



## Astrid

Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche  
e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche

# Il bipolarismo e le regole della democrazia maggioritaria

**Nota** - Il gruppo di lavoro di Astrid che ha elaborato questo documento è stato coordinato da Marco Cammelli. Ne hanno fatto parte: Franco Bassanini, Manin Carabba, Stefano Ceccanti, Franca D'Alessandro, Marida Dentamaro, Fabio Giglioni, Linda Lanzillotta, Luigi Mariucci, Stefano Merlini, Francesco Merloni, Paolo Nerozzi, Alessandro Pajno, Stefano Passigli, Cesare Pinelli, Franco Pizzetti, Cesare Salvi, Andrea Tardiola, Luisa Torchia, Paolo Urbani.

## **1. Lo stato dei fatti: analisi**

Il bipolarismo, per quanto ancora imperfetto e forse ancora reversibile, è da considerarsi per il sistema politico-istituzionale italiano un dato sicuramente confermato dalle elezioni del maggio 2001: il sistema va verso una democrazia maggioritaria basata sulla alternanza tra coalizioni di partiti variamente articolate ma tendenzialmente stabili.

***l'Italia verso la  
democrazia maggioritaria  
bipolare***

Si tratta, tuttavia, di una democrazia maggioritaria provvista bensì di (alcune) regole sul governo e sulla maggioranza, ma ancora gravemente carente sui limiti della maggioranza e sui diritti dell'opposizione: una carenza che attiene, in verità, non solo alle regole proprie, al riguardo, di ogni moderna democrazia liberale di tipo maggioritario, ma anche ai comportamenti e più in generale alla cultura politica.

***... ma del bipolarismo  
mancano la cultura e  
le regole***

Molti sono i problemi che ne derivano. Tra i principali ricordiamo:

- la preliminare necessità di chiarire 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*, cioè competizione, e dove invece la (fisiologica) *con-divisione* delle scelte (che non necessariamente significa convergenza ma semmai neutralità, cioè sottrazione alla competizione) tra maggioranza e opposizione;

- la grande confusione sugli oggetti per i quali è stato

richiamato il carattere bipartisan: da parte della maggioranza lo si è invocato, ad esempio, per politica estera<sup>1</sup> e ordine pubblico mentre tale carattere non è stato riconosciuto ai fondamenti delle riforme amministrative alla disciplina del conflitto di interessi, al rapporto centro-autonomie. Altrettanta confusione sui significati (oscillanti tra l'estremo: "chi vince prende tutto" e il più compromissorio "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) il Presidente della Repubblica: che ci sia un problema in atto, è evidente: formale silenzio su conflitto di interessi, sulla istituzione di nuovi ministeri o agenzie con decreto-legge, su falso in bilancio, rogatorie, rientro capitali, rapporti governo-giudici, ecc.. Ma, al netto delle caratteristiche personali del titolare e degli interventi operati in modo riservato, resta l'obiettivo riduzione dello spazio disponibile in fasi precedenti (v. anni '90) dovuta alla diretta legittimazione politica elettiva dell'attuale Presidente del Consiglio (v. dichiarazioni al momento del conferimento dell'incarico), all'ampiezza e coesione della maggioranza parlamentare e all'evidente difficoltà di svolgere un ruolo di garanzia rispetto a regole incerte.

Particolarmente rilevante appare il mutamento di prassi sostanziale in tema di nomine: tutte le nomine adottate con decreto presidenziale su proposta del Governo erano in passato soggette ad un preventivo e riservato vaglio della Presidenza della Repubblica (che non di rado comportava anche qualche accertamento sulla sussistenza dei requisiti giuridici e morali

*scelte bipartisan e scelte maggioritarie : dove è il confine?*

*il Presidente della Repubblica nella democrazia maggioritaria*

richiesti dalla legge o comunque ritenuti necessari o opportuni); ora questo ruolo viene esercitato – sembra – solo episodicamente.

