

Brevissime note sui temi del bipolarismo

di Francesco Merloni - Perugia, 27 ottobre 2001

1. Quale giudizio sulla versione italiana del bipolarismo.

I primi atti, ormai abbastanza numerosi e concordanti, del governo Berlusconi II (la vendetta, in senso proprio!) ci pongono di fronte ad una concezione del bipolarismo nella sua versione più brutale.

Chi vince non solo governa, ma prende tutto, sia sul versante dell'occupazione del potere, sia sul versante dei contenuti degli atti di indirizzo. E' considerato legittimo far prevalere comunque i propri interessi, siano essi personali o di parte, non solo trascurando le diverse opinioni dell'opposizione, ma ricercando puntigliosamente lo scontro e la delegittimazione dell'avversario e delle cose fatte. La voluta (non "necessaria") discontinuità tocca non solo gli indirizzi politici (cosa del tutto legittima), ma gli assetti organizzativi, le forme di gestione.

Qualche esempio: le pressioni sul CdA della Rai per ottenerne le dimissioni (anche attraverso la mancata approvazione di atti aziendali, RAIway); il commissariamento dell'ANAS e dell'ENEA, le pressioni su AIPA, ISTAT, CNR in forme varie (per il CNR si va dalla prevista trasformazione in SpA alla mancata approvazione, con argomenti speciosi, del piano triennale), lo spoil system generalizzato non solo nei Ministeri ma anche per gli organi di governo di enti e autorità pubbliche, anche se dotate di particolare autonomia (ancora il CNR) o indipendenza (AIPA).

L'ampiezza e la virulenza dell'attacco suscitano la sensazione di una rottura delle regole della convivenza, delle regole del gioco.

Proviamo a domandarci: questa sensazione è giusta o sbagliata?

Le risposte possibili sono riconducibili a tre (salvo le varianti):

1.

- a) è sbagliata, è normale che le cose vadano così, al massimo si tratta di qualche "eccesso" dovuto alla nostra poca dimestichezza con il bipolarismo; tutto è destinato ad aggiustarsi con il tempo;
- b) è giusta, ma dipende da una circostanza del tutto eccezionale, non ripetibile in un paese normale (una banda di malfattori si è impadronita del potere e altera a suo vantaggio le regole dell'alternanza, di per sé buone);
- c) è giusta, ma dipende non solo dalla circostanza di cui sub b), bensì da fattori più di fondo, legati ad una generale caduta di qualità della nostra cultura politica (a destra, ma non solo) che impedisce

di concordare su alcuni elementi di fondo, che di norma sono alla base della convivenza nel sistema politico: 1) sulla necessità di alcune regole base; 2) su valori costituzionali e di civicsness comuni.

Io sono per la terza risposta, la meno consolatoria, quella che impone anche profondi ripensamenti relativamente a scelte compiute dal centrosinistra nel presupposto che il sistema fosse già di fisiologica alternanza.

2. La necessità di un ripensamento di fondo. Riformare il sistema politico.

Il ripensamento si impone su due versanti:

- a) l'assetto e la qualità del sistema politico;
- b) i rapporti tra sistema politico e scelte amministrative e di gestione.

Sul primo versante non può non essere ripensato il sistema elettorale, ma anche il sistema delle "compensazioni" istituzionali alla (garantita?) stabilità dei governi.

In realtà nel quasi decennio che ci separa dalla crisi profonda del sistema dei primi anni '90 si è introdotta una sola riforma rilevante, quella del sistema elettorale, che ha assicurato una maggiore stabilità dei governi, ma non ha risolto anzi ha accentuato la instabilità delle coalizioni, in virtù della moltiplicazione di partiti piccoli alla ricerca di rendite di posizione e in grado di ricattare gli schieramenti maggiori in sede di ripartizione dei collegi all'interno delle coalizioni.

