

Le linee dell'ombra

Brevi note sul Governo Ombra

di Alessandro Natalini
(con una postilla di Franco Bassanini)

Le istituzioni contano. Conformano i comportamenti e le relazioni con modalità che non di rado prescindono dagli intenti di coloro che le hanno introdotte. Per questo la costituzione del Governo Ombra da parte del Partito democratico può avere un significato che va oltre quello assunto nel breve periodo. In questa complessa fase post-elettorale e pre-congressuale in cui si trova il PD si possono rintracciare le ragioni che hanno spinto Veltroni a volerlo e quelle che nei prossimi mesi contribuiranno a decretarne il successo o il fallimento. Infatti, non è detto che l'innesto dello *shadow cabinet* nel sistema politico italiano trovi le condizioni per attecchire. Ma, anche se oggi può apparire ad alcuni come un esercizio di ripiego per mascherare le lacerazioni prodotte all'interno del PD dai risultati elettorali, nel corso del tempo esso può acquistare pregnanza e significato. Sotto questo profilo l'esempio delle primarie è esemplare: introdotte (in occasione della candidatura di Prodi) con modalità che potevano farle apparire come un mero tentativo di mobilitazione addomesticata dai vertici di partito, in diversi contesti hanno mostrato (ad esempio in Puglia) di essere un meccanismo in grado di favorire la rottura di assetti di potere consolidati. Nel caso in cui così fosse, diventa importante analizzare il Governo Ombra più a fondo. Se vogliamo prenderlo sul serio, è necessario evidenziarne i vantaggi e metterne in luce i nodi irrisolti, le questioni aperte.

Il Governo Ombra ha una composizione che ricalca l'articolazione di quella del governo Berlusconi IV con un ministro in meno (quello per i rapporti con il Parlamento) e uno in più (quello per le Comunicazioni). In effetti la presenza del ministro per l'Attuazione del programma di governo lascia abbastanza perplessi, così come la scelta di distinguere le funzioni relative alle Pubbliche amministrazioni e le innovazioni da quelle concernenti la semplificazione amministrativa. Sembra però che in questi casi abbia prevalso l'idea (abbastanza opinabile) di incalzare da presso lo schieramento avversario assumendo una conformazione quasi speculare.

Il Governo Ombra sembra avere una forte derivazione parlamentare. Infatti, di esso fanno parte i capi gruppo del Partito democratico di Camera e Senato. I suoi membri sono prevalentemente parlamentari. Sulla base di quanto affermato da Veltroni nella Conferenza stampa di presentazione dell'iniziativa esso si dovrebbe logisticamente collocare negli uffici dei gruppi parlamentari. Tuttavia esso sembra essere collegato anche al partito, in quanto lo stesso Veltroni ha previsto che i corrispondenti incarichi all'interno di questo verranno meno per evitare duplicazioni. Ciò sembra presupporre che i ministri del Governo Ombra svolgano un ruolo diretto nella gestione del partito.

Le sue funzioni dovrebbero essere quelle di: interloquire con le forze di maggioranza in merito alle eventuali riforme di sistema; fare opposizione rispetto alle iniziative del governo in carica; promuovere proposte di legge; promuovere nel paese il consenso intorno alle iniziative del Partito democratico.

Il maggior pregio dell'introduzione dello *shadow cabinet* è quello di mettere a disposizione del principale partito di opposizione uno strumento di coordinamento che consenta di rispondere di fronte agli elettori di quanto realizzato. Nel contempo, esso dovrebbe diventare il luogo di produzione e di comunicazione delle strategie programmatiche elaborate per il paese. Ciò dovrebbe offrire ai cittadini l'opportunità di misurare immediatamente le distanze tra i due indirizzi di governo. Dovrebbe limitare la possibilità che l'opposizione si rifugi in una mera azione di contrasto. Che si attrezzi solo a raccogliere il consenso dei prossimi scontenti, cercando di non acuire i contrasti tra le diverse anime che si riconoscono (o si potrebbero riconoscere) nel Pd.

Tuttavia, il trapianto del Governo Ombra nel contesto italiano apre la strada a diverse perplessità. La prima è legata alla sua ambigua legittimazione. Si è, infatti, sottolineato che essa sembra derivare ad un tempo dal partito e dal Parlamento. Ma Veltroni lo guida in quanto segretario o come leader dei gruppi parlamentari? Al momento la domanda può apparire stucchevole: nei sistemi bipolari i partiti tendono necessariamente ad essere più strettamente collegati alla rappresentanza parlamentare. Tuttavia, i due ambiti non possono essere interamente assimilati, in quanto è possibile che già nei prossimi anni vi sia un ricambio al vertice del partito. Infatti, in un sistema bipolare dovrebbe diventare fisiologico non solo lo *shadow cabinet*, ma anche il ricambio della classe dirigente, specie a fronte di una sconfitta elettorale. Se e quando ciò avverrà il nuovo o la nuova leader del partito dovrebbe assumere anche la guida del Governo Ombra. E potrebbe affidare gli incarichi di ministro ombra a persone

estranee agli attuali gruppi parlamentari. O perseguire strategie in parte diverse da quelle su cui oggi concordano deputati e senatori democratici che in buona misura sono stati scelti (dato il sistema di selezione delle candidature previsto dalla vigente legge elettorale) dall'attuale vertice del Pd. Pertanto, ciò che oggi è solamente sovrapposto domani potrebbe essere almeno distinto, se non distante. Per cui, per evitare possibili future lacerazioni, sarebbe preferibile chiarire da subito il collegamento del Governo Ombra rispettivamente con il Parlamento e con il partito.

