altro livello di rappresentanza e di Governo; 4) le elezioni sono più uno strumento di controllo dei governanti sui governati che viceversa, grazie all'accesso a mezzi – *in primis* la televisione – che consentono agli operatori un efficace *spin* sugli orientamenti degli eletti¹¹.

In questo contesto, quindi, i partiti politici costituiscono un "cartello" in cui la competizione, pur esistente e a tratti accesa ad arte, è bilanciata dalla *cointeressenza* tra gli operatori politici¹². La formazione di un cartello partitico che esclude i cittadini dalla partecipazione diretta alla formazione delle politiche – almeno sul piano nazionale – stimola campagne aggressive da parte di partiti di estrema destra xenofoba e razzista o di movimenti populistici, antipolitici, anticontrattualisti, antieuropei, che traggono linfa dal sentimento di esclusione dei governati rispetto al cartello (alla "casta", si direbbe oggi) dei governanti¹³. I sistemi elettorali maggioritari (in particolare, il sistema *plurality*) disincentivano parzialmente questa tendenza poiché, imponendo una soglia di sbarramento naturale all'elezione, rendono difficile l'accesso di tali partiti alle assemblee elettive e favoriscono, quindi, il consolidamento della protesta in sostegno ai partiti di opposizione; d'altro canto, tuttavia, non sono in grado di arginare il distacco dei cittadini dalla politica e l'allargamento dell'area del non voto.

3) Il cartel party nella dimensione organizzativa: il party on the ground, il party in central office, il party in public office.

I fattori sopra descritti hanno incentivato un'evoluzione delle organizzazioni di partito in Europa sorprendentemente omogenea. Al fine di ricostruirne le dinamiche, è utile scomporre la

¹¹ Su questi caratteri del *cartel party*, cfr. R. S. KATZ-P. MAIR, *Cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito*, cit., pp. 44, 47 ss.; R. S. KATZ, *Agenti di chi? Principi, committenti e politica dei partiti*, in L. BARDI (a cura di), *Partiti e sistemi di partito*, cit., pp. 67-68, in particolare p. 72, ove si sottolinea come tra elettori e partiti "non è chiaro chi, ammesso che esista, dovrebbe essere considerato come un committente, e chi dovrebbe essere considerato un agente"; v. altresì P. IGNAZI, *Il puzzle dei partiti: più forti e più aperti ma meno attraenti e meno legittimi*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, 2004, pp. 336 ss. Sull'affascinante tema dello *spin*, ovvero delle tecniche di marketing politico con cui gli eletti indirizzano i comportamenti elettorali, ovvero "l'oppio, l'additivo che i leader politici più 'tossici' (o i loro registi) usano per distogliere da perturbazioni negative, per deviare lo sguardo su cose favorevoli, per dissolvere il malumore, per entrare in sintonia con le emozioni sociali, e per produrre voti", v. G. BOSETTI, *Spin. Trucchi e tele-imbrogli della politica*, Marsilio, Venezia, 2007, p. 17 e *passim*.

¹² Cfr. R. S. KATZ-P. MAIR, *Cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito*, cit., pp. 53-54.

¹³ Cfr. P. MAIR, *Party organizations: from civil society to the State*, cit., p. 19; R. S. KATZ-P. MAIR, *Cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito*, cit., pp. 56-57 e R. S. KATZ-P. MAIR, *The ascendancy of the party in public office*, cit., p. 134.

struttura partitica in tre elementi dell'organizzazione apprezzabilmente distinti, quali il *party on the ground*, il *party in central office* e il *party in public office*¹⁴.

La tendenziale separazione tra cittadini e partiti sul piano funzionale ha prodotto, in termini organizzativi: 1) il declino del *party on the ground*, cui fa da *pendant* lo speculare rafforzamento del *party in central office* e del *party in public office*; 2) la "stratarchia" nei partiti, ovvero la tendenziale autonomia di ciascuna delle tre facce del partito (e delle unità locali rispetto al partito nazionale).

Con *party on the ground* non si intende semplicemente fare riferimento alle unità di base del partito, quanto a tutte le componenti dello stesso che gli consentono di collegarsi a una classe sociale (nel caso del partito di massa) o alla società nel suo insieme (nel caso del partito pigliatutto). Questa categoria implica quindi non solo la valutazione di aspetti quantitativi (numero di iscritti e di unità di base), ma anche di quelli qualitativi, come la distribuzione degli iscritti e delle unità di base sul territorio e il rapporto con le organizzazioni collaterali. La tendenza al declino del *party on the ground* è resa evidente dalla contrazione della partecipazione politica: si è passati da una media del 10 % degli elettori affiliata ai partiti a meno del 6 %, verso la fine degli anni Novanta, nelle democrazie dell'Europa occidentale¹⁵.

Al relativo declino del *party on the ground* ha fatto da *pendant* una mutazione genetica del *party in central office* e un sensibile rafforzamento del *party in public office*. Il *party in central office* sembra aver perso la duplice funzione di strumento di trasmissione degli indirizzi della base e di garanzia del loro rispetto nelle istituzioni. Questo dato sembra potersi desumere dal fatto che negli organi intermedi del partito si assiste a una contrazione dei rappresentanti della base e a un sensibile incremento di membri *del party in public office*, come rappresentanti dello stesso o come membri di diritto¹⁶. Inoltre, in misura sempre maggiore il lavoro del *party in central office* - dalla gestione di ogni aspetto delle campagne elettorali alla presentazione delle candidature all'elaborazione dei programmi - è affidato non alla tradizionale burocrazia di partito, ma a professionisti e consulenti, scelti per la propria specializzazione e relativamente irresponsabili verso la base del partito¹⁷. All'emarginazione del *party on the ground* si collega l'ascesa del *party in public office*, formula con cui si fa riferimento agli eletti in tutte le assemblee elettive, ai componenti degli esecutivi, delle istituzioni e degli enti pubblici, alle

¹⁴ Sull'individuazione di tre facce organizzative del partito, ovvero il *party on the ground*, il *party in central office* e il *party in public office*, e sul tendenziale declino della prima e rafforzamento della terza, cfr. P. MAIR, *Party organizations: from civil society to the State*, in R. S. KATZ-P. MAIR, *How parties organize. Change and adaptation in party organizations in western democracies*, Sage publications, London-Thousand Oaks-New Dheli, 1994, p. 4 e R. S. KATZ-P. MAIR, *The ascendancy of the party in public office: party organizational change in twentieth-century democracies*, in R. GUNTHER-J. R. MONTERO-J. LINZ, *Political parties. Old concepts and new challenges*, Oxford University press, Oxford, 2002, pp. 113, 122 ss.

¹⁵ Cfr. R. S. KATZ-P. MAIR, *The ascendancy of the party in public office*, cit., p. 126.

¹⁶ Cfr. P. MAIR, *Party organizations: from civil society to the State*, cit., p. 12.

¹⁷ Cfr. P. MAIR, *Party organizations: from civil society to the State*, cit., p. 13.

strutture di staff e ai consulenti¹⁸. L'ascesa del partito degli eletti è correlata al minore peso, finanziario e politico, della base degli iscritti e militanti nel *cartel party*, e di essa sono sintomo l'aumento del numero dei dipendenti del *party in public office*, la partecipazione ai Governi nazionali dei partiti politici più rilevanti e la tendenza degli eletti ad assicurare sovvenzioni pubbliche ai partiti. Sul piano del numero dei dipendenti dei partiti parlamentari, l'analisi comparatistica rivela un aumento che va da una media di circa il 25 % dei dipendenti complessivi del partito verso la fine degli anni Sessanta-inizio anni Settanta fino a più del 50 % alla fine degli anni Ottanta. La tendenza risulta avere un'intensità variabile a seconda del paese (le punte massime sono in Danimarca e Irlanda, da zero a più di due terzi dei dipendenti alle dipendenze degli eletti), ma ciò che più conta è che si tratta di una tendenza omogenea che non conosce eccezioni¹⁹. E' significativo, peraltro, che fino al 1992 l'Italia sia stata un'eccezione rispetto a questa regolarità evidenziata dall'indagine comparatistica, e che solo con la formazione di un secondo sistema dei partiti si sia verificato un sensibile riequilibrio a vantaggio del partito nelle cariche pubbliche²⁰.

Con riferimento alla partecipazione dei partiti al Governo, tutti i partiti occidentali si sono scoperti una vocazione governativa che si traduce in una naturale valorizzazione del *party in public office*. La tendenza nell'Europa occidentale è nel senso dell'inclusione di tutti i partiti più significativi, compresi i Verdi e alcuni partiti di estrema destra, con l'unica esclusione di piccoli partiti estremisti: fatto, questo, che concorre a valorizzare la dimensione del partito orientata alle istituzioni piuttosto che quella orientata alla società²¹. Infine, per ciò che concerne le risorse pubbliche devolute ai partiti, esse nella prospettiva comparatistica sono state in primo luogo assicurate nella forma di finanziamenti agli eletti, e solo in un momento successivo e solo in alcuni paesi si è affermata la tendenza ad assicurare risorse direttamente al *party in central office*²².

L'ascesa del *party in public office* non si è tuttavia tradotta in antagonismo rispetto al *party in central office*, principalmente in quanto numerosi sono gli eletti che siedono negli organi di partito e i dirigenti di partito che hanno cariche pubbliche finiscono per avere di fatto una posizione di preminenza²³. Inoltre, le risorse sono tendenzialmente utilizzate dal *party in public office* per strutture di staff e di consulenza esterna – sintomo del primato della tecnica

¹⁸ Cfr. L. BARDI-P. IGNAZI-O. MASSARI, *Conclusioni. Le tre facce dei partiti italiani*, in L. BARDI-P. IGNAZI-O. MASSARI, *Partiti italiani*, cit., pp. 288-289.

¹⁹ Cfr. P. MAIR, *Party organizations: from civil society to the State*, cit., p. 4 e R. S. KATZ-P. MAIR, *The ascendancy of the party in public office*, cit., p. 123.

²⁰ Sull'Italia come eccezione rispetto a questa tendenza generale, esistita fino ai primi anni Novanta, cfr. P. MAIR, *Party organizations: from civil society to the State*, cit., p. 9.

²¹ Cfr. R. S. KATZ-P. MAIR, *The ascendancy of the party in public office*, cit., p. 124.

²² Cfr. P. MAIR, *Party organizations: from civil society to the State*, cit., p. 6 e R. S. KATZ-P. MAIR, *The ascendancy of the party in public office*, cit., p. 123.

²³ Cfr. R. S. KATZ-P. MAIR, *The ascendancy of the party in public office*, cit., p. 125 e R. S. KATZ, *Agenti di chi? Principi, committenti e politica dei partiti*, cit., p. 68.

sulla politica e del “risultato” promesso sulle “politiche” funzionali allo stesso - che svuotano ulteriormente di funzioni e di peso politico il “guscio” del partito²⁴.

La dinamica funzionale di una simile organizzazione è quindi nel segno della separazione interna dei poteri o *stratarchia*²⁵. Mentre nel modello del partito burocratico di massa l'apparato burocratico centrale funzionava, o avrebbe dovuto funzionare, come “cinghia di trasmissione” degli indirizzi della base al vertice, al contrario nel *cartel party* si assiste a una separazione funzionale tra i tre livelli. Il *party on the ground* rimane sostanzialmente esente dal partecipare all'elaborazione degli indirizzi: più che un soggetto rappresentato, pertanto, esso assume le vesti di una “tifoseria” organizzata e di un bacino preferenziale per le candidature ai più bassi livelli di Governo. Il *party in central office* non assolve più alla funzione di volano degli indirizzi della base sociale nelle istituzioni, ma funziona come “agenzia”, relativamente indipendente dal *party on the ground* e compenetrata con gli esponenti del *party in public office*, per la cura dei profili organizzativi e l'elaborazione delle *issues* programmatiche. I partiti si sono così convertiti, se ci si consente la metafora, da macchine a trazione posteriore in macchine a trazione anteriore: il cuore del partito è tutto *in public office*.

I partiti uniti in “cartello” sono, al tempo stesso, più forti e più deboli dei tradizionali partiti di classe. Sono più forti in quanto l'accesso alle risorse pubbliche e l'esistenza di diverse arene competitive minimizzano, in linea tendenziale, il pericolo di scomparire. Sono più deboli in quanto essi, privi di una base sociale di riferimento, separati dai cittadini sul piano dell'elaborazione delle politiche (anche se legati agli stessi dalla promessa di risultati), privi di un'identità culturale definita, sono meno legittimati all'esercizio delle proprie funzioni che in passato e sono quindi più vulnerabili rispetto agli attacchi dell'antipolitica²⁶.

La crisi del *party on the ground* si traduce, quindi, in crisi della legittimazione partitica. In verità nessun grande partito può fare a meno di un qualche radicamento sul territorio: il *party on the ground* conferisce infatti al partito l'immagine del partito di massa; costituisce un serbatoio prezioso per le candidature negli enti locali; può dare un apporto finanziario e umano soprattutto in occasione delle campagne elettorali²⁷. Per questo motivo, il *cartel party* patisce l'indebolimento del radicamento sociale e ha avvertito la necessità di rinsaldare la propria legittimazione democratica mediante la valorizzazione del partito sul territorio pur nel quadro di una dinamica “stratarchica”, ovvero, quindi, mediante modelli organizzativi diversi rispetto a quello tradizionale, a struttura gerarchica e piramidale. Da ciò consegue un'attenuazione della distinzione tra iscritti e non iscritti; la possibilità per i “sostenitori”, iscritti e non iscritti, di affiliarsi direttamente al partito centrale e non a quello locale; la partecipazione dei “sostenitori”, *in via*

²⁴ Cfr. R. S. KATZ-P. MAIR, *The ascendancy of the party in public office*, cit., p. 125.

²⁵ Cfr. P. MAIR, *Party organizations: from civil society to the State*, cit., p. 18.

²⁶ In questo senso, v. R. S. KATZ-P. MAIR, *The ascendancy of the party in public office*, cit., p. 134.

²⁷ Sul punto, cfr. R. S. KATZ-P. MAIR, *The ascendancy of the party in public office*, cit., pp. 127 ss. e R. S. KATZ, *Agenti di chi? Principi, committenti e politica dei partiti*, cit., p. 67.

diretta e non tramite i delegati, alla selezione dei candidati e del leader nazionale²⁸. Questa dinamica non sembra essere la risposta a un'esigenza di compensare il deficit democratico interno alle strutture partitiche tradizionali - problema che non pare più godere di particolare attenzione dentro e fuori i partiti²⁹ - quanto il tentativo di fondare una delega rafforzata, una legittimazione plebiscitaria del leader che contribuisce a svuotare ulteriormente di peso politico organi e procedure interne di rappresentanza politica, al fine di aumentare la legittimazione dei gruppi dirigenti e di arginare la "fuga" dal partito da parte dei sostenitori. Il rafforzamento del *party on the ground* in conseguenza delle tecniche di legittimazione plebiscitaria è tuttavia più apparente che reale. Infatti la base del partito, proprio per la sua destrutturazione "liquida" (essendo cioè priva di una suddivisione tra coalizione dominante e componenti di minoranza e di rappresentanze intermedie), non è attrezzata sul piano culturale e organizzativo per condizionare le politiche, ma si rivela docile e tende a ratificare le politiche e le candidature proposte dalla dirigenza³⁰.

Analoghe considerazioni valgono per ciò che concerne la forza politica del leader nazionale. Questa concezione atomistica della partecipazione politica, che non si solidifica nella formazione di influenti strutture intermedie tra base e vertice, può tradursi, a seconda dei casi, in una maggiore forza e autonomia del leader, ma anche in una sua maggiore debolezza ed esposizione agli eventi contingenti, rispetto a quanto accadeva nel tradizionale partito di apparato. La maggiore forza deriva dal fatto che il leader nazionale, grazie all'investitura plebiscitaria, può far valere il peso del proprio consenso nella negoziazione con gli altri leader di partito nazionali, così come può facilmente resistere alla pressione dei dirigenti locali e intermedi, nonché dei militanti. Gli stessi dirigenti locali, d'altro canto, sono scoraggiati dall'influire sulla politica nazionale, ma godono di una piena autonomia nella propria dimensione: in questo senso, quindi, la "stratarchia" esiste non solo tra le articolazioni interne del partito, ma anche tra il partito nazionale e le unità locali³¹. La maggiore debolezza del

²⁸ Sulla tendenziale indistinzione tra iscritti e non iscritti nel *cartel party* e sulle conseguenze che ne derivano sul funzionamento del partito, con particolare riferimento al rapporto tra leader nazionale, dirigenti intermedi e militanti, v. P. MAIR, *Party organizations: from civil society to the State*, cit., pp. 5, 15 e 17; R. S. KATZ-P. MAIR, *Cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito*, cit., pp. 47 ss. V. altresì P. IGNAZI, *Il puzzle dei partiti: più forti e più aperti ma meno attraenti e meno legittimi*, cit., pp. 339-341.

²⁹ Sul punto, cfr. E. ROSSI, *Partiti politici*, cit., p. 4155. Emblematico della svalutazione dei tradizionali canali rappresentativi come veicolo di partecipazione democratica è l'affermazione di Berlusconi nel senso della maggior democraticità del sondaggio rispetto alle elezioni e della maggior legittimità del consenso popolare rispetto alla fiducia parlamentare (sul punto, cfr. P. IGNAZI, *Le varie anomalie del centrodestra*, in *Il Mulino*, 6/2005, p. 1091), tradotta poi in varie iniziative politiche nei periodi di opposizione, *in primis* la richiesta di scioglimento anticipato delle Camere nella XIII e nella XV legislatura, sostenuta anche attraverso una raccolta popolare di firme nell'autunno del 2007: cfr. *Corriere della Sera*, 26 ottobre 2007, *Berlusconi: 9 milioni di firme anti premier*, di M. Galluzzo.

³⁰ In questo senso v. P. MAIR, *Party organizations: from civil society to the State*, cit., pp. 15-16; v. altresì P. WEBB-T. POGUNTKE, *The presidentialization of contemporary democratic politics: evidence, causes, and consequences*, in T. POGUNTKE-P. WEBB (edited by), *The presidentialization of politics. A comparative study of the modern democracies*, Oxford University press, Oxford, 2005, p. 353-354, secondo cui la carenza di una "coalizione dominante che sostenga il leader si può tradurre, a seconda del grado di consenso del leader, in un surplus di forza o di debolezza politica rispetto alla tradizionale politica di partito" (traduzione mia).

³¹ Cfr. R. S. KATZ, *Agenti di chi? Principi, committenti e politica dei partiti*, cit., p. 68.

leader può discendere dal fatto che, poggiando l'autorità del leader sul consenso popolare, la fluttuazione dei consensi può indebolirne la leadership proprio nei confronti dei competitori interni ed esterni al partito, laddove i leader dei partiti burocratici, fondando la propria autorità su una coalizione dominante, erano meno soggetti ai mutamenti dell'umore degli elettori³².

In ultima analisi, quindi, il *cartel party* rappresenta l'ultimo stadio di un processo evolutivo dei partiti, che in quanto organizzazioni tese alla sopravvivenza si adattano alle sfide ambientali per non perire³³. La risoluzione del legame con una classe sociale definita ha privato i partiti di una risorsa importante per la propria azione, che è stata sostituita dall'accesso a risorse pubbliche. Tale distacco tra base e vertice si è tradotto in una minore legittimazione democratica, per compensare la quale si è progressivamente fatto ricorso all'investitura plebiscitaria del leader, direttamente da parte dei "sostenitori".

4) Il *party on the ground*, il *party in central office* e il *party in public office* nel *cartel party* italiano.

Il tipo ideale del *cartel party* può essere un utile strumento di lettura del sistema politico italiano, se si tiene presente che l'evoluzione sinteticamente delineata non è avvenuta con la sostituzione di un modello di partito con un altro, ma con la sovrapposizione e contaminazione di esperienze e modelli: non è infatti difficile ravvisare anche nei decenni precedenti elementi propri del *cartel party*, in particolare la progressiva emarginazione dei cittadini dai partiti, l'accesso dei partiti alle risorse pubbliche, la penetrazione nelle istituzioni pubbliche, la professionalizzazione della politica³⁴. Tali elementi, tuttavia, convivevano con strutture, regole e culture proprie del tradizionale partito burocratico. Come tutte le categorie, quindi, anche il *cartel party* offre una chiave di lettura parziale delle dinamiche della politica italiana, anche se

³² Su questo punto v. P. WEBB-T. POGUNTKE, *The presidentialization of contemporary democratic politics: evidence, causes, and consequences*, cit., p. 346.

³³ Su questa caratteristica delle istituzioni partitiche v. P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico ed identità partitica*, Liguori, Napoli, 1988, p. 65.

³⁴ Si pensi, ad esempio, al fatto che sin dalla metà degli anni Settanta (legge 195/1974) i partiti hanno beneficiato del finanziamento pubblico; che sin dalla segreteria Fanfani (1954-1959) i partiti di Governo, e in particolare la DC, hanno tratto beneficio dall'accesso alle risorse statali e ai fondi neri degli enti pubblici; che spesso funzionari statali, regionali o degli enti locali lavoravano officiosamente per i partiti, in particolare per i due partiti maggiori; che l'accesso alle risorse pubbliche era assicurato anche al maggior partito di opposizione, per il tramite della compartecipazione al procedimento legislativo e alla formazione delle giunte regionali, provinciali e comunali; che il grado di competizione tra i partiti era relativamente basso e regolato, a causa della bassa volatilità del voto e della stabilizzazione delle formule di coalizione. Sulla confusione dei ruoli tra funzionari pubblici e militanti di partito, cfr. L. MORLINO, *Le tre fasi dei partiti italiani*, cit., pp. 110-111, 116, 118, 120. A ciò si deve aggiungere che la riduzione del rischio competitivo, evidenziata come elemento qualificante la "cartelizzazione dei partiti", limitatamente alla sfera politica nazionale era maggiore prima piuttosto che dopo il 1992, perché con le leggi elettorali semimaggioritarie le elezioni sono divenute più competitive, e la compartecipazione alla gestione del potere da parte dell'opposizione è sensibilmente diminuita. La competitività – almeno per quanto concerne le aspettative di elezione dei candidati – si è poi attenuata drasticamente con l'introduzione di una ripartizione proporzionale tra liste bloccate nella disciplina elettorale del 2005.

relativamente utile per la qualificazione della forma partito nell'attuale esperienza costituzionale³⁵.

Anche nel sistema politico italiano si sono riscontrati mutamenti organizzativi e funzionali simili a quelli già evidenziati nelle ricerche comparate. Viene in rilievo, in primo luogo, la crisi del *party on the ground*, desumibile da un dato quantitativo (la riduzione del numero degli iscritti), da un dato qualitativo (la perdita di influenza delle unità di base e la fine del collateralismo con le organizzazioni di interessi, *in primis* i sindacati)³⁶, e da scelte organizzative e funzionali in forza di cui le unità di base sono certo più autonome rispetto alla dirigenza, ma anche meno influenti sulla selezione della leadership e degli indirizzi politici. Tale minore influenza è dovuta alla difficoltà di attivare meccanismi di indirizzo e di controllo dal basso in presenza di una struttura organizzativa acentrata o federale (è il caso dei Verdi e per certi aspetti anche dei DS³⁷), o al fatto che il riconoscimento alle unità di base di un'autonomia anche finanziaria si è tradotta, paradossalmente, in un diminuito potere delle stesse di influire sulla dirigenza del partito (è il caso del PRC, del PD CI), oppure al fatto che tutto il potere è concentrato sul leader e su delegati controllati dai vertici, al di sopra di un certo piano

³⁵ Sostengono la relativa approssimazione delle categorie "partito di quadri", "partito di massa", "partito pigliatutto", in cui sarebbero mescolati aspetti organizzativi, strategici e sociologici e sottolineano l'esigenza di non rimanere prigionieri degli idealtipi R. S. KATZ-P. MAIR, *Cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito*, cit., pp. 21-22. In senso critico circa l'utilizzabilità del tipo ideale *cartel party* con riferimento all'esperienza italiana v. L. MORLINO, *Le tre fasi dei partiti italiani*, cit., p. 143, per il quale: il sistema dei partiti sarebbe troppo instabile perché la "cartelizzazione" possa realizzarsi; il finanziamento dei partiti e l'accesso privilegiato ai mezzi di comunicazione di massa è a vantaggio di tutti i partiti politici; la differenza tra membri e non membri è in genere ancora rilevante; infine, la competizione rimane aspra, a dispetto della tesi della "collusione" tra i partiti. In senso contrario, tuttavia, si può obiettare che la relativa destabilizzazione del sistema politico non ha impedito la nascita, a partire dai primi anni Novanta, dei nuovi partiti e delle coalizioni elettorali; il fatto che il finanziamento pubblico e l'accesso alla televisione sia previsto a favore di tutti i partiti costituisce, semmai, una conferma della "cartelizzazione"; quanto alla distinzione tra iscritti e non iscritti, questa esiste indubbiamente nei maggiori partiti, ma non è stata rilevante nelle elezioni primarie con cui nel 2006 la coalizione di centro-sinistra ha individuato il proprio leader, né in occasione dell'elezione del leader del partito democratico nel 2007; infine, l'asprezza della competizione può essere considerata una tendenza che trae origine dalla necessità di incentivare la partecipazione al voto, quasi per nascondere le importanti affinità e cointeressenze tra i partiti.

³⁶ Sul declino del *party on the ground* dei partiti italiani a partire dai primi anni Novanta sono necessarie alcune precisazioni. Il declino quantitativo della membership è apprezzabile comparando i dati attuali con quelli del primo cinquantennio repubblicano. Un dato su tutti è significativo: come è noto, nel 1991 il PCI ha mutato nome e simbolo e subito una scissione; a poco più di dieci anni di distanza, DS, PRC e PdCI contavano complessivamente intorno ai 700mila iscritti, circa 400mila in meno rispetto a quelli del vecchio PCI. D'altro canto, sia pure con cifre sensibilmente inferiori al milione di iscritti, alcuni partiti hanno registrato un forte incremento degli iscritti: tra questi AN, divenuto il partito italiano con il più alto numero di iscritti (dai 450mila nel 1995 a quasi 600mila nel 2004); i Verdi e i partiti post-democristiani, nei quali tuttavia l'incremento di membership non è stato specchio di una maggiore partecipazione della base, ma costituisce tendenzialmente il prodotto della competizione interna tra i gruppi dirigenti. Questi dati quantitativi rivelano tendenze altalenanti nell'incremento o riduzione della membership, con un unico filo conduttore: nessun partito, neppure quelli come AN che hanno fatto il maggior sforzo di apertura alla società, al fine di rompere l'isolamento in cui si sono storicamente trovati, è in grado di raggiungere un numero di iscritti paragonabile a quelli registrati prima del 1992; inoltre, in molti casi (Verdi, partiti post-democristiani), l'incremento della membership sembra funzionale a contingenze congressuali piuttosto che a un recupero dell'esperienza del tradizionale partito burocratico. Su queste tendenze, cfr. L. BARDI-P. IGNAZI-O. MASSARI, *Conclusioni. Le tre facce dei partiti italiani*, cit., pp. 269 ss.

³⁷ Cfr. L. BARDI-P. IGNAZI-O. MASSARI, *Conclusioni*, cit., p. 281, secondo cui la struttura federale può essere un ostacolo all'influenza della periferia sul centro, in quanto pur prevedendosi la possibilità di costituire forme di partecipazione speciali (le "autonomie tematiche"), se ne riconosce la rilevanza nazionale solo se radicate in almeno cinque regioni e in presenza di un alto numero di iscritti.

dell'organizzazione (è il caso di FI, LN, UDEUR, UDC), o perché meccanismi di controllo, soprattutto a livello provinciale e regionale, limitano l'autonomia della base (è il caso di AN), o infine perché il centro mantiene un rigido controllo sulla selezione delle candidature³⁸. In ultima analisi, pur in presenza di forme organizzative differenziate, il filo conduttore che unisce tutti i partiti del secondo sistema sembra essere quello della separazione tra partiti e società, tra centro e periferia, tra dirigenza e militanti, cui si collega la crescente disaffezione degli elettori (ulteriormente incentivata dal voto bloccato di lunghe liste di candidati, imposto dalla legge elettorale del 2005) e la crescita di forme di partecipazione e manifestazione politica parallele e a tratti antagoniste rispetto ai partiti politici (i "movimenti")³⁹.

Il *party in central office* è mutato sul piano organizzativo e funzionale. Si è infatti assistito alla verticalizzazione e centralizzazione del potere in capo al leader e al corrispondente indebolimento o esautoramento degli organi collegiali di indirizzo e di controllo, in particolare dei comitati centrali, dei consigli nazionali e delle assemblee nazionali dei partiti⁴⁰. L'ascesa dei leader nazionali è un dato comune a tutti i partiti italiani: tale tendenza è

³⁸ Nei DS, ad esempio, la selezione delle candidature *può ma non deve* avvenire mediante elezioni primarie: su queste tendenze del *party on the ground*, cfr. L. BARDI-P. IGNAZI-O. MASSARI, *Conclusioni. Le tre facce dei partiti italiani*, cit., pp. 269 ss., in particolare pp. 278-281.

³⁹ Su queste tendenze cfr. I. DIAMANTI, *Bianco, rosso, verde e azzurro. Mappe e colori dell'Italia politica*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 121 ss., p. 163; C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp. 79 ss.; sulla crescita dei movimenti politici esterni (e talvolta antagonisti) ai partiti – fenomeno peraltro risalente sino agli anni '60 – v. E. ROSSI, *Partiti politici*, cit., pp. 4149-4150; con riferimento ai "girotondi" e alle mobilitazioni pacifiste e antiglobalizzazione, sintomo di una qualche distanza tra una parte dell'elettorato di sinistra e i potenziali partiti di riferimento, v. L. MORLINO-M. TARCHI, *La società insoddisfatta e i suoi nemici. I partiti nella crisi italiana*, in L. MORLINO-M. TARCHI (a cura di), *Partiti e caso italiano*, cit., p. 242; con particolare riferimento alle vicende del "movimento dei movimenti", la sinistra sociale e politica extraparlamentare, di ispirazione pacifista, strutturata in "social forum" in occasione delle manifestazioni di Genova del 2001, cfr. D. CIANCHETTI, *Un rosso relativo. Anime, coscienze, generazioni nel movimento dei movimenti*, DataneWS editrice, Roma, 2003; sul movimento dei "girotondi" come forza esterna ai partiti dell'Ulivo, diretta a influenzarne la linea politica in senso conflittuale rispetto alla coalizione di centro-destra nella XIV legislatura (il celebre "con questi leader non vinceremo mai", pronunciato dal regista cinematografico Nanni Moretti nel febbraio del 2002), e sulla sua contaminazione con il movimento per la pace, che raggiunse l'acme nella manifestazione del 15 febbraio 2003 a Roma, cfr. M. SALVATI, *Ulivo: morte o trasfigurazione?*, in V. DELLA SALA-S. FABBRINI, *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 2004*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 60.

⁴⁰ Tale esito è stato la conseguenza di diverse scelte organizzative, quali: la dissoluzione della responsabilità degli organi di vertice rispetto agli organi collegiali di rappresentanza o di indirizzo; il numero elevato di componenti degli organi collegiali, la cui pleoricità si traduce in scarsa funzionalità; la presenza negli organi collegiali di membri nominati dal vertice del partito e di membri di diritto, di regola eletti o dirigenti locali del partito sulle cui carriere il leader nazionale esercita un'influenza. Sul punto, cfr. L. BARDI-P. IGNAZI-O. MASSARI, *Conclusioni. Le tre facce dei partiti italiani*, cit., pp. 283 ss. In particolare, con riferimento ai partiti postdemocristiani (PPI, CDU, UDC, UDEUR e DL), cfr. E. PIZZIMENTI, *La galassia postdemocristiana*, in L. BARDI-P. IGNAZI-O. MASSARI, *I partiti italiani*, cit., per ciò che concerne il ruolo del leader nazionale, pp. 15 ss., 19 ss., 24 ss., p. 35, e per ciò che concerne l'accresciuto peso dei parlamentari nelle strutture centrali, pp. 21 ss. Con riferimento ai DS, cfr. R. DE ROSA, *Partito democratico della sinistra. Democratici di sinistra*, cit., pp. 55 ss., p. 73, p. 77, che rileva una tendenza alla concentrazione del potere in capo ai gruppi dirigenti, alla presenza di membri dei gruppi parlamentari negli organi centrali dei DS e, altresì, alla formazione di una elite stabile e riconosciuta nel partito. Con riferimento a Forza Italia, cfr. C. PAOLUCCI, *Forza Italia*, in L. BARDI-P. IGNAZI-O. MASSARI, *I partiti italiani*, cit., pp. 97 ss, p. 118, il quale evidenzia che, data la natura carismatica del partito, la figura del leader esercita un ruolo decisivo nella definizione degli indirizzi politici e nella selezione delle candidature, mentre il peso degli iscritti si manifesta esclusivamente a livello comunale e provinciale, mediante l'elezione dei coordinatori locali. Con riferimento ad Alleanza nazionale, cfr. M. MORINI, *Movimento sociale italiano-Alleanza nazionale*, in L. BARDI-P. IGNAZI-O. MASSARI, *I partiti italiani*, cit., pp. 149 ss., p. 154, che evidenzia la sostanziale irrilevanza degli iscritti nella vita del partito, in linea con la tradizione del MSI (in questo senso v. anche

evidente soprattutto nei partiti *top down* di centro-destra (Forza Italia, Lega Nord e Alleanza nazionale), mentre nei partiti eredi del PCI e della DC residua un'aspirazione alla limitazione della leadership e al mantenimento di stanze di compensazione⁴¹. Se quindi il vertice monocratico del partito si è rafforzato rispetto ai gruppi dirigenti intermedi e agli organi collegiali di partito, è altresì da evidenziare un processo di destrutturazione, che si desume dalla scarsità di risorse proprie, dalla sensibile riduzione del personale impiegato e dall'esternalizzazione di funzioni a favore del *party in public office*.

Anche in Italia, infine, la relativa emarginazione del *party on the ground* e le mutazioni organizzative e funzionali *del party in central office* si accompagnano all'ascesa del *party in public office*. Questo fatto costituisce probabilmente il più significativo elemento di novità rispetto al primo sistema dei partiti repubblicano. È sintomatico, sotto questo profilo, che la legge 195 del 1974 prevedesse il finanziamento dei partiti, e non dei gruppi parlamentari o degli eletti. L'abrogazione del finanziamento pubblico dei partiti con un referendum del 1993 ha posto le condizioni per una nuova disciplina del finanziamento pubblico che privilegia i gruppi parlamentari e gli eletti, piuttosto che i partiti, e che ha incentivato il riequilibrio dei rapporti di forza tra struttura extraparlamentare e partito parlamentare⁴². Nell'attuale esperienza costituzionale, quindi, l'ascesa del *party in public office* si desume dalla disponibilità di risorse

P. IGNAZI, *Le varie anomalie del centrodestra*, cit., p. 1088). Con riferimento alla Federazione dei Verdi e al partito radicale, cfr. A. VANNUCCI, *Federazione dei verdi e partito radicale*, in L. BARDI-P. IGNAZI-O. MASSARI, *I partiti italiani*, cit., p. 175 ss., p. 211, che rileva, per ciò che concerne i radicali, una forte tendenza accentratrice nella figura di un leader carismatico pluridecennale, che ha comportato la sospensione di fatto dello statuto; con riferimento ai Verdi, si evidenzia una riduzione dei poteri di delega e controllo della base, derivanti dall'introduzione, da parte del nuovo statuto del 2001, di una nuova figura presidenziale dalle ampie prerogative, dal venir meno del regime di incompatibilità tra cariche istituzionali e cariche nell'esecutivo del partito e dalla riduzione delle risorse ridistribuite alle sedi periferiche. Con riferimento a Rifondazione comunista e ai Comunisti italiani, cfr. E. CALOSI, *Rifondazione comunista e i comunisti italiani*, in L. BARDI-P. IGNAZI-O. MASSARI, *I partiti italiani*, cit., pp. 217 ss., p. 241, secondo cui, dopo la scissione del 1998, Rifondazione comunista ha accentuato la propria inclinazione movimentista, discostandosi sempre più dall'organizzazione del partito di massa, mentre i Comunisti italiani hanno recuperato la tradizione del PCI, nel senso della prevalenza del *party in central office* e del *party on the ground*. Entrambi i partiti, inoltre, sperimentano la sovrapposizione dei ruoli tra *party in central office* e *party in public office*, in controtendenza rispetto alla tradizione di rigida subordinazione del gruppo parlamentare al partito propria del PCI. Con riferimento alla Lega Nord, cfr. L. CEDRONI, *Lega Nord*, in L. BARDI-P. IGNAZI-O. MASSARI, *I partiti italiani*, cit., pp. 247 ss., pp. 252-253, p. 258, che rileva la natura accentrata e carismatica del partito.

