

La piccola opportunità per la piccola Concordanza

Vie d'uscita dalla crisi della grande Concordanza

di Andreas Gross

Quasi tutti i presidenti di partito e di frazioni politiche, nonché molti giornalisti hanno una cosa in comune: riducono la Concordanza ad una formula matematica (composizione del Consiglio federale conforme alle forze partitiche emerse dalle ultime elezioni parlamentari) e sostengono che sia la democrazia diretta stessa a non ammettere in Svizzera una forma governativa differente. Molti sarebbero tentati di considerare questo atteggiamento manifestazione della forza normativa del fattuale. La realtà dei fatti è però ben altra: ancora fino a poco tempo fa, tra il 1995 e il 2003, la Svizzera era stata governata in modo diverso; sebbene la frazione più numerosa del partito più importante non fosse rappresentata al governo, essa non era comunque in grado di paralizzare lo Stato per mezzo di referendum e iniziative popolari¹. Conclusione: possibilità per delle alternative alla grande Concordanza matematicamente fondata si danno realmente, sta a noi ora giustificarle accuratamente e realizzarle con scrupolo.

Il prima delle elezioni non è mai come il dopo. Molti partiti, dopo le elezioni, si curano ben poco delle posizioni con cui, prima delle elezioni, hanno cercato di conquistare elettrici ed elettori. Questo è ciò che cittadine e cittadini tedeschi dovettero osservare senza comprendere nell'autunno del 2005.

L'alternativa contraria non sarebbe solamente migliore, ma anche più opportuna: chi dopo le elezioni parlamentari, per esempio alle elezioni del governo, puntasse effettivamente alla realizzazione di qualcosa di innovativo, dovrebbe riuscire a tematizzarlo prima delle elezioni parlamentari, discuterne con l'elettorato e cercare in tal modo una legittimazione per il cambiamento "in meglio". A scegliere questa strada, tra l'altro con non poco successo, fu, nella primavera del 2007, il nuovo presidente francese Sarkozy.

A tentare qualcosa di simile dovrebbero essere coloro che il 12 dicembre 2007, tre giorni dopo la modifica ufficiale dell'orario delle FFS, aspirino anche ad una nuova composizione del Consiglio federale: un Consiglio federale la cui maggioranza non sia costituita della destra borghese e nazionalconservativa. Sarebbe possibile realizzare tutto ciò se contemporaneamente venisse rieletto il consigliere federale Blocher? E nel caso in cui non lo

fosse, sarebbe attualmente possibile immaginarsi un' UDC senza Blocher in Consiglio federale? Sebbene appaia improbabile, è comunque necessario domandarsi come sia possibile giungere alla formazione di un Consiglio federale senza Blocher e senza l'UDC, dal momento che questa sarebbe l'unica possibilità per la costituzione di un Consiglio federale privo di una maggioranza nazionalconservativa.

Se abbastanza cittadine e cittadini svizzeri lo volessero allora potremmo farcela. Senza comportare alcuna limitazione della democrazia diretta, io miro piuttosto ad un consolidamento di quest'ultima per mezzo di un programma di democratizzazione della stessa. Noi disponiamo della facoltà di darci la forma di governo che più desideriamo e che maggiormente ci aiuti ad affrontare i problemi nel rispetto reale dei diritti umani, della Costituzione e dello Stato di diritto; non siamo obbligati ad adeguare noi stessi e i nostri ideali al sistema. A questo punto vale la pena di discuterne e di darne una giustificazione.

A proposito del centro perduto

A mio parere, i problemi realmente complessi che si tratterà di risolvere nel cammino verso il nostro fine non vanno rintracciati nella democrazia diretta, bensì nel grado di compenetrazione che entrambi i vecchi partiti del centro politico, PLR e PPD, mostrano nei confronti dei contenuti, dei metodi e delle concezioni politiche di Blocher. Per questo motivo non basta esaminare la possibilità di una nuova composizione del governo e le questioni precedentemente poste all'interno e con la collaborazione della Sinistra e dei Verdi, nonché rafforzare le posizioni di questi ultimi all'interno del futuro parlamento, bensì è altrettanto importante ricercare e consolidare quelle forze che, all'interno del PLR e del PPD, si ritengono capaci di opporsi ad una "blocherizzazione" dei loro partiti.

