

Lo statuto dell'opposizione non basta a stabilizzare il bipolarismo italiano

di Roberto De Liso *

1 - E' affermazione sempre più diffusa che, per giungere ad una forma evoluta e pienamente funzionante di governo nel modello bipolare, lo Statuto dell'opposizione costituisce il tassello mancante nella transizione ancora non conclusa del nostro sistema istituzionale.

Per statuto dell'opposizione si dovrebbe intendere una serie di disposizioni, riconducibili ad una pluralità di fonti, che, partendo dalla definizione stessa di opposizione, ne individuano struttura, organizzazione e funzione. A tale configurazione debbono essere correlati poteri definiti.

Questa impostazione, che è essenzialmente normativa, ha un solido retroterra in elaborazioni di scienza della politica laddove si afferma che la vera coppia concettuale che esprime l'essenza del principio maggioritario (come è noto, con quello di rappresentanza politica, caratterizzante per Kelsen della nozione di democrazia) non è quella maggioranza/minoranza ma quella governo/opposizione.

Quest'ultima, oltre ad esercitare il controllo dell'azione di governo, deve costituire la proposta alternativa e non può esaurirsi in dissenso o protesta.

Alle spalle di questa teoria politica sta poi la concreta esperienza storica data dal modello Westminster.

E' l'esperienza dello "*shadow cabinet*" analizzato con grande acutezza e precisione in un saggio, ormai lontano nel tempo ma non superato, di De Vergottini.

Nel sistema Westminster c'è tutto: dalla nomina allo stipendio del leader dell'opposizione, dal patronage power di quest'ultimo (designazione del *deputy* leader e dei ministri-ombra) alla presidenza di alcune commissioni parlamentari, dalla consultazione da parte del primo ministro del leader dell'opposizione su questioni di particolare importanza per gli interessi nazionali all'accesso a taluni documenti riservati in materia di sicurezza nazionale.

2 - Il tema dello Statuto dell'opposizione è stato introdotto anche nella recente riforma costituzionale, deliberata in prima lettura al Senato. Gran parte degli osservatori hanno però criticato l'avarizia dell'impianto che demanda sostanzialmente ai regolamenti parlamentari la disciplina del ruolo e delle attribuzioni del capo dell'opposizione.

Sempre il regolamento parlamentare dovrebbe poi assicurare il diritto di porre all'ordine del giorno delle Assemblee argomenti indicati dalle opposizioni (al plurale) che dovrebbero infine detenere la presidenza di talune commissioni di controllo e di garanzia.

Quello che comunque viene avvertito come maggior limite, si ripete, è la mancata unificazione del concetto di opposizione nonché la mancata configurazione di definite attribuzioni costituzionali al leader dell'opposizione.

Su tale punto occorre soffermarsi.

Partendo da una considerazione di fondo: il modello Westminster, seppure da immemorabile tempo evocato dai costituzionalisti non si è affermato, nel corso di oltre un secolo e con il succedersi di svariate stagioni costituzionali, in nessun paese europeo. E' stato invece adottato nelle Costituzioni di molti paesi del Commonwealth.

Se un modello tanto conclamato non si è realizzato in nessun paese europeo, neanche in quelli con una ricca e diversificata storia costituzionale alle spalle, un motivo dovrà pur esserci.

3 - Una prima ed assorbente considerazione va fatta richiamando la struttura del sistema politico anglosassone che si fonda su un consolidato bipartitismo, che esclude la possibilità di coalizione con una terza forza.

Non sarebbero infatti sufficienti il sistema elettorale maggioritario o il principio della rotazione e della alternanza di

governo a produrre gli effetti tipici di tale modello.

E' piuttosto il rigido impianto bipartitico: impianto tanto rigido che consuma leader e politiche, talvolta all'interno dello stesso partito con grandi elementi inerziali: i conservatori che restano al governo dopo le dimissioni della Thatcher per lungo tempo, anche quando la spinta propulsiva è ampiamente esaurita, per essere poi duramente sconfitti da Blair e non mostrare ancora segni di ripresa.