La semplificazione del quadro dei partiti è una necessità generale, ma valida tanto più nel centrosinistra, che ha scontato amaramente la logica del continuo e defatigante lavoro di assemblaggio della coalizione tra mille litigi e spinte e centrifughe.

Questa semplificazione si può ottenere con nuove regole elettorali (prima fra tutte una vera, non inferiore al 5%, soglia di sbarramento, accompagnata da un premio di maggioranza alla coalizione vincente non superiore al 55% dei seggi), ma deve derivare da una iniziativa autonoma dei partiti. Nel centrosinistra non ci dovrebbe essere spazio per più di tre schieramenti (o di veri e propri partiti): una sinistra antagonista, una sinistra e un centro di governo. In questa prospettiva condivido pienamente il senso della proposta di Giuliano Amato per il definitivo superamento della divisione storica, ma ormai incomprensibile, all'interno della sinistra riformista.

Sul tema del sistema elettorale la confusione nel centrosinistra è regnata sovrana. Siamo arrivati a batterci per un referendum sbagliato (ci portava nella direzione opposta a quella indicata) indetto da AN e destinato alla sicura sconfitta.

Insisto: la riforma elettorale di per sé non risolve il problema della qualità del sistema politico, ma se poi si scelgono sistemi elettorali che accentuano le distorsioni del sistema, premiando coalizioni raccogliatrici nelle quali l'insediamento storico dei partiti viene combattuto come un male, la meta della semplificazione del sistema ma anche di garantire un adeguato radicamento delle organizzazioni (i partiti) che devono garantire il confronto tra diversi indirizzi politici, si allontana.

Anche sul secondo versante, quello dei necessari checks and balances , rispetto alla stabilità del Governo, mi limito a richiamare alcune ipotesi (già avanzate), sulle quali occorre avere molto più coraggio dei balbettamenti della Bicamerale:

- a) a favore del Parlamento: rafforzamento del ruolo del Parlamento con una sola Camera, di non più di 400 deputati; elezione parlamentare del premier e sfiducia costruttiva;
- b) a favore delle Regioni: una vera, forte Camera delle Regioni;
- c) a favore della Corte costituzionale e della magistratura: rafforzare le garanzie di indipendenza.
- d) un Presidente della Repubblica garante dell'unità e della pluralità del paese, eletto da una Assemblea della Repubblica composta da rappresentanti dello Stato (la Camera), delle Regioni e delle autonomie locali, con poteri di rinvio di leggi alla Camera e di nomina di organi dotati di indipendenza e di particolare autonomia.

Insomma: chi vince le elezioni deve avere i mezzi per governare stabilmente per l'intera legislatura e di attuare il programma approvato dagli elettori. Nel fare questo non può non tener conto delle articolate (ma semplificate, se il sistema è riformato) posizioni in Parlamento, e non può che far conto sulla leale cooperazione degli altri livelli di governo (che, fisiologicamente, possono essere di segno politico diverso) e non può non rispettare i limiti di legalità e di rispetto della Costituzione garantiti dal Presidente della Repubblica, dalla Corte Costituzionale e dalla magistratura. Sono cose che ci sono sembrate ovvie e banali per decenni, ma che occorre ripetere per rifondare su di esse quel patrimonio di regole comuni (bipartisan) che sembra essersi di sperso.

3. Sui rapporti tra politica e amministrazione

Dividerei il problema in due:

- a) occorre incentivare la fuga dalla politica, moltiplicando i casi di soggetti (più o meno indipendenti o autonomi) la cui attività è sottratta all'indirizzo politico?
- b) dove comunque c'è indirizzo politico, occorre ripensare l'attuale configurazione dei rapporti tra politica e amministrazione?

In un sistema politico "sano" l'indirizzo politico nasce da un corretto comporsi di linee diverse, ma poi, grazie anche alla stabilità delle maggioranze, può essere espresso in termini autorevoli, fattibili e democraticamente controllabili.

