

Bipolarismi veri e presunti

di **Alessandro Mangia**

1 Che all'indomani delle elezioni del maggio 2001 i commentatori, di fronte alla nettezza dell'esito elettorale, si siano diffusi nel salutare il definitivo consolidamento del bipolarismo all'interno del sistema politico è, per la verità, cosa nota e su cui non vale la pena di insistere; anche perché questo obiettivo è stato a lungo inseguito nei discorsi e negli auspici di quanti si occupano professionalmente di politica, fin dai primi referendum sul sistema elettorale. Ciò che desta perplessità, semmai, è che nel discorso corrente la stessa nozione di bipolarismo venga associata a significati e a concetti che sovente non rispondono a verità e si prestano ad equivoci dovuti alla sovrapposizione di categorie che finiscono con il mischiarsi pericolosamente. Il che non ha rilievo solo da un punto di vista culturale, ma rischia di fornire del concreto svolgimento delle vicende istituzionali una visione alterata o, peggio, di parte. Se si segue infatti il discorso corren-

te, bipolarismo significherebbe, innanzi tutto, nettezza nelle scelte di indirizzo da parte del corpo elettorale al momento delle elezioni e, conseguentemente, nettezza dei parametri alla luce dei quali far valere la responsabilità politica degli eletti nel momento in cui il mandato di questi, per una ragione o per l'altra, giunga a scadenza. Il che porterebbe con sé una rivalutazione del ruolo del programma delle coalizioni, proprio perché, come dimostrano taluni episodi della campagna elettorale, il programma diverrebbe così il parametro alla luce del quale valutare la responsabilità di chi è stato al governo e di chi è stato all'opposizione, valendo come una sorta di impegno, più o meno formale (o formalizzato), nei confronti dell'elettorato.

Non solo: bipolarismo significherebbe altresì, in radice, semplificazione del sistema dei partiti i quali, per rispettare la «logica» di questo sistema, dovrebbero necessariamente ascrivere alla dimensione della «maggioranza» o della «opposizione», ri-

spettando così sulla scena politica in modo quanto più rigoroso possibile il ruolo che è stato affidato loro dall'esito elettorale. La stessa opzione per una legge elettorale (in tutto o in parte) maggioritaria, del resto, può essere vista in questa prospettiva. Conseguenza di ciò è (o dovrebbe essere) una qualche perdita di consistenza della identità dei partiti interni alla coalizione, a favore di una maggiore compattezza di questa.

In terzo luogo (e in relazione a ciò) bipolarismo, in un sistema che comunque si presenta come un multipartitismo accentuato, dovrebbe significare obbligo di lealtà alla coalizione entro la quale ciascun partito si colloca. Proprio perché bipolarismo non significa bipartitismo (laburisti/conservatori; repubblicani/democratici) il lealismo dei componenti la coalizione diviene un elemento essenziale per il funzionamento del modello, senza il quale non sarebbe possibile parlare di bipolarismo, ma al massimo, di coalizioni contrapposte.

E da ultimo, bipolarismo significherebbe che la coalizione vincente avrebbe il diritto-dovere di esprimere il capo del governo (reale o potenziale), legando le proprie sorti alla vicenda politica di questo. Quale corollario ne viene che, in caso di rottura del patto di coalizione o di sfiducia del governo, si darebbe la necessità istituzionale di tornare ad elezioni affinché dal corpo elettorale si possa imprimere un nuovo indirizzo e, conseguentemente, un nuovo mandato a governare.

2 Ora, se questi sono – in sintesi estrema – i caratteri essenziali del sistema che si è andati costruendo in questi anni, non c'è dubbio che questo modo di leggere i meccanismi della politica possa apparire al tempo stesso efficiente e seducente. *Seducente* perché immediatamente percepibile nelle sue modalità di funzionamento da parte dell'elettorato: chi ha più voti governa e realizza (o può realizzare) il programma; chi ha meno voti sta all'opposizione. Chi rispetta e realizza il programma ha la chance di governare ancora; chi non assolve a questi obblighi rischia di andare all'opposizione. *Efficiente* perché, almeno all'apparenza, converte una regola di funzionamento strutturale dei sistemi rappresentativi (e cioè la distinzione maggioranza/opposizione) in un principio di organizzazione del sistema politico e desta l'impressione di eliminare (o di circoscrivere) la discrezionalità di azione delle forze politiche attraverso il vincolo alla coalizione e al programma. Sul che, effettivamente, non ci sarebbe troppo da dire.

