

Le implicazioni del bipolarismo

di Marco Cammelli

Sommario:

1. stato dei fatti: analisi
2. prima lettura
3. come procedere

1. stato dei fatti: analisi

Il bipolarismo, per quanto ancora imperfetto e forse anche reversibile, per il momento è da considerarsi un dato sicuramente confermato dalle elezioni: il sistema va verso una democrazia maggioritaria basata sulla alternanza. Ciò comporta, già oggi, rilevanti conseguenze:

- necessità di chiarimento: che cosa va riconosciuto alla maggioranza, ed è riservato alle sue decisioni, e che cosa invece deve considerarsi (in tutto o in parte) comune anche all'opposizione e dunque, con questa, in qualche modo condiviso (bipartisan). In breve: dove immaginare la (fisiologica) divisione e dove invece la (fisiologica) con-divisione delle scelte (che non necessariamente significa convergenza) tra maggioranza e opposizione;
- grande confusione sugli oggetti per i quali è stata invocata (sono state considerate bipartisan politica estera (2), riforme costituzionali (3), ordine pubblico, servizi di sicurezza, ecc.) mentre non lo sono state materie come riforme amministrative, la Rai, il rapporto centro- autonomie, sui significati (agli estremi: "chi vince prende tutto" 4 o, dall'altra parte, "qualche cosa anche alla minoranza") e sugli effetti (es.: preoccupazione di ritorno al consociativismo);
- fortissima e attuale torsione sulle istituzioni esistenti. Tre aree, in particolare, sono già oggi in chiara difficoltà:

a) Presidente della Repubblica : che ci sia un problema in atto, è evidente: formale e vistoso silenzio su conflitto di interessi, sul D.L. di allargamento del Governo, falso in bilancio, rogatorie, rientro capitali, rapporti governo-giudici, ecc.. Ma, al netto delle caratteristiche personali del titolare e della obbiettiva riduzione di spazio prima disponibile (v. anni '90) dovuta ad una forte leadership politica dell'attuale Presidente del consiglio (v. dichiarazioni di Berlusconi al momento del conferimento dell'incarico), è evidente la difficoltà di svolgere un ruolo di garanzia rispetto a regole incerte.

La difficoltà è acuita dagli appelli della opposizione, a volte riguardanti il rispetto di vere e proprie regole del gioco, altre volte attinenti invece alla sfera del merito, o comunque governativa: la mancata distinzione tra i due profili accentua le difficoltà del ruolo presidenziale di garanzia perché o ne accentua il riserbo e il self-restraint o lo trascina su un'area di questioni governative, preludio di un semi-presidenzialismo;

b) Parlamento : il regime attuale è fuori squadra (vero e proprio deficit di democraticità). Qualche esempio dai regolamenti parlamentari: non è previsto un ruolo al leader dell'opposizione; sono considerati (anche ai fini del finanziamento, con gli effetti che ne derivano) solo i singoli gruppi parlamentari, non le coalizioni; la prassi delle decisioni degli uffici di presidenza è attualmente l'unanimità ; i quorum per le modifiche costituzionali, per l'elezione dei giudici della Corte. In breve, manca uno statuto dell'opposizione (il che presuppone naturalmente anche la messa a punto dello "statuto del Governo", in sé e come "Governo in Parlamento");

c) Organi di garanzia : si tratta dell'area più esposta a tensioni, perché per definizione sottratta alla mera volontà della maggioranza. La questione si pone sia in termini funzionali e di ruolo (es. autorità indipendenti e riconcentrazione di poteri di regolazione in capo all'esecutivo)(5) sia in termini di struttura, composizione, derivazione dei propri componenti e riguarda garanzie

costituzionali in senso stretto (Corte costituzionale, Csm), le autorità indipendenti, i “grandi corpi” dello stato (Banca d’Italia, Consiglio di Stato, Corte dei conti), oltre che (ovviamente) la funzione giurisdizionale in senso stretto.

P.S. Se questi sono i segmenti istituzionali investiti direttamente, ve ne sono altri (su cui Astrid sta lavorando) che comunque ne risentono in modo significativo, e per i quali dunque la tematica del bipolarismo va segnalata come una variabile importante: autorità indipendenti, federalismo e relazioni centro/autonomie; riforme amministrative, ecc.

2. prima lettura

2.1 metodo In primo luogo, è necessario tenere fermi i punti di partenza, vale a dire i presupposti senza i quali la questione neppure si pone: in particolare, l’accettazione (e il consolidamento) del principio che chi vince le elezioni ha la pienezza dei poteri di governo e chi è in minoranza controlla. Il che comporta due corollari e un obiettivo strategico.

