

LE REGOLE GIURIDICHE PER LE COALIZIONI

ROMINA CIPRIANI

Oggetto delle riflessioni qui esposte è il profilo giuridico delle coalizioni quali soggetti politici distinti dotati di autonoma rilevanza.

Analizzando la legislazione che concorre a delineare l'assetto del sistema politico partitico nel nostro paese ossia la disciplina elettorale, quella attinente al finanziamento dei partiti, le fonti regolamentari, la legislazione sulla propaganda elettorale nonché la Costituzione, un primo riferimento esplicito alle coalizioni lo si trova proprio nella legge 22 febbraio 2000 n. 28 "Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica".

È previsto che a partire dalla data di indizione della consultazione, la propaganda politica radiotelevisiva assuma forme rigorosamente tassative e quando le candidature sono state formalizzate, per il tempo intercorrente tra la data di presentazione delle candidature e la data di chiusura della campagna elettorale, "gli spazi sono ripartiti secondo il principio della pari opportunità tra le coalizioni e tra le liste in competizione" (art. 4, comma 2, lett. *b*).

Regolano il riparto degli spazi tra i soggetti politici la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, previa consultazione tra loro e ciascuna nel proprio ambito di competenza (art. 4, comma 2).

Riferimento normativo ancor più incisivo nella delibera n. 253/01 del 23 marzo 2001 dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, "Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità per l'accesso ai mezzi d'informazione relative alle campagne elettorali della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica fissate per il giorno 13 maggio 2001".

L'art. 2 stabilisce cosa deve intendersi per soggetti politici, e tra questi indica, nel periodo intercorrente tra la data di presentazione delle candidature e quella di chiusura della campagna elettorale (comma 1, punto II a), "le coalizioni cui fanno riferimento liste diverse che, sulla base di un comune programma di governo, presentano, sotto un unico simbolo identificativo, candidature in collegi o circoscrizioni che interessino almeno un quarto dell'elettorato nazionale".

Definizione non appagante poiché la soglia prevista è molto bassa e incapace di condurre alla formazione di due schieramenti, potendo riprodurre semmai la precedente frammentata situazione partitica: una definizione molto generica, dunque, che individua solo le caratteristiche minimali.

Ulteriore riferimento normativo alle coalizioni, alle quali anche qui si cerca di da-

re una definizione, impervia per molti, nel regolamento approvato dalla Commissione parlamentare di vigilanza sulla Rai del 21 giugno 2001.

Si definiscono i soggetti politici per le trasmissioni a diffusione nazionale, tra i quali non compare la coalizione, che invece compare solo per le trasmissioni di comunicazione politica autonomamente disposte dalla RAI: è previsto che esse siano dedicate alle coalizioni quali "l'insieme dei gruppi parlamentari i cui componenti siano stati, interamente o in parte, eletti su quota maggioritaria nelle ultime elezioni politiche".

"L'appartenenza dei singoli gruppi alle coalizioni è certificata dai loro Presidenti, ovvero, per le componenti del gruppo Misto, dal Presidente della componente, ovvero, per le forze politiche che non costituiscono componente, dai parlamentari interessati appartenenti al gruppo Misto".

"Lo spazio di ciascuna coalizione è quello risultante dalla somma degli spazi spettanti a ciascun soggetto che la compone" (art. 3, comma 5).

Ancora riferimenti normativi nella delibera dell'Autorità n. 254/01 per le elezioni comunali e provinciali fissate per il 13 maggio 2001, nel testo approvato dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e vigilanza dei servizi radiotelevisivi per le elezioni amministrative del 16 aprile 2001.

Una prima conclusione: la competizione elettorale dal 1994 ha conosciuto in TV e quindi dal punto di vista mediatico e della comunicazione politica la bipolarizzazione del sistema politico. La disciplina allora dettata dalla legge 515/1993 non era sufficiente ad evitare distorsioni, innegabile però che le tribune e le trasmissioni elettorali si svolsero in modo tale da ospitare insieme i rappresentanti delle opposte formazioni contribuendo alla formazione di un nuovo sistema politico.

Ulteriore conferma si è avuta con le elezioni politiche del 1996, disciplinate dai decreti legge Gambino che hanno tentato di rendere più efficace l'applicazione dei principi già presenti nella legge 515: Polo ed Ulivo ottennero quantitativamente gli stessi spazi televisivi, mentre rilievo minore conseguirono le altre formazioni.

