

## **LE ELEZIONI DEL 1994**

**di Vincenzo Lippolis**

Con le elezioni del 27 e 28 marzo 1994 prende forma un nuovo sistema politico. Un nuovo sistema elettorale (dopo ottant'anni si torna a votare con un sistema maggioritario con collegi uninominali; l'ultima volta era stato nel 1913). Partiti nuovi o trasformati rispetto al passato e partiti che scompaiono dalla scena politica. Nuovi modi di dispiegarsi della leadership politica sia nell'ambito dei partiti, sia nel rapporto con gli elettori (la vittoriosa "discesa in campo" di Silvio Berlusconi e la creazione del suo partito, Forza Italia). Nuove dinamiche di funzionamento del regime parlamentare pur rimanendo invariata la Costituzione (la possibilità per gli elettori di scegliere con il loro voto non solo un partito, ma anche una formula di governo e un premier). Nel linguaggio giornalistico, ma anche nella pubblicistica specializzata, si parlerà di "seconda Repubblica". Un'espressione che alcuni giudicano non corretta poiché non vi è stato il passaggio da una Costituzione ad un'altra. Ma un'espressione che rende bene la dimensione del cambiamento intervenuto.

### *1. Come e perché si arriva alle elezioni*

Le elezioni del 1994 sono l'esito finale della crisi della "Repubblica dei partiti" che aveva caratterizzato l'Italia dal dopoguerra in poi. Negli anni precedenti, con una rapida accelerazione dal 1992, i grandi partiti di massa del Novecento, dotati di una precisa connotazione ideologica, con forte struttura organizzativa e saldo radicamento sociale, perdono la loro presa sull'elettorato. Questa forma partito è tramontata insieme al declino delle identità collettive che essi erano chiamati a rappresentare. Scompaiono le fidelizzazioni identitarie

delle ideologie a seguito di un processo di modernizzazione politica e culturale che ha toccato tutti i paesi occidentali. Il voto diviene mobile perché i cittadini sono insoddisfatti degli assetti politici esistenti e attendono mutamenti profondi. Le cause di questa crisi sono varie, anche se confluiscono in uno stesso risultato. La caduta del muro di Berlino, che rende obsoleto il “bipartitismo imperfetto” DC-PCI. Vari episodi di malcostume politico, ma soprattutto l’inchiesta giudiziaria, nota come Tangentopoli, che fa emergere un ramificato metodo di finanziamento illegale della politica, colpisce i vertici dei partiti di governo e fa assumere al ruolo dei magistrati una forte valenza politica. Il dissesto della finanza pubblica che provoca inflazione e svalutazione della lira. L’affermarsi di movimenti autonomistici che giungono a prospettare la dissoluzione dell’unità della Repubblica.

Il sistema istituzionale, che era stato già posto in discussione alla fine degli anni Settanta, non sfugge al clima generale di richiesta di cambiamento. Numerose sono le proposte e i tentativi di modificare la Costituzione e la legge elettorale. L’idea che prende forza, appoggiata da un nucleo all’inizio ristretto di politici e intellettuali, è quella di realizzare una democrazia maggioritaria di investitura o, secondo la definizione di Duverger, una democrazia immediata<sup>1</sup>. Far sì che il corpo elettorale con il suo voto determini, in maniera più o meno diretta, la formazione del governo sottraendola alle trattative fra partiti. Secondo una fortunata espressione è necessario “ridare lo scettro al principe”, il popolo sovrano, sottraendolo alla partitocrazia. In questa prospettiva le norme della Costituzione sulla forma di governo vanno cambiate, ma il fronte più avanzato è quello della legge elettorale.

I partiti, pur sperando vari tentativi, si rivelano incapaci di governare il cambiamento attraverso i canali parlamentari e la strada dell’innovazione imbuca un altro percorso, passa cioè attraverso un uso manipolativo del referendum abrogativo. Utilizzato nei confronti della legislazione elettorale, mediante la previsione di accorti ritagli di questa, il referendum assume un significato sostanziale di atto propositivo e innovativo.

Il movimento referendario, un fronte composito guidato da Mario Segni e caratterizzato da una posizione fortemente antipartitocratica,

<sup>1</sup> M. DUVERGER, *La nostalgie de l'impuissance*, Paris, PUF, 1988, p. 72 sgg..

ottiene una prima affermazione con il referendum del 9 giugno 1991 con il quale viene cancellata la possibilità di esprimere più di una preferenza. Ma il passaggio decisivo è il referendum sulla legge elettorale del Senato. Le abrogazioni a macchia di leopardo operate dal referendum la trasformano da un sistema sostanzialmente proporzionale in un sistema maggioritario.