La seconda questione riguarda il fatto che il Governo Ombra agisce all'interno di un sistema istituzionale distribuito su più livelli. E' noto il dibattito che si è aperto all'interno del PD dopo le recenti elezioni politiche sulla necessità o meno di aumentare il grado di autonomia della rappresentanza regionale. Sembra però si possa dire che, al momento, le relazioni centro-periferia rispondono ad un modello molto "compatto", almeno nel partito. Non è così nei confronti delle rappresentanze elettorali del Partito democratico, specie laddove si governano regioni e amministrazioni locali esercitando una notevole autonomia. Il problema è quello di capire con chi dovrebbe relazionarsi il Governo Ombra. Con le istituzioni rappresentative o con gli organismi di partito? E' evidente che la scelta di poggiare sugli uni o sugli altri avrà conseguenze rilevanti nel definire le modalità di "costruzione" delle politiche nel paese. Infatti, i governatori e i sindaci saranno probabilmente in grado di esercitare un peso specifico ben diverso da quello dei segretari regionali, nonché di presidiare meglio la propria sfera di autonomia. Anche in questo caso l'identificazione degli interlocutori del Governo Ombra avrà un peso notevole, almeno nel definire il livello di articolazione interna del PD.

La terza e ultima questione riguarda il rapporto tra elaborazione delle politiche di intervento e mondo del sapere. Infatti, le presenti elezioni hanno mostrato, con rare eccezioni, l'affermazione del "primato della politica" sulle candidature. Ciò significa che i gruppi parlamentari non abbondano al momento di esperti in grado di garantire una relazione stabile con i centri di ricerca. Tramontata con la fine degli anni Novanta la stagione dei tecnici al potere sembra si sia ormai giunti a quella dell'autosufficienza della politica. Solo in parte ciò è compensato dal proliferare di fondazioni e associazioni che cercano di animare un dibattito spesso marginale rispetto al circuito "reale" delle decisioni politiche. E che non di rado sono strutture che operano in modo episodico e con scarsi mezzi (anche perché in Italia non godono delle

agevolazioni di cui godono i *think tank* in altri paesi) quando non sono che mere emanazioni di specifici personaggi politici. C'è quindi il concreto il rischio che il Governo Ombra si avvalga di una sorta di Amministrazione Ombra, fatta di singoli esperti amici reclutati di volta in volta che dovrebbero rappresentare la mente di questo complesso lavoro di continuo aggiornamento del programma. Ma in questo modo è forte il rischio che si finisca per prendere in prestito di volta in volta "pezzi di idee" non ben amalgamati tra loro, di incerta metabolizzazione. Che si disperdano le conoscenze. Finendo per assumere come necessarie o inevitabili terapie per la crescita figlie di pensieri unici scarsamente meditati. La riuscita del Governo Ombra dipenderà anche da come sarà in grado di attivare rapporti di collaborazione con i centri di ricerca più attivi e strutturati e di rianimare un dibattito in cui cultura e politica trovino il modo di riconciliarsi.

Roma, 13 maggio 2008

Postilla

Il trapianto dell'istituto del Governo Ombra, di tradizione britannica, nel contesto italiano incontra – come Natalini sottolinea – molteplici difficoltà e richiede di risolvere preliminarmente diversi problemi. Natalini analizza efficacemente i più rilevanti. Vorrei aggiungerne uno, connesso alla diversa struttura del bicameralismo italiano rispetto a quello inglese. Nel sistema britannico, i ministri ombra si confrontano direttamente con i membri del Governo nell'Aula dell'unica Camera politica, la Camera dei Comuni. La struttura di questa Camera, che vede l'opposizione sedere su banchi frontalmente contrapposti a quelli del Governo e della maggioranza, rende anche visivamente comprensibile e limpida questa contrapposizione dialettica. Ma che succederà in Italia, se un importante dibattito politico dovesse svolgersi al Senato, e riguardasse l'ambito di competenza di un Ministro ombra deputato? O viceversa? E' evidente che, in tal caso, risulterà impossibile applicare *sic et simpliciter* il modello britannico. La soluzione indicata da Stefano Ceccanti nel suo intervento in Aula al Senato sulla fiducia al Quarto Governo Berlusconi (14 maggio 2008) è intelligente (utilizzare riunioni congiunte delle Commissioni permanenti di Camera e Senato e indagini conoscitive parallele, per consentire un confronto fra ministri e ministri Ombra), ma chiaramente insufficiente: non può estendersi, evidentemente, ai grandi dibattiti politici in Aula, non comprende le fasi deliberativi del lavoro in Commissione, dipende comunque dal beneplacito della maggioranza.

E' vero che l'attuale bicameralismo perfetto dovrebbe lasciar il posto a un bicameralismo differenziato, nell'ambito della riforma costituzionale annunciata oggi nel discorso programmatico del Presidente del Consiglio Berlusconi. Ma, da una parte, difficilmente tale riforma (ammesso che venga approvata anche dal

Senato) entrerà in vigore in questa legislatura; e dunque il problema resterà aperto, quanto meno per tutta la durata del Governo Ombra nominato da Veltroni il 9 maggio. Dall'altra, la riforma italiana adotterà più probabilmente il modello tedesco o francese (Senato delle Regioni o delle autonomie territoriali, dotato di limitate ma pur sempre significative competenze politico-legislative) che quello britannico: dunque il Senato resterà una sede di confronto politico, sebbene limitato alle questioni e materie di competenza (anche) della Camera delle autonomie. *(Franco Bassanini)*