Si è osservato che la legge 28/2000, in verità, più che aver creato qualcosa di nuovo non ha fatto altro che recepire uno stile di comunicazione politica che ormai fa parte del tessuto civile del nostro paese; è pertinente dire che, sotto questo punto di vista, il bipolarismo è abbastanza consolidato se pur non altrettanto definitivamente acquisito sul versante del sistema politico-istituzionale.

Alla legge sono stati peraltro mossi anche rilievi critici: si è detto che la legge rileva e rafforza tutte le ambiguità dell'attuale situazione del sistema politico. In essa non si parla di gruppi parlamentari ma indistintamente di soggetti politici che, per i messaggi autogestiti, sono quelli rappresentati in Parlamento, nel Parlamento europeo, nelle assemblee regionali e quelle degli enti locali, mentre per le comunicazioni in campagna elettorale, prima della presentazione delle liste, i soggetti politici sono quelli presenti nelle assemblee da rinnovare, nonché quelli in esse non rappresentati purché presenti nel Parlamento europeo o in uno dei due rami del Parlamento. Pertanto non vi rientrano solo i gruppi ma anche le componenti del gruppo Misto in quanto "soggetti politici rappresentati".

Se a ciò si somma il fatto che tra essi gli spazi sono distribuiti garantendo condizioni di parità, sono comprensibili le critiche rivolte a questa legge di aver messo in moto

un meccanismo di ulteriore incoraggiamento alla moltiplicazione dei soggetti politici che va a sommarsi ai meccanismi già insiti nelle pieghe delle regole parlamentari relative alla distribuzione di regole logistiche, amministrative e finanziarie tra i gruppi.

Le contraddizioni presenti nella legge non vengono neppure superate dal regolamento della Commissione parlamentare di vigilanza ove nella definizione di soggetti politici la frantumazione politica è pienamente riconosciuta, se non addirittura incentivata: compare il gruppo e non le coalizioni che fanno il loro ingresso solo nelle trasmissioni autonomamente disposte dalla RAI. Discutibile anche la distribuzione del tempo disciplinata dalla regola di cui sopra.

Solo l'art. 3, comma 4, dispone che in via generale per questo tipo di trasmissioni "la ripartizione di massima del tempo disponibile tra i soggetti indicati all'art. 2 è effettuata dividendo la metà del tempo in parti uguali, e l'altra metà in proporzione alla consistenza di ciascuna forza politica nelle assemblee di riferimento (forza politica o coalizione: ma il riferimento, in verità, sembra limitato alle sole coalizioni per le elezioni regionali di cui all'art. 2, comma 2).

Quindi la considerazione che emergano, come un riferimento nuovo e costante, non il gruppo parlamentare o la sua frazione ma le coalizioni e gli schieramenti di maggioranza e opposizione è, attualmente, solo un'idea.

Non si può dubitare tuttavia, che sul piano mediatico, della comunicazione politica, si sia affermato il bipolarismo, con una forte personalizzazione dell'esposizione televisiva intorno ai candidati leader delle due principali coalizioni.

I dati dell'Osservatorio di Pavia relativi alla presenza in video dei leader delle due coalizioni nelle ultime elezioni dimostrano che le quote di tempo godute da Berlusconi sono state pressoché uguali a quelle di cui ha beneficiato Rutelli.

Dunque una sorta di bipolarizzazione mediatica a scapito di tutti gli altri componenti sia dentro che fuori i due schieramenti.

Esaminando i riferimenti giuridici di cui sopra, si potrebbe obiettare che, poiché nel tentativo di dare delle definizioni, queste sono state date diversamente dall'Autorità e della Commissione, i vari criteri utilizzati sono probabilmente corrispondenti ad un'idea umana e precisa diversa dei vari legislatori di intendere la coalizione.

Ciononostante quello che rileva è che a questo punto abbiamo un testo giuridicamente rilevante, una legge, nel quale il soggetto coalizione, dal combinato disposto, sul versante parlamentare del regolamento della Commissione parlamentare bicamerale e sul versante statale della delibera dell'Autorità, comincia a delinarsi con un riconoscimento giuridicamente valido: l'aspetto importante è che vi è il concetto di coalizione che fa riferimento alla sommatoria di liste diverse che hanno però un comune programma ed un comune simbolo.

Altro elemento significativo è il resoconto della Giunta per il regolamento, del 4 luglio 2001, nel quale viene affrontato il problema della definizione del modo in cui le coalizioni possono esprimersi compiutamente nella nuova fase politica e istituzionale fondata prevalentemente su coalizioni politiche legate al sistema maggioritario.