È il 18 aprile 1993. Tre giorni dopo, alla Camera dei deputati, il Presidente del Consiglio Giuliano Amato definisce il voto referendario “un autentico cambiamento di regime”. Tra i costituzionalisti Mezzanotte afferma che nel referendum si intravedono “bagliori di potere costituente”<sup>2</sup> e Rescigno parla di rottura della Costituzione<sup>3</sup>. Questa tesi rimane però controversa e confutata da altri<sup>4</sup>. In effetti, la carta costituzionale è immutata. Quel che è accaduto è il venir meno della convenzione proporzionalistica che era stata alla base del concreto funzionamento delle istituzioni nel primo cinquantennio di vita repubblicana. Le parole di Amato colgono nel segno: il referendum è il primo atto formale della frattura tra due regimi politici molto differenti. Il passaggio al nuovo si realizzerà con le elezioni del 1994.

Dopo il referendum, infatti, i partiti non possono sfuggire all’inequivocabile volontà di cambiamento espressa dai cittadini. Le leggi elettorali della Camera e del Senato vengono rapidamente riscritte conformemente all’esito referendario, “sotto dettatura” secondo la colorita espressione dell’allora Presidente della Repubblica Scalfaro (rispettivamente la l. 4 agosto 1993, n. 277 e la l. 4 agosto 1993, n. 276). Ne vengono fuori due sistemi elettorali parzialmente diversi, ma accomunati dall’essere sistemi misti: l’assegnazione dei seggi avviene al 75% con un maggioritario a turno unico e al 25% con metodo proporzionale. Per quanto attenuato dalla quota proporzionale, l’effetto complessivo

<sup>2</sup> C. MEZZANOTTE, *Referendum e legislazione*, relazione al Convegno dell’Associazione dei costituzionalisti tenutosi a Siena nel 1993, rimasta inedita ed ora in corso di pubblicazione nella rivista dell’AIC.

<sup>3</sup> G.U. RESCIGNO, *A proposito di prima e seconda Repubblica*, in “Studi parlamentari e di politica costituzionale”, n. 103, 1994, p. 5 sgg..

<sup>4</sup> M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura), “Riforme elettorali”, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 105 sgg.; C. PINELLI, *Il caso, la necessità, e una cabina di regia. Come la Repubblica superò la crisi dei primi anni Novanta*, in S. COLARIZI, A. GIOVAGNOLI, P. POMBENI (a cura), “L’Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi. Vol. 3: Istituzioni e politica”, Roma, Carocci, 2014, p. 31 sgg..

è di stampo maggioritario. Scalfaro, ritenendo che l'esito del referendum richieda l'applicazione del nuovo meccanismo elettorale e che l'esito delle elezioni amministrative del 1993 avesse evidenziato un divario molto sensibile tra le forze rappresentate in Parlamento e la volontà popolare<sup>5</sup>, scioglie le Camere e si va alle elezioni.

## 2. *La nuova costellazione dei partiti, la "discesa in campo" di Berlusconi e la personalizzazione della leadership*

Le elezioni si svolgono con un sistema partitico quasi del tutto rinnovato. Il PCI già nel febbraio 1991, a seguito del crollo dei paesi comunisti, si era trasformato in PDS. L'ala più intransigente, però, non accetta questa evoluzione e dà vita al Partito della rifondazione comunista. Anche la DC segue un percorso analogo. Nel gennaio del 1994 assume la denominazione del primo partito cattolico: Partito popolare italiano. L'operazione non è indolore perché una minoranza non trascurabile, ostile alle correnti della vecchia sinistra democristiana, abbandona il partito e fonda il Centro cristiano democratico. In precedenza dalla DC erano usciti Orlando e Segni. Il primo nel gennaio del 1991 aveva fondato la Rete. Il secondo, abbandonata la DC nell'aprile 1993, presenterà alle elezioni una propria lista, il Patto Segni. Il PSI e gli altri partiti laici si sfarinano in nuove formazioni senza un significativo futuro. V'è da segnalare la costituzione, sull'onda del movimento referendario, di Alleanza democratica, una formazione che si colloca sul versante della sinistra con ambizioni presto ridimensionate. Anche il MSI, che appariva più tetragono ai cambiamenti, alla fine decide di presentare una lista con un simbolo leggermente modificato e con la denominazione di Alleanza nazionale. Il nuovo partito nascerà nel gennaio 1995. Nel complesso sono solo quattro i partiti che avevano partecipato alle elezioni del 1992: PDS, Rifondazione comunista, Lega Nord e Verdi. Risalendo si trovano solo la Lega e i Verdi.