Attraverso le loro elettrici e i loro elettori, siamo tenuti ad aiutare a risollevarsi anche quel potenziale nuovo centro della politica svizzera che negli ultimi anni si è andato inginocchiando di fronte all'UDC di Blocher. La nostra passata speranza, nella primavera del 2001², che questo nuovo centro moderno potesse darsi al più presto anche una nuova espressione in forma partitica, si è dimostrata troppo idealista. Per il momento i partiti svizzeri si definiscono infatti ancora secondo i Cantoni; qui le costellazioni del PLR e del PPD appaiono troppo eterogenee affinché i borghesi antitotalitari e scettici nei confronti di Blocher riescano ad unirsi in una nuova formazione partitica comune.

Le numerose congiunzioni di liste avvenute nel corso dell'estate 2007 tra l'UDC e il PRL per le elezioni del Consiglio nazionale lasciano però supporre che il PLR, come già nel 2003, temendo altrimenti di non riuscire a mettere in salvo entrambi i suoi seggi in Consiglio federale, sia

disposto a sottomettersi completamente all'UDC³. È noto invece che all'interno del PPD ci siano persone che, seppur contrarie a una tale sottomissione, si ritengono probabilmente troppo deboli per tentare una politica coerentemente alternativa⁴.

Ogni progetto cerca e trova una propria maggioranza

In Svizzera, grazie alla democrazia diretta, ogni progetto politico e da ultimo ogni disegno di legge deve cercare, e raggiungere, una specifica maggioranza politica. Grazie a questo sistema è stato possibile dar vita ad un processo decisionale che, di fronte a singoli progetti, permette alle diverse parti della Svizzera di accordarsi sempre in modo nuovo e differente. Da questo punto di vista il sistema governativo svizzero si dimostra essere molto aperto nei confronti delle minoranze, o meglio, vincola tutti al rispetto di queste ultime, soprattutto di quelle antiche e tradizionali. Nel caso in cui una qualsiasi minoranza non fosse d'accordo con il compromesso raggiunto al fine di ottenere la maggioranza necessaria per lo sviluppo di un disegno di legge, essa può sempre ricorrere al referendum, inducendo così tutti quanti gli aventi diritto di voto ad esprimersi a proposito del compromesso in quanto tale.

Ciò significa che non è mai possibile dare semplicemente per presupposto l'appoggio indiscriminato, da parte di tutti i partiti presenti in Consiglio federale, dei progetti del Consiglio stesso. Un partito o una parte di esso ha sempre la possibilità e la facoltà di dissentire e congiungere così opposizione ed appartenenza al governo. Degli aspetti della Concordanza questo è quello, per così dire, sostanziale.

I due aspetti della Concordanza

Il secondo aspetto riguarda invece il metodo, vale a dire i rapporti tra le parti. È possibile dare una formulazione politicamente valida di questo secondo aspetto facendo riferimento al concetto di Concordanza impiegato dal diritto costituzionale. Gli esperti di diritto costituzionale si avvalgono dell'espressione "interpretazione concordante della Costituzione" per designare quella particolare interpretazione che, nella trattazione di un caso determinato, sia in grado di garantire il rispetto e la giusta applicazione di tutti quegli articoli costituzionali oggettivamente chiamati in causa dal caso, indipendentemente quindi dall'età dell'articolo, dalla temperie spirituale del periodo in cui è stato scritto, dal numero dei consensi con i quali è stato ammesso all'interno della Costituzione e così via.

Analogamente, è proprio della Concordanza politica l'elaborazione di progetti e la ricerca di soluzioni che, se non altro in minima parte, rispecchino i diversi pareri di tutti gli interessati;

nessun partito deve inoltre avere l'impressione di non essere stato affatto preso in considerazione.

Nel 1959, allorché non si dette di per sé avvio alla Concordanza⁵, ma solo alla sua espressione partitico-politica valida fino al 2003, entrambi questi due aspetti della Concordanza venivano ancora rispettati e tutelati. A quel tempo, in ben l'80% delle questioni, i rappresentanti in Consiglio federale dei quattro partiti al governo sostenevano posizioni simili se non addirittura del tutto uguali. Al giorno d'oggi invece solo nell'8% dei casi è possibile affermare lo stesso. L'accento fatto poi da Blocher, di voler esiliare, a partire dal dicembre 2007, entrambi i rappresentanti del PS nei dipartimenti apparentemente meno influenti, lascia intendere quanto poco rispetto ci sia invece da aspettarsi per il futuro.