Il tutto risente, ovviamente, delle ben note ambiguità della disposizione costituzionale in tema di ripartizione delle competenze fra Presidente e Governo sulla designazione dei nominandi. Si può rilevare che nella scorsa legislatura si era tentato di circoscrivere il campo delle nomine riservate al decreto presidenziale (vedi decreto legislativo 80 del 1998 in tema di dirigenza statale), identificando le nomine di maggior rilievo, sulle quali si riteneva comunque necessario un controllo presidenziale, da quelle riconducibili alla pura e semplice discrezionalità e responsabilità politica del Governo. Il tentativo sembra sostanzialmente fallito, di fronte alle forti tentazioni di *spoil system* diffuse nella nuova maggioranza; e forse anche per il fatto che esso non fu oggetto di una scelta esplicita e di una conseguente chiara comunicazione alla pubblica opinione da parte dei governi di centrosinistra.

Resta il fatto che la difficoltà è acuita dagli appelli della opposizione, a volte riguardanti (correttamente) 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. E, soprattutto, resta la considerazione che la garanzia di regole incerte diviene facilmente una garanzia incerta.

b) il Parlamento: il regime attuale è fuori squadra (con il

rischio di un 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 tradizionalmente all'unanimità per tutelare le minoranze, non solo ha già subito forti modifiche nella scorsa legislatura (prevalentemente fondate sul riconoscimento di un ruolo di decisione al Presidente, che tiene conto degli orientamenti della maggioranza) ma viene oggi apertamente contestata dalla nuova maggioranza, in base al principio, per la verità nient'affatto pacifico, che il voto legittima la maggioranza anche al governo dell'attività e dell'organizzazione del Parlamento. I *quorum* per le modifiche costituzionali, per l'elezione dei giudici della Corte non sono stati adeguati al mutamento del sistema elettorale: alla Costituente essi furono definiti dopo che la scelta proporzionalista per il sistema elettorale era stata acquisita con l'approvazione del noto ordine del giorno Giolitti; un tentativo di elevare a due terzi il quorum comunque necessario per la revisione della prima parte della Costituzione e di alcune disposizioni della seconda parte, come quelle sulla Corte costituzionale e sull'indipendenza della magistratura fu effettuato nel 1994 con un disegno di legge Bassanini-Elia, che non arrivò in Aula per l'interruzione anticipata della XII legislatura.

***il Parlamento nella  
democrazia maggioritaria***

Può darsi che, in materia, siano da esplorare anche altre soluzioni, come vedremo tra breve (v. n.3). Ma resta quanto si è detto e soprattutto resta la mancanza di uno *statuto*

dell'opposizione che, ovviamente, dovrebbe essere accompagnato dalla definizione di un organico “statuto del Governo”, in sé e come “Governo in Parlamento”;

c) gli organi di garanzia: si tratta ovviamente 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)<sup>2</sup> sia in termini di struttura, composizione, derivazione dei relativi componenti e riguarda le garanzie costituzionali in senso stretto (Corte costituzionale, Csm), le autorità indipendenti, la Banca d'Italia, i “grandi corpi” dello stato (Consiglio di Stato, Corte dei conti)<sup>3</sup>, oltre che (ovviamente) la funzione giurisdizionale in senso proprio.

*gli organi di garanzia  
nella democrazia  
bipolare*

Se queste sono le aree più direttamente esposte alle “torsioni” indotte dall'avvio di una democrazia maggioritaria, è tuttavia innegabile che anche per quanto riguarda il sistema amministrativo non c'è questione che non risenta delle implicazioni, a volte evidenti altre più indirette, della democrazia maggioritaria, del suo ruolo e delle sue regole: dal ruolo sistemico della Presidenza (dal centro dei ministeri al “centro del centro”); alla disciplina della dirigenza pubblica (che, in nome dei diritti della maggioranza, torna a vedere limitata la sua autonoma responsabilità gestionale e registra l'introduzione di istituti assai vicini ad un generalizzato spoil system), dal funzionamento delle sedi collaborative stato/regioni/enti locali; al rapporto con il Parlamento e il sistema locale. In particolare, non c'è terreno come quello delle riforme amministrative nel quale sia più evidente che le singole

*pubblica amministrazione  
e democrazia  
maggioritaria*

opzioni effettuate e ancor più il processo avviato possono reggere solo a condizione di una chiara linea di separazione tra le (molte) opzioni affidate alla maggioranza del momento e le (poche) scelte strategiche: per queste ultime è impensabile un sistema nel quale le notti del dr. Jekyll distruggono quanto costruito di giorno da mister Hyde.