Ed i laburisti attualmente al governo producono al loro interno i più forti elementi di opposizione alla attuale leadership blairiana (dalla guerra in Iraq alla riforma universitaria).

Un'analisi attenta alle dinamiche politiche reali probabilmente ci direbbe quanto si discosta dalla realtà questo modello Westminster che pure continua ad esercitare tanta suggestione negli osservatori nostrani capaci di rinvenire in esso una forte dialettica democratica, un'opposizione agguerrita e battagliera, che dispiega programmi e progetti alternativi.

Una maggiore cautela sarebbe consigliabile.

La trasposizione del modello in questione nel nostro sistema produrrebbe probabilmente più svantaggi che benefici.

4 - Il nostro sistema costituzionale, il complesso delle leggi elettorali, il comportamento effettivo delle forze politiche e del corpo elettorale non hanno prodotto non solo nessun bipartitismo, ma neanche un bipolarismo vero, compiuto e stabilizzato.

Questo è un dato purtroppo rimosso nel dibattito costituzionale.

Siamo infatti di fronte un bipolarismo a tendenza centrifuga. Non occorre essere raffinati cultori della scienza della politica per sapere come funzionano le cose.

I poli si costituiscono intorno ad una o più forze maggiori, accanto alle quali si coalizzano forze aggiuntive che predeterminano, in forma contrattuale, all'atto dell'alleanza, (sulla base di misuratori di varia natura comunque riferibili a votazioni effettuate con metodo proporzionale) un apporto percentuale definito, che si traduce in seggi ottenuti con l'assegnazione preventiva di collegi considerati sicuri. I seggi ottenuti costituiscono a loro volta la base statistica da cui partire nelle successive attribuzioni, con ovvia difficoltà di determinare spostamenti percentuali. Un meccanismo che quindi tende ad autoriprodursi e tramuta in forze politiche relativamente stabili anche componenti nate da una contingenza tattica parlamentare. (valga l'esempio dell'UDEUR e dei Comunisti italiani)

Siamo ben lontani da un sistema maggioritario: o meglio l'effetto è maggioritario in termini di rappresentanza elettorale complessiva ma non è tale sul sistema politico. Anzi spinge alla strutturazione dei poli come costellazione sempre più articolata con situazione di effettivo vantaggio per le forze che si collocano in posizioni marginali.

Valga un altro esempio. Gli eventuali risultati favorevoli nelle elezioni europee della lista Di Pietro-Occhetto e della lista Mussolini, si tradurranno, probabilmente, in percentuale di seggi stabilita, nell'accordo preelettorale, con i rispettivi poli nelle prossime elezioni politiche. Ed altre due forze stabili entreranno nel panorama politico.

Se dunque i poli sono costruiti con una tessitura di tale natura non deve sorprendere la scarsa capacità decisionale o riformatrice dei medesimi. Fa parte del quotidiano dibattito politico il rimprovero al centro sinistra di non aver saputo affrontare e risolvere temi quali il conflitto di interessi, la riforma del sistema radiotelevisivo ovvero di aver realizzato con difficoltà la pur necessaria coesione sui temi di politica estera. Così come le twin towers (che esistono ormai solo come un tragico e non cancellabile segno nella coscienza del mondo) rappresentano l'incrollabile argomento per giustificare, in ogni talk-show, i negativi conti pubblici e la sostanziale inerzia riformatrice (in campo economico e sociale) del centrodestra.

5 - La democrazia maggioritaria non può essere una declamazione scientifica e culturale ma deve costituire un efficiente sistema politico ed istituzionale. Sembra allora necessario più ancora che aggiungere sopraelevazioni e balconate verificare se le fondamenta sono effettivamente solide: in particolare se il sistema elettorale non debba essere fortemente perfezionato, se la legislazione di sostegno ai partiti ed in genere la normativa accessoria (di varia natura, comprese le fonti parlamentari) non debba essere radicalmente rivista, eliminando tutte le condizioni favorevoli alla creazione di nuovi soggetti.