Troppo spesso si è trascurato di analizzare le conseguenze, per l'attività stessa del governo, arrecate da un governo i cui membri, tanto politicamente quanto personalmente, di fatto non si sopportino; da un governo i cui membri preferiscano tenere colleghe e colleghi alla larga dai loro affari dipartimentali, piuttosto che tentare di costruire assieme a loro un dibattito interdipartimentale comune, e comunque non a proposito di questioni controverse (un altro tipo di questioni di fatto però non esiste!). A dominare sono punti di vista settoriali, ma di fronte a soli alberi ci si dimentica pressoché del bosco e l'incapacità a comunicare prevale sulla necessità del confronto: ognuno ha in vista se stesso e nessuno tutti quanti. Quanto a capacità di fare proposte per il futuro, creatività, originalità e sorprese positive anche da questo Consiglio federale c'è quindi ben poco da aspettarsi.

Ma possiamo veramente permetterci una tale mediocrità a livello del Consiglio federale? Un Consiglio federale debole, nel quale fuoco ed acqua sfumano in abbondante aria calda, contribuisce realmente al rafforzamento del Parlamento e del popolo? Non si dovrebbe piuttosto affermare che o entrambi sono forti oppure nessuno dei due? Come può un partito farsi garante credibile di riforme e alternative, se i suoi massimi rappresentanti in Consiglio federale non hanno nemmeno la possibilità di esibire le loro proposte nei disegni di legge governativi, in modo da potervi lasciare se non altro una minima traccia?

Dalla inconscia (1995-2003) alla conscia (2007-2011) Concordanza ridotta

L'alternativa alla grande Concordanza di fuoco ed acqua, attualmente ancora in vigore, non va ricercata nel sistema concorrenziale, bensì nella decisione di rinunciare ad uno dei due poli – secondo il nostro desiderio a quello dell'UDC di Blocher. Anche se ridotta, questa sarebbe pur sempre una Concordanza. Lo spettro tripartitico (PS, PLR, PPD) o il nuovo spettro quadripartitico (PS, PLR, PPD, I Verdi) o addirittura uno spettro pentapartitico del tutto nuovo

(PS, PLR, PPD, I Verdi, Samuel-Schmid-VP Berna) ricoprirebbe infatti comunque una fascia abbastanza ampia, da permettere anche in tal caso l'integrazione – da valutarsi caso per caso – per esempio dei deputati dissidenti, o meglio, moderati della sezione grigionese dell'UDC. Come in precedenza e forse per la prima volta in modo serio, andrebbero fatti continuamente degli sforzi per incentivare lo scambio di idee e pervenire a delle soluzioni al fine di raggiungere la maggioranza tanto nell'Assemblea federale quanto a livello popolare.

Come accennato nel titolo del paragrafo, con Ogi e Schmid, tra il 1995 e il 2003, è inconsciamente esistita una siffatta "Concordanza ridotta": una Concordanza certamente priva di un consenso minimale formulato programmaticamente, e proprio per questo inconscia, ma di fatto già tale. Anche allora l'UDC di Blocher arrischiava come minimo una volta all'anno un'iniziativa popolare o un referendum, senza però mai riuscire a paralizzare lo Stato. Né un'UDC ancor più motivata né il PS riuscirebbero a mio parere a far ciò, poiché anche un partito svizzero con il 28% dei voti non potrebbe sostenere più di quattro o cinque referendum e iniziative popolari all'anno. Il sistema svizzero però sì, si dovrebbe semplicemente votare un po' più spesso. Se le forze della piccola Concordanza riuscissero ad essere convincenti, prudenti e allo stesso tempo riuscissero a creare motivazioni, allora sarebbero in grado, anche con quattro o cinque votazioni in più all'anno, di raggiungere la maggioranza.

Dal punto di vista istituzionale una piccola Concordanza non comporta alcun cambiamento sostanziale nella struttura parlamentare svizzera che, rispetto ad altre, è effettivamente molto liberale. Ciò significa che, esattamente come nel passato, i singoli consiglieri parlamentari si sentirebbero comunque molto più liberi rispetto alla maggioranza dei parlamentari in Europa, e sarebbero sicuramente più liberi di agire di testa propria e di discostarsi dal tracciato comune. Anche qui vale il detto per cui, chi è realmente motivato e vuole convincere riesce ad essere effettivamente più convincente e non è costretto a ricorrere all'obbedienza.