⁴¹ Cfr. L. BARDI-P. IGNAZI-O. MASSARI, *Conclusioni. Le tre facce dei partiti italiani*, cit., pp. 288-289.

⁴² È significativa la lettura antipartitocratica del referendum data dall'allora Presidente del Consiglio dei Ministri Amato il quale, sulle orme della polemica antipartitocratica di Maranini (cfr. G. MARANINI, *Storia del potere in Italia. 1848-1967* (1967), Corbaccio, Milano, 1995, pp. 410 ss.), pronunciò un discorso alla Camera dei deputati con cui sostenne che "il voto referendario" rendeva "definitiva e irreversibile, caricandola di significati chiari e concreti, una fase profondamente nuova che aveva preso a manifestarsi da diverso tempo, di sicuro dal nove giugno di due anni fa", quando cioè fu tenuto il primo referendum elettorale sulla preferenza unica. "In gioco – proseguì il Presidente del Consiglio – erano le regole per la formazione della rappresentanza parlamentare e, di riflesso, dello stesso Governo. In gioco erano il ruolo dei partiti e con esso le forme ed i modi organizzativi della politica. In gioco era l'assetto di importanti funzioni pubbliche, fra Stato e Regioni, fra Stato e mercato". Il voto referendario sul finanziamento pubblico dei partiti era quindi da intendersi come "il ripudio del partito parificato agli organi pubblici e collocato fra di essi", ed era pertanto da intendersi come "un autentico cambiamento di regime, che fa morire dopo settant'anni quel modello di partito-Stato che fu introdotto in Italia dal fascismo e che la Repubblica aveva finito per ereditare, limitandosi a trasformare un singolare in un plurale": cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, XI legislatura. Assemblea, resoconto stenografico. Seduta pomeridiana del 21 Aprile 1993, p. 12841 (v. anche G. AMATO, *Un Governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quad. cost.*, 1994, pp. 355-356). Sulla disciplina del finanziamento della politica a partire dal 1997, v. *infra*, nota 94.

da parte dei gruppi parlamentari, che gli conferiscono una relativa autonomia dai partiti; dal ruolo decisivo degli eletti – per il tramite dei rimborsi elettorali – nel finanziamento dei partiti; dal forte incremento degli eletti - di regola come membri di diritto - negli organi centrali del partito (fenomeno rilevato anche nei partiti tradizionalmente più lontani dal modello del partito parlamentare, quali quelli eredi del PCI) e dall'affidamento diretto di compiti al gruppo parlamentare, al fine di evitare duplicazioni costose e difficili da sostenere⁴³.

Il rafforzamento del *party in public office*, almeno nell'esperienza italiana, non è però tale da indurre a ritenere completamente superato il modello del partito burocratico a vantaggio del partito degli eletti dell'esperienza britannica. Infatti, concorrono a conservare un ruolo ai leader nazionali di partito la tradizione di leadership extraparlamentare dei partiti italiani; la verticalizzazione, centralizzazione e personalizzazione del potere interno ai partiti; la visibilità di cui i leader nazionali di partito godono nell'arena televisiva; *last but not least*, la centralizzazione delle candidature. Sotto questo aspetto, infatti, né la disciplina elettorale del 1993 né quella del 2005 prevedono il voto di preferenza, e questo fatto ha amplificato il potere dei dirigenti nazionali nella selezione delle candidature, in quanto dal tipo di collegio uninominale assegnato o dalla posizione nella lista di partito discende in larga misura l'esito della competizione politica⁴⁴. Il potere di selezionare le candidature finisce per concentrarsi in una ristrettissima elite del *central office*, senza una vera competizione interna che muova, per così dire, dal basso, ovvero dalla capacità di mobilitare i consensi della base del partito (o della coalizione) nel collegio o nella circoscrizione elettorale, come accadeva invece in tutti i partiti

⁴³ Cfr. L. BARDI-P. IGNAZI-O. MASSARI, *Conclusioni. Le tre facce dei partiti italiani*, cit., pp. 299 ss.

⁴⁴ Sulla ripartizione dei collegi uninominali nei "tavoli" preelettorali di coalizione, previa suddivisione dei collegi in base ad una scala di difficoltà di vittoria, cfr. A. DI VIRGILIO, *Dai partiti ai poli. La politica delle alleanze*, in S. BARTOLINI - R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario ma non troppo*, cit., pp. 195 ss.; A. DI VIRGILIO, *Le alleanze elettorali: identità partitiche e logiche coalizionali*, in R. D'ALIMONTE - S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario per caso*, cit., pp. 91 ss.; A. DI VIRGILIO, *L'offerta elettorale: la politica delle alleanze si istituzionalizza*, in R. D'ALIMONTE - S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario finalmente?*, cit., pp. 105 ss. Con riferimento alla prima applicazione della disciplina elettorale del 2005, rilevano questo fenomeno G. FERRARA, *Ricostruire la rappresentanza politica*, in www.astridonline.it, p. 1 e I. DIAMANTI-S. VASSALLO, *Un paese diviso a metà. Anzi, in molti pezzi. Le elezioni politiche del 9-10 aprile*, in J. L. BRIQUET-A. MASTROPAOLO (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 2007*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 84. Per una analitica ricostruzione delle candidature nelle liste-cartello alle elezioni politiche del 2006, v. A. DI VIRGILIO, *Nuovo sistema elettorale e strategie di competizione: quanto è cambiata l'offerta politica?*, cit., pp. 215 ss. Si consideri inoltre che la disciplina elettorale del 2005 ammette le candidature plurime, che consentono ai leader nazionali di essere pluri-eletti in diverse circoscrizioni elettorali e quindi di scegliere, tra i migliori non eletti, quali potranno entrare in Parlamento: sul punto, cfr. N. LUPO, *Nell'era della comunicazione digitale, è mai possibile che il nome dei candidati alle elezioni politiche si conosca solo mediante affissione del manifesto elettorale?*, in www.forumcostituzionale.it, p. 2; R. D'ALIMONTE, *Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza*, in R. D'ALIMONTE-A. CHIARAMONTE, *Proporzionale ma non solo*, cit., p. 72, secondo cui "siamo diventati l'unico paese occidentale con un parlamento nominato dai partiti prima delle elezioni grazie al meccanismo delle liste bloccate e dai pluri-eletti dopo le elezioni grazie alle candidature plurime"; v. altresì A. DI VIRGILIO, *Nuovo sistema elettorale e strategie di competizione: quanto è cambiata l'offerta politica?*, cit., pp. 220-221. Secondo P. CIARLO, *Il modello elettorale italiano e l'anomalia del voto di preferenza*, in ASTRID, *La riforma elettorale*, Passigli Editori, Firenze, 2007, pp. 211 ss., non è auspicabile la reintroduzione del voto di preferenza, al fine di armonizzare i sistemi elettorali comunale, regionale e nazionale. Secondo l'autore, il voto di preferenza contribuisce a deistituzionalizzare i partiti e costituisce un canale di penetrazione di interessi criminali in politica (in senso analogo v. anche, dello stesso autore, l'intervento contenuto nel seminario di Astrid – 9 ottobre 2007, parte II, *La riforma elettorale e il referendum*, pubblicato in A S T R I D, *I referendum elettorali*, Passigli Editori, Firenze, 2008, p. 225).

del primo sistema (con l'unica, rilevante eccezione del PCI, nel quale dalla forte istituzionalizzazione discendeva il centralismo nella selezione delle candidature)⁴⁵.

Sul piano funzionale, infine, anche nell'esperienza italiana è dato rilevare il fenomeno della "stratarchia", con una base di partito tendenzialmente emarginata dalla formazione degli indirizzi e dalla selezione delle candidature; un *central office* notevolmente meno consistente sotto il profilo del numero degli impiegati e in misura rilevante dipendente, per ciò che concerne risorse e funzioni, dagli eletti; un *party in public office* che rivendica un'autonomia e un primato che può talvolta tradursi in insubordinazione all'ufficio centrale.

Una potenziale tensione tra la leadership del *central office* e i componenti del *public office* è infatti sempre possibile. Una prima forma organizzativa utile a scongiurare tale conflitto è la compenetrazione tra *central office* e *public office*: il leader e i gruppi dirigenti nazionali sono di regola anche parte del *party in public office*, e gli eletti sono in genere componenti di diritto degli organi di partito. Ciò però non elimina integralmente il rischio di laceranti conflitti tra la leadership del partito e gli altri membri del *party in public office*. Nel primo sistema dei partiti il partito extraparlamentare godeva di un'autorità e un rispetto indiscussi. La determinazione del partito poteva essere il prodotto di una negoziazione complessa in cui i componenti del *party in public office* potevano avere un'influenza importante. Una volta assunta una decisione, però, di regola essa era rispettata - fatta eccezione per le votazioni segrete, in cui potevano emergere i franchi tiratori - da parte di tutti i componenti del *party in public office*. I partiti nel secondo sistema sono caratterizzati da una personalizzazione molto più accentuata: il loro leader gode di visibilità mediatica, ma la sua leadership è appannata da quella del Presidente del Consiglio e degli altri componenti del Governo: di conseguenza, se non è membro dell'esecutivo, egli è percepito poco più che come parlamentare tra i parlamentari: un "primo sopra eguali" nel gruppo parlamentare, piuttosto che un "primo sopra ineguali". Questa sofferenza dei leader di partito che non fanno parte del Governo è stata evidente soprattutto in vigenza dei collegi uninominali, quando gli eletti, forti della relativa debolezza del partito extraparlamentare e scelti anche in base alle proprie qualità personali, piuttosto che secondo l'esclusivo criterio della fedeltà alle direttive del partito, consideravano la sorte del proprio collegio dipendente più dalle performance dell'esecutivo che da quelle dei singoli partiti, e al Governo riconoscevano, quindi, una funzione direttiva della maggioranza⁴⁶. Sintomo di tale crisi della leadership extraparlamentare sono le vicende del PDS-DS nella XIII legislatura. Nel primo biennio della legislatura il Presidente del Consiglio era un politico senza partito (Prodi), mentre il segretario del maggior partito di maggioranza D'Alema presiedeva la commissione

⁴⁵ Sul tradizionale primato del *party in central office* del PCI nell'esercizio delle funzioni partitiche, e in particolare nella selezione delle candidature, cfr. E. CALOSSI, *Rifondazione comunista e i comunisti italiani*, p. 241.

⁴⁶ Su questo punto v. S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rass. Parl.*, 1999, pp. 272 ss., che rileva una maggiore autonomia degli eletti sulle questioni di coscienza e una maggiore autonomia politica dei gruppi parlamentari rispetto ai partiti, e collega queste dinamiche alla tendenza del collegio uninominale a incentivare la formazione di una rappresentanza personale.

bicamerale per la revisione della seconda parte della Costituzione. In tale periodo, i gruppi parlamentari del partito hanno dimostrato una significativa autonomia rispetto alle determinazioni del segretario D'Alema, mentre il Governo e i Ministri sono stati riconosciuti come il centro di propulsione delle politiche di maggioranza⁴⁷. Emblematica di questa *deminutio del party in central office* è stata, nel luglio 1998, pochi mesi prima della crisi del Governo Prodi, la rivolta dei gruppi parlamentari dei DS in seguito alla proposta, proveniente dal segretario del partito D'Alema, di istituire una commissione parlamentare d'inchiesta su "tangentopoli", cui fece seguito una reazione sconcertata e stizzita del segretario⁴⁸. Tale competizione tra Governo e leader di partito può però nuocere anche al Governo, perché può tradursi in turbative e conflitti che possono terminare, come accaduto a partire dalla XII legislatura, in crisi di Governo seguite da drammatiche scissioni nei partiti di maggioranza⁴⁹. L'esigenza di ricondurre ad unità l'ufficio centrale del partito e gli eletti in Parlamento è, quindi, propria tanto dei leader di partito quanto dei Governi. A tal fine, la mera compenetrazione tra *central* e *public office* non è sufficiente: è necessario che le gerarchie nel *party in public office* siano speculari a quelle del *party in central office*; è cioè necessario che i gruppi dirigenti dei partiti di maggioranza siano parte del Governo. La *pax* Governo-gruppi dirigenti di partito giova ad entrambe le parti: i gruppi dirigenti dell'ufficio centrale assistono al consolidamento della propria posizione, mentre il Governo trae vantaggio da questa selezione della membership perché, grazie a tale composizione qualificata, può atteggiarsi a comitato direttivo della maggioranza, riducendo i rischi di insubordinazione parlamentare.

Il primo precedente in questo senso si è avuto nella XIII legislatura, con la sostituzione alla Presidenza del Consiglio di un leader senza partito (Prodi) con il leader del maggior partito di maggioranza (D'Alema). La prassi è stata poi perfezionata e stabilizzata nella XIV legislatura, allorché tutti i leader e i maggiori dirigenti dei partiti di maggioranza (a parte il segretario dell'UDC Casini, eletto Presidente della Camera), sono divenuti membri del

⁴⁷ Così S. FABBRINI, *Dal Governo Prodi al Governo D'Alema: continuità o discontinuità?*, in D. HINE-S. VASSALLO (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 99*, Il Mulino, Bologna, 1999, pp. 141-142 e ID., *Parlamento, Governo e capo del Governo: quali cambiamenti*, in G. DI PALMA-S. FABBRINI-G. FREDDI (a cura di), *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 58 ss., che qualifica il Governo Prodi I come Governo "a direzione ristretta e associata".

⁴⁸ Sulla vicenda v. Corriere della Sera, 18 luglio 1998, p. 4, *La sferzata di D'Alema non spaventa la quercia*, di G. Fregonara e Corriere della Sera, 21 luglio 1998, p. 9, *Nella quercia cresce il contrasto tra le correnti, il segretario chiede la conta*, di F. Saurino.

⁴⁹ Per ciò che concerne le votazioni fiduciarie, diversi sono i casi in cui, tra la XIII e XV legislatura, i parlamentari non hanno seguito le direttive dei partiti di appartenenza. Si pensi alla spaccatura nei gruppi parlamentari di Rifondazione comunista in occasione della crisi del Governo Prodi I, allorché la maggioranza dei deputati non rispettò la direttiva del partito e votò la fiducia al Governo. La spaccatura fu anticipata da una dichiarazione resa alla stampa dal Presidente del partito Cossutta, prima del voto fiduciario, che affermò "prendo atto delle decisioni del partito, ma noi dobbiamo rispondere anche ai cittadini" (cfr. Corriere della Sera, *Cossutta verso l'addio a Rifondazione*, 7 ottobre 1998, p. 5, di M. Caprara).

Inoltre, la legge elettorale incentiva la formazione di grandi coalizioni elettorali e può quindi rendere determinanti anche i portatori di pacchetti minimi di voti, incoraggiando gli eletti a costituire micropartiti parlamentari per poi contrattare con maggior forza le candidature alle elezioni successive. Peraltro, limitatamente alla XV legislatura, l'esito elettorale al Senato amplificò il potere di ricatto dei singoli senatori, accentuando una frammentazione del quadro politico che non era fondata su apprezzabili trasformazioni sociali, ma solo sul *veto-playing* in *public office*.

Governo. Il ritorno del voto di lista nella XV legislatura non ha fatto venir meno l'esigenza di cooptare nel Governo i leader di partito. Dal lato dell'esecutivo, la persistente struttura bipolare della competizione impone al Governo di assumere il ruolo di comitato direttivo della maggioranza. Dal lato dei parlamentari, sebbene in forza della legge elettorale del 2005 deputati e senatori siano non solo candidati, ma anche "eletti" dai partiti (e non, come accadeva nei collegi uninominali, dalle coalizioni), al punto che si è parlato di legge "a connotazione plebiscitaria"⁵⁰ e di "parziale restaurazione partitocratica"⁵¹, è bene sottolineare che tale "partitocrazia" prende forma in assenza di robusti e autorevoli partiti extraparlamentari, e l'autorità dei leader è sempre minata dalle logiche di coalizione⁵². E' per questo che leader e gruppi dirigenti devono necessariamente essere – o è utile che siano – la "testa" della coalizione; è logicamente consequenziale, pertanto, che la regolarità *de qua* abbia trovato conferma nella formazione dei Governi della XV e XVI legislatura.

5) Il Cartel party, l'investitura plebiscitaria del leader e l'art. 49 Cost.

Anche in Italia, seppure con ritardo rispetto ad altre esperienze europee, cresce la domanda (e l'offerta) di investitura plebiscitaria del leader. La valorizzazione dell'elemento plebiscitario nei partiti affonda le proprie radici negli anni Ottanta, quando fu introdotta l'elezione diretta da parte dei delegati dei segretari di DC, PSI e MSI⁵³. Nel secondo sistema dei partiti la tendenza si è manifestata con le elezioni primarie per la selezione del candidato alla Presidenza del Consiglio della coalizione di centro-sinistra per le elezioni politiche del 2006 e, altresì, con le elezioni primarie del partito democratico dell'ottobre 2007. Con specifico riferimento al partito democratico, l'elezione diretta del leader nazionale in applicazione del

⁵⁰ Cfr. L. ELIA, *Una riforma elettorale significativa*, in ASTRID, *La riforma elettorale*, cit., p. 217.

⁵¹ Cfr. C. FUSARO, *La legge elettorale del 2005. Profili ordinamentali e costituzionali*, in R. D'ALIMONTE-A. CHIARAMONTE, *Proporzionale ma non solo*, cit., p. 119; in senso analogo v. G. AZZARITI, *I rischi dell' "antipolitica" tra legge elettorale e referendum*, Fascicolo 3/2007, *Questioni di metodo/ verso il referendum elettorale?*, in www.costituzionalismo.it.

⁵² Per spiegare come la "restaurazione partitocratica" possa coesistere con la relativa autonomia del gruppo parlamentare e dei suoi componenti, v. G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 1987, pp. 225 ss., che distingue la "partitocrazia elettorale", ovvero "il potere del partito di imporre all'elettorato che lo vota il candidato prescelto dal partito", dalla "partitocrazia disciplinare", ovvero "il potere di imporre al proprio gruppo parlamentare una disciplina di partito, e più esattamente un comportamento di voto che non è deciso dal gruppo parlamentare stesso, ma dalla direzione del partito". La partitocrazia cui si fa riferimento in questa sede è solo una partitocrazia elettorale, piuttosto che disciplinare. Il fatto che il gruppo parlamentare voti sempre coeso, di per sé, non è indice di partitocrazia disciplinare, potendo infatti le determinazioni finali essere l'esito di una laboriosa mediazione tra le componenti del partito. Due sono i presupposti perché vi sia una relativa indipendenza del gruppo parlamentare rispetto al partito: la qualità del personale politico candidato e la struttura, disciplinata e unitaria, del partito. Sotto il primo profilo, infatti, la candidatura di personalità autorevoli, parlamentari semi-professionali e non-professionali, il cui lavoro non dipende dal partito, disincentiva una dinamica partitocratica. In questo senso, pertanto, la disciplina elettorale del 2005 incentiva la selezione di un personale più docile di quanto potesse accadere in vigenza dei collegi uninominali. Il secondo requisito – la natura disciplinata e unitaria del partito – è minata dalla debole istituzionalizzazione di quasi numerosi partiti, dalla relativa autonomia degli eletti rispetto all'ufficio centrale e dalle opportunità di candidatura e di carriera in altri soggetti politici.

⁵³ Sul punto, v. P. IGNAZI, *Il puzzle dei partiti: più forti e più aperti ma meno attraenti e meno legittimi*, cit., p. 339.

principio “una testa, un voto”; l’allargamento della base elettorale mediante adesioni “facili” ed economiche, anche immediatamente antecedenti alla selezione del leader; il riconoscimento della massima libertà di creare network, circoli e associazioni tematiche, sono i principali mezzi ipotizzati per rivitalizzare la partecipazione politica e arginare l’involuzione oligarchica, in ultima analisi, per restituire lo scettro al principe⁵⁴.

Le elezioni primarie sono state una risposta a un’esigenza di rafforzare la legittimazione democratica dei leader rinvenibile in tutti i partiti, ed è quindi da ritenere che il principio dell’elezione diretta sarà fatto proprio anche da altri soggetti politici. La spiegazione di queste dinamiche non è difficile. Almeno a partire dagli anni Ottanta, ma in misura sensibilmente superiore dai primi anni Novanta, la presenza di un significativo numero di iscritti in un partito costituisce motivo di prestigio, o è espressione della tradizione organizzativa, o è funzionale alla competizione tra fazioni interne, ma non costituisce più il volano della partecipazione democratica del cittadino, secondo il modello inclusivo disegnato dall’art. 49 Cost. La destrutturazione delle classi sociali ha reso pressoché inevitabile, per i partiti a vocazione maggioritaria e per le coalizioni elettorali, che il leader e gli indirizzi non siano più espressione dei *desiderata* di una sezione di corpo elettorale, ma siano invece concepiti come prodotto mediatico da “vendere” nel mercato elettorale, soprattutto attraverso il mezzo televisivo: come tali, pertanto, non necessariamente riflettono valori e interessi dei militanti⁵⁵. La crisi del partito come strumento di partecipazione politica mediante istituti di democrazia rappresentativa interna viene così compensata con l’investitura plebiscitaria del leader, affidata non al cerchio ristretto degli iscritti ma a una platea, più larga e non necessariamente determinata con il tesseramento, di “sostenitori”.

Il limite insito in questa prospettiva è il pericolo di un nuovo squilibrio nelle dinamiche interne ai partiti. Si persegue l’investitura plebiscitaria per rafforzare il leader nazionale e scardinare la naturale tendenza all’involuzione oligarchica connessa alle procedure di democrazia rappresentativa interna, che postulano elezioni di secondo e di terzo grado in un

⁵⁴ Si veda S. VASSALLO, *La forma organizzativa. Un nuovo partito, e un partito nuovo*, relazione tenuta al convegno di Orvieto del 6 ottobre 2006, pp. 3-5. Secondo L. BARDI-P. IGNAZI-O. MASSARI, *Conclusioni. Le tre facce dei partiti italiani*, cit., p. 283, nessun leader di partito può rinunciare ad un’ampia legittimazione di base; questo fatto incoraggia l’elezione diretta del leader e la conseguente riduzione del peso dei gruppi dirigenti intermedi e degli organi collegiali. Nello stesso senso, in chiave comparatistica, cfr. P. IGNAZI, *Il puzzle dei partiti: più forti e più aperti ma meno attraenti e meno legittimi*, cit., pp. 338-339 ss.

⁵⁵ Sul deperimento delle funzioni “kelseniane” (il partito come protagonista di processi rappresentativi radicati nella società) a vantaggio di quelle “schumpeteriane” (il partito come “azienda” che propone un’offerta” in un mercato elettorale aperto e competitivo), in senso critico rispetto alla trasformazione intervenuta, che determinerebbe una riduzione del potere di influenza delle masse, cfr. A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in www.costituzionalismo.it, fascicolo 1/2005, *Democrazia e rappresentanza politica/Riforma costituzionale*, pp. 1 e ss. Secondo l’autore esistono almeno tre indicatori dell’avvenuta trasformazione: la drastica riduzione di rappresentanti provenienti da ceti popolari; la scarsa attenzione della politica per i ceti deboli; la crescente disaffezione dei cittadini rispetto alla politica: *ibidem*, p. 3. Emblematica di questo processo evolutivo – dal partito rappresentativo di una classe sociale e a direzione extraparlamentare al partito pigliatutto a direzione parlamentare - è la trasformazione subita dal partito laburista britannico negli anni Ottanta e Novanta: su queste vicende, v. O. MASSARI, *Come le istituzioni regolano i partiti. Modello Westminster e partito laburista*, Il Mulino, Bologna, 1994, pp. 49 ss. e *passim*; M. CALISE, *Il partito personale*, cit., pp. 39 ss.; D. DELLA PORTA, *I partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 111 ss.

continuum che dalla base muove verso il vertice, ma proprio l'elezione diretta del leader rischia di causare un eccessivo depauperamento delle forme rappresentative e, di conseguenza, una dinamica troppo affidata alla percezione personale del leader, alla delega piuttosto che alla rappresentanza e all'elaborazione, mediata dalla discussione, delle diverse visioni del mondo. Non si vuole in questa sede contrapporre all'attuale vicenda politica una mitica età dell'oro in cui i partiti di massa avrebbero assicurato effettività al disegno costituzionale - secondo cui la sovranità appartiene (e non emana) dal popolo, e i cittadini concorrono attraverso i partiti alla determinazione della politica nazionale⁵⁶ - poiché sicuramente il distacco tra partiti e cittadini e la ricerca da parte di quest'ultimi di forme nuove e relativamente antagoniste di partecipazione politica risale ai primi anni sessanta (quando, del resto, si manifestano le prime tendenze alla conversione dei partiti di massa in partiti "pigliatutto"). Infatti, è stato evidenziato come la grande partecipazione al dibattito politico interna ai partiti di massa negli anni cinquanta, mediata dai quadri intermedi, avesse lasciato spazi relativamente circoscritti agli oppositori e si fosse rivelata inidonea a imprimere l'effettiva direzione degli indirizzi dei partiti⁵⁷. Eppure, senza un almeno parziale recupero delle capacità di elaborazione, di inclusione e di rappresentanza tradizionalmente proprie dei partiti politici, tali funzioni sono e saranno sempre più affidate esclusivamente alle istituzioni (Governo, gruppi parlamentari, singoli parlamentari) e alla loro capacità di dialogare con i rappresentanti di interessi (quando non sono essi stessi a essere preposti ai relativi uffici)⁵⁸. Tali soggetti hanno però evidenti limiti progettuali e di sintesi: sono impegnati a dare una risposta alle domande provenienti dalla politica quotidiana; la loro agenda è in larga misura condizionata dai fatti contingenti e dai media; infine, *last but not least*,

⁵⁶ Su questi contenuti della Costituzione v., da ultimo, L. CARLASSARE, in *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, in www.costituzionalismo.it, n. 3/2007, pp. 3 ss.

⁵⁷ Facciamo riferimento allo svolgimento dei congressi dei tre partiti di massa del periodo 1956-1959, cui parteciparono decine di migliaia di quadri e centinaia di migliaia di iscritti. Nel PCI, al dibattito sull'invasione dell'Ungheria nel 1956 partecipò circa un quarto degli iscritti (500mila persone). La partecipazione fu però mediata dai quadri intermedi, e non lasciò uno spazio significativo, se non in alcuni congressi di sezione, agli oppositori. Al dibattito congressuale del PSI nel 1959 parteciparono circa 300mila persone. Anche in questo caso, seppure la linea non fosse unica come accaduto nel PCI, gli iscritti poterono prendere posizione su linee che erano state elaborate al vertice del partito e poi comunicate alla base. Per ciò che concerne la DC, al congresso dell'ottobre 1959 parteciparono circa 400mila persone (un quarto degli iscritti), ma tale partecipazione ebbe tuttavia una debole influenza sull'azione del partito. Al termine di un combattuto congresso fu eletto un consiglio nazionale che esprimeva una linea di centro-destra, che poi elesse alle segreteria Moro, il quale però gradualmente costruì le basi per un Governo di centro-sinistra: sul punto, cfr. G. GALLI, *I partiti politici italiani (1943/2004)*, Rizzoli, Milano, 2004, pp. 110 ss. Sui partiti politici come soggetti aventi la vocazione al monopolio della rappresentanza politica dei gruppi sociali, si vedano R. MICHELS, *Democrazia formale e realtà oligarchica*, in G. SIVINI (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, cit., pp. 27 ss. e M. DUVERGER, *Classe sociale, ideologia e organizzazione politica*, in G. SIVINI (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, cit., pp. 109 ss., spec. pp. 130 ss. Sull'inadeguatezza dei partiti politici a rappresentare il corpo elettorale anche in questa stagione, poiché solo 1/8 o 1/10 della popolazione era iscritta ai partiti e, di questi, solo il 30% partecipava attivamente alla vita di partito, cfr. G. PASQUINO, *Sub art. 49*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, *Rapporti politici. Tomo I. Art. 48-52*, Zanichelli, Società editrice del Foro italiano, Bologna-Roma, 1992, p. 22. Dagli inizi degli anni Sessanta, tuttavia, crebbe la ricerca di nuove forme di partecipazione collettiva, alternative rispetto ai partiti. Sui movimenti politici nel corso della storia repubblicana e la loro influenza su partiti e istituzioni, ci si consenta di rinviare a R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2006, pp. 55 ss., in part. nota 98.

⁵⁸ Tendenza rilevata anche da R. S. KATZ-P. MAIR, *Cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito*, cit., pp. 53-54.

sono raggiungibili in modo soddisfacente solo da parte degli interessi meglio organizzati, fatto può alimentare il senso di esclusione di coloro che non si sentono rappresentati e incentivare una più forte domanda plebiscitaria, populista, qualunquista, antipolitica⁵⁹. Se è vero che dinamiche strutturali di lungo periodo, quali l'attenuazione dei *cleavage* e la contrazione dei legami tra i gruppi sociali, la crisi delle ideologie e l'immensa espansione del sapere tecnico, spiegano la crisi dei partiti come sede di aggregazione di interessi e motore di azione collettiva⁶⁰, appare tuttavia ineludibile per la qualità della democrazia il recupero di una qualche capacità di selezione ed elaborazione di interessi e di valori, sia pure in forme adeguate alla modernità "liquida". Ciò potrebbe avvenire soprattutto nelle arene politiche locali e regionali, le più vicine al cittadino, ove il dibattito sulle "cose da fare" è più legato alla quotidianità dei consociati di quanto possa essere quello concernente la "grande legislazione" e la politica nazionale.

In questo senso si spiega, a nostro avviso, il rinnovato interesse per l'adozione di una legge che dia attuazione all'articolo 49 Cost., emerso tanto nel dibattito scientifico quanto nell'iniziativa legislativa parlamentare⁶¹.

In ogni caso, se la centralità del *party in public office* sembra essere parte di un destino ineluttabile, cruciali sono le procedure di selezione delle candidature. Se queste si tradurranno, come accaduto in vigenza delle leggi elettorali del 1993 e del 2005, in un controllo ferreo da parte di ristrettissimi gruppi dirigenti, la trasformazione in senso plebiscitario e personalistico della politica non potrà che accentuarsi, senza che peraltro tale rigidità necessariamente si traduca in una maggiore stabilità di maggioranza e opposizione; diverso sarebbe, invece, se fossero vigenti procedure idonee a bilanciare l'istanza di coesione e disciplina di gruppo – indispensabile in una forma di governo parlamentare – con quella di rappresentanza degli interessi riconducibili alle diverse anime del partito e ai territori rappresentati. Queste esigenze sono peraltro ancora più attuali in una fase in cui sembra trovare consensi la prospettiva di una revisione della disciplina elettorale che valorizzi la rappresentanza dei partiti – riducendone il numero e attenuando la polarizzazione del sistema – piuttosto che di coalizioni elettorali⁶². A

⁵⁹ Nel senso che la crisi dei partiti di integrazione si traduce in crisi della democrazia, cfr. A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, cit., p. 6. Sulla crisi della rappresentanza politica a partire dal 1993, v. G. AZZARITI, *I rischi dell'“antipolitica” tra legge elettorale e referendum*, cit., secondo cui “dibattiti politici e campagne elettorali sempre più dominate dalla competizione tra leader espressione di apparati sempre più professionali e sempre meno collegati agli interessi sociali hanno progressivamente trasformato la rappresentanza politica in un vuoto simulacro e le elezioni in mezzo tecnico per la scelta delle élite di governo, spesso percepite come meri gruppi di potere al governo del Paese”.

⁶⁰ In questo senso v. anche P. WEBB-T. POGUNTKE, *The presidentialization of contemporary democratic politics: evidence, causes, and consequences*, cit., p. 352, che critica l'idea secondo cui il partito in quanto tale sia in declino, ravvisandone la centralità in una pluralità di funzioni tra le quali, in primo luogo, la selezione delle élite e di controllo dell'accesso alle cariche pubbliche nel sistema di *multilevel governance*.

⁶¹ Sul punto, cfr. O. MASSARI, *La riforma elettorale tra praticabilità e coerenza*, in www.astridonline.it, p. 6.

⁶² Soluzione auspicata da L. ELIA, *Una riforma elettorale significativa*, cit., p. 3, da C. PINELLI, *Riforma elettorale e riassetto di coalizioni*, in www.astridonline.it, p. 5 e da L. CARLASSARE, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, cit., p. 6.

seconda di come le tendenze descritte si fonderanno, nel rinnovamento dei partiti in corso avremo una tendenza plebiscitario-democratica o plebiscitaria in senso schmittiano⁶³.

6) Le coalizioni metapartito “di prima generazione”: alla ricerca dei caratteri dell’istituzionalizzazione secondo Hauriou.

Se nell’esperienza costituzionale antecedente al 1992 i partiti assunsero in misura sostanzialmente totalizzante il monopolio della rappresentanza politica, a partire dagli anni Novanta alla rappresentanza partitica si è sovrapposta – in modo a tratti conflittuale - la rappresentanza di coalizione. Nella letteratura giuridica e politologica è oramai comune la qualificazione delle coalizioni come soggetti autonomi e distinti dai partiti che ne fanno parte⁶⁴. Tale qualifica merita di essere approfondita. Infatti, le coalizioni elettorali non costituiscono solo un accordo di Governo tra partiti “sovrani”, ma sono contraddistinte da un grado di istituzionalizzazione e di coesione tale da poter essere considerate come “metapartiti” o “ultrapartiti”⁶⁵.

Per istituzionalizzazione si intende un processo attraverso cui un’istituzione nasce e si consolida. Quand’è che tale processo può dirsi perfezionato, ovvero è nata un’istituzione? A questo proposito pare opportuno fare riferimento, *in primis*, alla teoria di Hauriou secondo cui tre sono i caratteri di una istituzione: 1) “l’idea dell’opera da realizzare in un gruppo sociale”; 2) “il potere organizzato per la realizzazione di questa idea”; 3) “le manifestazioni comunitarie che si

⁶³ In senso critico rispetto all’idea che sia necessario “dotarsi di un capo” e a difesa della naturale collegialità delle istituzioni rappresentative, cfr. G. FERRARA, *Ricostruire la rappresentanza politica*, cit., p. 4. Sui partiti politici come strumento di rappresentanza nelle istituzioni del pluralismo sociale, mentre le elezioni sono uno strumento “del controllo e della sanzione sulla gestione del potere”, v. M. CARDUCCI, *L’accordo di coalizione*, Cedam, Padova, 1989, p. 36.