## **2. Le regole del gioco: presupposti**

La messa a punto di regole nuove e condivise è dunque indispensabile, per quanto si è detto, e urgente, perché ogni ritardo aumenterebbe gli elementi di confusione e porterebbe ad affrontare questi temi in una fase troppo avanzata della legislatura, cioè in un tempo nel quale il confronto e le possibilità di accordo sarebbero ancora più difficili.

*occorrono regole  
condivise*

Per farlo, tuttavia, è necessario mettere in luce con chiarezza due elementi preliminari, uno di metodo e l'altro di merito, senza i quali non è possibile né utile procedere.

2.1 *metodo*. In primo luogo, è necessario tenere fermi i punti di partenza, vale a dire gli elementi 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 sconta un presupposto, comporta due corollari e indica un obiettivo strategico.

*i limiti della  
maggioranza*

Il presupposto indefettibile riguarda la sussistenza di regole che garantiscano l'intangibilità dei diritti inviolabili e delle regole supreme di democrazia, il rispetto delle altre

disposizioni della Costituzione e delle leggi finché esse non siano state modificate nelle forme e con le garanzie previste dalla Costituzione stessa, il ruolo di controllo della opposizione durante la legislatura e, al suo termine, la correttezza della competizione elettorale (v. regole sulla informazione, ecc.): senza di questo, il nostro discorso finirebbe qui. In nessun caso, il risultato elettorale legittima infatti la cancellazione o la vanificazione di questo fondamentale presupposto delle moderne democrazie liberali; e questo vale, a maggiore ragione, per le democrazie maggioritarie.

Tra i corollari sta il fatto 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 va dunque concepita come naturalmente limitata; che la condivisione non è solo una virtù, ma può diventare un costo sia in termini di durata del processo decisionale che, soprattutto, di "qualità" della decisione, il che comporta una attenta e articolata verifica.

Di tutto questo non deve sfuggire il punto di fondo, costituito dall'obbiettivo strategico di uscire dall'improvvisazione con cui si sono affrontati questi temi e soprattutto di trasformare il principio maggioritario da mero fatto a "regole" e, più ancora, a "cultura" della alternanza.

2.2. *merito*. Per raggiungere tale risultato è necessario in primo luogo chiarire i contenuti e la estensione del metodo "bipartisan" nella formazione delle scelte politiche, legislative e di governo. Le difficoltà attuali sono accentuate anche dalla evidente sovrapposizione di piani diversi, e cioè dal riferirsi al

***il metodo bipartisan:  
limiti e ragioni***

criterio bipartisan sia nel significato di spazio nel quale condividere le decisioni da assumere, sia come ambito sottratto a qualsiasi intervento e dunque indisponibile (anche con accordi maggioranza-opposizione) in ragione di caratteristiche intrinseche della materia (aree “neutre”) o di processi o decisioni ormai irreversibili.

L’uno e l’altro hanno in comune il dato della sottrazione alle logiche della competizione maggioranza-opposizione, ma il primo ne fa ragione di condivisione delle decisioni da assumere mentre il secondo, al contrario, vi fonda il dovere di astenersi da ogni intervento.

Quest’ultimo caso andrebbe qualificato, più correttamente, “*apartisan*” perché la logica maggioranza-opposizione deve arrestarsi là dove cominciano ambiti diversi rispetto a quelli della consueta arena politica, e perciò *sottratti alle parti* (anche se, per ipotesi, concordi) se non per limitati interventi di precisazione o di estensione dei principi ivi affermati.

*bipartisan e  
“apartisan”*

Si tratta, in particolare, di un’area nella quale confluiscono tre tematiche diverse: quella, più elevata, dei fondamenti della democrazia e dei caratteri identificanti del nostro sistema da riconoscere come beni non disponibili (principi fondamentali della Costituzione, diritti di libertà, indipendenza della magistratura, immagine internazionale del Paese); quella delle autorità indipendenti; e infine quella, a un livello minore ma egualmente riferibile a criteri di neutralità, dei principi di tecnicità e di professionalità degli apparati e delle agenzie amministrative.