Mozioni di sfiducia e fiducia

Più importante mi sembra invece l'obiezione riguardante l'altra peculiarità del sistema svizzero, e cioè la facoltà accordata ai nostri ministri di poter decidere in pratica quasi autonomamente delle loro dimissioni. Questa sarebbe sostenibile solo fintantoché i partiti al governo disponessero di una maggioranza in parlamento pari almeno al 70%. Dal momento che tale maggioranza non sarebbe certamente raggiungibile nel caso di una Concordanza ridotta, sarebbe allora necessario introdurre nel diritto parlamentare il diritto a presentare una mozione di sfiducia. Due frazioni dovrebbero in pratica ottenere il diritto di presentare una mozione di sfiducia che, nel caso in cui venisse approvata da almeno due terzi dell'Assemblea, condurrebbe alle dimissioni e alle elezioni di uno nuovo Consiglio federale.

Sarebbe possibile, ma non necessario, opporre a questo diritto parlamentare, il diritto del Consiglio federale o del presidente della Confederazione di presentare una mozione di fiducia. Se questa venisse negata dai due terzi dell'Assemblea federale, seguirebbero allora nuove elezioni sia del Consiglio nazionale che del Consiglio degli Stati, dal congiungimento dei quali anche il Consiglio federale stesso dovrebbe venire rieletto⁶.

Rispetto ai passati giuristi di corte del Consiglio federale, io non credo a quanto Kurt Eichenberger, esperto di diritto pubblico di Basilea, ha affermato in una perizia del 1993 all'attenzione delle commissioni politiche statali dei Consigli, e cioè che l'inserimento di questi classici diritti parlamentari sarebbe o incompatibile con la democrazia diretta, oppure finirebbe per comportarne una messa in discussione. Io ritengo al contrario che tanto il parlamento quanto la democrazia diretta ne risulterebbero rafforzati. L'unica conseguenza sarebbe che, nei prossimi vent'anni, invece di votare solo cinque volte un nuovo parlamento, dovremmo forse farlo sei o sette volte, e che gli appuntamenti successivi non potranno essere conosciuti in anticipo.

Se nel rovente periodo di campagna elettorale che seguirà le vacanze estive, riusciremo a trovare quelle cittadine e quei cittadini del centro antitotalitario in grado di incalzare i corrispondenti candidati del PLR e del PPD, e di sollecitarli all'emancipazione da quella UDC che, in maniera da velata a molto evidente disprezza la costituzione, lo stato di diritto e i diritti umani, allora il 12 dicembre 2007 potremo trovare quella maggioranza necessaria all'Assemblea federale, per eleggere un Consiglio federale a maggioranza non nazionalconservativa, senza Blocher e senza l'UDC. Ottenere la prima senza le seconde non credo sia possibile. Questa soluzione⁷ è molto più assennata rispetto a voler fare completamente affidamento fin da principio sul PPD, che in parte è comunque assai influenzato da Blocher, e lasciare il PLR, in parte ancora fedele alla costituzione, allo stato di diritto e ai diritti umani, e in quanto a ciò dunque contro Blocher, interamente all'UDC⁸.

Ostacoli istituzionali a questa piccola Concordanza non ce ne sono. Essa potrebbe inserire i sensati completamenti istituzionali nell'ambito del suo punto programmatico di "democratizzazione della democrazia svizzera", che in ogni caso dovrebbe intraprendere, e proporre alla popolazione e ai Cantoni la realizzazione.

¹ Questo quanto sostiene in modo impertinente il presidente del PS Hans-Jürg Fehr: "In quanto partito dell'opposizione, il PS sarebbe in grado di paralizzare l'intera attività politica e nelle prossime elezioni ottenere cospicui consensi." (Sonntags-Zeitung, 15 luglio 2007, p. 3)

² Cfr. Gross, Marty, "Umkrempelung in der Mitte. Öffnung oder Alleingang? Entlang dieser Bruchlinie verändern sich die Konturen der Parteilandschaft", in *Weltwoche*, 22 marzo 2001, p.21.

³ Nell'articolo di Gross/Marty citato in nota 2, i due autori intravedono nel consigliere nazionale dell'UDC Ulrich Siegrist (AG) il possibile membro prominente del "nuovo partito di centro"; nel 2006 il pluriennale consigliere federale Siegrist ha abbandonato la frazione dell'UDC e nell'autunno 2007 si candiderà nuovamente per il Consiglio nazionale per la lista, da lui stesso co-fondata, di un movimento borghese liberal-conservativo.