⁶⁴ Cfr. L. ELIA, *Relazione generale*, in Associazione dei costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Cedam, Padova, 2001, p. 10. Nello stesso senso, ovvero dell’autonoma soggettività politica delle coalizioni rispetto ai partiti nella attuale vicenda costituzionale, cfr. L. ARCIDIACONO, *Relazione generale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo*, cit., p. 20; A. PALANZA, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d’Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., p. 1221; P. PASQUINO, *Intervento*, in N. ZANON-F. BIONDI, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del Convegno. Milano, 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 235; ID., *Le trasformazioni del sistema politico*, in S. CASSESE (a cura di), *Ritratto dell’Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 27; G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 83; C. DE CESARE, *La coalizione nella nuova forma di governo italiana*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. *Quaderno numero 13. Seminario 2002*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 111; E. GUARDUCCI, *La rappresentanza unitaria di coalizione*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 213 ss.; F. RESCIGNO, *I partiti politici*, in R. NANIA-P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2006, p. 728; A. DI VIRGILIO, *Dal cambiamento dei partiti all’evoluzione del sistema partitico*, in MORLINO-M. TARCHI, *Partiti e caso italiano*, cit., pp. 177, 195, 197; ID., *Nuovo sistema elettorale e strategie di competizione*, cit., pp. 191, 197.

⁶⁵ Sulla distinzione tra coalizioni elettorali “superpartito” e coalizioni post-elettorali, v. G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 92; con specifico riferimento al rapporto tra tipi di coalizioni e forma di governo v. M. CARDUCCI, *L’accordo di coalizione*, cit., pp. 41-42, secondo cui “mentre le coalizioni pre-elettorali ricevono una reale legittimazione fondata sul consenso e possono imprimere un vincolo ufficiale fra i *partners*, quelle post-elettorali sintetizzano solo quelle *regole del gioco* politico, per le quali la ricerca della legittimazione si presenta molto più problematica e complessa, in quanto fondata su un parametro diverso dal consenso elettorale immediato”.

producono nel gruppo sociale in rapporto all'idea e alla sua realizzazione"⁶⁶. Hauriou distingue due tipi di istituzioni, le "istituzioni-persone o corpi costituiti", e le "istituzioni-cose". Nelle prime (lo Stato, i sindacati, i partiti, le associazioni etc.) si verifica il fenomeno dell'*incorporamento*, che conduce alla *personificazione*, per cui "il potere organizzato e le manifestazioni comunitarie tra i membri del gruppo si interiorizzano nel quadro dell'idea dell'opera". Le "istituzioni cose" non subiscono, invece, tale processo di "interiorizzazione": ad esempio, la norma giuridica è una istituzione-cosa, in quanto idea che vive e si diffonde nell'ambiente sociale, senza però determinare la nascita di una corporazione⁶⁷.

Tutti i requisiti menzionati da Hauriou, all'infuori della "personificazione", sono a nostro avviso rinvenibili nelle coalizioni elettorali dal riallineamento bipolare del 1995 fino alla fine della XIV legislatura. In primo luogo, è stata presente un'idea di opera o di intrapresa da realizzare in un ambiente sociale, rinvenibile, sul versante dell'offerta elettorale, in una "strategia di azione" che si è tradotta nella presentazione di programmi elettorali di coalizione, di simboli elettorali di coalizione, nel richiamo dei valori fondamentali storicamente propri della destra e della sinistra, nella presentazione di candidati di coalizione nei collegi uninominali e nell'indicazione agli elettori dei candidati di coalizione alla Presidenza e Vicepresidenza del Consiglio. In sintesi, la strategia unitaria ha investito l'intera organizzazione della campagna elettorale⁶⁸ e, successivamente, il funzionamento della forma di governo e la formazione dell'indirizzo politico⁶⁹. Anche sul versante della domanda elettorale, la coalizione è stata *percepita* come soggetto autonomo rispetto ai partiti ed è divenuta un "semplificatore" del voto e di canalizzazione del consenso, mentre rispetto a essa

⁶⁶ *Ibidem*, p. 14 (enfasi aggiunta).

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 14-15. Secondo S. P. HUNTINGTON, *Political development and political decay*, in *World Politics*, 1965, pp. 394 ss., "l'istituzionalizzazione è il processo attraverso cui le organizzazioni e le procedure acquistano valore e stabilità", e può essere misurata attraverso indici quali "l'adattabilità, la complessità, l'autonomia e la coerenza delle organizzazioni e delle procedure stesse" (traduzione mia). Analogamente, secondo A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, cit., p. 111, "l'istituzionalizzazione è il processo mediante il quale l'organizzazione incorpora valori e scopi dei fondatori del partito. Nei termini di Philip Selznick questo processo implica il passaggio dalla organizzazione 'consumabile' (cioè puro strumento per la realizzazione di certi scopi) all'*istituzione*. Se il processo di istituzionalizzazione riesce, l'organizzazione perde a poco a poco il carattere di strumento valutato non per se stesso ma solo in vista degli scopi organizzativi: acquista valore in sé, gli scopi sono incorporati nell'organizzazione, diventano inseparabili e spesso indistinguibili da essa. [...] L'organizzazione diventa essa stessa lo 'scopo' per una parte ampia dei suoi aderenti e in questo modo 'si carica' di valori". Sulla differenza tra organizzazioni e istituzioni, queste ultime intese come "sistemi di regole, come ordinamenti di relazioni sociali incluse in un modello fondato su determinati principi", i cui tratti distintivi sono costituiti "dalla complessità e molteplicità dei valori cui fanno riferimento, delle norme giuridiche e delle prassi che definiscono e regolano i rapporti esterni e i rapporti interni", e altresì "dalla relativa stabilità e persistenza nel tempo" e "dalla relativa indipendenza delle strutture dalle caratteristiche personali dei singoli componenti, nonché da un certo grado di consenso sociale sulla funzione espletata", cfr. M. GRANA, *Deistituzionalizzazione e crisi della rappresentanza nella pubblica amministrazione*, in *Dem. Dir.*, 2003, pp. 140-141.

⁶⁸ Sul punto v. C. DE CESARE, *La coalizione nella nuova forma di governo italiana*, cit., p. 111.

⁶⁹ E' possibile ricostruire l'indirizzo politico secondo una duplice chiave di lettura: secondo la teoria normativa, il programma elettorale costituirebbe un criterio di determinazione delle scelte politiche della coalizione; secondo la teoria esistenziale, i fini dell'attività di Governo non sono determinati *a priori* ma possono solo essere ricostruiti mediante una lettura *ex post*: v. la classica tesi di C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, Edizioni universitarie, Roma, 1942, pp. 45 ss. e *passim*; per una ricostruzione delle due teorie si vedano P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico ed identità partitica*, cit., pp. 41 ss.; ID., *L'indirizzo politico*, in M. FIORAVANTI e S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Carocci ed., Roma, 1999, pp. 85 ss.

i partiti nelle campagne elettorali hanno assunto il ruolo di mere “organizzazioni sponsorizzatrici”⁷⁰. In primo luogo, infatti, sebbene in tutte le competizioni dal 1994 al 2006 l’inclusione nelle coalizioni di nuovi partiti si sia sempre tradotta in incrementi decisivi dei voti complessivi alla coalizione nei collegi uninominali (il che conferma il persistente ruolo dei partiti nell’orientare l’elettore)⁷¹, è anche indubbio che la tendenza degli elettori a utilizzare le categorie destra-sinistra come strumenti privilegiati di selezione degli eletti ha contribuito a stabilizzare una nuova fedeltà elettorale, definita “leggera” proprio perché è riferibile solo alla coalizione, laddove l’oscillazione del voto ai partiti facenti parte della coalizione medesima è contraddistinta da una più elevata volatilità⁷². In secondo luogo, seppur nel quadro della tendenziale fedeltà elettorale alle coalizioni, l’autonomia dell’idea di coalizione, dei suoi simboli e delle sue persone si desume anche dalla capacità della stessa di catturare quote minoritarie ma decisive di elettori, sottraendoli alla coalizione avversa (gli elettori “anfibi”): così alle elezioni del 1996 e del 2001, circa il 5 % degli elettori ha deciso di esercitare un voto disgiunto tra arena maggioritaria e arena proporzionale⁷³. Infine, *last but not least*, un’ampia

⁷⁰ Sulla maggiore incidenza delle figure dei leader e della dimensione destra-sinistra - e quindi delle coalizioni rispetto allo schema partitico - nell’orientare i comportamenti elettorali a partire dagli anni Novanta, cfr. D. CAMPUS, *Le conoscenze politiche dell’elettore italiano: una mappa cognitiva*, in *Riv. It. Sc. pol.*, 2000, pp. 106 ss. e P. NATALE, *Una fedeltà leggera: i movimenti di voto nella “seconda Repubblica”*, in R. D’ALIMONTE-S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario finalmente?* cit., pp. 283 ss. Sulle “organizzazioni sponsorizzatrici” come elementi limitanti la formazione di leadership carismatiche, v. A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, cit., p. 131.

⁷¹ Cfr. R. MANNHEIMER-P. NATALE, *Introduzione*, cit., p. 13.

⁷² Cfr. P. NATALE, *Una fedeltà leggera: i movimenti di voto nella “seconda Repubblica”*, in R. DALIMONTE-S. BARTOLINI, *Maggioritario finalmente?*, cit., pp. 283 ss., spec. pp. 298 ss., e CORBETTA-P. SEGATTI, *Un bipolarismo senza radici?*, in S. CECCANTI-S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, il Mulino, Bologna, 2004, pp. 125-126; con riferimento alle elezioni del 2006, cfr. R. MANNHEIMER-P. NATALE, *Introduzione*, cit., p. 13 e, *ibidem*, P. NATALE, *La “fedeltà leggera” alla prova: i flussi elettorali*, pp. 55 ss., in particolare pp. 58 ss., che evidenzia la tendenziale continuità dei comportamenti elettorali con riferimento alle coalizioni e il fenomeno del passaggio dal voto a una coalizione all’astensione, piuttosto che al voto all’altra coalizione (su questa tendenza, con riferimento alle elezioni del 2006, v. altresì I. DIAMANTI-S. VASSALLO, *Un paese diviso a metà*, cit., p. 96 e ITANES, *Dov’è la vittoria? Il voto del 2006 raccontato agli italiani*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 61 ss.).

⁷³ Con riferimento alle elezioni del 1996, circa 800mila elettori non votarono il Polo per le libertà nel maggioritario dopo averlo votato nel proporzionale (da 15.780.752 voti a 15.027.275, dal 44 % al 40,5 %). Opposto il risultato dell’Ulivo, che passò da 16.270.935 a 16.908.151 nel maggioritario, e in termini percentuali dal 43,4 % al 45,3 %: cfr. G. GALLI, *I partiti politici italiani (1943/2004)*, cit., p. 414; v. altresì S. PARKER, *Il Governo dell’Ulivo*, in R. D’ALIMONTE-D. NELKEN (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell’anno e le interpretazioni. Edizione 97*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 154 e R. CARTOCCI: *Indizi di un inverno precoce: il voto proporzionale tra equilibrio e continuità*, in R. D’ALIMONTE - S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario per caso*, cit., pp. 168 ss. Sempre nel 1996, il massimo di “infedeltà” è stato rilevato con riferimento agli elettori del CCD-CDU e della Lista Pannella-Sgarbi, entrambe riconducibili al Polo per le libertà. Mediamente, il tasso di “fedeltà” fu del 90 % tra gli elettori del centro-destra nell’arena proporzionale e del 95 % tra gli elettori di centro-sinistra: cfr. P. NATALE, *Mutamento e stabilità nel voto degli italiani*, in R. D’ALIMONTE - S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario per caso*, cit., pp. 207 ss. Con riferimento alle elezioni politiche del 2001, alla Camera dei deputati il vantaggio della Casa delle libertà nei collegi uninominali, pari all’1,6 % dei voti, si è tradotto in un vantaggio del 19,6 % dei seggi, mentre al Senato un vantaggio del 3,3 % dei voti si è tradotto in un differenziale del 32,3 % dei seggi. Al contrario, se consideriamo i dati dell’arena proporzionale, l’esiguo vantaggio del centro-destra diviene un vantaggio netto: 49,6 % dei voti, contro il 40 % dell’Ulivo e di Rifondazione comunista, che pure non erano alleati. Il sensibile divario emerso tra arena maggioritaria e arena proporzionale si spiega con la maggiore ampiezza della coalizione di centro-destra - che comporta, come conseguenza, la maggiore renitenza dell’elettore fedele a un partito ad accettare nei collegi uninominali candidati espressi da partiti ideologicamente lontani dal proprio - e con l’effetto divisivo di un candidato premier dalla forte personalità come Berlusconi, uomo capace di sollecitare grandi entusiasmi e antipatie virulente nell’elettorato di tutte le parti politiche. Per i dati relativi all’arena proporzionale e a quella maggioritaria nel 2001, vedi S. BARTOLINI-S. D’ALIMONTE, *La*

fascia di elettori, che si aggira intorno al 35 %, è distante e disinteressata alla politica, e quindi più sensibile alla personalità dei leader – in particolare, del leader di coalizione – agli slogan e alle promesse elettorali, piuttosto che a un discorso di appartenenza al partito o alla coalizione⁷⁴.

Proseguendo alla ricerca degli elementi dell'istituzionalizzazione secondo Hauriou, è rinvenibile anche il secondo requisito, in precedenza definito come “potere organizzato” per la realizzazione dell'idea. Se infatti consideriamo le tre funzioni fondamentali dei partiti politici - la selezione delle candidature, l'elaborazione delle proposte programmatiche, la politica delle alleanze⁷⁵ – esse non sono state assolute con pretesa di esclusività dai partiti, ma sono state da essi esercitate secondo regole comuni, *le regole di coalizione* (almeno, per ciò che concerne le candidature, con riferimento ai collegi uninominali).

In ordine al terzo requisito individuato da Hauriou – le manifestazioni comunitarie - queste sono rinvenibili in parte nelle istituzioni (si pensi alle riunioni delle assemblee degli eletti della coalizione, con riferimento alle quali nella XIV legislatura è stato esperito un tentativo di regolazione: v. *infra*, nota 104), e in parte al di fuori delle stesse: dal viaggio per l'Italia in pullman di Prodi nel 1996, alle *convention* per l'investitura dei candidati, dalle grandi manifestazioni nazionali, alle elezioni primarie della coalizione di centrosinistra nel 2006.

Il processo di istituzionalizzazione delle coalizioni non si è però perfezionato, nei termini espressi da Hauriou, poiché non è rinvenibile il quarto requisito della “personificazione”. Non è mai esistito un partito-coalizione sul territorio, con iscritti e unità di base, come li hanno i partiti; non esiste, parimenti, un apparato centrale di coalizione, costituito da una struttura burocratica e da organi collegiali intermedi tra le unità di base e la leadership nazionale; non esiste, infine, una rappresentanza unitaria di coalizione nelle assemblee elettive, data la tendenza dei partiti,

maggioranza ritrovata. La competizione nei collegi uninominali, in R. D'ALIMONTE-S. BARTOLINI, *Maggioritario finalmente?*, cit., pp. 201-202.

⁷⁴ Secondo R. MANNHEIMER-P. NATALE, *Introduzione*, cit., p. 13, R. MANNHEIMER, *La campagna elettorale del 2006 e la mobilitazione della terza Italia politica*, *ibidem*, pp. 26-28 e P. NATALE, *La “fedeltà leggera” alla prova: i flussi elettorali*, cit., p. 63, le elezioni del 2006 confermano la stabilizzazione delle identità di coalizione. Per tali autori sarebbe possibile distinguere due fasce di elettori: i sostenitori della coalizione di centro-destra (in prevalenza lavoratori autonomi e casalinghe) e della coalizione di centro-sinistra (in prevalenza lavoratori dipendenti), che raggiungono circa il 65% degli elettori, e la restante fascia di elettori, disinteressati alla politica, di livello sociale e culturale medio-basso, ascoltatori televisivi con una preferenza per i programmi di varietà e di intrattenimento, privi di una fedeltà di partito o di coalizione, che si dichiarano indecisi e sono più permeabili alle suggestioni della campagna elettorale (sul punto v., altresì, I. DIAMANTI-S. VASSALLO, *Un paese diviso a metà. Anzi, in molti pezzi. Le elezioni politiche del 9-10 aprile*, cit., pp. 88 ss., pp. 96-97 e ITANES, *Dov'è la vittoria?*, cit., p. 72). In quest'ottica si spiega, pertanto, perché gli uomini politici non limitino le proprie apparizioni ai programmi di politica ma siano presenti anche in altri contenitori, che gli consentono di raggiungere i propri elettori con più facilità: costume, questo, proprio tanto degli esponenti politici di centro-destra quanto di quelli di centro-sinistra (sul fenomeno, cfr. D. CAMPUS, *The 2006 election: more than ever, a Berlusconi-centred campaign*, in *Journal of modern italian studies*, 2006, pp. 516 ss.). Questa affascinante analisi – che suddivide gli elettori tra politicamente colti, maturi e tendenzialmente insensibili alla propaganda, ed elettori sprovveduti, in balia dello *spin* proveniente dall'offerta elettorale - è forse eccessivamente semplificante, ma coglie, tuttavia, un elemento relativamente nuovo rispetto alla prima parte della storia repubblicana, ovvero la tendenziale autonomia degli elettori dai partiti (e in parte anche dalle coalizioni) e la necessità per questi soggetti politici di conquistare consensi in un “mercato” competitivo. Su questo fenomeno, v. anche P. NATALE, *La “fedeltà leggera” alla prova: i flussi elettorali*, cit., p. 61.

⁷⁵ Cfr. G. PASQUINO, *Sub art. 49*, cit., pp. 17-18, che distingue le funzioni “sistemiche” dei partiti (“la presentazione di alternative elettorali e la selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche”), e le funzioni partigiane (“la selezione e promozione dei dirigenti e la formazione della linea politica”).

nonostante alcune importanti eccezioni, a formare gruppi parlamentari autonomi e altresì a causa della mancata previsione nei regolamenti parlamentari di uno *shadow cabinet*⁷⁶. Sono presenti solo in uno stato embrionale, quindi, elementi del *party on the ground*, del *party in central office* e del *party in public office*. La coalizione non ha quindi mai raggiunto il fine ultimo dell'“incorporamento” dei partiti alleati in una nuova persona giuridica, anche se – come sarà più avanti evidenziato – la coalizione di centro-sinistra ha compiuto un percorso nella direzione dell'incorporamento cui ha poi fatto seguito la fondazione del partito democratico.

7) La coalizione come “potere organizzato” in ambiente maggioritario.

L'istituzionalizzazione delle coalizioni non si è quindi perfezionata con la fondazione di una nuova persona giuridica che esprima valori e fini dei soggetti promotori. E' però vero che si può ravvisare l'esistenza di un “potere organizzato”, che si desume non tanto da un dato materiale (la strutturazione burocratica), quanto da un dato funzionale: l'esercizio di funzioni fondamentali dei partiti secondo regole comuni, le regole di coalizione⁷⁷.

Tale processo di sedimentazione di regole, formali e informali, funzionali alla *governance* delle coalizioni superpartito, avvenuto tra il 1993 e il 2005, è stato fondato – limitando il discorso all'arena politica nazionale – su due discipline, quasi delle metanorme: la disciplina elettorale che prevedeva l'elezione del 75 % dei parlamentari in collegi uninominali, e la forma di governo parlamentare. Il collegio uninominale a turno unico, in vigore di forme di governo parlamentari, incentiva la formazione di coalizioni “durevoli e provviste di una solida armatura”⁷⁸, a differenza delle coalizioni che si formano, di regola dopo le elezioni, in ambiente proporzionale. Infatti, nel parlamentarismo maggioritario, solitamente il cittadino vota non solo un candidato ma anche un partito, consapevole che se tale partito diverrà maggioritario in Parlamento il suo leader diventerà

⁷⁶ All'inizio della XIV legislatura, nel dibattito sulla fiducia al Governo Berlusconi II alla Camera, il 21 giugno 2001, il candidato alla Presidenza del Consiglio dell'opposizione di centro-sinistra Rutelli pronunciò un discorso in cui manifestò l'esigenza di introdurre nuove disposizioni nei regolamenti parlamentari volte ad assicurare un'azione unitaria della coalizione di opposizione nelle Assemblee elettive. Nonostante l'impegno a seguire tale indicazione assunto subito dopo dal Presidente della Camera Casini, nessuna disposizione regolamentare o prassi innovativa in questo senso fece seguito: sulla proposta di Rutelli, cfr. Camera dei deputati, XIV legislatura, Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 6 del 21/6/2001, pp. 79 ss. Sul punto v. anche C. DE CESARE, *La coalizione nella nuova forma di governo italiana*, cit., p. 114 e E. GUARDUCCI, *La rappresentanza unitaria di coalizione*, cit., p. 224.

⁷⁷ Su questo punto v. M. DUVERGER, *I partiti politici*, cit., p. 420, secondo cui “i rapporti giuridici tra alleati sono meno interessanti dei rapporti di forza. I primi si limitano a qualche rara istituzione comune: comitati d'azione del Block tedesco del 1906, Delegazione delle sinistre del Blocco francese del 1902 e del Cartello del 1924, Comitato del *Rassemblement populaire* del 1936 ecc. Istituzioni queste che possono porsi sul piano elettorale, dove dirigono la propaganda degli alleati e sorvegliano l'applicazione degli accordi, oppure sul piano parlamentare, dove si sforzano di stabilire una comunanza di atteggiamenti e una disciplina di voto dei gruppi aderenti: secondo quest'ultimo punto di vista, la Delegazione delle sinistre ebbe un modello del genere tra il 1902 e 1906. Charles Benoist la chiamava ‘un secondo ministero extra-costituzionale e irresponsabile’; Combes difendeva questa ‘intesa concertata in vista delle deliberazioni da attuare e delle risoluzioni da prendere: sistema che garantisce la maggioranza contro i trasporti inconsulti’”.

⁷⁸ Cfr. M. DUVERGER, *I partiti politici*, cit., p. 399. L'autore assimila la distinzione tra i due tipi di coalizione a quella fra Confederazione e Stato federale, che “non è sempre di facile applicazione: così pure, alcune alleanze molto strette mal si distinguono da partiti profondamente divisi in tendenze rivali”.

capo del Governo⁷⁹. In un contesto maggioritario, quindi, la coalizione elettorale è uno strumento per conferire all'indirizzo politico di maggioranza una legittimazione elettorale (e per poter assolvere a questo fine essa deve quindi essere una coalizione *nazionale*)⁸⁰, mentre la coalizione post-elettorale è un mero strumento di regolazione dei rapporti tra partiti autonomi, che concludono un accordo per la formazione di una maggioranza in Parlamento⁸¹.

Su queste "metanorme" elettorali e costituzionali si sono sedimentate le regole – formali e informali – di coalizione.

Un primo *corpus* di regole informali di coalizione attiene alla selezione delle candidature. Nel primo sistema dei partiti la selezione delle candidature era condizionata dalla periferia con un'intensità variabile a seconda del partito⁸². In vigenza della disciplina elettorale del 1993,

⁷⁹ Cfr. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 17. Tale esito è possibile solo se i candidati non si fanno avanti con risorse proprie, ma sono candidati di partito o di coalizione: se i candidati utilizzano risorse proprie, come accadeva nel parlamentarismo liberale, in questo caso è il candidato ad "eleggere" il partito e non viceversa, e il voto non è più strumentale a scegliere la maggioranza di Governo. Per l'autore "di regola, i candidati si fanno avanti sulla base delle proprie risorse (finanziarie o altre) soltanto quando il sistema partitico è debole, debolmente strutturato e altamente decentrato, come nel caso degli Stati Uniti e del Brasile".

⁸⁰ La formazione di coalizioni nazionali può apparire oggi scontata, ma non lo era quando la legge elettorale del 1993 entrò in vigore, allorché fu ventilato il pericolo di una spaccatura dell'Italia in tre parti politiche, dominate rispettivamente dalla Lega Nord (al Nord) dal PDS (al centro) e dalla DC (al Sud): cfr. R. S. KATZ, *Le nuove leggi per l'elezione del Parlamento*, in C. MERSHON-G. PASQUINO (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 1994*, Il Mulino, Bologna, 1994, pp. 183. È ragionevole ritenere che una delle cause che concorsero alla crisi del Governo Berlusconi I fu la difficoltà di gestire due distinte alleanze elettorali: il Polo della libertà nel Nord Italia e il Polo del Buongoverno nel resto del territorio nazionale; inoltre, la duplicazione delle alleanze sul territorio nazionale costituì un argomento, dopo la crisi dello stesso Governo, per ritenere costituzionalmente non opportuno lo scioglimento delle Camere: sul punto, v. A. BARBERA, *La forma di governo in transizione*, in *Quad. cost.*, 1995, p. 227; ID., *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Rass. parl.*, 1996, pp. 252-253; A. DI GIOVINE, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, in M. LUCIANI - M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 43; L. CARLASSARE, *Presidente della Repubblica, crisi di Governo e scioglimento delle Camere*, in M. LUCIANI - M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 140-141; C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della Presidenza Scalfaro*, in *Giur. cost.*, 1997, pp. 2850 ss. L'esperienza costituzionale italiana rivela che è possibile che partiti territoriali, e in particolare la Lega Nord, entrino a far parte delle coalizioni elettorali. Questo non impedisce però di considerare le coalizioni come nazionali, qualora tutti i partiti coalizzati sottoscrivano il programma, riconoscano un unico candidato alla Presidenza del Consiglio e sostengano in tutti i collegi d'Italia gli stessi candidati. Diverso sarebbe stato se, come accaduto nella competizione elettorale per la XIII legislatura, la Lega Nord avesse continuato a concorrere da sola nei collegi uninominali e fosse poi divenuta decisiva per la formazione delle maggioranze. La competizione politica fondata sul *cleavage* centro-periferia è infatti incompatibile con la meccanica parlamentare maggioritaria, la quale ha come premessa una competizione politica fondata su *issues* nazionali e interessi generali, mentre i partiti territoriali sono soggetti esponenziali di *issues* ed interessi territoriali: sul punto, cfr. A. BARBERA, *Transizione alla democrazia maggioritaria? Riflessioni in due puntate*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 376; D. BALDASSARRI-H. SCHADEE, *Il fascino della coalizione. Come e perché le alleanze elettorali influenzano il modo in cui gli elettori interpretano la politica*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, 2004, p. 257. A nostro avviso, è condivisibile la tesi secondo cui l'inclusione della Lega Nord nella coalizione di centro-destra della XIV legislatura ha innescato una spinta centrifuga nella coalizione medesima, ma ha altresì costretto il partito ad accettare logiche e regole di una coalizione nazionale: in questo senso, v. A. BARBERA, *Postfazione*, in S. CECCANTI - S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione*, cit., pp. 373 ss. Sulla tendenza dei partiti britannici ad espungere dai programmi gli interessi sezionali e microsezionali, cfr. O. MASSARI, *Come le istituzioni regolano i partiti. Modello Westminster e partito laburista*, Il Mulino, Bologna, 1994, pp. 37 ss.

⁸¹ Su questa distinzione tra coalizione elettorale e coalizione post-elettorale, v. M. DUVERGER, *I partiti politici*, cit., p. 399, p. 420; G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, cit., p. 92; M. CARDUCCI, *L'Accordo di coalizione*, cit., p. 40. Circa gli effetti che la forma di governo parlamentare, in quanto fonte di vincoli ed incentivi, può sortire sulla strutturazione dei partiti, cfr. O. MASSARI, *Come le istituzioni regolano i partiti*, cit., pp. 33 ss. e *passim*.

⁸² La natura plurinominali dei collegi consentiva la coesistenza delle diverse correnti di partito nelle stesse liste. Ciò accadeva, in particolar modo, nella DC, partito a istituzionalizzazione debole, nel quale i notabili di periferia erano in grado di imporre la propria ricandidatura alla segreteria nazionale e la loro forza era tale da minare la coesione

l'esigenza di ripartire i collegi elettorali tra i partiti coalizzati ha reso necessaria una selezione rigidamente centralizzata delle candidature. Tale selezione è avvenuta attraverso una rete di regole informali, consolidate e perfezionate di elezione in elezione, volte a ripartire i collegi tenendo conto del grado di appetibilità degli stessi, della forza elettorale dei partiti coalizzati e dell'esigenza di individuare candidati competitivi soprattutto nei collegi marginali⁸³.

del partito e la stabilità di Governo. L'influenza della periferia era significativa anche nel PSI e nei partiti laici, mentre era molto più attenuata nel PCI, partito forgiato sulla dottrina del centralismo democratico.

⁸³ Occorre in primo luogo rilevare come, al termine delle trattative, la "proporzionalizzazione" della coalizione non fosse perfetta: alcuni partiti (ad esempio Forza Italia nel 1994 e nel 1996) sono stati sottorappresentati, altri di converso sovrarappresentati (ad. esempio la Lega Nord nel 1994); inoltre, al fine di accentuare il profilo moderato e centrista della coalizione, in alcuni casi i partiti di centro sono stati sovrarappresentati (in particolare il PPI nel 1996 e la Margherita nel 2001), così come di centro erano, di regola, le candidature nei collegi elettorali dati per persi. La ripartizione delle candidature nei collegi uninominali avveniva su due livelli diversi: in una sede, per così dire, federale, di coalizione e, in un secondo momento, in sede partitica. I tavoli di coalizione hanno avuto il compito di distribuire i collegi tra i partiti coalizzati, tenendo conto della probabilità di vittoria, da una parte, e dell'esigenza di candidare personalità competitive nei collegi marginali, dall'altra. Così, nel 1996, l'alleanza elettorale di centro-sinistra (Ulivo e Rifondazione comunista) osservò queste regole: a) la trattativa è stata condotta interamente a livello centrale, con conseguente accantonamento dei tavoli regionali del 1994; b) è stato riconosciuto il diritto di sedersi a negoziare al "tavolo" della coalizione solo alle liste elettorali nell'arena proporzionale. Di conseguenza, le trattative furono limitate a quattro soggetti: PDS, PPI, Rinnovamento italiano-Lista Dini, Verdi più il candidato alla Presidenza del Consiglio Prodi, mentre i termini del patto di desistenza con Rifondazione comunista furono negoziati esclusivamente dal PDS; c) i collegi sono stati ripartiti nella misura del 60 % delle candidature alla sinistra e del 40 % al centro (Verdi inclusi), riconoscendosi così ai partiti di centro un peso maggiore rispetto a quello derivante dai rapporti di forza elettorali (al termine delle trattative, ad essi fu lasciato il 45 % delle candidature nei collegi uninominali della Camera); d) al candidato alla Presidenza del Consiglio fu attribuita una piccola quota di collegi e il potere di dirimere i conflitti nelle situazioni di stallo; e) la ripartizione dei seggi ha seguito un criterio di tipo non solo quantitativo ma anche qualitativo: i collegi furono divisi tra collegi sicuri, collegi marginali in positivo, collegi marginali in negativo e collegi persi in partenza, secondo i parametri proposti da PDS e PPI, elaborati in base ai dati delle elezioni regionali del 2005, a dati provenienti dai partiti locali e a studi su aree particolari affidati alla SWG; f) la ripartizione dei seggi tra le componenti delle liste proporzionali è avvenuta successivamente, nei tavoli dei cartelli proporzionali; g) le candidature nei collegi sono state designate per lo più dalle singole componenti della coalizione, al di fuori di un controllo centralizzato. Nella coalizione di centro-destra, la selezione delle candidature nel 1996 seguì percorsi simili: a) la trattativa sui collegi fu interamente centralizzata; b) parteciparono alla trattativa i quattro soggetti coalizzati: Forza Italia, Alleanza nazionale, CCD e CDU; c) la ripartizione avvenne tenendo conto dei rapporti di forza emersi nelle elezioni regionali del 1995, secondo una regolazione tendenzialmente proporzionalistica, evitando di considerare, come invece auspicato da Alleanza nazionale, i sondaggi di opinione; d) i collegi furono divisi tra collegi sicuri, collegi marginali in positivo, collegi marginali in negativo e collegi persi in partenza, in base ai dati di un sondaggio commissionato da Forza Italia alla Diakron; e) le candidature nei collegi sono state designate, successivamente alla ripartizione, da parte delle componenti della coalizione, mentre solo eccezionalmente alcune candidature furono decise dal "tavolo" di coalizione. Le elezioni politiche del 2001 confermarono e perfezionarono queste dinamiche. Le principali novità furono, con riferimento alla coalizione di centro-sinistra, a) la suddivisione dei collegi in sette fasce (collegi "blindati", "buoni", "marginali positivi", "marginali puri", "marginali negativi", "persi" e "a rimborso"); b) la senatizzazione delle candidature della Margherita, mediante la presentazione di liste proporzionali vuote o corte, al fine di incentivare il recupero dei secondi migliori nei collegi uninominali e di responsabilizzare i candidati in tali collegi e le strutture del PPI sul territorio. Vanno poi segnalate alcune "tecnicità di contorno", comuni ad entrambe le coalizioni, ovvero: a) la presentazione nell'arena proporzionale delle "liste civetta" per evitare le conseguenze dello "scorporo" dei voti degli eletti nei collegi uninominali; b) la "zebratura" delle candidature, ovvero la candidatura, tra i collegi di Camera e Senato di uno stesso territorio, di esponenti di partiti della coalizione diversi (ad es., DS alla Camera e Margherita al Senato). Sul fenomeno della proporzionalizzazione del maggioritario e sulle regole ad esso collegate, con riferimento alle candidature nei collegi uninominali alle elezioni del 1994, 1996 e 2001, cfr. G. PITRUZZELLA, *Forme di governo*, cit., p. 97; R. D'ALIMONTE-A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano: le opportunità e le scelte*, in S. BARTOLINI-R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario ma non troppo*, cit., p. 79; A. DI VIRGILIO, *Le alleanze elettorali: identità partitiche e logiche coalizionali*, cit., p. 73 e ID., *L'offerta elettorale: la politica delle alleanze si istituzionalizza*, cit., pp. 79 ss.; S. BARTOLINI-R. D'ALIMONTE, *Il maggioritario dei miracoli*, in R. D'ALIMONTE - S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario per caso*, cit., p. 359; G. GUARINO, *Verso l'Europa, ovvero la fine della politica*, Milano, 1997, p. 92.

Una seconda regola informale di coalizione prevedeva la presentazione di un programma elettorale di coalizione. Infatti, mentre alle elezioni per la XII legislatura i partiti presentarono, secondo una tradizione consolidata, programmi di partito (pur se la coalizione dei progressisti a essi aggiunse una generica dichiarazione comune di intenti), a partire dalla competizione elettorale del 1996 le due coalizioni hanno collegato le candidature nei collegi uninominali (i *men*) alla presentazione di un programma di coalizione (le *measures*).

Una terza regola informale di coalizione prevedeva l'indicazione agli elettori di un candidato di coalizione alla Presidenza del Consiglio. La figura del candidato alla Presidenza è fondamentale per la costruzione del "profilo" della coalizione (moderato o antagonista, centripeto o centrifugo, tradizionale o antipartito etc.), è centrale nello svolgimento della campagna elettorale e appare strettamente interconnessa con i principali temi programmatici della campagna elettorale⁸⁴: la sua vicenda sortisce, quindi, conseguenze in ordine alla formazione del Governo, alla formazione dell'indirizzo politico e alle crisi di Governo. Il processo di istituzionalizzazione è stato invece carente per ciò che concerne la definizione di procedure per la selezione e rimozione del leader della coalizione (a parte l'eccezione delle primarie dell'Unione nel 2005).

Altri "frammenti" di coalizione sono rivenibili in alcune regole e regolarità, quali la nomina a Ministro e sottosegretario di "tecnici" riconducibili all'area politico-culturale della coalizione, piuttosto che ai singoli partiti; la consultazione da parte del Capo dello Stato, nell'ambito della formazione del Governo, di delegazioni unitarie "di coalizione"⁸⁵; la presentazione, nell'ambito del procedimento legislativo, di "emendamenti di coalizione", firmati da tutti i capigruppo della coalizione⁸⁶; la prassi, osservata per alcuni anni da parte dell'opposizione di centro-sinistra nella XIV legislatura, di indicare coperture finanziarie "di coalizione" per gli emendamenti al disegno di legge finanziaria⁸⁷. Le regole formali volte a contemperare partiti e coalizioni nei processi

⁸⁴ Cfr. M. CALISE, *Presidentialization, Italian style*, in T. POGUNTKE-P. WEBB (edited by), *The presidentialization of politics*, cit., p. 101.