Nessuno vuole restare sepolto dalle macerie della Repubblica dei partiti. La politica italiana è ormai dominata dalla categoria del "nuovo"

<sup>5</sup> Lettera del presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere (16 gennaio 1994).

che introduce “un inedito e, per molti versi, ambiguo *cleavage*”<sup>6</sup>. In questa rincorsa a darsi una immagine nuova e a prendere le distanze dal passato nessuno però può battere Silvio Berlusconi. Il suo ingresso in politica nel 1994 presenta caratteri del tutto originali che colgono e assecondano nuovi modi di essere della società e le tendenze emergenti dell’elettorato. Positivo o negativo che sia il giudizio sulla sua vicenda politica, non si può mettere in dubbio che essa rompe decisamente con gli schemi precedenti e influenza profondamente il sistema dei partiti, il loro modo di essere, il loro rapporto con gli elettori.

Innanzitutto, Berlusconi è un personaggio che, fino a quel momento, non è un professionista della politica. Si presenta come un imprenditore di successo diverso dai politici tradizionali e riesce così a cogliere appieno gli umori antipartitici che circolano nella società civile. Come evidenzia Orsina, il progetto politico berlusconiano si presenta come antistatalista, fondato sulla “santificazione” della società civile e della sua capacità di governarsi da sé, interamente volto contro la partitocrazia antifascista e la sua iperpolitica<sup>7</sup>.

In secondo luogo, le stesse modalità della sua “discesa in campo” rivelano una nuova modalità comunicativa destinata ad avere successo. Berlusconi annuncia la sua decisione trasmettendo sulle reti Fininvest una cassetta video. Il mezzo televisivo e l’abilità nel saperlo sfruttare divengono uno strumento decisivo della competizione politica. Nella campagna elettorale, Berlusconi comunicherà con gli elettori mediante spot trasmessi dalle sue reti private. Per arginare la sua supremazia mediatica il centro-sinistra qualche anno dopo approverà la legge sulla *par condicio*. Tuttavia il salto di qualità nella comunicazione politica ormai era compiuto e un acuto osservatore straniero qualche anno dopo affermerà che in Italia si è instaurata una forma di democrazia mediatica in maniera più marcata che altrove<sup>8</sup>.

Un altro aspetto del tutto innovativo è il modello organizzativo che Berlusconi dà al suo partito, Forza Italia, totalmente differente da quello dei partiti tradizionali. Non si cerca di tesserare aderenti, non si vuole

<sup>6</sup> G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, Laterza, p. 89 sgg..

<sup>7</sup> G. ORSINA, *Il berlusconismo nella storia d’Italia*, Venezia, Marsilio, 2013, p. 116.

<sup>8</sup> M. LAZAR, *L’Italie à la derive. Le moment Berlusconi*, Paris, Perrin, 2006 (trad. it. *Democrazia alla prova. L’Italia dopo Berlusconi*, Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 44).

radicare il partito sul territorio. Nel momento iniziale Berlusconi associa personaggi con i quali è in rapporti diretti e utilizza i dirigenti delle sue aziende. Forza Italia nasce come una macchina elettorale, come uno strumento nelle mani della leadership berlusconiana che non potrà mai essere messa in discussione. Per Ignazi, Forza Italia è un partito carismatico, in quanto si identifica in tutto e per tutto nella persona del suo leader; un partito verticistico, perché le decisioni sono prese in assoluta autonomia dal leader; un partito patrimonialista, perché le risorse con le quali è stato fondato provengono da Berlusconi<sup>9</sup>. In sintesi, si può concordare con la definizione di Calise di partito personale<sup>10</sup>.