⁴ Il 6 luglio 2007 il presidente del PPD Christoph Darbellay rispondeva alle nostre domande ancora senza mostrare una grossa creatività quanto a possibili alleanze politiche; l'11 luglio 2007 il segretario generale dell'UDC Nause parlava però di due seggi federali del PPD già a partire dal dicembre 2007 e, la domenica del 15 luglio 2007, alla corrispondente proposta avanzata dal presidente del PS Fehr di sostenere il PPD nel tentativo di sottrarre un seggio al PLR, reagiva dichiarando di considerarla "molto interessante". La stessa domenica, allorché Darbellay non era ancora rientrato dalle ferie, Nause riferiva però all'Agenzia telegrafica svizzera (ats), di non essere per il momento intenzionato ad accettare la proposta di alleanza avanzata da Fehr (NZZ, 16 luglio 2007, p.7). Il 17 luglio 2007 entrambe le consigliere nazionali del PPD Meier-Schatz e Riklin ribadiscono nel "Basler Zeitung quanto affermato da Nause ("il PPD tira un bidone al presidente del PS Fehr"). Contemporaneamente anche due membri della frazione di Blocher all'interno del gruppo del PPD nell'assemblea federale, il consigliere nazionale popolar-democratico Hochreutner e il consigliere del Consiglio degli Stati Frick, conformemente alla loro natura, respingono la proposta avanzata da Fehr.

⁵ Questa risale a molto tempo prima. Nella misura in cui già a partire dal 1848, nell'ambito "della grande famiglia liberale" (Erich Gruner), si dovevano tenere in considerazione non solo le diverse tendenze politiche all'interno di quest'ultima, bensì anche le sfumature cantonali, religiose e linguistiche estremamente differenti, è possibile affermare che in un certo senso la Concordanza era già valida ancor prima del 1891, allorché, con il cattolico-conservativo Zemp, il primo non liberale fu eletto consigliere federale. Si veda in proposito Julian Hottinger (1997), in *Regula Zürcher, Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz (1848-1947)*. La Concordanza è perciò più vecchia della democrazia diretta!

⁶ Cfr. Gross, "Kleine Konkordanz statt grosse Misstöne, Auswege aus der Krise des Schweizer Regierungssystem", in *Zürcher Tages-Anzeiger*, 10 dicembre 2005. Consultabile anche in internet alla pagina www.andigross.ch.

⁷ Grazie ad una parte dell'elettorato pari al 46,3% PLR, UDC, SD e UDF riescono oggi ad avere 120 dei 246 seggi decisivi dell'Assemblea federale. Nel 2003 è stato possibile eleggere Blocher solo perché troppi consiglieri del PPD votarono con la maggioranza del PLR/CDU/SD/UDF. Anche nel dicembre 2007 tali rappresentanti del PPD sederanno nell'Assemblea federale. Per questo motivo, il tentativo a mio parere più promettente non è tanto quello che fin da principio escluderebbe il PLR, quanto piuttosto quello che, attaccando l'UDC di Blocher attraverso un dialogo rigoroso contro il disprezzo della Costituzione, dei diritti umani e dello Stato di diritto, finirebbe allo stesso tempo per indebolire anche questi segmenti del PLR e del PPD.

⁸ Come valida illustrazione di questa tesi si consideri la cacofonia mediatica scatenata dalla proposta di alleanza avanzata da Hans-Jürg Fehr al PPD il 15 luglio 2007, la quale non venne neppure accordata con i Verdi (Cfr. seconda parte della nota 4). Tutto ciò ricordò maliziosamente al redattore del NZZ Senti (NZZ 17 luglio 2007) la minaccia che nell'estate del 2003 Christiane Brunner, presidente a quel tempo del PS, fece al PPD, e cioè che dopo le elezioni il PS potesse, ai sensi del "progresso della formula magica", dare la preferenza ad un secondo seggio della UDC in Consiglio federale piuttosto che del PPD, cosa che noi anche in quella circostanza avevamo criticato sgomenti, ma non in modo maligno (Cfr. Gross/Krebs/Rechsteiner/Stohler, *Eine andere Schweiz ist möglich*, gen. 2004, p. 21).