⁸⁵ Sul punto, v. R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., pp. 243 ss.

⁸⁶ Tali emendamenti possono essere emendamenti di maggioranza o di opposizione. Gli emendamenti di maggioranza sono presentati dal Governo o sono firmati dai capigruppo di maggioranza: a seconda di quanto i capigruppo ritengono il compromesso soddisfacente, essi vi appongono la propria firma oppure lasciano che sia il Governo a presentarlo.

⁸⁷ Come è noto, gli emendamenti al disegno di legge finanziaria devono recare l'indicazione di una copertura finanziaria, pena la dichiarazione di inammissibilità dell'emendamento. Ciò si traduce in un grande sforzo per gli uffici che assistono il Presidente, che devono procedere a una valutazione del costo dell'emendamento e dell'adeguatezza della copertura finanziaria. Al fine di rendere più agevoli queste complesse operazioni si è fatto ricorso alle cosiddette "coperture standard": su suggerimento degli uffici, i gruppi parlamentari hanno elaborato proprie coperture, consistenti alternativamente in riduzioni di spese, in aumenti di tasse, o in entrambe le misure. Il valore di tali interventi poteva così essere stimato preventivamente dagli uffici competenti prima dell'arrivo del disegno di legge finanziaria. Di conseguenza, nella fase della presentazione degli emendamenti, il singolo parlamentare doveva preoccuparsi solo del contenuto dell'emendamento, aggiungendo al termine la formula "segue: copertura standard gruppo X". A partire dalla finanziaria 2002, è comparsa la copertura standard "L'Ulivo": una copertura "di coalizione", denominata nei documenti ufficiali come "compensazioni presentate unitariamente dai gruppi Democratici di sinistra - L'ulivo, Margherita-DL - L'Ulivo, Misto - Comunisti italiani, Misto - Verdi, L'Ulivo e Misto - Socialisti democratici italiani". Attualmente il servizio bilancio mette informalmente a disposizione della commissione bilancio un documento, contenente una serie di proposte normative, utilizzabili come coperture. In tal modo, il parlamentare "ricopia" una copertura suggerita dagli uffici sul proprio emendamento, senza far ricorso a coperture "di gruppo" e tanto meno "di coalizione": sulla prassi

democratici sono contenute principalmente nei regolamenti parlamentari e in alcune leggi ordinarie.

Così come le regole informali, anche le regole formali si sono formate a posteriori, costituiscono una risposta a processi di istituzionalizzazione delle coalizioni già in atto e riflettono, quindi, tutti i limiti insiti nel difetto di “personificazione” delle coalizioni in un soggetto federativo. Le novelle dei regolamenti parlamentari di Camera e Senato, approvate a partire dal 1997, hanno introdotto disposizioni tese a valorizzare la distinzione tra maggioranza e opposizione⁸⁸, senza, tuttavia, determinare un superamento dell’articolazione plurale dei partiti attraverso una revisione delle norme sulla costituzione dei gruppi parlamentari⁸⁹. Per ciò che concerne la legislazione ordinaria, viene in rilievo, in primo luogo, la riforma del Governo di cui ai decreti legislativi 300 e 303 del 1999, successivamente modificati, con i quali si è perseguita la razionalizzazione dell’amministrazione statale, la valorizzazione delle funzioni direttive del Capo del Governo e della

delle coperture “di coalizione” nella XIV legislatura, v. E. GUARDUCCI, *La rappresentanza unitaria di coalizione*, cit., p. 228.

⁸⁸ La revisione dei regolamenti parlamentari dopo la riforma elettorale del 1993 è iniziata con l’approvazione da parte della giunta per il regolamento della Camera dei deputati, il 4 luglio 1996, di sei indirizzi da attuare nel processo di revisione: abrogazione delle disposizioni cadute in desuetudine; elaborazione dello statuto dell’opposizione; disciplina dei procedimenti speciali; nuove norme sulla programmazione dei lavori; revisione della disciplina relativa al procedimento legislativo; disciplina dello status del singolo parlamentare. Il comune denominatore di tali punti era il superamento del principio di preferenza per l’intesa tra maggioranza e opposizione – peraltro già intaccato dalle riforme regolamentari degli anni Ottanta - attraverso l’elaborazione di nuovi strumenti giuridici tali da consentire al Governo di dare attuazione al programma e all’opposizione di esercitare una funzione di vigilanza, stimolo e controllo. Tra le innovazioni introdotte con le modifiche del 1997 nel regolamento della Camera, si pensi agli artt. 23 e 24, secondo cui il programma e il calendario sono redatti in base alle indicazioni del Governo e alle proposte dei Gruppi e sono approvati non all’unanimità, ma con il voto favorevole dei presidenti di gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari ad almeno i 3/4 dei componenti della Camera (in tal caso, il Presidente riserva comunque una quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai Gruppi dissenzienti, ripartendola in proporzione alla consistenza di questi); si pensi agli art. 23, comma 6, e 24, comma 3, secondo cui, nel caso (né improbabile né infrequente) in cui non si raggiunga la maggioranza prescritta dei 3/4 per l’approvazione del programma e del calendario, la loro redazione spetta al Presidente della Camera, che riserva ai gruppi di opposizione 1/5 degli argomenti da trattare o del tempo disponibile. Alcuni articoli relativi al procedimento legislativo valorizzano, parimenti, l’idea di opposizione come soggetto unitario: l’art. 24, comma 7, riserva ai gruppi di opposizione, nell’esame dei disegni di legge di iniziativa governativa, una quota di tempo più ampia di quella riconosciuta ai gruppi di maggioranza; l’art. 79, comma 12, consente ai gruppi dissenzienti di designare anche congiuntamente il relatore di minoranza (nella prassi, tuttavia, la norma è risultata di difficile applicazione, perché richiede un accordo tra i soggetti politici di minoranza: sul punto v. M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 164 ss); l’art. 24, comma 10, prevede che al relatore di minoranza sia attribuito un tempo non inferiore a 1/3 di quello attribuito al relatore di maggioranza. Al Senato le “ragioni” della maggioranza nella formazione del programma dei lavori sono assicurate dall’art. 53, comma 3 del regolamento, secondo cui, qualora non sia raggiunta l’unanimità nella conferenza dei capigruppo “il programma è redatto tenendo conto delle priorità indicate dal Governo e delle proposte avanzate dai gruppi parlamentari nonché dai singoli senatori” e che il Governo tramite un suo rappresentante (art. 53, comma 4) possa, come ciascun senatore, chiedere di discutere il programma “all’atto della comunicazione in assemblea”.

⁸⁹ Si pensi alle norme che nel procedimento legislativo valorizzano l’autonomia dei singoli gruppi (iscrizione a parlare in discussione generale di un deputato per gruppo; dichiarazioni di voto di un deputato per gruppo sugli emendamenti e sugli articoli; potere di ogni gruppo di segnalare gli emendamenti da votare). Si pensi, altresì, all’art. 14, comma 5 del regolamento della Camera, che consente la costituzione di componenti politiche all’interno del gruppo misto della Camera, disposizione adottata per consentire la gestione di un gruppo che nella XIII legislatura aveva raggiunto dimensioni considerevoli, ma che non ha certo disincentivato la formazione di minipartiti parlamentari, mentre l’introduzione di gruppi federati – costituiti da gruppi parlamentari singoli e singoli parlamentari – avrebbe potuto soddisfare l’esigenza di contemperare il pluralismo partitico con l’unità della coalizione: sullo “strabismo” delle novelle regolamentari del 1997, che incentivano al tempo stesso bipolarizzazione e frammentazione, e in senso critico rispetto alle componenti politiche e a favore dell’introduzione nei regolamenti parlamentari dell’istituto dei gruppi federati, cfr. E. GUARDUCCI, *La rappresentanza unitaria di coalizione*, cit., pp. 220, 223, 233-234.

collegialità nel Consiglio dei Ministri, attraverso la riduzione del numero dei Ministeri e l'eliminazione delle sovrapposizioni di competenze tra dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri⁹⁰. Analoghi profili di contemperamento dell'elemento unitario della coalizione con quello pluralistico dei partiti sono ravvisabili, infine, nella legge concernente la ripartizione di eventuali seggi "vacanti" per effetto della presentazione di "liste civetta" (legge approvata nel corso della XIV legislatura e mai applicata, in seguito all'entrata in vigore della nuova disciplina elettorale del 2005)⁹¹ e nella disciplina della *par condicio* elettorale⁹², mentre non è dato ravvisare alcun

⁹⁰ Il d. lgs. 303/1999 ha rafforzato – non senza ingenerare dubbi di legittimità costituzionale – la posizione del Presidente del Consiglio dei Ministri, attribuendo una peculiare posizione giuridica ai regolamenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in coerenza con la tendenza all'espansione del principio monocratico nel Governo e nella maggioranza per effetto dell'indicazione al corpo elettorale dei candidati alla Presidenza del Consiglio. Il d. lgs. 300/1999 ha inizialmente ridotto a 12 il numero dei Ministri, mentre la legge n. 81 del 2001, modificando l'art. 10 della l. 400/1988 ha previsto la possibilità di nominare ViceMinistri un numero massimo di dieci sottosegretari, con delega conferita dal Ministro competente e approvata dal Consiglio dei Ministri su proposta del Presidente del Consiglio. I ViceMinistri sono preposti a uno o più dipartimenti o direzioni generali e possono essere invitati dal Presidente del Consiglio a partecipare al Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro competente, senza diritto di voto, per riferire su argomenti connessi alla materia delegata. Il rafforzamento del Presidente del Consiglio come autonomo organo di direzione politica, la riduzione del numero dei Ministri e l'istituzione dei ViceMinistri – figura corrispondente a quella dei *junior Ministers* d'oltremarica – sono stati in larga misura ispirati dall'esperienza costituzionale britannica, in cui la funzione di direzione politica del Primo Ministro è conseguenza del cumulo tra leadership del Governo, del partito e del gruppo parlamentare di maggioranza e in cui i Ministri si distinguono tra *senior Ministers*, che compongono il *cabinet* e costituiscono il ristretto gruppo dirigente della maggioranza, e *junior Ministers*, che esercitano funzioni di direzione politica su rami dell'amministrazione statale: La riforma ha trovato la propria prima applicazione nel 2001, ma il pluralismo partitico interno alle coalizioni ha portato a un aumento del numero dei Ministeri, all'inizio della XIV e della XV legislatura. In primo luogo, la legge 317 del 2001 (che ha convertito in legge il decreto-legge 12 giugno 2001, n. 217) ha elevato il numero dei Ministeri con portafoglio da 12 a 14, istituendo il Ministero delle comunicazioni e quello della salute. Nella XV legislatura, la legge 233 del 2006 (che ha convertito il decreto-legge n. 181 del 2006) ha portato il numero dei Ministeri con portafoglio a 18. Tale legge ha creato *ex novo* il Ministero dello sviluppo economico, che somma le competenze del Ministero delle attività produttive e quelle del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'economia e delle finanze, e il Ministero della solidarietà sociale, cui sono state attribuite le funzioni in materia di politiche sociali e tutela delle fasce deboli ed emarginate, di politiche antidroga e quelle sui flussi dei lavoratori extracomunitari. Sono state invece riorganizzate in autonomi Ministeri le funzioni in materia di infrastrutture, trasporti, commercio internazionale, istruzione, università e ricerca. Nella XVI legislatura, la legge 121 del 2008 (che ha convertito in legge il decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85) ha riportato il numero dei Ministeri a 12. Sui decreti legislativi 300 e 303 del 1999, cfr. A. PAJNO-L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 25-27 e *passim*. Sull'aumento del numero dei Ministri nella XIV legislatura, cui si accompagna la nomina di numerosi Ministri senza portafoglio, v. M. VOLPI, *La natura della forma di governo dopo il 1994*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo*, Atti del XVI Convegno annuale. Palermo, 8-9-10 novembre 2001, Cedam, Padova, 2002, p. 164, in particolare nota 23; U. DE SIERVO, *Considerazioni sull'ordinamento e l'organizzazione del Governo*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo*, cit., p. 312; G. FERRARA, *La posizione attuale del Governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in *Rass. Parl.*, 2004, p. 107). Sulla riforma del 2006 v. C. MARTINI, *La "nuova" riforma dei ministeri*, in *Quad. cost.*, 2006, pp. 551 ss., che evidenzia come anche un tentativo di rafforzare i poteri di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio, mediante lo spostamento della segreteria del CIPE alla Presidenza del Consiglio, che di fatto ha realizzato quella cabina di regia tanto agognata nel corso della XIV legislatura dal VicePresidente del Consiglio Fini e osteggiata dal Ministro dell'economia Tremonti. Sul tema v. altresì R. ALESSE, *La riorganizzazione dei ministeri: il venir meno della certezza*, in *Quad. cost.*, 2007, pp. 141 ss., che lamenta l'uso congiunturale del decreto-legge, che si traduce in una destabilizzazione degli apparati amministrativi e comporta una rilevante perdita di tempo per la ridefinizione delle organizzazioni.

⁹¹ La legge 4 Aprile 2005, n. 47, recante modifiche agli articoli 83, 84 e 86 del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati (d. p. r. 30 marzo 1957, n. 361), in materia di attribuzione di seggi nell'elezione della Camera dei deputati, prevedeva che, in caso di insufficienza delle candidature (fatto verificatosi nella XIV legislatura a causa del ricorso alle liste civetta), l'Ufficio centrale circoscrizionale avrebbe proclamato eletti i candidati non eletti nei collegi uninominali nell'ambito della medesima circoscrizione *che appartengono al gruppo politico*

riferimento alle coalizioni - e neppure alcuna disposizione incentivante la riduzione del numero dei partiti - nella disciplina dei rimborsi delle spese elettorali⁹³.

organizzato di cui fa parte la lista. L'appartenenza della lista al gruppo politico organizzato si sarebbe desunta dal fatto che almeno un candidato di tale lista si fosse presentato anche in un collegio uninominale di una qualsiasi circoscrizione, distinguendo la propria candidatura nel collegio uninominale con il contrassegno del gruppo politico organizzato. Tali disposizioni sono state poi abrogate dalla legge 270 del 2005 recante la nuova disciplina elettorale.

⁹² La disciplina in tema di *par condicio* si è progressivamente evoluta per consentire il contemperamento di partiti e coalizioni. La legge 515/1993 e il decreto-legge 23 dicembre 1995, n. 83 (più volte reiterato e poi decaduto) prendevano in considerazione i partiti e i movimenti politici, ma non le coalizioni. La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza nei servizi radiotelevisivi adottò indirizzi che prevedevano una ripartizione del tempo televisivo tra i partiti riconosciuti dalla Commissione (i 18 partiti esistenti alle elezioni del 1994), metà in base a criteri proporzionali e metà in parti uguali. Tale disciplina si rivelò di difficile gestione in quanto uno dei due candidati alla Presidenza del Consiglio, Prodi, e alcuni importanti esponenti politici (il Presidente del Consiglio Dini, Maccanico) non erano leader di partito. Così il giornalista Bruno Vespa ha spiegato le difficoltà incontrate nell'organizzazione della trasmissione della Rai "Porta a porta", e le tecniche osservate per eludere le rigidità di tale disciplina: "Prodi era leader dell'Ulivo? PDS e PPI ne erano i sostenitori principali. Facemmo allora una colletta di minuti potando un po' l'uno, un po' l'altro e ritagliammo uno spazietto per il professore. A Maccanico girammo il quarto d'ora spettante per legge a Bordon. E Dini? [...] Gli demmo i pochi minuti assegnati a Segni, e aggiungemmo anche uno spruzzo di Boselli. Boselli in verità non aveva un gruppo parlamentare, ma alcune gocce del suo sangue stavano in quello di Spini. Facemmo dunque una trasfusione da Spini a Boselli e da Boselli a Dini, ritagliando gloriosamente al capo del Governo una ventina di minuti": cfr. B. VESPA, *La svolta. Il pendolo del potere da destra a sinistra*, Mondadori, Milano, 1996, pp. 126-127. La successiva disciplina, introdotta dalla legge n. 28 del 2000, regola congiuntamente i partiti e le coalizioni "metapartito". Tale legge prevede che, *dalla data di convocazione dei comizi elettorali alla data di scadenza per la presentazione delle liste*, la comunicazione politica radiotelevisiva avvenga in dibattiti, tribune politiche, tavole rotonde, presentazioni in contraddittorio di candidati e programmi politici, all'interno dei quali gli spazi sono ripartiti tra i soggetti politici già presenti nelle Assemblee per il cui rinnovo sono indette le elezioni. *Dalla data di scadenza della presentazione delle liste alla fine della campagna elettorale*, gli spazi sono suddivisi *secondo un principio di pari opportunità tra le coalizioni e tra le liste in competizione* che abbiano presentato candidature in collegi o circoscrizioni che interessino almeno un quarto degli elettori chiamati alla consultazione, fatta salva l'eventuale presenza di soggetti politici rappresentativi di minoranze riconosciute, tenuto conto del sistema elettorale da applicare e dell'ambito territoriale di riferimento. Seppure questa disciplina quadro non faccia esplicito riferimento alla figura del candidato alla Presidenza del Consiglio, è certo che l'affermazione del principio di pari opportunità tra le coalizioni costituisce una cornice direttiva tale da consentire alle autorità competenti – la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza nei servizi radiotelevisivi e l'autorità garante per le comunicazioni – la determinazione di regole ulteriori per le emittenti radiotelevisive che consentano un'adeguata esposizione dei due leader delle coalizioni, pur se essi sono formalmente dei semplici candidati alle elezioni parlamentari. Così, ad esempio, alle elezioni politiche del 2001 Berlusconi e Rutelli, poterono beneficiare di 400 minuti ciascuno sulla RAI e, rispettivamente, di 1427 minuti Berlusconi e 887 Prodi su Mediaset: sul punto, cfr. M. CALISE, *Presidentialization, Italian style*, cit., p. 100. E' altresì previsto che a tale ripartizione paritaria dei tempi e degli spazi partecipino solo coalizioni e liste che abbiano presentato candidature in collegi o circoscrizioni che interessino almeno un quarto degli elettori chiamati alla consultazione, fatta salva l'eventuale presenza di soggetti politici rappresentativi di minoranze linguistiche riconosciute, tenuto conto del sistema elettorale da applicare e dell'ambito territoriale di riferimento: disposizione, questa, che esprime un'esigenza di limitare la dispersione localistica della rappresentanza.

⁹³ La normativo *de qua* disincentiva l'istituzionalizzazione delle coalizioni, in quanto non prevede rimborsi solo per i singoli partiti, con regole che incentivano la frammentazione. La legge n. 2 del 1997 prevedeva un sistema di finanziamento dei partiti fondato sulla devoluzione volontaria ai partiti da parte dei contribuenti del 4 per mille IRPEF. La ripartizione dei fondi aveva luogo in base ai voti ottenuti nell'arena proporzionale della Camera dei deputati, ma gli aventi diritto alla ripartizione erano anche quei partiti, dichiarati in vita dai parlamentari, che non avevano partecipato alla competizione elettorale. Il risultato fu che ben 45 formazioni politiche – di cui 15 composte da un solo parlamentare – parteciparono alla distribuzione del fondo, il 14 giugno 1999, con evidenti effetti negativi sul processo di istituzionalizzazione delle coalizioni. Al fine di correggere gli effetti di tale normativa è stata approvata la legge 157 del 1999, che prevedendo un rimborso per i "movimenti e partiti politici" da ripartire in relazione alle spese sostenute nel corso delle campagne elettorali per l'elezione del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, del Parlamento europeo, dei Consigli regionali, ne limitava l'accesso ai soli soggetti politici che avessero conseguito il 4 % dei suffragi e statuiva, altresì, che la ripartizione dei quattro fondi – costituiti da una cifra pari a 4000 lire per ogni iscritto alle liste elettorali della Camera dei deputati (3400 lire per il fondo per il Parlamento europeo) – fossero corrisposti nella misura del 40 % il primo anno e del 15 % negli anni successivi. La legge 156 del 2002, recante disposizioni in materia di rimborsi elettorali, ha portato il contributo per iscritto alle liste elettorali da 4000 lire a 1 euro, ha abolito la misura del rimborso da corrispondere nel primo anno e in quelli successivi e ha previsto che il fondo per il rimborso delle spese

8) L'istituzionalizzazione debole delle coalizioni "di prima generazione".

Le coalizioni superpartito sono quindi "poteri organizzati" senza un corpo unitario. La loro soggettività non si traduce in termini di alterità soggettiva rispetto ai partiti federati. Le funzioni della coalizione in periferia, al centro e nelle istituzioni sono esercitate, secondo regole comuni, avvalendosi dei partiti e dei gruppi parlamentari, che agiscono come "braccio operativo" della coalizione, o sono "esternalizzate" a favore di comitati elettorali formati dai candidati nei collegi uninominali e dal candidato premier, della magmatica rete dei movimenti, delle associazioni, dei circoli o club, dei *think tanks*, delle arene virtuali sul web. In ultima analisi, quindi, la coalizione non esiste (in termini di alterità strutturale) ma si vede in televisione e sul web, "personificata" nel leader nazionale e nel gruppo dirigente di coalizione, o se vogliamo esiste come rete di norme comuni, ma non come struttura autonoma rispetto ai partiti⁹⁴. Dalla solidificazione di tipo normativo, piuttosto che istituzionale, delle coalizioni, discende che non è possibile individuare elementi organizzativi riconducibili alle categorie del *party on the ground*, del *party in central office* e del *party in public office*, con le conseguenze che ne derivano sul piano funzionale. Così l'assenza di un *party on the ground* rende più difficile l'appello alla base da parte del leader, anche se designato in base a elezioni primarie, secondo una dinamica evidenziata con riferimento al *cartel party*⁹⁵; l'assenza di un *party in central office* e di un *party in public office* di coalizione ha reso difficile la formazione di "coalizioni dominanti" interne alle alleanze, ovvero di una dialettica interna maggioranza-minoranza, così come di regole per la sostituzione del leader di coalizione.

elettorali per il rinnovo della Camera dei deputati è ripartito, in base ai voti conseguiti nell'arena proporzionale, tra i partiti e i movimenti che abbiano superato la soglia dell'1 % dei voti validamente espressi sul piano nazionale. Una soglia così bassa per l'accesso al finanziamento pubblico non solo non disincentiva il processo di istituzionalizzazione delle coalizioni, ma incoraggia i soggetti politici minori – anche quando non siano idonei a superare le soglie di sbarramento – a evitare le fusioni al fine di accedere singolarmente al finanziamento pubblico (sulla disciplina del finanziamento pubblico dei partiti, cfr. L. VIOLANTE, *Il futuro dei Parlamenti*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., pp. LIII ss.) Analoghi effetti destrutturanti le coalizioni sono riconducibili alla legge 250 del 1990 sul finanziamento dei giornali politici, che consentiva a un giornale che si autoqualificasse nella prima pagina come testata di un soggetto politico, laddove la forza politica avesse avuto almeno un rappresentante in una delle Camere e un rappresentante nel Parlamento europeo, oppure almeno due rappresentanti nel Parlamento italiano, di accedere al finanziamento, previa autocertificazione da parte dei parlamentari circa l'effettiva esistenza del soggetto politico. La legge n. 224 del 1998 ha modificato tale disciplina, prevedendo il diritto al finanziamento per i giornali dei soggetti politici che abbiano un gruppo parlamentare in almeno una delle Camere, oppure anche al Parlamento europeo, in questo caso se contano almeno su un eletto nel Parlamento italiano: cfr. L. VIOLANTE, *Il futuro dei Parlamenti*, cit., p. LIV.

⁹⁴ Il requisito dell'organizzazione, tradizionalmente considerato come ineludibile per qualificare un soggetto politico come partito (cfr. G. SARTORI, *Parties and Party Systems*, Cambridge University press, Cambridge, London, New York, Melbourne, 1976, p. 284), non dovrebbe tuttavia essere sopravvalutato, poiché negli anni Ottanta e Novanta si è assistito ad una generale tendenza alla deistituzionalizzazione dei partiti burocratici, a una minore influenza della base degli iscritti e a una progressiva esternalizzazione di funzioni fondamentali, come l'elaborazione dei programmi di partito: su queste trasformazioni, cfr. A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, cit., pp. 477 ss. e A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, cit., p. 5. Sull'influenza della televisione nella presidenzializzazione dei partiti, v. P. WEBB-T. POGUNTKE, *The presidentialization of contemporary democratic politics: evidence, causes, and consequences*, cit., p. 349.

⁹⁵ Su questa dinamica v. P. WEBB-T. POGUNTKE, *The presidentialization of contemporary democratic politics: evidence, causes, and consequences*, cit., pp. 336 ss., 340.

La sostanziale carenza di quel momento che, con Hauriou, abbiamo definito “incorporamento”, è un chiaro indizio della debolezza istituzionale delle coalizioni. L’istituzionalizzazione è infatti un *quantum* misurabile: l’adattabilità, la complessità, l’autonomia e la coerenza delle organizzazioni e delle procedure, sono indice di elevata istituzionalizzazione; il loro contrario – la rigidità, la semplicità, la dipendenza o vulnerabilità rispetto agli interessi esterni, la divisione interna – sono indice di bassa istituzionalizzazione⁹⁶. In base a questi criteri, le coalizioni metapartito sono da qualificarsi come istituzioni (o protoistituzioni) deboli. La scarsa adattabilità delle stesse si desume dalla loro giovane età (generalmente, le organizzazioni giovani sono rigide) e dalla mancata successione di generazioni di classi dirigenti (che consente la separazione dell’organizzazione dai fondatori). Gli altri tre indici di debolezza istituzionale discendono direttamente dal difetto di “incorporamento”: le coalizioni sono entità semplici nella struttura, poiché sono sostanzialmente carenti di un apparato; esse non sono autonome, in quanto dato il loro profilo “pigliatutto” sono sensibili alle pressioni dei soggetti portatori di interessi, e sono altresì strettamente interdipendenti – *vivono* attraverso - i partiti e i gruppi parlamentari; infine, le coalizioni hanno una coerenza interna relativamente bassa, in quanto sono caratterizzate dalla divisione in fazioni interne.

Tali considerazioni, unitamente ad altri elementi quali la centralità dei fini nella vita della coalizione e l’assenza di subculture radicate, ci inducono a evidenziare analogie con i partiti di comitati di matrice statunitense. Occorre però rimarcare che nelle coalizioni tali caratteri sono convissuti, dalla XII alla XIV legislatura, con due elementi di istituzionalizzazione forte: 1) sul piano dell’offerta elettorale, una selezione delle candidature accentrata e disciplinata (almeno in parte) da regole di coalizione⁹⁷; 2) sul piano della domanda elettorale, la fusione dei voti degli elettori, contaminati dalla confluenza su un unico contrassegno elettorale nei collegi uninominali. Di conseguenza, le coalizioni sono “superpartiti” assimilabili, sotto il profilo strutturale, ai partiti americani, e sotto il profilo funzionale ai partiti britannici, ovvero a partiti *parliamentary fit* coesi nel sostenere il Governo⁹⁸. Dall’ambiguità di questo peculiare assetto strutturale-funzionale derivano conseguenze in ordine alla posizione costituzionale del Presidente del Consiglio e al rapporto tra maggioranza e opposizione. Da una parte, il multipartitismo estremo e l’elevata polarizzazione ideologica hanno imposto ai Capi di Governo nella XIII e XIV legislatura di perseguire la mediazione tra le diverse anime della coalizione, rinunciando a una “verticalizzazione” dei rapporti tra Presidente del Consiglio ed eletti propria delle forme di governo a bipartitismo rigido e a

⁹⁶ In questo senso S. P. HUNTINGTON, *Political development and political decay*, cit., p. 394 ss.; i senso sostanzialmente analogo v., altresì, A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, cit., pp. 118 ss., secondo cui sono almeno cinque gli indicatori di una istituzionalizzazione forte: 1) la presenza di un forte apparato centrale; 2) la tendenziale omogeneità tra il centro del partito e le sue unità organizzative gerarchicamente subordinate, di cui questo si compone; 3) l’esistenza di un sistema di finanziamento diversificato e regolare; 4) i predominio del partito sulle organizzazioni collaterali esterne; la tendenziale corrispondenza tra norme statutarie e “costituzione materiale” del partito.

⁹⁷ Sulle differenze nella selezione delle candidature nei partiti britannici e americani, v. M. DUVERGER, *I partiti politici*, cit, pp. 27-271, secondo cui nei primi il centro è forte e si riserva la ratifica della candidature, mentre nei secondi, di fatto, al di sopra del livello statale non vi è niente e i comitati elettorali sono molto indipendenti.

⁹⁸ Sul partito *parliamentary fit* v. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 116.

multipartitismo temperato: a conferma di ciò, si ricordi che il tentativo di costruire una “coalizione dominante” interna alla coalizione ha portato nel 1998 alla crisi del Governo Prodi I e, nel 2004, alle dimissioni del Ministro dell’economia Tremonti e alla sostituzione di alcuni Ministri per correggere i rapporti di forza nell’esecutivo. Dall’altra l’accentramento delle candidature, seppur temperato dall’influenza dei partiti nella selezione dei candidati e dal radicamento dei candidati in alcuni collegi uninominali, ha alimentato una competizione “avversariale” tra maggioranza e opposizione, incrementato la disciplina “di coalizione” e rafforzato il Governo e il Presidente del Consiglio nella formazione dell’indirizzo politico. In sintesi, elementi di istituzionalizzazione debole (in particolare, la divisione in fazioni) erano temperati da elementi di istituzionalizzazione forte (la selezione accentrata e almeno in parte unificata delle candidature)⁹⁹.

9) Differenze nei percorsi dell’istituzionalizzazione delle coalizioni tra XII e XIV legislatura.

Sino a questo punto abbiamo messo in evidenza i caratteri comuni dei processi di istituzionalizzazione. Esistono, tuttavia, differenze organizzative e culturali tra i partiti federati, da cui sono derivati processi di istituzionalizzazione parzialmente diversi, anche se con esiti, in ultima analisi, non dissimili. A nostro avviso, con riferimento alle coalizioni elettorali è dato ravvisare due percorsi di solidificazione: la via *istituzionale*, che postula la fondazione di un centro unitario per la composizione degli interessi e la definizione delle strategie, in funzione della rappresentazione dell’interesse generale nelle istituzioni; la via *contrattuale*, che postula la regolazione del conflitto tra i partiti senza la fondazione di un partito centrale e, quindi, reca con sé una preminente connotazione di scambio tra gli stessi¹⁰⁰.

Nella coalizione di centro-sinistra, a tendenze volte a salvaguardare l’autonomia partitica si è contrapposta un’idea di coalizione come *istituzione*, da rafforzare attraverso la formalizzazione di strutture e regole per la selezione del leader, dei candidati e la determinazione delle *policies*. Concorrono a spiegare il favor per la “personificazione”, condiviso con alterne fortune da una parte dei gruppi dirigenti, il miglior rendimento delle coalizioni di centro-sinistra nei collegi uninominali piuttosto che nell’arena proporzionale; il conseguente interesse di candidati ed eletti di centro-

⁹⁹ Sul punto v. anche A. DI VIRGILIO, *Nuovo sistema elettorale e strategie di competizione*, cit., pp. 192-193, secondo cui fra il 1994 e il 2001 la politica delle alleanze elettorali presenta la struttura dei *nested games*. Vi convivono una faccia cooperativa e una faccia competitiva. Quando costruiscono una coalizione e quando, all’interno di essa, adottano scelte di *defezione*, *lealtà*, *protesta*, i partiti giocano infatti su due livelli, distinti e interconnessi: i rapporti di forza *fra* le coalizioni e i rapporti di forza *nelle* coalizioni?”.

¹⁰⁰ Tali differenze di solidificazione istituzionale sono riconducibili a due diversi modi di interpretare la posizione costituzionale delle coalizioni. Secondo una prima impostazione, la centralità dell’accordo di coalizione nelle dinamiche costituzionali è espressione della resistenza dell’area del mercato e del “contratto” (Miglio), o altresì può essere concepita come una sorta di costante adeguamento del “contratto sociale”, in un contesto in cui lo Stato si è convertito in garante delle grandi contrattazioni tra soggetti politico-sociali semi-indipendenti (Bobbio). Secondo una seconda impostazione, invece, nello stato pluriclasse, l’accordo di coalizione solidifica il consenso tra i gruppi sociali su singoli punti e costituisce la preconditione dell’azione dello Stato (Capograssi). La prima impostazione riduce l’accordo di coalizione a *strumento di scambio* tra gruppi in competizione, di cui lo Stato è garante; nel secondo caso, invece, l’accordo di coalizione costituisce lo strumento di *rappresentazione di un interesse generale*, di cui gli atti formali dello Stato sono espressione: per la ricostruzione di questi orientamenti v. M. CARDUCCI, *L’accordo di coalizione*, cit., p. 30.

sinistra nei collegi uninominali al rafforzamento dell'identità di coalizione; la tradizione di collaborazione politica e parlamentare tra i grandi partiti di massa, di cui tutti i partiti della coalizione sono eredi; l'impulso proveniente da alcune personalità emergenti delle amministrazioni locali e regionali, dei sindacati, delle associazioni, dei movimenti, della "società civile", per le quali i processi unitari potevano essere un'opportunità per disarticolare la centralità dei gruppi dirigenti di partito consolidati; la presenza di candidati alla Presidenza del Consiglio che hanno promosso la "personificazione" al fine di rafforzare la propria leadership e indebolire quella dei segretari di partito. Tale processo ha incontrato un limite nell'opposto interesse di parte dei gruppi dirigenti dei due maggiori partiti della coalizione – i DS e il PPI nella XIII legislatura, i DS e la Margherita nella XIV legislatura¹⁰¹ – a una stabilizzazione *contrattuale* della coalizione attraverso regole che, pur consentendo il necessario coordinamento, non comportassero la dissoluzione dell'autonomia partitica e il conseguente rimescolamento dei gruppi dirigenti di partito. La tensione tra queste istanze contrapposte ha percorso le vicende della coalizione di centro-sinistra dal 1995 fino alla XV legislatura. Divenuta manifesta la difficoltà di perfezionare l'istituzionalizzazione della coalizione "allargata" a causa della sua eccessiva polarizzazione interna, tra la XIV e la XV legislatura si è sperimentata la costituzione di un'alleanza più stretta tra i partiti di ispirazione riformista, culminata nella fondazione del partito democratico nella XV legislatura, che ha avuto come conseguenza l'avvio di un analogo processo di aggregazione tra i partiti della sinistra radicale¹⁰².

¹⁰¹ Con riferimento ai DS, cfr. R. DE ROSA, *Partito democratico della sinistra. Democratici di sinistra*, cit., p. 91.