Il problema, semmai, è che il sistema che viene racchiuso nella formula del «bipolarismo» – e che si è descritto per sommi capi – non esiste affatto e rappresenta solo un modello culturale di svolgimento dell'azione politica e di governo cui non corrisponde alcuna regola obiettiva di funzionamento del sistema. Il che, semplificando al massimo, equivale a dire due cose: a) che l'attuale conformazione bipolare del sistema

politico è prevalentemente una illusione ottica dovuta all'esito elettorale e alla vicenda politica che a questo è seguita; e b) che comunque nessun sistema politico europeo, dalla Francia, alla Germania alla Inghilterra funziona davvero secondo la logica ibrida che si vorrebbe ascrivere al sistema bipolare. Si pensi, ad es., che neppure nel più rigido dei sistemi maggioritari, e cioè in Inghilterra, dove la legge elettorale esprime un sistema bipartitico, opera il principio per cui, sfiduciato o dimessosi il capo del governo, necessariamente si dovrebbe andare ad elezioni per stringere un nuovo patto con gli elettori.

Con il che non si vuol dire, evidentemente, che non esista un rapporto necessario tra maggioranza ed opposizione, né si vuole negare che, di fatto, in questo momento, la vicenda politica italiana sembra davvero avere realizzato quell'allineamento tra struttura del sistema partitico e divisione maggioranza/opposizione che dovrebbe stare alla base del bipolarismo. Ciò su cui si dovrebbe nutrire più di un dubbio è altro, e cioè che questa conformazione «bipolare» del sistema politico sia davvero qualcosa di definitivo e non un frutto occasionale della ultima vicenda elettorale. E questo per tre motivi. Innanzi tutto per il fatto che in tutti i sistemi che si vorrebbe ascrivere alla logica del bipolarismo (se non addirittura del bipartitismo) esiste (art. 67 cost.) un divieto di mandato rappresentativo il cui contenuto cozza in premessa contro i corollari del bipolarismo,

così come ci viene presentato quanto ad effetti e funzionamento. Il che desta subito il sospetto che il bipolarismo di cui si parla sia più un portato del dibattito italiano di fronte alle vicende degli ultimi anni che una acquisizione consolidata delle democrazie straniere.

In secondo luogo per il fatto che questa raffigurazione del funzionamento del sistema dei partiti sconta l'omissione di una serie di elementi, primo tra i quali la mutata funzione dei partiti all'interno dei meccanismi rappresentativi, i quali non da oggi seguono percorsi diversi rispetto alla immagine tradizionale per cui chi vince le elezioni governa (o dovrebbe governare) da solo fino alla fine del suo mandato. In realtà sappiamo benissimo che da tempo i partiti condividono la funzione rappresentativa che è loro propria con altri soggetti (organizzazioni di categoria, fondazioni, sindacati) la cui influenza sul sistema politico è direttamente proporzionale alla capacità di organizzazione e alla specificità degli interessi rappresentati. In altre parole, anche ammesso che lo schema tratteggiato in apertura fosse aderente alla realtà, la rigidità dello schema finirebbe con l'escludere tutta la sfera della rappresentanza degli interessi di settore che sappiamo spesso essere determinanti nella vita di un governo.

In terzo luogo per il fatto che uno schema del tipo di quelli tratteggiati dai fautori del bipolarismo regge e può reggersi solo a condizione che si vadano formando nel quadro politico ita-

liano lealismi di natura analoga a quelli che storicamente caratterizzano il sistema britannico i quali, quand'anche presenti, dovrebbero comunque scontare la loro contrarietà a regole e principi costituzionali irrinunciabili. E non a caso nell'ultima legislatura si è più volte parlato, da parte dei sostenitori di questo modello, della necessità di modificare l'art. 67 cost.

A rischio di dire cose risapute, infatti, l'idea che il sistema politico possa strutturarsi rigidamente secondo una logica di coalizione che tenga necessariamente assieme un gruppo di partiti legati da un patto elettorale non è fondata su nulla all'infuori della convenienza dei partiti a stare assieme al governo per un certo periodo. Ed è chiaro che se in un dato momento – come il presente – questa convenienza può manifestarsi e cementare una coalizione di governo, lo stesso principio di utilità che giustifica questa unione può portare altrettanto fondatamente alla sua dissoluzione, senza che alcuno possa lamentarsi della violazione di alcuna regola costituzionale. Sicché sostenere che il sistema politico è divenuto bipolare non ha molto più senso del dire che in una democrazia rappresentativa (e cioè in un parlamento) deve esistere una maggioranza distinta da una opposizione, alle quali spettano nel sistema istituzionale funzioni diverse. Il che è al di là di ogni obiezione, ma vale a contrassegnare, in modo anche generico, qualunque sistema rappresentativo e non un sistema politico nei suoi caratteri strutturali.