In un sistema politico "sano" non vi sono, a mio avviso, le condizioni per una moltiplicazione di posizioni di autonomia e di indipendenza, cioè di sottrazione all'indirizzo politico, soprattutto se questo della sottrazione finisce per essere considerato come il modello di base (tecnicizzazione, neutralizzazione dell'amministrazione).

Gli eccessi di "questa" politica così poco bipartisan, così brutale, possono farci cambiare opinione, cercando nel modello dell'indipendenza una qualche forma di garanzia e di protezione? Credo di no, anche perché la conseguenza di una tale scelta sarebbe l'ulteriore decadimento della politica, ridotta a vuota arena (mentre gli interessi forti sono curati al riparo del controllo democratico).

Resta il fatto che, sia pure con cautela, operazioni di sottrazione di alcuni settori di amministrazione all'indirizzo politico sembrano comunque necessarie: si pensi ad alcune autonomie funzionali (l'insegnamento e la ricerca), ad alcune autorità necessarie a garantire diritti fondamentali come la privacy e, sempre di più, il diritto all'informazione.

Anche qui l'iniziativa deve essere forte e decisa, alla ricerca di un accordo che, in questo campo, non può che essere bipartisan. Se la destra non ci sta, non importa, la battaglia va comunque fatta, perché darà frutti anche a distanza.

Ma anche qui il ripensamento di nostre scelte appare indispensabile. Faccio un solo esempio, legato a cose che conosco meglio: se il centrosinistra riforma il sistema della ricerca scientifica riducendo il peso delle organizzazioni dotate di autonomia (le università e gli enti di ricerca non strumentale), portando nel Ministero (che ha operato per tre anni senza una rappresentanza autonoma della comunità scientifica!) funzioni operative di finanziamento della ricerca, non ci si può stupire che il nuovo governo utilizzi questo indirizzo per porre con brutalità il problema della omogeneità politica tra maggioranza parlamentare e organi di governo degli enti, a questo punto ridotti a mero strumento operativo per raggiungere finalità di per sé estranee alla scienza.

Nelle amministrazioni rette dal principio democratico della piena legittimità dell'indirizzo politico (e, quindi, di indirizzi politici diversi che si succedono) si tratta di fare il punto sull'attuazione del modello della distinzione/coabitazione tra organi di indirizzo e organi di gestione, per proporre degli aggiustamenti che si rivelano necessari.

Aggiustamenti, però, non messa in discussione del modello. Non mi convince la via dello spoil system generalizzato e non solo perché questa sembra essere lo strumento usato dalla destra per affermare in modo evidente la sua presa sulle amministrazioni (o, più banalmente, per sistemare il maggior numero possibili di fedeli).

C'è bisogno di continuità dell'azione dell'amministrazione (e anche di continuità di regole di fondo; forte è stato in questi anni il disorientamento per il continuo mutare delle normative), ma c'è anche bisogno di creare (perché ancora non c'è) quella dirigenza come "corpo professionale autonomo" di cui parlava Cassese in occasione della riforma introdotta con il d.lgs. n.29.

Per far questo occorre ampliare il numero e le garanzie della dirigenza professionalizzata e occorre proteggerla dalle incursioni improprie della politica. Non basta la riserva di competenze di gestione, occorre sottrarre l'attività dei dirigenti dai condizionamenti degli organi politici (e delle organizzazioni sindacali; anche su questo punto l'originaria chiarezza della riforma del 29 si è andata progressivamente perdendo: troppo spesso si sentono testimonianze di dirigenti che non possono o non sanno prendere le decisioni che spettano loro).

Occorre meglio distinguere tra incarichi totalmente professionali, per i quali al regola dovrebbe essere la durata indeterminata (salva la revoca, ma solo per motivi professionali) e incarichi al confine tra area dell'indirizzo politico e gestione, che sarebbero soggetti a piena revocabilità (si attuerebbe uno spoil system mirato e delimitato)