Tale necessità era stata sottolineata dall'on. Rutelli nella seduta del 21 giugno 2001, il quale preliminarmente e con un certo disagio aveva dichiarato di esprimere, a nome dell'Ulivo, utilizzando il tempo del gruppo di appartenenza (Margherita)

l'orientamento dei deputati del centro-sinistra in attesa di definire, appunto, mediante un lavoro comune le modalità di espressione delle coalizioni.

Il Presidente della Camera in quella sede ricordò di essere impegnato a garantire tutti, ma anche ad adeguare ai mutamenti intervenuti nella realtà politica del paese i modi e le forme di svolgimento dell'attività parlamentare, assicurando che la questione sarebbe stata chiarita in stretto accordo tra il Presidente ed i gruppi parlamentari.

Nel resoconto in oggetto si sottolinea ancora una volta come la questione rivesta straordinaria importanza politica ma presenti anche aspetti di grande complessità, basti pensare all'esistenza e all'organizzazione dei gruppi parlamentari che limita la possibilità di prefigurare forme diverse di organizzazione della rappresentanza parlamentare.

La questione viene configurata sotto due profili: il riconoscimento del ruolo del capo dell'opposizione, nonché delle distinte coalizioni contrapposte.

Per quanto attiene al primo aspetto il resoconto pone in evidenza che se la legge elettorale ammette il collegamento dei candidati con più liste, e dunque presuppone il riconoscimento di schieramenti politici compositi, non attribuisce alcun rilievo formale ai capi dei due schieramenti, la cui individuazione nella competizione elettorale costituisce un dato politico che non ha alcun riflesso giuridico.

L'individuazione del capo dello schieramento dell'opposizione e, più in generale, dei gruppi che in sede parlamentare intendono riconoscersi in un'unica coalizione non potrebbe che dipendere dall'indicazione resa dai Presidenti dei gruppi interessati.

Tale indicazione dovrebbe emergere formalmente, all'inizio della legislatura o in un momento successivo e dovrebbe essere passibile di modifiche, posto che allo stato delle norme regolamentari e delle prerogative riconosciute ai gruppi non è ipotizzabile la figura di un rappresentante permanente dell'opposizione.

Si pone inoltre il problema del rapporto tra le due Camere, considerato che l'attuale sistema parlamentare è caratterizzato dal principio del bicameralismo perfetto: evidente che il ruolo di capo dell'opposizione non possa essere ricoperto al Senato dallo stesso parlamentare che svolge il medesimo ruolo alla Camera.

Tuttavia tale rilievo è facilmente superabile prospettando una figura unitaria, analoga e speculare, a quella della maggioranza.

La possibilità che viene dunque discussa è quella di individuare la figura di capo parlamentare dell'opposizione con riferimento al leader della coalizione sconfitta: oggi il problema non è stato risolto in alcun modo, lo si è visto nel resoconto della Giunta, e altrettanto può dirsi per i regolamenti delle Camere e per la prassi parlamentare.

Diversamente sotto il profilo della coalizione maggioritaria la giuridicizzazione del ruolo del leader e del ruolo della coalizione è automatica con l'assunzione della funzione di governo.

La scelta della coalizione di centro destra è stata nel senso di individuare come leader premier il capo del partito di maggioranza relativa, nell'assunto che se dovesse variare il rapporto tra le due principali componenti potrebbe essere riconsiderata la scelta del leader.

Questo comporta un altro elemento che è importante introdurre, e cioè la distinzione di ordinamento giuridico delle coalizioni: non si può parlare di ordinamento giuridico della coalizione ma bisogna parlare di ordinamento giuridico di ciascuna delle due coalizioni.

Vi sono tuttavia delle scelte comuni che diventano quindi regola dell'ordinamento giuridico della coalizione, come quella di inserire il nome del leader sul simbolo e quindi di individuare le coalizioni come soggetti a sé stanti, rispetto alle componenti e ai partiti politici, mediante il leader proposto.

Ciò richiama un ulteriore problema: si può ritenere che la presenza del candidato premier sulla scheda elettorale incida negativamente, e sia quindi illegittima, sul potere di designazione del Presidente del Consiglio spettante al Presidente della Repubblica? Siamo di fronte ad un possibile svuotamento delle funzioni del Presidente della Repubblica?

A tal proposito si ricorda il comunicato del 6 maggio 1996 dell'allora Presidente della Repubblica, all'avvio della XIII legislatura, con il quale lo stesso annunciò una semplificazione rispetto alle precedenti procedure in considerazione del fatto che nella campagna elettorale si erano affrontati due schieramenti entrambi indicando le personalità cui spettava formare il Governo, di fatto assorbendo così le finalità delle consultazioni (furono pertanto consultate le delegazioni dei due schieramenti, liberamente composte, e non dei singoli gruppi parlamentari che li compongono, successivamente procedendo a separate consultazioni dei gruppi a sé stanti, quali Lega Nord e Rifondazione Comunista, e dei gruppi misti).

Se lo svuotamento può esser visto in senso formale, non è assolutamente da considerarsi uno svuotamento in senso sostanziale, al contrario può ravvisarsi una semplificazione di una prassi consolidata, quale quella delle consultazioni.

Precedentemente i diversi partiti cercavano di creare, in un momento successivo alle elezioni, una coalizione per governare: quanto più le forze politiche indicavano un nome tanto più si semplificava il problema della scelta da parte del Presidente della Repubblica, il quale deve scegliere una persona che possa avere poi la maggioranza in Parlamento.

In questo momento c'è una semplificazione, le diverse forze politiche sono già d'accordo sul nome prima e non si fa altro che fare una specie di consultazione rapida, ossia tutte le diverse forze che andranno a governare indicano un unico nome, prima del momento formale delle consultazioni secondo la prassi consolidata, dunque, si può parlare di uno sviluppo di prassi in chiave semplificativa.

Non appare corretto esprimere un giudizio di illegittimità, più opportuno considerare piuttosto variata la Costituzione materiale rispetto a quella formale, la quale avrebbe creato una prassi che potrebbe essere eventualmente disattesa dal Presidente della Repubblica.

Peraltro si è osservato che se è vero che spetta al Presidente della Repubblica nominare il Presidente del Consiglio in una democrazia parlamentare questo è un atto di mera registrazione di quanto il corpo elettorale ha già indicato con le elezioni, dunque un ruolo notarile rispetto alla scelta degli elettori.

Dando soltanto un breve sguardo ai regolamenti parlamentari essi, attraverso le no-

velle degli ultimi anni Novanta, hanno abbandonato una dinamica consociativa per fondare un sistema basato sugli schieramenti di maggioranza e opposizione.

L'Italia risulta priva di una tradizione oppositoria, considerata l'elevata frammentazione partitica e l'originaria non interscambiabilità dei due principali attori politici alla guida del paese: fattori che hanno inficiato il normale gioco delle alternanze al Governo. Di conseguenza la funzione di opposizione non ha mai potuto identificarsi con la capacità di porsi quale contraltare dell'esecutivo in Parlamento al fine di assumerne le veci dopo la successiva tornata elettorale, né dunque è stato possibile ravvisare nel nostro ordinamento un compiuto insieme di diritti e prerogative volti alla valorizzazione della distintività e dell'alternatività delle formazioni oppositorie.

L'opposizione godeva, piuttosto, di rilevanti strumenti di interdizione, di possibilità ostruzionistiche, di poteri di veto e di condizionamento.

Con la caduta della *conventio ad excludendum* ed il conseguente ingresso in una logica di possibile alternanza al potere dei diversi contendenti politici l'idea di uno "statuto dell'opposizione" ha potuto rivestirsi di concretezza e reali opportunità mediante le modifiche apportate ai regolamenti parlamentari della fine degli anni Novanta.

Il tema relativo all'aspetto parlamentare è il seguente: i regolamenti parlamentari delle Camere si sono progressivamente adeguati configurando nel tempo una serie di poteri della maggioranza e del Governo che assolutamente non esistevano all'origine, e che sono molto rilevanti poiché tali da consentire la guida del lavoro parlamentare e del processo legislativo in modo da permettere alla maggioranza, che sia stabile e compatta e che appoggi il Governo, di ottenere un rapido esame ed approvazione dei propri provvedimenti; contemporaneamente hanno altresì configurato lo "statuto dell'opposizione" in maniera tale da venirsi a sovrapporre quasi esattamente al sistema di alternanza tra coalizioni che nel frattempo la realtà politico-istituzionale stava venendo a creare.

Tuttavia non si riesce a trasporre sia sul piano degli stessi regolamenti che delle leggi riguardanti l'attività parlamentare e l'attività dei partiti nessuno dei presupposti del sistema di alternanza tra coalizioni.

È evidente la necessità di operare attraverso una serie di leggi come quella sulla *par condicio*, quella sul finanziamento ai partiti, relativa al controllo dei mezzi finanziari per le campagne elettorali, alla rendicontazione dell'attività parlamentare politica, nonché attraverso tutte quelle disposizioni che prevedono ineleggibilità ed incompatibilità, reintroducendo in tutta questa legislazione il nuovo soggetto coalizione, il nuovo soggetto leader della coalizione.

Non si può continuare a tenere totalmente estranei i nuovi soggetti che ricalcano l'attuale scena politica: abbiamo un arretrato, un deficit sotto questo profilo della nostra legislazione nazionale, che è un deficit storico.

Se questo è vero, è pur altrettanto vero che vi è stata anche una mancanza di volontà, nel senso che non sono state utilizzate le potenzialità che i regolamenti parlamentari del '71 in alcuni casi già offrivano in un'ottica di vero e proprio "statuto dell'opposizione": a titolo esemplificativo l'opposizione non si è mai avvalsa delle norme già esistenti nei regolamenti come quelle relative ai tempi che le stesse avrebbero potuto chiedere se venissero riservati esclusivamente alle loro iniziative.

Al contrario, prevaleva l'idea dell'integrazione e del condizionamento dell'indirizzo politico, della negoziazione, cogestione e quindi codecisione delle scelte di particolare rilevanza, piuttosto che della dura prospettazione di una posizione oppositoria.

Tuttavia si deve riconoscere come, anche in un sistema perfettamente bipolare, ci sarà un largo campo di coincidenza degli interessi, un terreno comune sul quale la maggioranza e l'opposizione in Parlamento si confrontano, che non è consociativismo ma la premessa per cui molti temi sono condivisi e possono trovare, sia pur con tattiche diverse, soluzioni considerate accettabili da tutte e due le parti.

L'altro aspetto che attiene ai regolamenti è che questi dovrebbero favorire l'evoluzione in corso della forma di Governo verso un sistema di alternanza di coalizioni, mediante una serie di accorgimenti, che non possono essere solo la potenziale possibilità del relatore di presentare controprogetti, ma qualcosa di più come il riconoscimento, che in Parlamento sarebbe possibile, nell'ordinamento giuridico delle Camere, del leader dell'opposizione.

Il punto lo si affronta anche nel sopracitato Resoconto della Giunta per il regolamento, dove si sottolinea come il riconoscimento degli schieramenti potrebbe passare attraverso l'applicazione estensiva di un principio già presente nel regolamento della Camera che, soprattutto dopo le modifiche del '97, prevede per gli schieramenti la possibilità di rappresentare unitariamente le proprie istanze presentando un'unica relazione di minoranza nell'ambito del procedimento legislativo e di formulare proposte unitarie sia per quanto concerne il programma che il calendario dei lavori.

La legge sulla *par condicio* limitatamente alla campagna elettorale, prima delle elezioni politiche ha il grande vantaggio di introdurre finalmente almeno una regolamentazione.

Indubbiamente il tema della ponderazione tra le forze politiche in seno alla coalizione è un tema che dovrebbe essere disciplinato in modo diverso.

La formula parlamentare del contingentamento peraltro molto valida, ad esempio, riconosce ad ogni gruppo politico come tale una quantità minimale ed una seconda parte aggiuntiva che è invece proporzionale alla consistenza.

Lo stesso tipo di meccanismo si potrebbe tranquillamente adottare con la *par condicio* che però dovrebbe essere estesa a tempi anche di molto precedenti alle elezioni politiche.

Per un quadro completo un breve cenno anche alla Costituzione, la quale non parla in modo specifico di opposizione: del resto, un testo costituzionale che fonda un assetto democratico non può non riconoscere rilievo alla funzione oppositoria.

Occorre ragionare per contrasto, interpretando lo spirito dello stesso e leggendo in modo sistematico alcune disposizioni costituzionali: gli artt. 94 e 64 Cost. sulla fiducia delle Camere al governo e sul principio di maggioranza costituzionalizzano nel presupporla l'opposizione parlamentare come parte minoritaria delle Camere che non sostiene l'esecutivo. Seppur esista una funzionalità della nostra Costituzione ad un assetto consociativo del sistema politico la stessa non è in radice incompatibile con una democrazia maggioritaria.