3 Queste tre osservazioni hanno peraltro una unica radice, che si ritrova nel fatto che nella nostra costituzione sta scritto, come in ogni altra costituzione dell'occidente democratico (ad eccezione di quella inglese che non ha bisogno di scriverlo), che il parlamentare svolge la sua funzione di rappresentante *indipendentemente* da ogni istruzione vincolante (i.e. da ogni «vincolo di mandato»). Il che vuol dire che la responsabilità di questi nei confronti dell'elettore è una responsabilità senza parametro: alla piena libertà di azione del parlamentare corrisponde (art. 48 cost.) la piena libertà di voto del rappresentato, il quale liberamente può rieleggere un rappresentante che non abbia rispettato le promesse, così come può decidere di lasciare a casa il più fedele esecutore del programma che gli era stato proposto qualche anno (o qualche tempo) prima. Alla libertà di azione dell'uno corrisponde la libertà di azione dell'altro, senza che i meccanismi strutturali della democrazia siano minimamente intaccati.

Ora, che queste cose siano ovvie non significa che siano anche ignorate dai fautori dell'esistenza di un sistema bipolare. E in effetti il discorso sul bipolarismo dà in genere per scontati questi elementi, muovendosi su un altro piano, e cioè quello dei fatti, o meglio, sul piano di quelle regole che, all'interno dello spazio di libertà lasciato alla discrezionalità della politica, si pretende di desumere dal comportamento mate-

riale dei soggetti politici. Nel che sta, evidentemente, un atteggiamento di critica (o di diffidenza) nei confronti della democrazia rappresentativa in quanto tale.

Così, seguendo questa logica, si capisce perché, muovendo dalla propensione dei partiti a seguire una rigida logica di schieramento, si possa sostenere che il nostro sistema è (o sarebbe) divenuto bipolare. Proprio perché sarebbero i fatti (e non le regole) a connotare un sistema politico, non si potrebbe negare che il nostro sistema si sarebbe assestato in senso bipolare, sulla base di una serie di accordi tra i soggetti politici da una parte e tra soggetti politici ed elettori dall'altra: accordi che avrebbero la forza di caratterizzare il sistema.

Il che non si può negare a patto, tuttavia, di intendersi sulle parole o, in questo caso, sul significato delle formule elaborate dalla discorso politico (e dalla politologia) e a patto di non farne discendere corollari infondati. Che in un dato momento talune forze politiche si leghino in una coalizione e promettano a se stessi e al mondo che resteranno uniti fino alla morte, è assolutamente lecito, ma questo non significa affatto che lo faranno, né significa che contro la violazione di questo patto si dia necessariamente una sanzione, anche solo politica. Il che è conosciuto da ognuno e da ognuno viene catalogato tra le bizzarrie della politica. Ciò su cui non ci si intrattiene più di tanto è il perché questo possa succedere, non solo non violando alcuna re-

gola della democrazia, ma addirittura rispettandone il postulato fondamentale, ossia il divieto di mandato rappresentativo.

A consentire questa bizzarria è proprio il fatto che la politica in quanto tale è intesa e disciplinata dalla costituzione come un'area all'interno della quale non si possono dare regole giuridiche stringenti, ma solo garanzie di sistema, la prima delle quali è appunto il principio per cui i rappresentanti (e cioè i parlamentari e i partiti che li esprimono) sono esenti, nella loro azione, da qualunque vincolo formale. Il che non significa, ancora una volta, che vincoli politici o di altra natura non si diano, ed è qui che pongono l'accento i sostenitori del «bipolarismo»: il punto è che questi «vincoli» tali non sono, perché, semplicemente, sono privi di sanzione e, quindi, di cogenza. Sono pure intese tra soggetti che mantengono sempre e comunque la loro libertà di azione, i quali non a caso vengono definiti «accordi», «convenzioni» o altro, a significare la loro lontananza dalle «regole» vere e proprie.

4

Se si ragiona su questo dato si capisce anche che molte delle caratteristiche che si ascrivono al bipolarismo sono assolutamente infondate. Intanto non è affatto vero che i partiti della *coalizione* vincente siano vincolati ad esprimere un dato capo del governo, così come non è affatto vero che le dimissioni o la sfiducia di questi

porti con sé necessariamente la caduta della coalizione. Proprio perché i parlamentari sono liberi nella loro azione di muoversi come meglio credono, rientra perfettamente nel sistema che la stessa maggioranza parlamentare possa sfiduciare o sostituire la compagine che la esprime al governo, senza fare venire meno le ragioni della sua esistenza. E che questo risulti poi politicamente produttivo, e quindi si faccia o non si faccia (convenga o non convenga) è altra cosa dal dire che non si può. Esempi anche troppo recenti testimoniano la verità di questa affermazione che è implicita nella logica dei sistemi parlamentari.

In secondo luogo, sostenere che un governo o una maggioranza debba per forza di cose rispettare un dato programma, giacché su questo ha da valutarsi la sua responsabilità politica, non solo è falso in premessa, ma è addirittura impossibile. L'azione di governo non è, infatti, un programma astratto, da realizzare secondo buona fede o lasciare inadempito, come fosse un contratto, ma è il risultato di una serie di politiche di settore le quali, sommandosi e incrociandosi reciprocamente, ci dicono a posteriori cosa ha fatto o non ha fatto un governo, complessivamente e in questo o in quel settore. Detto per inciso, la perdita di rappresentatività dei partiti tradizionali a fronte di sindacati, associazioni di categoria e simili deriva proprio dal fatto che questi soggetti sono in grado di muoversi nei rispettivi settori con una efficienza ed una legittimazione scon-

osciuta a strutture ideologiche come i partiti. Il che fornisce a questi soggetti la capacità di essere immediatamente rappresentativi di interessi concreti; e cioè di interessi che mal sopportano qualificazioni ideologiche quali sono, per definizione, quelle contenute nei programmi. E pertanto rifiutano anche decisioni ideologicamente orientate. Esempio classico di ciò è il governo dell'economia o, in passato, della moneta.

E allora, proprio perché l'azione di governo non è altro che una sommatoria astratta di azioni e di iniziative svolte in contesti concreti, queste stesse azioni non possono non essere condizionate dall'insieme degli interessi che vanno a toccare, i quali richiedono decisioni rette da logiche che sono esclusive di quel settore. La stessa concertazione dell'azione di governo nei settori economici, come in ogni altro settore, vive di questa logica, che è una logica di mediazione continua tra interessi generali (e astratti) di una collettività indeterminata e interessi particolari (e concreti) di categorie organizzate.

Se si ragiona su questo si capisce allora anche perché il governo non solo possa, ma talvolta addirittura debba, muoversi secondo linee esterne o addirittura confliggenti rispetto al programma, violando sì all'apparenza l'accordo con gli elettori, ma rispettando, caso per caso, l'equilibrio degli interessi in gioco. Se si muove dalla premessa per cui «governo» è sempre governo di interessi concreti si capisce, probabilmente, perché un programma politico non possa mai

essere inteso come un contratto tra eletti ed elettori, ma, nel migliore dei casi, come una indicazione affatto generica e non vincolante di ciò che rientra o meno negli obiettivi iniziali di una partito o di una coalizione. La libertà di azione della politica che si richiamava poc'anzi si spiega proprio in ragione di ciò, e cioè dal fatto che, diversamente dal passato, la decisione pubblica (e cioè la decisione statale) soffre di una serie di condizionamenti (gli interessi settoriali, l'economia, gli obblighi internazionali) che sono ineliminabili all'interno delle società industriali e che sono in genere indifferenti a valutazioni ideologicamente orientate.

In questo contesto, allora, la libertà di azione dei parlamentari e dei partiti interni ad una coalizione diviene non solo il frutto di una garanzia istituzionale, quale è quella espressa dall'art. 67 cost., ma diviene addirittura un presupposto necessario per la assunzione di decisioni pubbliche e dunque per il funzionamento dello stato. Proprio perché in premessa il programma (e cioè il punto di incontro tra i partiti in sede elettorale) non può essere realisticamente assunto a guida unica ed esclusiva dell'azione del governo, diviene neces-

sario assicurare ai partiti perfino la possibilità di sottrarsi alla loro permanenza nel governo, la quale, si badi, sarebbe ineliminabile nello schema propagandato dai fautori del bipolarismo per cui, in sintesi, o si governa tutti assieme o tutti assieme si va al giudizio degli elettori sulla base di un patto originario tra partiti ed elettori.

Semplificazioni del genere possono giustificarsi, se si vuole, nella prospettiva di consentire un controllo popolare più intenso sull'operato dei rappresentanti o, più probabilmente, nella prospettiva di fornire allo svolgimento delle attività economiche una stabilità di insieme che appare imposta dalla connessione tra sistemi produttivi. Entrambi sono argomenti formidabili i quali non possono essere in sé oggetto di critiche che vogliano essere orientate al reale. Bisogna però essere consapevoli che, se si sceglie questo sentiero, si danno dei limiti necessari che del bipolarismo (o di ciò che si spaccia per bipolarismo) fanno poco più di una formula propagandistica, destinata a produrre ibridazioni tra modelli incompatibili e, dunque, a confondere il quadro delle vicende istituzionali.