La frammentazione politica, oggi più che mai, esistente nel nostro paese non può essere esorcizzata dall'invocazione di leadership personali. Siamo in presenza di una singolare (forse apparente) contraddizione: si accentua la frantumazione politica, sempre meno entrano in gioco quelli che un tempo si chiamavano "intellettuali collettivi" ed al tempo stesso si cerca di costruire figure e poteri monocratici, su entrambi i versanti della dialettica politica e parlamentare.

Non è un caso allora che nella proposta di riforma costituzionale si addensano sempre più poteri nel premier per avere "un uomo solo al comando" e che il Presidente del Consiglio in carica denuncia, *dal suo punto di vista*, di avere pochi poteri e di non poter attuare il suo programma perché non ha (da solo) il 51 per cento.

Siamo di fronte ad un concreto rischio di bulimia di poteri costituzionali. Cioè più aggiungiamo poteri al premier più constatiamo una debolezza del governo ed una difficoltà del sistema di produrre realmente decisioni e politica.

Non a caso dinanzi al testo di riforma della Costituzione varato dal Senato i giuristi, pur di diverso orientamento, dal volume di Magna Charta all'*instant book* di Astrid, esprimono unitariamente un giudizio critico sulla possibilità di funzionamento dell'impianto complessivo, foriero di ulteriori contrasti e conflitti istituzionali non solo fra Stato e Regioni ma anche fra le stesse camere.

Il problema del governo in una società moderna resta il problema della costruzione delle forze politiche come soggetti con propria identità e delle loro attitudini ad esprimere un univoco indirizzo politico nazionale.

Ma questo non si ottiene rovesciando la piramide e pretendendo una unificazione che parta dal vertice. E' una operazione che non riesce e non può riuscire.

Se tali sono la natura ed il carattere dei poli del nostro sistema prefigurare in costituzione il concetto di opposizione (al singolare) ed il ruolo del capo dell'opposizione significherebbe introdurre elementi di forzatura, con valenza puramente giuridica, che lungi dal rafforzare l'opposizione si tradurrebbero in un vantaggio di fatto per la maggioranza.

E per più ragioni.

Una coalizione sconfitta deve ricercare le ragioni politiche del proprio insuccesso.

Ricostruire una trama nella società, rielaborare un programma politico che non può essere semplicemente quello della campagna elettorale appena conclusa.

Un polo composito potrebbe inoltre aver bisogno di una riarticolazione interna, di elaborare formule nuove di riagggregazione.

Da una sconfitta può derivare anche la nascita di nuove e diverse forze politiche che ridefiniscano una propria identità e collocazione.

La politica deve avere i suoi tempi, poter organizzare una discussione collettiva che deve appassionare ed orientare il maggior numero di cittadini ed elettori. Le decisioni strategiche rapide si addicono (e sono possibili) solo ad una politica di vertici, ma spesso non hanno un respiro lungo.

A che serve dunque attribuire un ruolo ed una serie di poteri ad un soggetto solo? Che peraltro a tempo stesso deve essere soggetto parlamentare e politico con una coincidenza di ruolo che in concreto può non verificarsi.

C'è poi un altro elemento di riflessione: la sede dell'opposizione deve essere solo ed esclusivamente il Parlamento?

Se si "giuridicizza" l'opposizione bisogna allora garantire (e la cosa non sarebbe facile) anche tutte quelle sedi di cui si manifestano ed organizzano (in forma nuova e non predeterminata, comunque di indiscutibile efficacia) movimenti di opposizione. Pensiamo all'esperienza dei girotondi, alla sintesi (sia pure temporanea) tra istanze organizzate sindacali e movimenti che si è verificata in Italia negli scorsi anni: applicando il summenzionato modello anglosassone il primo ministro, volendo consultare l'opposizione, perché non avrebbe dovuto utilmente convocare a colloquio Nanni Moretti?

6 - Nel dibattito politico attuale uno degli argomenti "forti" usati dal Governo e dalla maggioranza, incapaci od

insoddisfatti essi stessi in relazione alle decisioni da prendere o prese, è quello delle "divisioni" vere o supposte, dell'opposizione. Che cosa fareste voi al nostro posto? E spesso anche osservatori ed analisti richiedono a chi non sta al Governo testi, progetti, mozioni unitarie, articolati di legge e così via.