Tra i corollari che, almeno in tempi normali, l’area riservata alla maggioranza e al governo costituisce la regola, mentre quella condivisa con l’opposizione è l’eccezione e dunque limitata; che la condivisione non è solo una virtù, ma può diventare un costo sia in termini di tempo che, soprattutto, di “qualità” della decisione, che dunque va verificata.

Comunque, da tenere fermo l’obiettivo strategico, quello cioè di trasformare il principio maggioritario da mero “fatto” a regole e, più ancora, a “cultura” della alternanza (tutti d’accordo su questa ampiezza?);

2.2. merito:

- necessità di precisare i contenuti e la estensione di bipartisan: intanto, non significa solo “spazio di condivisione” (diverso da codecisione e da convergenza), ma in senso più ampio area di interessi indivisibili che, in quanto tale, non deve essere affrontata con logiche di parte. Questo si traduce usualmente in varie forme di corresponsabilizzazione della minoranza nelle decisioni da prendere, certo, ma può riguardare ad esempio anche il dovere di astenersi da un uso partigiano di elementi comuni (6);

- sul piano istituzionale, la definizione degli istituti della democrazia maggioritaria è costituita da un intreccio di regole e di ambiti (cioè regole particolari, rispetto al regime ordinario, a valere per oggetti particolari) e da strumenti (organi o procedure ad hoc)(7);

- in prima (e assai larga) approssimazione, in ogni caso, il discorso andrebbe articolato su tre aree a vocazione distinta : a) fondamenti delle istituzioni (identità nazionale, difesa, ecc.), da riconoscere come beni non disponibili e dunque da ritenere, tendenzialmente, come area a necessaria collaborazione; b) fondamenti della democrazia (regole costituzionali, indipendenza magistratura, media, ecc.): da ritenere area a maggiore collaborazione possibile ; c) il resto, affidato per intero alla maggioranza che decide e governa e alla minoranza che controlla;

- si tratta, infine, di verificare quanto delle regole della democrazia maggioritaria appartiene direttamente alle istituzioni, e quanto invece è (o dovrebbe essere) assorbito dal corretto funzionamento del sistema dei partiti (trasparenza, finanziamento, democrazia interna, ecc.);

3. come procedere

- tempo : due esigenze, tendenzialmente contrastanti. L’approfondimento di queste tematiche, e il recupero di un quadro generale coerente, richiede un tempo medio (4-5 mesi), mentre le dinamiche in atto suggerirebbero un pronto intervento, anche per correggere errori o fraintendimenti che già oggi non mancano. La soluzione potrebbe consistere nell’immaginare due tempi: uno, ravvicinato (subito prima o dopo Natale?) nel quale presentare e discutere il documento generale preliminare (v. infra, sub a), riservandoci invece una presentazione pubblica di riflessioni e proposte suggerite dai

primi risultati (magari anche soltanto relativi a qualche gruppo), nel medio periodo (primavera-estate 2002?)

- temi di approfondimento : alcuni si potrebbero ritenere già sicuri : Presidente della Repubblica, Parlamento, organi di garanzia; altri possibili: es.: sistema elettorale; altri finali , cioè come ricaduta unitaria delle diverse linee di riflessione (statuto Governo); altri ancora, su cui lavorare come sponde per gli altri gruppi (autorità indipendenti, federalismo, riforme amministrative);

- metodo:

+ approfondire l'analisi (qui appena abbozzata) di ogni oggetto prescelto;

+ individuare le regole coerenti con il quadro di democrazia maggioritaria da cui muoviamo precisando quelle che già sono disponibili e quelle che vanno introdotte (sia operando ex novo, sia modificando quelle che ci sono già) (8);

- output : il gruppo nel suo complesso dovrebbe puntare a tre prodotti:

a) documento preliminare (comune) nel quale fissare: gli obiettivi, il taglio, l'indicazione dei temi e delle persone che si occupano di istruirne l'approfondimento. Il documento va fatto circolare tra gli altri gruppi, in modo da innestare nel loro lavoro la sensibilità per queste tematiche e da ricevere proposte o suggerimenti per il nostro lavoro (9);

b) progettazione dei singoli approfondimenti (v. sopra): chi (singoli o gruppi) ne assume la responsabilità; con quale itinerario (sia pure di massima), con quali tempi presunti;

c) piano generale operativo, con l'indicazione delle scadenze dei vari prodotti e delle modalità di utilizzazione di quanto elaborato

I primi due paragrafi del presente testo, con tutte le modifiche e integrazioni del caso, potrebbero rappresentare una prima bozza del documento sub a): in ogni caso (e a maggior ragione se si segue questa ipotesi) dovrebbe essere inserito un paragrafo che spieghi con più precisione il significato di bipartisan e la collocazione di quest'ultimo nelle istituzioni dell'alternanza..