Per parte sua, l’ambito “*bipartisan*” corrisponde invece

ad uno spazio di condivisione, quasi una porta a doppia serratura le cui chiavi sono in mano una alla maggioranza e l'altra all'opposizione, che normalmente si traduce in forme di codecisione o corresponsabilizzazione della minoranza rispetto alle determinazioni da assumere ma che può riguardare anche l'accordo di *non* entrare in determinati ambiti (estendendo così in via convenzionale gli spazi "neutri" appena richiamati) o il dovere di astenersi da un uso partigiano dello spazio comune<sup>4</sup>.

Su questi presupposti, è possibile procedere alla definizione degli istituti della democrazia maggioritaria, costituiti da un intreccio di principi, regole e strumenti da articolare in ragione degli ambiti appena indicati.

### **3. Le regole del gioco: alcune implicazioni**

Per quanto sia necessario approfondire e anche allargare il discorso, è possibile fin d'ora indicare alcune implicazioni e possibili svolgimenti di quanto fin qui si è detto. In particolare:

- per la modifica delle norme costituzionali della prima parte della Carta, e in particolare quelle riguardanti principi fondamentali e diritti di libertà, si devono prevedere *quorum* particolarmente elevati, e in ogni caso maggiori della maggioranza assoluta. La stessa cosa va prevista per gli istituti e le disposizioni direttamente correlabili al principio della divisione dei poteri nella parte II della Costituzione (in particolare, per la magistratura);

- per quanto riguarda il ruolo del Parlamento in ordine alla funzione legislativa, se sono riconoscibili le ragioni legate

***la revisione costituzionale  
in una democrazia  
maggioritaria***

alla complessità dei processi decisionali che portano a trasferire in via di delega al Governo, anche per periodi non brevi, il potere di adottare nuove normative, trasformando così il ruolo delle assemblee da legislatore in controllore, va detto con altrettanta chiarezza che proprio per questo è allora indispensabile che ciò avvenga secondo precisi criteri direttivi e puntuali delimitazioni di materia in mancanza dei quali non è esercitabile nessun tipo di controllo e la delega si traduce in una secca, e illegittima, espropriazione del Parlamento;

***la delega di poteri  
legislativi al Governo***

- va incentivata, anche con modalità federative, la formazione di gruppi parlamentari il più possibile corrispondenti allo schieramento elettorale con cui il parlamentare è stato eletto;

***i gruppi parlamentari***

- all'interno dello statuto della minoranza, un rilievo particolare assume il regime e lo status da riconoscere alla figura del leader dell'opposizione, per il quale si pone innanzitutto il problema delle modalità di individuazione e di scelta. In questa fase del nostro sistema, una soluzione potrebbe consistere nell'attribuire la scelta ai parlamentari dell'opposizione, affidando cioè l'elezione del leader dell'opposizione a tutti coloro che hanno votato contro la fiducia al Governo.

***il leader dell'opposizione***

In breve, così come all'inizio della legislatura si formalizzano (sulla base dei risultati elettorali) la maggioranza, il Presidente del Consiglio e il Governo, altrettanto dovrà avvenire per l'opposizione che procederà alla scelta del proprio leader dandone poi comunicazione ai Presidenti di Camera e Senato. Naturalmente potendo esservi (come infatti c'è) più di una opposizione, l'elezione parlamentare del leader ha (anche) la funzione di individuare la "maggiore opposizione", ferme

restando per le altre forze politiche di minoranza tutte le garanzie assicurate dalla attuale normativa (costituzione di gruppo o gruppi parlamentari, relativi poteri, ecc.), di cui si tratterà semmai di verificare l'adeguatezza e di approfondire eventuali miglioramenti. C'è da aggiungere che per la via qui indicata, anche la questione se la "maggiore opposizione" debba strutturarsi in uno o più gruppi, eventualmente federati, sarebbe, per così dire, sdrammatizzata.