Sulla personalizzazione della leadership sono necessarie alcune precisazioni per comprendere appieno la dirompente carica innovativa dell'iniziativa berlusconiana. Nelle democrazie novecentesche ed anche nel cinquantennio di vita repubblicana del nostro paese, la politica è stata sempre (o quasi) incarnata da leader. Forti personalità che determinano gli orientamenti dei propri partiti. Essi però agiscono a capo di un'organizzazione che può anche decretare la fine della loro guida. Si pensi a De Gasperi emarginato nel 1954 dalla DC (che dopo quella svolta svilupperà la sua azione con un metodo collegiale che teneva conto dell'equilibrio delle correnti) o alla Thatcher sostituita al vertice dei conservatori inglesi nel 1990<sup>11</sup>. Il leader di partito risponde politicamente ad esso e la vita del partito continua al di là della parabola del singolo leader.

Nel caso di Berlusconi e Forza Italia il rapporto è ribaltato perché è il partito (il suo orientamento politico, la sua strategia, la sua organizzazione) che dipende dal suo leader e nel partito nessuno può ambire a sostituirlo. Anche la scelta dei votanti è in qualche modo differentemente orientata. In un sistema di partiti di stampo novecentesco il voto va in primo luogo al partito. Certo il leader influenza la scelta e può essere decisivo per un successo, ma è l'identità partitica il fattore scri-

<sup>9</sup> P. IGNAZI, *Partiti politici in Italia*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 63.

<sup>10</sup> M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2000. Calise individua l'inizio dell'ascesa della figura del capo carismatico nel movimento referendario guidato da Segni, che scavalcava i partiti, e nella elezione diretta dei sindaci introdotta nel 1993. Rispetto ai sindaci, la grande differenza di Berlusconi è che egli affronta un'*audience* di dimensioni nazionali (p. 53 sgg.).

<sup>11</sup> Sull'argomento, L. CAVALLI, *Governo dei leader e regime dei partiti*, Bologna, il Mulino, 1992; in particolare su De Gasperi, p. 75 e p. 76.

minante. Con l'arrivo di Berlusconi e di Forza Italia anche questo rapporto cambia. Proprio perché gli elettori percepiscono che il partito dipende totalmente dal suo leader, il loro voto è per lui e per quello che egli rappresenta ed incarna. Il consenso viene creato dal rapporto diretto instaurato tra il leader e l'elettorato.

Berlusconi porta ad uno stadio qualitativamente diverso l'evoluzione della personalizzazione della politica. Con lui si afferma l'identità tra leader e partito che senza la sua guida non esisterebbe o sarebbe destinato all'irrelevanza. La sua vicenda non resterà isolata. Si pensi all'Italia dei Valori di Di Pietro o all'UDC di Casini. Come ha evidenziato Calise, dietro le nuove sigle politiche del periodo del bipolarismo si stagliano i nomi dei promotori che garantiscono la riconoscibilità del marchio mettendoci – e rischiando – la faccia<sup>12</sup>. Negli anni successivi, la personalizzazione della leadership berlusconiana è tale che egli, realizzando un'idea da tempo perseguita, giunge ad annunciare con un'iniziativa del tutto personale ed estemporanea (il “discorso del predellino” del 18 novembre 2007 a Milano in piazza san Babila) la nascita di un nuovo movimento politico, che prenderà il nome di Popolo della Libertà (PDL). In questa formazione Forza Italia si scioglierà e in essa confluiranno AN e altre forze minori del centro-destra, tranne l'UDC. La nascita del nuovo soggetto politico rispondeva nell'immediato all'esigenza di controbilanciare la creazione del Partito democratico (ottobre 2017) nel quale erano confluiti DS e Margherita<sup>13</sup>. Rispondeva all'idea, in quella fase attrattiva, di creare “partiti a vocazione maggioritaria” in vista di elezioni che non apparivano lontane a causa delle difficoltà del secondo governo Prodi.

Le vicende interne del PDL confermano che il problema di trovare un amalgama sufficientemente solido non è tanto quello della linea politica, ma quello della leadership. I contrasti tra Berlusconi e Fini non vengono risolti con il formarsi di maggioranze e minoranze interne, ma con l'abbandono del partito da parte di Fini (2010) e la creazione di un nuovo soggetto politico (Futuro e libertà per l'Italia) attorno alla figura di un leader che sentiva di non avere spazi politici adeguati restando nel partito di precedente appartenenza. D'altra parte, nel 2013 Berlusconi deciderà

<sup>12</sup> M. CALISE, *La Terza Repubblica. Partiti contro presidenti*, Bari-Roma, Laterza, 2006, p. 85 sgg., il quale fa rientrare in tale cerchia anche Buttiglione, Follini e Mastella.