¹⁰² La costruzione di un embrionale *party on the ground* dell'Ulivo prese avvio nella XII legislatura, con la candidatura di Prodi a Presidente del Consiglio e la fondazione da parte di questi, il 10 febbraio 1995 a Bologna, del "Comitato per l'Italia che vogliamo", sede centrale di un sistema di comitati locali costituiti in base a una logica reticolare, piuttosto che piramidale, secondo questi principi: 1) i comitati dovevano essere fondati spontaneamente dai cittadini; 2) essi erano non "autorizzati" ma solo "registrati" dal centro; 3) essi potevano scegliere le proprie forme organizzative e si sarebbero autofinanziati; 4) essi dovevano essere composti da non più di trenta persone, per responsabilizzare i propri componenti ed evitare la fondazione di grandi comitati che avrebbero potuto rivendicare un primato rispetto ai piccoli (v. il documento *Ai Comitati per L'Italia che Vogliamo di sostegno alla candidatura di Romano Prodi alla Presidenza del Consiglio*, di Gianclaudio Bressa e Alessandro Parlatore, in <http://www.perlulivo.it/radici/vittorieelettorali/comitati/costituzione/bressa.html>). Il raccordo tra centro e periferia era assicurato dai coordinatori regionali, aventi non una funzione di controllo ma solamente di supporto. Già nell'aprile del 2005, il numero dei comitati era salito a 2000 (v. la lettera di Romano Prodi, pubblicata su La Stampa del 18 aprile 1995, *2000 Comitati di Base sfidano i vecchi Partiti*, in <http://www.perlulivo.it/radici/vittorieelettorali/comitati/2000comi.html>). Scopo dei comitati era quello di promuovere a livello locale la diffusione dei valori e dei programmi dell'Ulivo e di partecipare alle iniziative nazionali dell'Ulivo: erano, quindi, unità di base diffuse sul territorio e separate dal vertice, prive del potere di determinare indirizzi e di scegliere i gruppi dirigenti, in perfetta aderenza allo schema "stratarchico" del *cartel party*. Un altro strumento di contatto e mediazione tra coalizione-soggetto e cittadini fu anche affidato ai siti internet www.ulivo.it e www.perlulivo.it: lo stesso Romano Prodi riconobbe l'importanza del web nella nascita e consolidamento della coalizione (si veda il documento *Romano Prodi saluta Internet*, Bologna 27 maggio 1995, in <http://www.perlulivo.it/radici/vittorieelettorali/inizio/lavoroinrete.html>). Infine, nel processo di costruzione di una coalizione "reticolare", non esclusiva espressione dei partiti coalizzati, rilevanti furono anche associazioni, pubblicazioni, siti personali, *mailing list* collaterali perché riconducibili a tale area politico-culturale. Si trattava quindi di una partecipazione essenzialmente deistituzionalizzata, di matrice movimentistica, almeno in parte concorrenziale rispetto a quella, parallela, assicurata dai partiti come evidenziato dallo stesso Prodi ("noi non siamo un nuovo partito politico: l'insieme dei comitati costituisce un movimento di persone che si riconoscono nella linea politico-programmatica e nella leadership di Romano Prodi e che hanno autonomamente deciso di impegnarsi direttamente per sostenerlo. Proprio per questo la nostra organizzazione non può e non deve imitare quella classica di un partito: capi,

controlli, riconoscimenti”: v. *Ai Comitati per L'Italia che Vogliamo di sostegno alla candidatura di Romano Prodi alla Presidenza del Consiglio*, di Gianclaudio Bressa e Alessandro Parlatore, cit.).

Nella XIII legislatura l'Ulivo e Rifondazione comunista conseguirono la maggioranza assoluta nelle Camere, e di conseguenza il tema del rapporto tra dimensione unitaria e autonomia partitica non fu un mero dibattito interno alle strutture, ma coinvolse direttamente il Governo e i gruppi parlamentari.

Per ciò che concerne il partito di base, nel 1998 fu fondato il “movimento per L'ulivo” e iniziò il relativo tesseramento. L'iniziativa ebbe Prodi come protagonista: nel gennaio 1998, questi si pronunciò in senso favorevole alla costruzione di un Ulivo come soggetto nuovo, né strumento elettorale e né partito (“Non possiamo perciò accontentarci di un Ulivo come strumento elettorale, anche se si sta dimostrando uno strumento elettorale inarrestabile e dove si perde è solo dove non si riesce, per personalismi imperdonabili, a costruire l'Ulivo condiviso. Io non ho pensato a l'Ulivo per vincere le elezioni, ma per coagulare le forze in grado di risanare e ammodernare il Paese preservando i valori di giustizia e di solidarietà sociale. Allora non possiamo fermare lo sviluppo dell'Ulivo verso la formazione di un soggetto tutto nuovo, non penso ad un partito, ma ad una puntuale definizione delle aree di sovranità tra partiti e coalizione. Occorre definire forze e regole della partecipazione e della formazione della politica e della leadership. Per questo stiamo lavorando assieme ai partiti per definire una carta organizzativa che ci porti con la necessaria gradualità a costruire l'Ulivo come soggetto politico”: v. *Il Governo de L'Ulivo: Romano Prodi e il viaggio de L'Ulivo: si riparte dalla prima tappa*. 17 gennaio 1998, <http://www.perlulivo.it/radici/governo/tricase/index.html>).

La costruzione di un ufficio centrale di coalizione rimase sostanzialmente sulla carta. Il 4 aprile a Bologna, il Consiglio nazionale del Movimento per l'Ulivo approvò un documento in cui ribadì l'esigenza che il Movimento per l'Ulivo, lungi dal divenire una mera componente della coalizione dell'Ulivo, fungesse da pungolo per la coalizione e ne stimolasse la sedimentazione della sua autonoma soggettività politica (cfr. <http://www.perlulivo.it/radici/movimento/cn0498/index.html>). Il 21 aprile 1998 si ebbe la prima convocazione del comitato nazionale di coordinamento de l'Ulivo, avente il compito di elaborare le linee di indirizzo dell'azione dell'Ulivo sia per quanto riguarda le istituzioni che per quanto riguarda la presenza nella società. Del Comitato facevano parte rappresentanze dei parlamentari eletti sotto il simbolo de L'Ulivo presenti nel Parlamento nazionale, parlamentari europei e un'ampia rappresentanza delle autonomie locali: un ufficio centrale compenetrato, quindi, con l'Ulivo in *public office*, secondo lo schema del *cartel party*. Lo stesso comitato definì l'Ulivo non solo come un'alleanza tra partiti, ma anche come un'alleanza di forze, organizzazioni della società civile e di singoli cittadini (v. *Speciale insediamento. Walter Veltroni commenta l'avvenuto insediamento del Consiglio nazionale di coordinamento de L'Ulivo*. Roma, 21 aprile 1998, <http://www.perlulivo.it/radici/movimento/comitatonazionale/insediamentoveltroni.html>) Nella riunione del comitato del 5 maggio 1998, fu decisa la formazione di un esecutivo de l'Ulivo, composto da 18 membri, tra i quali lo stesso Prodi e diverse personalità di primo piano, come i segretari di DS e PPI D'Alema e Marini. Il comitato di coordinamento fu poi convocato altre due volte, prima della crisi del Governo Prodi, il 26 maggio e il 4 settembre 1998. Sempre nella direzione dell'istituzionalizzazione di un *central office* deve essere altresì segnalata la fondazione di una scuola quadri dell'Ulivo. Infine, tra le manifestazioni comunitarie di coalizione vi fu, nei giorni 8 e 9 marzo 1998, un seminario tra politici e intellettuali tenuto nel Castello di Gargonza sul ruolo degli intellettuali, i valori e la partecipazione nella politica contemporanea.

Ciò nondimeno, nel primo biennio della XIII legislatura, la formalizzazione di procedure di *coalition governance* era in parte resa superflua dal fatto che il leader dell'Ulivo era anche Presidente del Consiglio; inoltre, essa era comunque osteggiata da segmenti dei partiti maggiori. Pertanto, l'azione collettiva dell'Ulivo rimase limitata alla dimensione del *party in public office*, e si esaurì sostanzialmente nel rapporto tra il Governo Prodi I, i partiti della coalizione e i gruppi parlamentari. Tale antagonismo ebbe come principali interpreti da una parte il fondatore dell'Ulivo Romano Prodi e gli altri componenti dell'esecutivo da lui presieduto, che sostenevano l'idea del Governo come organo a direzione ristretta e accentrata della coalizione, e dall'altra il segretario del PDS-DS D'Alema, che rivendicava ai partiti un potere di condizionamento assimilabile a quello esistito nei Governi di coalizione “vecchio stile” (sul Governo Prodi come Governo “coalizionale”, in antitesi con il Governo D'Alema I, considerato un classico Governo di coalizione, cfr. S. FABBRINI, *Dal Governo Prodi al Governo D'Alema: continuità o discontinuità?*, in D. HINE - S. VASSALLO (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 99*, il Mulino, Bologna, 1999, pp. 141 ss.) Non a caso, nel luglio del 1998, tre mesi prima della crisi del Governo Prodi I, il sindaco di Roma Rutelli lamentò che l'Ulivo aveva eletto un coordinamento di 80 membri e un esecutivo di 18, ma che questo esecutivo non era mai stato convocato (cfr. *Corriere della Sera*, 25 luglio 1998, p. 9, *La coalizione non Va. Credibilità di Prodi a rischio*, di A. Macaluso). Alla crisi del Governo Prodi I fece seguito la formazione del Governo D'Alema I, espressione di una coalizione di matrice post-elettorale che includeva anche l'UDR, neonato partito parlamentare fondato da Cossiga con il concorso di parlamentari eletti nella coalizione di centro-destra. In questa fase il Presidente del Consiglio D'Alema dovette mediare tra le posizioni di Cossiga, secondo cui la formazione del Governo D'Alema aveva comportato la fine dell'Ulivo, e quelle dei Democratici, neonato soggetto politico che propugnava il rilancio del processo di istituzionalizzazione. Emblematica in questa fase fu la *querelle* sulla denominazione della coalizione: secondo Cossiga, con la formazione del Governo D'Alema I a una coalizione di “centrosinistra” era subentrata una coalizione di “centro-sinistra”, ovvero a una coalizione elettorale “superpartito” aveva fatto seguito un'alleanza post-elettorale tra partiti

indipendenti di centro e di sinistra. Tra il 1999 e il 2000 la dissoluzione dell'UDR, la fondazione da parte di Mastella dell'UDEUR e da parte di Cossiga dell'UPR, la crisi dei Governi D'Alema I e D'Alema II e la formazione del Governo Amato II sancirono la fine del progetto di dividere le componenti di "centro" della coalizione da quelle di "sinistra" e diedero nuova linfa, soprattutto nella prospettiva della consultazione elettorale del 2001, al disegno di strutturazione unitaria della coalizione.

La dialettica tra unità di coalizione e pluralismo partitico percorse il centro-sinistra anche nella XIV legislatura. In questi cinque anni la coalizione di centro-sinistra, trovandosi all'opposizione, non ebbe più nel Consiglio dei Ministri una stanza di compensazione delle proprie componenti interne e fu costretta a ripensarsi. La novità registrata in questa stagione fu la rivendicazione di un ruolo "costituente" da parte del *party on the ground*. Nel corso della XIII legislatura si era assistito a una dinamica stratacchica, nel segno di una sostanziale autonomia e separazione tra il *party on the ground* dei comitati, il *party in central office* costituito dal comitato nazionale di coordinamento, dal Consiglio nazionale e dall'esecutivo dell'Ulivo, e il *party in public office* formato dai gruppi parlamentari e dal Governo: tale separazione, tuttavia, era attenuata dalla presenza al Governo del gruppo dirigente della coalizione. Nel corso della XIV legislatura, il partito di base della coalizione rivendicò un ruolo da protagonista dell'istituzionalizzazione della coalizione, in particolare mediante l'adozione di procedure per la selezione delle candidature. Tale azione fu parallela, come si vedrà, a quella compiuta da numerosi eletti in *public office*, ma entrambi gli sforzi non produssero, tuttavia, l'esito auspicato. L'azione dei comitati dell'Ulivo prese avvio con la prima riunione nazionale, tenuta a Chianciano il 26 e 27 ottobre 2002, in cui i comitati rivendicarono un ruolo centrale nell'istituzionalizzazione dell'Ulivo, che avrebbe dovuto contemperare tre anime: i partiti, gli eletti e il mondo dell'associazionismo dell'Ulivo. Nella propria relazione, Stefano Ceccanti ribadì la natura necessariamente formale e procedurale della coalizione, con un accento particolare sulle procedure per la selezione delle candidature ("una coalizione che non si vuole e non si può fondare su un abnorme impero mediatico ed economico ha bisogno di regole e procedure perché altrimenti le manca l'*ubi consistam*, le manca un principio ordinatore Il sostanzialismo se lo può permettere la Casa delle libertà, noi oggi abbiamo bisogno dell'Ulivo procedurale perché di contenuti ne abbiamo già a sufficienza: ci mancano le regole per scegliere tra di stessi"). In tale prima riunione fu deciso che in una riunione successiva, tenuta il 30 novembre 2002, si sarebbero scritte le regole di vita nell'Ulivo (modalità di adesione, procedure interne e soprattutto regole per le elezioni primarie) e che ci si sarebbe impegnati per allargare il consenso oltre i confini dei partiti e per offrire una occasione di partecipazione e di ascolto ai cittadini e agli elettori dell'Ulivo. Nella riunione del 30 novembre 2002 fu approvato, da parte delle associazioni e dei comitati intervenuti, un progetto di manifesto che proponeva la convocazione di una costituente per l'Ulivo, ribadiva la necessità di costruire la coalizione sulla base dei partiti, degli eletti e delle realtà associative e prefigurava una struttura federale e aperta alla società civile.

Anche la storia del *party in public office* dell'Ulivo nella XIV legislatura è storia di divisioni strategiche e di ricerca di una maggiore istituzionalizzazione. La coalizione, non avendo più la maggioranza nelle Camere, era priva di una cabina di regia e poteva limitarsi ad astenersi dal presentare proposte unitarie alternative, beneficiando del "privilegio dell'opposizione". Pertanto, la coalizione di centro-sinistra seguì un indirizzo tendenzialmente unitario sulle questioni istituzionali (dall'opposizione alle leggi *ad personam* a quella relativa la revisione della seconda parte della Costituzione); si ebbero, invece, importanti divisioni sulla politica estera. Nell'ottobre del 2002 furono presentate cinque diverse mozioni sull'invio di truppe in Afghanistan; il 19 febbraio 2003, sulla risoluzione relativa alla guerra in Iraq, Verdi, Comunisti italiani e "correntone" DS votarono sia la mozione dell'Ulivo sia quella di Rifondazione comunista; il 20 febbraio 2003, sul rifinanziamento della missione in Afghanistan, il "correntone" DS si astenne, mentre Verdi e Comunisti italiani votarono assieme a Rifondazione comunista. Anche sul terreno delle politiche economiche e sociali, dalla riforma del mercato del lavoro alla riforma della previdenza, l'opposizione - pur senza dividersi - non riuscì a contrapporre all'iniziativa politica dell'esecutivo alcuna proposta alternativa, verosimilmente non solo per scelta politica ma anche a causa delle divisioni tra componenti riformiste e massimaliste all'interno della maggioranza. Sulle strategie politiche della coalizione di centro-sinistra nella XIV legislatura, v. M. SALVATI, *Ulivo: morte o trasfigurazione?*, cit., pp. 61 ss.

Un tentativo importante di "solidificazione" della coalizione *in public office* fu perseguito dal Gruppo "Artemide", così denominato perché a partire dal gennaio 2002 in questo albergo di Roma incominciarono a tenersi le riunioni di parlamentari di opposizione interessati a contrastare le iniziative di Governo con proposte alternative. Iniziata come riunione di poche decine di parlamentari, essa giunse a riunire 100-150 persone nella primavera-estate del 2002. Dato il successo dell'iniziativa, 180 parlamentari rivolsero un appello ai segretari dei partiti dell'Ulivo affinché convocassero un'Assemblea degli eletti dell'Ulivo a cariche nazionali e locali, al fine di redigere regole per consolidare la coalizione mediante la costituzione di gruppi unitari, l'istituzione della figura del portavoce e la definizione delle regole per l'elezione degli stessi. Una bozza di regolamento dell'assemblea degli eletti Ulivo fu presentata dal capigruppo dell'Ulivo nel novembre del 2002. Tale bozza, la cui efficacia era limitata alla XIV legislatura, disciplinava tre organi della "coalizione parlamentare dell'Ulivo": l'assemblea dei parlamentari, la conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari e il portavoce unico di coalizione in ciascuna Camera, previsto però come mera possibilità e non come obbligo. L'assemblea dei parlamentari era concepita come il principale organo di indirizzo, competente a definire la linea della coalizione, tendenzialmente all'unanimità, e solo in via eccezionale, come *extrema ratio*, a maggioranza del 60 % degli aventi diritto, fermo restando, tuttavia, il diritto dei dissenzienti di esprimere nelle Assemblee

Il processo di istituzionalizzazione della coalizione di centro-destra ha assunto connotati differenti. La stabilizzazione della coalizione non sembra mai esser stata concepita come strumentale all'*incorporamento*: la sua matrice è stata quindi di tipo *contrattuale*. Anche la coalizione di centro-destra ha osservato un'articolata rete di regole informali e formali volte a contemperare, nei processi politici, pluralismo partitico, unità di coalizione e rapporti tra questi soggetti e le istituzioni; fino alla XV legislatura non vi è stata, tuttavia, da parte di alcun partito della coalizione, una spinta alla "solidificazione" dell'alleanza. In primo luogo, infatti, i partiti coalizzati apparivano troppo distanti sul piano ideologico e storico; inoltre, la coalizione come soggetto unitario rivelava, a differenza di quanto accaduto nella coalizione di centro-sinistra, un peggior rendimento nei collegi uninominali rispetto alla somma dei voti ottenuti dai partiti della coalizione nell'arena proporzionale; infine, l'istanza unitaria era assicurata dal suo leader Berlusconi, che in

parlamentari un voto conforme alla propria linea dissidente. La conferenza dei Presidenti dei gruppi e, qualora eletti, i portavoce, avrebbero avuto il compito di coordinare gli eletti nei lavori parlamentari. Si prevedeva altresì che, nel caso di consenso unanime, la posizione della coalizione potesse essere espressa da parte di un solo parlamentare; era inoltre disciplinata l'elezione del portavoce e l'eventuale inclusione nella coalizione di nuovi gruppi parlamentari o componenti politiche del gruppo misto. Tale bozza fu approvata dall'assemblea dei parlamentari dell'Ulivo il 23 dicembre 2002, con la sola opposizione degli eletti dell'UDEUR. Il passo successivo sarebbe dovuto essere la convocazione dell'Assemblea nazionale, che avrebbe dovuto scrivere le regole per la strutturazione dell'Ulivo sul territorio e l'elezione del portavoce della coalizione. Tale riunione, inizialmente indetta per il 13 aprile 2003, non fu mai convocata a causa dell'opposizione dei partiti della sinistra radicale e dell'UDEUR. In ultima analisi, quindi, l'adozione di regole per la strutturazione della coalizione e la formazione di una strategia politica unitaria – passo che avremmo potuto considerare equivalente all'"incorporamento" della teoria di Hauriou – non fu mai realizzata a causa dell'opposizione di una parte dei partiti che, verosimilmente, si sarebbe trovata in minoranza nei processi decisionali (sulla vicenda del gruppo Artemide, v. M. SALVATI, *Ulivo: morte o trasfigurazione?*, cit., pp. 71 ss.; sul regolamento per l'Assemblea dei parlamentari dell'Ulivo, cfr. G. RIZZONI, *Un nuovo tentativo di "stabilizzazione dell'opposizione": lo statuto della coalizione parlamentare dell'Ulivo*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it).

Verosimilmente proprio il fallimento del tentativo del gruppo "Artemide" rilanciò il processo di istituzionalizzazione in una dimensione diversa. Prendendosi atto della doppia anima – riformista e radicale – che da sempre percorre la sinistra italiana, si è perseguita la costituzione di un soggetto unitario tra i partiti riformisti che potesse esercitare un ruolo egemone. Il primo atto di questo processo fu la presentazione di una lista unitaria per le elezioni europee del 2004, proposta da Romano Prodi in un'intervista del 19 luglio 2003 al Corriere della Sera e deliberata il 14 febbraio 2004 da DL, DS, SDI e Repubblicani europei: il simbolo dell'Ulivo, di conseguenza, da contrassegno della coalizione "allargata" nel 1996 e nel 2001 (con l'unica esclusione di Rifondazione comunista), divenne il simbolo elettorale del cerchio ristretto dei partiti di ispirazione riformista che si proponevano di dare vita, in prospettiva, ad un partito unico: sulla presentazione della lista unitaria, cfr. M. DONOVAN, *Gli equilibri politici dopo le elezioni di giugno*, in C. GUARNIERI e J. L. NEWELL (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 2005*, Il Mulino, Bologna, 2005, dice p. 73.

Il non pienamente felice risultato elettorale della lista "Uniti nell'Ulivo" nel 2004 (31,1 % dei suffragi, esattamente quanto conseguito da DS e Margherita nell'arena proporzionale alle elezioni politiche del 2001, senza considerare i consensi dello SDI), tuttavia, rilanciò in qualche misura l'autonomia partitica. Dopo l'18 ottobre 2004 fu decisa la costituzione di un'ampia alleanza con gli altri partiti di centro-sinistra, denominata Grande alleanza democratica (GAD), mentre nel 2005 fu lanciato il progetto della federazione tra DS, DL e SDI (la cosiddetta "FED": sulle vicende di "FED" e "GAD", v. M. DONOVAN, *Gli equilibri politici dopo le elezioni di giugno*, cit., p. 76). Nel febbraio 2005 fu presentato il nuovo nome e simbolo della coalizione allargata di centro-sinistra (l'Unione). Anche in occasione delle elezioni regionali del 2005 l'esperimento della lista unitaria tra DS, Margherita e SDI venne ripetuto in varie Regioni (Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Basilicata, Lombardia, Veneto). Infine una lista unitaria, inclusiva solo di DS e DL, fu presentata nelle circoscrizioni elettorali per la Camera dei deputati alle elezioni politiche del 2006. Il buon risultato della lista unitaria alle elezioni del 2006 – in controtendenza con una storia costituzionale in cui le fusioni hanno di regola condotto ad una perdita di voti (sul punto, cfr. G. GALLI, *I partiti politici italiani*, cit., p. 351), ha dato nuovo impulso alla fondazione del partito democratico e, di conseguenza, al processo di federalizzazione dei partiti della sinistra radicale. Sulla coalizione dell'Unione nella XV legislatura, qualificata come alleanza tra una coalizione istituzionalizzata di partiti riformisti (la lista unitaria dell'Ulivo alla Camera dei deputati) e altri partiti di sinistra radicale, resa necessaria dai vincoli posti dalla legge elettorale, v. G. BRUNELLI, *Il centrosinistra senza il maggioritario*, il Mulino, 6/2005, pp. 1095-1096.

virtù del suo peso elettorale e dei suoi influenti mezzi economici e di comunicazione ne costituiva il criterio ordinatore, sia pure in rapporto dialettico con i gruppi dirigenti dei partiti dell'alleanza¹⁰³. Solo sul finire della XIV legislatura, constatato il declino elettorale della coalizione e avvertita l'esigenza di superare le divisioni interne mediante una più solida struttura, Berlusconi propose la fondazione di un partito unico, senza tuttavia riuscire a promuovere tale processo a causa della contrarietà degli alleati. L'entrata in vigore della disciplina elettorale del 2005, unitamente alla perdita della maggioranza nelle Camere, ha alimentato le divisioni tra i partiti della coalizione prima con la dissociazione dell'UDC dagli altri partiti della coalizione e poi con la decisione di Berlusconi di fondare un nuovo partito (il popolo della libertà), nelle cui liste per le elezioni politiche del 2008 sono confluiti Forza Italia e Alleanza nazionale, con esclusione dell'UDC e della Lega Nord (quest'ultima, però, con il PDL ha concluso un'alleanza elettorale).

10) Le coalizioni elettorali "di seconda generazione": la XV legislatura.

L'entrata in vigore della disciplina elettorale del 2005 ha causato importanti trasformazioni nel fenomeno coalizione. L'eliminazione dei collegi uninominali per l'elezione dei $\frac{3}{4}$ dei deputati e la totalità dei senatori ha fatto venir meno la fusione dei bacini elettorali dei partiti, che incentivava la coesione interna alla coalizione ed era, quindi, un fattore di correzione della debolezza istituzionale. Al contrario, l'adozione del voto di lista alle elezioni politiche incoraggia la formazione di "coalizioni larghe" e polarizzate, nonché il *free riding* partitico, fenomeni solo parzialmente corretti dall'introduzione dei premi di maggioranza¹⁰⁴.

¹⁰³ L'evoluzione della coalizione di centro-destra tra la XII e la XIV legislatura sembra confermare questa dinamica. Se consideriamo la situazione del 2001, all'inizio della XIV legislatura, nel momento in cui la coalizione diveniva maggioritaria nelle Camere, non sembra sia possibile individuare alcun partito di base o ufficio centrale, neppure a uno stadio embrionale, distinto da quello dei partiti coalizzati. Lo schema confederale sembra essere dominante rispetto a quello federale. Esistevano infatti club e circoli, riconducibili però ai singoli partiti piuttosto che alla coalizione. Esisteva una *mailing list*, un forum club casa delle libertà, la partecipazione individuale all'agorà di coalizione sul web era garantita, ma il momento associativo-partecipativo si manifestava – a causa della maggiore vocazione all'autonomia dei partiti – più con riferimento ai partiti che con riferimento alla coalizione. Sul primato del leader nella coalizione di centro-destra e sulle conseguenze nel funzionamento della forma di governo nella XIV legislatura, cfr. P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo*, cit., p. 205 e A. PIZZORUSSO, *Postfazione*, in *Commentario alla Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale. 1994-2005*, Zanichelli, Bologna, società editrice del Foro italiano, Roma, Bologna-Roma, 2006, pp. 504-505; sulla più accentuata presidenzializzazione della politica di centro-destra rispetto a quella di centro-sinistra, cfr. M. CALISE, *Presidentialization, Italian style*, cit., p. 98; P. WEBB-T. POGUNTKE, *The presidentialization of contemporary democratic politics: evidence, causes, and consequences*, cit., p. 345; sul peggior rendimento della coalizione di centro-destra nei collegi uninominali piuttosto che nell'arena proporzionale, v. A. DI VIRGILIO, *Nuovo sistema elettorale e strategie di competizione*, cit., p. 196.

¹⁰⁴ Sul maggior effetto incentivante la coesione del sistema elettorale *plurality* rispetto ai sistemi elettorali proporzionali proiettivi, anche se corretti da premio di maggioranza, cfr. G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, cit., p. 495; G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Jovene, Napoli, 1948, pp. 187 ss.; A. BARBERA, *Fuoriuscire dalla proporzionale*, in *Il politico*, 1991, p. 211 e ID., *Il progetto varato dalla Bicamerale mina l'Ulivo alla radici*, in *Corriere della Sera*, 24 gennaio 1998, p. 9; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 84; A. BARBERA, *Postfazione*, cit., p. 375. Nello stesso senso, con specifico riferimento alle leggi elettorali del 1993 e del 2005, cfr. A. BARBERA, *Una transizione all'indietro*, in *Quad. cost.*, 2006, pp. 89 ss.; ID., *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quad. cost.*, 2006, p. 323; E. BERSELLI, *La Repubblica indistinta*, in il Mulino,

La frantumazione e polarizzazione delle alleanze è incentivata dalla combinazione tra soglie di sbarramento e premi di maggioranza. In primo luogo, infatti, la soglia di sbarramento vigente per le liste coalizzate è inferiore a quella del 4 % prevista dalla disciplina del 1993 per l'arena proporzionale. La legge del 2005 ha previsto che, se la coalizione ha superato la soglia del 10 % dei voti su scala nazionale, la soglia di sbarramento è del 3% al Senato e del 2 % alla Camera (inoltre, per la Camera è prevista un'eccezione a favore della lista che abbia ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale tra quelle che non hanno raggiunto la soglia del 2%)¹⁰⁵. In secondo luogo, non è inibita la presentazione di "liste-cartello", per cui i soggetti minori possono unire le forze e aggirare le soglie di sbarramento¹⁰⁶. Inoltre, la legge prevede l'attribuzione dei premi di maggioranza in base a tutti i voti conseguiti dalle liste coalizzate, anche di quelle che non superino la soglia. Da ciò derivano due conseguenze: la convenienza di costruire alleanze amplissime, anche se internamente polarizzate, con il superamento di ogni residua *conventio ad excludendum*¹⁰⁷; il rafforzamento del potere di ricatto nel *coalition making* delle liste minori, destinate a non superare le soglie di sbarramento: poiché infatti anche un solo voto può rivelarsi decisivo per l'attribuzione dei premi di maggioranza, tali soggetti politici di regola hanno la forza per negoziare un certo numero di posti "di prima fascia" nelle liste dei partiti maggiori¹⁰⁸. Tale

6/2005, p. 1077; I. DIAMANTI-S. VASSALLO, *Un paese diviso a metà*, cit., p. 84; R. D'ALIMONTE, *La riforma elettorale metodo e contenuti*, in www.astridonline.it, cit., p. 4; ID., *Il nuovo sistema elettorale*, cit., p. 64. In senso favorevole rispetto ad un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza, in quanto idoneo a salvaguardare la "politicità della rappresentanza" limitando, però, gli "effetti disgregativi della proporzionale", v. M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in *Pol. Dir.*, 1995, p. 200.

¹⁰⁵ A prescindere da tale disciplina elettorale, secondo alcuni autori il superamento della soglia minima del 2 % comporterebbe l'acquisto dello status di "partito maggiore": cfr. L. BARDI, *Arena elettorale e dinamiche parlamentari nel cambiamento del sistema partitico italiano*, cit., p. 275.

¹⁰⁶ Alle elezioni del 2006 sono state presentate due liste-cartello nella coalizione di centro-destra (la lista "DC-Nuovo PSI" e il cartello autonomista formato da Lega Nord e Movimento per le autonomie) e tre nella coalizione di centro-sinistra (la "Rosa nel pugno" dei Radicali e dello SDI; "Insieme con l'Unione" da parte di Verdi e Comunisti italiani; la "lista L'Ulivo" da parte di DS e Margherita).

¹⁰⁷ Tale tendenza è frutto di un *learning process* iniziato con le elezioni per la XII legislatura (1994): sul punto v. S. BARTOLINI-A. CHIARAMONTE-R. D'ALIMONTE, *Maggioritario finalmente? Il bilancio di tre prove*, in R. D'ALIMONTE - S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario finalmente?*, cit., p. 372, i quali sottolineano che i collegi uninominali in cui il candidato di una delle maggiori coalizioni non era uno dei primi due sono stati 109 alla Camera e 54 al Senato nel 1994, 64 alla Camera e 32 al Senato nel 1996, e solo 6 alla Camera e 3 al Senato nel 2001 (nello stesso senso, da ultimo, v. A. BARBERA, *Una transizione all'indietro*, cit., p. 90). Sul definitivo superamento delle *conventiones ad excludendum* nel 2006, cfr. R. D'ALIMONTE, *La riforma elettorale tra metodo e contenuti*, cit., p. 10, che sottolinea come oltre il 99,1% dei voti e il 99,8% dei seggi siano stati conseguiti dalle coalizioni, mentre i due maggiori partiti (FI e DS) hanno raccolto appena il 40 % dei consensi (nel 2001, il 90 % dei voti alle coalizioni si era tradotto nel 98 % dei seggi: cfr. A. CHIARAMONTE-R. D'ALIMONTE, *Dieci anni di (quasi) maggioritario. Una riforma (quasi) riuscita*, in S. CECCANTI-S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione*, cit., p. 109). Su questa tendenza v. anche L. BARDI, *Arena elettorale e dinamiche parlamentari nel cambiamento del sistema partitico italiano*, cit., p. 278; P. FELTRIN - D. FABRIZIO, *Politiche 2006: risultati e principali tendenze*, in R. MANNHEIMER-P. NATALE, *L'Italia divisa a metà*, Cairo editore, Milano, 2006, pp. 38 ss.; T. GROPPI, *Forma di governo e sistemi elettorali in Italia*, in www.astridonline.it, p. 16; L. MORLINO, *La transizione impossibile?*, in R. DALIMONTE-A. CHIARAMONTE, *Proporzionale ma non solo*, cit., p. 29; R. D'ALIMONTE, *Il nuovo sistema elettorale*, cit., pp. 64, 82; A. DI VIRGILIO, *Nuovo sistema elettorale e strategie di competizione*, cit., p. 198.

¹⁰⁸ Nella coalizione di centro-destra, le liste di Forza Italia hanno incluso diciotto candidati designati da partiti minori quali la DC per le autonomie di Rotondi, Il Nuovo PSI di De Michelis, La Giovane Italia di Stefania Craxi, gli autonomisti di Lombardo, il PRI di La Malfa, i Riformatori liberali e i Pensionati uniti, dei quali quindici sono divenuti parlamentari. Nella coalizione di centro-sinistra, la Lista L'Ulivo (e in un caso la lista DS) hanno ospitato ventitré candidati designati da UDEUR, Progetto Sardegna, Repubblicani europei, Socialisti, PSDI, Pensionati, Alleanza

“donazione” di candidature può tradursi perfino in una sovrarappresentazione delle liste minori qualora queste – come accaduto a UDEUR e Italia dei Valori nel 2006 – superino inaspettatamente la soglia di sbarramento¹⁰⁹.

Il *free riding* partitico è invece incentivato dal superamento dei collegi uninominali e dalla generalizzazione dello scrutinio di lista, per una serie di ragioni: 1) *In vigenza del voto di lista, la vita politica del parlamentare dipende principalmente dal partito*. In vigenza dei collegi uninominali, candidatura e carriera del parlamentare dipendevano dai partiti, ma l’elezione dipendeva dal rendimento della coalizione; al contrario, in vigenza della nuova disciplina elettorale, tanto la candidatura e la carriera, quanto l’elezione del parlamentare discende dai partiti e dall’esito del voto di lista. Dal risultato della coalizione deriva quindi esclusivamente la condizione - certo importante - di parlamentare di maggioranza o di opposizione. 2) *Il voto di lista rafforza l’autonomia partitica rispetto all’unità di coalizione*. In vigenza del sistema elettorale *first past the post*, in presenza di un sistema partitico strutturato, il *swing of pendulum* può mettere a rischio perfino la rielezione dei gruppi dirigenti (e le elezioni hanno verosimilmente un esito disastroso per la maggioranza se sono precedute da una scissione)¹¹⁰. Al contrario, l’elezione con metodo proporzionale non comporta di regola sconvolgimenti nei rapporti di forza tra i partiti, e poco impensierisce i candidati che contano su un consenso consolidato¹¹¹. A ciò si aggiunga che la disciplina elettorale del 2005 prevede liste bloccate, che offrono una garanzia ferrea per la rielezione dei dirigenti e di quei candidati che abbiano l’aspettativa di una “buona” posizione nelle liste elettorali: di conseguenza, il pericolo di non essere rieletti esiste solo per coloro che non hanno un peso sufficiente per essere ricandidati, nonché per i candidati di quei partiti che, esclusi dalle coalizioni, non siano in grado di superare le soglie di sbarramento previste (4% per la Camera, 8 % per il Senato, su base regionale). Infine, a conferma del primato del partito sulla

Lombarda autonoma, Liga Fronte Veneto, Codacons, dieci dei quali sono divenuti parlamentari: cfr. A. DI VIRGILIO, *Nuovo sistema elettorale e strategie di competizione*, cit., pp. 210, 218. Circa l’inadeguatezza del premio di maggioranza a ridurre il numero di attori titolari di potere di veto, cfr. O. MASSARI, *La riforma elettorale tra praticabilità e coerenza*, cit., p. 4.

¹⁰⁹ Cfr. A. DI VIRGILIO, *Nuovo sistema elettorale e strategie di competizione*, cit., p. 217.

¹¹⁰ E’ ad esempio accaduto nel 1997, in occasione della sconfitta dei conservatori e del ritorno al potere dei laburisti di Blair, che sette Ministri e diversi tra *junior Ministers* ed ex Ministri non furono rieletti: sul punto, v. D. CHILDS, *Britain since 1945*, Routledge, London e New York, 1997, p. 302.

¹¹¹ Sul punto, cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., pp. 208 ss., il quale, peraltro, sottolinea come le differenze tra i due scrutini siano meno forti di quanto potrebbe apparire, in quanto anche con i collegi uninominali i leader nazionali raramente perdono il seggio. A nostro avviso, tuttavia, nei collegi marginali, innanzi a un corpo elettorale destrutturato e umorale, può esistere un rischio rielezione perfino per un leader nazionale. Emblematico, a nostro avviso, è il fatto che l’onorevole Tremonti, Ministro delle finanze nel Governo Berlusconi I (XII legislatura) e Ministro dell’economia nei Governi Berlusconi II e III (XIV legislatura), non sia stato eletto nel collegio uninominale alle elezioni per la XIII legislatura e sia entrato nel Parlamento del 1996 solo grazie alla candidatura nell’arena proporzionale: fatto, questo, che aiuta a spiegare l’ostilità manifestata dallo stesso nei confronti delle leggi elettorali maggioritarie nel corso della XIII legislatura e l’impegno dallo stesso profuso per concludere un accordo con la Lega Nord, in virtù del quale numerosi collegi del Nord, classificati come marginali alle elezioni del 1996, divennero collegi sicuri per la coalizione di centro-destra nel 2001. Analogamente, non poté dirsi sicura fino alla fine l’elezione di D’Alema al Parlamento della XIV legislatura, dopo che lo stesso ebbe rinunciato a una candidatura nelle liste proporzionali e optato esclusivamente per il collegio uninominale: sulla vicenda, v. Corriere della Sera, 5 aprile 2001, p. 11, *D’Alema spiazza Veltroni, corre solo a Gallipoli*, di Gianna Fregonara Gianna e Francesco Verderami; Corriere della Sera, 11 aprile 2001, p. 10, *Sfida D’Alema-Mantovano. L’ex premier in vantaggio*.

coalizione, deve essere considerato che mentre in vigore della precedente disciplina l'elettore poteva esercitare il voto disgiunto tra lista di partito (nell'arena proporzionale) e candidato di coalizione (nell'arena maggioritaria)¹¹², al contrario con la nuova disciplina elettorale è costretto a scegliere la coalizione *esclusivamente per il tramite del voto di lista*¹¹³. Da ciò consegue che il successo della coalizione non dipende più in misura dominante dalla conquista, da parte della coalizione-istituzione, di una frazione, anche minoritaria ma decisiva, di elettori "mediani" nei collegi uninominali, ma almeno in pari misura dalla capacità di ciascuna lista di portare i propri elettori alle urne. Il rafforzamento dell'autonomia partitica derivante dalla disciplina elettorale del 2005 non necessariamente si traduce, tuttavia, in una maggiore disciplina degli eletti: sebbene la dinamica bipolare incentivi la coesione della maggioranza, è altresì vero che la relativa destrutturazione del quadro partitico, da cui derivano per i parlamentari prospettive di candidatura e di carriera anche in altri soggetti politici (della stessa coalizione o della coalizione avversa), indebolisce la capacità di irreggimentare le condotte degli eletti¹¹⁴.

In ultima analisi, quindi, la disciplina elettorale del 2005 unisce un incentivo alla formazione delle coalizioni elettorali (i premi di maggioranza) con un disincentivo al rafforzamento istituzionale (il voto di lista). In vigore di una competizione proporzionale nessun soggetto politico – moderato o antagonista - può rinunciare a valorizzare della propria identità, e rispetto a questa esigenza, le istanze della coalizione non possono mai essere predominanti. Ciò è confermato dal fatto che si sono indebolite sia l'idea di impresa comune sottostante la coalizione che le manifestazioni comunitarie. Questo indebolimento è evidente sin dal momento elettorale. Si pensi alla coesistenza, a tratti conflittuale, tra proposte dei singoli partiti e programma di coalizione; si pensi alla concorrenza tra i leader di partito e il capo della coalizione, rappresentata dalla coalizione di centro-destra alle elezioni del 2006 mediante una metafora calcistica ("attacco a tre punte")¹¹⁵; si

¹¹² Sul punto, cfr. D. BALDASSARRI-H. SCHADEE, *Il fascino della coalizione*, cit., pp. 253, 261, che sottolineano come destra e sinistra siano divenute le principali categorie di facilitazione nella scelta del voto; P. CORBETTA-P. SEGATTI, *Un bipolarismo senza radici?*, cit., pp. 125-126; P. CORBETTA-S. VASSALLO, *L'Italia divisa... dalla recessione dalle tasse*, Il Mulino, 3/2006, p. 424, che evidenziano la perdita di voti subita dai partiti che hanno scelto di coalizzarsi: così nel 2006 la Lista Di Pietro è scesa dal 3,9 % dei voti al 2,3 %; la Liga Fronte Veneto aveva ottenuto nel 2001 74.335 voti di lista mentre nel 2006, alleata con l'Unione, è scesa a 22010 voti.

¹¹³ Sul punto, cfr. D. ARGONDISSO, *Proporzionale corretta e bipolarismo*, in www.forumcostituzionale.it, p. 5.

¹¹⁴ Si pensi, ad esempio, alla vicenda del senatore De Gregorio, eletto nella lista dell'Italia dei valori e poi passato alla coalizione di centro-destra, in qualità di parlamentare del soggetto politico "Italiani nel mondo" iscritto al gruppo misto; si pensi, altresì, al senatore dei Comunisti italiani Rossi, divenuto dopo la crisi rientrata del Governo Prodi II del febbraio 2007 senatore del soggetto politico "Movimento politico dei cittadini" all'interno del gruppo misto; si pensi al senatore Follini, uscito dal gruppo parlamentare dell'UDC e passato prima al gruppo misto e poi al gruppo dell'Ulivo; si pensi, altresì, all'opera di "seduzione politica" di Berlusconi nei confronti di alcuni senatori nell'autunno del 2007 affinché mettessero in minoranza il Governo: cfr. Corriere della Sera, il 5 ottobre 2007, p. 11 *Berlusconi: crisi a dicembre grazie ai centristi dell'Unione* e Corriere della Sera, 20 ottobre 2007, pp. 1-6, *Silvio è convinto di far tredici a Palazzo Madama*, di Francesco Verderami.

¹¹⁵ Su questo schema competitivo della coalizione di centro-destra, v. A. BARBERA, *Una transizione all'indietro*, cit., p. 91 e J. L. BRIQUET-A. MASTROPAOLO, *Introduzione. Italia 2006. Fine della transizione?*, in J. L. BRIQUET-A. MASTROPAOLO (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 2007*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 57.

pensi, infine, all'organizzazione di grandi manifestazioni politiche nazionali indette da singoli partiti o da una parte dei partiti della coalizione¹¹⁶.

Sintomi di un'attenuazione del livello di istituzionalizzazione sono rilevabili, in particolare, nell'evoluzione della rete normativa della coalizione (quella che con Hauriou abbiamo definito "potere organizzato"). Le disposizioni dei regolamenti parlamentari sono rimaste invariate. Tuttavia, la valorizzazione dell'autonomia partitica rispetto all'unità di coalizione è resa evidente anche dall'applicazione delle disposizioni regolamentari relative alla formazione dei gruppi parlamentari nella XV legislatura. Mentre in vigore delle leggi elettorali del 1993 la costituzione dei gruppi era consentita solo nel rispetto dei limiti fissati dai regolamenti parlamentari (20 deputati o 10 senatori), per cui il frazionismo si manifestò soprattutto attraverso l'anormale crescita dei gruppi misti e la costituzione delle componenti politiche all'interno di quello della Camera (art. 14, comma 5 regolamento della Camera), al contrario nella XV legislatura si è assistito al recupero della facoltà di costituire gruppi parlamentari in deroga alle soglie minime¹¹⁷. Si è così verificata la formazione di 5 gruppi in deroga alla Camera dei deputati: in totale, si contavano 12 gruppi alla Camera (contro i 7 della XIV legislatura) più il gruppo misto, e 9 gruppi al Senato (8 nella XIV legislatura), più il gruppo misto¹¹⁸. Analogamente, per ciò che concerne le leggi che interessano il fenomeno coalizione, così come accaduto nel 2001, anche nel 2006 il Governo è intervenuto con decreto-legge per incorporare i Ministeri esistenti e aumentarne il numero complessivo, al fine di creare le condizioni per la partecipazione al Governo delle diverse componenti della coalizione¹¹⁹. E' però soprattutto nelle regole informali e nelle prassi applicative che si è manifestata l'attenuazione

¹¹⁶ Il leader dell'UDC Casini non partecipò alla manifestazione nazionale del centro-destra dell'autunno del 2006 (presente, invece, l'ex Ministro Giovanardi): sul punto, v. Corriere della Sera, 19 ottobre 2006, p. 11, *Berlusconi, sì alla piazza. Ma Casini non va*, di Lorenzo Fuccaro e Corriere della Sera, 4 dicembre 2006, p. 2, *Berlusconi, ultimatum a Casini "ritorna, ma in tempi rapidi"*, di Lorenzo Fuccaro. Alleanza nazionale organizzò una manifestazione di partito contro il Governo Prodi II nell'autunno del 2007: cfr. Corriere della Sera, 12 ottobre 2007, pp. 12-13, *Fini e la sfida della piazza: la Cdl non può restare ferma*, di Paola Di Caro; Corriere della Sera, 15 ottobre 2007, p. 11, *Fini, il successo in piazza riunisce la Cdl*, di A. Garibaldi. I partiti della sinistra radicale indissero una manifestazione nazionale a Roma nell'ottobre del 2007: Corriere della Sera, 21 ottobre 2007, p. 5, *Sinistra in corteo: un milione, avanti Prodi*, di E. Sassi.

¹¹⁷ Si è fatto applicazione degli articolo 14, comma 2 del regolamento della Camera dei deputati e dell'art. 14, comma 5 del regolamento del Senato. Alla Camera, la costituzione del gruppo con meno di 20 deputati è ammessa quando esso rappresenta un partito organizzato nel paese che abbia presentato proprie liste di candidati, con il medesimo contrassegno, in almeno 20 collegi, se le liste hanno ottenuto almeno un quoziente in un collegio e una cifra elettorale nazionale di almeno 300mila voti di lista validi. Al Senato, la costituzione del gruppo è ammessa quando il gruppo rappresenti un partito o un movimento organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno quindici regioni, proprie liste di candidati alle elezioni per il Senato ed abbia ottenuto eletti in almeno tre regioni. A tali gruppi al Senato devono aderire almeno cinque Senatori, anche se eletti con diversi contrassegni. Sull'effetto incentivante la frammentazione di questa disposizione, cfr. L. GIANNITI, *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro*, in www.forumcostituzionale.it, 17 marzo 2006, p. 3. Al Senato la proliferazione dei gruppi è altresì incentivata dall'art. 21 comma 2, secondo cui "i gruppi composti da un numero di senatori inferiore a quello delle commissioni sono autorizzati a designare uno stesso senatore in tre commissioni in modo da essere rappresentati nel maggiore numero possibile di commissioni": rileva l'effetto incentivante la frammentazione di questa disposizione N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in www.astridonline.it, p. 3.

¹¹⁸ Sull'effetto che tali disposizioni hanno prodotto sulla proliferazione dei gruppi parlamentari e, quindi, sulla composizione delle commissioni parlamentari, v. C. FUSARO, *La legge elettorale del 2005*, cit., p. 115.

¹¹⁹ V. *supra*, nota 90.

istituzionale. Alcune di esse – l’indicazione del “capo della coalizione” e la presentazione di un programma elettorale di coalizione - sono divenute *hard law* (art. 14-*bis*, d.p.r. n. 361/1957). Alcune regole informali sono venute meno: è il caso delle regole informali sulla selezione accentrata, di coalizione, delle candidature. Anche il procedimento di formazione del Governo ha risentito della deistituzionalizzazione: in occasione della formazione del Governo Prodi II, solo la coalizione di centro-sinistra si è presentata con una delegazione unitaria, e la crisi dello stesso Governo è stata seguita dalla reviviscenza della convenzione costituzionale che prevede la consultazione delle delegazioni partitiche¹²⁰.

In ultima analisi, le coalizioni “di seconda generazione” conservano tutti gli elementi di debolezza istituzionale individuati con riferimento alle alleanze delle due legislature precedenti: sono sempre organizzazioni giovani, che non hanno ancora vissuto una successione nelle classi dirigenti; continuano a essere semplificate sul piano organizzativo e funzionale; non sono autonome a causa dell’influenza dei soggetti esterni (gruppi di pressione) e interni (partiti, gruppi parlamentari ed eletti) alla stessa. A differenza delle coalizioni “di prima generazione”, tuttavia, esse sono caratterizzate da un più alto tasso di frazionismo interno, dovuto soprattutto al venir meno del collegio uninominale. Così, scomparso questo fattore di istituzionalizzazione forte in stile britannico, è svanito un importante incentivo alla disciplina di coalizione. La competizione non è più tra contrassegni elettorali di coalizione nei collegi uninominali, ma tra una pluralità di liste coalizzate che non riducono a unità i partiti nel momento della formazione della rappresentanza, se non per effetto dell’attribuzione del premio di maggioranza, peraltro ripartito proporzionalmente tra le stesse liste, e non collegato a una “lista di coalizione” (come invece previsto dalla legge elettorale regionale 43 del 1995). La coalizione, da fenomeno ambiguo, al confine tra l’istituzione e il contratto, tra l’aggregazione federale e quella confederale, si è a nostro avviso convertita in “contratto” elettorale di Governo, con il conseguente allentamento dei vincoli di coalizione tra i partiti coalizzati¹²¹.

La distanza tra i due modelli, tuttavia, non è siderale. Anche le coalizioni “di prima generazione”, infatti, erano percorse dalla dialettica tra coalizioni e partiti, al punto che per

¹²⁰ Prassi confermata nella XVI legislatura. In occasione della formazione del Governo Berlusconi IV, il Presidente della Repubblica ha dato corso, oltre alla consultazione delle rappresentanze delle minoranze linguistiche e alle “consultazioni di stile”, alla sola consultazione delle rappresentanze dei gruppi parlamentari. Per la prima volta dal 1996, né la maggioranza né l’opposizione si sono presentate al Capo dello Stato con delegazioni unitarie di coalizione. V. il Comunicato del Quirinale del 6/5/2008, recante il Calendario delle Consultazioni per la formazione del Governo, in <http://www.quirinale.it/Comunicati>.

¹²¹ E’ bene precisare, tuttavia, che quando si assimila la coalizione al contratto si utilizza quest’ultimo termine in senso atecnico, sia perché un contratto “dovrebbe presupporre uno scambio di risultati e di prestazioni difficilmente ipotizzabili” (cfr. M. CARDUCCI, *L’accordo di coalizione*, cit., pp. 154-155), sia per la natura eminentemente politica, e per ciò stesso sempre rinegoziabile, degli impegni assunti. Il termine “contratto”, come quello “mandato”, deve essere inteso in senso politico e non giuridico, non essendo suscettibili di esecuzione forzata gli “obblighi” a essi ascrivibili. La qualificazione contrattuale, fermo restando un margine di soggettività proprio delle coalizioni elettorali quando, di consultazione in consultazione, si stabilizzano nel sistema politico, è comunque utile per evidenziare una natura della coalizione “non tanto come “unione di organi”, anche quando con questo concetto si vuole semplicemente cogliere lo stretto legame fra struttura del Governo e partiti di coalizione, ma come “unità giuridica di scopo”, intendendo con ciò un’unità i cui componenti esprimono, attraverso le relazioni reciproche, atti di volontà miranti ad uno scopo comune”.

spiegare tale ambigua dinamica del sistema dei partiti si è teorizzata l'esistenza di due sistemi di partito (uno elettorale, a tendenza centripeta, e uno parlamentare, a tendenza centrifuga)¹²² e, altresì, l'alternanza diacronica tra fasi di prevalenza della coalizione e fasi di espansione dell'autonomia partitica¹²³. D'altro canto, le coalizioni di "seconda generazione" non possono essere derubricate a mere alleanze contingenti tra partiti sovrani¹²⁴. L'autonoma soggettività coalizionale è incentivata da regole formali, come quelle che prevedono il "Capo della coalizione", il programma di coalizione e l'attribuzione dei premi di maggioranza. Inoltre, i vincoli "contrattuali" elettorali, implicando una forma di investitura plebiscitaria a livello di corpo elettorale, sono più solidi dei vincoli di coalizione post-elettorale. Le alleanze elettorali "di seconda generazione" funzionano infatti, in sede elettorale, come strumento di strutturazione della domanda e dell'offerta¹²⁵ e, in sede post-elettorale, come criterio di distinzione tra maggioranza e opposizione. Di conseguenza, le coalizioni sono un fatto che influisce sulla meccanica del sistema dei partiti e sul funzionamento di Governo e forma di governo, dalla formazione del primo Governo della legislatura allo scioglimento delle Camere. Data la rigidità dei rapporti tra maggioranza e opposizione e la debole coesione della coalizione di maggioranza, nella XV legislatura si sono ridotti i margini per una "leadership decidente" del Presidente del Consiglio che, sia pure con intensità variabile nel corso della legislatura, era emersa nel decennio precedente; inoltre, il Governo ha cessato di essere il motore di una politica centripeta (come accaduto, ad esempio, con il Governo Prodi I)¹²⁶ ed è piuttosto divenuto la stanza di compensazione e di mediazione tra le parti della maggioranza.

11) Il formato del sistema dei partiti nella XV legislatura.

Esaurito il discorso concernente la forma partito, ci interroghiamo sui cambiamenti intervenuti nel calcolo del numero dei partiti tra la XV e la XVI legislatura, in seguito alle due prime

¹²² L. BARDI, *Arena elettorale e dinamiche parlamentari nel cambiamento del sistema partitico italiano*, in L. BARDI (a cura di), *Partiti e sistemi di partito*, cit., pp. 265 ss.

¹²³ Su questa tendenza ci si consenta di rinviare a R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., pp. 424 ss. e a A. DI VIRGILIO, *Dal cambiamento dei partiti all'evoluzione del sistema partitico*, cit., p. 178.

¹²⁴ Come è invece, secondo M. CARDUCCI, *L'accordo di coalizione*, cit., pp. 147-148, la coalizione post-elettorale, che "non esiste prima dell'accordo, ma nasce con l'accordo".

¹²⁵ A conferma di tale capacità di canalizzare i comportamenti elettorali, si noti che alle elezioni del 2006 il venir meno della doppia scheda per l'elezione della Camera dei deputati ha fatto sì che l'elettore, non disponendo più di due voti da esprimere nell'arena maggioritaria e in quella proporzionale, ha dovuto scegliere quale dei due criteri di facilitazione del voto fosse prevalente, e sembra aver ritenuto in molti casi prevalente il criterio coalizionale, come si desume dal fatto che i consensi conseguiti da ciascuna coalizione furono circa la media di quelli conseguiti nel 2001 tra l'arena maggioritaria (dove era migliore il rendimento del centro-sinistra) e quella proporzionale (ove migliore era il rendimento del centro-destra). Circa un milione e mezzo di voti passò dalla coalizione di centro-destra a quella di centro-sinistra, e viceversa un altro mezzo milione seguì la direzione opposta: quantità ridotte in valori assoluti, ma in ogni caso decisive l'esito della consultazione: su queste tendenze, v. P. NATALE, *La "fedeltà leggera" alla prova: i flussi elettorali*, cit., pp. 62 e ss.; P. CORBETTA-S. VASSALLO, *L'Italia divisa... dalla recessione dalle tasse*, cit., p. 425.

¹²⁶ Sul punto, cfr. S. FABBRINI, *Dal Governo Prodi al Governo D'Alema: continuità o discontinuità?*, cit., p. 142.

applicazioni della disciplina elettorale del 2005. A tal fine applicheremo i criteri di Sartori, secondo cui un “conteggio intelligente” impone di computare solo i partiti aventi un “potenziale di coalizione” o un “potenziale di ricatto”¹²⁷. Il dato che può essere anticipato è che il numero dei partiti muta sensibilmente tra la XV e la XVI legislatura, poiché gli operatori politici hanno dato, nel 2006 e nel 2008, risposte sensibilmente diverse agli incentivi e disincentivi contenuti nella legge elettorale, e anche per questo gli esiti elettorali sono stati sensibilmente diversi.

In vigenza delle leggi elettorali del 1993 si era giunti a ipotizzare tre diversi conteggi utili ai fini della ricostruzione della meccanica del sistema dei partiti, in base alla premessa secondo cui, in un regime partitico contraddistinto da un processo di istituzionalizzazione delle coalizioni, il potenziale di coalizione (o di crisi) non sia un *quid*, ma un *quantum* misurabile, e che esso debba essere misurato sin dal momento elettorale. Così un primo conteggio “lasco” includeva nel novero tutti i soggetti politici dotati di una rappresentanza in Parlamento, compresi quelli con minor peso elettorale, anche stabilmente inferiore alla soglia di sbarramento del 4 % prevista dalla disciplina elettorale del 1993 (partiti aventi potenziale di coalizione “attenuato”), nonché quelli di formazione parlamentare, come UDR e UDEUR nella XIII legislatura. Un secondo conteggio, più restrittivo, includeva nel novero solo i partiti capaci, nel lungo periodo, di superare la soglia del 4 % dei consensi, o comunque dotati di un radicamento territoriale tale da consentirgli di essere decisivi nei collegi uninominali di alcuni territori (partiti aventi potenziale di coalizione “qualificato”). Un terzo conteggio, infine, annoverava tra i soggetti politici rilevanti solo quelli che avessero eletto con proprio contrassegno parlamentari nei collegi uninominali o quelli che, non facendo parte delle coalizioni, eleggevano parlamentari anche solo nell’arena proporzionale (il calcolo includeva quindi, nella XIII legislatura, solo le due coalizioni, Rifondazione comunista e la Lega Nord; nella XIV legislatura le due coalizioni e Rifondazione comunista, poi confluita nella coalizione di centro-sinistra nel corso della XIV legislatura). Muovendo quindi dal postulato, sempre teorizzato da Sartori, secondo cui superata la soglia dei cinque partiti si passa dal multipartitismo temperato al multipartitismo estremo¹²⁸, si era giunti alla conclusione che mentre i primi due conteggi evocavano un sistema a multipartitismo estremo (o addirittura, nel caso del conteggio più largo, a pluripartitismo atomizzato), al contrario l’ultimo conteggio ricondurrebbe il nostro sistema partitico al multipartitismo temperato o al bipartitismo rigido¹²⁹. La molteplicità dei criteri di calcolo suggeriti dipendeva e dipende tuttora dal carattere multiforme e poliedrico del sistema dei partiti e, in particolare, dal peculiare dualismo tra partiti e coalizioni nei processi di selezione dei rappresentanti e di formazione delle politiche pubbliche. Ciascuno di questi conteggi mostrava la propria utilità scientifica, potendo offrire utili chiavi di lettura alternative per la ricostruzione di particolari fasi e profili del funzionamento della forma di governo. Sebbene tutti i partiti fossero in condizione di esprimere un qualche condizionamento sulle politiche di maggioranza e di

¹²⁷ Cfr. G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Sugarco edizioni, Milano, 1982, pp. 66-67.

¹²⁸ Cfr. G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, cit., pp. 78-80.

¹²⁹ Cfr. R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., pp. 217 ss.

opposizione, si era giunti alla conclusione che solo i partiti aventi potenziale di coalizione “qualificato” apparivano in condizione di aprire una crisi di Governo.

Quale tenuta dimostra tale classificazione, con riferimento alla XV legislatura? Il primo quesito che ci poniamo è se continui ad essere attuale la distinzione tra partiti aventi potenziale di coalizione “qualificato” e partiti aventi potenziale di coalizione “attenuato”. La risposta è in senso parzialmente affermativo. E’ ben vero che nella XV legislatura si è assistito a un’attenuazione della distinzione tra partiti a potenziale di coalizione “qualificato” e partiti a potenziale di coalizione “attenuato”. Infatti, considerata la debolezza istituzionale delle coalizioni “di seconda generazione” e l’esito elettorale al Senato, tutti i partiti di maggioranza (anche quelli che si collocano stabilmente sotto il 2 %) e perfino sparuti raggruppamenti di senatori sono stati in grado di condizionare il funzionamento della forma di governo, aggravando una difficoltà di sintesi tra i partiti della coalizione evidente sia nelle Camere che nel Consiglio dei Ministri¹³⁰. La diversità di potenziale di coalizione (e di crisi) tra partiti maggiori e minori continua, tuttavia, a essere evidente nelle votazioni ex art. 94 Cost. La disciplina elettorale del 2005 prevede infatti, *per le liste non coalizzate*, una soglia di sbarramento del 4 % dei voti alla Camera e dell’8 % al Senato (in quest’ultimo caso a livello regionale), da cui discende che solo i partiti in grado di superare la

¹³⁰ Secondo R. D’ALIMONTE, *Il nuovo sistema elettorale*, cit., p. 74, in vigenza della disciplina elettorale del 2005 è non solo possibile, ma anche probabile che la consultazione non produca un esito pienamente maggioritario, considerato che, data la distribuzione territoriale dei voti delle due coalizioni, appare assai difficile che la stessa coalizione possa vincere il premio in palio in tutte le diciassette Regioni (la legge non prevede il premio di maggioranza regionale per il Senato solo nelle Regioni Val D’Aosta, Trentino Alto Adige e Molise), conseguendo il 55 % dei seggi totali. E’ quindi ragionevole ritenere che la “lotteria” dei premi di maggioranza influisca solo limitatamente sull’esito finale, come accaduto nel 2006, quando il saldo tra i “seggi-premio” conseguiti dalle due coalizioni è stato pari a zero: una “lotteria senza vincitore”. L’autore peraltro rileva che, se anche il saldo fosse stato positivo di qualche seggio, comunque l’effetto sarebbe stato limitato in quanto l’incidenza dei premi regionali - che è data dalla differenza tra i voti assegnati al vincente (se il premio viene attribuito) e i voti assegnati al perdente - non è direttamente proporzionale al “peso” elettorale della Regione: si va dal minimo del 55,6 % di Lazio e Sardegna al massimo costituito dal 62,5% di Marche e Liguria. Ad esempio, il Piemonte è una Regione-chiave perché pur eleggendo 22 senatori contro i 27 del Lazio, il suo premio elettorale è di 4, contro i 3 della seconda: se l’Unione avesse vinto questo premio, il risultato finale sarebbe stato di 162 a 152 più un indipendente. Al contrario, la Toscana elegge 18 senatori ma il suo premio è ridottissimo (appena due senatori in premio), quanti la Liguria che però elegge solo 8 senatori. Analogamente, la Lombardia elegge 47 senatori e ha un premio di 5, mentre il Veneto, che ne elegge 24, ha un premio di 4: *ibidem*, pp. 75-76. La ragione di queste differenze dipende anche dal fatto che, non potendosi dividere i seggi, si è dovuto procedere ad arrotondamenti, che sono andati sempre per eccesso: così il 12,1 del premio del Piemonte è diventato 13, mentre il 9,9 della Toscana è diventato 10. La carenza di una maggioranza sicura al Senato rafforza il potere di crisi dei soggetti politici minori e perfino dei singoli senatori, amplificando in particolare il peso decisivo di personalità non elette o non facenti parte delle coalizioni elettorali: i senatori a vita, i senatori eletti nella circoscrizione estero, il Senatore eletto in Valle D’Aosta, cui deve aggiungersi l’inedito peso dei senatori espressione di minoranze linguistiche (cfr. C. FUSARO, *La legge elettorale del 2005*, cit., p. 114). Il pericolo di un esito difforme tra Camere e Senato era stato tuttavia evidenziato anche in vigenza delle vecchie leggi elettorali: in questo senso, cfr. S. BARTOLINI - R. D’ALIMONTE, *Il maggioritario dei miracoli*, cit., p. 354 e, altresì, A. CHIARAMONTE - R. D’ALIMONTE, *Dieci anni di (quasi) maggioritario*, cit., pp. 116-117. Su tale eventualità per effetto dei premi di maggioranza previsti dalla disciplina elettorale del 2005, v. anche D. ARGONDISSO, *Proporzionale corretta e bipolarismo*, in www.forumcostituzionale.it, p. 7; P. PETRILLO, *La nuova legge elettorale per Camera e Senato*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 12, che riporta su questo tema le critiche espresse dall’opposizione parlamentare nel procedimento di adozione della legge; A. PERTICI-E. ROSSI, *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale e gli effetti della sua eventuale sospensione*, in www.forumcostituzionale.it, p. 1; C. PINELLI, *Riforma elettorale e riassetto delle coalizioni*, cit., p. 1; A. PERTICI, *La stabilità del Governo tra riforma della Costituzione e della legge elettorale: spunti per la discussione in corso*, in www.forumcostituzionale.it, p. 1; T. E. FROSINI, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, in *Rass. Parl.*, 2006, p. 60; I. DIAMANTI-S. VASSALLO, *Un paese diviso a metà*, cit., p. 84; C. FUSARO, *La legge elettorale del 2005*, cit., p. 107.

soglia del 4 % vantano un potenziale di coalizione (o di crisi) “qualificato”, in quanto solo a essi è consentito sfidare le maggiori coalizioni come soggetti politici autonomi, assumendo il rischio dell’isolamento. Va infatti evidenziato che tra i partiti minori, solo i partiti centristi possono ragionevolmente concludere un’alleanza con la coalizione avversa senza perdere larga parte del proprio elettorato e del proprio gruppo dirigente; inoltre, la crisi del Governo Prodi II ha confermato che un “minipartito” che provoca la crisi di Governo e lo scioglimento anticipato delle Camere può trovarsi in seria difficoltà nella politica delle alleanze, poiché non potrà contare sull’alleanza con i partiti della coalizione “tradita”, e sarà costretto ad accettare, quali che siano (e se vi sono), le condizioni imposte dalla coalizione di opposizione¹³¹. I partiti che superano la soglia del 4 % possono, quindi, provocare e portare alle estreme conseguenze le crisi di Governo e rinunciare, eventualmente, alla politica delle alleanze; tuttavia nelle votazioni non fiduciarie, dato il quadro partitico altamente destrutturato e caratterizzato da una maggioranza ridottissima al Senato, la capacità di superare tale soglia costituisce un indice poco indicativo dell’autonomia e del potere di condizionamento dei *veto players*¹³².

Il secondo quesito che ci poniamo è se sia ancora attuale il terzo criterio di computo del numero dei soggetti politici, in base a cui si conteggiavano solo i soggetti politici – coalizioni e “terzi poli” – capaci di eleggere con il proprio simbolo i parlamentari nei collegi uninominali (o, se concorrenti al di fuori delle coalizioni, nell’arena proporzionale). E’ vero, come si è evidenziato, che le coalizioni “di seconda generazione” sono a debolissima istituzionalizzazione, essendo venuto meno il vincolo di unità politica imposto dai collegi uninominali. Anche nella XV legislatura, tuttavia, le coalizioni “di seconda generazione” sono sopravvissute al momento elettorale, condizionando la separazione tra maggioranza e opposizione e il funzionamento della forma di governo: di conseguenza, è da ritenersi che esse non siano *solo* alleanze elettorali e non possano quindi essere ignorate nel calcolo del numero dei partiti¹³³. La fortissima concentrazione di consensi in capo alle due coalizioni ha ridotto il numero dei competitori a due, fatto che non si era perfettamente realizzato nel 1994, nel 1996 e nel 2001: la dinamica sarebbe quindi divenuta, nel 2006, a “bipartitismo perfetto”. Naturalmente, non possiamo ignorare che il gioco politico a due si è realizzato tra coalizioni meno istituzionalizzate e coese di quelle “di prima generazione”, fatto che si traduce nel rafforzamento dell’autonomia partitica e del potenziale di coalizione dei partiti alleati. Di conseguenza, con riguardo alla XV legislatura multipartitismo estremo e multipartitismo atomizzato sono divenuti gli schemi più utili per spiegare il rapporto tra Camere e Governo, mentre

¹³¹ Non sempre infatti le promesse fatte ai singoli parlamentari e ai partiti sono poi rispettate: si pensi alla vicenda dei parlamentari Giorgio Rebuffa e Valentino Martelli nella XIII legislatura, che dopo essere passati dalla coalizione di centro-destra a quella di centro-sinistra per il tramite dell’UDR fondata da Cossiga nel 1998, non furono ricandidati da nessuna coalizione nel 2001: cfr. R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., p. 396, nota 88. Parimenti emblematica è la vicenda dell’UDEUR tra la XV e la XVI legislatura: dopo aver provocato la crisi del Governo Prodi II, il partito non riuscì a stringere un’alleanza con PD, PDL e UDC, una quota significativa di dirigenti locali abbandonò il partito e il suo leader Mastella non si candidò alle elezioni politiche del 2008.

¹³² In questo senso v. anche R. D’ALIMONTE, *Il nuovo sistema elettorale*, cit., p. 68.

¹³³ In questo senso cfr. L. BARDI, *Arena elettorale e dinamiche parlamentari nel cambiamento del sistema partitico italiano*, cit., p. 283.

il bipartitismo rigido è rimasto un criterio utile a spiegare la separazione tendenzialmente netta tra maggioranza e opposizione e le conseguenze giuridiche che ne derivano, con particolare riferimento alla soluzione delle crisi di Governo e allo scioglimento delle Camere.

In ultima analisi, quindi, l'esperienza della XV legislatura ha confermato l'utilità di questi tre criteri di calcolo. A causa dei vincoli e incentivi posti dalla disciplina elettorale del 2005, della più debole istituzionalizzazione delle coalizioni e, *last but not least*, di una maggioranza limitatissima al Senato, il potenziale di coalizione (e di crisi) dei partiti minori è sensibilmente aumentato rispetto alle due precedenti legislature. Proprio la fine della XV legislatura, tuttavia, sembra confermare l'utilità della distinzione tra partiti aventi potenziale di coalizione "qualificato" e "attenuato" in relazione alle votazioni fiduciarie e a rotture strutturali dell'accordo di coalizione. Parimenti, lo schema delle coalizioni "superpartito" sembra meno rilevante per spiegare le dinamiche interne a maggioranza e opposizione, mentre conserva la propria utilità per definire la linea di demarcazione tra maggioranza e opposizione e le sue conseguenze costituzionali.

12) La meccanica del sistema dei partiti nella XV legislatura.

La meccanica del sistema dei partiti è direttamente influenzata dal numero dei partiti rilevanti. In particolare, al bipartitismo rigido e al multipartitismo temperato si accompagna, di regola, una meccanica moderata e centripeta, mentre al multipartitismo estremo si accompagna, di regola, una meccanica polarizzata e centrifuga¹³⁴. La debole stabilizzazione del sistema dei partiti, tuttavia, può tradursi in una meccanica ibrida e non pienamente definita. Procediamo analizzando gli elementi che contribuiscono a definire la meccanica: il numero dei poli di aggregazione, la polarizzazione ideologica, la direzione (centripeta o centrifuga) della competizione politica.

Come è noto, dal 1995 i poli di aggregazione partitica sono divenuti stabilmente due. Con riferimento alla polarizzazione ideologica, da più parti se ne è messa in evidenza la riduzione in vigenza della disciplina elettorale del 1993, come conseguenza della generale adesione, sia pure con accenti e intensità differenti, di quasi tutti i partiti e gli elettori ai valori della democrazia, e altresì dell'avvento delle coalizioni elettorali¹³⁵. Queste ultime erano considerate soggetti politici dominanti nella competizione politica, e in base a questa premessa era diffusa l'opinione che il tasso di polarizzazione dovesse essere calcolato con riferimento alle coalizioni, piuttosto che con

¹³⁴ Pur se esistono esperienze in cui a un ridotto numero dei partiti corrisponde una meccanica polarizzata, così come a un elevato numero dei partiti corrisponde una meccanica moderata (multipartitismo segmentato): cfr. G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, cit., pp. 79-80.

¹³⁵ In questo senso deve essere evidenziato che la trasformazione del PCI in PDS, sostanzialmente contestuale alla caduta del muro di Berlino, si tradusse nella fine del mito dell'URSS e del centralismo democratico, nella nascita delle correnti all'interno del partito e nell'adesione dello stesso all'internazionale socialista. Ancor più rilevante è la trasformazione subita dal MSI, che nel 1987 continuava a rivendicare la propria alterità al sistema, identificando nei principi del 1789 come l'origine di ogni male: cfr. P. IGNAZI, *I partiti italiani*, Bologna, Il Mulino 1997, pp. 85 ss. e pp. 106 ss.

riferimento ai partiti, con la conseguenza che il sistema era da qualificarsi come sistema debolmente polarizzato¹³⁶.

Analogamente, per ciò che concerne la direzione (centripeta o centrifuga) della competizione politica, due moduli di funzionamento possono derivare dal dualismo tra coalizioni e partiti. Il primo schema è quello della “bicicletta”, ovvero il gioco politico a due a tendenza centripeta tra le maggiori coalizioni. Il secondo è quello del “triciclo”, che postula la formazione di una grande coalizione centrista e l’esclusione dei partiti antisistema¹³⁷. L’incentivo alla coesione delle coalizioni e il disincentivo alle scissioni derivanti dal collegio uninominale avevano assicurato una tendenziale preminenza dello schema della “bicicletta” (anche se nella XIII si passò dall’opposizione monodirezionale al Governo Prodi I all’opposizione bidirezionale ai Governi D’Alema I e II e al Governo Amato II), e gli stessi partiti antagonisti, in seguito a un *learning process* intrapreso tra la XII e la XIV legislatura, si erano convertiti da partiti antisistema *tipici* in partiti antisistema *concilianti*¹³⁸. Ne è derivata una meccanica moderata e centripeta dominante,

¹³⁶ Cfr. A. PAPPALARDO, *Dal pluralismo polarizzato al pluralismo moderato. Il modello di Sartori e la transizione italiana*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, 1996, p. 128, secondo cui “con tutta evidenza ... transizione e sistema maggioritario hanno spostato il centro di gravità della competizione (elettorale e interelettorale) dai partiti ai due blocchi di centro-destra e di centro-sinistra. E sebbene la coesione di questi blocchi (o poli) sia ancora discutibile e discussa, non c’è dubbio che essa abbia fatto tormentati e rapidi progressi e che, dalle regionali del 1995, la loro rilevanza sistemica, sia decisamente prevalsa sugli scenari alternativi che D’Alimonte e Bartolini potevano ancora prendere in considerazione subito dopo le consultazioni politiche”. Per l’autore, pertanto, l’indice di polarità passa dal 0,60 calcolato con riferimento ai partiti al 0,47 computato con riferimento alle coalizioni, con una discesa del 28 % che ci avvicinerebbe ai sistemi di partito britannico e tedesco. Nel stesso senso, ID., *Il sistema partitico italiano fra bipolarismo e destrutturazione*, in G. PASQUINO (a cura di), *Dall’Ulivo al Governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2002, pp. 203 ss.; G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, cit., p. 128 e L. BARDI, *Arena elettorale e dinamiche parlamentari nel cambiamento del sistema partitico italiano*, cit., p. 279-281. Da ultimo v. A. DI VIRGILIO, *Dal cambiamento dei partiti all’evoluzione del sistema partitico*, cit., p. 197, il quale, in un’indagine condotta prima della XV legislatura, evidenziava che in virtù della preminenza assunta dalle coalizioni il sistema dei partiti non poteva essere considerato né polarizzato né destrutturato: “lo scorrere del tempo e l’iterazione del gioco finiscono con l’assegnare alla logica di schieramento una sorta di preminenza funzionale rispetto alla logica di partito. Oltre alla complessiva evoluzione della politica delle alleanze, ne sono convincenti indizi il progressivo atrofizzarsi della politica partitica ‘fuori dalle coalizioni’, il sostanziale fallimento delle strategie di *free riding* coalizionale, il fatto che la stessa politica delle alleanze (e le scelte relative a cosa le coalizioni potranno o dovranno essere) sia diventata per molti partiti la dimensione più rilevante di *intra-party politics*”. [...] Il passaggio dai partiti ai poli è insomma decisivo nel definire i tratti di fondo dell’odierno sistema partitico. Tripolarità, assenza di alternanza, centro governante lasciano campo a una struttura competitiva compiutamente bipolare e al realizzarsi, nel 2001, della ‘prima alternanza legittima, pacifica, decisa dagli elettori, accettata dai perdenti nel sistema politico italiano’ [Pasquino, *Un’elezione non come le altre*, 2002, p. 19]”.

¹³⁷ Così G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, cit. p. 218, secondo cui “detto in metafora, per il modello bipolare noi siamo una bicicletta, mentre per il modello tripolare noi siamo un triciclo. Una bicicletta è molto più agile, e per stare in piedi deve stare in moto. Un triciclo non ha la stessa agilità, e può anche stare fermo”. [...] La metafora vale anche a illuminare il contrasto tra Galli e me. La teoria del bipartitismo imperfetto ci raffigura come una bicicletta la cui imperfezione risiede nel fatto che una ruota è più grande dell’altra; dal che discende che la soluzione è di renderle approssimativamente eguali. Per la teoria del pluralismo polarizzato noi siamo, invece, un triciclo; dal che discende che, se gli leviamo la ruota di mezzo, il nostro veicolo non può stare in piedi e il capitombolo è tanto certo quanto inevitabile”.

¹³⁸ A. DI VIRGILIO, *Dal cambiamento dei partiti all’evoluzione del sistema partitico*, cit., p. 199, secondo cui “nel sistema partitico non vi sono più partiti antisistema tipici, com’erano il PCI e il MSI al tempo del pluralismo polarizzato, bensì partiti antisistema *concilianti* (*accommodating*) i quali ‘malgrado la loro antisistemicità ideologica [...] sono coalizionabili e leali alle coalizioni – e dunque non incoraggiano la multipolarità – e praticano in modo limitato lo scavalcamento – e quindi non prevedono competizione centrifuga’ [Capoccia, 2002]”.

frenata, tuttavia, dall'antagonismo di alcuni partiti, che innestavano nel circuito elementi di una (pur tendenzialmente recessiva) competizione centrifuga¹³⁹.

Analizziamo quindi elementi di continuità e di discontinuità nel sistema dei partiti prima e dopo l'entrata in vigore della disciplina elettorale del 2005.

In primo luogo, è dato rilevare un incremento della polarizzazione ideologica del sistema dei partiti nella XV legislatura. Come già evidenziato, le coalizioni elettorali "di seconda generazione" sono percorse da un più accentuato frazionismo rispetto a quelle "di prima generazione". Conseguenza che le ragioni dell'autonomia partitica non sono più recessive ma appaiono quanto meno *equivalenti* a quelle dell'unità di coalizione. Se ragioniamo in termini di *equivalenza* tra partiti e coalizioni, ne deriva che l'indice di polarità non potrà più essere calcolato solo con riferimento alla distanza ideologica tra le coalizioni (o anche utilizzando quel valore come indice preminente), ma dovrà essere *una media* tra il valore indicativo la distanza ideologica tra le coalizioni e quello concernente i partiti.

Strettamente collegate a questa premessa sono le conclusioni cui si giunge in ordine all'ultimo elemento che definisce la meccanica del sistema, ovvero la tendenza (centripeta o centrifuga) della competizione politica. Come si è più volte evidenziato, venuto meno il vincolo del collegio uninominale, il *free riding* partitico è divenuto più forte e la tendenza centripeta della competizione, da *dominante*, è divenuta *equivalente* rispetto a quella centrifuga. Il risultato di questa sovrapposizione di moduli di funzionamento è una sopravvenuta difficoltà del sistema a produrre atti di integrazione politica. Le componenti della coalizione di maggioranza, divenute più autonome e competitive, dialogano con difficoltà, e cresce il pericolo di un esercizio interdittivo del potere proprio delle frazioni della coalizione, con possibilità di convergenza tra alcuni *veto players* della maggioranza e l'opposizione. Al rafforzamento delle tendenze frazioniste e centrifughe dei partiti antagonisti (e perfino, nella XV legislatura, di alcuni senatori) si contrappone l'aspirazione a formare maggioranze neo-centriste di nuovo conio, anche solo legislative; tuttavia, l'apertura delle componenti della maggioranza ai partiti di opposizione è politicamente difficile senza una previa crisi di Governo, che consenta di ridefinire i confini della maggioranza¹⁴⁰.

¹³⁹ Cfr. A. DI VIRGILIO, *Dal cambiamento dei partiti all'evoluzione del sistema partitico*, cit., p. 200, secondo cui le coalizioni "sembrano costituire le infrastrutture viarie più solide presenti nel sistema. La riduzione a due del numero delle coalizioni, ad esempio, orienta in direzione centripeta la competizione malgrado il multipartitismo sottostante e inverte così la direzione prevalentemente centrifuga propria del pluralismo polarizzato. Come suggeriscono i dati elettorali, gli stessi elettori sembrano aver maturato nei confronti delle coalizioni legami almeno altrettanto forti di quelli, più deboli rispetto al passato, intrattenuti coi partiti. Essi tendono, ad esempio, a oltrepassare assai di rado il confine tra le coalizioni, che rappresenterebbero così le vere alternative in campo".

¹⁴⁰ In particolare, i tentativi di dialogo bipartisan nella XV legislatura, quali la formazione del "tavolo dei volenterosi", l'approvazione a larga maggioranza in commissione parlamentare della cosiddetta "bozza Violante", il dialogo tra PD e Forza Italia sulla riforma elettorale, l'incarico al Presidente del Senato Marini dopo la crisi del Governo Prodi I nel gennaio 2008 e la prospettiva perseguita di un Governo di grande coalizione o dell'allargamento della maggioranza all'UDC, sono stati segnali del tentativo di superare, nel corso di legislatura, il bipolarismo di coalizione. Su questa tendenza strisciante emersa nella XV legislatura, considerata la conseguenza del ritorno di una disciplina elettorale a dominante proporzionale, cfr. G. G. CARBONI, *L'inatteso (e inopportuno) ritorno delle maggioranze variabili*, in *Dir. Soc.*, 2007, pp. 407 ss.

13) Dalle coalizioni ai partiti? La ristrutturazione del sistema dei partiti nella XVI legislatura.

La traumatica fine della XV legislatura ha determinato una forte discontinuità nel sistema dei partiti. Dal 1995 al 2006, il sistema dei partiti ha presentato caratteri tendenzialmente stabili: 1) le coalizioni elettorali “di prima generazione” erano fondate sull’alleanza tra un blocco di partiti centripeti e alcuni rilevanti partiti antagonisti; 2) il “potenziale di coalizione” (e di crisi) dei partiti collocati stabilmente sotto la soglia del 4 % era sensibilmente inferiore di quello dei partiti maggiori; 3) il profilo politico delle coalizioni era sempre stato, fino al 2006, tendenzialmente centripeto; 4) l’inclusione nelle coalizioni di nuovi partiti si era sempre tradotta in un aumento dei consensi nei collegi uninominali. A partire dalle elezioni politiche del 2006, le coalizioni elettorali “di seconda generazione” si sono distinte dalle precedenti soprattutto per: 1) il più articolato “profilo” della coalizione, a tendenza equilibratrice tra direzione centripeta e centrifuga, dovendo la coalizione poter conquistare non tanto (e non solo) il voto dell’elettore “mediano”, quanto quello di tutti i segmenti elettorali dei partiti di cui la coalizione era composta, sollecitati a votare non un contrassegno elettorale unico, ma una delle molteplici liste coalizzate; 2) il conseguente incremento del potenziale di ricatto dei partiti minori, decisivi sia in ordine all’attribuzione dei premi di maggioranza che, dopo le elezioni, in relazione alla formazione della maggioranza al Senato.

Nella competizione elettorale del 2008 si è assistito ad alcune rilevanti novità. La trasformazione del sistema dei partiti è stata evidente sia sul piano dell’offerta che su quello della domanda elettorale. Sul versante dell’offerta, è accaduto che gli incentivi a costituire grandi coalizioni (i premi di maggioranza) non sono stati colti dai principali operatori politici, che si sono avvalsi dei disincentivi a correre da soli (le soglie di sbarramento più elevate per i partiti non coalizzati) come strumento per interpretare la legge elettorale come un sistema proporzionale di tipo *selettivo*¹⁴¹. Da una competizione elettorale rigidamente bipolare si è così passati a una multipolare. Se l’offerta elettorale era estremamente complessa (30 liste concorrenti alla Camera e 29 al Senato, 27 candidati alla Presidenza del Consiglio), è pur vero che in questo quadro solo sette od otto liste elettorali erano considerate capaci di superare la soglia di sbarramento della Camera dei deputati, in virtù delle alleanze concluse o dei consensi di cui, in base alle precedenti consultazioni, esse erano accreditate: si trattava di due liste a vocazione maggioritaria (PD e PDL) e delle liste loro alleate (la Lista Di Pietro nella coalizione di centro-sinistra, la Lega Nord e il Movimento per l’autonomia nella coalizione di centro-destra), cui devono essere aggiunte l’Unione di centro, la Sinistra l’arcobaleno e La destra – Fiamma tricolore.

¹⁴¹ La decisione del partito democratico di rinunciare ad alleanze elettorali (con l’unica eccezione della Lista Di Pietro – L’Italia dei valori e dell’ospitalità concessa ai candidati del partito radicale) ha avuto conseguenze sistemiche poiché, nella coalizione di centro-destra, Forza Italia e Alleanza nazionale hanno presentato le liste unitarie del Popolo della libertà e concluso un’alleanza elettorale esterna solo con la Lega Nord e con il Movimento per l’autonomia. A tali liste devono essere aggiunte, da sinistra verso destra, le liste unitarie dei candidati della sinistra arcobaleno (RC, PDCI, Sinistra democratica, Verdi), dello SDI, dell’UDC, de La destra – Fiamma tricolore, e numerose altre liste minori.

La seconda trasformazione è rilevabile sul piano della domanda elettorale: oltre l'84 % dei consensi elettorali si è concentrato sui partiti delle due coalizioni, e tra questi oltre il 70 % dei voti è andato a beneficio delle liste del PDL e del PD, che hanno complessivamente conseguito 383 seggi alla Camera e 257 seggi al Senato. Dopo la prima convocazione delle Camere, solo le cinque liste che hanno superato le soglie di sbarramento del 4% e dell'8 % hanno potuto formare i gruppi parlamentari¹⁴². La maggioranza parlamentare risulta pertanto composta da due soli gruppi parlamentari (PDL e Lega Nord, cui deve essere aggiunto il Movimento per l'autonomia, che ha costituito una componente politica del gruppo misto alla Camera ma non è decisivo ai fini della formazione della maggioranza)¹⁴³; all'opposizione si collocano i gruppi parlamentari del PD, della Lista Di Pietro e dell'UDC.

Quali effetti hanno prodotto le vicende politiche del 2008 su formato e meccanica del sistema dei partiti? Una prima indicazione sembra essere l'emergere di una tendenza al superamento della struttura "una e trina" del sistema dei partiti, evidenziata con riferimento alla XIII e XIV legislatura (e, con equilibri diversi, alla XV legislatura). E' ben vero, infatti, che anche nel 2008 le alleanze elettorali sono state rilevanti come strumenti di "canalizzazione" del voto nella

¹⁴² Alla Camera sono stati costituiti i gruppi dell'Italia dei valori (29 deputati), della Lega Nord Padania (60 deputati), del Partito Democratico (217 deputati), del Popolo della Libertà (275 deputati), dell'Unione di Centro (35 deputati), oltre al gruppo misto (14 deputati), al cui interno sono state costituite le componenti politiche delle minoranze linguistiche (3 deputati) e del Movimento per l'autonomia (8 deputati). Al Senato sono stati costituiti i gruppi parlamentari di: Italia dei Valori (14 senatori); Lega Nord Padania (26 senatori); Partito Democratico (119 senatori); Il Popolo della Libertà (146 senatori); UDC, SVP e Autonomie (11 senatori), cui è da aggiungersi il gruppo misto.

¹⁴³ Alla camera dei deputati la coalizione tra PDL, Movimento per le autonomie e Lega Nord ha raggiunto il 46,8 % dei voti e ha preso il premio di maggioranza: dei 340 seggi di maggioranza, il PDL con il 37,388 % ne ha conseguito 272; la Lega Nord con l'8,297 % ha conseguito 60 seggi; il Movimento per l'autonomia con l'1,126 % ha ottenuto 8 seggi. Nella coalizione di minoranza, il partito democratico con il 33,174 % ha conseguito 211 seggi e la Lista Di Pietro-L'Italia dei valori con il 4,371 % ha ottenuto 28 seggi. Infine, la lista dell'Unione di centro è l'unica lista non coalizzata che ha superato la soglia di sbarramento: con il 5,624 % dei suffragi ha conseguito 36 seggi. A questi soggetti politici devono essere aggiunte la lista Svp, espressione di minoranze linguistiche, che con il 0,405% ha conseguito 2 deputati, e i deputati eletti all'estero (6 per il partito democratico, 5 per il Popolo della libertà, 1 per il movimento associativo italiani all'estero e 1 per la Lista Di Pietro-L'Italia dei valori). Non hanno invece superato la soglia di sbarramento le liste La Sinistra L'arcobaleno (3,084 %); La Destra - Fiamma Tricolore (2,428 %); Partito Socialista (0,975 %); Partito Comunista Dei Lavoratori (0,571 %); Sinistra Critica (0,459 %); Aborto? No, Grazie (0,371 %); Per Il Bene Comune (0,327 %); Forza Nuova (0,298 %); Partito Liberale Italiano (0,284 %); Unione Democratica Per I Consumatori (0,250 %); Lista Dei Grilli Parlanti (0,183 %); Liga Veneta Repubblica (0,086 %); Die Freiheitlichen (0,077 %); M.E.D.A. (0,045 %); Partito sardo d'azione (0,040 %); Lega Per L'autonomia Alleanza Lombarda Lega Pensionati (0,038 %); *Union Fur Sudirol* (0,035 %); Sardinia Nazione (0,019 %); Lega Sud (0,011 %); L'intesa Veneta (0,006 %); Partito Di Alternativa Comunista (0,005 %); Il Loto (0,004 %); Movimento P.P.A. (0,002 %). Al Senato, il Popolo Della Libertà con il 38,174 % dei suffragi ha conseguito 141 seggi; la Lega Nord con l'8,062 % 25 seggi; il Movimento per l'autonomia Alleanza per il Sud con l'1,083 % ha ottenuto 2 seggi; il Partito Democratico con il 33,695 % dei suffragi ha ottenuto 116 seggi; la lista Di Pietro-L'Italia Dei Valori con il 4,315 % dei voti ha ottenuto 14 seggi. Tra le liste non coalizzate, l'unica a superare la soglia di sbarramento regionale dell'8 %, in Sicilia, è stata l'Unione Di Centro (con il 5,695 % su base nazionale dei voti ha conseguito 3 seggi). Non hanno invece ottenuto seggi la Sinistra L'arcobaleno (3,213 %); La Destra - Fiamma Tricolore (2,096 %); Partito Socialista (0,867 %); Partito Comunista Dei Lavoratori (0,550 %); Sinistra Critica (0,416 %); Per Il Bene Comune (0,323 %); Partito Liberale Italiano (0,307 %); Forza Nuova (0,261 %); Unione Democratica Per I Consumatori (0,237 %); Lista Dei Grilli Parlanti (0,150 %); Liga Veneta Repubblica (0,145 %); Lega Per L'autonomia Alleanza Lombarda. Lega Pensionati (0,139 %); M.E.D.A. (0,061 %); Partito Sardo d'azione (0,046 %); Popolari Uniti (0,037 %); Partito Comunista Marxista-Leninista (0,024 %); Lega Sud (0,021 %); Sardinia Nazione (0,021 %); Fronte Indipendentista Lombardia (0,016 %); L'intesa Veneta (0,013 %); Partito Del Sud-Alleanza Meridionale (0,011 %); Sud Libero (0,005 %); Movimento P.P.A. (0,004 %). A questi devono essere aggiunti i senatori eletti all'estero: 3 per il Popolo della libertà; 2 per il partito democratico e 1 per il movimento associativo italiani all'estero.

società politica¹⁴⁴, poiché hanno differenziato le liste in lotta per la conquista dei premi di maggioranza da quelle di fatto in corsa per la conquista di un diritto di tribuna (ma che potrebbero pur sempre divenire decisive in Parlamento, in caso di esito non maggioritario delle elezioni). Tuttavia, il passaggio dalle “grandi coalizioni” alle “piccole coalizioni” e da una competizione bipolare a una multipolare ha ulteriormente rafforzato il primato dell’identità partitica su quella di coalizione, già evidenziato con riferimento alle elezioni del 2006. Recessiva si è rivelata, altresì, la distinzione tra partiti aventi potenziale di coalizione “qualificato” e “attenuato”. Tra le liste non coalizzate, solo l’UDC ha superato le soglie di sbarramento. La Lista del Movimento per l’autonomia, coalizzata con il Popolo della libertà e la Lega Nord, con l’1 % dei voti ha ottenuto nove seggi alla Camera e tre al Senato, e a ciò si aggiunga che in alcuni casi le liste maggiori hanno candidato personalità designate da soggetti politici minori¹⁴⁵: nessuno di essi, tuttavia, dato l’esito elettorale, dispone di un potenziale di coalizione intenso come quello dei partiti minori presenti al Senato nella XV legislatura. I soggetti politici minori sono quindi in qualche misura presenti in Parlamento, ma non possono essere considerati rilevanti.

Alla luce di queste premesse, il numero dei partiti non sembra essere superiore a cinque: nel novero includiamo i gruppi parlamentari di maggioranza (PDL e Lega Nord), i gruppi della coalizione di opposizione (PD e Lista Di Pietro) e l’UDC, che potrebbe rivelarsi grande abbastanza da condizionare la meccanica del sistema, incentivando una competizione a direzione centripeta e condizionando la futura politica delle alleanze¹⁴⁶, soprattutto se manterrà una significativa porzione di consensi nelle elezioni europee, regionali e locali nel corso della legislatura. Muovendo dal postulato secondo cui sopra i cinque partiti si passa dal multipartitismo temperato al multipartitismo estremo¹⁴⁷, se le tendenze in corso saranno confermate la competizione elettorale del 2008 avrà sancito un imprevedibile passaggio da un sistema a multipartitismo estremo, “corretto” dalle coalizioni elettorali, a un sistema a multipartitismo temperato.

Di regola in presenza di uno spazio ideologico corto, ovvero quando ci sono da tre a 5 partiti, tale spazio è semplicemente definito dalle due ali, sinistra e destra, senza la formazione di un polo di centro autonomo, e la meccanica è moderata e centripeta. Analizziamo se e in quale misura è dato riscontrare una simile evoluzione. In primo luogo, si è avuta conferma del funzionamento bipolare del sistema politico. I poli di aggregazione partitica sono rimasti due. La

¹⁴⁴ Cfr. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 50, secondo cui “quando l’elettore si abitua ad un determinato insieme di alternative politiche più o meno come gli automobilisti si abituanano a un determinato sistema stradale, in quel momento un sistema partitico ha raggiunto, come sistema, lo stadio del consolidamento strutturale”.

¹⁴⁵ Nelle liste del PD 6 candidature “sicure” sono andati ad esponenti radicali; nel PDL, 4 posti “sicuri” sono andati a Rotondi, 4 a Dini, 3 a Giovanardi, 5 alla Brambilla e a Dell’ Utri, due alla Mussolini, due ai pensionati di Fatuzzo e ai Repubblicani, uno al socialista Caldoro, uno a Sergio De Gregorio.

¹⁴⁶ Per G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, cit., p. 67, il “potenziale di ricatto” si ha quando un partito è così grosso che “influisce sulle tattiche di competizione dei partiti, e in particolare altera la direzione della competizione (ad esempio determinando una inversione dalla competizione centripeta alla competizione centrifuga) dei maggiori partiti governativi”.

¹⁴⁷ Cfr. G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, cit., pp. 78-80.

formazione di due “piccole coalizioni” di partiti ragionevolmente aspiranti ai premi di maggioranza ha incentivato una logica di voto “razionale”¹⁴⁸. L’esito elettorale maggioritario ha poi riproposto una meccanica almeno iniziale nel segno della “bicicletta” e non – come sarebbe verosimilmente accaduto in caso di esito non maggioritario - nel segno del “triciclo” (v. *supra*, par. 12).

Per ciò che concerne la polarizzazione ideologica, è da ritenersi che si sia realizzata una riduzione della stessa. Si era ritenuto che l’indice di polarità potesse essere calcolato, relativamente alla XIII e alla XIV legislatura, facendo prevalente riferimento alla distanza ideologica tra le coalizioni e, per ciò che concerne la XV legislatura, come un mix tra il valore (più alto) della distanza ideologica tra i partiti estremi e il valore (più basso) della distanza ideologica tra le coalizioni (v. *supra*, par. 12). Nel sistema dei partiti delineato dalle elezioni del 2008, il taglio delle ali estreme fa sì che *il valore medio della distanza ideologica tra i partiti coincida con quello della distanza tra le coalizioni*, e che tale distanza sia inferiore rispetto a quella rilevata nelle legislature precedenti, in cui la vocazione centripeta delle coalizioni era temperata dall’alleanza con alcuni partiti antagonisti rimasti esclusi dal Parlamento.

Strettamente consequenziali rispetto a queste premesse sono le conclusioni relative alla direzione (centripeta o centrifuga) della competizione politica. Sebbene non siano venuti meno dal Parlamento due partiti di inclinazione antipolitica (la Lega Nord e la Lista Di Pietro: v. *infra*, par. 14), è da ritenersi che l’avvento delle “piccole coalizioni”, la riduzione del numero dei partiti rilevanti e la depolarizzazione ideologica siano un incentivo per la riduzione della temperatura ideologica¹⁴⁹ e un disincentivo al *free riding* costituzionale, con conseguente stabilizzazione di una competizione

¹⁴⁸ Sul concetto di voto razionale, utilizzato in antitesi al voto “di cuore” o “ideale” da Downs come postulato per l’interpretazione del sistema politico come mercato elettorale, v. A. DOWNS, *Teoria economica della democrazia*, cit., p. 35, secondo cui il termine razionale “non viene mai applicato ai fini di un attore, ma solo ai suoi mezzi. Questo deriva dalla definizione di *razionale* come efficiente, cioè che massimizza il risultato data la quantità dei fattori da impiegare, oppure che minimizza l’uso di quei fattori per un dato risultato. Quindi ogni volta che gli economisti si riferiscono a un “soggetto razionale” non si riferiscono a un soggetto i cui processi mentali consistano unicamente di proposizioni logiche, oppure a un soggetto senza pregiudizi o senza emozioni ... la definizione economica si riferisce unicamente ad un soggetto che si dirige verso i suoi obiettivi in modo da utilizzare, ricorrendo a tutte le sue conoscenze, la quantità minima di risorse scarse per ogni unità di risultato considerato”. Nel mercato politico, se si assume che “la funzione delle elezioni in una democrazia sia quella di scegliere un Governo, ne deriva che il comportamento di un elettore è razionale solo se orientato verso questo fine, anziché verso altri” (*ibidem*, p. 37). Nei sistemi multipartitici il “voto razionale” diviene più difficile e meno efficace, “perché i risultati possibili sono più numerosi e può non essere chiaro ad un elettore quale politica il suo voto verrà ad appoggiare” (*ibidem*, p. 185); inoltre, se l’offerta elettorale è articolata, un voto razionale presuppone un’interazione comportamentale tra gli elettori, che provano ad immaginare quali possano essere le preferenze degli altri, cosicché “la decisione di voto di ciascuno dipende da quello che si aspetta che gli altri si aspettino e le attese di questi altri si basano su quanto ritengono che tutti gli altri si aspettano, e così di seguito all’infinito” (*ibidem*, p. 187): ma questo procedimento è “troppo complesso per essere effettuato”. E’ per questo che, “quando le scelte sono numerose gli elettori possono non essere in grado di scegliere il Governo, e devono scaricare l’onere a un Parlamento, che comunque riflette la diversità composita dell’elettorato” (*ibidem*, p. 191). Il “voto razionale”, nel modello di Downs, diviene quindi impossibile in un contesto di multipartitismo esasperato, e al suo posto subentra il “voto di cuore”, attraverso cui gli elettori non votano per scegliere Governi, ma usano la consultazione elettorale come un “sondaggio di opinione”, e lasciano poi al Parlamento il compito di esprimere il Governo.

¹⁴⁹ La riduzione della distanza ideologica è cosa diversa dalla moderazione del confronto politico: cfr. G. SARTORI, *Parties and party systems*, cit., p. 137, che distingue l’*ideological patterning* proprio dei sistemi polarizzati con la *ideological fever*, da cui discende la “temperatura” più o meno alta del confronto politico (su questo punto v., altresì, P. IGNAZI, *Il puzzle dei partiti: più forti e più aperti ma meno attraenti e meno legittimi*, cit., pp. 332-333).

moderata e centripeta. Elementi di questa trasformazione della competizione sono evidenti sin dalla campagna elettorale. Si pensi al profilo e alla strategia comunicativa assunta dai due maggiori partiti e dai candidati alla Presidenza del Consiglio. In presenza di grandi coalizioni, la competizione elettorale era sì ancorata a *issues* specifiche e a proposte elettorali sufficientemente definite, ma era anche caratterizzata dalla reciproca non accettazione post-ideologica tra le parti in causa¹⁵⁰. Al contrario, nel 2008 si è verificata un'attenuazione della contrapposizione polemica tra le parti e della strategia di demonizzazione dell'avversario¹⁵¹. A ciò si aggiunga che, sebbene nel 2008 non siano mancate le consuete offerte elettorali tese allo "scavalco" del competitore (dalla promessa di aumento degli stipendi e delle pensioni sin dal mese di luglio da parte del candidato del PD Veltroni¹⁵² alla promessa di abolire l'ICI, l'imposizione fiscale sugli straordinari, la tassa sul bollo auto da parte del candidato del PDL Berlusconi, alle posizioni assunte sempre da quest'ultimo sull'*affaire* Alitalia¹⁵³), è significativo che entrambe le parti politiche abbiano anche cercato di attingere all'elettorato di centro (e a quello non riconducibile all'asse destra-sinistra), abbiano fatto riferimento alla necessità di sacrifici e misure impopolari¹⁵⁴ e, soprattutto, abbiano evitato di assumere impegni solenni difficilmente sostenibili (in particolare per ciò che concerne la riduzione della pressione fiscale), come accaduto nel 2001 con la spettacolare firma del "contratto con gli italiani" nella trasmissione televisiva "porta a porta"¹⁵⁵. Subito dopo le elezioni, la maggioranza ha manifestato propensione al dialogo con l'opposizione, con i sindacati¹⁵⁶ e con il Presidente della Repubblica, ed è significativa la manifestazione di reciproca disponibilità a elaborare riforme costituzionali condivise a partire dalla "bozza Violante". Questi indizi di un clima cooperativo di inizio legislatura, che sono una novità rispetto alle quattro legislature precedenti, dovranno passare il banco di prova delle tendenze centrifughe e destrutturati connesse alla

¹⁵⁰ Da ultimo, significative sono state le polemiche della coalizione di centro-destra sulla regolarità delle elezioni politiche del 2006: *ex plurimis*, v. Corriere della Sera, 13 aprile 2006, p. 2, *Berlusconi: il voto non è valido. Ci sono brogli, l'ho detto al Colle*, di P. Di Caro.

¹⁵¹ Sono fatti emblematici che nel 2006 Berlusconi, pur in modo ambiguo, usò l'espressione gergale "coglione" in relazione al voto espresso a favore del centro-sinistra, mentre nella campagna elettorale del 2008, in un'intervista all'agenzia Agi, affermò che "chi vota gli altri è in buona fede, non certo coglione": cfr. Corriere della Sera, 5 aprile 2008, pp. 12-13, *Il Pdl «Walterino sette doppietture cambi il suo slogan da "se pò fa" a "se pò bleffà"»* di M. Galluzzo.

¹⁵² Cfr. Corriere della Sera, 12 aprile 2008, p. 2, *Veltroni: con il tesoretto aumenterò gli stipendi*, di M. Guerzoni.

¹⁵³ Cfr. Corriere della Sera, 22 marzo 2008, p. 5, *Alitalia, scontro Berlusconi-Veltroni*, di A. Baccaro; Corriere della Sera, 7 aprile 2008, p. 11, *Fisco, la battaglia delle tasse calanti* di R. Bagnoli; Corriere della Sera, 12 aprile 2008, p. 3, *Berlusconi a sorpresa: abolirò il bollo auto*, di L. Fuccaro.

¹⁵⁴ Cfr. Corriere della Sera, 16 marzo 2008, p. 1, *Berlusconi, stretta sulle pensioni*; Corriere della Sera, 16 marzo 2008, p. 9, *E Silvio: il Pd copia Situazione difficile sono angosciato*, di M. Galluzzo. La posizione favorevole al ritorno alla riforma Maroni è stata poi riveduta e corretta il giorno successivo: cfr. Corriere della Sera, 17 marzo 2008, p. 5, *Protesta sulle pensioni, Berlusconi frena*, di R. Bagnoli.

¹⁵⁵ Una competizione a direzione centripeta implica promesse elettorali ragionevoli e la rinuncia a politiche "di scavalco" tra le parti in competizione, mentre nei sistemi polarizzati non solo esistono dei partiti "irresponsabili", che perseguono la politica di "corsa al rialzo" mediante "promesse a dismisura", "ma questo è il comportamento di grossi partiti": cfr. G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, cit., p. 88-89. Si vedano, in particolare, le dichiarazioni tese ad annunciare sacrifici rese dopo le elezioni: v. Il Sole-24 ore, 17 aprile 2008, p. 7, *Necessarie misure impopolari*, di Barbara Fiammeri; v. anche *ibidem*, p. 7, *Prime prove di uno stile di Governo. E primi rischi per il leader*, di Stefano Folli.

¹⁵⁶ Cfr. Corriere della Sera, 20 aprile 2008, p. 8, *L'offerta di Tremonti: "noi molto ragionevoli"*, di F. Verderami.

competizione in altre arene elettorali, a partire dalle elezioni europee del 2009, e dei conflitti politici che facilmente possono essere alimentati da alcune particolarità del sistema politico italiano.

14) Di alcune virtù e disfunzioni del multipartitismo temperato in salsa italiana.

La XVI legislatura sembra aver sancito il passaggio dal multipartitismo estremo al multipartitismo temperato. Numerosi sono gli indizi di questa trasformazione: la diminuzione del numero dei partiti rilevanti entro la soglia di cinque, la sostanziale scomparsa dal Parlamento dei micropartiti, la sostituzione delle “grandi coalizioni” con le “piccole coalizioni”, la riduzione della distanza ideologica tra i partiti estremi (che per la prima volta dal 1995 è equivalente a quella tra le coalizioni) e la diminuzione della temperatura ideologica.

L'evoluzione del sistema dei partiti era stata storicamente evocata come possibile rimedio per alcune disfunzioni della forma di governo nel primo cinquantennio repubblicano. Nei primi anni Novanta, in contrapposizione a una tendenza diffusa a rappresentare la Costituzione del 1948 come esausta e inadeguata, un autore evidenziò che il basso rendimento di una forma di governo dipendeva anche da cause estrinseche, di natura politica, giungendo quindi ad auspicare, a Costituzione invariata, quello che i genetisti chiamano un “errore fortunato”, ovvero “uno di quegli errori ben noti in genetica, che riesca a generare mutazioni felici nella riscrittura del nostro DNA politico-istituzionale”¹⁵⁷. Allo stato attuale, si tratta di capire se la mutazione intervenuta nella XVI legislatura possa essere considerata un “errore fortunato”. Qualificare come “fortunata” una mutazione genetica presuppone un giudizio che non è solo di fatto, ma anche di valore. Di per sé una mutazione genetica è infatti un evento casuale che non determina nessun vantaggio: essa può infatti essere vantaggiosa o svantaggiosa a seconda dell'ambiente in cui si manifesta. Una mutazione svantaggiosa in un ambiente, può benissimo essere vantaggiosa in un altro ambiente. Parlare di “errore fortunato” con riferimento alla riduzione del numero di partiti in Parlamento significherebbe quindi dare un valore positivo, o meglio vantaggioso, a questo evento, tenuto conto dell'ambiente in cui si manifesta, cioè la Costituzione e la forma di governo parlamentare, la storia costituzionale italiana e la cultura politica. Proviamo, quindi, a dare una valutazione quanto più possibile oggettiva della mutazione intervenuta, collegando per quanto possibile il giudizio sull'“errore” intervenuto nella riproduzione del sistema politico con l'ambiente in cui esso è maturato.

Il miglior rendimento di sistemi con pochi partiti rilevanti (e in particolare dei sistemi bipartitici) è stato sostenuto da parte di costituzionalisti, economisti e scienziati della politica, con argomenti quali i pericoli per le Costituzioni evidenziati dalla storia costituzionale dei paesi a

¹⁵⁷ Così R. BIN, *Il processo del lunedì*, cit., p. 133, che così prosegue: “d'altra parte, se il sistema politico è così imperfetto nel bene, vale a dire nella sua capacità di funzionare, forse non sarà perfetto pure nel male, ossia nella sua abilità a scansare ogni mutamento che possa impedire il suo perpetuarsi (magari deviando l'attenzione verso falsi obiettivi). Le pressioni del “sociale” incalzano, i comportamenti elettorali cominciano a rimettersi in movimento, persino l'ombra di Maastricht potrebbe turbare l'impassibile”.

multipartitismo estremo (e in particolare dalla fine della Repubblica di Weimar, vicenda costituzionale che costituisce un monito inciso nel DNA del pensiero costituzionale del secondo dopoguerra)¹⁵⁸, o ancora in base a valutazioni sulla maggiore efficienza dei sistemi con pochi partiti, di cui si esalta la migliore qualità democratica¹⁵⁹ o le migliori performance economiche¹⁶⁰. E' però vero che ogni argomentazione può essere criticata. Così, per ciò che concerne i pericoli alla stabilità di regime derivanti dal multipartitismo estremo, si è evidenziato che esistono sistemi di partito in cui, nonostante un numero di partiti superiore a cinque, l'indice di polarità è basso e non vi sono rischi di stabilità di regime ("multipartitismo segmentato")¹⁶¹. Analogamente, per ciò che concerne il funzionamento dei sistemi bipartitici, è stato evidenziato che questi hanno un buon rendimento solo in società omogenee¹⁶², rivelandosi in caso contrario una "camicia di forza" pericolosa per la democrazia¹⁶³. Infine, controversa è la maggior propensione allo sviluppo economico dei paesi aventi un sistema bipartitico¹⁶⁴.

¹⁵⁸ Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 654 ss.; G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, cit., pp. 25 e 89.

¹⁵⁹ Per una rielaborazione degli orientamenti che esaltano le virtù democratiche dei sistemi bipartitici, v. A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., pp. 118 ss.

¹⁶⁰ Tra gli studi più recenti v. T. PERSSON-T. G. TABELLINI, *The Economic Effects of Constitutions*, MIT Press, Cambridge, 2003. La letteratura politologica assunta come base di riferimento dagli autori mette in evidenza che alla dicotomia tra sistema maggioritario e proporzionale corrisponde un *trade-off* tra *accountability* e *representation*. Questo assunto dovrebbe avere conseguenze economiche e in particolare: la maggiore responsabilità dovrebbe riflettersi in minore corruzione; la maggiore rappresentanza dovrebbe tradursi in più estesi programmi di protezione sociale. Gli autori compiono una ricerca empirica diretta a individuare nessi causali (e non semplici correlazioni tra variabili) tra forme di governo e sistemi elettorali, da una parte, dimensione e corruzione dei Governi e tipo di politiche economiche, dall'altra, e giungono alla conclusione che i sistemi maggioritari generano Governi più piccoli, una più ridotta spesa sociale e minori deficit di bilancio rispetto ai sistemi proporzionali. Inoltre, sempre secondo gli autori minori barriere all'entrata per nuovi candidati o partiti e maggiori responsabilità individuali dei politici generano minore corruzione e maggiore efficacia nella fornitura di servizi pubblici (tenuto conto del fatto che, di regola, forme di governo parlamentari e democrazie più antiche hanno migliori politiche di sviluppo economico). Al contrario, i regimi con sistemi proporzionali avrebbero una maggior propensione alla spesa sociale ed espanderebbero i programmi di spesa sociale in particolare in prossimità delle elezioni. A nostro avviso, si può discutere se la minor propensione alla spesa sociale sia o meno una virtù; è certo, tuttavia, che nell'Unione europea in termini economici essa è considerata tale, in particolare alla luce dei parametri del Trattato di Maastricht relativi a debito pubblico e deficit di bilancio e, con riferimento al caso italiano, dell'elevato livello del debito pubblico.

¹⁶¹ Cfr. G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, cit., p. 80.

¹⁶² Sulla distinzione tra società omogenee e società disomogenee, cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee Parlamentari*, cit., p. 136: "a differenza tra società omogenee e società non omogenee è, in sede astratta, facilmente delineabile: nella prima le parti concordano sulle questioni fondamentali, discutono non sui fini, ma sui mezzi per raggiungerli. Nella seconda le parti sono fortemente divise, si sentono l'una all'altra estranea, sentono talora più forti i legami con gruppi analoghi di ordinamenti diversi, che quelli con gruppi opposti dello stesso ordinamento. Nella prima i partiti vogliono raggiungere i loro obiettivi solo con i mezzi consentiti dalla costituzione, hanno ciascuno fiducia nel comportamento leale dell'altro (*fair play*). Nella seconda i partiti fondamentalmente si servono delle norme costituzionali solo in quanto utili per i loro obiettivi; anche se si impegnano a rispettarle non si può mai essere sicuri che essi non esiteranno a violarle se riterranno ciò utile al loro interesse".

¹⁶³ Così A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., pp. 122 ss.

¹⁶⁴ In questo senso v. soprattutto S. E. FINER, *Adversary politics and electoral reform*, in ID., (editor), *Adversary politics and electoral reform*, Anthony Wigram, 1975, pp. 3 ss., spec. pp. 14-15 (e altresì G. DEBNAM, *The adversary politics revisited*, in *Parliamentary affairs*, 1994, pp. 420), che critica il sistema elettorale *first-past-the-post* e il bipartitismo perfetto con vari argomenti, tra i quali quello secondo cui nel Regno Unito, a partire dal 1964, il *swing of pendulum* si sarebbe tradotto in un clima di incertezza dannoso per lo sviluppo economico, poiché avrebbe reso difficile la programmazione degli investimenti. Deve essere evidenziato, tuttavia, che tali studi risalgono agli anni Settanta e ai primi anni Ottanta, e che la distanza ideologica tra il *new labour* e i *tories* dopo l'era Thatcher si è sensibilmente ridotta rispetto a quella stagione politica.

A prescindere dalle opinioni in ordine alle qualità dei diversi sistemi di partito, la stagione politica iniziata con l'XI legislatura (1992-1994) ha consentito di superare due difficoltà costituzionali da più parti denunciate nel dibattito scientifico: le *conventiones ad excludendum*, da cui derivava una parziale discriminazione politica, in violazione del principio di uguaglianza, di elettori di partiti che avevano partecipato all'Assemblea costituente¹⁶⁵, e il deficit di responsabilità politica di Governi e maggioranze parlamentari¹⁶⁶. Tra la XII e la XV legislatura, tuttavia, l'alternanza al Governo si è accompagnata a significative spinte centrifughe (pur se recessive rispetto ad una tendenza bipolare e centripeta dominante), a un'elevata temperatura ideologica, e a una cultura politica dalla connotazione decisionista, inadeguata a un funzionamento cooperativo della forma di governo e a una visione prescrittiva della forma di stato.

Rimane quindi da chiedersi se nella XVI legislatura vi siano le condizioni per superare tali distorsioni, ovvero, tornando alla metafora genetica, se la riduzione del numero dei partiti, tenuto conto dell'ambiente in cui è maturata, sia da considerarsi un mutamento "fortunato". Ad avviso di chi scrive, il passaggio da una rigida competizione a due ad una competizione multipolare, la riduzione del numero dei partiti, la riduzione della polarizzazione ideologica e della temperatura ideologica, il parziale abbandono delle politiche "di scavalramento" sin dalla campagna elettorale possono contribuire al superamento dello spirito di *revanche* e della cultura politica dal sapore schmittiano che hanno caratterizzato le legislature precedenti¹⁶⁷. Eppure, l'avvio della XVI legislatura è stato carico di ambiguità. Da una parte, si è riscontrata una reciproca disponibilità, tra PDL e PD, al dialogo sul funzionamento delle istituzioni, di cui il fatto più significativo è stato l'astensione dei parlamentari del PD, della Lista Di Pietro e dell'UDC nell'elezione dei Presidenti delle Camere; dall'altra, sono emerse tentazioni competitive, "di scavalramento", all'interno della maggioranza e dell'opposizione, tra i partiti che ne fanno parte, nonché aspre contrapposizioni in ordine all'opportunità e al merito della decretazione d'urgenza relativa alla sicurezza, alla sospensione dei processi penali e alle intercettazioni telefoniche¹⁶⁸. Tali contraddizioni dipendono a nostro avviso dal fatto che l'avvento del multipartitismo moderato in Italia, nelle forme palesatesi nel 2008, è stato foriero di alcune difficoltà costituzionali.

Un primo interrogativo concerne la rappresentatività delle Camere. Per la prima volta nella storia repubblicana, la sinistra e la destra "radicale" sono divenute extraparlamentari. E' vero che

¹⁶⁵ Cfr. G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, cit., pp. 9 ss. Il problema della discriminazione illegittima di una quota di elettori si è posto in particolare con riferimento al PCI (e al PSI fino agli anni Cinquanta). A nostro avviso, l'esclusione dalle maggioranze di Governo dei partiti di estrema destra di chiara ispirazione fascista era (ed è) invece conforme a Costituzione, in virtù della XII disposizione transitoria e finale.

¹⁶⁶ Su questo tema v. G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, cit., p. 48.

¹⁶⁷ Su questo tema v. M. DOGLIANI, *La Costituzione del 1947 nella sua fase contemporanea*, in www.costituzionalismo.it, Fascicolo 2/2003, Costituzione/riforma costituzionale, p. 10.

¹⁶⁸ Si vedano il Decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica", G.U. n. 122 del 26 maggio 2008, e il disegno di legge C. 1415, presentato dal Governo Berlusconi-IV, recante "Norme in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali. Modifica della disciplina in materia di astensione del giudice e degli atti di indagine. Integrazione della disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche", presentato alla Camera il 30 giugno 2008.

anche in Germania e in Spagna, a causa della combinazione di vincoli costituzionali, sistemi elettorali proporzionali selettivi e comportamenti elettorali, le ali estreme non accedono - o per lungo tempo non hanno avuto accesso, o accedono in misura minima – al Parlamento¹⁶⁹. E tuttavia, ogni vicenda costituzionale è a se stante. Nel caso italiano, i partiti della sinistra comunista e socialista hanno dato un contributo decisivo alla guerra di liberazione, alla scrittura della Costituzione e alla sua attuazione e interpretazione nel primo cinquantennio repubblicano. Attualmente, i partiti della sinistra radicale danno un'interpretazione del *cleavage* imprenditori-lavoratori industriali, della politica europea, della politica estera, della guerra, della pace e dell'immigrazione, diversa da quella dei partiti più moderati, e hanno complessivamente riscosso percentuali di voti complessivamente superiori al 10 % per quindici anni. La lacerazione nella Costituzione materiale derivante dall'esito elettorale del 2008 non potrebbe essere più evidente. E' vero che la presenza di tali parti politiche in Parlamento non può che essere una conseguenza dei comportamenti elettorali, ma anche i comportamenti elettorali sono condizionati dagli incentivi e

¹⁶⁹ Come è noto, il sistema dei partiti della Repubblica federale tedesca è divenuto moderato per effetto della previsione di una soglia di sbarramento del 5 % (*Sperrklausel*) e, altresì, di due decisioni del Tribunale costituzionale tedesco, con le quali rispettivamente nel 1953 e nel 1956 fu dichiarata l'incostituzionalità del partito neonaziosocialista del Reich e del partito comunista, in applicazione dell'art. 21 del *Grundgesetz* tedesco (secondo cui "i partiti, che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti tentano di pregiudicare od eliminare l'ordinamento fondamentale democratico e liberale o di minacciare l'esistenza della Repubblica federale di Germania, sono incostituzionali") e, in subordine, dell'art. 9, Par. I, del *Grundgesetz* (che vieta le associazioni i cui scopi o la cui attività contrasti con l'ordine costituzionale). Il sistema dei partiti è stato quindi, fino agli anni Novanta, a "due partiti e mezzo": esso contemplava solo l'Unione cristiano-democratica (CDU) (che forma gruppi parlamentari unificati con la CSU, l'Unione Cristiano-sociale presente solo in Baviera), il partito socialdemocratico tedesco (SPD) e il partito liberale (FDP). A partire dai primi anni Novanta, tuttavia, il sistema dei partiti tedesco si è evoluto perché sono divenuti partiti rilevanti anche i Verdi (*Grünen*) e il partito della sinistra (*Die Linkspartei.PDS*), nato nel 2007 dalla fusione tra gli ex comunisti orientali del PDS e il Movimento Lavoro e Giustizia sociale – Alternativa elettorale (*Arbeit & soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative*), fondato dall'ex socialdemocratico da Oskar Lafontaine, ex-leader della sinistra-socialdemocratica, in vista delle elezioni per il *Bundestag* dell'autunno 2005. Anche il sistema elettorale spagnolo incentiva la riduzione del numero dei partiti, e penalizza i secondi partiti nazionali di destra e sinistra. La Costituzione spagnola prevede che il Congresso è composto da un minimo di 300 a un massimo di 400 deputati, e che ciascuna provincia costituisce una circoscrizione elettorale (art. 68 Cost.). In questo modo i 350 seggi previsti dalla disciplina elettorale devono essere assegnati in cinquanta circoscrizioni provinciali. Il numero di seggi attribuito in ciascuna circoscrizione è proporzionale al numero degli abitanti. Il numero minimo di eletti in ciascuna circoscrizione è pari a due, e in ventotto circoscrizioni sono assegnati appena dai tre ai cinque seggi, con la conseguenza che a beneficiarne sono di regola solo due liste. Un elevato di numero di seggi è invece ripartito nelle circoscrizioni delle province più popolate (in particolare, Madrid e Barcellona), con conseguente attenuazione del meccanismo anti-frazionistico delle piccole circoscrizioni. Da tale sistema elettorale derivano tre conseguenze: 1) la sovrarappresentazione dei maggiori partiti nazionali di destra e sinistra, il *Partido Popular* (PPE) e il *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE); 2) la sottorappresentazione, rispetto alla percentuale di voti su base nazionale, del secondo partito nazionale di sinistra (*Izquierda Unida*) e di centro (*Unión, Progreso y Democracia*), che alle elezioni politiche del 2008 hanno ottenuto rispettivamente due e un seggio; 3) la sovrarappresentazione dei partiti territoriali ben radicati, quali i partiti nazionalisti catalani (*Convergència i Unió* e *Esquerra Republicana de Catalunya*), il partito nazionalista basco (*Partido Nacionalista Vasco/Euzko Alderdi Jeltzalea*), la Coalizione delle Canarie (*Coalición Canaria*), cui devono aggiungersi il Blocco Nazionalista Galiziano (*Bloque Nacionalista Galego*) e Navarra Si (*Nafarroa Bai*), che grazie al proprio radicamento sono in grado di superare la soglia di sbarramento del 3 % nei collegi dei propri territori e di assicurarsi numero di seggi in Parlamento di regola sensibilmente superiore alla percentuale dei consensi ottenuti su base nazionale. Tale sistema elettorale rende quindi vita molto difficile a un eventuale secondo partito di destra e di sinistra: *Izquierda unida* ha visto progressivamente ridursi la propria rappresentanza non solo a causa del declino di consensi, ma anche della combinazione tra la soglia di sbarramento del 3 % vigente nelle singole circoscrizioni e del naturale effetto selettivo delle piccole circoscrizioni. Sui vincoli costituzionali ed elettorali che gravano sul sistema dei partiti in Germania, cfr. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 120; sui caratteri del sistema elettorale spagnolo, cfr. L. A. DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, in M. LUCIANI e M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, pp. 362 ss.

disincentivi costituzionali ed elettorali, così come dalle strategie degli altri operatori politici. Pertanto il crollo elettorale del 2008 non si spiega, a nostro avviso, solo con un giudizio negativo da parte degli elettori su tali soggetti politici, ma anche con la politica di “non alleanze” perseguita da PD e PDL, con le soglie di sbarramento vigenti per i partiti non coalizzati e con la prevalenza della logica di voto “razionale”¹⁷⁰. *De iure condendo*, al fine di consolidare un multipartitismo temperato senza “camicie di forza”, è auspicabile una revisione delle regole elettorali per meglio contemperare il valore della stabilità e della responsabilità delle maggioranze con quello della rappresentatività delle Camere. Tornando alle suggestioni della genetica, la perdita di variabilità genetica (e culturale) è generalmente deleteria per la sopravvivenza di una specie. Anche una rappresentanza numericamente ridotta può essere influente, poiché può porre in evidenza nelle Assemblee punti di vista e visioni del mondo diversi rispetto a quelli largamente maggioritari ed esercitare un’influenza sugli altri gruppi parlamentari di maggioranza e opposizione¹⁷¹.

Una seconda anomalia è costituito dalla natura dei partiti rilevanti e dalle loro interazioni. Se tra gli aspetti caratterizzanti del multipartitismo temperato vi sono, *di regola*, una competizione moderata, la rinuncia alle “politiche di scavalco” e la propensione a rispettare gli accordi¹⁷², nel caso italiano tali dinamiche dovranno essere sottoposte a verifica. Infatti la *regola*, come ammette anche Sartori, soffre eccezioni: “così come il formato bipartitico può *non* produrre una meccanica bipartitica, analogamente *possiamo trovare una situazione di pluralismo limitato le cui proprietà sono ‘non-moderate’*, oppure una situazione di pluralismo estremo che sia ‘non-polarizzato’. La ragione di ciò è molto semplice: il criterio numerico evidenzia la frammentazione, ma quest’ultima non è necessariamente sintomo o effetto di ‘distanza ideologica’”¹⁷³.

¹⁷⁰ L’esperimento delle liste della sinistra arcobaleno si è rivelato a dir poco fallimentare: il 72 % dei voti conseguiti dalle liste di Rifondazione comunista, Comunisti italiani e Verdi nel 2006 è infatti andato perso. Quasi tutte le analisi relative ai flussi elettorali concordano nel ritenere che il Partito democratico abbia guadagnato voti dalla sinistra arcobaleno (e ne abbia persi, invece, in altre direzioni, compresa quella di centro). Parrebbe che un terzo di coloro che avevano votato Rifondazione comunista, i Comunisti italiani e i Verdi nel 2006 abbia votato il Partito democratico nel 2008: sul punto, cfr. R. D’ALIMONTE, A. CHIARAMONTE e A. DE SIO (a cura di), *L’arcobaleno cede il 72 %*, in *Il Sole 24 ore*, 20 aprile 2008, p. 6 e R. D’ALIMONTE, *Il 33 %? Un inizio, ma il partito non lo vede*, in *Il Sole 24 ore*, 22 giugno 2008, p. 10; R. MANNHEIMER, *Elettori di sinistra in fuga verso il Pd. La metamorfosi dei centristi*, in *Corriere della Sera*, 16 aprile 2008, p. 20. Sul deficit di rappresentatività del Parlamento, che tenuto conto dell’astensione, delle schede bianche e nulle e dell’effetto prodotto dalle soglie di sbarramento non rappresenta 15 milioni e mezzo di italiani, v. anche M. AINIS, *Camere, uno specchio deformante*, in *La Stampa*, 21 aprile 2008, p. 1.

¹⁷¹ Su questo punto, si vedano le classiche pagine di H. KELSEN, *Il primato del Parlamento*, a cura di C. Geraci, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 30-31. Se il modello cui l’eventuale riforma elettorale si ispirerà dovesse essere, come parso nel corso della XV legislatura, quello spagnolo, sarebbe opportuno che la soglia di sbarramento non fosse elevata sopra il 3%, che tale soglia fosse applicata, diversamente da quanto previsto in Spagna, a livello nazionale (e non circoscrizione per circoscrizione), e che la dimensione delle circoscrizioni fosse tale da limitare, per quanto possibile, la sovrarappresentazione dei partiti territoriali, al fine di assicurare il mantenimento della competizione politica nazionale sull’asse destra-sinistra, l’unico, (fatta eccezione per quello linguistico), ad avere un pieno riconoscimento costituzionale all’art. 3, comma 2 Cost., ove si individua nei lavoratori il soggetto di riferimento dell’azione della Repubblica diretta a rimuovere le cause di disuguaglianza: sul punto v. U. ROMAGNOLI, *Sub art. 3*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1-12*, Zanichelli, Società editrice del Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, pp. 164 ss.

¹⁷² Cfr. G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, cit., pp. 78 ss. e L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., pp. 652-653.

¹⁷³ Cfr. G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, cit., pp. 79-80 (enfasi aggiunta).

Dei quattro-cinque partiti rilevanti, i due che hanno beneficiato del maggior incremento di voti in assoluto¹⁷⁴ (la Lega Nord e la Lista Di Pietro) sono partiti nati in contrapposizione allo *status quo* politico, “sfidanti” i partiti di cartello collocati sull’asse destra-sinistra (anche se del “cartello” fanno parte oramai da anni)¹⁷⁵. Nella fattispecie, è accaduto che per la prima volta la maggioranza parlamentare sia formata anche da un partito territoriale, caratterizzato da una chiara connotazione antipolitica e a tratti xenofoba, *senza il vincolo di coesione forte costituito dalle coalizioni elettorali “di prima generazione”*. Da parte di taluni si è evocato il modello bavarese, ovvero il rapporto esistente in Germania tra CDU e CSU¹⁷⁶, ma tale accostamento non pare condivisibile. La CSU è infatti un partito fondato, come CDU e SPD, sulle tradizionali linee di frattura; inoltre, CDU e CSU, a differenza di Lega Nord e PDL, formano un gruppo parlamentare unico nel *Bundestag* e possono quindi essere considerati come un unico partito¹⁷⁷. La natura territoriale e l’inclinazione antipolitica della Lega Nord ci inducono a ritenere che il rapporto della stessa con il PDL sarà a tratti acceso e competitivo, più facilmente assimilabile a quello esistente in Spagna, quando PSOE o PPE non ottengono la maggioranza assoluta. Esistono, tuttavia, anche in questo caso, significative differenze: in Spagna, i partiti nazionalisti formano gruppi parlamentari separati e non entrano a far parte di un Governo di coalizione. La trattativa politica non è quindi interna alla maggioranza parlamentare, tra i partiti alleati, ma tra Governo nazionale ed esecutivi territoriali, che assicurano il supporto parlamentare in cambio delle misure politiche convenute. Il consenso nelle singole votazioni parlamentari è negoziato caso per caso, al di fuori della cornice di un accordo di coalizione predefinito: solo in occasione della formazione del primo Governo Aznar, nel 1996, fu stipulato un accordo di coalizione tra il PPE e i nazionalisti catalani di *Convergència i Unió* per stabilizzare la maggioranza (“*pacte del Majestic*”)¹⁷⁸. Ad ogni modo, l’indirizzo politico dovrebbe risentire in misura rilevante della presenza in maggioranza di un partito come la Lega Nord, con particolare riferimento ai temi del federalismo fiscale, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni attinenti ai diritti civili e sociali e delle politiche sull’immigrazione.

Tra i partiti di opposizione, la Lista Di Pietro ha una forte connotazione antipolitica. E’ questo un partito rilevante perché ha un “potenziale di ricatto”, è cioè grande abbastanza da influire, con la propria rigida inclinazione antiberlusconiana, sulle tattiche di competizione del

¹⁷⁴ Rispettivamente di 1.300mila voti e di 700mila voti: cfr. R. MANNHEIMER, *L’8 % dei voti è “rubato” alla sinistra*, in *Corriere della Sera*, 20 aprile 2008, p. 9.

¹⁷⁵ Cfr. R. S. KATZ-P. MAIR, *Cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito*, cit., pp. 55-56.

¹⁷⁶ Sull’assimilazione della Lega Nord alla CSU tedesca v. S. FOLLI, *Un mandato molto forte con segnale bavarese*, in *Il Sole 24 ore*, 15 aprile 2008, p. 3, secondo cui “oggi tra Lombardia e veneto abbiamo quasi una seconda Baviera, con Bossi nei panni che furono di Strauss e Stoiber”.

¹⁷⁷ In questo senso v. A. LIJPAHRT, *Le democrazie contemporanee*, cit., p. 127 e G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 119.

¹⁷⁸ L’accordo, che prende il nome dall’albergo di Barcellona in cui fu concluso, si articolava in cinque punti: 1) l’aumento dal 15 % al 30 % della quota di Irpef che lo Stato spagnolo avrebbe restituito alla Catalogna; 2) l’eliminazione dei commissari del Governo a livello provinciale; 3) l’istituzione di meccanismi di partecipazione regionale alle politiche comunitarie; 4) la delega alla Catalogna delle funzioni di polizia stradale; 5) la rimozione dal proprio incarico del Presidente del *Partido Popular de Cataluña* Alejo Vidal-Quadras, (a causa delle sue forti discrepanze con i nazionalisti catalani e, in particolare, con il Presidente della *Generalidad catalana* Jordi Pujol).

maggior partito di opposizione e può incoraggiare, quindi, la crescita della temperatura ideologica, frenando i tentativi di dialogo tra i maggiori partiti.

Anche il discorso in ordine alla “normalità” dei maggiori partiti merita una riflessione. Il partito democratico è un partito nato dalla fusione di un partito di ispirazione popolare e di uno socialista: è di conseguenza difficile individuare una famiglia politica europea in cui possa confluire. L’istituzionalizzazione del partito è debole, e se i risultati elettorali intermedi non saranno favorevoli, difficilmente esso potrà rimanere insensibile all’influenza delle politiche di scavalco della Lista Di Pietro e, dopo le elezioni europee, della sinistra radicale. Infine, il Popolo della libertà è un alleanza elettorale costituita da due partiti aventi un’identità politica ambigua. Forza Italia è parte del partito popolare europeo, ma è nato come partito personale di un magnate, e nel suo bagaglio genetico vi è una connotazione decisionista e antipolitica (*rectius*: antiromana, espressione di quella cultura che è stata definita “l’ideologia milanese”¹⁷⁹). Alleanza nazionale è erede del MSI: seppure è innegabile la trasformazione in senso democratico e liberale avvenuta a partire dal 1994, e sebbene il suo Presidente Fini si sia distinto nel corso delle ultime legislature per equilibrio e moderazione, le sue classi dirigenti si sono formate prevalentemente nel MSI, la cui cultura politica era decisionista e antisistema¹⁸⁰. In ultima analisi, le grandi trasformazioni – a sinistra come a destra – sono parte di un processo che non è immediato ma può richiedere lo spazio di generazioni. La riduzione del numero dei partiti e della polarizzazione ideologica, quindi, non escludono che a una dinamica competitiva moderata e centripeta si sovrapponga una dinamica centrifuga, conflittuale, a elevata temperatura ideologica.

Infine, *last but not least*, per la terza volta in quindici anni si ripropone il problema democratico della concentrazione di poteri in capo al Presidente del Consiglio. Ha scritto Zagrebelsky nel 1994, all’indomani della “discesa in campo” di Berlusconi, che questo evento costituiva un “problema costituzionale” per l’Italia, poiché risale a Platone l’idea secondo cui “ogni società si regge su tre principi, ugualmente essenziali: l’economia, la cultura e il Governo. L’economia si occupa dei ben materiali, la cultura dell’identità spirituale, il Governo della difesa dalle minacce interne e esterne. Da questa semplice osservazione si è sviluppata nel corso dei secoli una grandiosa teoria politica tripartita, basata sull’esigenza della moderazione e dell’equilibrio: la teoria costituzionale liberale. Essa si contrappone alle concezioni basate sul numero uno, essenzialmente dispotiche, e a quelle basate sul numero due, essenzialmente sovversive: dove il potere è concentrato, sarà senza limiti; dove è diviso in due, l’uno vorrà sopraffare l’altro. Il tre invece è il numero della stabilità moderata. La ragione è semplice: ogni parte, per evitare il confronto diretto, è interessata alla sussistenza delle altre due. Si capisce

¹⁷⁹ Cfr. E. GALLI DELLA LOGGIA, *Berlusconi, Di Pietro e l’ideologia milanese*, in *Corriere della Sera*, 31 luglio 1994, pp. 1-2. Sul decisionismo come tratto distintivo della cultura politica della coalizione di centro-destra, cfr. CORBETTA-P. SEGATTI, *Un bipolarismo senza radici?*, cit., pp. 144-146.

¹⁸⁰ V. *supra*, nota 137.

perciò che il tre è il numero magico del costituzionalismo”¹⁸¹. A distanza di 14 anni, tali parole non hanno perso di attualità. La regola di maggioranza è solo una delle componenti della democrazia rappresentativa. L’influenza che i mezzi economici e culturali di Berlusconi esercitano sulla formazione delle idee e degli orientamenti di voto dei cittadini e la legislazione *sibi et suis* della XIV legislatura (e dell’inizio della XVI) costituiscono una conferma della gravità di questo problema costituzionale e del persistere di una forte anomalia nella forma di stato, dalla cui gravità l’apparente “normalizzazione” della forma di governo - con i limiti evidenziati - non deve distogliere.

E’ comunque da verificare se il sistema “a multipartitismo temperato” si stabilizzerà. Di regola, infatti, accade che la presentazione di liste unitarie tra partiti affini, se l’esito elettorale è positivo, sia la premessa della fusione tra i partiti¹⁸². Il fenomeno si è già verificato nella XIV legislatura (la Margherita da cartello elettorale è divenuta un partito) e nella XV legislatura (DS e Margherita, dopo le esperienze delle liste unitarie del 2004, 2005 e 2006 hanno dato vita al partito democratico). Un analogo processo potrebbe quindi verificarsi con riferimento a Forza Italia e Alleanza nazionale, da una parte, e ai partiti della sinistra arcobaleno, dall’altra. Troppe variabili, tuttavia, rendono incerto e non definitivo questo percorso. In primo luogo, esistono altre arene competitive (in particolare, le elezioni europee del 2009 e quelle regionali del 2010) in cui i partiti esclusi dal Parlamento potranno misurare i propri consensi e potenziale di ricatto, con un’influenza anche sui rapporti tra maggioranza e opposizione nel corso della XVI legislatura. Inoltre, gli incentivi alla formazione di “grandi coalizioni” frammentate e disomogenee, contenuti nel sistema elettorale, nella legislazione elettorale di contorno e nei regolamenti parlamentari, se non eliminati, potrebbero essere colti nelle consultazioni successive¹⁸³. D’altro canto, l’esito delle elezioni del 2008 potrebbe aver posto le condizioni necessarie per la revisione delle regole costituzionali ed elettorali che esaltano i poteri di un elevato numero di *veto players* partitici. La politica potrebbe

¹⁸¹ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Tre poteri concentrati in uno*, in *La Stampa*, 25 gennaio 1994, p. 1; si veda altresì il commento adesivo alle parole di Zagrebelsky di N. BOBBIO, *Separazione come arte liberale*, in *La Stampa*, 26 gennaio 1994, p. 1.

¹⁸² Cfr. M. DUVERGER, *I partiti politici*, cit., p. 422 e D. BUTLER, *Governing without a majority. Dilemmas for hung Parliament in Britain*, 2 ed., London, 1986, ristampato nel 1992, p. 39.

¹⁸³ Sull’esigenza di una legge sui partiti e di una revisione della legislazione elettorale di contorno, v. C. PINELLI, *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, in *Quad. cost.*, 2006, p. 772, secondo cui sarebbe auspicabile una legge sui partiti, che sarebbe difficile da estendere alle coalizioni senza che queste abbiano “un minimo di esistenza giuridica”, considerato che “i soggetti cui si riferisce la legislazione sul finanziamento della politica e sull’accesso ai media nella campagne elettorali (par condicio) sono, di volta in volta, i gruppi parlamentari, i partiti i candidati ma non le coalizioni”; parimenti, O. MASSARI, *Il dibattito sui partiti: liberalizzazioni sì, ma anche nella politica*, in *Quad. cost.*, 2006, p. 775, sostiene che la legge sui partiti dovrebbe ridurre la frammentazione elevando la soglia necessaria per accedere ai rimborsi elettorali, favorire le aggregazioni (magari prevedendo un surplus di finanziamento a favore delle liste uniche) e altresì limitare e controllare la crescita della classe politica. Anche A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, cit., p. 325, sostiene che il bipolarismo non è stato agevolato né dalle riforme regolamentari del 1997, né dall’abbassamento della soglia prevista per l’accesso ai rimborsi elettorali (dal 4 % all’ 1 %) prevista dalla l. 157/1999. Secondo G. DEMURO, *Spunti su legge sullo statuto dei partiti* (15 gennaio 2007), in www.astridonline.it, sono necessari nuovi vincoli legislativi che incentivino la democrazia nei partiti, in particolare sarebbe auspicabile condizionare i rimborsi elettorali al rispetto di standard minimi di democraticità interna.

quindi aver anticipato il diritto, attenuando le difficoltà connesse al “paradosso della riforma costituzionale”¹⁸⁴.

Se il sistema dei partiti nella XVI legislatura dovesse consolidarsi, si sarebbe innanzi a un’ulteriore passo nella trasformazione della Costituzione materiale, già da tempo in corso e così profonda da essere stata considerata come il segno della morte della Costituzione del 1948¹⁸⁵. Tale evoluzione completerebbe una trasfigurazione della Costituzione - da più parti evidenziata¹⁸⁶ - che da manifesto politico, documento programmatico e *corpus* normativo fondato su una Costituzione materiale imperniata su tre grandi partiti di massa (DC, PCI e PSI), sarebbe divenuta un documento normativo disancorato da una precisa paternità e identità politica, materiale importante (ma non esclusivo) di un complesso disegno normativo nazionale e sopranazionale, di applicazione eminentemente giurisprudenziale, piuttosto che norma-indirizzo delle grandi scelte di politica nazionale.

¹⁸⁴ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in AA. VV., *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, cit., p. 927-928.

¹⁸⁵ Cfr. G. U. RESCIGNO, *Ciò che è vivo e ciò che è morto nella Costituzione del 1948*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Cinquantenario della Repubblica italiana. Giornate di studio sulla Costituzione, Roma, 10-11-ottobre 1996*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 315; ID., *Una transizione verso una Costituzione non scritta?*, in S. LABRIOLA (a cura di), *La transizione repubblicana*, cit., pp. 17-18; ID., *Le crisi di Governo: il quadro storico*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di Governo nell’ordinamento e nell’esperienza costituzionale. Atti di un Convegno, Catanzaro 22 e 23 ottobre 1999*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 28.

¹⁸⁶ V., *ex plurimis*, S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 445 e *passim*.