Ma il leader dell'opposizione deve essere necessariamente un parlamentare? Da un lato non si comprenderebbe la risposta affermativa, dal momento che il Presidente del Consiglio può non esserlo; dall'altro, però, la soluzione opposta rischia di entrare in rotta di collisione con il principio per il quale ai lavori parlamentari non può partecipare chi non sia membro della Camera dei cui lavori si tratti. A parte il fatto che bisognerebbe verificare se si tratta di un principio costituzionale (ancorché implicito), come alcuni ritengono, probabilmente una soluzione percorribile potrebbe essere rappresentata da una norma regolamentare che apra questa possibilità, naturalmente in ipotesi e casi specifici come quello in esame (e come del resto già disposto in Costituzione, ex articolo 64, 4° comma, per i membri del Governo).

Se si optasse per questa seconda soluzione, sarebbe tra l'altro risolto anche l'ulteriore problema derivante dal bicameralismo paritario (finché verrà mantenuto), nel senso che l'ipotizzato leader potrebbe partecipare, in determinate circostanze, anche ai lavori della Camera alla quale non appartiene. In caso contrario, la figura del leader dell'opposizione rischierebbe di uscirne, se non dimezzata, certo

sminuita.

Quanto ai poteri, al ruolo e alle funzioni da riconoscere al leader dell'opposizione, è inevitabile rinviare ad ulteriori approfondimenti che, mettendone a fuoco la figura e i compiti, possano essere recepiti dai regolamenti parlamentari.

La definizione dello statuto della minoranza, infine, deve potenziare gli strumenti di controllo e ripensare alle nomine rimesse al Parlamento.

Per quanto riguarda i primi, va corretta l'attuale anomalia dell'avvio dell'inchiesta parlamentare, per il quale oggi è richiesta la maggioranza ordinaria, prevedendo un *quorum* ***le inchieste parlamentari*** funzionale non superiore ad un terzo dei componenti (o dei votanti?).

Quanto alle nomine Rai, giudici costituzionali, autorità indipendenti, ecc. pur nella diversità delle varie ipotesi può cogliersi un dato comune: esclusa l'attribuzione delle nomine all'Esecutivo, non sono soddisfacenti né il meccanismo dei *quorum* elevati né quello delle nomine affidate ai Presidenti delle Camere. Una soluzione potrebbe essere rappresentata dal voto parlamentare limitato, preceduto (in alcuni casi almeno) da audizioni pubbliche dei candidati, ciò che comporterebbe candidature ufficiali presentate secondo procedure prestabilite. Si noti, tra l'altro, che se per la Corte costituzionale un'impostazione del genere richiederebbe naturalmente una riforma costituzionale, il problema non si porrebbe in altri casi, come ad esempio per il Consiglio superiore della magistratura. ***le nomine dei membri di organi di garanzia***

<sup>1</sup> le politiche europee e i rapporti con la UE invece, a conferma del grado avanzato del processo di integrazione, non sono considerate tali in gran parte dei paesi europei.

<sup>2</sup> v. trasferimento al Governo di alcuni poteri già attribuiti all'Autorità per le telecomunicazioni come quelli in materia di rilascio delle licenze radiotelevisive; e

vedi anche le ricorrenti esternazioni sulla soppressione dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas, con rassegna dei relativi poteri al Ministero delle attività produttive.

<sup>3</sup> la progressiva giurisdizionalizzazione dei “grandi corpi” dovrebbe coerentemente comportare un ripensamento dell’esercizio delle funzioni diverse da quelle di garanzia, come ad esempio l’esclusione, per i rispettivi componenti, di fare parte degli uffici di diretta collaborazione dei ministri, e dunque degli *staff* del Governo.

<sup>4</sup> v. uso da parte del Polo della solidarietà agli USA nella manifestazione del 10 novembre 2001. Peraltro, non mancano precedenti analoghi da sinistra: il tema della pace, l’assegnazione del termine “democratico” a una parte soltanto dello schieramento politico o dei gruppi sociali, ecc.

---

#### ASTRID

Associazione per gli studi e le ricerche sulla riforma delle istituzioni  
Democratiche e sull’innovazione nelle amministrazioni  
Roma, Corso Vittorio Emanuele II, 142 (ang. Piazza S. Andrea della Valle)  
Tel. 0039-06-6810261 e-mail: [astrid@astrid-online.it](mailto:astrid@astrid-online.it)