<sup>13</sup> G. ORSINA, *Il berlusconismo nella storia d'Italia*, cit., p. 198.

di riprendere l'antica denominazione di Forza Italia, dimostrando ancora una volta che il perno di tutto era la sua leadership.

L'identificazione tra leader e partito, originata dalla "discesa in campo" di Berlusconi, si manifesta anche oggi con Salvini, Renzi, Grillo ed è divenuta una caratteristica peculiare del nostro sistema politico. Quello italiano è un fenomeno che va ben al di là della personalizzazione della leadership diffusa in altri sistemi politici. I partiti inglesi cambiano leader e affidano le loro sorti a personalità più o meno carismatiche, ma conservano la loro identità di conservatori, laburisti o liberali. E lo stesso accade in Germania con i socialdemocratici, i cristiano democratici e i liberali. In Spagna con socialisti e popolari. Il paese che invece sembra aver seguito in qualche modo il modello italiano è la Francia, ma dopo un ventennio. *En marche* viene costituito da Macron un anno prima delle elezioni presidenziali del 2017 e con lui, almeno per ora, si identifica.

### 3. *Le conseguenze del nuovo sistema elettorale: il bipolarismo conflittuale*

Il nuovo sistema elettorale richiede un cambiamento radicale dei comportamenti dei partiti. Il suo funzionamento ha come conseguenza una contrapposizione diretta destra/sinistra. Esso non lascia spazio vitale al "centrismo" che aveva caratterizzato i decenni precedenti. Gli elettori di centro ci sono ancora, quel che è destinato a scomparire è il centro politico. Gli elettori di quell'area saranno contesi fra le due forze politiche contrapposte. Poiché nei collegi si vince con un voto in più e poiché la frammentazione partitica è elevata e non vi sono singoli partiti dominanti, per prevalere è necessario formare delle coalizioni. E senza fare troppi distinguo.

Berlusconi è il primo a comprendere tutto ciò. Si rivolge all'elettorato moderato che ha perso i propri punti di riferimento, tiene buoni rapporti con la Lega e legittima la destra del MSI. Poiché questi due partiti si dichiarano incompatibili, Forza Italia si allea al nord con la Lega e al sud con il MSI che assume la denominazione di Alleanza nazionale. Il CCD, guidato da Casini, e l'Unione di centro, erede del partito liberale, fanno parte delle due coalizioni. Sul versante della sinistra il PDS fa da perno su una alleanza comprendente Rifondazione comunista, Verdi,



Rete e AD (la “gioiosa macchina da guerra”). Sono questi due schieramenti a contendersi la vittoria, mentre il centro dei popolari e del Patto Segni viene stritolato dalla logica del nuovo sistema elettorale, anche se a volere il turno unico erano stati proprio i popolari. Erano convinti di conquistare i collegi del sud e di qualche regione del centro, mantenendo così la maggioranza relativa in Parlamento, e rifiutarono il doppio turno di tipo francese pensando che nel secondo i propri candidati avrebbero potuto essere schiacciati da coalizioni “anti democristiane” sostenute dal PDS e dai partiti laici<sup>14</sup>. I popolari ritenevano anche improponibile un’alleanza con il PDS al turno unico, pur se in più di un collegio, in via di fatto, si giunse ad un patto di desistenza attraverso la presentazione di candidati non competitivi.

Si afferma così un bipolarismo di coalizione che durerà fino al 2013. È una svolta che incide significativamente sulle dinamiche della forma di governo. La formazione di coalizioni elettorali fa sì che gli elettori, votandole, esprimano una preferenza anche per la formula di governo. È chiaro infatti che se una coalizione ottiene la maggioranza dei seggi nelle due camere si trasformerà in maggioranza di governo.

Berlusconi sviluppa una ulteriore potenzialità del sistema maggioritario: non afferma solo che in caso di vittoria governerà con i suoi alleati, ma che sarà lui il Presidente del consiglio. La sinistra invece non presenta un proprio candidato alla guida del Governo. Come evidenzia Mammarella, nel corso del confronto televisivo con Berlusconi (anche questa una novità delle elezioni del 1994) il segretario del PDS, Occhetto, dichiara di non “essere candidato a niente”. La conseguenza è che l’attenzione dei media si polarizza su Berlusconi e presto la campagna elettorale si trasforma in un referendum pro o contro la sua persona<sup>15</sup>. La personalizzazione dello scontro non giova alla sinistra. Nelle elezioni del 1994 gli elettori scegliendo Berlusconi indicano

<sup>14</sup> G. GIOVANNETTI, *Le regole del gioco. Parlamento e lotta politica in Italia 1948-1994*, Roma, Istituto storico italiano per l’età moderna e contemporanea, 2010, p. 571.

<sup>15</sup> G. MAMMARELLA, *L’Italia di oggi. Storia e cronaca di un ventennio. 1992-2012*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 36. Sulla sottovalutazione del problema della leadership da parte della sinistra (e anche del centro) cfr. C. GUARNIERI, *Il sistema politico italiano*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 77.

nella sostanza il premier. E i fatti ne danno conferma. Berlusconi è il vincitore delle elezioni e, anche se al Senato non ha una maggioranza certa (ha infatti un seggio in meno delle altre liste: 157 a 158), riceve l'incarico di formare il Governo e ottiene la fiducia del Senato per un voto grazie ad alcune assenze nelle file avversarie. A partire dal 2001 si inizierà ad inserire il nome del leader della coalizione nel simbolo elettorale.

Naturalmente l'automatismo cui abbiamo accennato (che si affermerà nelle tornate elettorali successive) rimane sul piano politico, non è una regola giuridica. Sul piano delle regole costituzionali rimangono intatti i poteri del Presidente della Repubblica quanto alla formazione del governo e quelli delle Camere quanto alla concessione e revoca della fiducia. Sono poteri il cui esercizio può essere reso più o meno scontato in relazione all'esito dal funzionamento della legge elettorale, ma che mantengono la loro effettività sotto il profilo giuridico. La legge elettorale non può sul piano formale ridurli a mere ratifiche: il Presidente conserva il potere discrezionale di nomina in funzione della formazione di un Governo che abbia la fiducia del Parlamento e le Camere conservano la libertà di accordare e revocare la fiducia in base ad una totale libertà di scelta politica (artt. 92 e 94 Cost.).

Si manifestano nel 1994 (e permarranno negli anni successivi) due elementi di criticità che richiamano la realtà politica precedente il 1994. In primo luogo, alla prova dei fatti il nuovo sistema elettorale, invocato per semplificare il multipartitismo proporzionalistico, si rivela inidoneo a superare, o almeno a ridurre, la frammentazione partitica. Esso ha un'interna contraddizione perché se la quota maggioritaria impone ai partiti di unirsi per presentare candidati comuni nei collegi uninominali, la quota proporzionale ostacola il compattamento: per ottenere il voto identitario, che in tale quota si esprime, i partiti devono ricercare elementi di differenziazione rispetto agli altri con cui si presentano uniti nei collegi maggioritari. I partiti minori hanno un potere coalizionale che si rivela in un certo senso paradossalmente superiore a quello detenuto nel sistema proporzionale: i seggi dei collegi uninominali maggioritari vengono assegnati in sede di contrattazione delle candidature tra i partiti dei due schieramenti senza una conoscenza certa della consistenza elettorale di ciascuno di essi. La forza della coalizione consente quindi l'elezione anche di candidati dei partiti minori e questi riescono ad ottenere consistenti rappresentanze parlamentari anche se il loro ri-

sultato in termini proporzionali è deludente o addirittura al di sotto della soglia di sbarramento del 4%. Ad assicurare i seggi dei partiti minori – è qui il paradosso – non è tanto la quota proporzionale del sistema elettorale, quanto quella uninominale maggioritaria.

In secondo luogo i governi rimangono di coalizione e queste sono eterogenee, messe insieme per prevalere aritmeticamente nella competizione elettorale. I due schieramenti alternativi, per essere vincenti, sono costretti ad includere quanti più partiti è possibile perché ognuno può aggiungere quel tanto di voti in più che può determinare la vittoria. Ma nessun partito è disposto a dissolvere la propria identità nell' alleanza o a vantaggio degli altri partner. Ognuno cerca di difendere o incrementare il proprio spazio politico. La conseguenza (nel 1994, ma anche negli anni successivi) è che centro-destra e centro-sinistra difetano di compattezza sia sul piano ideologico sia su quello programmatico. Sono coalizioni rissose, fragili, spesso sull'orlo della dissoluzione perché costruite per vincere e non per governare. Non solo non si realizza il bipartitismo modello Westminster, ma neanche prendono forma le coalizioni stabili di altri bipolarismi europei. Nel dicembre 1994 il primo governo Berlusconi cade perché la Lega gli toglie il suo sostegno (il noto "ribaltone" che porta alla formazione del governo Dini), ma anche nelle legislature successive vi sarà la tendenza allo sfaldamento delle coalizioni elettorali vincitrici alle elezioni.

Vi è poi un altro punto di criticità del nuovo sistema bipolare, che si manifesta nella campagna elettorale del 1994, permarrà in seguito e impedirà un normale e ordinato dispiegarsi del confronto politico: la mancanza di reciproca legittimazione dei due schieramenti, la mancanza di una cultura dell'alternanza realmente condivisa. Nella "Repubblica dei partiti" questi, seppur divisi da ideologie diverse o anche antitetiche, trovavano una comune legittimazione nella Costituzione che avevano contribuito a scrivere. Anche se nei confronti del PCI operava, per ragioni di politica internazionale, la *conventio ad excludendum*, una sorta di pregiudiziale ad accedere al governo, anche quel partito faceva parte dell'"arco costituzionale". Il riconoscimento dei valori costituzionali creava un perimetro entro cui la lotta politica si poteva sviluppare sulla base di una riconosciuta legittimità dell'avversario.

Paradossalmente, in un contesto politico deideologizzato e liberato dall'ipoteca del conflitto tra il blocco atlantico e quello sovietico, nell'Italia del 1994 il confronto politico diviene sempre più virulento. Nel

bipolarismo italiano, da quel momento in poi, diviene quasi usuale lo scambio di accuse di perseguire finalità o di adottare metodi di azione antidemocratici e il rappresentare l'avversario politico come un pericolo per i valori costituzionali della democrazia pluralista. Berlusconi accusa gli avversari di essere ancora dei comunisti e quindi una minaccia esiziale per il sistema democratico *tout court*. I partiti di sinistra vedono in Berlusconi un concentrato di elementi che confliggono alla radice con la loro cultura. Agli occhi della sinistra, oltre ad essere alleato con la destra fino ad allora considerata neofascista, è un imprenditore che con la forza del danaro invade il terreno della politica e il proprietario di tv commerciali che manipolano l'opinione pubblica. Lo attaccano quindi con forza sotto il profilo del "conflitto di interessi" (che avrebbe dovuto portare alla sua ineleggibilità) e poi anche per i processi che gli verranno intentati per fatti connessi alla sua attività imprenditoriale.

Il clima di radicale contrapposizione, che si instaura nel 1994 e condizionerà tutto il periodo del bipolarismo, induce ad affermare che si era assistito al ritorno, nella cultura politica italiana, della concezione della politica come contrapposizione "amico – nemico" elaborata da Carl Schmitt nella Germania del 1932. Che si concordi o meno con questa idea, i due schieramenti contrapposti si presentano come "i portatori esclusivi" delle opinioni politiche compatibili con il quadro democratico e identificano la loro sconfitta come un evento catastrofico da evitare a qualsiasi costo<sup>16</sup>. In definitiva, il bipolarismo che nasce con le elezioni del 1994 è altamente conflittuale<sup>17</sup>. E in un insuccesso finirà nel 1997 il tentativo della Commissione bicamerale presieduta da D'Alema di aggiornare l'impianto costituzionale. Un'operazione che avrebbe determinato una più netta discontinuità con il passato e una reciproca legittimazione dei due schieramenti politici. Questa accentuata conflittualità del bipolarismo italiano, che origina dalle elezioni del 1994, la caratterizza rispetto agli altri sistemi istituzionali. Nel 2008 Marc Lazar scriverà che "Il caso italiano è unico rispetto alle altre democrazie, in cui al giorno d'oggi è impossibile trovare un'intensità del genere nella competizione fra protagonisti della politica

<sup>16</sup> G. SABBATUCCI, *Il trasformismo come sistema*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 116.

<sup>17</sup> V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003.

pronti a venire alle mani, accusandosi sistematicamente, denigrandosi senza posa e contestando la legittimità reciproca”<sup>18</sup>.

Solo un accenno ad altre due conseguenze dell’avvento del bipolarismo conflittuale.

Viene meno la convenzione, nata nel 1976, di attribuire la presidenza di un’assemblea parlamentare (la Camera dei deputati) all’opposizione.

A fronte di un sistema politico che non trova un equilibrio stabile e condiviso si rafforza il ruolo del Presidente della Repubblica, spesso chiamato in causa dagli stessi protagonisti politici. Anche sotto questo aspetto vi è una sorta di paradosso perché un sistema maggioritario ben funzionante avrebbe dovuto comprimere l’interventismo presidenziale.

In definitiva, il sistema maggioritario, alla cui realizzazione aspiravano i riformatori, prende corpo con interne contraddizioni che ne impediscono un ordinato funzionamento. Questo è dipeso dalla sottovalutazione della interdipendenza tra le regole costituzionali sulla forma di governo, la legge elettorale e la strutturazione del sistema partitico. Vi fu una sopravvalutazione della capacità della legge elettorale, da sola, di modellare il regime politico e di produrre un efficiente sistema maggioritario bipolare. O quantomeno si sperava che essa potesse essere sufficiente e che il resto sarebbe venuto in seguito. Fu un errore di prospettiva. Riguardo all’influenza delle leggi elettorali sul sistema partitico, lo stesso Duverger, che nel 1951 aveva formulato le famose tre leggi che enunciavano uno stretto collegamento tra di esse (tra cui quella secondo la quale lo scrutinio maggioritario uninominale produce bipartitismo), aveva successivamente modificato la propria posizione. Aveva precisato che l’azione delle leggi elettorali può essere comparata a quella del freno e dell’acceleratore, che esse non hanno un ruolo propriamente di motore e che sul sistema partitico l’azione più decisiva è quella delle realtà nazionali, delle ideologie e delle strutture socio-economiche<sup>19</sup>. D’altra parte, il sistema bipartitico inglese è nato prima del *plurality system*<sup>20</sup>. In defi-

<sup>18</sup> M. LAZAR, *L’Italie sur le fil du rasoir. Changements et continuités de l’Italie contemporaine*, Paris, Perrin 2008. (trad. it. *L’Italia sul filo del rasoio. La democrazia nel paese di Berlusconi*, Milano, Rizzoli, 2009, p. 132).

<sup>19</sup> M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, I ed., 1951 e VIII ed., 1973.

<sup>20</sup> D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia. Un’analisi comparata*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 249 sgg..

nitiva, una legge elettorale può creare una maggioranza parlamentare, non può strutturare un sistema partitico. Nel 1993 i riformatori del fronte referendario s'illusero di poter dare una spallata decisiva e realizzare un sistema maggioritario con la modifica della legge elettorale. Non tennero sufficientemente conto di una realtà di multipartitismo che affondava le sue radici addirittura nel CNL e della necessità di intervenire contemporaneamente su regole costituzionali in materia di forma di governo che, per quanto a fattispecie aperta e quindi tali da non impedire un'evoluzione di tipo maggioritario, erano state comunque costruite pensando ad una legge elettorale proporzionale<sup>21</sup>.

**Abstract** - The 1994 elections were the final outcome of the crisis of the mass parties of the twentieth century. They led to the shaping of a bipolar first-past-the-post political system. The party system became completely different from the previous one. The main novelty was Berlusconi's victorious "entering the fray" that deeply innovated the models of Italian politics. He presented himself as a charismatic leader having direct contact with the voters thanks to a skillful use of television. The party he founded, Forza Italia, identifies with his person and would not exist without him. It is a personal party. This marked a qualitative leap in the process of personalization of the leadership that was going to characterize the Italian po-

litical system hence onwards. Berlusconi won also because he was the first to understand that - with the new single-poll first-past-the-post electoral system - the clash would be between right and left, with no possibility for centrist parties, and that it would be necessary to establish electoral coalitions. He thus formed an alliance with the Northern League and the MSI with no regard for the policy cohesiveness of the alliance. Italian bipolarism would consequently acquire the negative characteristic of fragile and heterogeneous coalitions, the electoral system being not apt to limit party fragmentation. The political system would become highly conflictual due the failure of the two political fronts to legitimise one another.

<sup>21</sup> V. LIPPOLIS, *La riforma elettorale*, in "Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti", n. 3, 2013, p. 6.