E dalla produzione o meno di tali atti misurano la consistenza dell'opposizione.

Questo atteggiamento, comprensibile in punto di polemica, è assolutamente illogico sul piano dei rapporti istituzionali. Il Governo è Governo. Dispone di una intera amministrazione statale, del complesso delle informazioni, anche di quelle riservate e segrete, è al centro di tutte le relazioni istituzionali nazionali (ora anche estese al sistema delle autonomie federali) ed internazionali, è soggetto nel centro delle decisioni europee (che, come è a tutti noto, sono nelle mani dei Governi per il persistente gap democratico dell'Unione) costituito dal Consiglio Europeo e dal Consiglio dei Ministri Europei.

Insomma siamo dinanzi a quella che si dice *probatio diabolica* ovvero a quello che i giuristi chiamano inversione dell'onere della prova.

Certo non si vuole riproporre la celebre ed antica opinione del leader *whig* Tierney per cui il dovere dell'opposizione consisterebbe nel "non proporre nulla, opporsi a tutto e rovesciare il Governo". Neanche tuttavia è possibile costruire in Costituzione questo manichino del governo-ombra che nel caso italiano sarebbe, per i motivi detti, una parodia dell'esperienza anglosassone.

La politica non è un fotogramma per cui ad una immagine se ne può contrapporre un'altra.

Se un Governo fallisce alle opposizioni spetta marcare la denuncia del fallimento ed esplicitarne tutte le conseguenze negative.

L'opposizione potrà anche assumere tutti quei comportamenti che, nell'interesse del Paese, possono attenuare gli svantaggi che ne derivano per i cittadini. Ma è assolutamente improprio chiedere che cosa si sarebbe fatto se si fosse stati al Governo. Anche perché la risposta potrebbe essere estremamente facile o terribilmente difficile.

Va anche respinto quell'equivoco concettuale costituito dall'espressione "opposizione costruttiva" usata in regime bipolare. Poiché delle due l'una: o per essa si intende un concorso dell'opposizione a modificare e migliorare, dal suo punto di vista, le decisioni del governo (ed allora siamo nel deprecato consociativismo) ovvero un concorso costruttivo (?) a decisioni ritenute sbagliate. Ma in questo caso diviene correità se non semplice (e non meno colpevole) insipienza politica

Va infine ricordato che, sia sul piano logico che giuridico, la nozione di indirizzo politico non può non essere riservata che al governo o alla maggioranza.

Anche sotto questo profilo appare privo di un ancoraggio solido il tentativo giuridico di ridurre ad unità le opposizioni.

E' un dato assolutamente incontrovertibile e proprio del funzionamento democratico che invece sia un elemento di unificazione l'appartenenza al governo.

Anche qui un dato fisiologico viene spesso presentato nel dibattito giornalistico come un elemento di corrompimento.

Entrare in una coalizione di governo significa, per forze politiche autonome e distinte, contrattare un complessivo programma d'azione.

E' quindi non solo possibile ma necessario nella costruzione di un polo contrattare e mediare le rispettive posizioni di politica estera o di politica istituzionale o di politica sociale. Non si comprende il motivo per cui questa mediazione e questa unificazione di posizione dovrebbe realizzarsi quando non si sta al governo. Quando non possono essere compiuti atti di governo e ogni forza politica vuole legittimamente essere se stessa e mantenere pienamente riconoscibile la propria identità nei rapporti con il suo elettorato, anche per accrescere la propria influenza e capacità di attirare consenso.

Torniamo dunque all'assunto di partenza: il nostro non è un sistema bipartitico ma bipolare a tendenza centrifuga dove la teoria dello statuto dell'opposizione non è applicabile e se applicata rischierebbe di produrre effetti contrastanti con la finalità sua propria. La stabilizzazione del sistema, se la si vuole davvero, sta nel completare la riforma elettorale perché produca un bipolarismo non frammentato, con una continua moltiplicazione di piccoli partiti.

* Ufficio di Roma della Regione Campania - uff.roma@regione.campania.it

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali